

ADAC-GVAF

*association des directeurs des affaires culturelles
des grandes villes et des agglomérations de France*

L'intercommunalité et les enjeux des politiques culturelles du XXI^e siècle

Lors de son AG de juillet 2007, l'ADAC-GVAF a adopté le présent document, qui a pour objet de proposer aux directeurs des affaires culturelles une trame de questions sur les enjeux de l'intercommunalité en matière de politique culturelle, à l'approche des élections municipales de 2008.

Il ne s'agit en aucun cas de donner des conseils à quiconque, mais de rassembler les questions qui se posent souvent aux DAC, et qui donc, pour cela simplement, sont susceptibles d'être intéressantes.

Il a été réalisé sur la base de participations internes des adhérents de l'ADAC GVAF, DAC de villes et d'agglomérations, les statuts étant assez divers en la matière. Il a également pris appui sur des documents existants : Questionnaires de l'ADAC GVAF et de l'Observatoire des Politiques Culturelles (pour ce dernier, il est à ce jour en cours d'exploitation, nous n'avons donc pas travaillé sur des résultats mais sur la liste des questions et sur nos propres réponses) ; Appel de Clermont ; Etude sur les DAC confiée en 2001 par le CNFPT au cabinet IDRH (P. Dressayre) ; enquête sur les pratiques culturelles à Grenoble (OPC-Université), enquête sur les pratiques culturelles de l'agglomération de Poitiers par le Conseil de Développement Durable, Schéma d'orientation communautaire du développement culturel de Clermont Communauté.

Contacts :

ADAC GVAF

Président : Jean-Pierre Heintz, La Rochelle, jean-pierre.heintz@ville-larochelle.fr

Trésorière : Françoise Texier, Poitiers, f.texier@mairie-poitiers.fr

Secrétaire : Robi Rhebergen, Clermont Communauté, rrhebergen@agglo-clermont.fr

L'INTERCOMMUNALITÉ ET LES ENJEUX DES POLITIQUES CULTURELLES DU XXI^E SIÈCLE

La création des communautés d'agglomération en 1999 a accéléré les transferts de compétences culturelles entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Cependant elles sont assez peu nombreuses à avoir opté pour l'exercice d'une compétence culturelle et les manières d'opérer sont pour le moins diverses. Un EPCI ne peut exercer que les compétences qui lui sont transférées et qui sont définies dans ses statuts selon les principes d'exclusivité et de spécialité. Le processus de définition de l'intérêt communautaire, et donc du périmètre de la compétence intercommunale, constitue donc une étape majeure, d'autant plus que la loi du 13 août 2004 oblige à une définition fine, faute de quoi la compétence entière est transférée .

La recomposition des territoires, renforcée encore avec les mouvements de décentralisation, intervient aujourd'hui pleinement dans le champ des enjeux stratégiques des politiques culturelles.

Vu du côté des DAC, l'examen de la liste des adhérents de l'association suffit pour refléter cette diversité : DAC de grandes villes, de villes-centres d'agglomération, d'agglomération, chargés de mission et DGA (chargés de la culture et d'autres domaines) : les cas sont nombreux et se modifient avec les mutations et les changements de compétences, de politiques et d'organigrammes.

Ceci traduit l'ajustement permanent de la fonction de DAC, ce qui paraît normal pour une fonction carrefour entre les politiques publiques et leur mise en œuvre.

Comment aborder cette nouvelle dimension stratégique, comment l'interroger ? La question fondamentale nous semble bien évidemment être la suivante : **que cherchons-nous à améliorer ?**

Mais au-delà, nous vous proposons d'appliquer à chaque situation les réflexions suivantes, présentées selon trois entrées « au choix » :

Territoire Politiques publiques Organisation

La préparation de la décision d'accéder ou non à l'intercommunalité, avec ou sans transfert de compétences culturelles, fournit une occasion propice et unique de redéfinir et ajuster les politiques culturelles de chacun.

