

Culture et intercommunalité : Les nouveaux défis

Introduction à la démarche de concertation territoriale du Conseil départemental des Côtes d'Armor

La Bretagne est une terre pionnière en matière d'intercommunalité, notamment d'intercommunalité culturelle. Dans les années 2000, elle a su, plus que d'autres régions, faire vivre l'esprit de coopération intercommunale. Cependant, aujourd'hui les collectivités territoriales et les acteurs de terrain sont confrontés à de multiples défis, notamment celui de la recomposition des territoires intercommunaux et, plus généralement, celui d'intégrer l'ensemble des conséquences de la réforme territoriale, celui de la nécessité de donner une âme, une identité à ces nouveaux territoires, celui de penser, d'imaginer et de (re)structurer un projet culturel à cette nouvelle échelle. Les Côtes d'Armor présentent à cet égard une situation originale et complexe dans la mesure où l'aire départementale voit le nombre d'intercommunalités passer d'une trentaine à huit. Comment aborder une telle transformation ? Comment mobiliser et accompagner l'ensemble de ces EPCI afin de les sensibiliser à la nouvelle donne et de les épauler dans leur réflexion ? Ce sont ces préoccupations qui ont conduit le Conseil départemental des Côtes d'Armor, en collaboration avec la Région et la DRAC Bretagne, à prendre l'initiative, avec l'appui de l'Observatoire des politiques culturelles, d'une démarche participative, coopérative et expérimentale

impliquant l'ensemble des intercommunalités (les quatre communautés de communes et les quatre communautés d'agglomération) présentes sur le territoire départemental.

Une période de grande transition

S'il fallait qualifier la période que nous vivons du point de vue des changements qui traversent la culture, les politiques culturelles, l'organisation et la gouvernance territoriale de la France, nous pourrions soutenir sans peine qu'il s'agit d'une époque de grande transition. Pour aller plus loin dans la compréhension de cette phase de notre histoire, il convient de constater que le numérique et la mondialisation impactent de fait depuis longtemps le local sur bien des aspects, en particulier sur le plan culturel. Certes, la fracture numérique demeure encore un problème, notamment pour certains territoires encore peu ou non desservis par la couverture numérique. Néanmoins, aujourd'hui, une très grande majorité de la population a potentiellement accès, en quelques clics, à des ressources culturelles issues d'internet et des réseaux sociaux. Mais ces choix se font-ils avec le discernement et la médiation nécessaires ? Les manières de faire art et culture évoluent également sensiblement et bousculent la façon dont on pense la participation des habitants à la vie culturelle. Les relations que tout un chacun peut entretenir avec les arts et la culture ne se construisent plus – et ne se formulent plus – de la même manière qu'autrefois lorsqu'il n'était question que de construire un « accès à l'offre culturelle » dans une logique classique de démocratisation de la culture. Aujourd'hui la demande d'expression de soi, de participation et de contribution impose une autre manière de concevoir les politiques culturelles. C'est notamment à ces enjeux que voudrait répondre la notion de droits culturels.

Sens et enjeux de la réforme territoriale

Ces questions s'entrecroisent avec la mise en œuvre de la réforme territoriale. Un processus engagé en 2015, qui est appelé à se poursuivre durant de longues années. Cette réforme comporte trois volets :

- la loi dite MAPTAM (ou MAPAM) : loi du 27 janvier 2014, dite de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Elle concerne plus particulièrement les Métropoles

comme l'indique son intitulé, mais elle comporte aussi toute une série d'éléments qui ont des incidences sur l'ensemble de l'échiquier territorial.

- la loi du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. Cette loi a établi la carte régionale redessinant le territoire métropolitain en 13 régions au lieu de 22. La Bretagne fait partie des régions qui n'ont pas changé de périmètre.

- la loi NOTRe : loi du 7 août 2015 relative à la *nouvelle organisation du territoire de la République*. Ce dernier volet de la réforme touche globalement à l'organisation des territoires. Elle redéfinit le rôle des régions ainsi que le cadre intercommunal.

