

ACTION CULTURELLE
ET INTERCOMMUNALITÉ
Le point sur la recherche et illustration

PAR

Fabrice THURIOT

Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale
(C.R.D.T.-URA CNRS D 1479)
Faculté de Droit et Science Politique de
l'Université de Reims-Champagne-Ardenne

Si l'action culturelle est souvent pionnière de formes juridiques souples et autonomes dans leur fonctionnement, comme la formule associative ou la contractualisation (en particulier les chartes culturelles des années soixante-dix, suivies des conventions de développement culturel, parfois intercommunales, depuis 1982), elle est par contre rétive à l'utilisation de moyens juridiques plus contraignants, tels que les établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.). Ou plutôt ce sont les élus et parfois les professionnels qui y sont réfractaires pour elle, pour des raisons d'indépendance et d'image que nous développerons. Ainsi en va-t-il jusqu'à présent pour la coopération culturelle institutionnelle entre communes, et plus largement entre collectivités territoriales, même si des signes avant-coureurs esquissent un rapprochement.

Le prisme de la recherche scientifique en la matière est très éclairant sur cette situation. Les actes de colloques sur la coopération culturelle des collectivités publiques¹ n'abordent que de manière anecdotique l'intercommunalité,

1. E. Wallon, *La décision culturelle dans les collectivités territoriales. Coopération et complémentarité dans les politiques culturelles territoriales*, synthèse du colloque de Toulouse, 22 et 23 octobre 1987, Ministère de la Culture et de la Communication, p. 33 ; du même auteur, "Paysage après les réformes. Point de vue d'un participant" in *Coopération des collectivités publiques et action culturelle*, actes du colloque de Grenoble, 1er et 2 décembre 1988, La Documentation française, 1989, p. 63 ; R. Rizzardo, "Document préparatoire au colloque", in Actes du colloque de Grenoble, *op. cit.*, pp. 22-23 et 28 ; P. Moulinier "Dossier préparé pour les ateliers" in Actes du colloque de Grenoble, *op. cit.*, p. 37.

se consacrant à l'étude -approfondie- des relations entre l'Etat et les collectivités locales, et entre collectivités locales, notamment les compétences et les financements croisés. Seul le rapport RIZZARDO la traite davantage², mais cela reste limité au sein d'un cadre d'analyse beaucoup plus vaste. Quant au rapport LатарJET, il ne fait que la mentionner, lui aussi contraint par une mission plus large et novatrice³.

Il ne s'agit pas de critiquer ces spécialistes qui font au contraire progresser la réflexion sur les politiques culturelles, mais de souligner la trop grande rareté des expériences de coopération culturelle intercommunale sur lesquelles appuyer une recherche déductive et non inductive ou intuitive. Car ce sont bien certains de ces experts qui, s'en rendant compte et analysant la nécessité et la pertinence de son développement, engagent une première étude d'ensemble sur ce sujet en décembre 1991⁴, qui connaîtra des prolongements en 1996⁵.

La coopération intercommunale en matière culturelle est donc bien un objet d'étude neuf, sur lequel il conviendra de rester prudent quant aux conclusions à tirer des cas de figure déjà connus, tant il est vrai que chacun est spécifique. Toute généralisation serait prématurée, abusive ou impossible, ou encore sujette à caution ou réinterrogation ultérieure, survenant alors après les conclusions de l'étude en cours.

On s'attachera dans un premier temps à montrer les enjeux au travers des freins, voire des blocages qui ont pu se manifester et peuvent perdurer, ainsi que les facteurs qui sont ou bien que l'on peut rendre favorables à cette intercommunalité. Pour cela, nous nous appuierons essentiellement sur les acquis du séminaire de travail de décembre 1991.

Nous exposerons en seconde partie, après avoir décliné les pistes de recherche contenues dans la problématique de l'étude nationale menée actuellement, un exemple de structuration de coopération culturelle intercommunale

2 . R. Rizzardo avec la collaboration de P. Moulinier, *La décentralisation culturelle. Rapport au ministre de la Culture et de la Communication*, La Documentation française, 1990, pp. 12, 46-47, 60, 78-79.

3 . B. Latarjet et alii, *L'aménagement culturel du territoire*, La Documentation Française, 1992, p. 66.

4 . M. Gault éd., *Action culturelle et coopération intercommunale*, actes d'un séminaire de travail collectif de décembre 1991, La Documentation française, 1992, 136 p.

5 . Une seconde étude générale sur le même thème, reposant sur des enquêtes de terrain, est lancée fin 1995 par l'Observatoire des Politiques Culturelles de Grenoble sur commande de la Délégation au Développement et aux Formations (D.D.F.) du Ministère de la Culture, de la DATAR, de la D.G.C.L. du Ministère de l'Intérieur, de l'Observatoire de la Fonction Publique Territoriale (C.N.F.P.T.) et de Mairie-Conseil (aidée pour le repérage des sites par d'autres associations d'élus). L'étude -en cours- est placée sous la direction scientifique de M. Jacques Palard, directeur du CERVIL-CNRS-FNSP de Bordeaux, et la coordination de M. Jacques Perret de l'Observatoire des Politiques Culturelles de Grenoble. Nous avons eu l'honneur de réaliser l'enquête sur la communauté urbaine de Lille (CUDL).

entre communes du Nord à la frontière belge. Il est exemplaire en de multiples points, y compris par son incomplétude et sa singularité.

I- ENJEUX DE LA COOPÉRATION CULTURELLE INTERCOMMUNALE

Il convient pour commencer de replacer l'action culturelle et l'intercommunalité dans une perspective historique pour mieux comprendre leur évolution parallèle, et semble-t-il dorénavant sécante, bien que l'on ne détienne pas de statistiques fiables en la matière. Puis nous étudierons leur difficile rapprochement avant de discuter du rôle du département pour les faire se rejoindre ou non.

