

Comment l'intercommunalité culturelle régénère-t-elle l'idée de coopération ?

Pierre-Antoine Landel

DANS **L'OBSERVATOIRE 2019/2 N° 54**, PAGES 93 À 95
ÉDITIONS **OBSERVATOIRE DES POLITIQUES CULTURELLES**

ISSN 1165-2675

DOI 10.3917/lobs.054.0093

Date de mise en ligne : 09/07/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-l-observatoire-2019-2-page-93?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Observatoire des politiques culturelles.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

COMMENT L'INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE RÉGÉNÈRE-T-ELLE L'IDÉE DE COOPÉRATION ?

Pierre-Antoine Landel

La coopération intercommunale repose sur une entente entre différentes communes pour développer des services et des projets. De par sa nature, ce projet est singulier : il a un auteur, doté d'une autonomie suffisante pour le définir et le mener à bien¹. C'est l'objet des organisations intercommunales qui mobilisent des capacités humaines, des moyens financiers, mais aussi des capacités organisationnelles propres à chaque territoire.

C'est dans ce contexte qu'a émergé la notion de « projet de territoire ». Elle est problématique. Elle suppose que les acteurs d'un territoire se coordonnent et disposent d'une autonomie suffisante pour être les auteurs de ce projet. Dans un contexte territorial caractérisé par l'imbrication des échelles, la situation est plus complexe. Elle est fréquemment associée à la notion de « territoire de projets » qui témoigne de situations où le territoire est le réceptacle de projets définis par des autorités qui lui sont extérieures. La question intercommunale se situe dans une hésitation permanente entre les deux approches, sans oublier la situation fréquente où le projet intercommunal repose sur la simple somme des projets communaux.

Lorsque l'on raisonne en termes d'équipements et de services, le bilan de l'intercommunalité est flatteur, y compris dans le domaine culturel. Il est désastreux lorsque l'on parle de démocratie². Alors qu'elle est pensée pour accompagner le développement des territoires, la légitimité de l'intercommunalité reste sans cesse interrogée et pose aujourd'hui la question du sens. Notre hypothèse est qu'en renforçant la construction de relations de qualité entre les acteurs qui y participent, le projet culturel peut régénérer l'idée de coopération.

LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À LA FRANÇAISE, UNE SUPERPOSITION DE DEUX MODÈLES

Depuis leur création et pour faire face à leur émiettement, les communes ont fait l'objet d'une injonction aux regroupements dans un objectif de simplicité et d'économie. Sous la tutelle de l'État, on a assisté au développement d'une intercommunalité de services dotée de compétences définies par la loi. En parallèle, depuis la crise des années 1980, la notion de projet a été mobilisée pour définir ce qui fait territoire. Les Chartes intercommunales, créées en 1983, ont précédé la création des pays (1995, puis 1999). On parle de « territoires construits », en ce sens qu'ils résultent d'une coopération entre communes pour faire face à des problèmes partagés.

En 2000, la France était presque partout dotée d'un double dispositif avec une intercommunalité de gestion et de service (les communautés de communes, d'agglomération et urbaines) et une intercommunalité de projets sur des périmètres plus étendus (pays, parcs naturels régionaux, aires des Schémas

de cohérence territoriale...). La situation était complexe et a appelé à la critique, dans un contexte où des notables voyaient leurs fiefs locaux remis en cause.

LA MISE AU PAS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Depuis 2005, plusieurs charges de parlementaires³ ont désigné l'intercommunalité comme bouc émissaire de l'inflation de la fiscalité locale. D'un autre côté, les promoteurs d'une « intercommunalité performante » se sont focalisés sur les périmètres incohérents et une insuffisante définition du partage des tâches avec les communes. Ces positions étaient en fait porteuses d'une doctrine séduisante de l'optimum

“Les pays sont plutôt dans une dynamique de développement local et de construction territoriale alors que les villes sont dans des logiques d'image et de diffusion patrimoniale.”

“La crise contemporaine de la politique peut être interprétée comme une crise de la délibération et l’intercommunalité en est un des foyers.”

territorial, autrement dit du périmètre idéal dans lequel tous les problèmes locaux trouveraient un cadre unique et définitif de résolution.

