

ici mise en perspective avec la réflexion portant sur la création d'Agences régionales du patrimoine et la mise en place de schémas directeurs dans ce domaine. De plus, le rôle des associations ne doit pas être négligé ; l'étude de certains sites VPAH montre qu'elles sont souvent insuffisamment impliquées dans les opérations mises en œuvre dans le cadre du label, alors qu'il s'agit d'un domaine d'implication et d'appropriation locales qui s'est considérablement étendu ces dernières décennies.

Composante relativement jeune dans l'histoire du patrimoine et de la structuration de ses politiques, VPAH questionne donc la construction des référentiels de l'action publique autant qu'il interroge les dynamiques de patrimonialisation en œuvre.

**Samuel Périgois**

Chargé de mission Études, OPC  
Docteur en géographie

#### **Villes et Pays d'art et d'histoire en Rhône-Alpes : bilan et perspectives**

##### **NOTES**

1- <http://www.vpah.culture.fr/vpah/label/label.htm>.

2- Réalisée sous la direction scientifique de Guy Saez (directeur de recherche, université de Grenoble, PACTE - CNRS) et Pierre-Antoine Landel (maître de conférences en géographie, université de Grenoble, PACTE - CNRS), avec la participation de Annie Marderos (consultante) et Samuel Périgois (docteur en géographie, université de Grenoble, PACTE - CNRS). L'étude est consultable sur le site de l'Observatoire des politiques culturelles : <http://www.observatoire-culture.net/data/public/pdf335.pdf>. Une synthèse est consultable sur le site de la DRAC Rhône-Alpes ou sur <http://www.observatoire-culture.net/data/public/pdf328.pdf>.

3- De nouveaux sites sont, depuis, en cours de labellisation.

4- Un label « Ville d'art » existe alors depuis 1967, essentiellement à destination du public touristique.

5- Le recrutement d'un personnel qualifié constitue la seule contrainte réelle du conventionnement pour les sites.

6- Elle regroupe au départ des sites VPAH, les secteurs sauvegardés ayant rejoint l'association en 2003.

7- Un guide pour l'auto-évaluation, initié par la DAPA, existe mais son appropriation est variable selon les sites.

8- Selon les sites, il se révèle être un outil de développement articulé à des enjeux touristiques (ville de Vienne), un outil de dialogue interterritorial (pays d'art et d'histoire des Hautes vallées de Savoie), de légitimation des recompositions territoriales (agglomération d'Annecy), ou encore un accompagnateur des mutations identitaires (ville de Saint-Étienne) et des politiques urbaines (ville de Chambéry).

## Les jeux politiques de l'intercommunalité culturelle

Emmanuel Négrier, Philippe Teillet

**Ce nouveau voyage<sup>1</sup> au pays des dynamiques culturelles intercommunales, alors que nous arriverons bientôt au terme d'une décennie de la loi Chevènement, a été pour la première fois l'occasion de rapporter, outre de nombreux témoignages, une brassée de données quantitatives portant sur toute la palette des structures (communautés urbaines, d'agglomération, de communes, syndicats d'agglomérations nouvelles).**

L'enquête confirme que, en grand nombre, les EPCI ont été dotés de responsabilités culturelles. Elle révèle également quels sont les secteurs les plus

souvent mutualisés, quels sont les types d'équipements et les volumes budgétaires et les personnels qui illustrent un tel transfert. L'enquête présente enfin, sinon des modèles, du moins la diversité des modes d'« intercommunalisation » de la culture. En effet, notre recherche témoigne aussi d'une complexité accrue du paysage. À l'entremêlement déjà tortueux des interventions des collectivités publiques, s'ajoutent en effet celles des EPCI avec leur lot de questions délicates à régler concernant l'ampleur des transferts de compétences, la définition de l'intérêt communautaire, la gouvernance intercommunale, la constitution de réseaux d'action, la coopération entre professionnels et bénévoles, etc. Mais nous voudrions souligner ici, par-delà toutes ces questions relativement « techniques », l'importance des jeux politiques qui, le plus souvent, les sous-tendent.