A) Approche historique

Les deux termes recouvrent des réalités d'avant la décentralisation administrative de 1982, à laquelle on a trop tendance à les associer. L'action culturelle relevait surtout du couple Etat-villes centres, l'un pour l'impulsion et l'encadrement, les autres comme opérateurs pour schématiser⁶. Sur l'autre registre, l'Etat a aussi cherché des terrains d'application pour l'intercommunalité qu'il n'arrivait guère à imposer aux communes, peu soucieuses de réduire leur nombre. C'est d'ailleurs sur cet aspect de la volonté associative que les deux éléments étudiés peuvent et commencent à se rejoindre, on le verra.

Une solution intermédiaire a cependant été tentée dès 1970 avec la loi sur les agglomérations nouvelles⁷ qui assignait la construction des équipements publics, y compris culturels, parfois intégrés⁸, à l'établissement public d'aménagement. Ils sont ensuite transférés à la ou aux communes concernées après sa dissolution, ou bien conservés au sein de l'entité intercommunale ou communale créée. Cela demeure le seul cas de compétence culturelle obligatoire pour un E.P.C.I.

6 . Cf. M. Rizzardo, in M. Gault, *op. cit.*, p. 25.

7 . Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, J.O. du 12/07/1970, modifiée par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles. (loi Rocard), J.O. du 14/07/1983. Voir le cas de Cergy-Pontoise, in M. Gault, *op. cit.*, pp. 67-77.

8 . A la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, une initiative interministérielle associant les Affaires Culturelles, Jeunesse et Sports et l'Education Nationale, rejoints en 1971 par les ministères de l'Intérieur, de l'Economie et des Finances, de l'Equipeement et du Logement, de l'Agriculture, du Travail, et de la Santé Publique sous l'autorité du Premier Ministre, proposait "des équipements dits "intégrés" regroupant dans un même ensemble architectural des activités d'enseignement, des activités culturelles, socio-culturelles et sportives, dans une triple perspective de plein emploi des investissements, d'éducation permanente et d'animation culturelle." Cf. S. Blum, *Vie culturelle et pouvoirs publics*, La Documentation Française, 1972, pp. 206-210. Des expériences ont été tentées dès 1968 à Yerres (Essonne), puis à Evry, Cergy-Pontoise..., c'est-à-dire en priorité dans des villes nouvelles, terrains d'innovations. Selon M. Robert Lecat, inspecteur général de l'administration au ministère de la Culture, ces quelques brèves expérimentations devraient faire l'objet d'études approfondies pour en analyser les apports possibles près de trente ans après.

Par la suite, la décentralisation institutionnelle des années quatre-vingt ne s'est presque pas préoccupée de culture ni d'intercommunalité, qui ont par conséquent accentué leur écart au profit de l'autonomie communale. Les politiques culturelles locales, initiées en 1977 par certaines villes, se sont peu à peu généralisées à cette période, prenant alors des dimensions nouvelles, économiques et médiatiques en particulier, reflétant la compétition entre collectivités pour leur développement propre. La coopération culturelle intercommunale n'était pas, loin s'en faut, à l'ordre du jour.

Et il fallut attendre 1992 avec la loi A.T.R.⁹ pour que les élus nationaux et locaux acceptent de relancer l'intercommunalité et d'inclure la culture dans les compétences optionnelles des communautés de communes et de villes¹⁰. La difficulté réside certainement dans la définition de l'intérêt communautaire des actions menées en vertu des compétences énumérées, bien qu'il puisse être plus clairement décelé sur le terrain que juridiquement.

Rien n'empêchait cependant les autres E.P.C.I. se s'emparer de compétences culturelles à titre facultatif, mais cette démarche ne s'est pas répandue et on ne peut que le regretter. Nous allons donc essayer de comprendre pourquoi l'action culturelle ne s'est guère «intercommunalisée», ce qui renvoie à la spécificité du secteur culturel et au rôle des départements, et quels sont les arguments qui plaident en cette faveur, en se confondant alors dans la problématique générale de la coopération entre communes.

B) Spécificité culturelle et contraintes structurelles : la dichotomie urbain/rural

C'est par le problème des équipements culturels des villes centres que s'est posée et se pose encore en partie la question de la coopération intercommunale en matière culturelle. Mais leur implantation préalable a empêché et empêche toujours de la régler de façon institutionnelle. A l'inverse, c'est par le besoin ou la nécessité de structurer leur offre culturelle que des petites villes et des communes rurales ont débuté une action conjointe.

1) Le problème des équipements en milieu urbain

Les grands établissements culturels, qui sont les éléments les plus visibles mais aussi les plus coûteux de l'action culturelle, illustrent le mieux la problématique pour les villes centres, mais on peut aisément transposer les réflexions

9. Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *J.O.* du 8/02/1992.

10. La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels figurent pour les deux nouveaux types d'E.P.C.I., l'action et l'animation culturelles pour les communautés de villes seulement (cf. articles 71 et 73 de la loi A.T.R., et L. 167-3 et L. 168-4 du code des communes). On pourra se reporter sur ces points à l'analyse de Bouniol (Pascal) et Mougard (Jean-Michel), "La décentralisation, la loi sur l'administration territoriale de la République et la coopération intercommunale", in Gault (M.), *op. cit.*, pp. 14-17.

qui suivent à l'ensemble de leurs politiques culturelles, y compris celle entrant dans le cadre du développement social urbain malgré la démarche intercommunale préconisée pour les contrats de ville.

M. Rizzardo pense qu'«une difficulté majeure tient au caractère emblématique que les villes attachent à leur politique culturelle (...), élément d'image et, à travers elle, on recherche un consensus social (...) paradoxal dans la mesure où, parallèlement, la culture (et notamment la création artistique) est bien souvent facteur de contradiction, d'opposition, voire de rejet»¹¹. Les politiques de communication se servent en effet beaucoup de la culture, dont le contenu doit s'effacer derrière les exigences médiatiques.

Le problème s'est amplifié ces dernières décennies, et «la question est peut-être moins de savoir comment réorganiser l'implantation de ces lieux que de réfléchir à la coordination de leur mission» car «les communes périphériques se sont elles aussi dotées d'institutions et d'équipements culturels qui font qu'elles ne voient ni l'intérêt, ni l'opportunité, de contribuer au financement des équipements des villes centres. On est face à un point de blocage qu'il est impossible d'éluder»¹². La coopération devrait alors prendre la forme de mises en réseau organisant les complémentarités et les cohérences souhaitables, sans forcément entraîner de transferts de compétences. Un organisme intercommunal ad hoc pourrait y pourvoir, sans remettre en cause les identités territoriales et patrimoniales de chaque commune¹³.

