

La gestion des ressources culturelles de l'éducation artistique à l'échelle intercommunale

Philippe Teillet

Maître de conférences en science politique
Université d'Angers

Avant d'évoquer la place que l'éducation artistique, ou plus précisément, la gestion des ressources de l'éducation artistique peut occuper dans l'intercommunalité, il est nécessaire de rappeler les différents régimes d'intercommunalité aujourd'hui disponibles. Mais, en guise d'introduction, il est sans doute utile de présenter les logiques qui sont au principe de l'actuelle politique de renforcement et de redéfinition de l'intercommunalité. Il s'agit, d'un côté, des interrogations relatives à l'organisation administrative et politique de la France et, de l'autre, des évolutions de la politique d'aménagement du territoire.

L'organisation administrative de la France

L'histoire (Révolution française, puis deuxième moitié du xx^e siècle) a vu se construire en différentes phases un empilement des niveaux d'action publique : communal, intercommunal, départemental, régional, national, puis européen. Cette superposition de strates décisionnelles n'a cependant pas fait disparaître le morcellement du territoire en plus de trente-six mille communes, qui constitue une incontestable singularité française. Ce pays est, aujourd'hui encore, organisé sur une base proche des paroisses de l'ancien régime. Or, cette situation est devenue particulièrement problématique. D'une part, en raison des interdépendances accrues entre territoires et populations (échanges économiques, bassins d'emplois, bassins de vie, rayonnement de manifestations ou d'équipements culturels, réseaux matériels ou immatériels) qui, dans le cadre des agglomérations ou des territoires ruraux, ne s'inscrivent plus dans les découpages administratifs traditionnels. D'autre part, en raison de la décentralisation issue des lois Defferre de 1982 et 1983 qui ont distribué des compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales d'une façon à la fois peu lisible pour les citoyens ordinaires et uniformes (les mêmes compétences aux collectivités de même niveau), alors que les situations et les ressources sont loin d'être homogènes, surtout s'agissant des communes. Rappelons encore que, parmi les trente-six mille six cents communes recensées, 60 % ont moins de 500 habitants, 90 % moins de 2 000. Cet

émiettement du territoire national nuit donc à l'effectivité de la décentralisation, elle-même conçue de façon trop abstraite.

Toutefois, modifier cette situation par une réforme volontariste émanant du pouvoir central est impossible. En raison, d'abord, du principe de l'autonomie locale (art. 72 de la constitution de 1958), ensuite, du cumul de mandats chez les parlementaires et des interdépendances entre élus qui ont pour effet – comme le montrent les hésitations sur ce point du gouvernement Raffarin – de rendre politiquement délicate toute modification de l'organisation administrative et politique du territoire (pour peu, par exemple, que le chef du gouvernement soit considéré comme « régionaliste », ce sont à la fois les jacobins et les départementalistes qui montent au créneau). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les lois Defferre se sont bien gardées d'aborder la question du découpage du territoire. C'est pourquoi aussi les gouvernements récents se sont plutôt rangés du côté de politiques incitatives en faveur de la coopération intercommunale.

Celles-ci peuvent prendre deux formes : le partenariat, au travers de contractualisations ou de financements croisés, ou la coopération institutionnelle par la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), c'est-à-dire de personnes morales de droit public chargées de gérer un certain nombre de compétences confiées par les communes qui les constituent. Ces établissements ont une composition semblable à celle des collectivités locales : une assemblée (formée de représentants des communes) et un exécutif désigné par cette assemblée. Toutefois, les EPCI n'ont pas de compétence générale, ils ne peuvent, comme tout établissement public, qu'exercer les compétences qui leur ont été dévolues. Inversement, les compétences transférées échappent désormais à l'intervention des communes appartenant au territoire couvert par l'EPCI.

Si la création d'EPCI peut favoriser une prise de conscience intercommunale et permettre d'avancer sur la voie de la suppression d'un niveau d'action publique (communal ou départemental), on observe, pour le moment, que ces structures se sont ajoutées aux collectivités territoriales, quitte à rendre encore plus difficile la lecture de l'organisation du territoire (aux trente-six mille communes se sont en effet ajoutés près de dix-huit mille EPCI).