À l'image des trous noirs et de leur influence sur les rayons lumineux, on repère la présence du politique à la courbure singulière, voire au détour qu'il impose (comme le suggérait Bruno Latour<sup>2</sup>) aux questions dont il se saisit. Il en va ainsi des dispositions législatives concernant l'intercommunalité. Cette nouvelle enquête a montré, une fois de plus, que les configurations locales du jeu politique produisent au final une diversité de situations tant par l'ampleur des transferts, que par leur rythme, le poids variable des héritages, l'alternance des phases de blocages et de déblocages. Il s'agit sans doute des fruits d'une période qui est encore celle d'une transition entre le tout municipal et la question métropolitaine ou intercommunale. En dépit d'une certaine mystique de la loi en France, sa mise en œuvre commence souvent par une phase

“Les configurations locales du jeu politique produisent au final une diversité de situations tant par l'ampleur des transferts, que par leur rythme, le poids variable des héritages, l'alternance des phases de blocages et de déblocages. Il s'agit sans doute des fruits d'une période qui est encore celle d'une transition entre le tout municipal et la question métropolitaine ou intercommunale.”

de tâtonnement, avec des pratiques qui peuvent aller dans tous les sens, dont certains contraires à l'esprit des lois. Mais il est prématuré de tableur sur une vaste convergence qui, un jour, ne manquerait pas d'aligner les ordres communautaires sur un axe intercommunal unique. Les différences constatées, et leur origine localisée, nous semblent plutôt destinées à marquer durablement le paysage. Toutefois, il reste à distinguer ce qui relève, d'un côté, des processus politiques (nettement différenciés) et, de l'autre, du contenu des politiques menées où la force des « standards nationaux » de politiques culturelles reste encore très sensible<sup>3</sup>.

### LES PÉRIMÈTRES INSTABLES DE LA COOPÉRATION CULTURELLE

Alors même que la réforme Chevènement devait accoucher de nouveaux périmètres fondés sur l'adéquation fonctionnelle, elle engendre et accompagne une pluralité d'espaces hybrides, mi-fonctionnels, mi-prospectifs, qui privent les EPCI de la légitimité à laquelle ils devaient prétendre : les « pays », notamment urbains, les périmètres de SCOT, l'aire urbaine, etc. Souvent aussi, le

développement d'une politique culturelle en périphérie d'agglomérations se fait en parallèle d'une profonde interrogation sur le devenir de territoires voisins, promis à une fusion à la fois « inéluctable et improbable ». L'intercommunalité française n'a donc pas trouvé le sésame de la pertinence spatiale. C'est à partir de constructions partielles, qui tiennent à des approximations géographiques, des idées d'aménagement et des jeux politiques, que la culture surgit sur l'agenda communautaire.

Au-delà des incertitudes concernant l'espace de la coopération, c'est aussi le jeu des relations entre niveaux de collectivités publiques que la coopération intercommunale vient perturber. De ce point de vue, les protagonistes de l'intercommunalité culturelle n'ont rien de fées se penchant sur un berceau. Les services de l'État se montrent les plus bienveillants, considérant qu'avec les EPCI se profilent une remise en ordre du paysage culturel municipal, le renforcement de son modèle préféré (les villes) et la diminution statistique de ses interlocuteurs légitimes. Hélas, l'État ne dispose que de peu de moyens pour jouer le rôle d'aiguillon communautaire.

Les régions s'affirment progressivement en partenaires contractuels de pays et de projets métropolitains. Elles deviennent notamment des interlocuteurs plus clairs de leurs espaces urbains, mais selon des modalités qui dépendent de perceptions spatiales, de logiques politiques et d'interactions professionnelles.

Les départements sont souvent présentés comme les cibles du mouvement. On voit se confirmer la réticence, voire une certaine défiance à l'égard de l'intercommunalité (notamment dans la région parisienne). Chaque pas de la coopération doit être compté, pour ne pas sembler trop menacer la légitimité de l'échelon départemental. Nombre d'entre eux ont souhaité aider (et, ce faisant, contrôler) le mouvement intercommunal en plaçant les politiques des EPCI sous leur dépendance financière. Mais, ici et là, certains EPCI prennent progressivement le relais de ces politiques en les assumant désormais d'une façon plus autonome.