Pour rationaliser et relativiser les choses, il faudrait, toujours selon René Rizzardo, prendre en compte deux critères : «des seuils de crédibilité [de population, de vivier artistique] pour l'implantation et le fonctionnement des services» et «le rayonnement des activités qui reposent sur une seule capacité financière»¹⁴.

Le premier élément exposé (le caractère emblématique) est à resituer dans le cadre des concepts de décentralisation et de développement économique local qui l'ont exacerbé dans les années quatre-vingt, mais dont les années quatre-vingt-dix ont commencé à vouloir réduire les effets pervers dans les discours -qui peinent cependant à se concrétiser- d'aménagement du territoire, en accordant plus de poids et un début de réalité aux deux derniers facteurs, en particulier en milieu rural.

11 . R. Rizzardo, in M. Gault, *op. cit.*, p. 29. Bien qu'il rejette la spécificité du secteur culturel pour aborder la question de l'intercommunalité, J-C Wallach ajoute fort à propos la notion de patrimoine, que constituent pour la commune ses équipements, en l'occurrence culturels, in M. Gault, *op. cit.*, p. 116.

12 . R. Rizzardo, in M. Gault, *op. cit.*, pp. 29-30.

13 . Voir sur ce point A-H Mesnard, *Droit et politique de la culture*, P.U.F., 1990, pp. 303-304 à propos de l'idée d'agences culturelles communautaires sous forme d'établissements publics spécifiques. Quelques personnes dans la communauté urbaine de Lille, en particulier M. Alain Van der Malière, mènent une réflexion en ce sens mais avec d'autres formes juridiques : service administratif de la CUDL, association, S.E.M.L.

14 . R. Rizzardo, in M. Gault, *op. cit.*, pp. 29-30.

Ainsi se profile une dichotomie nette entre les villes centres et les communes rurales¹⁵, pour lesquelles les adages "nécessité fait loi" ou "faire de nécessité vertu" se vérifient de plus en plus en fonction de leurs capacités financières limitées et des incitations étatiques, départementales, voire régionales, au regroupement. Ces "carottes" peuvent cependant générer des effets pervers si les communes ne se regroupent que pour toucher des dotations ou subventions supplémentaires, au détriment d'un véritable projet commun.

2) La logique de service en zone rurale

Le milieu rural pourrait d'autant plus aisément -mais pas spontanément ni fréquemment encore- recourir à l'intercommunalité en matière culturelle qu'il ne recèle pas d'équipements lourds autorisant une offre culturelle abondante. La multiplication des salles polyvalentes -ou plutôt "poly-inutilisables"¹⁶- que les petites communes se sont payées avec l'encouragement, l'aide et la bénédiction des conseils généraux, voire régionaux et de l'Etat, oblige cependant à réprimer tout optimisme exagéré.

L'enjeu se situe pourtant moins du côté des équipements, bien que l'on y arrive toujours pour répondre à une demande qui croît inévitablement - mais pas inexorablement malheureusement- lorsqu'on la suscite, que de celui des services à la population ou de celui de l'organisation de manifestations à l'échelle intercommunale. Les freins résident alors moins dans le caractère emblématique des actions -qui pourra venir par la suite- que dans l'esprit de clocher qui peut régner, ainsi que dans une identité locale fortement ancrée dans les mentalités. Ils peuvent parfois et de plus en plus être atténués par deux considérations très prégnantes, à savoir les contraintes financières et la nécessité -apparue au grand jour lors du Grand Débat sur l'aménagement du territoire en 1993/94- de se regrouper pour survivre à l'ère de l'urbanisation généralisée.

15 . Cf. P. Moulinier in M. Gault, *op. cit.* p. 100 : "En matière culturelle, il semble que se noue toujours un rapport dialectique entre deux logiques ou fonctionnalités différentes :

- la notion de projet culturel ou artistique, qui semble a priori relever plus directement du communal ;

- la notion de service public culturel au quotidien (enseignement de la musique, lecture publique...), qui semble relever davantage de l'intercommunalité.

Ces deux polarités sont constamment présentes ensemble dans le champ du culturel et se traduisent dans deux types d'équipements :

-les équipements structurants "emblématiques", porteurs de l'image culturelle et de l'identité qu'une ville veut afficher et qu'elle se montre peu disposée à partager ;

- les équipements de proximité, plus facilement "partageables" avec d'autres."

16 . C. Robillard, X. Dupuis, *Le Département, partenaire privilégié du spectacle vivant ?* étude réalisée dans le cadre du colloque au Sénat "Le rôle du département dans la diffusion du spectacle vivant" les 12 et 13 novembre 1992, Culture et Départements, novembre 1992, p. 51.

La peur est un moteur bien connu pour l'action, lorsqu'elle ne la paralyse plus. Il ne faudrait pas cependant que ce facteur soit prépondérant dans la volonté intercommunale, qui se réaliserait alors par défaut et non dans une optique volontariste. C'est là que devrait intervenir une motivation valable pour toutes les communes, quelle que soit leur taille, c'est-à-dire la recherche d'une meilleure efficacité des équipements et/ou des services. Une collectivité territoriale est bien placée de ce point de vue : le département.

Les conseils généraux commencent à s'en rendre compte et incitent de ce fait à la coopération intercommunale pour les services publics culturels, en conditionnant l'importance de leur aide, voire leur soutien dans son intégralité -mais n'est-ce pas alors la forme d'une tutelle sur les communes, interdite par les lois de décentralisation ?- au critère du regroupement en zone rurale. On peut d'ailleurs s'interroger sur ce revirement : plutôt que d'être victimes d'intercommunalités spontanées rendant les communes plus fortes, n'auraient-ils pas pris conscience qu'il était préférable de les organiser ?

