



Jean-Cédric Delvainquière et Bruno Dietsch

## L'intercommunalité culturelle en France

Département des études, de la prospective et des statistiques

---

# L'intercommunalité culturelle en France

---

Éditeur : Département des études, de la prospective et des statistiques

Lieu d'édition : Paris

Année d'édition : 2008

Date de mise en ligne : 8 juillet 2015

Collection : Culture études

ISBN électronique : 9782111398856



<http://books.openedition.org>

### Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2008

### Référence électronique

DÉLVAINGUIÈRE, Jean-Cédric ; DIETSCH, Bruno. *L'intercommunalité culturelle en France* In : *L'intercommunalité culturelle en France* [en ligne]. Paris : Département des études, de la prospective et des statistiques, 2008 (généré le 25 avril 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/deps/317>>. ISBN : 9782111398856.

---

## L'INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE EN FRANCE\*

### Avant-propos

*Alors qu'en 2008 s'achèvent les premiers mandats de la plupart des intercommunalités, le développement rapide de l'intercommunalité culturelle supposait une étude d'envergure nationale pour appréhender ce nouvel échelon territorial d'action publique. Réalisée par l'Observatoire des politiques culturelles en partenariat avec l'AdCF, le Deps et Dexia, celle-ci offre des résultats contrastés sur les nouvelles formes de décentralisation culturelle et confirme l'importance du rôle des groupements de communes dans la vie culturelle nationale. Tout en montrant l'intensité des transferts d'équipements culturels vers les intercommunalités et la réelle présence de ces structures dans le champ culturel, cette étude témoigne d'avancées très variables et d'un panorama encore assez hétérogène en matière de construction des politiques culturelles publiques à l'échelon intercommunal. La présente synthèse retrace quelques résultats de cette étude publiée à l'automne 2008 et propose d'en tirer quelques conséquences quant aux possibilités d'intervention de l'État dans ce domaine.*

**Philippe Chantepie**

Le morcellement communal caractéristique du découpage institutionnel français au niveau local a suscité, dès son origine, le développement de la coopération intercommunale et la création de structures auxquelles les communes confient un ensemble de tâches qu'elles souhaitent réaliser collectivement. L'État, à défaut de parvenir à la diminution significative du nombre de communes, a cherché à atténuer les effets de cet émiettement et encadré autant qu'encouragé par des incitations financières le développement des établissements publics de coopération intercommunal (EPCI). Ce processus s'est accéléré ces dix dernières années, depuis la loi de 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale. Puis, avec l'obligation faite aux communes en 2004 de préciser l'intérêt communautaire, les intercommunalités ont dû s'emparer de la question culturelle pour définir le périmètre de leur action.

Ce sont désormais près de 90 % des communes et de la population française qui appartiennent à un EPCI à fiscalité propre. On distingue les EPCI à fiscalité propre des syndicats de communes, forme la plus ancienne de coopération intercommunale, dont les ressources proviennent des dotations allouées

\* Synthèse réalisée par Jean-Cédric DELVAINQUIÈRE et Bruno DIETSCH (Deps) d'après le rapport d'étude d'Emmanuel NÉGRER, Julien PRÉAU et Philippe TEILLET (sous la dir. de), *l'Intercommunalité culturelle en France*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, février 2008 (<http://www.observatoire-culture.net/etudeinterco2/>). L'étude a paru aux Éditions de l'OPC en octobre 2008. Voir la présentation de l'étude p. 12.

## REPÈRES HISTORICO-JURIDIQUES SUR LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

### Trois siècles d'histoire de l'intercommunalité<sup>1</sup>

La coopération intercommunale est une question contemporaine de la création des communes, lorsque les 44 000 anciennes paroisses ont été transformées en presque autant de municipalités en 1789. Les mesures prises par l'État pour pallier le morcellement communal sont presque aussi anciennes : une instruction de l'Assemblée nationale de 1790 dispose, déjà, qu'« il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité, il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions ». À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale autorise la réunion de conférences intercommunales et, par un additif du 22 mars 1890, l'organisation de syndicats de communes.

Ensuite au XX<sup>e</sup> siècle, le sujet intercommunal est de nouveau abordé par un décret de 1955 autorisant la création de syndicats mixtes permettant d'associer aux communes d'autres personnes morales de droit public. Les ordonnances du 5 janvier 1959 autorisent la création des syndicats à vocation unique (Sivu) et à vocation multiple (Sivom) ; les districts urbains sont institués, destinés aux villes-centres avec des communes périphériques et disposent de deux compétences obligatoires : le logement et l'incendie. La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines instaure la première forme intégrée de coopération tout en maintenant l'existence des communes membres. Quatre sont, pour la première fois, créées d'office à Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg.

La loi du 10 juillet 1970 vise à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, destinées à absorber la croissance des agglomérations existantes et surtout à freiner l'attraction de la capitale et des grandes métropoles en constituant des « centres d'équilibre », dotés d'emplois, de logements et d'équipements publics et privés, dans le cadre d'opérations d'intérêt national et régional. Suivant les recommandations du sixième Plan, la loi du 16 juillet 1971 encourage les fusions et regroupements de communes (qui aboutissent en 1974 à 779 fusions concernant 1 909 communes).

### Le renouveau de la question intercommunale dans les années 1990

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) crée deux catégories supplémentaires d'établissements publics de coopération intercommunale : les communautés de communes et les communautés de villes. Pour les communautés de communes, la loi instaure la formule du choix obligatoire d'un groupe de compétences optionnelles parmi les quatre suivants : l'environnement ; le logement et le cadre de vie ; la voirie et la construction ; *l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs* et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire. Pour les communautés de villes, la loi rend obligatoire la taxe professionnelle unique (ce qui explique en grande partie son faible succès).

La loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) relance le projet de réduire et de simplifier le nombre d'EPCI, selon des modalités qui devaient être définies ensuite.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale opère véritablement la simplification des formules de coopération intercommunale et parvient à en relancer le mouvement. Afin de simplifier les règles applicables en matière d'EPCI, de favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu urbain et d'encourager la taxe professionnelle unique, les structures et les règles de fonctionnement sont simplifiées tandis que disparaissent les communautés de villes, les districts et les syndicats d'agglomération nouvelle. Les communautés d'agglomération sont créées et les communautés urbaines et les communautés de communes demeurent.