Cette opportunité est immense, comme en 1982 avec le début de la décentralisation, « tout est possible », pour l'EPCI comme pour les communes, qui peuvent désormais faire « autre chose », « autrement ».

L'innovation est alors possible, et non seulement la reprise de l'héritage. André Malraux disait : « L'héritage ne se transmet pas, il se conquiert ! »

Ainsi, Décentralisation et Intercommunalité peuvent faire naître les politiques culturelles du XXI^e siècle.

TERRITOIRE

Invoquer la recomposition des territoires, c'est aussi donner un nouveau sens à l'identité de l'ensemble urbain constituant une communauté d'agglomération. Se positionner sur la carte européenne, devenir attractif dans un contexte concurrentiel, par exemple, c'est rompre avec l'image plus habituelle de la ville-centre et de ses communes périphériques, et transformer l'ensemble en territoire métropolitain.

Quel est le rôle du territoire dans la définition des politiques culturelles ? En quoi le périmètre du territoire d'agglomération serait-il plus pertinent que celui des communes pour porter tel ou tel aspect de la politique culturelle ?

Les politiques culturelles ne doivent-elles pas contribuer à une transformation, à une mise en cohérence du territoire ?

Nous proposons de mettre en exergue les réflexions préalables qui nous semblent indispensables à conduire :

1. Comment décrire les fonctions de centralité et de proximité ?

Ici la compétence « culture » est vue sous l'angle de l'aménagement du territoire.

La proximité n'est plus de nos jours la seule proximité domicile/service public.

D'une part, dans l'agglomération, l'accès à la culture, tant pour le rassemblement initié par les spectacles que pour l'éducation et la pratique amateur, est majoritairement lié aux transports et aux migrations quotidiennes, aux horaires, aux réseaux d'information, à la répartition de la population en catégories socio-professionnelles.

D'autre part, la diversification des pratiques et des attentes conduit à poser la question de la proximité en terme de service adapté, capable de prendre en compte l'utilisateur et non plus le seul service territorialisé.

La question des tarifs préférentiels des équipements culturels de centralité devient alors une question épineuse.

La complémentarité entre équipements prend un nouveau sens : comment évaluer de manière équitable les équipements communaux et les équipements intercommunaux, alors qu'ils n'ont pas les mêmes objectifs et les mêmes contraintes ?

Le cas particulier des villes accueillant un nombre important d'étudiants nécessite d'examiner les besoins et les déplacements de ce public. Restera par la suite à décider si la priorité est donnée à l'intégration des étudiants dans les espaces publics, ou à la « négociation » avec leurs représentants structurels pour co-financer des actions spécifiques avec l'Université.

2. Sommes nous une métropole ?

Ici les mots « attractivité », « rayonnement » et « identité » sont essentiels.

Les critères de comparaison nationaux et européens pour des territoires identifient des « fonctions métropolitaines », caractérisés par certains types d'équipements et de services, y compris culturels et artistiques. Leur identification, leur positionnement et leur évolution s'imposent donc naturellement dans cette réflexion.

Les politiques de communication, ou les politiques de marketing touristique, seront des indicateurs intéressants pour analyser l'intérêt de telle ou telle identité urbaine.

3. N'oublions pas les cartes !

Ces outils sont particulièrement utiles pour représenter les notions de centralité, de proximité, d'attractivité, en faisant apparaître d'une part la répartition des équipements et de leurs caractéristiques, d'autre part en visualisant les flux.

Dans certains cas comme en Ile de France, dans les régions frontalières, ou les « couloirs » de développement, où les notions d'attractivité et d'identité sont particulièrement importantes, la cartographie se révélera un outil fondamental. N'oublions pas non plus de les superposer aux cartes de nos « territoires virtuels » : réseaux de collaboration artistique ou scientifique, etc.

