

LES ÉTUDES DE L'AGENCE

L'INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE EN ALSACE

ÉTAT DES LIEUX
DE L'INTERCOMMUNALITÉ
CULTURELLE EN ALSACE.
LES FREINS ET CONDITIONS
PROPICES AU DÉVELOPPEMENT
DE LA CULTURE
DANS L'INTERCOMMUNALITÉ.

VERSION SYNTHÉTIQUE DE L'ÉTUDE



Cette étude a été élaborée par l'Agence culturelle d'Alsace, dans le cadre de sa mission Ressources sur la vie culturelle en région Alsace, et réalisée en collaboration avec l'Université de Strasbourg, du 9 mai au 9 novembre 2010.

L'étude propose une analyse quantitative et qualitative de données empiriques obtenues principalement à partir d'un questionnaire et d'une série d'entretiens. Le questionnaire a été adressé à l'ensemble des 74 présidents d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Il a obtenu 52 réponses (soit un taux d'environ 70%). Les 41 entretiens semi-directifs ont impliqué 14 EPCI dont 7 se trouvent dans le Bas-Rhin et 7 dans le Haut-Rhin.

Directeur de publication :

Francis Gelin

Directeur général
de l'Agence culturelle d'Alsace

**Recherches, entretiens,
analyse et synthèse :**

Audrey Freyermuth

Docteure en science politique, GSPE-PRISME
Université de Strasbourg



SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
CHAPITRE I L'INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE EN ALSACE, DES APPARENANCES TROMPEUSES	5
1:: Les références à l'action culturelle : une rhétorique communautaire incontournable	5
2:: Un contributeur central pour le spectacle vivant et la lecture publique	6
3:: L'enchantement de l'intercommunalité par la culture	7
4:: La fragilité et la fluidité de la culture dans l'intercommunalité	8
CHAPITRE II EMPÊCHEMENTS ET DÉVELOPPEMENTS DE LA CULTURE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ : LA PRÉGNANCE DES ENJEUX POLITIQUES	10
1:: Des réalités intercommunales peu influentes	10
2:: Les effets des règles du jeu intercommunal sur le traitement de la culture	11
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

Le maillage intercommunal en Alsace est particulièrement dense. Nous avons recensé 74 EPCI à fiscalité propre : 1 communauté urbaine (Strasbourg), 2 communautés d'agglomération (Colmar et Mulhouse) et 71 communautés de communes.

Le Haut-Rhin compte 29 EPCI et le Bas-Rhin regroupe 45 intercommunalités. Au total 878 communes alsaciennes sur 904 (soit 97%) appartiennent à un EPCI à fiscalité propre.

En Alsace, ces intercommunalités regroupent 1 785 609 habitants (soit plus de 98% de la population totale) : 715 341 dans le Haut-Rhin (97%) et 1 070 268 dans le Bas-Rhin (99%) pour une moyenne nationale de 87% en 2008.

- :: Dans cet épais tissu intercommunal alsacien, quelle place est attribuée à la culture ?
- :: Avec quelle intensité les autorités intercommunales endossent-elles une compétence en matière culturelle ?
- :: Quels secteurs culturels bénéficient plus particulièrement de l'action intercommunale ?
- :: Quelles sont les modalités de l'intervention des EPCI en faveur de la culture ?

Analyser l'intercommunalité culturelle en Alsace consiste donc d'abord à établir une photographie des pratiques communautaires en la matière. L'apparent engouement des autorités intercommunales pour la culture, tel qu'il peut émerger des statuts des EPCI, cache en réalité des traitements hétérogènes où les questions culturelles, si elles semblent incontournables dans les dispositifs communautaires, restent encore souvent marginales et accessoires (**CHAPITRE I**).

Il s'agit ensuite de comprendre et d'expliquer les raisons de cette contingence et de cette tendance récurrente à un traitement embryonnaire de la culture dans l'intercommunalité. Autrement dit, quels sont les freins à l'intercommunalité culturelle et quelles sont les conditions propices à son développement? Le nombre de communes et d'habitants regroupés dans l'EPCI, les impératifs budgétaires, l'état de l'offre culturelle sur le territoire avec une présence plus ou moins forte des professionnels de la culture et des personnels associatifs, l'existence de publics ou d'usagers culturels intercommunaux sont les principales conditions qui peuvent, selon les cas, encourager ou entraver l'engagement culturel des autorités communautaires. Pourtant, ces éléments constitutifs des réalités intercommunales, ne suffisent pas à comprendre les pratiques communautaires en matière culturelle qui découlent très directement de la centralité des enjeux municipaux au sein de l'espace communautaire (**CHAPITRE II**).