C) Le département face à l'intercommunalité culturelle

Il est vrai que l'on ne parle plus guère de suppression du département depuis que l'on s'est aperçu de son ancrage territorial et sociologique, renforcé par les compétences transférées et confirmé par les lois d'orientation A.T.R. du 6/02/1992 et de développement et d'aménagement du territoire du 4/02/1995. Il assume en effet des fonctions culturelles importantes en milieu rural au travers de la conservation des archives, du développement de la lecture publique avec les bibliobus, de la musique et parfois de la danse avec les A.D.D.M.(D.) -ces trois domaines ayant été balisés au départ par l'Etat- et de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine non protégé, pour ne citer que les plus répandues. Certains s'occupent également de réseaux de diffusion de spectacles vivants.

Nous émettons l'hypothèse que les départements portent une grande responsabilité avec les communes dans le retard du développement de l'intercommunalité, en l'occurrence culturelle, mais qu'ils ont une circonstance atténuante à compter de l'application des lois de décentralisation pour les régions. Se sentant menacés dans leur légitimité territoriale, ils se seraient repliés sur leurs prérogatives pour s'y affirmer pleinement. On peut d'ailleurs dire qu'ils y sont dans l'ensemble parvenus, sauf peut-être en matière sociale, pourtant la plus importante mais aussi la plus complexe, et cela expliquerait leur manque d'audace et d'initiative dans les domaines de la coopération intercommunale et de l'action culturelle à proprement parler, mis à part pour quelques rares exceptions comme le Calvados.

Les actes de colloques et les ouvrages sur le département et ses fonctions culturelles en témoignent là encore. Rares sont les références à l'incitation à

l'intercommunalité comme faisant partie de ses missions¹⁷. Les départements, pour conserver leur leadership sur les communes rurales, semblent davantage s'orienter vers l'organisation d'actions culturelles ainsi que vers la mise en réseau des équipements existants, accompagnée d'obligations d'irrigation de leur aire d'influence.

Par contre, il est notoire que les départements considèrent les pôles urbains comme des concurrents, surtout s'ils sont constitués en E.P.C.I.. Ils ont alors tendance à les délaisser au profit de leur territoire rural de prédilection. Les nouvelles zones dites "rurbaines" sont ainsi plus à rattacher aux agglomérations dont elles dépendent, qu'aux campagnes, et l'on peut se demander si les "pays" recréés par la loi Pasqua du 4/02/1995 rapprocheront villes et campagnes pour se conformer à l'évolution de la société et à la banalisation des modes de vie...

Le modèle de la ville ou du bourg concentrant les activités, culturelles ou autres, n'est plus ni admis ni valable. Chaque commune veut pouvoir bénéficier pour elle et ses habitants d'un service minimum de proximité. Partant, la coopération doit reposer sur "deux principes étroitement articulés qui se retrouvent au coeur de toutes les expériences décrites ou évoquées [dans le séminaire de travail]¹⁸ :

- la définition d'un *projet intercommunal mobilisateur*. Il s'agit de déterminer quels sont les projets qui, par leur dimension même, impliquent d'emblée l'intercommunalité (c'est le cas de Culture commune ou de l'Institut culturel basque)¹⁹. (...) Un bon diagnostic préalable (...) permet de développer la concertation et d'initier des coopérations ;

- la manifestation de *l'intérêt communautaire*, qui seul justifie le transfert du niveau communal [à l'E.P.C.I.]. C'est, au niveau local, l'application du *principe de subsidiarité* (...) à partir duquel on travaillera de façon plus adaptée et efficace ensemble (...)."²⁰

17 . Cf. P. Moulinier, *Les départements et l'action culturelle. Rencontre nationale du Palais du Luxembourg*, 8 et 9 avril 1987, La Documentation française, 1987, pp. 110 et 122 ; J. Mengin, J. Lepage, *Le rôle culturel du département*, La Documentation française, 1987, 142 p. + annexes, sans qu'apparaisse explicitement de référence à l'intercommunalité ; Culture et départements, *Le rôle du département dans la diffusion du spectacle vivant*, Actes des Rencontres du Palais du Luxembourg : Paris, 12-13 nov. 1992, p. 13 ; C. Robillard et X. Dupuis, *op. cit.*, p. 56.

18 . Les six exemples sont : Culture commune (association intercommunale dans le bassin minier du Pas-de-Calais), le district urbain de Saint-Omer, la cartographie culturelle de Toulouse et Odysseus à Blagnac, la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, l'office socioculturel de Maunon (Morbihan), et l'Institut culturel basque.

19 . Ces deux exemples sont également déclinés dans *Direct, Lettre de la Délégation au développement et aux formations*, Ministère de la Culture, n° 9, juillet-août 1995, qui traite de l'intercommunalité.

20 . P. Moulinier, in M. Gault, *op. cit.*, p. 105.

Cette longue citation et celles qui précèdent et suivent sont nécessaires dans la mesure où, ce champ d'investigation étant à défricher, il faut se baser sur le peu de réflexions disponibles, issues de l'analyse et de la confrontation de cas concrets, tout en insistant sur leur relativité.

II- POUR PROGRESSER DANS LA CONNAISSANCE DU SUJET

Nous allons maintenant examiner si ces hypothèses se vérifient pour une expérience que nous avons pu connaître lors de notre mission d'étude sur la communauté urbaine de Lille. Mais auparavant, il convient, après les acquis de la première recherche nationale sur le sujet, de décliner la problématique et les axes de travail de la seconde qui est en cours, sans pour autant anticiper sur ses conclusions.

A) Pistes de recherche

“Les objectifs de l'étude[-action] sont d'une part de situer les potentialités de développement de la compétence culturelle au sein des différentes formes d'intercommunalité et d'autre part d'en tirer des enseignements utiles pour l'action des pouvoirs publics. (...) Le domaine culturel a été jusqu'à présent l'un de ceux qui résistaient le plus à des approches intercommunales pour des raisons liées à “l'identité” locale, à la localisation d'équipements à forte valeur symbolique, à des convictions inégales quant à la nécessité d'un développement culturel, et sans doute aussi au caractère inapproprié des structures intercommunales pour la conception et la conduite de projets culturels”²¹.