Que faut-il retenir plus particulièrement de cette réforme ?

Elle vise à renforcer la responsabilité des régions et des métropoles mais aussi à réorganiser et dynamiser l'intercommunalité.

Compétence partagée

La loi NOTRe institue une « compétence partagée » entre les collectivités territoriales dans leurs domaines d'intervention non obligatoires que sont le tourisme, le sport et la culture. On peut considérer qu'il s'agit d'une forme d'exception législative à la suppression de la clause générale de compétence, finalement entérinée par cette réforme. **Seules les collectivités de plein exercice sont concernées. Ce n'est pas le cas des Établissements Publics de Coopération Intercommunale.** Demandons-nous alors si cela protège l'implication des collectivités territoriales dans la culture ? En réalité, hier comme aujourd'hui, l'investissement culturel des collectivités dépend en premier lieu de l'ambition propre à chaque collectivité en la matière. Toutefois la notion de compétence partagée met l'accent sur l'enjeu de la coopération des collectivités publiques. Une idée qui mérite d'être creusée au moment où les dotations aux collectivités se rétractent. Comment gagner en efficacité et en efficience dans un tel contexte sinon en pensant et en agissant davantage en coopération et en transversalité ?

CTAP

La loi MAPTAM prévoit l'instauration d'une Conférence territoriale d'action publique (CTAP) dans chaque région, destinée à rassembler les représentants des collectivités en vue de débattre de leur coopération à l'échelle régionale. Les régions sont appelées à animer cette nouvelle instance de concertation et de gouvernance. La Loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, votée par ailleurs, va plus loin en prévoyant des **CTAP consacrées spécifiquement à la culture**. On pourrait espérer que cette instance favorise la construction de la compétence partagée en matière culturelle, à condition qu'elle soit véritablement activée.

Délégation de compétences

Il s'agit avec cette disposition de permettre éventuellement à une collectivité territoriale ou une intercommunalité d'assumer des responsabilités qui relèvent de l'État. Délégation ne signifie pas transfert de compétences mais on peut imaginer qu'elle constitue une disposition transitoire dans ce sens. La Bretagne a porté très tôt sa candidature en faveur d'un tel transfert dans plusieurs domaines culturels. Au cours des débats sur ce principe, certains acteurs ont exprimé la crainte que puisse se mettre en œuvre une délégation de compétences dans le domaine artistique, un champ où l'État apparaît comme un meilleur garant de neutralité.

Le rôle culturel des régions

Dans la Loi MAPTAM, les régions se voient reconnaître une compétence « *pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et l'aménagement du territoire* ». La responsabilité culturelle des départements n'est pas évoquée dans la réforme territoriale qui met avant tout l'accent sur leur rôle social. Pourtant les départements ont quelques compétences obligatoires dans ce domaine (lecture publique, archives départementales, petit patrimoine). La loi confie également aux régions une responsabilité en matière de langues régionales. Cette disposition n'est pas anodine. Souvenons-nous : la Charte des langues régionales et minoritaires promue par le Conseil de L'Europe dès 1993 n'a pas pu être ratifiée par la France au prétexte que le français est la langue de la République. Comment alors la France peut-elle promouvoir le principe de diversité culturelle sur la scène internationale, jouer un rôle si actif dans l'adoption de la convention

de l'UNESCO (2005) et rester sur le bord de la route par rapport aux langues et cultures régionales ? La disposition de la loi MAPTAM se veut pragmatique à cet endroit mais elle a tout de même une portée symbolique à ne pas négliger.

Intercommunalités, métropoles et culture ?

La réforme territoriale met l'accent sur la problématique intercommunale de plusieurs points de vue. Mais qu'en est-il par rapport à la culture ? Seules les Métropoles se voient attribuer une compétence dite « obligatoire » mais uniquement en ce qui concerne « *la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels* ». Le texte de la loi est sur ce sujet quasi-identique à celui qui régissait les communautés urbaines. D'une façon générale, l'élaboration de véritables politiques culturelles intercommunales pour l'ensemble des EPCI dépend en premier lieu de l'accord que les élus des communes sont capables de dégager.