Les nouvelles communautés urbaines devront exercer, entre autres compétences obligatoires, le développement et l'aménagement économique, social et culturel du territoire. Parmi les cinq compétences facultatives proposées aux communautés d'agglomération – celles-ci devant en choisir au moins trois – figure l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Enfin, au XXI<sup>e</sup> siècle, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) a mis en place des dispositifs de fusion des EPCI assortis de compensations et a imposé aux EPCI existants à la date d'entrée en vigueur de la loi de procéder à la reconnaissance de l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice d'une compétence transférée.

### Aujourd'hui

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, on compte 2 393 communautés de communes, 171 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 5 syndicats d'agglomération nouvelle. Ces 2 583 EPCI à fiscalité propre regroupent 33 636 communes, soit 92 % des communes françaises et 54,6 millions d'habitants, soit 87 % de la population.

Les EPCI à fiscalité propre recouvrent des réalités très différentes en termes de population et de taille :

- la population moyenne d'une communauté de communes est de 11 000 habitants ; la moitié des communautés de communes comptent entre 4 400 et 14 000 habitants. Les communautés de communes regroupent en moyenne 14 communes ;
- la population moyenne d'une communauté d'agglomération est de 125 000 habitants ; la moitié des communautés d'agglomération comptent entre 66 000 et 145 000 habitants. Les communautés d'agglomération regroupent 18 communes en moyenne ;
- une communauté urbaine est constituée en moyenne de près de 450 000 habitants et de 26 communes<sup>2</sup>.

Type d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées	Population (en millions d'habitants)
Communautés de communes	2 393	30 244	26,6
Communautés d'agglomération	171	3 003	21,4
Communautés urbaines	14	360	6,3
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	29	0,3
Total	2 583	33 636	54,6

Source : Direction générale des collectivités locales, *Bulletin d'information statistique*, n° 59, février 2008.

1. Source : « Les grandes dates de la coopération intercommunale », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 5 novembre 2001.

2. Source : « L'intercommunalité à fiscalité propre », *Bulletin d'information statistique*, op. cit.

par les communes membres et, le cas échéant, des ventes et prestations de services, taxes et redevances liées aux services rendus. Les syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu) ou à vocation multiple (Sivom) ne font pas partie du champ de l'étude sur l'intercommunalité culturelle dont la synthèse est proposée ci-après. Les groupements étudiés sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle dont les ressources proviennent essentiellement des recettes fiscales (issues d'une fiscalité additionnelle sur la fiscalité locale directe ou de la taxe professionnelle unique) et de la dotation globale de fonctionnement.

Que ce soit dans le domaine des politiques culturelles comme dans d'autres domaines où les communes exercent des responsabilités, le niveau communal ne permet pas toujours de dégager des ressources suffisantes pour soutenir un certain nombre de projets, et les villes ne sont pas nécessairement à même d'assumer les charges afférentes à certains équipements culturels dont leur population aurait l'usage. La concentration spatiale croissante de la population nationale dans des agglomérations toujours plus étalées, associée au développement de la mobilité, rend plus difficile pour les communes centres d'agglomération la gestion des services et activités culturelles. Les politiques culturelles, à l'instar de la plupart des politiques locales, doivent être pensées en tenant compte de cette nouvelle échelle géographique, qui ne constitue pas encore tout à fait un nouvel échelon institutionnel.

L'inscription d'un nombre croissant de communes dans des structures de coopération intercommunale, la multiplication de ces structures et la couverture du territoire et de la population qu'elles réalisent traduisent un mouvement intercommunal, dont il convient d'évaluer dans quelle mesure il reconfigure les responsabilités culturelles jusque-là assumées par les communes et les relations avec les autres niveaux de collectivités publiques. L'étude présentée ici vise à connaître la réalité des transferts de compétences en matière culturelle opérés en direction des EPCI à fiscalité propre, les motivations qui ont présidé à ces transferts, la traduction en termes de moyens humains et financiers et les domaines culturels concernés.

## PRATIQUES DE L'INTERCOMMUNALITÉ CULTURELLE

La culture fait désormais partie des compétences assez largement prises en charge par les établissements de coopération intercommunale. Les communes centres d'agglomération affichent moins de réticences qu'on aurait pu le penser à transférer la maîtrise exclusive d'une partie de leurs équipements culturels et de leurs interventions ; les villes périphériques ne sont pas hostiles à la prise en charge partagée d'une partie des coûts d'infrastructures culturelles localisées, la plupart du temps, au centre d'agglomération. Les logiques collectives semblent l'emporter sur les démarches individuelles et la communautarisation en matière culturelle paraît pouvoir donner lieu à de véritables projets culturels de territoire. Cette évolution participe d'une recomposition du paysage des politiques culturelles en France ; l'intercommunalité culturelle est ainsi susceptible de jouer un rôle significatif dans la redéfinition du partage des rôles, en repositionnant l'échelon local par rapport aux niveaux départemental et régional. Enfin, la montée en puissance du niveau intercommunal dans le champ des politiques culturelles offre à l'État la possibilité de reconfigurer ses multiples partenariats avec les collectivités locales et leurs modalités.

L'examen des intercommunalités révèle une grande hétérogénéité des situations. Si la période actuelle semble encore être celle d'une transition entre le tout municipal et l'intercommunal, elle reste propice aux tâtonnements et aux pratiques variées. La diversité des situations et des trajectoires intercommunales est une réalité qui ne se dément pas en matière culturelle. Sans prétendre épuiser tous les cas de figure, l'analyse qualitative réalisée avec les monographies a permis de dégager trois types caractéristiques en matière culturelle :

- un premier type où *le groupement de communes est une autorité culturelle fantôme* ; au mieux il constitue un guichet pour les cofinancements ;
- un deuxième type où *l'intercommunalité constitue un pôle subsidiaire et spécialisé* par rapport aux actions culturelles des communes ; un tel pôle se voit souvent confier la responsabilité de certains équipements culturels ;
- enfin, dernier cas, lorsque *l'établissement intercommunal devient le nouveau centre de la politique culturelle du territoire*.