Ce dernier point sur le problème de la compatibilité des E.P.C.I. avec la nature des activités culturelles²² renvoie aux doutes sur l'instauration d'un “processus cumulatif”²³ qui permettrait de passer d'une coopération sur des compétences techniques à une intercommunalité de projets de développement, grâce à l'habitude acquise de travailler ensemble. Les deux types de coopération peuvent parfois se superposer, mais ils paraissent le plus souvent, sinon antagoniques, du moins différents dans leurs fondements et leurs objectifs. C'est pourquoi l'association intercommunale semble une formule particulièrement adéquate pour démarrer une coopération autour d'actions culturelles, car moins contraignante et plus dynamique qu'un établissement public, mieux adapté pour sa part à la gestion d'un service ou d'un équipement commun.

21 . Note de J. Perret pour l'étude, p. 5.

22 . Cf. note de J. Perret, p. 2 : “Les résistances tiennent aussi aux caractéristiques de l'action culturelle qui d'une part recouvre des activités multiples et très diversifiées (diversité des domaines d'activité : théâtre, musique, danse, arts plastiques, livre et lecture, patrimoine..., diversité des objectifs : initiation, formation, diffusion, création..., diversité des supports de l'action : équipements, événements..., diversité des effets escomptés : fréquentation de proximité, rayonnement, effets de notoriété...), et d'autre part renvoie fréquemment, dans l'esprit de ses initiateurs, à des dimensions identitaires.”

23 . Cf. G. Novarina, “Objets, modalités et réalités de la coopération intercommunale”, in M. Gault, *op. cit.*, pp. 19-22.

Cependant, "aujourd'hui les réalités changent, pour des raisons qu'il faut éclairer (opportunité de financements et effets de mesures incitatives, contraintes budgétaires, degré d'équipement culturel, comportements des publics, effets de concurrence et de seuil, nouvelles convictions, ... ?)".²⁴ L'enquête de terrain prend ainsi en compte tous les types d'E.P.C.I. dont les rapports à la culture sont analysés pour une dizaine de sites d'étude. Il s'agit donc surtout d'"apprécier les processus en cours, en particulier les facteurs incitatifs mais aussi les freins, les obstacles et les contraintes", selon la formulation établie par le responsable scientifique.

Jacques Palard, chargé de la synthèse générale, dégagera des constantes dans la façon d'aborder ou/et de traiter l'action culturelle au niveau intercommunal, ainsi que des différences dues aux contextes locaux (milieu rural ou urbain, données politiques...) et aux genres d'E.P.C.I. (avec ou sans fiscalité propre ; technique, de service ou/et de projet...), c'est-à-dire les principales hypothèses à partir desquelles poursuivre l'enquête sur un échantillon plus large, soit une cinquantaine de structures.

Les données quantitatives (financières, de fréquentation...) ne sont pas exclues, mais elles ne sauraient être significatives du degré d'institutionnalisation des éventuelles politiques culturelles intercommunales qui nous intéressent ici. Ce dernier dépend surtout des volontés politiques, fragiles sur un moyen terme, qui peuvent fédérer les moyens administratifs et culturels, en personnel, financiers et matériels disponibles, car l'intercommunalité de projet repose sur des conditions subjectives quand des conditions objectives suffisent à l'intercommunalité d'équipement.

Le passage éventuel de l'une à l'autre ambition exige une approche diachronique pour être repérée. Mais dans la majorité des cas, il s'agira de comprendre pourquoi la coopération reste informelle, voire est exogène aux communes concernées en tant que collectivités territoriales, portée par des associations ou des réseaux culturels. La question se déplace alors des processus institutionnels vers les systèmes d'acteurs politiques, administratifs, professionnels de la culture, amateurs, et leurs rapports à un territoire donné. C'est la raison pour laquelle une troisième étape devrait s'attacher à une analyse par projet culturel ayant un rayonnement intercommunal.

Sans vouloir anticiper sur les conclusions de cette enquête nationale en plusieurs phases, nous nous permettons d'exposer ci-après un exemple relevant à la fois de l'approche institutionnelle, car ce sont des communes qui l'initient et la mettent en oeuvre, et de la démarche de projet, puisque c'est la forme associative et les pratiques culturelles -surtout des jeunes- qui sont convoquées.

24 . Note de J. Perret pour l'étude, p. 5.

B) Exemple : ITINÉRANCES,
*Agence de développement culturel intercommunal et transfrontalier*²⁵

Au nord de la communauté urbaine de Lille se sont regroupées six communes, petites villes de la vallée de la Lys, longue rivière canalisée qui fait office de frontière entre la France et la Belgique, se jetant dans l'Escaut à Gand. Paradoxalement, la vallée de la Lys ressort des entretiens dans la communauté urbaine comme le seul bassin culturel identifié -peut-être en partie grâce à l'initiative que nous allons relater et analyser- alors que sur place l'identité historique est reconnue comme récente, issue de l'industrie textile, du ruban en particulier, et surtout de la volonté politique locale. Cela semble s'expliquer par la géographie le long d'un cours d'eau, toujours porteur d'identité, et par l'éloignement relatif des centres urbains de Lille-Roubaix-Tourcoing-Villeneuve d'Ascq. Cet isolement en France oblige à trouver des solutions propres, endogènes. Signalons toutefois que seule une partie de la vallée de la Lys est concernée par cette expérience d'intercommunalité en matière culturelle et qu'il n'existe pas pour l'instant d'autres domaines de coopération entre ces communes. Quant à la coopération transfrontalière, elle pose d'autres problèmes que nous ne ferons qu'effleurer.

1) Histoire d'une solidarité culturelle en construction

Territoire semi-rural touché par le déclin industriel, adossé à la Belgique flamande mis à part l'enclave wallonne de Comines-Belgique, et constitué d'une succession de quatre communes étirées sur environ dix kilomètres, et de deux autres à l'intérieur du pays, comment cette situation pour le moins contrastée a-t-elle pu faire émerger une coopération culturelle intercommunale se structurant peu à peu depuis 1989 ?

