



Les politiques culturelles dans le mouvement intercommunal

PHILIPPE TEILLET

IEP de Grenoble, Pacte CNRS
Philippe.Teillet@iep-grenoble.fr

Philippe Teillet est maître de conférences en sciences politiques à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Il est responsable du master « Direction de projets culturels », en collaboration avec l'Observatoire des politiques culturelles de Grenoble.

Temps incertains

Bien inconscient celui qui se lancerait aujourd'hui à décrire la future organisation territoriale du pays! Pour les milieux culturels, cette hésitation est source d'inquiétudes. Les velléités de spécialiser les compétences des départements et des régions en mettant fin à la clause générale de compétences sur laquelle repose la plus grande partie des interventions culturelles de ces collectivités, d'exiger que les collectivités maîtres d'ouvrage assurent au moins 50 % du montage financier de leurs projets, ou de fusionner les assemblées départementales et régionales, sont, parmi d'autres éléments, susceptibles de changer les conditions de la gouvernance culturelle des territoires. Mais les intentions gouvernementales sont loin d'être claires et, quand elles le sont, les facultés de résistance paraissent sur ce terrain particulièrement développées.

La situation de quasi-cohabitation (à droite, le pouvoir national; à gauche, les principaux pouvoirs locaux) se complique en effet de clivages transpartisans entre détenteurs de différentes catégories de mandats. Loin de bénéficier, comme pour les lois Defferre, du soutien des élus locaux, la réforme actuelle en fédère une grande partie contre elle. Les éléments les plus sûrs de cette réforme sont en effet ceux qui les ont pris de front (réduction des mandats, introduction du scrutin majoritaire à un tour pour les futurs conseillers territoriaux, réforme de la taxe professionnelle). Alors que la crise financière et les transferts de compétences affectent déjà durement

les budgets territoriaux, le gouvernement ne s'est pas acquis le soutien de ceux qui sont indispensables à la réussite d'une réforme territoriale.

En 2005, un rapport de la Cour des comptes sur l'intercommunalité en France avait produit un bilan sévère d'une coopération certes florissante, mais jugée au fond coûteuse et superficielle¹. La légitimité de la coopération intercommunale et de ses promoteurs en avait été provisoirement affectée. Les travaux du comité Balladur ont montré que cette époque était bien révolue. S'ils ne cachaient pas les difficultés et limites de l'intercommunalité, c'était aussi pour trouver les moyens de les surmonter et de faire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) un niveau d'action puissant, doté d'une légitimité démocratique. Les conclusions du comité ayant été reprises dans le projet de loi déposé par le Premier ministre, on peut considérer que l'élan intercommunal observé depuis les années 1990 sera conforté. Dès lors, ce qui a pu être observé à ce sujet garde toute sa pertinence. Il en va ainsi des travaux concernant l'intercommunalité culturelle, menés sous l'égide de l'Observatoire des politiques culturelles de Grenoble (OPC)².

1. Rapport disponible sur le site de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

2. Notamment : Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *La politique culturelle des agglomérations*, La Documentation française, OPC – Datar – ministère de la Culture (DDAT), 2001 ; Pierre-Antoine Landel, Philippe Teillet, *La place de la culture dans la recomposition des territoires : le cas des pays issus de la Loi Voynet*, Grenoble, Observatoire des politiques .../...

Nous présenterons ici une synthèse de ces travaux : comment les structures intercommunales ont-elles pris en charge des responsabilités culturelles ? Quelles sont les caractéristiques des interventions des EPCI en ce domaine ? Au préalable, il sera nécessaire de rappeler à grands traits ce qu'est l'intercommunalité, et comment fonctionnent les structures qui la mettent en œuvre. Nous tenterons, pour conclure, d'envisager le devenir de cette question dans le cadre de la réforme en cours des collectivités territoriales.

Le mouvement intercommunal

Les syndicats intercommunaux ont été créés à la fin du XIX^e siècle ; les districts au tournant des années 1960, quelques années avant les premières communautés urbaines (1966). Mais la coopération intercommunale est longtemps restée sous-optimale. Durant les années 1990, les lois Joxe-Baylet (1992), Voynet et Chevènement (1999) l'ont réorganisée, en la dotant en particulier de deux dispositifs qui ont connu un large succès : les communautés de communes et les communautés d'agglomération. En outre, la solidarité est devenue l'un des mots fétiches des nouvelles politiques d'aménagement du territoire qui ont encouragé la création de structures de coopération, qu'il s'agisse d'EPCI ou de «pays» (lois Pasqua – 1995 – et Voynet – 1999). Il reste que l'intercommunalité ne s'est guère simplifiée, bien qu'elle se soit incontestablement renforcée. Son succès n'est pas uniquement dû aux incitations financières de l'État. L'urbanisation et la métropolisation d'un côté, de nouveaux enjeux et de nouvelles attentes des populations des territoires ruraux de l'autre, ont favorisé la reconnaissance