POLITIQUE PUBLIQUE

Initier une politique publique est une étape historique dans la constitution d'un territoire. La politique culturelle étant devenue incontournable dans les politiques publiques, sa définition en terme de politique d'agglomération devra toutefois jongler avec l'obligation statutaire de respecter les principes d'exclusivité et de spécialité par rapport aux communes.

S'agit-il alors de définir de nouvelles politiques ? De définir des politiques complémentaires à celles des communes ? De reprendre au niveau intercommunal tout ou partie des politiques communales ? De ne pas conduire de politique communautaire, mais de se limiter à la gestion d'équipements, transférés et/ou créés ? Est-ce que la cohérence de l'intervention publique en matière de politique culturelle peut être garantie à travers un découpage de compétences ?

1. Comment répartir les compétences au mieux, et anticiper les risques ?

Le temps de la définition. Il est nécessaire de prendre le temps de définir, voire d'expérimenter, les termes de proximité et de rayonnement, la chaîne des responsabilités, et surtout de définir « l'intérêt communautaire », ainsi que les critères d'accès aux services.

Il paraît important aussi d'analyser avec précision les conséquences financières. D'une part, la Taxe Professionnelle, récemment réformée et plafonnée, constitue la principale source de recettes pour les communautés d'agglomération, à la différence des Villes. D'autre part, l'oubli des frais généraux dans l'analyse des charges transférées peut avoir des incidences importantes pour le fonctionnement.

Le positionnement des acteurs. Publics et privés, répartis sur tout le territoire, les acteurs doivent être connus avec précision, car de cela dépendront les missions et objectifs donnés aux structures publiques, et les contrats signés avec les partenaires.

On parle beaucoup de la nécessité de moderniser la contractualisation, et notamment avec les collectivités qui avec la décentralisation sont devenues « adultes ». C'est le moment d'appliquer ces nouvelles méthodes, et par exemple de discuter avec l'Etat de son rôle régalien et de son rôle d'expert.

Il semble important aussi d'intégrer dans la réflexion sur les politiques culturelles des agglomérations les transformations majeures engagées par l'industrialisation des modes de production et de diffusion et l'apparition d'acteurs privés d'envergure mondiale, dont le rôle peut être dans certains cas déstructurant, dans d'autres cas structurant et attractif.

Investissements et fonctionnement – des répartitions de compétences ? Une politique publique, peut-elle être définie uniquement en termes d'équipement ? L'investissement et le fonctionnement d'un équipement peuvent-ils relever de compétences territoriales distinctes ? La définition de l'intérêt communautaire ne saurait faire l'impasse sur ces interrogations.

Pour ceux et celles qui sont tentés d'introduire dans ce contexte la question de l'opportunité de créer un EPCC, il semble recommandé d'explicitier l'équilibre recherché entre outils de gestion et outils de politiques territoriales.

2. Intégrer les politiques artistiques

Réfléchir à de nouvelles compétences oblige à s'interroger sur l'opportunité d'avoir de nouveaux rapports avec les artistes. Ou, pour certains élus des petites communes des agglomérations, de découvrir le monde des artistes, notamment dans ses aspects professionnels (réseaux, systèmes de notoriété, normes de production et de diffusion), juridiques (droits d'auteur) et sociaux (intermittence, statut de plasticien).

L'engagement d'une réflexion sur l'intérêt communautaire ne constitue-t-il pas une occasion privilégiée d'aborder la place des artistes dans les politiques publiques ?

ORGANISATION

Chaque politique publique requiert une organisation appropriée pour être pilotée et mise en œuvre. Dans la mesure où les politiques culturelles des communautés d'agglomération sont liées au découpage de compétences consenti par les communes, il est particulièrement important de donner une place majeure à la réflexion préalable sur les incidences sur l'organisation, aussi bien dans chaque commune que dans l'agglomération. La conduite du changement constituera une phase significative du processus.

