

RECOMPOSITIONS INTERCOMMUNALES :

*vers des « projets
culturels de territoire » ?*

Alors qu'ils se cherchent encore en matière culturelle, les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient construire une nouvelle éthique de la coopération, dont les « projets culturels de territoire » seraient un maillon essentiel.

FRANÇOIS POUTHIER

Aujourd'hui, artistes, opérateurs culturels, collectivités et autres passeurs doivent faire face à une évolution profonde des paradigmes qui légitimaient leur rôle et leurs manières de faire. Sans devoir être absolument congédiées, les valeurs optimistes de la modernité républicaine sur lesquelles s'est (re) construite la société occidentale de la seconde moitié du xx^e siècle ne présentent plus le même caractère opératoire. L'homogénéisation de nos modes de vie, la multiplication de nos mobilités, l'individuation de nos sociétés, la montée en gamme des loisirs et du récréatif, le vieillissement des populations ainsi que leur paupérisation, pour certaines, affectent tant nos rapports à l'art et à la culture que nos manières de voir et de vivre le territoire.

Dans un monde en mouvement où la constance de la transformation est la seule donnée stable, l'action publique de la culture dans un territoire ne peut dorénavant se limiter à assigner, c'est-à-dire délimiter ou déterminer des dispositifs et des équipements. Certes, les interventions culturelles des établissements

« L'homogénéisation de nos modes de vie, l'individuation de nos sociétés, la montée en gamme des loisirs affectent tant nos rapports à l'art et à la culture que nos manières de voir et de vivre le territoire. »

publics de coopération intercommunale (EPCI) se sont d'abord limités à une rationalisation plus ou moins effective de l'action publique dans un espace géographique défini. Ces « territoires de projet » sont devenus l'exercice – parfois le réceptacle – de programmes définis par d'autres puissances publiques, étatiques ou communales prioritairement (Landel, 2019). Elles y ont trouvé matière à planter dans la carte de nouvelles « enseignes napoléoniennes » ou à transférer des charges devenues difficiles à supporter par les seules villes-centres.

Signes d'un monde qui change, les crises des systèmes de représentation que nous vivons impactent nos actions et nos manières d'agir territoriales. Elles ne sont pas sans générer morosité et immobilisme. Mais elles ouvrent également de nouvelles constructions au bénéfice

d'une meilleure cohésion sociale. Ces « projets culturels de territoire » intercommunaux impliquent que les acteurs se coordonnent pour être co-auteurs du projet territorial. La question de la cohésion sociale et du « faire ensemble » prend le pas sur la constitution d'opérations ou de schémas qui a scandé le modèle culturel français de ces quarante dernières années. Certes, ces EPCI représentent encore un monde découpé, agencé et décidé par la puissance publique. Mais en co-produisant avec leurs acteurs, leurs élus et leurs habitants, ils font une place grandissante aux lieux, aux réseaux, aux mitoyennetés, aux métissages... en d'autres mots, aux liens et aux interrelations.

C'est probablement dans ces *inter* – cette voie *intermédiaire* – que les établissements publics de coopération *intercommunale* sont en capacité de « déplacer les bornes » des modèles culturels qui nous ont nourris, de faire ce « pas de côté », cet « écart » (Jullien, 2012). Cela demande de co-produire l'intervention culturelle territoriale qui, si elle peut encore se traduire par des financements croisés, n'épouse ni les mêmes contours, ni les mêmes principes que nos coopérations culturelles antérieures, ne serait-ce que par le régime de propriété que ces *intercommunalités* adoptent. Ces *inter* ne sont donc pas sans interroger le rôle et la place

de la puissance publique et contribuent à repenser la notion de développement culturel territorial.

