

# Intercommunalités culturelles

**D**epuis 1983 et le vaste mouvement de décentralisation, l'intercommunalité apparaît comme une véritable révolution dans le mode de gestion des territoires. En effet, l'émergence de structures de coopération intercommunale tant dans les milieux ruraux qu'urbains offre aux acteurs locaux une nouvelle échelle d'intervention permettant à la fois de contrebalancer l'émiettement communal français et, dans les milieux urbains, d'intégrer une logique d'agglomération.

## Christophe Noyé

Directeur de l'Observatoire  
de l'intercommunalité  
Assemblée des communautés  
de France  
cn.dr@noos.fr

Avec les communautés de communes, la loi ATR en 1992<sup>1</sup> a offert une forme de regroupement souple, qui a remporté un vif succès auprès des acteurs locaux. En moins de dix ans, près de 1 600 communautés de communes se sont créées et ont ravivé un mouvement intercommunal dont les districts représentaient la forme la plus courante, mais qui avait connu un développement modéré. En 1999, la loi portée par Jean-Pierre Chevènement a, notamment par le biais de fortes incitations financières, suscité un regain d'intérêt pour l'intercommunalité en milieu urbain. En deux années, 90 communautés d'agglomération, structures basées sur la solidarité financière des communes (taxe professionnelle unique) et aux compétences obligatoires étendues, se sont créées<sup>2</sup>. Aujourd'hui, on dénombre 2 000 structures intercommunales à fiscalité propre regroupant plus des deux tiers des communes et de la population. C'est donc de plus en plus souvent dans le cadre intercommunal que sont exercées les compétences communales.

## Compétences intercommunales : la culture en option

Les structures intercommunales ont, à l'origine, été conçues comme outil d'aménagement local, ainsi qu'en témoignent les compétences obligatoires au terme de la loi : le développement économique et l'aménagement de l'espace. Logiquement, ces deux compétences constituent les domaines majeurs d'intervention de ces structures<sup>3</sup> avec des taux d'intervention supérieurs à 80 %.

1. Loi 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République (ATR).  
2. Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette loi organise une réduction du nombre de formes juridiques. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, les structures intercommunales devront avoir opté pour un des trois statuts suivants : communauté urbaine pour les plus grandes agglomérations (plus de 500 000 habitants), communauté d'agglomération (agglomérations de plus de 50 000 habitants avec une ville centre d'au moins 15 000 habitants), ou, enfin, communauté de communes (sans seuil démographique).

3. Pour chaque catégorie d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) à fiscalité propre, la loi distingue des compétences obligatoires et des compétences optionnelles. Les premières, comme leur nom l'indique, sont imposées par la loi. En revanche, pour les secondes, il s'agit d'un choix parmi plusieurs compétences proposées. Les districts, forme ancienne d'intercommunalité à fiscalité propre, n'avaient que deux compétences obligatoires devenues sans objet avec le temps : d'une part les services de secours contre l'incendie transférés à l'échelon départemental, et d'autre part la gestion d'un parc de logement issu de la reconstruction et ayant disparu au fil des ans. C'est pour cette raison que les compétences rendues obligatoires (développement économique et aménagement de l'espace) ne couvrent pas 100 % des structures intercommunales. Cette situation disparaîtra avec les districts qui devront opter pour une des trois formes de communauté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, une des réformes introduites par la loi de 1999.

**Christophe Noyé**, géographe de formation, est consultant auprès de l'Assemblée des communautés de France. Il est également directeur de l'Observatoire de l'intercommunalité et chargé de cours à l'université de Paris XII-Créteil. Il a écrit plusieurs articles sur l'intercommunalité dans *Intercommunalités*, la revue de l'ADCF, et collabore à un Atlas de l'intercommunalité, en cours de parution.

Contrairement aux compétences obligatoires dont l'exercice est sous-tendu par le simple fait d'entrer dans le champ de l'intercommunalité à fiscalité propre, les compétences dites optionnelles résultent d'un choix. Cette relative latitude permet aux acteurs locaux de transférer les domaines dont ils jugent l'exercice plus pertinent au niveau intercommunal. L'observateur peut dès lors mesurer les priorités intercommunales autrement dit les compétences dont les communes ont accepté de se dessaisir au profit de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La culture appartient à cette catégorie des compétences optionnelles. C'est avec la loi ATR qu'apparaissent des formules prévoyant explicitement la gestion intercommunale « d'équipements culturels et sportifs ». De ce point de vue, l'émergence de la culture dans le champ intercommunal est indirecte et reste mal définie. La référence à la notion d'équipement renvoie à une logique d'aménagement de l'espace qui intègre moins la culture comme domaine à part entière que comme élément pouvant participer à une politique d'aménagement du territoire.