de réalités intercommunales (interdépendance des territoires, agrégation et circulation des populations). Il fallait alors concevoir des politiques en cohérence avec ces situations, et les faire porter par des structures politiques adéquates. Mais l'intercommunalité exprime aussi des accords politiques aux finalités autant offensives (créer des espaces de coopération où se déploiera un projet global de territoire) que défensives (se protéger de «voisins» menaçants ou de collectivités jugées trop interventionnistes – département ou région).

Dans le cadre des EPCI, les communes transfèrent des compétences à un établissement public de coopération (communautés de communes généralement dans les territoires ruraux, communautés d'agglomération dans ceux d'au moins 50 000 habitants, communautés urbaines quand il y a au moins 500 000 habitants). Les compétences transférées dépendent du type d'EPCI. Elles comprennent des compétences obligatoires (imposées par la loi), optionnelles – choix à faire entre des options proposées par la loi – et facultatives – ce qui est transféré en plus de ce que la loi impose ou propose. Dans le cas des communautés de communes, ces compétences sont moins nombreuses que pour les communautés d'agglomération. Dans celui des communautés urbaines, toutes les compétences prévues par la loi sont obligatoires. Toutefois, dans ces différents EPCI, les lois prévoient que des domaines peuvent être partagés. Dans ce cas, la notion d'intérêt communautaire, défini par chaque EPCI, permet de distinguer ce qui sera de la responsabilité de ce dernier et ce qui restera aux communes (s'agissant par exemple d'équipements sportifs ou culturels).

Les EPCI ont donc pour l'instant deux différences principales avec les

collectivités territoriales. Leurs compétences sont spécialisées, conformément à ce que la loi et les communes concernées leur ont transféré. Il n'y a pas ici de clause générale de compétence, à la différence, du moins avant l'adoption de la réforme en cours, des collectivités territoriales. Ensuite, leurs organes délibérants – les conseils

“L'urbanisation et la métropolisation d'un côté, de nouveaux enjeux et de nouvelles attentes des populations des territoires ruraux de l'autre, ont favorisé la reconnaissance de réalités intercommunales”

communautaires – ne sont pas élus directement par la population. Là encore, la réforme actuellement débattue pourrait créer une élection directe, adaptant à leur situation les mécanismes de Paris, Lyon et Marseille, où les électeurs désignent en même temps les conseillers municipaux et les conseillers d'arrondissements.

À près de 2 400 communautés de communes, plus de 170 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines (soit les EPCI dotés d'une fiscalité propre), il faut ajouter plus de 12 100 syndicats à vocation unique, environ 1 500 syndicats à vocation multiple et 2 700 syndicats mixtes (associant des collectivités de différents

.../... culturelles, OPC – Datar – ministère de la Culture (DDAT), 2003 ; Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *La lecture publique à l'heure intercommunale*, éditions de L'aube, série Bibliothèque des territoires, OPC – ADBDP – ADBGV, 2004 ; Emmanuel Négrier, Julien Préau, Philippe Teillet (dir.), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, éd. de l'OPC, 2008.

types – communes, département, région), dont les ressources viennent de contributions des collectivités qui en font partie. Le paysage intercommunal est donc particulièrement difficile à lire. Plus encore, au moment de la promotion d'une démocratie de proximité, les structures intercommunales éloignent inéluctablement les centres de décision des citoyens.

Voués à disparaître par la réforme en cours, les pays sont nés au milieu des années 1970. Les lois Pasqua et Voynet les ont redéfinis comme des territoires de projet où il ne s'agit pas de procéder à un transfert de compétences, mais d'élaborer un projet de territoire (comme peuvent le décider les agglomérations) en concertation avec les représentants de la société civile réunis dans un conseil de développement. Les pays sont des espaces intercommunautaires (inter intercommunaux) où peut se faire l'apprentissage d'une coopération, avant de lui conférer éventuellement une organisation plus ferme, sur le mode d'un établissement public. Ils sont aussi le cadre d'une négociation avec la (les) région(s) concernée(s), le (les) département(s) et l'État pour le financement contractuel de leur projet. Ils permettent enfin à ces collectivités partenaires de réorganiser et rationaliser leurs interventions territoriales.