Les évolutions de la politique d'aménagement du territoire

Depuis la Libération, l'aménagement du territoire a changé à la fois d'objectifs et de modalités. S'agissant des objectifs, on est passé d'une politique limitée à la reconstruction, à l'équipement et au redéploiement industriel à une politique qui intégrait également le développement économique du territoire, puis, à partir des difficultés économiques et sociales de la seconde moitié des années soixante-dix, à une action en faveur de territoires (en déclin, puis en reconversion). Enfin, plus récemment, est apparu, dans ce cadre, l'objectif du développement durable, soit « un développement qui réponde aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (rapport Brundland, 1987), soucieux donc de ménager et pas seulement d'aménager le territoire. S'agissant des modalités, l'évolution a consisté à

rompre progressivement avec une politique très centralisée pilotée par l'État et ses services (la Datar) et uniformisant l'équipement du territoire. L'aménagement du territoire s'est progressivement transformé en une politique soutenant un développement différencié et dont le contenu est désormais fixé par la loi (lois « Pasqua » du 4 février 1995 et « Voynet » du 25 juin 1999). En outre, dans le cadre d'une action en faveur du développement durable, cette politique incite à la structuration de territoires solidaires, donc à l'intercommunalité. Mais il s'agit désormais de substituer à une intercommunalité de gestion (de services locaux), une intercommunalité de projets, c'est-à-dire de favoriser des démarches prospectives, sur la base de diagnostics partagés, à l'échelon de territoires intercommunaux. Enfin, dernier changement de méthodes, il s'agit désormais d'associer la société civile, les habitants et les associations ou des intérêts privés à la définition des choix collectifs, d'articuler, en matière d'aménagement du territoire, démocratie représentative et démocratie participative.

Le nouveau paysage intercommunal

Pour une présentation synthétique de ce paysage tel qu'il résulte notamment de la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999, nous allons distinguer ici trois types d'organisations : les EPCI, les pays issus, pour leur part, des lois « Pasqua » et « Voynet » et l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) qui, tout en obéissant à des logiques spécifiques, peut constituer une formule de coopération intercommunale en matière culturelle.

Les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale)

Les syndicats de communes

Formule la plus ancienne (1890 pour les SIVU, syndicats intercommunaux à vocation unique), elle correspond à une démarche d'associations de communes dans le but de gérer un service commun. Les SIVOM, syndicats intercommunaux à vocation multiple, (1959) ont pour objet la gestion de plusieurs services et, depuis 1988 (loi « Galland » du 5 janvier 1988), existe la possibilité de constituer un syndicat « à la carte » : toutes les communes ne sont pas tenues de partager la gestion de tous les services assurés par le syndicat.

Leur création est à l'initiative des communes et est arrêtée par une décision préfectorale, après avis simple du conseil général concerné. La représentation des communes est libre ou, à défaut, de deux délégués par commune. Le syndicat est administré par un comité syndical (assemblée) et un bureau et est financé par une participation des communes ou une fiscalité additive.

Les communautés de communes (CdC), loi du 6 février 1992

Il n'y a pas, dans ce cas, de définition du territoire concerné (rural, urbain, péri-urbain), aucun seuil de population n'a été fixé, mais la logique semble plutôt, aujourd'hui, réserver cette formule à des territoires ruraux. La loi « Chevènement » n'a pas modifié leurs règles de compétences. Mais elle précise que ces territoires sont

d'un seul tenant et sans enclave et apporte quelques changements dans les règles de fonctionnement (règles de répartition des sièges, notamment). La représentation des communes s'effectue dans le cadre d'un conseil communautaire et d'un bureau (président et vice-président).

Les compétences de ces EPCI comprennent des éléments obligatoires (aménagement de l'espace et actions de développement économique) et optionnels, soit une option à choisir parmi les suivantes : environnement, logement et cadre de vie, voirie, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'enseignement élémentaire et pré-élémentaire. Les communes créant un EPCI, de ce type ou d'un autre, peuvent toujours choisir de dépasser les compétences minimales imposées par la loi et ajouter aux précédentes des compétences désignées alors comme facultatives.