Récapitulatif des entretiens réalisés

	Personnels politiques	Personnels administratifs			Total
		généralistes	spécialisés	Directeurs de structure	
< 10000 habitants	2	1	1		4
Entre 10000 et 15000 habitants	3	1	2	1	7
Entre 15000 et 20000 habitants	6	2	3	2	13
Entre 20000 et 30000 habitants	1	1			2
Entre 30000 et 50000 habitants	2	2	1	1	6
> 50000 habitants	3	3	3		9
Total	17	10	10	4	41

CHAPITRE I

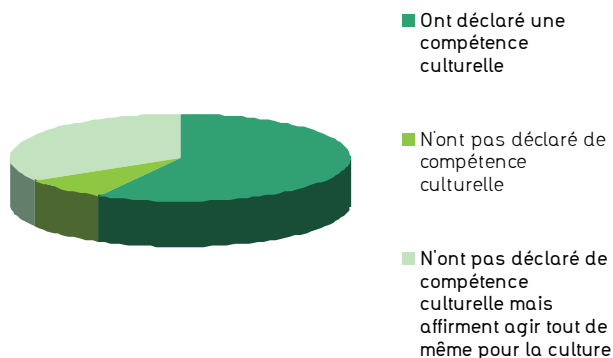
L'INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE EN ALSACE, DES APPARENCES TROMPEUSES

Obligatoire pour les communautés urbaines, la prise de compétence culturelle reste optionnelle ou facultative pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes. L'Alsace ne comptant qu'une communauté urbaine, la référence à la culture résulte donc très largement de l'intervention politique des conseillers communautaires amenés à définir le champ des compétences de leur EPCI. La présence massive de références à l'action culturelle dans les statuts, les pratiques et les discours des groupements de communes peuvent laisser penser à une diffusion généralisée de l'intercommunalité culturelle. Or, la réalité des pratiques communautaires en matière culturelle vient pour le moins nuancer cette façade rhétorique et textuelle pour laisser apparaître un engagement culturel intercommunal contingent, souvent marginal et fragile.

1.: Les références à l'action culturelle : une rhétorique communautaire incontournable

En consultant les statuts ou les descriptifs de compétences disponibles sur les sites internet des différents EPCI, il apparaît que les références à l'action culturelle sont nombreuses. Dans plus de 80% des cas, les statuts de l'EPCI ou la présentation de ses compétences contiennent une référence à la culture. L'évocation de l'intervention culturelle intercommunale apparaît donc ainsi comme une thématique incontournable de la construction communautaire. C'est également ce que laisse penser la forte proportion des répondants qui, alors qu'ils affirment que l'EPCI n'a pas adopté de compétence culturelle, déclarent « agir tout de même pour la culture ».

Répartition des EPCI selon que les répondants aux questionnaires ont désigné la culture comme une compétence communautaire ou non

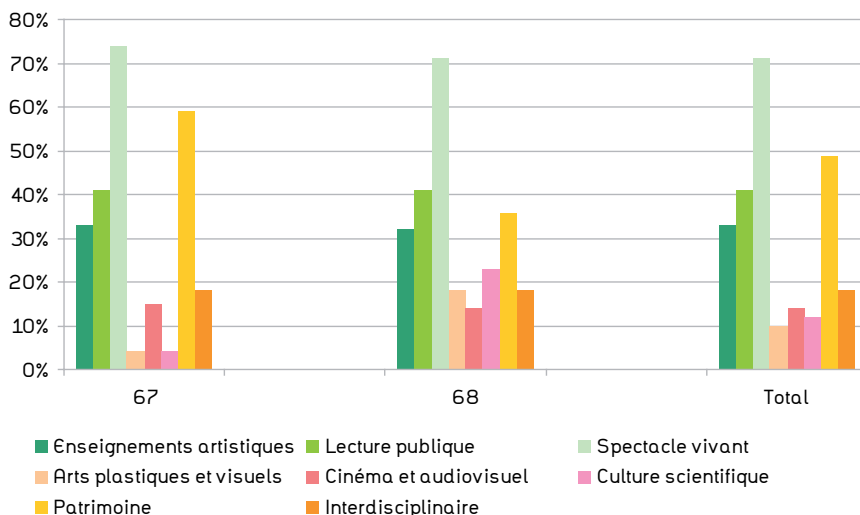


Non seulement une majorité de répondants reconnaît que l'EPCI a déclaré une compétence dans le domaine culturel (58%), mais, de surcroît, ceux qui affirment que les élus de l'établissement communautaire n'ont pas adopté une compétence culturelle énoncent le plus souvent que l'EPCI agit tout de même pour la culture. Au total 92% des répondants affirment que l'EPCI, soit est doté d'une compétence culturelle en tant que telle, soit agit pour la culture sans compétence culturelle déclarée. Le développement croissant de la culture dans l'intercommunalité peut également être objectivé dans la prise en charge des questions culturelles par un élu communautaire. Dans la très grande majorité des cas, les répondants ayant désigné la culture comme une compétence de l'EPCI ont également mentionné un conseiller communautaire dont la délégation porte sur la culture. À la question « Un élu (ou plusieurs) est-il chargé des affaires culturelles ? », les répondants ont en effet noté « oui » à plus de 89% (soit 21 sur 28). De la même manière, près de 70% des EPCI dotés d'une compétence culturelle définie comme telle, disposent d'un agent administratif en charge de la culture. En effet, à la question « Un agent administratif est-il plus particulièrement chargé des affaires culturelles pour l'EPCI ? », les répondants ont affirmé « oui » à 67,9% (soit 19 sur 28). Incarnée dans des rôles politiques et administratifs, la culture tend à devenir une véritable affaire intercommunale et à être perçue de la sorte.