De 2009 à 2015, c’est un cycle de réformes territoriales qui a inscrit les intercommunalités dans cette logique. Les grandes villes voulaient toutes devenir métropoles, les villes moyennes se sont taillé des arrière-pays ruraux pour devenir agglomérations et compter dans la compétition entre territoires. Certaines communes résidentielles nanties ont refusé leur intégration dans des espaces de redistribution potentielle et ont constitué des communautés défensives. Sous l’autorité des Préfets, et sous le regard bienveillant des grands élus locaux, c’est ce modèle qui a été à l’œuvre dans les Schémas départementaux de coopération intercommunale. De 2010 à 2017, les intercommunalités sont passées de 2611 à 1266, et leur population moyenne est passée de 20.000 à 52.000 habitants. La compétition entre les territoires est devenue la règle et interroge aujourd’hui la notion de coopération.

Pourtant, en milieu métropolitain, la mobilité et la modification des pratiques contemporaines de vie et de déplacement empêchent d’enfermer, dans un périmètre unique, la gestion des services d’agglomération et le projet de développement qui doit embrasser un vaste espace. En milieu rural, le profond changement identitaire qui transforme les territoires en corridors inter métropolitains, aboutit à une crise profonde. Cela n’empêche pas certains d’entre eux de tenter de s’organiser

différemment et de prendre d’autres voies. Certaines « agglomérations rurales » rassemblant plus de 50 communes reprennent les périmètres d’anciens pays, et les Pôles d’équilibre territorial et rural laissent parfois entrevoir la possibilité de coopérations à géométrie variable selon les problèmes posés.

L’OMNIPRÉSENCE DE LA QUESTION PATRIMONIALE

Mobilisé dans des territoires en crise, le patrimoine apparaît souvent comme le dernier recours. Le risque de le perdre explique certainement nombre de mobilisations pour la sauvegarde des objets, mais les opérations ne s’arrêtent pas là. Tout au long de leur construction, les territoires produisent des noms de lieux, des parlers, des expressions, des pratiques sociales, des réseaux et passages, des limites, des constructions plus ou moins monumentales. L’ensemble va former un stock patrimonial à partir duquel les acteurs du territoire vont construire en permanence de nouvelles ressources. Leur valeur n’est pas exclusivement touristique. Ces patrimoines participent à la réorientation de dynamiques territoriales.

Les modalités de mobilisation de ce ressort patrimonial sont différentes selon que l’on se trouve dans une commune ou une intercommunalité. Une étude réalisée sur le label Ville et Pays d’art et d’histoire⁴ montre que les pays sont plutôt dans une dynamique de développement local et de construction

territoriale alors que les villes sont dans des logiques d’image et de diffusion patrimoniale. La ressource patrimoniale permet d’inscrire le territoire dans une longue durée et participe à son ouverture.

DIFFÉRENTES POSTURES POUR L’INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE

Les réformes territoriales ont laissé une place spécifique à l’action culturelle. Le domaine a échappé aux essais de spécialisation des compétences et la planification des équipements culturels relève aujourd’hui des SCoT, privilégiant ainsi des approches interterritoriales. Différentes stratégies peuvent être décrites.

La première privilégie le maintien des activités existantes, ou au moins des patrimoines qui y sont associés. Ce serait le cas de territoires à forte identité, traversés de pratiques culturelles anciennes dont une des fonctions essentielles serait de maintenir et renforcer les liens sociaux existant à l’intérieur du territoire. Parmi les exemples, on peut mettre en avant d’anciens sites industriels dont les acteurs s’attachent à restaurer les vestiges, sans pouvoir renforcer les liens entre les acteurs des territoires et construire de nouveaux projets.

Dans une autre posture, les intercommunalités vont enrôler l’action culturelle dans la « mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) »⁵ qui devient l’horizon unique de nombre de projets locaux. On assiste

à la juxtaposition d'équipements et de services culturels, dont l'efficacité va être évaluée en termes de coûts et de fréquentation, au travers d'opérations de mutualisation, sans pour autant être intégrés dans un projet de territoire.