L'analyse des facteurs d'émergence et d'évolution de l'intercommunalité culturelle a révélé deux

facteurs clés : le rôle joué par les élus (facteur politique) et les conceptions et référentiels en matière de politique culturelle (facteur conceptuel), déterminants dans le développement de l'intercommunalité culturelle quel que soit le niveau de développement des équipements et des activités culturelles sur le territoire concerné.

## **Les facteurs clés de l'intercommunalité culturelle**

Il n'y a pas de corrélation entre l'ancienneté de la coopération intercommunale et le développement de l'intercommunalité au plan culturel. La variable temporelle peut avoir des effets opposés : soit le temps fait progresser la connaissance mutuelle et permet aux communes ou acteurs les plus engagés d'anticiper les réticences de leurs partenaires et d'ajuster leur conduite ; soit le temps fige au contraire les relations, cristallise des réticences et prés carrés.

### **Une impulsion politique : le premier moteur de l'intercommunalité culturelle**

Le modèle de direction politique est une des variables explicatives majeures de l'intercommunalité culturelle. Au-delà du style personnel d'exercice du pouvoir municipal (en particulier celui des maires des villes-centres qui sont souvent présidents des agglomérations), la capacité d'élus influents à susciter et à orienter les échanges politiques joue un rôle déterminant. Le transfert de la culture à l'agglomération suppose en effet une transformation durable de la vision qu'ont de la culture et de son rapport à l'intercommunalité les différents protagonistes (maires mais aussi acteurs culturels).

Le rapport particulier entretenu avec la culture par le ou les élus à l'origine du mouvement intercommunal en matière culturelle, c'est-à-dire la valeur donnée à l'intervention culturelle, apparaît également déterminant.

### **Un facteur non négligeable pour l'intercommunalité culturelle : l'état du développement culturel**

Deux situations relatives au niveau de développement culturel du territoire intercommunal ou à sa nature sont propices à une démarche de transfert de l'action culturelle au niveau intercommunal : un

retard relatif du développement culturel, caractérisé par exemple par l'absence sur le territoire d'équipements culturels ou d'équipements conformes aux standards actuels ; la possibilité de structurer une spécialisation d'excellence dans un domaine culturel, à partir d'un avantage comparatif qui contribue à légitimer un investissement accru et une direction à l'échelle intercommunale.

### **Deux systèmes de référence président aux transferts en matière culturelle au niveau de l'agglomération**

Selon le premier référentiel, l'intervention culturelle publique est justifiée, à l'échelle intercommunale, par des objectifs qui ne sont pas spécifiquement culturels (finalités extrinsèques : économiques ou sociales). Le second référentiel est celui des objectifs spécifiquement culturels (finalités intrinsèques : démocratisation culturelle, développement culturel). Dans la plupart des cas, les deux référentiels sont associés, mais globalement, les finalités extrinsèques l'emportent. Cela peut s'avérer problématique, dans la mesure où rien n'indique que l'efficacité que l'on prête un temps à la culture ne puisse se retourner contre elle ensuite, si l'on fait, par exemple, la preuve de retombées économiques ou sociales moindres que celles escomptées. Privée d'une légitimité propre, la politique culturelle intercommunale pourrait alors se voir préférer d'autres secteurs. Il en va ainsi, par exemple, dans les politiques de mécénat ou de coopération, où l'humanitaire tend parfois à prendre le pas sur la culture.

Ceci pose la question de la justification même de l'action culturelle. Il serait simpliste d'opposer une vision de la culture comme fin en soi à son instrumentalisation par les finalités socio-économiques. En réalité, les finalités extrinsèques de l'intervention culturelle sont d'un autre ordre et relèvent de l'intangible, difficilement quantifiable ; il faudrait évoquer ici des valeurs ou des objectifs, comme l'épanouissement personnel. La question sous-jacente est alors celle-ci : dans quelle mesure ces objectifs sont-ils réellement impossibles à quantifier (voir le débat sur le bonheur national brut<sup>1</sup> qui intègre la conservation et la promotion de la culture) ? Et, partant, dans quelle mesure l'action publique, qui tend aujourd'hui à ne se reconnaître que des objectifs quantitatifs, doit-elle prendre en compte des éléments qualitatifs dont la traduction en termes quantitatifs n'est pas immédiate ?

1. Concept lancé par le royaume himalayen du Bhoutan, il a été adopté comme objet d'investigation par l'ONU en 2004.

## **L'échelle intercommunale : un niveau d'action pertinent et légitime ?**

Après vingt ans de décentralisation culturelle, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'a pas véritablement bouleversé la répartition des compétences culturelles. Le principe de non-hiérarchie entre niveaux de collectivités locales prévaut, alors que les groupements de communes n'ont pas le statut de collectivité territoriale de plein droit et de plein exercice. Leur légitimité en matière de politique culturelle, comme dans leurs autres domaines d'intervention, provient de l'échelon communal. Pour autant, les groupements se voient confier la responsabilité à part entière non seulement d'équipements et d'événements culturels, des moyens financiers afférents, mais aussi, dans un nombre croissant de cas, du projet culturel de territoire, *i.e.* de la politique culturelle à l'échelle communautaire. Or l'argument culturel n'a pas présidé à la fondation des structures de coopération intercommunale et aucune d'entre elles n'a été créée à partir d'une réflexion préalable centrée sur les questions culturelles.

Si l'échelle intercommunale est reconnue structurellement plus cohérente que celle de chacune des villes considérées individuellement, cela fait des groupements de communes les partenaires les plus indiqués non seulement pour les départements et les régions mais aussi pour l'État. Les groupements de communes ont vocation à constituer à terme de véritables espaces d'actions concertées. La pertinence et la légitimité des actions menées par les groupements de communes seront ainsi déterminées en grande partie par leurs relations avec les autres niveaux territoriaux, départements, régions et État, ainsi que par les relations entre les communes membres.