2:: Un contributeur central pour le spectacle vivant et la lecture publique

L'intervention communautaire pour la culture touche un large éventail de secteurs. À la question « Quels sont les principaux domaines dans lesquels l'ÉPCI intervient ? », aucune proposition n'est restée sans suffrage. Les répondants devaient sélectionner au maximum trois items et chaque domaine a été nommé au moins une fois. De la lecture publique au cinéma et du spectacle vivant au patrimoine, l'intervention culturelle communautaire recouvre donc une grande diversité de domaines. Les réponses au questionnaire laissent toutefois apparaître des domaines plus particulièrement saillants. Il s'agit notamment du spectacle vivant, du patrimoine, de la lecture publique et de l'enseignement artistique qui sont les items les plus fréquemment cités par les représentants des ÉPCI rencontrés.

Les secteurs culturels bénéficiant de l'intervention communautaire



En observant uniquement les secteurs classés au premier rang, le spectacle vivant, certes, reste globalement toujours le secteur le plus cité mais en resserrant la focale sur les répondants ayant reconnu l'adoption d'une compétence culturelle par l'ÉPCI, on voit que c'est la lecture publique qui arrive en tête. Les modalités de l'intervention communautaire pour la lecture semblent ainsi contribuer à officialiser la prise de compétence culturelle par l'ÉPCI et à lui donner une plus grande lisibilité. À l'inverse, le patrimoine arrive plus souvent en tête chez les répondants n'ayant pas reconnu une compétence culturelle déclarée, témoignant ainsi du caractère faiblement structurant des modalités d'intervention en la matière. En effet, dans ces cas de figure l'action culturelle communautaire en matière patrimoniale est perçue comme incidente ou accessoire.

Secteurs classés par les répondants au premier rang de l'intervention culturelle de leur ÉPCI

	Proportion de répondants ayant classé le secteur au premier rang
Enseignements artistiques	9%
Lecture publique	29%
Spectacle vivant	44%
Arts plastiques et visuels	0
Patrimoine	12%

Si l'intervention culturelle intercommunale touche une grande variété de secteurs, en Alsace, les ÉPCI sont principalement des promoteurs du spectacle vivant et de la lecture publique. Alors qu'il s'agit d'une compétence optionnelle pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, les références à la culture sont largement mobilisées par les personnels politiques et administratifs qui travaillent à faire exister un territoire intercommunal.

3:: L'enchantement de l'intercommunalité par la culture

L'intercommunalité, notamment au travers des SIVOM et des SIVU, se résumait le plus souvent à la gestion de l'eau, de l'assainissement, de la voirie. Autrement dit, il s'agissait plutôt d'une « intercommunalité technique » qualifiée aussi « d'intercommunalité de tuyaux ». C'est seulement depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale et plus encore depuis la loi Chevènement de 1999 que le développement de l'intercommunalité repose sur une rhétorique du « projet »¹. Les personnels administratifs et politiques de l'intercommunalité en Alsace convergent pour définir l'action culturelle communautaire comme un moyen de faire exister l'institution communautaire et le territoire qu'elle est supposée incarner.

Dans un cadre institutionnel réputé difficile à saisir, la culture est souvent définie comme un instrument susceptible de rendre visible une organisation politique et administrative supposée opaque.

« Pour la communauté de communes, ça a été un outil de visibilité parce qu'autrement la comcom c'est quoi, c'est l'assainissement, c'est des choses qui ne sont pas très visibles, c'est les tuyaux. »²

La rhétorique justificative qui entoure l'intervention culturelle intercommunale repose également sur l'idée selon laquelle la culture serait un moyen privilégié pour transformer un découpage administratif territorial en un « territoire » doté d'une identité et d'une cohérence propres, distinctes de celles des entités administratives voisines. L'intervention culturelle intercommunale est présentée également comme une manière de valoriser un territoire et de le rendre « attractif ».

« Un territoire qui a une activité culturelle, c'est un territoire qui vit. Un territoire qui vit est un territoire qui est positivement perçu de l'extérieur et de l'intérieur. Aujourd'hui j'ai l'impression que les gens en interne ont une image positive de leur territoire et en parlent positivement. »³

Les acteurs intercommunaux tendent donc à présenter la culture comme « un moteur, un ferment utile »⁴ à la construction et au développement d'un territoire. La multiplication des références à l'action culturelle dans les statuts des EPCI semblent ainsi constituer un élément incontournable du travail politique et administratif qui consiste à construire une identité territoriale, une identité collective intercommunale, à faire exister un territoire et partant, à légitimer ceux - personnels administratifs et politiques - qui prétendent agir en son nom : « Là, ils ont un outil de communication visible, sur lequel ils peuvent s'appuyer pour montrer le bien fondé de la levée des impôts »⁵.