A l'origine -c'est un point capital- se trouvent les adjoints à la culture de six communes : Comines (France), Wervicq (Sud) -qui ont chacune leur homonyme du côté belge, pour la première wallon, pour la seconde flamand-, Bousbecque, Halluin, Linselles et Quesnoy-sur-Deûle (affluent de la Lys), énumérées d'ouest en est et du nord au sud. Halluin et Comines ont entre dix et vingt mille habitants, Linselles et Quesnoy-sur-Deûle entre cinq et huit mille, et Wervicq-Sud et Bousbecque environ quatre mille chacune. Elles sont donc très disparates démographiquement, mais aussi politiquement. Nous n'entrons pas dans les détails, mais il faut savoir qu'au-delà de leurs différences réelles, elles ont déjà l'habitude de se réunir au sein du Groupement d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire (GADEC), qui représente les petites communes au conseil de la communauté urbaine de Lille.

25 . Entretien avec M. Thierry Lanfant, directeur de l'animation culturelle de l'association Itinérances, le 21/12/1995 lors de notre étude sur "action culturelle et coopération intercommunale" dans la communauté urbaine de Lille pour l'Observatoire des Politiques Culturelles de Grenoble. Les opinions émises n'engagent cependant que nous.

Fortes d'un bassin de population de 50 000 habitants environ, ces communes entament un rapprochement pour mieux se connaître mutuellement et réfléchir à des projets culturels communs. Le domaine culturel se justifie uniquement par la volonté des élus intéressés puisqu'il n'existe aucune tradition de regroupement intercommunal à cet endroit. Les premières actions visent à répertorier les moyens culturels de chaque commune, en services, équipements, associations, professionnels, amateurs... et à établir un calendrier culturel recensant les informations propres à chacune, édité trois fois par an.

L'inventaire fait apparaître que chaque commune possède une salle polyvalente, peu adaptée cependant à la diffusion culturelle, une école de musique non agréée par l'Etat, et une bibliothèque, parfois même deux, l'une municipale et l'autre associative. Figurent aussi dans la liste deux cinémas, l'un associatif à Bousbecque, l'autre para-municipal à Halluin. Pour le théâtre, il est fait appel à une association professionnelle "Le fil et la guinde", financée par le Conseil Régional et la DRAC à parité, le Conseil Général, et les villes de la Vallée de la Lys "démarchées" une à une. Ses actions sont intercommunales.

Puis vient en 1991 un programme commun autour du parcours des chemins de randonnée : "le Printemps Culturel de la Vallée de la Lys", qui propose des animations culturelles dans toutes les disciplines artistiques. Le succès de cet événement va surprendre les élus, pourtant à l'origine du projet.

Ces années 1989-1992 correspondent à une période de maturation de la détermination de travailler de concert, débouchant en 1992 sur le recrutement par Comines d'un "technicien culture". Jusqu'à cette date, aucun service municipal n'était consacré à l'action culturelle ; il y avait et reste un "technicien jeunesse" à Linselles et un "technicien communication" à Halluin, la plus grande commune. Les deux suivent les dossiers culturels, de même que des offices extra-municipaux à Linselles et à Quesnoy-sur-Deûle.

En août 1993 est constituée officiellement une association loi 1901 entre les communes, dénommée Itinérances. Comines devient le siège et la commune pivot du partenariat. Cette structure souple respectant l'autonomie de chacun des membres est créée en vue d'un "Festival Jeunes" validant la démarche initiée. Il est organisé avec la participation du public concerné dans deux commissions - "Musiques nouvelles" et "Ecoles de Musique"-, ces deux secteurs étant déjà suffisamment dynamiques, structurés et nombreux en groupes "rock" ou établissements d'enseignement pour être associés à la démarche.

Les axes d'intervention s'affirment. Il s'agit d'abord de toucher les jeunes entre 15 et 25 ans, seule population ayant spontanément des pratiques culturelles spécifiques, en l'occurrence musicales²⁶, qu'il convient d'encadrer péda-

26 . On se reportera utilement sur cette question aux bulletins *Développement culturel* du Ministère de la Culture, *Les jeunes et les sorties culturelles*, n° 106, fév. 1995, 6 p. et *La musique en amateur*, n° 107, juin 1995, 6 p.

gogiquement selon deux modes : “le faire”, à l’attention des amateurs qui sont demandeurs de formation, et “le voir” pour la confrontation entre les professionnels, les amateurs (pour l’émulation) et le public (pour la satisfaction).

Le “Festival Jeunes” de l’automne 1993 va donc se centrer sur la musique et utiliser tout le potentiel d’espaces publics de rencontre existant, en particulier les cafés -lieux culturels trop souvent dédaignés des instances officielles alors que c’est dans ces endroits informels que les formations font bien souvent leurs débuts et se constituent un noyau stable de public- pour douze cafés-concerts rock. Les écoles de musique prennent part à la manifestation avec des concerts plus classiques. Un concert professionnel d’un groupe connu, ainsi que des ateliers d’instruments, confèrent au festival une dimension et un impact importants.

Une fois encore le succès est au rendez-vous, et une forte demande remonte de la part des jeunes pour des prolongements de l’action. 1994 voit la création de trois autres commissions : “Cinéma”, “Arts plastiques” et “Danse”, également intégrées à la réflexion et à l’organisation du deuxième festival, qui passe d’un mois et demi à une période plus longue allant de mai à décembre. Il touche, selon l’association, 3 000 personnes en amont et 6 000 spectateurs pour une trentaine de manifestations. Des concerts sont organisés en Belgique, et un label “Itinérances” est proposé à la vingtaine de cafés qui en accueillent, afin de former un réseau identifié. En 1995, les actions se sont encore multipliées, élargies, et couvrent toute l’année.

Si l’association scellait l’engagement des six communes dans la voie tracée, on peut dire que les réactions très positives de la population concernée la légitiment pleinement. Les jeunes, mais aussi le reste de la population, se sont donc appropriés l’initiative des élus et l’attisent. Le slogan d’Itinérances “Agir en cohérence et en synergie” prend, on le voit, tout son sens. Mais “Itinérances” signifie également mobilité, montrant par là la difficulté d’une implantation définitive.

Voyons justement quels sont les moyens de l’association et quelles sont les perspectives de développement, voire de regroupement plus intégré ou du moins plus institutionnel, en inversant la question, c’est-à-dire en la retournant aux communes membres.