### **Position et rôles des autres niveaux d'action publique**

#### ***L'État soutient le mouvement***

L'État reste favorable au développement de l'intercommunalité et le ministère de la Culture et de la Communication a soutenu l'intercommunalité culturelle en accompagnant, dans son action territoriale, les évolutions liées aux nouveaux cadres de la coopération intercommunale établis par la loi du 12 juillet 1999, par l'attribution de subventions aux équipements ou projets culturels portés par les niveaux intercommunaux. L'action de l'État s'exerce par l'intermédiaire des institutions artistiques sous label national, dans les domaines de la

lecture publique ou de l'enseignement musical, notamment dans les conditions assorties à ses agréments.

#### ***Les régions encore un peu à l'écart mais tournées vers leurs agglomérations***

Ce n'est que progressivement que les régions deviennent de véritables interlocuteurs de leurs agglomérations selon des rythmes et des modalités différents. Les relations entre ces deux niveaux peuvent rester distantes ou au contraire prendre une forme conventionnelle : des régions se limitent à cofinancer des équipements quand d'autres sont de véritables partenaires contractuels de projets métropolitains.

#### ***Les départements, d'abord réticents, finissent par devenir partenaires***

On assiste à une sorte de substitution : le département se retire au fur et à mesure que la politique culturelle communautaire avance et tend, de son côté, à globaliser ses aides territoriales qui passent de manière croissante par le niveau intercommunal. Il devient ainsi partenaire des intercommunalités.

#### ***L'ambivalence des communes***

Pour les équipements culturels qui manquent sur le territoire considéré, telles les écoles de musique ou les médiathèques, leur prise en charge par l'intercommunalité est largement admise. En revanche, des réticences apparaissent encore pour les transferts d'équipements préexistants, souvent de la commune centre vers le niveau intercommunal. Ces réticences ne découlent pas du schéma qui avait été généralement anticipé, selon lequel les communes périphériques résisteraient aux velléités de transfert des communes-centres, désireuses en particulier de partager les charges liées à leurs grands équipements culturels. La réalité laisse plutôt constater le cas de figure inverse où les communes-centres ont parfois du mal à se défaire de la maîtrise de ces grands équipements ou manifestations culturels, d'autant plus si ces communes pensent y perdre aussi le bénéfice exclusif des fortes retombées symboliques et économiques qu'elles leur attribuent. Inversement, les communes périphériques ont admis l'utilité d'une mutualisation des coûts, en particulier lorsque celle-ci permet une montée en gamme ou en taille des équipements ou manifestations concernés ou tout simplement leur mise à niveau par rapport aux normes actuelles.

Les échelons départemental et régional et *a fortiori* l'échelon national ont sans doute à jouer un

rôle d'accompagnement des communes dans leur réflexion sur les périmètres intercommunaux. Parce que les régions paraissent naturellement plus tournées vers les agglomérations, il revient au ministère de la Culture de veiller à porter une attention suffisante aux autres intercommunalités culturelles.

## **Les perspectives ouvertes par l'intercommunalité culturelle**

L'émergence d'un nouvel échelon d'intervention publique en matière culturelle, le changement d'échelle induit par les transferts de compétences au niveau intercommunal et le passage de politiques culturelles municipales à une politique locale qui s'inscrit dans une logique plus collective constituent une nouvelle donne pour les politiques culturelles locales. Une plus grande transversalité des interventions culturelles intercommunales et un renouvellement des acteurs et des relations professionnelles caractérisent aujourd'hui les intercommunalités. Les perspectives d'évolution et de transformation des politiques culturelles ouvertes par le mouvement intercommunal doivent cependant être pondérées par une assez grande inertie des normes des politiques actuelles.

### **Une échelle propice à la transversalité**

Les compétences intercommunales semblent avoir plus particulièrement vocation, au nom d'une logique territoriale, horizontale, à transgresser les frontières des sphères traditionnelles d'intervention. L'intervention culturelle communautaire peut ainsi être conçue non pas en fonction de valeurs ou d'enjeux sectoriels et professionnels, mais au regard d'une stratégie territoriale globale, liée aux schémas et autres projets de développement intercommunaux.

De plus, cette orientation transversale des politiques culturelles favorise le rapprochement avec le secteur socioculturel, les milieux scolaires ou la (re)prise en charge des volets culturels des politiques de la ville. Elle peut également être propice aux liens avec les activités industrielles et de recherche, avec le tourisme ou le développement durable.

### **Un certain renouvellement des acteurs et des relations avec les professionnels de la culture**

Les processus d'intégration communautaire réintroduisent dans le jeu des acteurs – qui avaient pro-

gressivement été écartés de la définition des politiques publiques de la culture – les élus mais aussi les amateurs et les bénévoles.

### ***Le retour des élus***

L'émergence d'un nouvel échelon d'intervention culturelle amène quasi nécessairement les élus municipaux à reconsidérer la question des politiques culturelles locales. Les décisions à prendre relatives aux compétences précises des groupements en matière culturelle ne peuvent être déléguées aux techniciens des services ou aux professionnels ; elles conduisent les élus à réinterroger les fins et les contenus des interventions culturelles publiques et à concevoir l'articulation des actions municipales et intercommunales en ce domaine. Sans doute cette démarche doit-elle intégrer les autres échelons d'action publique ; les départements, les régions et l'État gagneraient aussi à être associés à ces réflexions.

### ***Des amateurs et bénévoles mieux entendus***

La question de l'amateurisme et des bénévoles associatifs figure à l'agenda de la plupart des intercommunalités, correspondant à des demandes croissantes (développement du soutien aux pratiques artistiques en amateur, aides aux associations culturelles et à leurs bénévoles).

### ***Professionnels et métiers culturels dans le contexte intercommunal***

Les professionnels sont assez peu présents dans les débats intercommunaux sur les compétences transférées et les projets de territoire (débats qui ne portent pas exclusivement sur la culture).

Pour ceux qui sont directement impliqués dans les processus intercommunaux, les métiers qu'ils exercent se transforment, les services des communautés sont à repenser totalement et leurs rapports aux élus doivent l'être également par rapport au modèle à l'œuvre dans le cadre municipal.