Les communes sont dans une situation d'ambivalence à la mesure de leur diversité à la française. La notion d'équipement, qui ne résume pas ce que peut être une politique communautaire pour la culture, suscite des comportements opposés, mais parfois simultanés. D'un côté, les maires jouent l'intercommunalité dans le registre classique du bâtisseur lorsque l'espace communal est démuné de tels équipements. Mais de l'autre côté, lorsque la commune est équipée, et de surcroît si elle l'a été récemment, il s'avère bien plus difficile d'envisager le transfert vers l'agglomération.

## APPRENTISSAGES ET ÉCHANGES POLITIQUES

Balayons la théorie qui voudrait que l'intercommunalité culturelle soit d'autant plus aisée que l'antériorité de l'EPCI et de sa coopération sont importantes. Faisant progresser l'interconnaissance, elle permettrait aux *leaders* d'anticiper les réticences de leurs partenaires, et d'ajuster leur conduite. Mais le temps peut aussi figer des relations, voire cristalliser des réticences et prés carrés. Sans réel apprentissage de leur coopération culturelle, des élus communautaires peuvent rapidement et fortement investir ce domaine. En revanche, là où les négociations ont pris du temps, se sont consolidées sur des expériences probantes, la coopération peut s'avérer progressivement plus difficile, voire se trouver en panne. À la placidité toute mitterrandienne du temps qu'il faut laisser au temps, on peut opposer ici la non-linéarité du temps des agglomérations, et l'influence d'autres variables, moins inertes, pour en scander le mouvement : le temps des transferts, le temps des projets, le temps électoral...

L'essor du *leadership* intercommunal est l'un de ces ingrédients majeurs qui expliquent la tournure prise par la culture communautaire. Nous faisons ici référence à des modalités qui empruntent à un modèle municipal de direction politique – le maire central est très majoritairement président de l'agglomération – tout en étant placées dans un contexte radicalement différent. La primauté du maire de la ville-centre sur ses adjoints n'a que peu à voir avec l'influence qu'il peut exercer sur ses collègues de communes voisines. Trois aspects du *leadership* nous semblent importants à relever.

Le premier a trait au « style personnel » d'exercice du pouvoir, à l'échelle municipale. C'est là que les différences sont les plus nettes entre des héritiers, successeurs de grands maires, des figures historiques continuant d'exercer leur emprise sur le territoire ou de nouveaux notables désormais enracinés.

De même, leur mode de gouvernement diffère, entre la pratique de délégation de pouvoir de certains maires-présidents et le contrôle centralisé chez d'autres. Ce style personnel a moins d'importance que le deuxième aspect, qui concerne le *leadership* à l'échelle spécifiquement intercommunale. Ici, la capacité à susciter et orienter les échanges politiques, y compris dans les univers paradoxaux de l'« au-delà des partis politiques », est déterminante et impose des stratégies particulières. On dit souvent de celles-ci qu'elles sont tendues vers le consensus, la recherche permanente du compromis. Mais les rapports de force existent même s'ils sont structurés selon des logiques qui ont peu à voir avec les repères partisans traditionnels. Dans ce registre, se focaliser sur le *leader*, en tant que personne, n'a plus beaucoup de sens. C'est l'équipe, et son interaction avec l'environnement (politique, culturel), qui compte. Imposer le transfert de la culture à l'agglomération suppose une certaine capacité collective de transformation qui dépend de nombreuses variables : le temps long de la présence de la culture sur le territoire, le retard culturel patent d'un territoire qui permet d'envisager de fortes marges de progression, la structure politique des jeux entre élus, les possibilités offertes aux *leaders* de compenser un accord dans un secteur par un compromis dans un autre (la « jurisprudence » piscine contre médiathèque). Sur ce registre, l'intercommunalité culturelle suppose de l'argent. Il apparaît que les territoires les plus dynamiques en cette matière sont dotés, collectivement, de ressources qui permettent de soutenir ces échanges.