L'INTERSECTORIALITÉ, UNE VISION EN « RELIEF »

Les politiques publiques françaises se sont construites par segments. Et la culture n'en est pas exempte. Si elle était une « dimension » susceptible de « changer la vie » en 1981, elle s'est progressivement structurée et professionnalisée jusqu'à s'imposer d'abord comme une catégorie de l'intervention publique (Dubois, 1999), puis comme un « service public¹ ». Ce dernier se décompose lui-même en « filières », qui souvent rencontrent des difficultés à échanger entre elles : le livre et la lecture entretiennent des liens distants avec les arts vivants et *vice versa*. Cette construction en silos oblige au décloisonnement dans un territoire intercommunal. Plus qu'au mot de « transversalité », terme « mana » voire incantatoire, les territoires intercommunaux cherchent à donner corps à celui d'« intersectorialité » par la prise en compte de la culture dans l'ensemble de leurs politiques territoriales. L'enjeu était déjà présent dans les politiques de la ville, mais également de manière plus missionnaire dans les parcs naturels régionaux.



Facilitation graphique de Tiana Castelneau, Séminaire CTEAC GrandAngoulême (Charente), UBIC, 2007.

Et il n'est pas anecdotique de constater que cette notion d'intersectorialité se pose avant tout dans le cadre de politiques territoriales, non pas comprises dans le sens d'un aménagement équipementier qui a longtemps prévalu – des tuyaux plus que des usages –, mais de politiques prenant en compte un territoire spatial et social, soit les personnes qui habitent le territoire.

L'intersectorialité demande au préalable, à la différence de la transversalité, de bien reconnaître chaque politique sectorielle. Mais sa plus-value ne peut être réduite à l'appropriation par un partenaire d'un

segment dans son entièreté. Prenons l'exemple de l'éducation artistique et culturelle au regard de l'accompagnement à maîtrise d'usage que l'université Bordeaux-Montaigne a conduit durant cinq ans avec 16 intercommunalités, avec le concours de la Drac Nouvelle-Aquitaine. L'éducation artistique et culturelle ne peut se limiter dans un territoire intercommunal à la seule éducation nationale, ne serait-ce que parce qu'elle ne dispose pas de tout l'appareillage nécessaire : d'autres gèrent les bâtis, d'autres encore les enseignements artistiques ou les temps périscolaires, les derniers la

parentalité ou les transports. Entre collectivités, artistes, opérateurs culturels, animateurs, éducateurs et enseignants, elle ne peut être réduite à une répartition mécanique des rôles : à toi l'artistique et la création, à moi la pédagogie et la transmission, à lui le social et l'éducatif, à eux le montage contractuel et financier (Pouthier et Miqueu, 2019). L'intersectorialité dans un territoire intercommunal doit donc d'abord être comprise comme une dynamique territoriale de travail, soit des voix distinctes mais concordantes formant des équipes singulières, dans une remise en question et une écoute perpétuelles. L'intersectoriel est donc aussi un interprofessionnel. Il demande d'entrer en dialogue avec d'autres mondes sociaux, d'autres réalités institutionnelles, d'autres représentations territoriales. Il confère un rôle d'assembler aux EPCI – preuve en sont les contrats territoriaux d'éducation artistique et culturelle (CoTEAC) en Nouvelle-Aquitaine –, sans nier ni se substituer aux échelons publics comme aux acteurs associatifs présents dans leurs territoires. Il fournit un cadre d'expression qui permet l'inclusion, l'affirmation et l'appartenance à une communauté, ce qui n'est pas sans interroger le champ des arts et de la culture comme celui des autres politiques publiques. Cet exercice tant revendiqué demeure fragile, et la simplicité est de mise : les

premiers segments sollicités sont l'éducation et l'enfance/jeunesse au travers des CoTEAC, mais ils n'interdisent pas, preuve en est, une extension aux domaines sociaux ou environnementaux.