### **Des politiques culturelles intercommunales qui restent pourtant en droite ligne des normes actuelles**

À l'échelle intercommunale, le champ des politiques culturelles, d'abord, n'est pas remis en cause ni, de fait, l'approche sectorisée qui reste globalement dominante. La logique « équipementière » est relayée par l'échelon intercommunal avec les mêmes catégories du secteur culturel instituées de longue date, telles que les écoles de musique, les écoles d'art, les médiathèques, musées ou autres

salles de spectacle. Toutefois, la construction ou le réaménagement d'équipements culturels dans le cadre de l'intercommunalité peut parfois changer certaines politiques communales, suscitant la création de délégations à la culture chargées de suivre ces chantiers et de développer autant que faire se peut l'offre culturelle. Les autres instruments d'action et méthodes ne sont pas radicalement changés à l'occasion des transferts à l'intercommunalité : on retrouve les politiques de labels ou l'objectif de professionnalisation des équipements et des équipes.

Les possibilités de transversalité et de décloisonnement butent sur la création au plan intercommunal d'une direction de la culture ou d'un poste de chargé de mission, source de cloisonnement, de répartition de tâches et de spécialisation, d'appropriation d'un champ délimité.

Globalement, les savoir-faire, les méthodes, les modes d'organisation, les enjeux identifiés et les difficultés rencontrées, voire le contenu même des activités, paraissent assez peu changer d'un territoire et surtout d'une échelle à l'autre. Les politiques culturelles mises en œuvre au sein de territoires apparaissent sujettes à deux principales logiques de reproduction des normes des politiques culturelles : celle liée au mécanisme du transfert de l'existant, et celle qui consiste à combler les manques, les besoins identifiés à partir de ce qui a été développé ailleurs, suivant un principe mimétique.

Si ces logiques de reproduction et certains mécanismes tendent à faire converger les démarches, il existe cependant chez les responsables intercommunaux une aspiration à une définition territorialisée des enjeux culturels et des actions à engager.

## SYNTHÈSE

Le mouvement intercommunal est en devenir, en phase d'apprentissage, et les négociations sur les périmètres et les transferts se poursuivent. L'émergence des intercommunalités parmi les acteurs légitimes à agir dans le champ des politiques culturelles constitue un phénomène majeur des recompositions territoriales : les entités intercommunales travaillent à obtenir la reconnaissance des milieux culturels et, pour certaines, la culture pourrait constituer le domaine majeur de la coopération intercommunale. Certains EPCI construisent leur

position dans le champ politique territorial à partir de leurs interventions culturelles et le passage à l'intercommunalité a eu un effet positif dans certaines agglomérations où les ressources affectées à la culture ont augmenté. En outre, la priorité accordée par le ministère de la Culture à l'éducation artistique et culturelle et aux pratiques amateur, deux champs qui se situent au cœur des problématiques intercommunales, pourrait être très propice à l'intercommunalité culturelle.

Les intercommunalités peuvent constituer un espace de renouvellement, d'innovation et d'invention en matière de politiques culturelles que l'État peut accompagner aux côtés des acteurs territoriaux. Les politiques culturelles communautaires participent directement de la constitution ou du renforcement d'une identité territoriale des habitants, jusque-là située entre identité urbaine et identité régionale ou départementale. Les intercommunalités tendent à une plus grande transversalité des actions et à la mise en œuvre de politiques plus territorialisées. Enfin, les réflexions présidant à l'élaboration des lignes d'action à l'échelle communautaire sont en mesure d'intégrer les mutations récentes de la vie culturelle : pour un échelon plus neuf, les marges de manœuvre semblent plus larges, au moins dans le champ culturel.

Le ministère de la Culture et de la Communication, par son expertise, peut inciter à une meilleure prise en compte des dimensions culturelles dans la construction de territoires cohérents et favoriser ainsi des périmètres d'intervention pertinents pour la mise en œuvre de politiques culturelles locales. Une argumentation approfondie sur la double finalité de la culture serait utile aux élus concernés par la mise en œuvre d'un projet intercommunal, qui cherchent à promouvoir une intervention culturelle qui ne soit pas exclusivement conçue par rapport à des objectifs non culturels tels que le développement économique, le tourisme ou l'image du territoire. Enfin, régions et départements sont encore très inégaux dans leurs démarches de formalisation partenariale avec les groupements de communes : le ministère de la Culture et de la Communication peut soutenir les politiques de conventionnement voire de contractualisation des régions et des départements avec les groupements de communes et valoriser les cas de bonnes pratiques mises en œuvre par certaines collectivités. ■

## LE MOUVEMENT CULTUREL INTERCOMMUNAL EN CHIFFRES

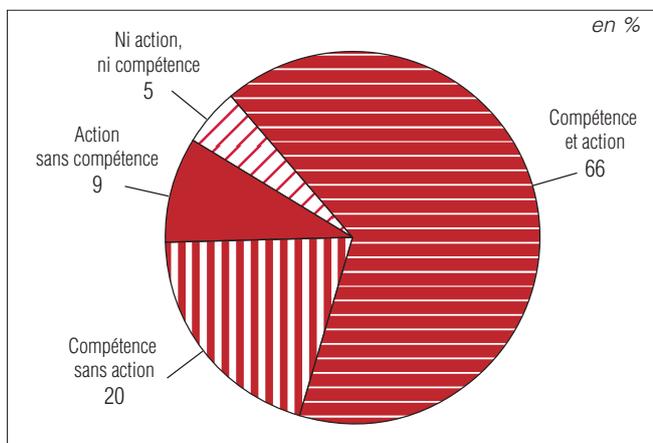
Les intercommunalités françaises avaient la possibilité de retenir ou non l'option « Création, aménagement, gestion et entretien d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire<sup>1</sup> » dans leurs compétences. Si le choix de la retenir est majoritaire, quel que soit le type d'EPCI, le mouvement reste contrasté dans ses effets en termes de politique culturelle. On observe ainsi une grande diversité des politiques culturelles territoriales, qui demeurent encore majoritairement urbaines ou péri-urbaines.

### La question culturelle pour les communautés d'agglomération

Les trois quarts des EPCI sont désormais actifs en matière culturelle, qu'ils aient adopté ou non la compétence culturelle. Lorsque les communautés d'agglomération ont adopté la compétence culturelle, c'est plus souvent au titre de compétence optionnelle (56 fois) que de compétence facultative (43 fois) mais 19 intercommunalités combinent les deux. Souvent, le fait d'ajouter une compétence facultative permet d'accroître un aspect (secteur ou équipement) ou d'étendre l'éventail d'interventions communautaires.

