



▶ Devenir un territoire engagé pour l'art et la culture

Christophe MIQUEU

La décentralisation culturelle, et plus précisément le rôle de la coopération intercommunale dans l'action culturelle et artistique, est depuis plusieurs années constatée. Mais le passage à l'acte, celui de s'engager pour la démocratisation de l'accès à la culture et aux arts, n'est pas anodin et souvent le pas le plus compliqué à réaliser.

Aussi mérite-t-il sûrement que l'on se penche spécifiquement sur ce qu'implique l'acte de devenir un territoire engagé en matière de politique publique culturelle. Retour sur les principes au fondement de cet engagement, toujours singulier, mais aussi sur les obstacles qui se dressent sur la voie difficile du montage de ce type de projet, ainsi que sur ces acteurs qui ont le premier rôle dans la prise de décision, les élus communautaires.

Ce qu' « un territoire qui s'engage pour la culture » veut dire

De quel territoire parlons-nous ? Du territoire dit communautaire, celui qui regroupe des communes limitrophes, inscrites comme le demande la loi dans une continuité territoriale (le territoire doit être d'un seul tenant et sans enclave), qui font le choix de s'associer et de développer ensemble un projet de territoire, c'est-à-dire de mutualiser leurs ressources et leurs énergies pour mener des politiques publiques en commun. La voirie, le développement économique ou encore l'aménagement de l'espace territorial sont ordinairement les missions principales (car les plus coûteuses) autour desquelles les communes font le choix de s'associer. Mais cela peut aller bien plus loin, et concerner jusqu'à l'action culturelle et artistique si les communes font le choix d'exercer cette compétence à une échelle intercommunale.

Un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'est en effet pas une commune. Et cela est à prendre sérieusement en considération tant il est vrai qu'un EPCI n'est pas au sens constitutionnel du terme une collectivité, et qu'il ne disposait donc pas, jusqu'à la récente loi NOTRe (août 2015), de compétences spécifiques autres que celles que les communes décidaient souverainement de se confier à cette échelle collective. Cela est

particulièrement important à souligner car dans la pratique cela peut avoir une incidence forte. Par exemple, à la différence d'une commune, un EPCI ne maîtrise pas un certain nombre de domaines directement, à commencer par les écoles primaires sous gestion communale, les collèges sous gestion départementale et les lycées sous gestion régionale. Ceci n'est pas anecdotique quand il s'agit de mettre en œuvre une politique d'éducation artistique et culturelle à l'échelle intercommunale, autrement dit de mener une action publique en lien direct avec les établissements scolaires du territoire compris à la fois comme public et comme partenaire privilégié.

Un EPCI est ainsi une entité territoriale, qui certes prend en compte des habitants, leurs parcours de vie, une œuvre singulière d'aménagement sans disposer toujours de l'ensemble des compétences qui rendent possible la maîtrise en direct des éléments nécessaires à la réalisation de leur projet. Cela peut apparaître comme un manque en vue de la mise en œuvre de l'action envisagée. Mais la coopération, la dynamique engendrée par le partenariat est clairement son essence même. Cela peut donc apparaître aussi comme sa force. Par exemple, ne pas être en lien direct avec les problématiques des établissements, ne pas être traversé par le « saucissonnage » des compétences éducatives, et opérer ainsi au moyen d'une vision transversale, et dès lors plus rassembleuse, de l'approche culturelle, génère une toute autre démarche que lorsque le monopole est, sur la compétence en question, exercé par la collectivité. **Sans doute le territoire intercommunal est-il pour cela le niveau d'action pertinent et opératoire pour la coopération culturelle et artistique.**

S'engager renvoie néanmoins ici à la volonté de mettre la culture et les arts au cœur de la politique communautaire. Autrement dit, la volonté d'y consacrer le budget adéquat. Tout étant d'abord affaire de financement, et donc de capacités budgétaires, il va de soi qu'un choix collectif qui pourrait apparaître comme non prioritaire au regard des choix communautaires plus ordinaires ne peut exister s'il n'est justifié. La justification relève en l'occurrence tout aussi bien des atouts préexistants au sein du territoire que de l'évaluation anticipée des possibilités de développement qu'il peut retirer de la réalisation du projet en question. Il va de soi que concernant l'action publique en matière d'éducation artistique et culturelle, aussi bien en amont qu'en aval, la justification est plus compliquée à assurer. C'est là que la volonté politique peut jouer son rôle, car s'il n'y a pas de volonté forte et partagée par les élus de porter une action coopérative du type d'un contrat territorial d'éducation artistique, alors l'engagement n'existe pas.