Les ressources des communautés de communes peuvent être constituées d'une fiscalité additive aux impositions locales, d'une taxe professionnelle de zone (décision adoptée à la majorité des deux tiers des communes), d'une taxe professionnelle d'agglomération (décidée à la majorité des trois quarts des communes).

Les communautés d'agglomération (CdA)

Création de la loi Chevènement, ces EPCI regroupent des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants (sauf si elle est chef-lieu de département, auquel cas le seuil ne s'applique pas). Ses compétences de plein droit (obligatoires) comprennent le développement économique (responsable des infrastructures liées au développement économique), l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat (notamment politique du logement social), la politique de la ville : dispositif contractuel de développement urbain, dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Les compétences optionnelles sont également plus nombreuses que dans le cas des communautés de communes, puisqu'elles sont d'au moins trois parmi les suivantes : voirie, assainissement, eau, lutte contre les pollutions et nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Comme dans le cas précédent, des compétences facultatives peuvent s'ajouter à ce minimum légal et à la volonté des communes constituant ces groupements. C'est, par ailleurs, le conseil de communauté qui détermine aux deux tiers l'intérêt communautaire et donc les équipements ou responsabilités qui, dans certains domaines, relèvent désormais de l'EPCI.

Les communautés urbaines révisées (CU)

Auparavant, leur seuil de constitution a été fixé à 50 000, puis à 20 000 habitants. Désormais, il est rehaussé à 500 000 habitants. On distingue donc, parmi les quatorze communautés urbaines existantes, celles qui ont été créées avant la loi Chevènement et qui peuvent être situées en dessous de ce seuil et celles créées après. Ainsi, Lyon, Lille, Marseille comptent plus ou près de un million d'habitants; Bordeaux, 671 000; Nantes, 568 000; Strasbourg, 456 000; Nancy, 264 000; Brest, 221 000;

Dunkerque, 212 000 ; Le Mans, 188 000 ; Cherbourg, Arras, Le Creusot, entre 90 000 et 100 000 ; enfin, Alençon avec 52 000 habitants dépasse à peine le seuil minimal des communautés d'agglomération.

Leurs compétences, déjà très larges antérieurement, ont été redéfinies. Il ne s'agit que de compétences obligatoires :

- développement et aménagement économique, social et culturel, dont : « construction, aménagement, gestion, entretien, animation d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, de lycées et de collèges » ;
- aménagement de l'espace communautaire ;
- politique d'équilibre social de l'habitat : logement social, opérations programmées d'amélioration de l'habitat ;
- politique de la ville et prévention de la délinquance ;
- gestion des services d'intérêt collectif : assainissement et eau, cimetières et crématoriums, abattoirs, marchés et MIN, services d'incendie et de secours ;
- environnement et politique du cadre de vie.

Là encore, c'est le conseil de communauté qui détermine à la majorité qualifiée l'intérêt communautaire.

Enfin, les districts (créés en 1959) et les communautés de villes (1992) devaient se transformer avant le 1^{er} janvier 2002 dans l'une ou l'autre des formules intercommunales suivant leurs situations.

Deux remarques pour terminer sur ce point.

- Les incitations financières

De façon à encourager la coopération intercommunale, le gouvernement a prévu de conforter les dotations des EPCI à proportion de leur degré d'intégration. C'est pourquoi, si cette incitation est dans le cas des communautés urbaines de 471 francs par habitant, elle est de 250 francs pour les communautés d'agglomération et de 175 francs pour les communautés de communes ayant adopté une taxe professionnelle unique.

- La notion d'intérêt communautaire

Cette notion permet, lorsque la loi l'évoque, de distinguer ce qui relèvera de la compétence de l'EPCI et ce qui restera dans le giron des attributions communales. C'est pourquoi la définition des compétences intercommunales comprend deux phases, celle du transfert (des communes vers l'EPCI), dans le respect des contraintes législatives, celle de la définition de l'intérêt communautaire (pour les domaines divisés entre responsabilités communales et intercommunales).