L'INTERTERRITORIALITÉ, UNE AUTRE GOUVERNANCE DES TERRITOIRES

La construction de politiques territoriales nécessite des dialogues reconnaissant les missions de chacun tout en étant en mesure de les conjuguer. D'une part, l'aménagement territorial français conçu en égalité des droits – assumée par un État jacobin redistributeur – s'est mué d'abord en égalité des places avant de se dissiper au profit d'une égalité des chances, pour les « pertes et bénéfiques » des pouvoirs locaux (Estèbe, 2015). D'autre part, si le législateur a souhaité, dans le temps, simplifier, constat est fait que son action relève du fantasme. L'organisation territoriale française d'hier comme d'aujourd'hui est imparablement complexe, d'autant que les simplifications attendues par les dernières lois se font attendre. L'efficacité de l'action publique ne peut donc passer que par le prisme de la capacité à circuler « dans » et « entre » nos collectivités, et renvoie inévitablement à la nécessité d'une coopération

*« Les territoires
sont devenus concurrents
et rivalisent pour attirer
subsides, habitants et
sièges sociaux de grandes
entreprises. »*

publique entre collectivités, l'État étant la première d'entre elles. Les pratiques culturelles à tous les âges de la vie représentent un nœud essentiel et évident de coopération entre collectivités où chacun a quelque chose à faire qui relève de sa compétence et enrichit l'autre. Le renforcement de l'échelon intercommunal comme la distanciation produite par de grandes régions n'ont donc pas été sans renforcer les EPCI, même si cette analyse doit se relativiser au regard de chaque contexte local.

Cette posture de « tiers intercesseur » peut en effet s'appréhender tant de manière compétitive que coopérative. Dans le premier cas, les territoires sont devenus concurrents et rivalisent pour attirer subsides, habitants et sièges sociaux de grandes entreprises. Une étude menée par l'ADAC-GVAF² en juin 2018 montre ainsi comment les grandes agglomérations et métropoles de France font de la culture un facteur d'attractivité et de rayonnement à la fois touristique et économique. Dans le second cas, ils font œuvre de coopération, faisant place à des solidarités nouvelles entre territoires plus qu'à un « ruissellement » faussement compensatoire. Ici, les postures de chacun des partenaires se doivent d'évoluer. D'une part, il devient essentiel de mieux articuler des dispositifs aujourd'hui par trop fragmentés. D'autre part, cela oblige à de

nouvelles coopérations dans une relation non plus subordonnée mais équivalente. Les EPCI peuvent ainsi faciliter des accords entre collectivités de manière à ce que se construisent des complémentarités collaboratives, dans un rapport hétéroarchique et non hiérarchique. C'est une coopération publique d'une nouvelle ampleur qui leur est alors conférée, à l'image de la signature récente de la Charte de coopération culturelle interterritoriale, à l'initiative du département des Côtes-d'Armor, par les intercommunalités, la Drac et la région Bretagne. Les 11 signataires, représentant différents niveaux de collectivités, ont choisi de conférer à leur coopération l'enjeu de « faire œuvre commune³ ».

À cette nouvelle ampleur s'adjoint donc une autre intensité. Il a été constaté que l'intérêt général communautaire des EPCI devait reposer non seulement sur une coopération publique active entre collectivités afin d'éviter morcellement, fragmentation ou juxtaposition, mais

*« L'empilage
des responsabilités,
la mise à distance
des citoyens de la "chose
publique" ne facilitent
guère le sentiment
d'appartenance à
une communauté. »*

aussi sur une coopération de terrain afin de mobiliser les énergies propres des organismes et des créateurs présents : « l'ensemble des acteurs concernés est alors appelé à "faire communauté". Le terme "communauté" est à comprendre ici dans son sens le plus ouvert : il s'agit de considérer que les ressources culturelles du territoire constituent des communs culturels et que l'ensemble des acteurs ont la responsabilité partagée de les préserver, de les animer, de les enrichir et de les valoriser⁴ ». D'où l'importance des « concertations » entreprises dans les intercommunalités – comme la communauté de communes Convergence Garonne (Gironde) ou les intercommunalités de la Meuse, des Vosges, de l'Ardèche ou de la Somme –, qui sont de nature à se poursuivre de manière pérenne en collaborations. Voilà qui obligerait à réinventer les modalités de l'intervention culturelle ; voilà qui engage

à reconnaître et se reconnaître dans une interterritorialité où chacun(e) revêt les habits du médiateur ou de la médiatrice ; voilà qui astreint à investir et s'investir dans de nouvelles formes de gouvernance localisées.