Seulement une minorité d'EPCI sont nés d'anciennes structures intercommunales déjà actives en matière culturelle. Il ne s'agit donc pas d'un mouvement de reconduction du *statu quo* antérieur. L'intercommunalité culturelle n'est donc pas héritée mais choisie, et les répondants estiment majoritairement que l'intervention culturelle communautaire constitue une innovation par rapport à l'existant. Pour 35 % d'entre eux la compétence communautaire concerne des domaines qui n'existaient pas auparavant, pour 39 % elle modifie l'action municipale antérieure et pour seulement 26 % elle reprend l'action municipale antérieure.

**Graphique 1 – Répartition des intercommunalités selon le choix de l'option culturelle**



Source : DEPS/OPC

Les communautés qui n'interviennent pas en matière culturelle justifient en général leur non-intervention par l'exigence manifestée par les communes de conserver cette compétence. Il s'agit d'une revendication émanant plutôt des élus que des professionnels.

Au sein des agglomérations, la responsabilité de la culture est le plus souvent (79 % des cas) assumée par un délégué unique à la culture, qui dans presque la moitié des cas est également responsable d'autres secteurs (sport, jeunesse...). Dans 55 % des cas, l'élu communautaire n'a jamais été élu à la culture auparavant. En grande majorité, l'élu à la culture est un maire. Dans deux agglomérations sur trois, il existe une commission culture, généralement présidée par l'élu délégué à la culture. Le plus souvent pourtant, les élus culturels communautaires ne sont pas des spécialistes du domaine.

### Le partenariat avec les autres niveaux d'intervention publique

L'État est le plus souvent cité (voir tableau 1) comme partenaire des intercommunalités, sans préjuger des montants budgétaires mobilisés. Il est plus présent dans l'accompagnement, notamment dans le cofinancement d'études, que les conseils régionaux et généraux.

### Les montants budgétaires

Une trop grande disparité budgétaire ne permet pas de dégager de tendance dans l'intervention culturelle des EPCI. D'un côté, les établissements qui n'y mettent que quelques subsides sans gérer aucun équipement sont assez peu nombreux. Tout aussi peu nombreux, à l'opposé, ceux qui dépensent plus de 20 millions d'euros, montants qui s'expliquent par le transfert de plusieurs équipements. Entre les deux, on trouve d'une part les intercommunalités avec une seule compétence (exemple : un réseau de médiathèques, d'écoles de musique), et d'autre part celles qui gèrent un équipement structurant et quelques subventions, le plus souvent dans le domaine du spectacle vivant. Rapporté à la population, l'effort budgétaire le plus important est consenti par des agglomérations de taille moyenne (Montpellier, Amiens, Évry, Metz...), tandis que les agglomérations des plus grandes villes ont des budgets culturels relativement faibles. En euro culturel par habitant, les fourchettes sont données par le graphique 2.

### Les domaines d'intervention

La lecture publique et les enseignements artistiques sont souvent considérés comme les domaines par excellence d'une action communautaire parce que la variété et la distribution territoriale de leurs équipements permettent de développer une logique d'aménagement culturel du territoire. De fait, ils correspondent à l'essentiel des transferts de compétences, que ce soit en termes d'investissement, de fonctionnement ou même en nombre d'équipements (voir graphiques 3 et 4). Cependant, la nouveauté relative par rapport aux études antérieures tient à la troisième compétence : le spectacle vivant, qui regroupe autant d'agglomérations actives et mobilise un volume d'investissements encore plus important que les

**Tableau 1 – L'accompagnement des autres niveaux : région, département, État**

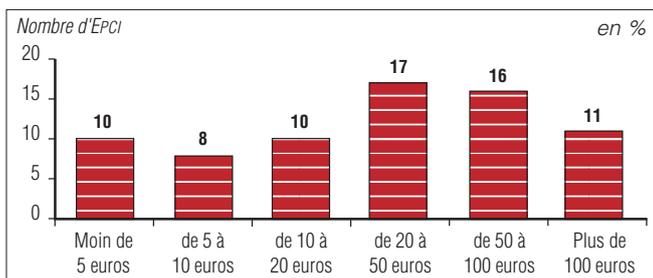
en %

	Aucune implication	Participation réflexion générale	Cofinancement d'études	Cofinancement d'équipements
Conseils régionaux	29	27	23	63
Conseils généraux	22	39	26	40
État	28	41	37	58

Source : DEPS/OPC

1. Ou « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire », dans le cas des communautés de communes. S'agissant des communautés urbaines, dotées du statut nouveau issu de la loi du 12 juillet 1999, aucun système de compétences optionnelles n'a été mis en place. La compétence « construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire » est donc obligatoire.

**Graphique 2 – Répartition du nombre d'EPCI selon leurs dépenses culturelles en euro par habitant (investissement + fonctionnement)**



Source : DEPS/OPC

deux premiers secteurs, pour un niveau des dépenses de fonctionnement toutefois inférieur. Beaucoup d'EPCI investissent donc dans des lieux de spectacles, ce qui devrait se traduire, à terme, par des dépenses de fonctionnement assez fortes.

### Les équipements

Sur les 330 équipements communautaires recensés dans cette étude (5,3 en moyenne par EPCI pour les EPCI qui en gèrent au moins un), 74 % concernent des équipements transférés pour 13 % de créations (13 % de non-réponses).