En étant promues comme « la chose commune à tous les habitants d'une (intercommunalité)⁶ », une médiathèque, une manifestation culturelle ou une école de musique intercommunales font l'objet d'un travail symbolique de mise en totem⁷ par lequel l'objet culturel est transformé en symbole d'un collectif territorial qu'il participe par conséquent à substantialiser. La production de manifestations et d'équipements culturels intercommunaux est ainsi perçue comme indispensable à la légitimation de l'action politique, administrative et des prélèvements fiscaux opérés au nom de l'intercommunalité. En ce sens, les références à l'intervention culturelle constituent une rubrique d'intervention incontournable dans la construction communautaire. L'engouement apparent des acteurs intercommunaux pour la culture masque toutefois des pratiques intercommunales hétérogènes où le traitement de la culture reste bien souvent marginal et fragile.

¹ David Guéranger, *L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération*, Revue française d'administration publique, 2004, n°111, p.461-472.

² Entretien du 30 juillet 2010 avec le directeur d'une médiathèque intercommunale dans une communauté de communes de plus de 35000 habitants.

³ Entretien du 27 juillet 2010 avec le président d'une communauté de communes regroupant entre 10000 et 15000 habitants.

⁴ Entretien du 10 septembre 2010 avec le président d'une communauté d'agglomération.

⁵ Entretien du 30 juillet 2010 avec le directeur d'une médiathèque intercommunale dans une communauté de communes regroupant plus de 35000 habitants.

⁶ Nous appliquons à l'intercommunalité, des réflexions menées à propos des villes, Christian Le Bart, *Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale*, Hermès, 2000, 26-27, p.175-184.

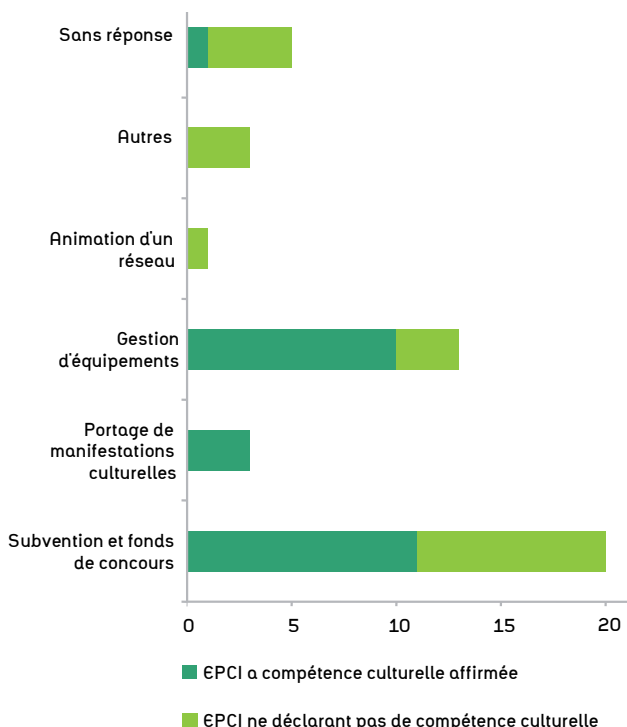
⁷ Emile Durkheim, *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, PUF, 1960.

4:: La fragilité et la fluidité de la culture dans l'intercommunalité

L'analyse des financements intercommunaux de la culture au regard du nombre d'euros dépensé pour la culture par habitant confirme les hypothèses que nous avons formulées plus haut. Les dépenses culturelles des intercommunalités restent tendanciuellement marginales mais connaissent des écarts considérables d'un EPCI à l'autre. Si l'on considère l'ensemble des EPCI pour lesquels nous avons pu accéder aux informations budgétaires, plus d'un tiers des intercommunalités dépensent moins de 2 euros par habitant pour la culture. Même dans le cas des EPCI dont le répondant au questionnaire a reconnu une compétence culturelle, cette proportion reste relativement élevée (20%). Alors que certains EPCI consacrent moins de 2 euros par habitant à la culture, d'autres y engagent plus de 30 euros par habitant. Plus que par sa faiblesse, le financement intercommunal de la culture se caractérise donc par son hétérogénéité et sa contingence.

Du versement d'une subvention à la gestion d'un équipement culturel, de l'organisation d'une manifestation à la prise en charge du transport des publics, de l'animation d'un réseau à la constitution d'une banque de matériel de spectacle, les modalités de l'intervention culturelle des intercommunalités sont multiples. Lorsqu'on resserre la focale sur le principal mode d'intervention des EPCI pour la culture, deux types d'intercommunalité culturelle semblent se distinguer : l'une centrée sur le versement de subventions ou de fonds de concours et l'autre centrée sur la gestion d'un équipement culturel.

Les modalités de l'intervention communautaire en faveur de la culture



Cette différenciation porte en creux deux types d'engagements intercommunaux pour la culture. Dans le second cas, les EPCI constituent de véritables entrepreneurs de service culturel au sens où ils interviennent très directement dans la production d'une offre culturelle disponible en permanence sur le territoire. Ces équipements sont en grande majorité des médiathèques ou des bibliothèques mais il peut également s'agir d'une école de musique ou d'une salle de spectacle. Dans le premier cas, les EPCI campent davantage un rôle d'accompagnateur des acteurs culturels. Ils interviennent indirectement pour la culture en soutenant avant tout les initiatives associatives. Bien entendu, ces types d'engagements culturels ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Ils sont bien souvent conjugués dans les pratiques intercommunales. Toutefois, la manière dont les acteurs intercommunaux hiérarchisent ces modes d'intervention et désignent le principal d'entre eux démontre que la définition du cœur d'activité culturelle communautaire reste fluide et à géométrie variable.