La culture saisie par l'intercommunalité

Notre dernière enquête³, s'intéressant aux intercommunalités autant rurales qu'urbaines, et de façon à la fois qualitative et quantitative, a confirmé ce que nous avons repéré depuis une dizaine d'années : la culture fait partie des domaines que les communes acceptent le plus facilement de partager. Près des deux tiers des EPCI urbains l'ont fait, et une proportion semblable (mais limitée par la représentativité de notre échantillon) se rencontre dans les territoires ruraux. Il convient de préciser que ce n'est pas le domaine culturel dans son ensemble qui est

concerné. Il s'agit plus exactement de responsabilités prises dans ce champ d'intervention et qui peuvent être plus ou moins amples. En outre, dans un nombre significatif de cas, il y a disjonction entre les compétences dévolues et celles exercées : des intercommunalités sans compétences formelles en matière culturelle interviennent dans ce domaine au titre d'autres attributions (tourisme, attractivité, social, etc.), quand d'autres n'ont pris la compétence sur les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire que pour s'occuper de ces derniers. En revanche, nos hypothèses sur le poids des héritages (communaux ou intercommunaux) ont été invalidées : l'existence d'investissements antérieurs en matière culturelle ne permet pas de prédire ce que sera l'action de l'EPCI. Certaines intercommunalités comblent des retards de leurs territoires, alors que d'autres se bornent à mutualiser une part de l'existant. Des territoires bien dotés en équipements et manifestations culturelles conservent ces compétences au niveau communal, pendant que d'autres, peu marqués par ce champ d'intervention, font de la culture un élément fort de leur stratégie communautaire. À de très rares exceptions près, la prise de compétences culturelles ne concerne que des domaines ou des équipements précis (déclarés d'intérêt communautaire sans critères objectifs).

En territoire rural, ces transferts s'expliquent d'abord par l'impossibilité de mettre en œuvre de telles actions dans le cadre communal. Les efforts des départements et régions pour soutenir l'intercommunalité dans leurs territoires ne sont pas considérés, de façon surprenante, comme ayant favorisé certaines prises de compétences. Les services de l'État (directions régionales des affaires culturelles), quant à eux, apparaissent plus souvent présents dans ce processus comme des partenaires techniques intéressés par les moyens que l'intercommunalisation pourrait apporter aux actions et principes qu'ils défendent. La lecture publique et l'enseignement musical constituent les principaux domaines de l'intercommunalité culturelle. Cette situation témoigne de la légitimité de ces champs d'intervention, et de la

présence des activités correspondantes dans de nombreuses communes. Toutefois, elle ne signifie pas la spécialisation culturelle des EPCI. Ceux-ci interviennent sur bien d'autres secteurs, et n'ont pas hésité à s'échapper de l'orientation restreinte suggérée par la loi : la construction, l'aménagement et la gestion d'équipements culturels. La définition de politiques, des fonctions de diffusion, de coordination de réseaux, des partenariats avec le secteur scolaire, sont, entre autres, des compétences intercommunales possibles.

Les données budgétaires collectées lors de notre enquête donnent une indication nette de la disparité des situations entre territoires ruraux et urbains (où, sans surprise, les moyens affectés à ces politiques sont nettement plus importants), mais aussi au sein de chacune de ces catégories, où des écarts importants peuvent séparer des EPCI selon les responsabilités prises, l'ampleur des investissements réalisés et le nombre de personnels impliqués par le transfert de compétences. Les enquêtes de terrain montraient en outre une forte instabilité des situations : des réflexions étaient en cours, de manière plus ou moins formelle, concernant les compétences transférées (susceptibles de s'accroître) et la coopération intercommunale. Avec l'intégration de nouvelles communes, des fusions d'EPCI étaient envisagées, sans parler de perspectives d'un changement d'échelle – de l'agglomération au pays, en particulier – qui impliqueraient le domaine de la culture.

Le passage par la case politique

Observer l'intercommunalité culturelle, c'est avant tout se demander si un changement d'échelle change les politiques culturelles. De ce point de vue, nos observations montrent surtout le déploiement au niveau intercommunal de politiques qui sont au standard de ce que connaissent déjà nombre de communes. Si, pour certains équipements ou certaines manifestations, leur transfert entraîne de nouvelles responsabilités à l'égard de territoires auparavant peu touchés par leurs activités, les questions de réseaux

3. Emmanuel Négrier, Julien Préau, Philippe Teillet (dir), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, éd. de l'OPC, 2008.

de diffusion ou de coopération, les réflexions sur l'aménagement culturel d'un territoire, la décentralisation de certaines activités, ne peuvent être considérées aujourd'hui comme très innovantes. De même, si, à l'occasion d'un renforcement de la coopération intercommunale, des champs d'intervention culturelle sont profondément traités et rénovés, c'est le plus souvent pour tenter à cette occasion de les mettre aux normes de ce qui se fait déjà ailleurs.