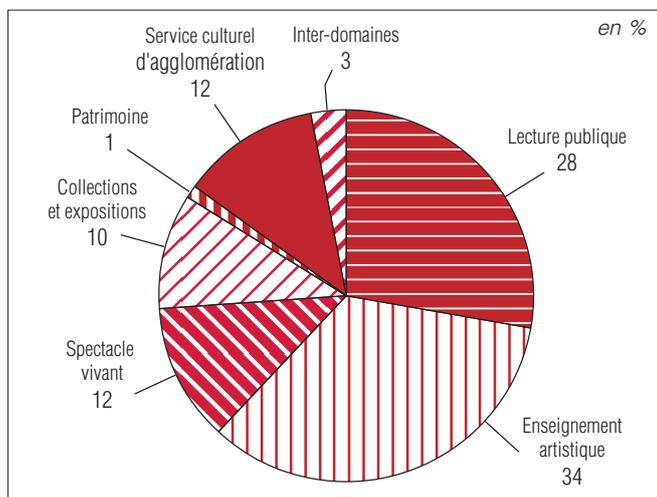
### Des perspectives dynamiques

Le mouvement communautaire est encore en devenir pour les EPCI qui interviennent déjà dans le champ culturel. 85 % d'entre eux prévoient une extension de leur intervention, en faisant passer avant tout la création d'équipements nouveaux. Pour compléter le tableau des perspectives d'avenir, il faut ajouter les communautés qui n'exercent pas encore de compétence culturelle et qui prévoient de s'en doter à court terme (8 sur les 35 n'exerçant pas la compétence).

### La culture dans les communautés de communes

Cette catégorie d'EPCI comprend essentiellement des territoires ruraux, même si l'on en trouve aussi en zone péri-urbaine. Comme l'échantillon aléatoire retenu ne distinguait pas les communautés de communes selon qu'elles aient ou non opté pour une intervention culturelle, il est probable que les répondants étaient d'autant plus disposés à répondre que leur EPCI avait développé des actions dans ce domaine. Il convient donc d'être

**Graphique 3 – Répartition d'un budget culturel moyen par postes de dépenses**



Source : DEPS/OPC

prudent quant à la représentativité des réponses. Enfin, sur certaines questions, le nombre de répondants ne pouvait être que limité en raison de la taille et de l'implication très variables des communautés de communes.

Comme l'enquête qualitative le montre, les enjeux politiques et professionnels déterminant les orientations en matière culturelle ne sont pas foncièrement différents au sein des communautés de communes et dans les agglomérations urbaines. Il en va de même de la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités. Certes, la couverture en équipements des territoires ruraux est moins dense, les budgets culturels moins élevés, le nombre de professionnels plus réduit et les questions urbaines y ont, par définition, moins d'importance. Néanmoins, on trouve des points communs quant à l'ampleur de l'intervention culturelle.

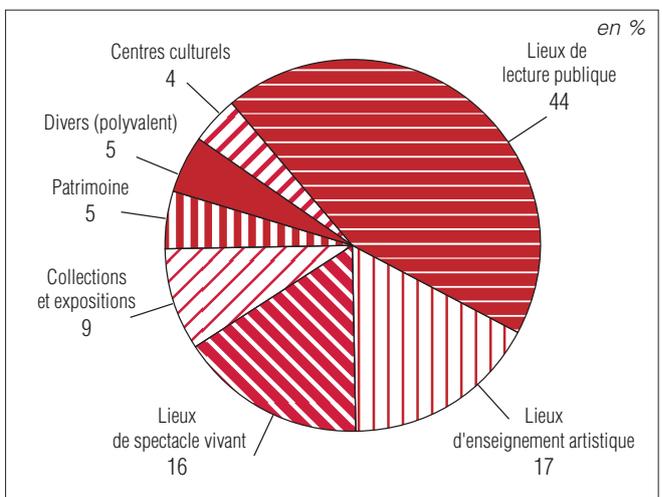
Près de 72 % des répondants ont déclaré que leur communauté intervenait dans ce domaine. C'est très proche des 75 % des EPCI urbains, mais il faut introduire ici une nuance. L'intervention culturelle peut en effet relever d'une compétence culturelle explicite en matière culturelle ou être effectuée au titre d'autres compétences plus ou moins connexes. Si l'on adoptait le même éclairage pour les communautés urbaines, on aurait alors 80 % d'entre elles actives dans ce domaine. La proportion au sein de territoires ruraux d'intercommunalités culturelles est donc un peu plus faible qu'en territoires urbains. Un deuxième point commun concerne les secteurs prioritaires : lecture publique et enseignements artistiques. Mais le troisième secteur prioritairement choisi diffère : les centres socioculturels pour les communautés de communes tandis que les agglomérations optent pour le spectacle vivant.

En termes de dépenses budgétaires, si les écarts de situation sont beaucoup plus importants en milieu rural qu'en milieu urbain (euro culturel de fonctionnement par habitant), on constate que la moyenne des agglomérations (35 euros) n'est pas totalement disproportionnée par rapport à celle des communautés de communes (26 euros), ce qui traduit un réel engagement de ces dernières pour l'action culturelle.

Ces convergences ont toutefois des limites : ainsi, par exemple, en milieu urbain, on trouve plus fréquemment un service culturel d'agglomération et on observe un plus grand nombre de transferts d'équipement, tandis que la subvention reste le mode majoritaire de financement de la culture en milieu rural.

Quant aux perspectives de l'intercommunalité culturelle en territoires ruraux, pour les communautés déjà actives en matière culturelle, l'hypothèse d'une extension de ce champ d'intervention est fort probable (69 %). En revanche, pour celles qui n'interviennent pas actuellement en ce domaine, seul un tiers envisage d'étendre leurs compétences. Toutefois, chez ces dernières, leurs représentants envisagent que des questions culturelles puissent être abordées à l'avenir à travers d'autres compétences (comme le tourisme ou les subventions aux associations).

**Graphique 4 – Répartition des équipements par domaines d'intervention**



Source : DEPS/OPC

## Amiens Métropole

Le district du Grand Amiens, qui existait depuis 1994 sans aucune compétence culturelle, a été transformé en communauté d'agglomération en novembre 1999 et comptait alors 20 communes. Elles sont désormais 33 à constituer Amiens Métropole, pour une population totale de 175 000 habitants, dont 75 % (soit 135 000 habitants) appartiennent à la ville-centre, également capitale régionale. Cette communauté d'agglomération est aujourd'hui la seule en France à avoir reçu la compétence pour la totalité de la politique culturelle sur le territoire.

Deux axes principaux ont d'abord structuré l'intervention culturelle d'Amiens Métropole, dans une assez grande continuité avec les politiques municipales antérieures : la dynamisation des équipements structurants, liés au statut de capitale régionale de la ville-centre, et le renforcement des équipements de proximité. Deux secteurs d'intervention connaissent un investissement soutenu au niveau intercommunal, la lecture publique et l'enseignement musical.