Malgré une compétence culturelle disponible dans les textes, les agents et les élus des EPCI qui répondent aux questionnaires tendent à considérer la culture comme un domaine marginal de l'intercommunalité qui ne fait l'objet que d'une intervention ponctuelle. Plusieurs exemples illustrent parfaitement cette représentation d'un secteur culturel incident, accessoire que de nombreux répondants aux questionnaires hésitent à présenter comme une catégorie officielle de l'intervention intercommunale. En pratique, l'intervention communautaire pour la culture se révèle morcelée, inachevée, précarisée et en cela, reste très largement embryonnaire. Loin de constituer une catégorie d'intervention communautaire aux contours clairement définis, la culture fait l'objet d'un processus d'institutionnalisation intercommunale qui semble relever plutôt de la sédimentation d'interventions multiples et diversifiées donnant lieu à un contenu culturel flou et impossible à cerner avec précision. La meilleure illustration de ce phénomène réside dans la difficulté qu'ont parfois eu nos interlocuteurs pour rendre compte des financements communautaires consacrés à la culture.

« Q : Au final, quel est le volume budgétaire consacré par la communauté de communes à la culture ?

CM : Comme c'est un peu dispersé, on n'a pas d'idée tout à fait précise.

P : Comme il n'y a pas de chapitre unique.

CM : C'est pas grand-chose. C'est souvent des participations, du soutien par le biais de subventions. Ce qui nous coûte le plus cher, c'est quand on est porteur intégralement d'une manifestation.

(Le président s'absente pour chercher des informations supplémentaires et revient)

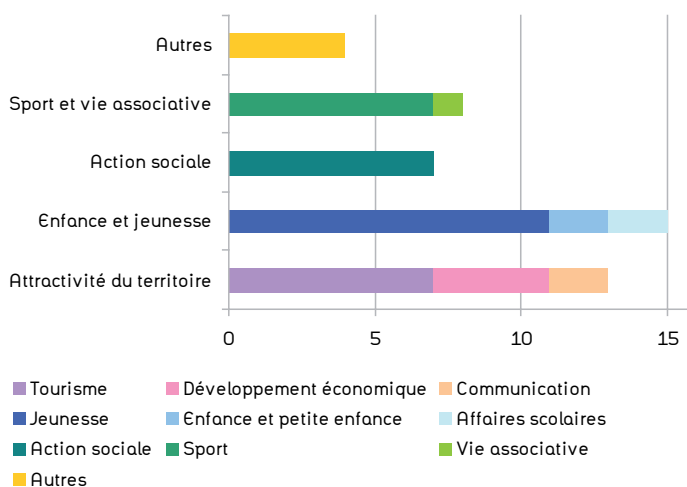
P : Voici quelques chiffres. X c'est 35 000 euros dont 9 800 à notre charge. On a un programme annuel d'animations socioculturelles qui est de 106 000 euros mais ça concerne la jeunesse et il y a du culturel là-dedans aussi.

CM : Il faudrait qu'on s'amuse à dégager les dépenses culturelles dans l'animation. Depuis 2/3 ans on a cherché à dégager les dépenses. »¹

¹ Entretien du 27 juillet 2010 avec le président (P) et la chargée de mission patrimoine (CM) d'une communauté de communes regroupant entre 10 000 et 15 000 habitants.

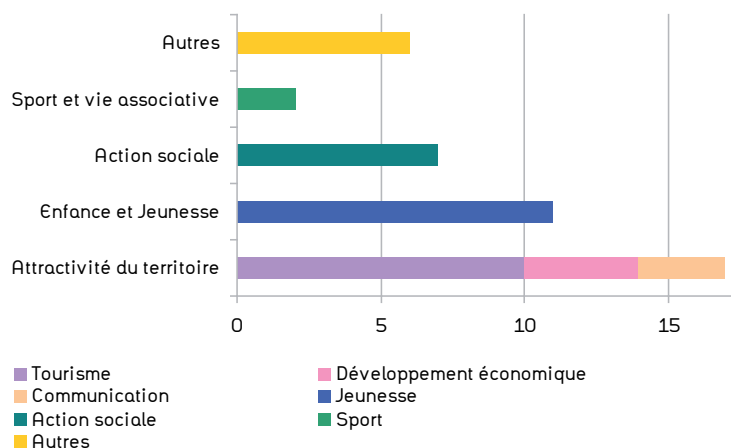
Plus qu'une catégorie unifiée et cohérente de l'action communautaire, les interventions des EPCI en matière culturelle apparaissent comme des actions morcelées pour la lecture publique, le spectacle vivant, l'enseignement artistique ou les arts plastiques qui, au final, restent des domaines relativement cloisonnés. Par ailleurs, loin de constituer des interventions intercommunales indiscutées et pérennes, certains engagements communautaires en faveur de la culture se caractérisent par leur fugacité. La tendance à la précarité de l'engagement culturel des intercommunalités procède notamment du fait que dans de nombreux cas, l'intervention communautaire pour la culture s'apparente à une forme de bricolage dont le succès dépend largement des agents qui les portent et des réseaux qu'ils sont susceptibles de mobiliser. Mais en réalité, les personnels politiques et administratifs en charge de la culture sont souvent peu spécialisés. La culture ne forme que rarement une catégorie d'intervention communautaire autonomisée. L'action culturelle est envisagée d'abord au prisme du développement touristique, économique ou de l'animation jeunesse. En ce qui concerne les élus, la délégation à la culture est associée à d'autres rubriques dans 75% des cas (21 sur 28).