L'impulsion politique est de ce point de vue indispensable. Et dans cette perspective, le rôle des élus est bien moteur. Il ne peut y avoir un engagement de cette nature, en faveur de l'accès à la culture, s'il n'y a des engagés. De plus, la manière dont les intercommunalités fonctionnent dans le cadre présidentialisé de la V^e République donne un poids très important au chef de l'exécutif. Le lancement d'une politique de coopération culturelle ambitieuse repose donc fortement sur la volonté de ceux qui peuvent en décider,

et notamment de celle ou celui qui est à leur tête. L'importance d'élus en lien avec l'intervention culturelle, et souvent plus globalement le monde de l'éducation, et tout particulièrement l'éducation populaire, peut s'avérer un atout décisif dans le déclenchement du processus. Tant et si bien qu'il n'y a pas d'engagement s'il n'y a pas déjà des élus influents engagés, en capacité de porter un projet qui est susceptible de bousculer certaines habitudes ou préjugés qui jamais ne manquent en matière de cultures et d'arts.

Les grandes mutations auxquelles les territoires se trouvent soumis

Ces territoires intercommunaux se trouvent confrontés depuis la remise du rapport Balladur (2009) à des enjeux importants de redéfinition de leur périmètre géographique et de leurs compétences dans le cadre d'une restructuration générale des choix de dépenses publiques touchant l'ensemble des politiques publiques et de l'administration déconcentrée, aussi bien que l'ensemble des collectivités et de l'administration décentralisée. La culture, dans tous les pans de son déploiement en termes de politiques publiques, n'échappe pas à cette « révision générale des politiques publiques », renommée depuis 2012 « modernisation de l'action publique ».

Alors que les intercommunalités de projet ont moins d'une trentaine d'années d'existence (1992), et ont déjà eu à subir les péripéties de la constitution d'un nouvel échelon de collectivité sans disposer de la légitimité constitutionnelle pour le faire, les années qui ont suivi le rapport Balladur ont été particulièrement turbulentes en raison de la volonté de mutation nationale d'une structure locale, certes en voie de stabilisation, mais non pérennisée. Trois niveaux de bousculement se font sentir lourdement, dont l'impact sur l'action publique culturelle est immédiat :

- **Le premier est le redécoupage intercommunal**, ou plutôt les redécoupages successifs avec la volonté politique apparente de fusionner les entités et de mutualiser les services au nom d'un impératif de rationalisation, sans même qu'une démarche de projet soit à l'initiative de la prise de ciseaux. Alors même que les EPCI ont été originellement constitués sur une démarche de projet de territoire, les découpages réalisés en 2010 comme ceux qui sont en cours de réalisation ne se fondent plus sur un projet de territoire clairement identifié, ce qui revient à une mise en question forte de l'idée même de coopération intercommunale.

- **Le deuxième est l'inflation du rôle attribuée aux intercommunalités**, avec la valorisation très forte des plus importantes, devenant en 2014 une nouvelle strate de collectivité, les métropoles, et l'imposition du transfert de nouvelles règles de gestion intercommunale autour de compétences désormais obligatoires prévues par la loi NOTRe. Le modèle intercommunal semble dès lors être privilégié par rapport au rôle moteur traditionnellement attribué aux communes, et s'inscrire dans un déploiement nouveau, aux côtés de la région, dans la déclinaison au niveau local des politiques de développement et d'aménagement du territoire.

- **Le troisième est la redéfinition des compétences de chacune des entités.** Les financements croisés se retrouvent par le fait même limités, les conseils départementaux et régionaux ne pouvant dès lors plus intervenir que sur les compétences prévues par la loi. Les renégociations budgétaires en cours entre différents niveaux de collectivité témoignent du chamboulement que cette situation génère. Mais il est intéressant de souligner que la culture demeure néanmoins une compétence partagée, permettant par ce fait, une pluralité de subventionnements. Les collectivités sont libres de s'engager dans l'action culturelle. Il n'y a pas d'obligation, donc pas de priorité à s'engager dans l'action culturelle, ce qui s'explique sans doute par la pression du contexte budgétaire, mais en même temps des possibilités de projets partagés et donc de contributeurs publics multiples.