Dans le cadre des CdA et des CU, cette seconde décision est prise au sein du conseil communautaire. La loi ne définit pas le contenu de cet intérêt et les élus intercommunaux sont libres de le faire, de fixer ou non des critères constitutifs de cet intérêt, de décider au coup par coup qu'un équipement culturel, par exemple, est d'intérêt communautaire.

Il est envisageable de faire référence ici à des notions comme le rayonnement (la provenance des publics), la subsidiarité (le niveau le plus efficace étant attributaire de la compétence), la complémentarité (l'intervention intercommunale étant définie à partir de ce qui peut utilement compléter l'offre communale) ou la solidarité (l'intervention de l'EPCI visant à soutenir les communes les plus faibles). Les pratiques observables semblent plutôt s'orienter vers une logique de décisions au coup par coup, sans que l'intérêt communautaire ne bénéficie d'une définition a priori. On observe que, dans le cas des CU, l'absence de vote sur les équipements d'intérêt communautaire vide la compétence culturelle obligatoire de tout son sens.

Les « pays »

Leur définition peut s'énoncer simplement comme celle de territoires cohérents et de projet. S'agissant de la cohésion, la loi Voynet a repris la formule de la loi de 1995 : un espace caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. L'initiative de la création d'un pays vient de communes ou de groupements de communes et aboutit à l'adoption d'un périmètre d'étude (arrêté du préfet de région, après avis simples du ou des conseils généraux concernés et du conseil régional (voire des conseils régionaux pour un pays inter-régional) et avis conforme de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire –CRADT–).

S'agissant du projet, un pays se caractérise, en effet, par l'élaboration d'une charte pour laquelle la loi impose la création d'un conseil de développement. Elle laisse les initiateurs du pays libres d'en définir la composition (forces vives, organismes consulaires, associations, personnalités qualifiées, comités d'expansion, élus). Ce conseil est, selon le texte de la loi Voynet « associé » (sans précision) à l'élaboration de cette charte. Celle-ci est ensuite adoptée par les communes ou groupements de communes à l'initiative du pays, puis transmise au préfet qui, après avis des département(s) et région(s) et avis conforme de la CRADT, adopte par arrêté le périmètre définitif du pays.

La situation actuelle des pays¹ est la suivante : trois cent trente sont en constitution, cent soixante-quinze en périmètre d'étude, cinquante-cinq en périmètre définitif. Ils rassemblent près de 60 % des communes françaises et environ 25 millions d'habitants. De fortes disparités régionales apparaissent avec des régions de couverture quasi intégrale (Bretagne, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Centre) et d'autres où n'existent que des prototypes isolés (Corse, Île de France, DOM, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes). En moyenne, un pays compte quatre-vingt-dix communes et 80 000 habitants (mais certains n'en rassemblent que 25 000 et d'autres 250 000). Comme la loi Voynet souhaitait le favoriser, il existe des pays urbains en cours de constitution ou constitués, comprenant des CdA ou CU comme Le Mans, Saumur, Cholet, Angers, Cherbourg, Brest, Alençon, Rennes, Amiens...

1. Cf. PORTIER, N., « Pays : passer des projets aux contrats », *Pouvoirs locaux*, n° 54, III / 2002. La situation présentée dans cet article est celle du 30 avril 2002.

Les agglomérations (CdA, CU ou CdC ayant adopté une TPU), comme les pays, peuvent contractualiser avec l'État et la région après avoir élaboré un projet d'agglomération. À la différence des pays, les conseils de développement créés à cette occasion sont seulement consultés sur ces projets avant leur adoption définitive par les instances communautaires.

Pour les pays, le contrat est signé :

– quand le territoire est recouvert par un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, avec le ou l'ensemble de ces groupements ;

– avec un syndicat mixte créé pour fédérer les communes et groupements de communes et qui est, soit « fermé » (il ne comprend alors que les communes ou les EPCI), soit « ouvert » (il intègre également d'autres personnes publiques comme des chambres consulaires ou d'autres établissements publics – EDF, ONF –) ;

– avec un groupement d'intérêt public de développement local, organisme à statut public qui permet l'association de personnes publiques et privées, acteurs du développement économique, social et culturel du pays.