Rubriques auxquelles la délégation politique à la culture est associée



L'affichage politique dont elle fait l'objet, présente avant tout l'intervention culturelle intercommunale soit comme un instrument du développement touristique, économique et communicationnel de l'EPCI soit comme un volet, une facette des dispositifs communautaires plus généralement destinés à la jeunesse. En ce qui concerne les agents administratifs, la charge culturelle dont ils ont la responsabilité ne constitue qu'un volet de leurs fonctions dans près de 70% des cas (19 sur 28). Dans l'agencement administratif des intercommunalités, la culture est le plus souvent rattachée aux domaines du tourisme, du développement économique et de la communication. Au moins l'une de ces trois rubriques figure dans près de 61% des questionnaires (17 sur 28). Dans 39% des cas, les agents en charge des questions culturelles peuvent également être en charge de la jeunesse (11 sur 28).

Rubriques auxquelles la charge administrative en matière culturelle est associée



De plus, la plupart des personnels amenés à traiter ou du moins à coordonner les questions culturelles sont des agents généralistes. L'abondante diffusion de ces profils modelés par des formations liées à l'aménagement du territoire résulte du travail politique des élus pour mettre en scène leur action pour le développement du territoire. Elle contribue en retour à l'institutionnalisation communautaire de la culture sur un mode hétéronomisé où les enjeux définis pour l'action culturelle sont plutôt ceux des professionnels du tourisme, du développement économique, de la communication ou de l'aménagement du territoire et du développement local que ceux des artistes ou des professionnels de la culture.

CHAPITRE II

EMPÊCHEMENTS ET DÉVELOPPEMENTS DE LA CULTURE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ : LA PRÉGNANCE DES ENJEUX POLITIQUES

La variabilité du traitement intercommunal de la culture en Alsace et la place relativement marginale que les conseillers communautaires accordent souvent aux questions culturelles nous conduisent à interroger les freins qui affaiblissent l'engagement culturel communautaire ainsi que les conditions qui, à l'inverse, semblent contribuer à son développement. Les enjeux, et les pratiques politiques qui structurent l'espace intercommunal se révèlent tout à fait déterminants. Les situations démographiques, économiques et culturelles locales ne produisent finalement d'effets - moteur ou entrave - sur le traitement de la culture dans l'intercommunalité qu'en fonction de l'usage que les élus municipaux qui siègent au conseil communautaire font des questions culturelles.

1.: Des réalités intercommunales peu influentes

Qu'il s'agisse des caractéristiques propres aux EPCI, des contraintes budgétaires qu'ils subissent, des dispositifs incitatifs initiés par les collectivités locales, de la présence d'acteurs culturels professionnels ou associatifs et même de la mobilité intercommunale des publics, ces données réputées objectiver la réalité de l'intercommunalité ne suffisent nullement, à elles seules, à provoquer ou à empêcher l'engagement des structures communautaires en matière culturelle.

Prenons deux exemples particulièrement significatifs. Tout d'abord, sans nier l'effet de contrainte que les incertitudes relatives aux réformes fiscales et territoriales exercent sur les pratiques intercommunales, nous voudrions simplement souligner que la mise au jour des conditions empêchant le développement de la culture dans l'intercommunalité serait incomplet si l'on se contentait d'affirmer que les impératifs budgétaires constituent, en tant que tels, un frein à l'engagement culturel communautaire. Pour preuve, la mobilisation d'arguments budgétaires pour tenter de disqualifier un projet d'intervention communautaire en matière culturelle n'est pas spécifique au contexte actuel et n'a pas empêché, pour autant, la réalisation d'une médiathèque et d'un réseau de lecture publique dans une communauté de communes de plus de 30 000 habitants. Par ailleurs, toutes les compétences optionnelles ou facultatives ne subissent pas les contraintes budgétaires avec la même intensité. Le secteur du périscolaire fait ainsi l'objet d'un fort engagement communautaire. Le directeur administratif chargé de la culture, du sport et de l'enfance dans une communauté d'agglomération précise ainsi « bon, il y a quand même une compétence (optionnelle) qui est prise en compte, c'est le périscolaire ».