Enfin, le rapport particulier que le *leader* entretient avec la culture compte également. Il ne s'agit d'ailleurs pas tant de son niveau culturel ou de ses goûts que de la manière dont il a été amené à apprécier la culture

«Souvent destinées à faire émerger des lieux répondant aux exigences professionnelles et parfois labellisés par le ministère de la Culture, les interventions intercommunales subissent le « tropisme équipementier » des politiques culturelles.»

en tant que secteur légitime d'intervention, sans forcément en faire un étendard personnel. À ce sujet, l'idée que l'intercommunalité serait particulièrement sensible à un référentiel économique en vertu du fait que sa principale ressource serait la taxe professionnelle, et donc la contribution du monde économique, ne nous semble pas fondée. Entre la collecte des ressources et leur redistribution territoriale, une institution politique est née, délibère et choisit.

### PROCESSUS POLITIQUES DIFFÉRENCIÉS ET STANDARDS D'ACTION

Les différences territoriales observées à l'examen des processus ayant permis le transfert puis la gestion de responsabilités culturelles intercommunales ne doivent pas être confondues avec les orientations conférées aux politiques des EPCI. De ce point de vue, on peut affirmer aujourd'hui que si l'intercommunalité marque les politiques culturelles définies à ce niveau, leur degré d'innovation reste faible : les structures intercommunales développent des interventions qui ne s'éloignent guère des standards contemporains en matière d'action culturelle, en dépit d'une certaine tendance au changement.

Celui-ci se traduit tout d'abord par le fait qu'à rebours de la constitution du culturel en secteur d'action différencié, les intercommunalités sont le cadre par excellence du transversal. Autre changement : les processus d'intégration communautaire réintroduisent dans le jeu des acteurs qui avaient progressivement été écartés de la définition des politiques publiques de la culture. Il s'agit d'abord des élus, autrefois marginalisés par la professionnalisation marquée des politiques culturelles, et que les jeux intercommunaux remettent en selle. Ce sont aussi les amateurs et bénévoles dont le statut subsidiaire au sein des politiques culturelles ne peut être reconduit tant leur importance est grande pour l'animation de certains territoires intercommunalisés.

Cela étant dit, par-delà ces innovations relatives, une impression de familiarité persiste. Elle résulte de la forte présence dans les politiques intercommunales des standards à l'œuvre au sein des interventions culturelles publiques.

Ainsi, la définition esthétique-littéraire du champ couvert par ces politiques en France, n'est pas mise en question. Les interventions intercommunales traitent majoritairement d'objets artistiques, de lecture publique et de patrimoine. En outre, souvent destinées à faire émerger des lieux répondant aux exigences professionnelles et parfois labellisés par le ministère de la Culture, les interventions intercommunales subissent le « tropisme équipementier » des politiques culturelles.

Mises en œuvre au sein d'un territoire recomposé, les politiques d'aide à la création ou à la diffusion, de soutien à la médiation culturelle, de conservation et de valorisation du patrimoine, de lecture publique, ne sont pas d'une nature très différente lorsqu'elles se développent à une échelle intercommunale. Ajoutons enfin que les mêmes problèmes conduisent les intercommunalités à mettre en œuvre les mêmes solutions que les communes ou les services de l'État. Un transfert de compétences culturelles ne signifie pas nécessairement, du moins dans un premier temps, un changement radical des instruments d'action et des méthodes.

### LE DILEMME : FRAGMENTATION OU CONVERGENCE ?

Après des années d'un développement culturel local fortement contrasté (entre les « villes laboratoires » et les « belles endormies »), les convergences sont aujourd'hui plus sensibles. Un modèle culturel urbain est désormais largement répandu parmi les communes moyennes et grandes. Il en résulte l'un des plus fameux paradoxes de la décentralisation : c'est avant tout par l'action des collectivités territoriales que les standards nationaux des politiques culturelles se sont déployés sur une vaste partie du territoire.

De ce point de vue et malgré la standardisation observée dans les pratiques et valeurs des acteurs mobilisés par les politiques culturelles communales, il ne semble pas que le destin des EPCI soit, du moins à moyen terme, celui de ces communes. En effet, le choix des compétences transférées varie très sensiblement d'un EPCI à l'autre. Trop en tout

cas pour que les standards à l'œuvre dans chacun de ces domaines suffisent à homogénéiser globalement les politiques intercommunales.