Les pays ayant contractualisé avec l'État et la région la mise en œuvre de leur charte, comme les agglomérations avec leurs projets, pourront bénéficier du volet territorial des contrats de plan et donc des sources de financement prévues à ce titre, mais à condition que les contrats soient signés avant fin 2003 (étape à mi-parcours des contrats État-région conclus pour 2000-2006), moment où ces contrats sont soumis à révision. L'empressement qui résulte de ces échéances proches tend malheureusement à favoriser la médiocrité des diagnostics et des projets de territoire.

L'établissement public de coopération culturelle

Cette formule de coopération spécifique au secteur culturel créée par la loi du 4 janvier 2002¹ répond à une logique très singulière. Il ne s'agit pas, en effet, de contribuer à l'aménagement et au développement durable du territoire. Il s'agit plutôt de permettre aux collectivités publiques d'organiser, d'une façon juridiquement pertinente, leur collaboration en matière culturelle.

L'avantage de l'EPCC est que, comme tout établissement public, il confère une autonomie juridique à l'activité concernée. Par ailleurs, la loi laisse le choix entre deux catégories d'établissements, à caractère industriel ou commercial (EPIC, pour ceux dont l'activité est assimilable à celle d'une entreprise) ou administratif (EPA, pour les autres), dont les incidences principales concernent le statut du personnel, de droit privé dans le premier cas (hors le directeur et le comptable), de droit public dans le second. Au-delà du conseil d'administration, où un accord amiable fixe la répartition des sièges (à la seule réserve que la majorité des membres est constituée de représentants des collectivités publiques – État et collectivités territoriales –, le reste

1. Voir pour plus de précisions : PONTIER, Jean-Marie, « L'établissement public de coopération culturelle, un nouvel outil juridique pour la culture ? », *AJDA*, mai 2002, p. 430-435.

étant constitué de personnalités qualifiées et de représentants du personnel), un conseil d'orientation facultatif peut être créé pour donner un cadre formel au dialogue avec des partenaires extérieurs et/ou les usagers. Sans domaines particuliers, le statut d'EPCC peut être plus particulièrement destiné à certains musées, certains établissements d'enseignement supérieur, ou des structures de production et de diffusion dans le domaine du spectacle vivant.

Enfin, on distingue, outre les EPCC à statut d'EPIC et ceux d'EPA, deux catégories d'établissements. Ceux, d'une part, qui intègrent la participation de l'État et les autres qui n'institutionnalisent qu'une coopération entre collectivités territoriales. Dans le premier cas, l'objet de l'EPCC est nécessairement la « gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture ». Il s'agit alors d'associer une ou plusieurs collectivités territoriales à une politique nationale de la culture.

L'intercommunalité culturelle

La place de la culture dans le nouveau paysage intercommunal

Dans les EPCI

Un statut variable

- La culture n'est une compétence obligatoire que pour les CU et seulement dans la formulation relativement restrictive de « construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire » (art. L5215-20 I.C. du CGCT).

- Pour les CdA, il s'agit d'une compétence optionnelle « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ». Selon l'Association des communautés de France, il s'agit, au moment où cent vingt CdA sont constituées, de la troisième compétence optionnelle choisie.

- Pour les CdC : « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement élémentaire et pré-élémentaire ». Mais ici, il ne s'agit pas d'un bloc de compétences comme pour les CdA, les communes intégrant un tel EPCI peuvent choisir un élément seulement de cette série de compétences.