Ensuite, même si la plupart des manifestations et des équipements culturels municipaux, notamment dans les villes centre, rayonnent au-delà du seul territoire communal sur lequel ils sont localisés, ces pratiques et ces mobilités culturelles communautaires ne se traduisent pas forcément par une gestion intercommunale des structures concernées. L'intercommunalité culturelle existerait donc d'abord dans les faits. Cette idée a été défendue par un grand nombre de nos interlocuteurs. La dimension intercommunale serait souvent inhérente à l'action culturelle développée par les villes centre : « Pour la médiathèque, la ville centre a un gros projet. Moi je suis acquis à l'idée que le projet tel qu'il est présenté a une vocation intercommunale. C'est incontestable¹ ». Pour autant, la gestion de l'équipement reste municipale. Le constat d'une intercommunalité culturelle de fait ne conduit donc pas forcément à un engagement des intercommunalités en faveur de la culture. Loin de découler simplement ou naturellement d'une réalité des pratiques culturelles à l'échelle intercommunale, la constitution de la culture en catégorie d'intervention communautaire est avant tout le produit de la mobilisation des questions culturelles par les responsables politiques intercommunaux pour lesquels le « vécu intercommunal par les habitants » devient alors un argument destiné à légitimer la répartition des charges qu'implique l'intercommunalisation de l'action culturelle. Reste donc à comprendre quelles conditions favorisent ou empêchent l'investissement de la culture par les personnels politiques communautaires. Les propos de ce président de communauté de communes qui affirme ne pas avoir « osé montrer l'addition » à l'échelon intercommunal nous incite ainsi à regarder du côté des règles de fonctionnement de cet espace politique particulier qu'est l'intercommunalité.

¹Entretien du 12 juillet 2010 avec le président d'une communauté de communes regroupant entre 15 000 et 20 000 habitants et maire d'une commune périphérique.

2:: Les effets des règles du jeu intercommunal sur le traitement de la culture.

Les pratiques politiques intercommunales traduisent pourtant, avant tout, un jeu de négociations et de compromis entre les maires. Les engagements intercommunaux ne sont donc pas le résultat d'une production législative et réglementaire ou de conditions objectives qui s'imposeraient de manière univoque aux élus, mais ils constituent « l'effet émergent des stratégies des élus (municipaux)¹ » qui travaillent notamment à porter les intérêts municipaux, ou en tout cas, à ne pas les léser. Ce *modus vivendi* caractéristique de l'organisation politique intercommunale agit sur le traitement communautaire de la culture. Tout d'abord, le travail de neutralisation des dissensus et des conflits conduit notamment les présidents à éviter d'inscrire les questions culturelles à l'agenda communautaire lorsqu'ils se les représentent comme susceptibles de générer des oppositions et des controverses. Le succès du périscolaire et de la petite enfance dans l'intercommunalité nous renseigne d'ailleurs sur les entraves propres aux questions culturelles. Ensuite, la centralité du jeu de négociations et de compromis entre les maires confine l'intervention culturelle intercommunale à une dimension subsidiaire tout accentuant le rôle moteur des maires.

Les conseillers communautaires, qui sont avant tout des maires et des élus municipaux, travaillent à neutraliser et à désamorcer les différends. Le faible engagement d'un EPCI en matière culturelle doit donc être lu, non pas simplement comme le résultat d'un simple désintérêt politique, mais comme le produit de ces stratégies d'évitement de la controverse et du conflit au sein de la communauté. Le cas échéant, plusieurs éléments contribuent ainsi à un engagement marginal des intercommunalités pour la culture. Les questions culturelles tendent à être désinvesties dans le cadre intercommunal lorsque les autorités communautaires anticipent les réticences des communes périphériques à l'égard du partage des charges de centralité qu'impliquerait l'intercommunalité culturelle. De la même manière, les affrontements politiques dont la culture peut faire l'objet ou sa perception comme un domaine réservé nuisent à son développement dans l'intercommunalité.

L'intercommunalité se caractérise par la réunion de conseillers communautaires qui, au sein du dispositif intercommunal, sont « d'abord des élus communaux² ». Les communes restent en effet les terres d'élection des délégués à l'intercommunalité. Cet entre-soi communautaire des maires et des exécutifs municipaux oriente de manière structurelle les pratiques intercommunales et notamment le traitement de la culture dans les EPCI.