La troisième posture interroge profondément la qualité des relations entre territoires. Elle ouvre à la notion d'« égalité-relation » proposée par Pierre Rosanvallon⁶. Alors que l'égalité reposait sur la similitude des droits et des chances, l'égalité du futur reposera sur l'affirmation des singularités et les capacités à les mettre en relation. Elle mobilise les principes de réciprocité et de communalité. C'est cette dynamique qui mérite d'être interrogée, au travers de quelques cas de territoires engagés dans des actions de transition territoriale⁷. Les observations montrent que différents leviers sont mobilisés. L'histoire longue du territoire, ses ressources, ses crises, ses innovations sont fréquemment enrôlés dans l'action culturelle contemporaine, au travers de l'événementiel, mais aussi de l'éducation culturelle et artistique, du spectacle vivant ou d'autres formes de

création. Cette action culturelle s'inscrit dans des logiques d'hybridation entre des pratiques, mais aussi d'ouvertures à d'autres territoires, sur la base d'apports réciproques, éloignés de toute forme de hiérarchisation. Enfin, les publics sont fréquemment impliqués dans les pratiques, qu'il s'agisse de l'action patrimoniale ou culturelle. On assiste à la mobilisation de l'action culturelle au service de pratiques délibératives permettant d'associer débat, décision et action.

REPENSER LA DÉMOCRATIE INTERCOMMUNALE

La crise contemporaine de la politique peut être interprétée comme une crise de la délibération et l'intercommunalité en est un des foyers. Le débat public en est devenu le grand absent, alors que les citoyens devraient en être le cœur.

L'action culturelle pourrait être le moteur de la construction d'une démocratie délibérative. En renforçant la capacité des acteurs des territoires à bâtir leurs projets à l'intersection de l'histoire longue et de

leurs facultés créatives, ils affirmeront la singularité des territoires, feront vivre la réciprocité des échanges, et créeront les conditions de la communalité, comprise comme la capacité à mettre en place des espaces de délibération. Ainsi l'action culturelle participerait-elle à un profond renouvellement du projet intercommunal !

Pierre-Antoine Landel

Université Grenoble-Alpes
UMR PACTE-CERMOSEM
Pierre-antoine.landel@univ-grenoble-alpes.fr

Pierre-Antoine Landel est ingénieur en agriculture et diplômé en sciences économiques. Ingénieur en chef des collectivités territoriales, il a occupé, durant 20 ans, des emplois de direction dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement puis de l'action culturelle. Il a rejoint l'Université Grenoble Alpes en 2000 et développe des activités de recherche dans le domaine du développement territorial. Ses travaux portent en particulier sur les dynamiques des arrière-pays méditerranéens. Il a été élu local de 2008 à 2013, vice-président d'une Communauté d'agglomération et président d'un Syndicat Mixte de SCoT.

Comment l'intercommunalité culturelle régénère-t-elle l'idée de coopération ?

NOTES

1- Boutinet J.-P., *Anthropologie du projet*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

2- Desage F., Guéranger D., *La politique confisquée, Sociologie des réformes et institutions intercommunales*, Éditions du croquant, Savoir/agir, 2011.

3- « Livre noir de l'intercommunalité » de M. Patrick Beaudouin, député du Val-de-Marne, maire de Saint-Mandé et M. Philippe Pemezec, député des Hauts-de-Seine, maire du Plessis-Robinson ; « Rapport sur l'évolution de la fiscalité locale » de M. Hervé Mariton, député de la Drôme, maire de Crest.

4- Saez G., Landel P.-A., Périgois S., *Ville et Pays d'art et d'histoire en Rhône-Alpes : bilan et perspectives*, rapport de l'étude commanditée par le Ministère de la Culture et de la Communication (DRAC Rhône-Alpes et Direction de l'Architecture et du Patrimoine), Observatoire des Politiques Culturelles, Grenoble, 2007.

5- Bouba-Olga O., Michel Grossetti. M., *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?*, 2018, hal-01724699v2

6- Rosanvallon P., *La société des égaux*, Paris, Seuil, Les livres du nouveau monde, 2011, pp.351.

7- Landel P.-A., Koop K., Senil N., *Quand l'innovation sociale change la dynamique des territoires de montagne*, dans Fourny M.-C. (dir.), 2018, Montagnes en mouvements, Dynamiques territoriales et innovations sociales, Presses Universitaires de Grenoble, UGA Éditions, p.21 à 43.