A partir de quel « seuil » la création d'un poste communautaire de DAC s'impose ? Est-ce que l'équipe de direction de la Ville va être réduite après un transfert de compétence ? Est-ce que les autres collectivités (Etat, Région, Département) changeront de comportement par la prise de compétence communautaire, voire pousseront-elles dans ce sens ? Privilégiera-t-on la mutualisation, l'autonomie, la délégation de service public ? N'est-ce pas l'occasion de créer des EPCC ?

1. Quel sera le nouveau rôle de l'élu ?

La commission Culture de l'Agglomération, si elle existe, sera composée de conseillers communautaires et non pas d'adjoints municipaux chargés de la culture. Les usagers seront ceux de l'agglomération et non pas de la commune. Les conseillers communautaires seront confrontés à la question de justifier l'action intercommunale devant les électeurs municipaux et se positionner par rapport aux enjeux municipaux.

Par ailleurs se pose la question de la relation entre l'élu et les services, voire entre élus, relation que la différence d'organisation pourra modifier profondément.

2. Avec quels acteurs ?

Les différents acteurs institutionnels de la vie culturelle sont positionnés dans des stratégies différentes. Certains s'appuieront sur la communauté d'agglomération pour réaliser leurs objectifs, d'autres continueront peut-être à privilégier les communes. Des avancées en matière de gouvernance, mais aussi de nouvelles formes de concurrence territoriale peuvent apparaître, qu'il serait utile d'appréhender en amont.

Les associations culturelles risquent de voir dans la communauté d'agglomération un guichet supplémentaire pour le financement de leurs activités. Le rapport à ces acteurs est d'autant plus complexe qu'il peut constituer pour certains élus l'espace de valorisation recherché au niveau communal permettant de justifier l'adhésion à la politique communautaire. Pour d'autres élus ce domaine peut être un enjeu pour demander une participation communautaire aux « charges de centralité ». Le contrôle de la légalité pourra demander de justifier le soutien aux associations au regard de l'intérêt communautaire.

Les enjeux territoriaux exprimés par des labels nationaux, par exemple dans le cadre de dispositifs tels que « Villes et Pays d'Art et d'Histoire » ou « les nouveaux territoires d'art », ou encore, dans le cadre du développement de manifestations à l'échelle de l'agglomération, peuvent conduire à élaborer des relations nouvelles avec les artistes (installés ou à faire venir), et avec de nouveaux partenaires.

3. Avec quelle administration ?

A compétences nouvelles, nouvelles compétences dans les équipes administratives !

Il semble notamment utile de prévoir des compétences techniques autour des technologies avancées de communication (réseaux de prêt des bibliothèques, Systèmes d'Information Géographique) de l'organisation de spectacle ou de la programmation artistique si la régie directe est décidée.

Le développement de compétences spécifiques des équipes semble également souhaitable : et ce dans les domaines de l'expertise culturelle interne et externe, des processus de conduite du changement (*crucial !*), des procédures financières complexes, et de l'évaluation.

Le positionnement des salariés, dans les structures de coopération nouvelles mais aussi dans les villes concernées par ces structures, est à analyser sous l'angle des conséquences statutaires et financières, ainsi que pour la stratégie générale des acteurs (leur degré d'autonomie, ...) et donc le type de relation qu'aura à assurer le DAC.

ADAC-GVAF - Annexe au rapport du groupe de travail sur l'intercommunalité – Juillet 2007

60 MOTS CLES ...

<p>accès à la culture aires d'influence artistes associations attractivité cartographie création centralité contractualisation critères décentralisation définitions délégation diffusion électeurs élus équipement culturel évaluation expérimentation expertise festivals finances flux frontière identité identité urbaine innovation intégration intercommunalité intérêt communautaire</p>	<p>investissement juridique locaux de répétition médiation métropole migrations quotidiennes mission mutualisation nouveaux territoires de l'art organigrammes organisation politique artistique politique culturelle pratique amateur professionnels proximité publics rayonnement régie directe résidences d'artistes stratégies système d'information géographique tarification tarif préférentiel technologies territoire territoire virtuel transfert de compétence transports usagers</p>
---	---