Tout d'abord, le fait que la culture soit parfois considérée par les élus comme déterminante dans la construction identitaire d'une commune les conduit à préserver le cadre municipal comme échelon premier et principal de l'intervention culturelle. Le transfert de compétences concernant des dispositifs culturels préexistants dans le cadre municipal se heurtent ainsi aux résistances générées par la redéfinition des rôles politiques qu'implique le passage de la culture des villes à l'intercommunalité. Le développement de l'intercommunalité culturelle est donc facilité lorsque l'intervention communautaire porte sur des nouveaux projets ou sur des secteurs non investis par les municipalités. Ensuite, la structuration des pratiques intercommunales ordinaires autour des échanges politiques entre les maires, rend l'intervention communautaire pour la culture tributaire des sollicitations et des acceptations mayorales. En l'absence de revendications des maires concernant une offre culturelle, l'éventualité d'un engagement culturel intercommunal alors présenté comme une ingérence communautaire illégitime. Sous peine de mettre en péril le *modus vivendi* communautaire, l'intercommunalité culturelle consiste donc bien souvent en une intervention complémentaire où les autorités communautaires ne se substituent aux autorités municipales qu'après avoir été sollicitées en ce sens par les représentants des communes au sein de l'EPCI. La culture reste donc prioritairement une compétence municipale tant que les maires ne sont pas confrontés à des organismes et à des structures culturels fragilisés ou en péril. La prégnance des enjeux municipaux dans les structures intercommunales conditionne le développement de la culture dans l'intercommunalité à la possibilité pour les maires de rendre l'action communautaire visible auprès de leurs électeurs. La recevabilité d'un projet intercommunal dépend ainsi de la capacité pour celui qui le défend à convaincre la majorité des maires que cette initiative sert leurs intérêts communaux et peut faire l'objet d'une valorisation dans le cadre municipal. Le développement de la culture dans l'intercommunalité semble d'autant plus acceptable que les interventions culturelles évoquées sont mobiles, itinérantes ou décentralisées c'est-à-dire mises en scène comme profitant au plus grand nombre de communes.

¹D. Gaxie, *Stratégies et institutions de l'intercommunalité*, in CURAPP, *L'intercommunalité. Bilans et perspectives*, Paris, PUF, 1997, p.25-49.

²Entretien du 5 juillet 2010 avec l'agent de développement culturel d'une communauté de communes regroupant entre 15 000 et 20 000 habitants.

L'investissement d'un projet culturel par un élu découle notamment de sa propension à le valoriser dans le cadre municipal. Les maires/délégués communautaires trouvent en effet dans l'organisation intercommunale des ressources pour appuyer la mise en scène d'une intervention politique à l'adresse des administrés de leur commune. Néanmoins, la « volonté » isolée d'un élu et notamment du président ne suffit pas, en tant que telle, à engager l'intercommunalité en faveur de la culture. Il lui faut rendre le projet recevable par d'autres membres du conseil communautaire. L'intensité et les modalités de l'engagement culturel communautaire dépendent en grande partie des conditions d'investissement de cette question par ceux qui le promeuvent et de la capacité de ses porteurs politiques à faire accepter le dispositif culturel par la majorité des élus communautaires ou, du moins, à faire en sorte qu'il ne soit pas contesté. Autrement dit la « volonté » des délégués communautaires et notamment du président consiste en réalité en un travail politique visant à offrir des rétributions, des contreparties municipales au plus grand nombre d'élus afin de les conduire à soutenir le projet en débat. L'acceptabilité d'un projet dans le cadre intercommunal procède par conséquent d'un intense jeu d'échanges et de négociations dans lequel le président, notamment lorsqu'il exerce d'autres mandats, joue un rôle déterminant dans la mesure où cette position institutionnelle lui confère la possibilité de multiplier les ressources et les réseaux mobilisables pour satisfaire les revendications des uns et des autres en échange de leur acceptation.

CONCLUSION

Si, en apparence, l'intercommunalité culturelle semble particulièrement développée en Alsace, la réalité des pratiques communautaires révèle un traitement contingent et souvent embryonnaire de la culture. Malgré d'abondantes références à l'action culturelle dans les statuts et dans le descriptif des compétences des EPCI, malgré le rôle central que les personnels politiques et administratifs de l'intercommunalité prêtent à la culture dans le processus de construction et d'enchantement communautaire, les questions culturelles connaissent des sorts variables selon les EPCI. Au final, les élus tendent à désinvestir les questions culturelles ou à s'en détourner lorsqu'ils les perçoivent comme une source de conflits, de dissensus. Dans cette perspective, les tensions structurelles entre d'une part, les élus locaux qui tentent de se réappropriier le secteur culturel et d'autre part, les professionnels de la culture qui travaillent à entretenir leur autonomie constituent un frein à la mobilisation du thème de la culture dans l'intercommunalité. D'une manière un peu différente, lorsque le transfert de la compétence culturelle à l'échelon communautaire implique un partage des charges de centralité qui initialement incombaient à la ville centre, les défenseurs de la culture dans l'intercommunalité, soit se heurtent aux résistances des maires des communes périphériques, soit les anticipent en évitant de mettre la culture à l'agenda communautaire. À contrario, le développement de l'intercommunalité culturelle est favorisé par la capacité des porteurs de projets, soit à présenter la culture comme un secteur susceptible d'être visible et valorisé dans le cadre municipal par le plus grand nombre de maires, soit à offrir à ces maires/délégués communautaires une contrepartie municipale en échange du soutien qu'ils apportent au projet intercommunal.



LES ÉTUDES DE L'AGENCE

Agence culturelle d'Alsace

1 espace Gilbert Estève
route de Marckolsheim
BP 90025
F- 67601 Sélestat Cedex
Tél. : 00 33 (0)3 88 58 87 58
fax : 00 33 (0)3 88 58 87 50

www.culture-alsace.org
agence@culture-alsace.org