Force est de constater que les différentes compétences optionnelles sont inégalement investies par l'intercommunalité. Il faut d'abord distinguer la protection de l'environnement (principalement la gestion des ordures ménagères), qui s'est peu à peu imposée comme troisième domaine privilégié de l'intervention intercommunale, et qui affiche un niveau d'intervention des EPCI qui rivalise avec celui des compétences

obligatoires. Les caractéristiques de cette compétence expliquent ce succès : la gestion des ordures ménagères est coûteuse, et l'échelle communale trop réduite pour assurer une rentabilisation des investissements ; le service est commun à l'ensemble du territoire et ne génère donc pas d'inégalités entre les communes ; enfin, c'est un service qui ne dépend que marginalement des appartenances politiques, et dont l'effet électoral est probablement nul.

Les autres compétences optionnelles sont nettement en retrait, notamment les transports et la politique sociale, qui concernent respectivement 26 % et 33 % des structures intercommunales à fiscalité propre. Pour la première, la faiblesse de l'intervention intercommunale s'explique sans doute par le fait qu'elle concerne essentiellement le milieu urbain et, à ce titre, une partie seulement des EPCI. Pour la seconde, le caractère politiquement sensible constitue sans doute un frein à son transfert au niveau intercommunal. S'y ajoutent l'inégale répartition des besoins au sein du territoire intercommunal, et donc la réticence de certaines communes se jugeant moins concernées.

Avec 55 % des structures intervenant dans le domaine culturel, l'investissement des structures intercommunales dans cette compétence est donc au même niveau que celui enregistré pour le tourisme (55 %), ou encore le logement (60 %), les compétences optionnelles les plus courantes après la protection de l'environnement. Ce taux médian illustre en fait la dynamique positive que connaît cette compétence, encore largement ignorée il y a quelques

années. Comme pour le logement, elle suppose probablement une certaine maturité du territoire intercommunal et de ses acteurs locaux. Il s'agit le plus souvent d'une compétence acquise après quelques années d'existence, témoignant sans doute d'une certaine réticence des communes à se défaire d'un domaine d'action fortement valorisé et clairement identifiable par la population.

Une des principales caractéristiques de la culture intercommunale,

à l'instar du tourisme et du logement, est son développement à même hauteur dans les secteurs ruraux et urbains : tout au plus constate-t-on un taux d'intervention légèrement plus important pour les EPCI comptant plus de 20 000 habitants. Ces compétences sont en effet susceptibles de recouvrir des formes très diverses en fonction des territoires concernés :

du bibliobus à la médiathèque pour prendre l'exemple de la lecture publique.

L'émergence de la culture dans les territoires intercommunaux relève de logiques qui soulignent toutefois le caractère spécifique de ce domaine.

**L'émergence  
de la culture  
dans les territoires  
intercommunaux  
relève de logiques  
qui soulignent  
toutefois  
le caractère spécifique  
de ce domaine**

### La culture, pourquoi ?

Les motivations des structures intercommunales s'étant engagées dans le domaine de la culture peuvent paraître en décalage par rapport à l'objet initial de l'intercommunalité, dont les fondements sont la mise en commun de moyens et la mutualisation dans le cadre d'un projet de territoire.

De fait, les motivations qui relèvent de cette logique de coopération

sont relativement marginales<sup>4</sup>. Seulement 22 % des structures avancent comme motivation la recherche d'une complémentarité, ou la mise en réseaux des différents équipements du territoire. De même, seulement un peu plus du quart des structures déclarent avoir recherché à mutualiser les dépenses culturelles sur le territoire intercommunal. Enfin, moins de 20 % des structures se sont engagées dans ce domaine afin de mieux gérer les budgets consacrés à la culture. Les motivations liées à l'organisation du territoire ou à une amélioration en termes de gestion sont donc relativement annexes, ou peut-être simplement moins avouables compte tenu d'une césure entre la culture et les logiques économiques.