Une logique d'équipement

On peut se demander si la définition des compétences culturelles autour de la notion d'équipements ne traduit pas plus la volonté de prendre en compte les acquis des politiques culturelles passées que de s'interroger sur les moyens pertinents d'une intercommunalité à bâtir dans le domaine culturel. Ce dernier peut, en effet, avoir plus besoin de services que d'équipements, de services chargés de concevoir une politique, de mettre en réseau des équipes ou d'attri-

buer des moyens à des partenaires ou de gérer l'offre culturelle sur un territoire. Par ailleurs, l'un des problèmes classiques des politiques culturelles est l'accès aux équipements. Sa résolution conduit aujourd'hui à rechercher de nouveaux lieux (friches) ou à multiplier les actions culturelles « de rue » (théâtre, nouveaux cirques, etc.). Mais il semble que le cabinet de Jean-Pierre Chevènement ait été prudent et se soit limité, pour ce motif, à une attribution classique, évitant des débats toujours risqués sur les futures compétences intercommunales en matière culturelle. Un tel énoncé est, cependant, un facteur incontestable de transfert vers les EPCI des équipements culturels des villes centres et donc d'une simple modification dans la répartition des charges entre les communes, sans évolution du contenu de l'offre culturelle.

Dans les pays

La culture peut d'abord intervenir dans la définition du périmètre du pays (au titre de la cohésion culturelle). Mais il n'est pas certain que cette dimension de la cohésion du territoire soit compatible avec les autres (économique, sociale, géographique). Par ailleurs, elle peut conduire à définir la cohésion culturelle d'un strict point de vue patrimonial alors que d'autres éléments peuvent être pris en compte, comme les aires de rayonnement d'équipements ou d'activités culturelles (diffusion, formation, sensibilisation). Mais la culture peut aussi intervenir au travers de la charte de pays qui peut ainsi comprendre un volet culturel. La difficulté, dans ce cas, va consister, notamment pour des territoires ruraux ne comprenant que peu de professionnels de la culture (artistes ou administratifs), peu d'équipements et d'expériences fortes en matière culturelle, à construire un projet en ce domaine. À la différence des espaces urbains, où un héritage culturel existe (institutions, personnels, manifestations, publics), la situation de ces territoires est telle que l'élaboration d'un volet culturel sera rendue d'autant plus complexe qu'il sera impossible de tabler ne serait-ce que sur la pérennisation ou la réorientation des activités préexistantes. Mais, à l'inverse, on se trouve, d'une part, face à des territoires dont les lacunes de l'offre culturelle sont les plus sensibles (alors que les populations qui y résident ont aujourd'hui des besoins comparables aux habitants des zones urbaines) et, d'autre part, dans des situations où les politiques culturelles peuvent être associées aux stratégies de développement local (maintien de la population, développement de l'attractivité du territoire, tourisme). Ce sont, le plus souvent, les conseils généraux et régionaux qui disposent des éléments de résolution de ces difficultés en mettant leurs services à la disposition des pays pour les aider à se structurer et à élaborer leurs projets. Une telle intervention, notamment de la part des départements, est souvent commandée par le souci de contrôler une dimension de la recomposition territoriale qui avait été conçue, à l'origine, dans une perspective visant à faire disparaître ce niveau d'administration. Elle doit, cependant, veiller à ne pas se substituer aux acteurs culturels des pays et à conserver une stricte logique d'accompagnement de projets.

Les enjeux de l'intercommunalité culturelle, l'exemple de l'éducation artistique

La réalisation de diagnostics

Le premier enjeu de l'intercommunalité culturelle consiste à pouvoir établir (et à en prendre le temps nécessaire...), des **diagnostics appropriés**, de façon à mieux apprécier ce que peut être un projet culturel de territoire intercommunal. Cela suppose une réflexion sectorielle sur un domaine qui, en dehors des CU, n'est qu'optionnel et, dans la définition de la loi, centré sur la gestion d'équipements. Il faut donc une volonté locale, des ressources d'analyse et d'expertise (au sein de la commune centre ou des services de l'agglomération) et une capacité à dépasser le cadre restreint de ce que la loi propose. Dans le cas contraire, l'intercommunalité peut se limiter à transférer des charges de gestion, sans que ces charges soient guidées par de nouvelles perspectives. Dès lors, la valeur ajoutée de la dimension intercommunale sera très faible.