Précisons enfin que près des trois quarts des élus intercommunaux en charge de la culture n'ont aucune expérience d'un mandat culturel, passé ou simultané. La balle est donc, largement, dans le camp de ces novices et de leurs services émergents pour situer les politiques culturelles intercommunales entre nouvelle frontière et réaffirmation des standards. Pour y parvenir, la deuxième grande mandature intercommunale (2008-2014) sera, peut-être, celle de la légitimité directe du suffrage universel. À observer le volume désormais atteint par certains transferts, on ne peut que considérer cette perspective comme la fin d'une aberration démocratique. Mais comment une loi unique peut-elle sanctionner des dynamiques locales si distinctes ? C'est ce que le débat intercommunal devra affronter.

**Emmanuel Négrier**

*Chercheur en sciences politiques, CNRS-CEPEL, université de Montpellier*

**Philippe Teillet**

*Enseignant-chercheur en sciences politiques, PACTE, Institut d'études politiques de Grenoble*

### **Les jeux politiques de l'intercommunalité culturelle**

#### **NOTES**

1- Emmanuel Négrier, Philippe Teillet, Julien Préau, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, éditions de l'OPC, 2008. Cet ouvrage est issu d'une enquête pilotée par l'Observatoire des politiques culturelles, en partenariat avec le ministère de la Culture et de la Communication (DEPS/DDAI, DAT/DAG), la DIACT, l'AdCF, Dexia Crédit-Local et le Club des agglomérations pour la culture (agglomérations d'Amiens, Annecy, Clermont-Ferrand et Rennes).

2- Bruno Latour, « Et si on parlait un peu politique ? », *Politix*, 15 (58), 2002, p. 143-166.

3- Emmanuel Négrier, Philippe Teillet, « La montée en puissance des territoires : facteur de recomposition ou de décomposition des politiques culturelles ? », in Jean-Pierre Saez (dir.), *Culture et Société*, Éditions de l'Attribut, Toulouse, 2008, p. 90-107.

# vient de paraître

## **INTERCOMMUNALITÉS : LE TEMPS DE LA CULTURE**

**Emmanuel Négrier, Philippe Teillet, Julien Préau**, avec la collaboration d'**Alain Faure**. Une étude pilotée par l'Observatoire des politiques culturelles. Les Éditions de l'OPC

L'intercommunalité culturelle française est en marche, mais son pas est hésitant et sa direction incertaine. Les doutes qui la concernent ne sont pas, cependant, propres à la culture. Ils sont à bien des égards inséparables d'un mouvement intercommunal largement inachevé, même si aujourd'hui près de 92 % des communes font partie d'une intercommunalité. Désormais, que ce soit en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, de circulation, d'économie, d'urbanisme... ou encore de culture, la réflexion des pouvoirs publics accorde une place croissante à l'échelle intercommunale.

Ce constat se retrouve dans le caractère massif de l'intervention des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine culturel : l'étude présentée dans cet ouvrage révèle que 8 EPCI sur 10 interviennent d'une façon ou d'une autre dans ce secteur. Ce chiffre recouvre néanmoins une très grande disparité de situations. Qu'est-ce donc que l'intercommunalité culturelle ? Quels sont les actions mises en œuvre, les personnels mobilisés, les budgets engagés ? Peut-on véritablement parler de politiques culturelles intercommunales ? Quels rôles jouent les élus et les professionnels du secteur culturel ? Comment ces interventions s'articulent-elles avec celles des autres collectivités ?

Initié par l'Observatoire des politiques culturelles et porté par un partenariat

inédit entre les principaux acteurs de ce secteur (ministère de la Culture et de la Communication, Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires, Assemblée des Communautés de France, Dexia-Crédit local, communautés d'agglomération fondatrices du club des agglomérations pour la culture : Amiens Métropole, communauté d'agglomération d'Annecy, Clermont Communauté et Rennes Métropole), ce vaste travail constitue la première grande enquête nationale sur l'investissement culturel des intercommunalités en milieu urbain et rural.

**Ouvrage en vente à l'Observatoire des politiques culturelles :**

<http://www.observatoire-culture.net>