**L'INTERCULTURALITÉ,
UNE NOUVELLE ÉTHIQUE
DE LA COOPÉRATION**

Les territoires intercommunaux sont habités. Leurs habitants et résidents, anciens ou récents, ceux qui sont partis comme ceux qui sont restés, ceux qui y vivent et ceux qui y itinèrent, ont une (des) histoire(s) culturelle(s). La biodiversité à laquelle nombre de territoires sont aujourd'hui attachés fait face à de nombreux enjeux : le changement climatique, la gestion des ressources, la préservation de la nature. Elle ne peut faire fi de la diversité culturelle : celle des langues, des cultures, des usages. La diversité culturelle, environnementale, sociale insiste en premier lieu sur la préservation : la notion d'interculturalité met l'accent sur les rencontres des cultures comme processus favorisant compréhension, ouverture à l'altérité, celle des autres comme la sienne propre (Saez, 2009). Elle s'oppose à une assimilation par une communauté unique mise à mal par la mobilité et

les flux des migrations, la primauté de valeurs individuelles souvent devenues particulières, aux tentations de repli et d'identités fictionnelles (Heinich, 2018). D'autant que les pratiques culturelles évoluent, les esthétiques se croisent, et que les technologies transforment les rapports à l'art et à la culture ainsi que les valeurs et droits qui y sont attachés. Parce qu'ils respirent et inspirent, les territoires intercommunaux produisent – fréquemment par le biais de créateurs qui partagent les sens et les savoirs – un autre récit dans un processus qui favorise une meilleure compréhension mutuelle. Bien que dépositaires d'histoires et de mémoires, produits de (re)constructions politiques multiples, les EPCI souffrent d'un déficit d'appropriation. L'empilage des responsabilités, le brouillage généré par le « mille-feuille » territorial, la mise à distance des citoyens de la « chose publique » ne facilitent guère le sentiment d'appartenance à une communauté. La coopération des acteurs, publics comme privés, culturels comme sociaux, permet certes de mieux identifier les responsabilités et d'assembler les ressources et les énergies. Mais elle ne suffit pas à incarner un territoire. Reconnaître la place et les cultures des personnes ne peut donc se limiter dans un territoire intercommunal à l'accès à une offre culturelle ou à la pratique d'une discipline artistique. Le res-

pect des droits humains, l'accès à des ressources culturelles plus larges que le seul champ de l'art deviennent alors essentiels pour que toute personne vise son émancipation comme partie prenante de son propre développement et du développement d'une communauté. Ce « pouvoir d'agir » confère la capacité de vivre pleinement sa citoyenneté afin de faire « humanité ensemble » dans le territoire que nous habitons aujourd'hui ou dans lequel nous habiterons demain. Car comme le dit Jacques Ranoux, président de la communauté de communes Isle Vern Salembre (Dordogne), dans le cadre de son contrat territorial d'éducation artistique et culturelle, « inscrire l'enfant et le jeune dans un processus d'éducation vers l'émancipation, c'est d'abord le considérer comme un acteur incontournable de ce long cheminement qui le concerne en premier chef et va bien au-delà, jusqu'au cœur de sa vie d'adulte. C'est aussi lui permettre d'inventer sa vie dans la congruence de ses valeurs en construction et du monde qui l'entoure⁵ ».

Reste que bien peu d'EPCI se saisissent encore des droits culturels et du dialogue interculturel qui peut en découler. Il est vrai qu'ils sont impactés par un socio-système culturel qui les oblige à prendre en compte les environnements dans lesquels ils évoluent et les partenaires avec lesquels ils construisent. Le référentiel théorique



Facilitation graphique de Tiana Castelneau, Séminaire CTEAC GrandAngoulême (Charente), UBIC, 2007.