Droits culturels

Le Sénat s'est beaucoup mobilisé pour introduire un article original dans la loi NOTRe. L'adoption de cet article ne fut pas évidente mais finalement les parlementaires ont trouvé une base d'accord pour mentionner le principe de droits culturels : « *La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* ». Si la reconnaissance de ces droits correspond à une suite logique de la position de la France par rapport à son discours et son positionnement dans les débats sur la diversité culturelle, certains acteurs ont exprimé la crainte que ce principe introduise une forme de relativisme dans la conception des politiques culturelles, là où d'autres estiment qu'ils font plus de place à la reconnaissance des personnes et de leurs identités. Si l'on veut bien s'écarter des faux débats et des jeux de posture, la notion de droits culturels peut nous aider à mieux appréhender les différents registres de relation que chacun peut nouer avec la culture. En définitive, cette notion veut signifier qu'il faut prendre en compte la problématique de la participation des habitants à la vie culturelle de manière plus large en favorisant *et* la démocratisation culturelle, *et* la reconnaissance *et* l'accompagnement des pratiques artistiques et culturelles des habitants ainsi que leur contribution culturelle. Elle implique de veiller aussi aux populations les plus fragiles ou les plus

éloignées de l'offre culturelle (personnes âgées, personnes handicapées, populations plus isolées, etc).

Intercommunalité et culture : quels enjeux ?

Les EPCI jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion et l'aménagement des territoires. Ils assument des services de base essentiels au vivre ensemble, que ce soit dans l'accompagnement des mobilités, le développement économique, la voirie ou la gestion des déchets. Dans le domaine culturel, leur part a sensiblement progressé. Elle représentait, en 2014, 1,7 milliard d'euros par an, environ 20% du budget du bloc local (les communes et leurs groupements)¹ près de deux fois plus que le budget culturel de l'ensemble des régions, plus que le budget des départements (1,4 milliard d'euros / an). Cet effort s'il est inégal d'un EPCI à l'autre, s'inscrit dans une tendance lourde qui s'est accéléré depuis 2010 (+26%). Or, les habitants peinent encore à bien identifier cette instance politico-institutionnelle dont le rôle est encore renforcé par la réforme territoriale. On reconnaît sans peine sa commune, son maire. Cela est beaucoup moins vrai pour l'EPCI dont on dépend, d'autant que nombre d'entre eux ont été amenés à se projeter dans un nouveau périmètre. Il y a là un déficit qui entame la qualité de notre vie démocratique. Comment dès lors susciter une image fédératrice du territoire intercommunal ? Comment éveiller une citoyenneté intercommunale ? Comment mieux articuler territoire de vie, territoire de projet, et territoire politico-institutionnel ? La culture a un rôle à jouer dans cette perspective dans le cadre intercommunal.

La culture, point d'appui du récit territorial

La présence artistique sur les territoires, l'accompagnement des pratiques artistiques et culturelles des habitants, l'existence de lieux ou d'événements structurels constituent autant d'éléments pouvant servir de points d'appui à un nouveau récit territorial. Or, les EPCI sont le plus souvent en manque d'un tel récit. De plus, la culture correspond à un domaine de l'intérêt général auquel les habitants se montrent d'autant plus sensibles qu'ils constatent tantôt la faiblesse

¹ *Dépenses culturelles des collectivités territoriales : 9,3 milliards d'euros en 2014*, Jean-Cédric Delvainquière, François Tugores, ministre de la culture - DEPS - Culture Chiffres 2017/3 n°3.

du service rendu en la matière, tantôt, que l'offre varie fortement d'une commune à une autre. Par exemple, en matière d'éducation artistique et culturelle, on constate des situations d'injustice entre des enfants relevant du même territoire de vie. Comment améliorer le caractère équitable des services culturels de base ? Voici l'une des questions majeures dont les intercommunalités auront à se saisir dans les prochaines années.