A ces trois niveaux de mutation, qui déstabilisent l'existence de la strate territoriale intercommunale de manière globale, et rendent dès lors moins évidente encore la préoccupation culturelle pour les élus, il faut ajouter l'inquiétude provoquée par la baisse des dotations aux collectivités dans un contexte de régression de la puissance publique considérée comme l'option indiscutable pour appréhender toute négociation budgétaire. Les communes se voient contraintes de faire des choix dans leur budget, et la dynamique culturelle, éducative et associative s'en trouve régulièrement amputée. La perspective qui en résulte en termes d'action publique et de développement d'une politique publique audacieuse à destination des arts et de la culture se trouve quelque peu assombrie. L'engagement du territoire dans ce contexte implique un redoublement de l'effort de conviction. Si les élus constatent souvent que la culture est « un mot qui fait peur » dans la mesure où il n'est pas familier, il est clair qu'une tendance marquée à la restriction budgétaire n'est pas pour favoriser un fléchage des subventions à destination d'une dépense jugée moins utile que beaucoup d'autres...

Mais dans le même temps que ces niveaux de bousculement se font sentir au niveau de la gestion des territoires, la morphologie interne et la sociologie de ces territoires eux-mêmes subissent également des évolutions. La mutation sociale concerne les modes d'appartenance aux territoires. Le développement des moyens, toujours plus variés, de communication a pour effet que vivre dans un territoire ne signifie pas y passer tout son temps. Les migrations entre territoires sont quotidiennes. Les Français peuvent habiter dans un territoire, travailler dans un autre, partir en vacances dans un troisième ; bref, les modes d'appartenance évoluent à grande vitesse, et les bassins de vie dépassent de plus en plus la logique du territoire unique. Les liaisons inter-territoriales se multiplient, la question de l'identité territoriale prend une ampleur nouvelle, et les nouveaux habitants occupent souvent une place centrale dans ces restructurations multiples en cours.

Il en résulte une **double préoccupation à laquelle sont soumis tous les territoires**, qui s'accroît dès lors qu'une volonté de développer une politique de coopération culturelle apparaît : **non seulement prendre en compte les mutations politiques et budgétaires en cours qui secouent fortement toute dynamique de projet ; mais encore prendre en compte les mouvements de population et l'évolution rapide des territoires.**

La démarche d'éducation artistique et culturelle ne peut ignorer ces dimensions. Et c'est la raison pour laquelle elle situe de plus en plus explicitement son exigence à un niveau de plus en plus horizontal et de moins en moins vertical dans la délimitation de l'action publique à mener. Il s'agit de faire avec les citoyens et non plus de décliner d'en haut des dispositifs uniformisés. Il s'agit d'autant plus de faire avec ceux qui souhaitent s'engager que l'engagement d'un territoire va impliquer de réduire les coûts, de mutualiser les aspects logistiques, de s'adapter aux variations de population, en bref de répondre à ses faiblesses apparentes par une capacité d'adaptation et de souplesse au quotidien au profit de l'aspiration démocratique engendrée.

Au moment où l'agrandissement des EPCI conduit à une perte de proximité, l'ambition d'accompagnement du citoyen déployée dans les politiques publiques de coopération culturelle, se décline de plus en plus explicitement : **la culture ne se transmet plus (seulement) de manière descendante, mais (de plus en plus) elle se partage, elle se répand, elle s'approprie** : dès lors, prendre soin des enfants dans une activité (péri)scolaire au cœur d'un projet de développement territorial aspirant à proposer des activités d'éducation culturelle et artistique pour tous, c'est aussi prendre soin des parents et plus largement de ceux qui entourent la vie de cet enfant en ce qu'ils sont les bénéficiaires indirects de ces moments et contenus éducatifs. L'éducation populaire a du coup, en dépit de ses propres difficultés, un rôle de plus en plus marquant à jouer pour recréer du lien de proximité quotidien. En popularisant l'éducation culturelle et artistique, les projets de coopération artistique et culturelle qui irriguent les territoires qui en font le choix courageux contribuent au devenir de chacun comme citoyen éclairé, tout en ne négligeant pas la part de sensibilité à consacrer à cette finalité éducative majeure.

Pourquoi mener une action d'éducation artistique et culturelle dans un EPCI ?

Si l'on s'essaie pour finir à souligner les éléments au bénéfice du développement de ces projets d'éducation artistique et culturelle émergeant à l'occasion de nos séminaires de travail sur la nouvelle grande région Aquitaine - Poitou-Charentes - Limousin, il semble que trois axes apparaissent comme particulièrement efficaces et novateurs.