On note toutefois un fait nouveau : la création d'un EPCI ou un transfert de compétences culturelles sont l'occasion pour les acteurs politiques de se réappropriar ces questions. Ce retour à la « case » politique, pour un domaine qui avait cherché sa dépolitisation et sa professionnalisation, change la donne pour tous ceux qui s'étaient habitués à des rapports plus ou moins complices, mais bilatéraux et personnalisés, avec des directeurs des affaires culturelles, des adjoints à la culture, maires, présidents ou vice-présidents. Désormais, les choix culturels peuvent être débattus avec une pluralité d'acteurs politiques marchant plus au consensus qu'à l'autorité d'un patron.

Nos enquêtes ont de plus montré que les responsables intercommunaux à la culture sont souvent des personnalités sans expérience de ce domaine au niveau communal. Ce passage au politique emporte aussi un autre effet des intercommunalités. Les questions culturelles tendent à y être traitées au regard de leurs contributions aux grands enjeux des territoires concernés. Leur dimension sectorielle, la vocation des politiques culturelles à servir avant tout des enjeux artistiques, de façon à assurer un niveau optimal de production, de conservation ou de circulation des œuvres, s'atténue un peu au profit d'une réflexion sur leur contribution au bien commun local, qu'il s'agisse de développement économique, d'attractivité du territoire, de qualité de vie, de lien social, etc. Mais, le plus souvent, les questions culturelles sont avant tout abordées dans le cadre d'un paradigme classique, celui de l'accès de tous à « la » culture. Les approches transversales ne sont qu'émergentes. On peut regretter une absence de réflexion sur les responsa-

bilités que les acteurs culturels pourraient exercer sur un territoire sans renoncer à leurs valeurs (en matière par exemple de développement de la créativité, d'innovation sociale, de contribution au développement durable et au dialogue interculturel).

Le projet de réforme des collectivités territoriales est une repolitisation de cette question par le centre. Les organisations nationales d'élus locaux, mais aussi du secteur culturel, se mobilisent à l'occasion d'un débat susceptible de modifier le cadre de leurs activités. La seule fin de la clause générale de compétences pour les départements et régions suffirait à provoquer des changements importants. Mais l'expérience des structures intercommunales montre que certaines d'entre elles, dépourvues de compétences culturelles explicites, peuvent intervenir substantiellement en ce domaine au titre d'autres compétences. En outre, les assurances données par le chef de l'État, le comité Ballardur ou le rapport Belot, quant à la pérennisation du financement culturel de la part de toutes les collectivités, devraient rassurer. L'élection directe des conseillers communautaires en même temps que celle des conseillers municipaux donnera aux premiers une légitimité qui leur fait actuellement défaut, et aux débats communautaires une visibilité qu'ils n'ont pas actuellement. Mais cette réforme néglige les questions de participation des habitants, pourtant fortement débattues depuis quelques années.

La création des métropoles, nouveaux EPCI pour des territoires de plus de 450 000 habitants, recevant les compétences des communes, intercommunalités, département et région, voire certaines responsabilités étatiques, devra être observée attentivement. Elle constituera peut-être une première forme de reconnaissance du fait urbain qui marque la France comme bien d'autres pays. La composition des conseils communautaires à proportion des populations des communes membres devrait également contribuer à renforcer cette logique. Les pôles métropolitains, établissements de coopération entre EPCI de plus de 450 000 habitants, pourraient aussi permettre de soutenir les syner-

gies entre territoires urbains proches, et épouser assez facilement les espaces de coopérations entre acteurs culturels. La mission confiée aux préfets de mener une vaste concertation pour l'achèvement de l'intercommunalité et sa rationalisation est ambitieuse (disparition des communes isolées et des enclaves, réduction du nombre des syndicats). Si elle réussit, alors que nous avons souvent observé des interrogations sur le périmètre des coopérations, cette politique suscitera inéluctablement des besoins de coopération interterritoriale, par-delà les frontières d'intercommunalités. La mobilité des artistes, des œuvres et des publics, les communautés d'intérêts entre départements et régions (éventuellement transfrontalières) ouvrent des perspectives pour des politiques extérieures d'intercommunalités qui devront trouver leurs modalités.

Dans un cadre politique complexe, où la logique des mandats l'emporte souvent sur les étiquettes partisans, et dans un contexte alourdi par des situations financières problématiques, le gouvernement devra sans doute procéder à de nombreuses concessions. Les assurances données sur la pérennisation des financements croisés en matière culturelle augurent peut-être que les continuités l'emporteront sur les changements annoncés. ●

Janvier 2010