2) *Les communes ont-elles une ambition à la hauteur des résultats de leur initiative ?*

Chaque commune apporte son potentiel à l’échafaudage d’un projet intercommunal commun qui génère “un plus” au sens où l’entendent Edmond Hervé et René Rizzardo dans l’ouvrage de référence²⁷.

27. Cf. M. Gault, *op. cit.*, respectivement p. 130 et p. 134.

Si l'on compare les quatre "hypothèses et pistes de travail (...) formulées" par ce dernier pour clore sans pour autant conclure le document en question, on s'aperçoit qu'elles sont ici toutes vérifiées : la subjectivité du regroupement l'emporte sur les considérations institutionnelles ou juridiques, ce qui "ne garantit pas la durée car cet édifice repose sur des éléments fragiles et changeants" ; "chaque commune trouve (...) sa place dans un projet commun (...) fondé sur une dynamique artistique" ; l'attention portée aux demandes et aux retours du terrain montre que l'association est pensée "en termes de lieu de ressources plus que de lieu de pouvoir" ; et enfin "le dépassement des clivages politiques, administratifs ou culturels" s'est bien opéré dans le cadre d'une expérimentation locale progressive qui "exclut tout modèle figé d'organisation culturelle intercommunale"²⁸.

Par conséquent, pour quelle(s) raison(s) voudrions-nous assigner à cette association le but de se transformer en établissement public de coopération intercommunale puisque les résultats sont probants ? Faut-il exhorter au "mariage" des entités qui se sentent bien et s'épanouissent dans "l'union libre", et qui rejeteront peut-être "une structure spécifique, qui risque toujours d'accroître le poids humain, financier et administratif de la réalisation" ?²⁹

a) *Éléments financiers et organiques*

Le financement de l'association est assuré par une cotisation des communes membres de 2 francs par habitant en 1993 et 1994, augmentée à 4,50 F/hab. en 1995 avec un peu plus de 5 000 cotisants en moins. Quesnoy-sur-Deûle s'est en effet dissociée du regroupement fin 1994, pour des motifs financiers essentiellement, certainement aussi parce qu'elle ne se reconnaissait pas entièrement dans le bassin ou l'appellation "Vallée de la Lys".

Voici un *premier exemple d'instabilité*, inévitable mais à envisager sérieusement lorsque l'on entreprend des investissements. Par exemple pour le "Festival Jeunes", la logistique pour les concerts ou les ateliers de formation est apportée par l'association intercommunale qui la loue peu cher à un prestataire de services. L'idée d'un parc de matériel ne peut être raisonnablement mise à exécution qu'avec un engagement ferme et à long terme des communes membres. Sinon, des dissensions peuvent surgir sur l'opportunité, voire la propriété des biens achetés en commun.

"Dès qu'il est question de gérer un service permanent, il vaut mieux l'assurer contre les conséquences des conflits prévisibles et donc en définir précisément le cadre juridique : régie de la commune concernée au premier chef (voire affermage ou concession), convention, contrat pluriannuel, SEML (société d'économie mixte locale) ou établissement public, à la rigueur, association fermée."³⁰ La formule associative a été choisie, mais ouverte aux

28 . R. Rizzardo, Postface, in M. Gault, *op. cit.*, p. 133.

29 . E. Cf. Wallon, "Union libre et concubinage forcé" in M. Gault, *op. cit.*, p. 121.

30 . E. Wallon, in M. Gault, *op. cit.*, p. 121.

acteurs culturels et à la population, par l'intermédiaire notamment des commissions artistiques. Cette solution suffira-t-elle pour la pérennité d'un service culturel intercommunal ?

Avant de tenter de répondre à cette question, il nous faut compléter le dénombrement des financements de l'association. Elle reçoit des subventions régulières et croissantes du Conseil Général du Nord depuis 1993 (30 000 F cette année-là, 40 000 F en 1994, 50 000 F en 1995), et de la Direction Départementale Jeunesse et Sports depuis 1994 (20 000 F cette année-là, 10 000 F l'année suivante). La Communauté urbaine de Lille avait aidé par son fonds de concours Culture en 1993 à hauteur de 20 000 F, au titre de sa politique de communication, dans la catégorie "intervention à caractère traditionnel à l'égard des manifestations porteuses de l'image de marque de la Communauté". Le budget total s'élève à 600 000 F.

La Direction régionale des Affaires culturelles du Nord / Pas-de-Calais a réservé depuis 1994 un crédit d'investissement de 80 000 F laissé à la disposition du regroupement durant deux ans, qui pourra être mobilisé en partie ou en totalité à la même hauteur que la participation de l'association.

Quant au Conseil Régional, il "boude" jusqu'à présent l'expérience, mais cela va peut-être changer dans un proche avenir avec le changement récent de présidence de l'association. Il faut cependant espérer que des conjonctions politiques ne supplantent pas l'intérêt culturel, sinon cela fragiliserait la coopération.

L'association, et c'est son *deuxième point faible* actuellement, a donc encore à faire ses preuves de durée pour obtenir un soutien plus massif de l'ensemble des collectivités publiques. Son inclusion dans la communauté urbaine peut toutefois représenter un handicap tant que cette dernière ne se dotera pas d'une vraie compétence culturelle. Le Conseil Général privilégie en effet les autres arrondissements du département que celui de Lille, déjà bien (trop à son sens) pourvu sur le plan culturel, et favorise la mise en place de réseaux de diffusion en milieu rural, type de fonctionnement qui pourrait très bien convenir au regroupement intercommunal lorsque les communes se seront dotées d'une salle de spectacles adaptée avec une programmation commune et décentralisée.