L'observation montre que cette phase est, en général, occultée lors de la constitution des structures intercommunales. Elle n'implique que les élus et la culture n'est pas un secteur qui suscite de leur part une forte réflexion. Par ailleurs, les empressements à constituer l'outil ne sont guère compatibles avec l'analyse minutieuse de la situation des territoires. Enfin, les acteurs culturels et les partenaires extérieurs ne sont généralement pas présents à ce moment de la construction intercommunale. Une « session de rattrapage » peut avoir lieu ensuite lors du travail sur le projet de territoire. Le conseil de développement, de pays ou d'agglomération, peut comprendre des représentants du secteur culturel. Il peut donc, dans ses commissions, travailler sur un diagnostic. Par ailleurs, des formes de concertation peuvent être organisées en amont de ce conseil, entre acteurs culturels, professionnels ou non, et préparer ainsi le terrain, tant sur le diagnostic que sur le projet.

La gouvernance¹ intercommunale

Le cadre intercommunal conduit à élargir le nombre des acteurs (élus, responsables administratifs ou culturels) impliqués, à des degrés divers, dans les prises de décision. Il faudra donc qu'apparaisse en leur sein une aptitude à conduire, sur ces questions,

1. En science politique, l'usage de ce terme issu du vieux français et d'une récente importation anglo-saxonne, permet d'éviter les approximations et faux-semblants de la notion de gouvernement. Ce dernier terme désigne un pouvoir localisé dans un organe qui a le monopole des fonctions d'autorité sur un territoire donné. La situation des autorités politiques est, aujourd'hui encore moins qu'hier, conforme à cette définition. La notion de gouvernance permet de cerner la réalité de plus près. Elle désigne la situation d'un pouvoir fragmenté (en secteurs ou territoires) où le rôle des responsables politiques consiste moins à imposer des décisions émanant d'un centre quelconque, qu'à conduire des négociations entre une pluralité d'acteurs, publics ou privés, dans des buts définis en commun. Dans le langage du management public ou de l'action politique dépolitisée, le terme « gouvernance » semble désigner la qualité d'un gouvernement (une « bonne gouvernance » désignant un gouvernement habile, à la fois politiquement et techniquement irréprochable). Ce faisant, cet emploi normatif fait perdre à la notion de gouvernance son principal intérêt, descriptif ou analytique.

des négociations (avec d'autres élus ou des acteurs privés – associatifs, économiques, personnalités –) et à définir en commun de nouveaux objectifs. Cette gouvernance sera marquée par le chemin déjà parcouru par l'intercommunalité, les traces et souvenirs laissés par les expériences passées dans les rapports entre acteurs locaux. Elle dépendra également de la présence ou non d'un leadership politique, du rôle des adjoints aux affaires culturelles, des bilans faits de certains équipements déjà intercommunalisés, de l'image de certains professionnels de la culture, etc. Elle sera également affectée par la géographie sociale du territoire, par les clivages socio-politiques, le poids relatif des villes centres, les relations entre équipements culturels, les collaborations déjà ou non établies, les réseaux pouvant ou ne pouvant pas exister entre eux, le degré de l'intercommunalité en général et la nature des priorités à négocier (la culture peut être un enjeu très secondaire par rapport à d'autres), par la marge de manœuvre financière suscitée par l'intercommunalité, enfin, par l'importance ou la faiblesse des incitations extérieures (DRAC, départements, régions...).

On le voit, de multiples paramètres vont interférer et donner à la coopération intercommunale en matière culturelle une couleur variable selon les territoires. Mais on perçoit aussi, de cette façon, quels seront les problèmes auxquels devront se confronter les acteurs culturels. Notamment, la multiplication des décideurs, alors que des relations bilatérales avaient souvent été établies avec les responsables municipaux (adjoints ou directeurs des affaires culturelles), peut conduire à rendre impossible, ou du moins longue toute prise de décision, compte tenu de la nécessaire intervention des représentants de toutes les communes et de l'intégration des enjeux culturels parmi toutes les négociations en cours au niveau de l'EPCI et portant sur une pluralité de sujets. Par ailleurs, les autorités les plus dynamiques ou audacieuses peuvent se trouver paralysées par les moins dynamiques.