L'engagement intercommunal est (r)assembleur

Un projet culturel de territoire ne semble pouvoir être viable et efficace que si toutes les ressources du territoire sont mises à profit dès la conception du projet. L'engagement premier doit donc être un engagement immédiatement - ou à tout le moins très rapidement - collectif, c'est-à-dire un **engagement à un processus collectif d'élaboration de la politique publique** en question. Tous les niveaux de coopération se révèlent indispensables : collectivités de niveaux divers (élus aussi bien que services administratifs et

techniques dédiés), établissements scolaires, représentants de l'État, associations, artistes, enseignants, parents d'élèves, élèves. Chacun doit pouvoir contribuer à la projection en acte, du point de départ au point d'arrivée, c'est-à-dire à sa réalisation effective. Même si la décision relève des élus, l'ensemble des acteurs concernés doit pouvoir prendre part à la concertation (politique et/ou technique) et même à une première phase de la décision dans une démarche dont l'horizontalité est la méthode première.

L'implication citoyenne

Cette horizontalité est d'autant plus clairement génératrice de sens et d'action que l'ensemble des habitants se retrouve impliqué d'une manière ou d'une autre dans le projet culturel de territoire. De la conception à la valorisation, les occasions sont multiples de répondre par l'entrée culturelle à l'attente en matière de démocratie participative qui se fait de plus en plus ressentir. L'engagement n'est donc pas simplement de contribuer à former des citoyens par la culture, il est tout autant de **réactiver le désir de concitoyenneté par la culture**. Nous ne sommes pas citoyens seuls, mais avec les autres. Vivre ensemble est souvent un mot creux quand on n'y met aucun contenu concret derrière. La réflexion et l'action autour de la mise en œuvre collective d'un projet éducatif culturel de territoire doit donc permettre une appropriation qui ne se réduise pas à des cercles étroits d'initiés qui tenteraient de convier des enfants dans cet entre-soi, mais bien au contraire à ouvrir le plus possible les pores locaux de culture et d'art où chacun peut à loisir se profiler et s'engouffrer.

La pérennisation de l'action culturelle

Le projet éducatif culturel de territoire ne vaut pas simplement pour lui-même. Il vaut pour ce qu'il permet d'implémenter au cœur même du territoire considéré. En cela, il opère à moyen et long terme comme un « cheval de Troie »¹, comme cela a pu être dit, déversant au bénéfice du plus grand nombre les conditions de diffusion de la culture pour tous. On entre par un vecteur simple, celui de l'éducation, mais par son biais on établit des passerelles, des actions partagées, des partenariats et autres collaborations qui finissent par lier le territoire en question intrinsèquement à l'action publique culturelle. Ainsi derrière un projet éducatif culturel, on met en synergie les opérateurs, on fait une cartographie des ressources et des besoins, et on finit par mettre en réseau les écoles de musique, de théâtre,

1 Le terme de « cheval de Troie » appartient à Jean-Gabriel Carasso. Carasso J.-G., *Nos enfants ont-ils droit à l'art et à la culture ?* Éditions de l'attribut, Toulouse, 2005 ; Voir aussi Pouthier F., *Culture et Départements*, synthèse de la rencontre organisée le 22 mai 2013 par le Conseil général de l'Hérault en collaboration avec la DRAC Languedoc Roussillon et les services de l'Éducation nationale de l'Académie, juin 2013. www.culturedepartements.org.

de danse, d'arts plastiques, voire l'ensemble des acteurs culturels. Aussi tout **l'intérêt de l'engagement territorial est que l'on déborde toujours déjà de la seule et simple action publique d'éducation culturelle et artistique**. En cela, cette action relève d'un vrai engagement politique de la part des élus, qui plus est au sens démocratique du terme.

Dans la mise en œuvre de ces trois axes, le rôle des élus est fondamental. Car par ce type de projet partagé, les élus s'engagent dans la construction d'une vie de territoire qui ne se réduit pas à l'application non-réfléchie de ce que demande l'État. **La dynamique de projet** qui est le fondement même du regroupement intercommunal **retrouve de sa vigueur en dépit d'un contexte peu favorable**, et **les élus apparaissent exemplaires** dans leur activité démocratique de fédérateurs autour d'une démarche singulière de territoire qui ne manque jamais de disséminer, et sur le long terme, ses effets.

Christophe MIQUEU

Maître de conférences, ESPE d'Aquitaine

Université de Bordeaux

Responsable du Parcours PIPELI

(Pilotage de Projets Éducatifs au Local et à l'International)

Membre du laboratoire EA 4574 SPH

Université Bordeaux Montaigne