En revanche, une très forte majorité des EPCI déclare avoir investi ce champ d'intervention afin d'améliorer l'accès aux pratiques culturelles des habitants (71 %). Cette unanimité est toutefois ambiguë. En effet, dans le même temps, à peine plus de 15 % des structures déclarent avoir répondu à une demande du public. En fait, l'investissement résulte beaucoup plus souvent d'une sollicitation émanant de professionnels de la culture : associations ou responsables (32 %), ou encore des partenaires institutionnels (directions régionales des affaires culturelles, conseils généraux...). Le rôle de médiation et d'entraînement des acteurs professionnels vis-à-vis de la collectivité locale apparaît comme le vecteur principal de l'intervention intercom-

4. Les statistiques utilisées dans cet article sont les résultats d'une enquête menée par l'Assemblée des Communautés de France en collaboration avec le ministère de la Culture, la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), l'Observatoire des politiques culturelles et la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture auprès de 350 structures intercommunales représentatives des EPCI intervenant dans ce domaine. L'analyse de l'ensemble de l'enquête et des fiches de cas réalisées sur certaines expériences fera l'objet d'une publication dans le courant de l'année 2001. Sauf indication contraire, les pourcentages sont calculés par rapport à l'ensemble des structures intervenant dans le domaine de la culture.

munale. Ces derniers impulsent une dynamique qui résulte moins d'une demande des communes membres d'intercommunaliser le secteur culturel (35 %) que d'une volonté du conseil communautaire (72 %).

### La culture intercommunale est moins un facteur d'amélioration de l'offre en direction des habitants que le moyen d'assurer une plus grande attractivité du territoire

Pour les structures intercommunales, le choix de la culture relève souvent d'une stratégie globale de développement (64 %), et cela d'autant plus qu'il s'agit de structures intercommunales de petite taille. Ainsi, si la culture n'est sans doute pas envisagée sous l'angle de la mutualisation et de l'organisation du territoire, elle est appréhendée comme un outil de développement local, le moyen de renforcer l'attractivité du territoire.

Cette approche explique l'importance des objectifs en terme d'image du territoire. Même si ces derniers sont exprimés de façon différente en milieu urbain et en milieu rural, la mise en place d'actions culturelles sur un territoire intercommunal relève majoritairement d'une quête identitaire du territoire. Ainsi, en milieu urbain, 60 % des structures ambitionnent de « *contribuer à la construction de l'identité du territoire intercommunal* ». Dans les EPCI ruraux, il s'agit de créer « *une image de dynamisme culturel du territoire* » (60 %). Pour les uns et les autres, il s'agit bien de logiques identitaires mettant en jeu la nécessité d'une reconnaissance de la popula-

tion soit pour légitimer les territoires émergents que sont les structures intercommunales, soit pour améliorer leur attractivité. À ce titre, on pourra souligner que l'investissement fréquent des pays, nouvel échelon d'organisation intercommunale dans le domaine de la culture, relève sans doute, du même travail portant sur l'image du territoire. Ici, la culture rejoint le marketing territorial et le développement économique.

Cette orientation est de nature à fortement influencer les structures intercommunales dans le choix des actions entreprises.

### Moins d'équipements de proximité...

Trois grands domaines culturels ont été distingués dans l'enquête « Intercommunalité et culture » : la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine, les équipements et l'organisation, ou le soutien aux événements culturels. L'inégal niveau d'intervention est marqué : 53 % des EPCI organisent ou soutiennent des événements culturels, 52 % le font pour des actions de mise en valeur du patrimoine, mais seulement 44 % ont eu une action en matière d'équipements culturels. La situation est donc singulière, puisque c'est la compétence culturelle proposée par les lois sur l'intercommunalité « création, entretien et gestion des équipements » qui est la moins fréquente.

Ces résultats montrent que la culture intercommunale est moins un facteur d'amélioration de l'offre en direction des habitants que le moyen d'assurer une plus grande attractivité du territoire. Cela résulte aussi sans doute de la réticence des communes à se dessaisir d'équipements pour lesquels elles avaient consenti des investissements importants et qui constituent un élément valorisant de la politique municipale.