des droits culturels auquel ils pourraient se rapporter n'y est pas encore injonctif. Mais compte tenu de leur posture d'assembler et de leur capacité à jouer dans les « interstices » en faisant preuve de ruse parfois, de braconnage souvent (Morin, 1990), les EPCI seraient en mesure de construire une nouvelle éthique de la coopération, dont la culture est un maillon essentiel. Là, l'ensemble des personnes seraient appelées à faire humanité et communauté en constituant mutuellement un programme commun entre les objectifs de la puissance publique et les besoins des habitants des territoires. Cet intérêt général partagé oblige à passer d'un droit essentialiste de la culture à un processus interactif qui peut être en

mesure de (ré)activer un « agir culturel » territorial (Arnaud, 2018). Les ressources du territoire constitueraient alors des communs que les personnes et leurs représentants auraient la responsabilité partagée de préserver et d'animer.

« La racine pousse là où est l'arbre dont le tronc est perméable à toutes les sèves de l'univers », écrit le poète Gabriel Okoundji⁶. L'enjeu de l'intercommunalité est donc aujourd'hui de ne pas déboucher sur un mélange uniformisant ou conflictuel mais sur des recompositions respectueuses des postures culturelles, susceptibles de réviser leurs systèmes de références et d'agir. Cet agir repose pour l'essentiel sur un financement de biens

publics pour que les personnes puissent sortir de leur culture propre et développer leur curiosité en direction de toutes les cultures en se construisant non dans un modèle unique mais au contraire dans sa diversité. Cet agir dans les territoires intercommunaux pourrait aussi se transformer en biens communs et les engager non plus à intervenir au seul titre d'une culture commune, mais à co-produire des « communs culturels territoriaux ». La démarche intercommunale peut ainsi offrir la possibilité de sortir de cette logique descendante qui organise traditionnellement l'action du domaine public pour aller, peut-être, vers la promotion de cadres de valeurs partagées permettant aux femmes et aux hommes de déployer leurs capacités au cœur des territoires, de sorte que naissent et soient mises en lumière ressources et singularités. Il ne s'agit donc plus de considérer les problématiques de l'action publique en termes de besoins à satisfaire, souvent en vain, mais de capacités à développer. Voilà qui demande une hybridation entre les pratiques dans une autre égalité et réciprocité des relations (Rosanvallon, 2011) ; voilà comment le développement culturel territorial pourrait passer de la différence à la diversité et d'une entité statique à un processus dynamique d'hybridation, soit « une façon de se transformer en continu sans se perdre » (Glissant, 2001) ; voilà enfin qui serait en mesure

de prodiguer un nouveau souffle pour les politiques publiques de la culture.

Notes

1. Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), article 3.
2. ADAC-GVAF : Association des directeurs des affaires culturelles des grandes villes et agglomérations de France.
3. Charte de coopération culturelle interterritoriale des Côtes-d'Armor, 2019-2021, article 1^{er}.
4. Baptiste Fuchs, « Les nouvelles dynamiques culturelles intercommunales, ou la quête du sens », *L'Observatoire. La revue des politiques culturelles*, n° 54, été 2019 (cf. rubrique ci-dessous), p. 76.
5. Cité dans François Pouthier et Christophe Miqueu, *La Fabrique territoriale de l'éducation artistique et culturelle...* (cf. rubrique ci-dessous), p. 111.
6. Gabriel Okoundji, *Apprendre à donner, apprendre à recevoir. Lettre à Jacques Chevrier*, Bordeaux, William Blake, 2013.

POUR ALLER PLUS LOIN

- François Jullien, *L'Écart et l'entre. Leçon inaugurale de la Chaire sur l'altérité* (8 décembre 2011), Paris, Galilée, 2012.
- François Pouthier et Christophe Miqueu, *La Fabrique territoriale de l'éducation artistique et culturelle : cinq ans de pratiques partagées dans les intercommunalités engagées de Nouvelle-Aquitaine*, Sarrant, La Librairie des territoires, 2019.
- Pierre Rosanvallon, *La Société des égaux*, Paris, Seuil, 2011.
- *La Culture à l'âge de l'intercommunalité*, *L'Observatoire. La revue des politiques culturelles*, n° 54, été 2019.

Retrouvez-nous sur nectart-revue.fr