Déterminer les objectifs de la compétence culturelle de l'EPIC

Il peut s'agir d'assurer une meilleure cohérence entre l'organisation de l'offre culturelle (notamment les modalités de son financement) et les pratiques des habitants (rapports entre sources de financement et aire de rayonnement). On procédera, dans ce cas, à un ajustement de la répartition des charges en fonction du rayonnement des activités culturelles ou à une égalisation des conditions d'accès aux services culturels (tarifs, cartes, etc.).

Un autre objectif peut être de donner aux fonctions culturelles d'intérêt communautaire des moyens supplémentaires pour franchir un niveau qualitatif ou concevoir des projets nouveaux : développer des secteurs de l'enseignement artistique, accueillir de nouveaux publics (adultes, pour l'enseignement musical), développer la formation des intervenants, diversifier les modalités de la formation : cadre annuel – cadre ponctuel – stages, proposer des contenus spécifiques).

L'intercommunalisation de la culture peut également avoir pour finalité de rendre possible une meilleure répartition territoriale de l'activité des institutions et services publics culturels pour l'ensemble de la population de l'espace communautaire :

organisation de lieux relais capables d'accueillir des enseignements artistiques ; mise en place, dans des lieux de l'agglomération, d'offres de formations artistiques autrefois réservées à la ville centre, etc.

Il peut s'agir, enfin, d'accroître la localisation des politiques culturelles locales, c'est-à-dire de favoriser la définition d'actions culturelles singulières, liées à des projets locaux, éventuellement en croisant ces mesures culturelles avec des actions touristiques, économiques, sociales, éducatives ; de développer des logiques plus territoriales que sectorielles (collaborations sur l'enseignement artistique d'acteurs issus des secteurs scolaires, socioculturels et de l'enseignement spécialisé) ; de développer des projets culturels à dimension identitaire.

Toutefois, tout transfert de compétences signifie qu'elles ne seront plus exercées au niveau communal. Il suscite donc des craintes de la part de certains élus considérant que l'intercommunalisation peut affecter la qualité des services autrefois proposés dans un seul cadre communal, réduire l'ajustement de l'offre aux besoins de la population ou leur faire perdre le contrôle d'un secteur et des associations qui y interviennent. Quel que soit le fondement de ces appréhensions, elles se traduisent par d'importantes difficultés à formaliser le partage entre l'EPCI et les communes, à définir et énoncer clairement la répartition des responsabilités.

L'intercommunalité culturelle peut être l'occasion d'interroger les standards des politiques culturelles (souci de l'excellence et du professionnalisme, séparation du culturel, de l'éducatif et du socioculturel). Elle peut donc donner naissance à des politiques croisées (politique de la ville et culturelle, touristique et culturelle, par exemple), ainsi qu'à des logiques plus territoriales que sectorielles. Toutefois, elle constitue un cadre dont la mise en place est complexe dans un contexte de méfiances réciproques (État-collectivités, collectivités entre elles) qui peut donner lieu à des processus très longs et décevants (au moins dans un premier temps). L'une des perspectives les plus intéressantes du nouveau paysage intercommunal est, sans aucun doute, la possibilité, pour les acteurs de la société civile, de participer à la définition des projets de territoire. C'est dans ce cadre que les questions relatives à l'enseignement artistique peuvent être abordées. Il serait dommage qu'elles se limitent à étendre territorialement l'offre des territoires disposant actuellement des ressources les plus importantes (humaines ou matérielles). Si un tel objectif est parfaitement légitime, il ne saurait suffire. Il faudrait profiter de l'opportunité de la redistribution des compétences et de la redéfinition des territoires de l'action publique pour questionner les caractéristiques de l'enseignement artistique (choix pédagogiques, spécialisation, finalités, publics principaux) et pour inventer des propositions nouvelles intégrant, plus que par le passé, le souci des amateurs adultes, les relations entre les secteurs culturels, scolaires et socioculturels, les problématiques de l'aménagement de l'espace communautaire, l'articulation entre amateurs, semi-professionnels et professionnels, les liens entre formation et diffusion. Il s'agit, en somme, de réinterroger tant les politiques culturelles dans le domaine de l'enseignement artistique que l'organisation des territoires de leur définition et de leur mise en œuvre.