Élaborer une politique culturelle intercommunale comme une plus-value

Certains élus ont pu considérer par le passé, faute d'expériences et d'exemples suffisants, que le développement d'une politique culturelle intercommunale risquait d'absorber ou de fragiliser les politiques de proximité mises en œuvre par les communes. En réalité, la vocation d'une telle politique est avant tout d'apporter une plus-value à l'ensemble du territoire en mutualisant des moyens à une échelle plus grande que celle de la commune, c'est-à-dire de faire ce qu'une commune concédérée isolément ne sait pas faire ou ferait moins bien. De plus, le contenu d'une compétence culturelle communautaire est défini par les élus eux-mêmes. Il est donc à géométrie variable. Il repose d'abord sur leur (bonne) volonté et leur sens de la solidarité territoriale. Bien entendu, il dépend éminemment du contexte du territoire, de sa singularité. Une politique culturelle intercommunale ne peut que s'éloigner de l'idée de modèle à suivre car elle doit inventer celui qui s'adapte le mieux à sa réalité, ses besoins, sa population. Toutefois, il n'est pas inutile de tirer les leçons des années 2000 sur le plan de l'intercommunalité culturelle. Somme toute, peu d'EPCI ont su concevoir des politiques culturelles intercommunales dignes de ce nom, se contentant souvent de gérer un ou des équipements. Plus rares sont celles qui ont assumé l'ensemble d'une politique sectorielle (lecture publique ou enseignements artistiques en premier lieu). Exceptionnelles celles qui ont conçu une politique culturelle intercommunale plus globale².

Pour une méthodologie de projet culturel intercommunal

En termes méthodologiques, le premier pas consistera à élaborer des diagnostics des forces et faiblesses du territoire, à repérer les

² Emmanuel Négrier, Philippe Teillet, Julien Préau, *Intercommunalités : le temps de la culture*, préface Cécile Martin et Jean-Pierre Saez, les éditions de l'OPC, 2008 ; « Le nouveau visage de l'intercommunalité culturelle », dossier *Intercommunalités*, janvier 2008, ADCF.

dynamiques artistiques et culturelles existantes pour mieux les stimuler demain. En associant davantage les habitants et les opérateurs culturels à ce débat, en inscrivant leur démarche dans une perspective régulière d'évaluation partagée, en renforçant les logiques de réseau, en travaillant étroitement avec le département, la région et la DRAC, les intercommunalités de nouvelle génération pourraient inventer des projets culturels plus qualitatifs que leurs prédécesseurs. Pour avancer dans cette voie, elles auront aussi besoin de recourir à des compétences internes destinées à administrer et animer leur démarche aux côtés des élus. Le recours à de telles compétences est un préalable indispensable à l'écriture d'un projet culturel de territoire.

Conclusion : donner un sens au territoire, prendre en compte les logiques de vie des habitants

Mais de tels enjeux ne concernent pas que les élus. Les opérateurs culturels, les acteurs œuvrant dans d'autres secteurs (éducatif, économique, touristique, environnemental...), les associations, les habitants ont vocation à nourrir ce débat. On peut remarquer que dans la phase précédente de l'intercommunalité culturelle, les acteurs artistiques et culturels se sont peu investis ou ont été peu sollicités, le débat sur la culture restant l'apanage des seuls élus communaux représentés dans les EPCI. Comment donner un sens lisible et visible à un (nouveau) territoire ? Comment créer plus de relations entre les habitants à l'intérieur de cet espace ? Comment prendre la mesure du fait que l'on vit sur un territoire plus vaste que la commune et que cette réalité sociale doit pouvoir trouver une traduction dans l'ensemble des politiques publiques, notamment celles qui ont en charge la culture ? Comment sortir d'une vision technocratique des intercommunalités et tenter d'apporter des réponses adaptées au défi démocratique qui les attend ? La culture représente une ressource de premier choix pour répondre à ces questions.

Jean-Pierre Saez
Observatoire des politiques culturelles