En 1995, Itinérances a pris le nom d'agence de développement culturel, et a recruté un directeur de l'animation culturelle qui travaillait pour l'association depuis 1993. Ce double signe va dans le sens d'un renforcement de l'ancrage de la coopération. L'année a effectivement été surtout consacrée à réfléchir à un nouveau projet culturel pour les six années à venir, après une période d'actions concluantes en 1993 et 1994, et même depuis 1989.

b) *Éléments culturels et matériels*

L'association va continuer dans l'optique de la participation locale (pour l'organisation, les manifestations et le public), de l'encadrement (pour la for-

mation) et de l'émulation (par la diffusion) professionnels des pratiques amateurs, mais élargies à un public plus vaste que celui des 15-25 ans et aux communes frontalières, avec lesquelles des coopérations ponctuelles ont déjà eu lieu. Il faut dire que l'aspect culturel du programme communautaire Interreg II y pousse, mais, dans le cas qui nous intéresse, les liens géographiques, historiques et socio-économiques avec la Flandre sont plus forts que l'attrait financier.

L'intérêt réside toujours davantage dans la démarche engagée et dans le travail culturel accompli que dans le "produit" réalisé, et aussi dans les suites données à ces actions. Pour autant, ni l'association pour des motifs culturels, ni les communes pour des raisons financières ne souhaitent franchir le pas de la professionnalisation des acteurs culturels. La richesse locale vient surtout de son tissu associatif dynamique, qu'une professionnalisation risquerait d'amoinrir sans parvenir à "rivaliser" avec les autres communes proches, notamment belges.

Du côté français, quelques villes comme Armentières, sur la Lys également, ou bien sûr les quatre grandes villes de la communauté urbaine, sont beaucoup mieux pourvues sur ce plan. Du côté belge, la fusion des communes ayant été imposée dans les années soixante-dix, les communes sont en général plus grandes -il n'y a en tout cas pas de toutes petites communes-, et/ou avec des centres culturels importants comme à Menen ou à Comines-Belgique (pourtant de même taille que Comines-France), qui se tourne de ce fait plus vers le VIVAT d'Armentières.

Les communes françaises pensent d'ailleurs pallier leur manque de structures d'accueil des formations artistiques et du public pour devenir des acteurs culturels à part entière. Ainsi un projet de pôle musical est bien avancé à Halluin, en lien avec la M.J.C. existante, pour les ensembles et groupes locaux (répétitions, formation, studio d'enregistrement) et la diffusion en général ; un petit lieu de diffusion et de répétition musicales est prévu avec la DRAC à Comines pour 1997/98³¹, dans le cadre du contrat de plan Etat/Région avec la sollicitation du FEDER ; enfin un équipement plus polyvalent est projeté à Linselles.

Si Itinérances ne répond pas dans ses missions, bien au contraire, aux deux conditions suivantes, à savoir une sollicitation extérieure (du département en général) et "une logique de service (enseignement musical, lecture publique)" aux populations des communes³², la piste de recherche que l'auteur cité ouvre

31 . Cf. *Nord-Eclair* du 21/12/1995.

32 . Cf. J.-C. Wallach, "Incitation ou contrainte", in M. Gault *op. cit.*, p. 115. On pourra se reporter avec intérêt aux six cas étudiés au cours du séminaire retranscrit dans cet ouvrage, en particulier celui de Culture Commune qui embrasse ces deux critères tout en les dépassant, pour comparer leur processus de structuration et leurs limites.

sur "le parallélisme qui semble exister entre l'émergence actuelle de l'intercommunalité et la spécialisation croissante des équipements, des actions et des services culturels [d'une part], l'accroissement des niveaux d'exigence qualitative qui sont autant de facteurs d'augmentation des dépenses culturelles des collectivités publiques" [d'autre part], se vérifie ici pour la musique et les équipements projetés. On peut par ailleurs regretter que les investissements ne soient pas programmés de manière concertée au niveau intercommunal, ce qui prouve, troisième élément freinant l'institutionnalisation du regroupement, que les communes demeurent encore très attachées à leur liberté.

Il faut dire que la circulation des publics reste relativement faible jusqu'à présent, ce qui justifie la démultiplication des actions de mobilisation, de diffusion et de formation dans toutes les communes membres. Ce quatrième élément fondamental de contrainte se retrouve dans le fait que la coopération ne se structure pour l'instant pas autour des bibliothèques et écoles de musique en tant qu'outils au service de l'ensemble de la population des communes, mais se limite à des actions complémentaires fort intéressantes au demeurant au titre de la mise en réseau dont on parle tant sans en connaître beaucoup d'illustrations.

L'arrivée prévue en 1996 d'une nouvelle sixième commune membre de l'association pourrait aider à bousculer les blocages sur cette question de l'intercommunalité de service, tout en conservant l'intercommunalité de projet. Mais il faudrait alors l'ambition d'obtenir une médiathèque ou/et une école de musique soutenue(s) par le Conseil Général pour son caractère intercommunal, ce qui n'empêcherait pas le maintien de la pluralité des lieux d'accueil, et reconnue(s) par l'Etat pour que la stratégie du "plus" se vérifie toujours. Une convention de développement culturel ou/et un E.P.C.I. seraient alors souhaitables pour franchir cette nouvelle étape, qui pose essentiellement des problèmes techniques et humains pour les personnels.

CONCLUSION

Cet exemple de coopération entre communes et de mise en réseau associatives ne reposant sur aucune autre intercommunalité institutionnelle préalable ne peut que nous faire adhérer au postulat qui veut, en forçant le trait, qu'"une bonne part de l'enjeu et du potentiel est déjà présente dans la formation même du processus intercommunal. Et, singulièrement, on y trouve la faculté essentielle de l'action culturelle, qui pourrait être désignée par l'idée de dépassement (plutôt que par celle d'intégration ?) des différences, des habitudes, du protectionnisme, de l'isolationnisme, du chauvinisme... pour aller doucement de l'intercommunalité culturelle vers un autre stade de la vie sociale (...): la communauté des cultures."

33 . J-D. Chaussier, "De l'intercommunalité culturelle à la communauté des cultures", in M. Gault, *op. cit.*, p. 110.

L'ouverture transfrontalière, si elle ne s'opère pas seulement par les communes en vis-à-vis, pourrait aider à fédérer encore davantage les communes membres de l'association intercommunale. Il est clair en tout cas que les valeurs communes sur lesquelles repose la coopération et s'appuie le regroupement (participation locale multiforme, réponse aux attentes des amateurs et place de la diffusion) sont nécessaires, voire indispensables, mais ne suffisent pas à unifier les volontés en une seule.