Cette timidité vis-à-vis des équipements culturels peut aussi résulter de la réticence des communes périphé-

## INTERCOMMUNALITÉS CULTURELLES

riques à participer au financement d'équipements le plus souvent localisés dans la ville centre. Cela relève d'un débat souvent vivace dans les territoires intercommunaux entre la ville centre, qui réclame une participation des communes périphériques à la gestion des équipements fréquentés par une population originaire de territoires dépassant largement l'espace communal, et les communes périphériques qui la refusent, au prétexte que ces équipements génèrent une animation et donc un développement qui bénéficie surtout à la ville où ils sont localisés. Ce débat des « charges de centralité » est de nature à empêcher un investissement massif des structures intercommunales dans le domaine spécifique des équipements culturels.

Ce n'est qu'avec l'émergence d'un consensus local sur ce sujet que l'intercommunalité peut alors avancer sur le développement des équipements. Les équipements les plus fréquemment intercommunaux sont les écoles d'art, au premier rang desquelles les écoles de musique (32 % des structures menant une action en matière de culture), ce qui s'explique sans doute par une fréquentation largement extra-communale, compte tenu du faible développement de ce type d'équipement dans les communes périphériques. Les bibliothèques et médiathèques concernent moins de 20 % des structures intercommunales, il en va de même pour les salles de spectacle. Ces dernières accusent un retard dont les raisons tiennent probablement à des offres concurrentes locales (petites bibliothèques municipales et salles polyvalentes) qui rendent moins aisée la démonstration de leur intérêt communautaire.

Les difficultés liées au développement d'équipements et les objectifs de développement et d'identification du territoire intercommunal ont sans doute incité l'intercommunalité à ouvrir des chantiers culturels en marge de l'intervention traditionnelle des communes.

### ... plus d'actions tournées vers l'extérieur

L'organisation de manifestations culturelles répond sans doute au double objectif d'assurer une meilleure attractivité du territoire sans concurrencer les communes. Près de la moitié des structures ayant mené des actions en matière culturelle ont ainsi participé à ou organisé une exposition ou un concert. Un quart des structures a organisé un festival ou un salon. Ce type de manifestations ponctuelles est à la fois un outil de développement local par l'attraction qu'il exerce sur les populations exté-

### L'intervention des structures intercommunales en matière de culture reste largement en retrait de celle des communes

rieures, et une façon de conforter la reconnaissance de territoires encore jeunes. Ici, la photographie, là, la bande dessinée ou les spectacles de rue, ce sont autant de « culture-labels ».

Les interventions intercommunales en termes de préservation et de mise en valeur du patrimoine répondent à peu de chose près à la même logique. Elles soulignent d'abord la proximité entre la compétence culture d'une part, et celle du tourisme d'autre part. Là encore, l'ambition relève davantage du développement local et de l'attractivité du territoire que de l'amélioration du cadre de vie. Pour près de 60 % des structures intercommunales, la mise en valeur du patrimoine est associée à une action culturelle, pour la moitié de ces 60 %, il s'agit d'opérations de signalétique

(bornage historique...). Qu'il s'agisse des secteurs ruraux ou des agglomérations urbaines, la culture par l'intermédiaire du patrimoine constitue un potentiel de développement économique qui sera capitalisé par le renforcement de l'attractivité touristique.

Patrimoine ou manifestations artistiques sont donc bien caractéristiques de l'intercommunalité culturelle en ce qu'elles soulignent la vocation de développement local de nouveaux territoires de l'action publique.

L'intervention des structures intercommunales en matière de culture reste largement en retrait de celle des communes. Dans le rapport parfois complexe qui unit communes et intercommunalités, le transfert des équipements est sans doute un processus qui nécessite une certaine maturité que toutes les structures intercommunales n'ont pas atteinte, compte tenu de leur jeunesse. Aujourd'hui, la culture est un domaine partagé. La gestion municipale des équipements de proximité est en grande partie préservée, l'intercommunalité se réservant les actions plus spectaculaires et attractives.

Cette situation est appelée à évoluer. En effet, l'augmentation de la demande de la population en matière culturelle et les enjeux en terme de concurrences territoriales vont progressivement imposer le dépassement du clivage centre/périphérie sur la question des équipements, et affirmer l'évidence de l'intérêt communautaire des équipements culturels.

D'ores et déjà les possibilités techniques offertes par les nouvelles technologies de communication offrent des possibilités de concilier centralité et diffusion, comme en témoignent les récentes expériences de mises en réseau d'équipements culturels.

Février 2001