Sous l'impulsion de l'agglomération, les équipements structurants ont opéré une évolution dans leur fonction, dans le sens d'une plus grande transversalité. Ce sont les équipements de proximité tels que les centres culturels de quartier qui ont connu les évolutions les plus notables : l'intercommunalité culturelle a consacré plus de moyens à ces structures, tout en renouvelant leurs missions et les partenariats avec les grandes institutions culturelles. Ces missions incluent ainsi la participation à la diffusion des événements culturels majeurs et, dans le cadre d'une plus grande polyvalence, des actions en matière de formation.

L'intercommunalité culturelle permet désormais d'envisager le développement de nouveaux projets comme une future salle de musiques actuelles à la périphérie de la capitale régionale.

D'une façon générale, l'intégration intercommunale en matière culturelle concrétise une gestion partagée réussie de l'intervention culturelle entre les communes ; elle a permis de dégager des nouvelles ressources dédiées à la culture et d'asseoir la légitimité de la politique culturelle en tant que telle. Pour autant, chaque maire conserve au sein de la communauté d'agglomération un certain pouvoir sur les subventions associatives de niveau municipal ou inframunicipal qui le concernent ainsi que sur le fonctionnement des équipements culturels de proximité localisés sur sa commune (les bibliothèques par exemple), dans le cadre d'une sorte de décentralisation partielle de la gestion de budgets.

Plusieurs facteurs ont concouru à permettre à la communauté d'agglomération de devenir l'instance dominante de pilotage et de mise en œuvre de l'action culturelle locale : un tandem composé de l'élu vice-président à la culture de l'agglomération et du directeur des services culturels d'Amiens, devenu directeur général adjoint aux affaires culturelles de l'agglomération, a joué un rôle moteur et réalisé un travail de médiation auprès des autres élus et des milieux culturels tout à fait déterminant ; au plan de l'organisation administrative, le choix d'une administration unique, partagée entre l'intercommunalité et la ville-centre a permis d'éviter les doublons et les concurrences ; enfin, le faible développement des politiques culturelles des communes de la périphérie a également facilité la montée en puissance de l'intercommunalité culturelle.

Un dernier facteur a joué un rôle essentiel : l'évolution des partenariats avec les autres niveaux de collectivité publique vers une globalisation par contrat ou convention. Ceci vaut en particulier pour le département et l'État qui ont ainsi assez peu pesé dans les choix de politique cultu-

relle mais ont grandement contribué à soutenir l'essor du pouvoir de l'agglomération. Le conseil régional a logiquement soutenu les institutions culturelles régionales (tel l'orchestre de Picardie), tout en laissant une grande indépendance à Amiens Métropole ; ce n'est que récemment que de nouveaux partenariats émergent entre le niveau régional et l'agglomération, autour d'une opération d'envergure à la fois régionale et à vocation internationale, regroupant à côté de la future gare d'Amiens, le fonds régional d'art contemporaine (Frac), une artothèque et une médiathèque au sein d'un établissement public de coopération culturelle (EPCc).

## Pays de Mayenne

Née en décembre 1993 avec 15 communes membres, la communauté de communes du pays de Mayenne (CCPM) en compte aujourd'hui 19. Elle rassemble, autour de la ville-centre, Mayenne (13 710 habitants), une population de plus de 26 000 habitants\*. Il s'agit d'un espace rural à la population assez clairsemée et inégalement répartie.

En novembre 2002, à l'occasion de la modification des statuts de l'intercommunalité, les élus ont approuvé un important transfert de compétences dans le domaine culturel. Ce transfert s'inscrit dans le cadre d'une politique départementale, qui s'appuie volontiers sur les structures intercommunales notamment dans le domaine culturel, et d'un partenariat entre la région et les pays nés de la loi Voynet du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, contractualisé par des contrats régionaux de développement (CRD), la CCPM étant elle-même, avec cinq autres communautés de communes et une commune isolée, partie intégrante du pays de Haute-Mayenne.

En matière culturelle, les communes membres ont fait de l'EPCI le partenaire unique du conseil général pour ses politiques en faveur de la lecture publique, de l'enseignement de la musique et du développement du cinéma. Le transfert de la lecture publique a accompagné le développement du réseau intercommunal de lecture (RIL), qui est passé de quatre à onze lieux de lecture, dont la bibliothèque de Mayenne est tête de réseau. La Drac Pays-de-la-Loire a joué un rôle important en conditionnant l'agrément de l'État à l'intercommunalisation de l'école de musique, qui a permis le recrutement d'un intervenant en milieu scolaire et l'installation de l'école dans de nouveaux locaux pour pouvoir accueillir un plus grand nombre d'élèves. Enfin, l'intercommunalisation a favorisé la programmation de séances de cinéma et autres spectacles à destination des publics scolaires des communes de l'EPCI. Le schéma de l'ensemble de ces transferts peut se résumer à la mutualisation des charges initialement supportées par la commune de Mayenne et par l'accès aux services proposés pour les autres communes.

C'est par une seconde délibération en date du 12 juin 2006 qu'ont été précisées les compétences de la CCPM au regard de l'impératif d'une définition de l'intérêt communautaire. Parmi les projets en cours, il faut citer le catalogage du fonds intercommunal et la mise en service d'une médiathèque dont l'informatisation sera étendue à l'ensemble des points de lecture du réseau intercommunal de lecture et facilitera l'échange d'informations avec la bibliothèque départementale de prêt de la Mayenne.

\* Recensement Insee de 1999.



## Présentation de l'étude

Pour réaliser l'étude sur l'intercommunalité culturelle en France lancée en 2005, l'Observatoire des politiques culturelles s'est rapproché de plusieurs partenaires nationaux. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact, ex-Datar) et le ministère de la Culture et de la Communication (Département de l'action territoriale, DAT, et Département des études, de la prospective et des statistiques, Deps) se sont aussitôt engagés à soutenir ce travail. Ils ont été rejoints par Dexia-Crédit local et l'Assemblée des communautés de France (AdCF), ainsi qu'au titre de membre du comité de pilotage par le ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales). Enfin, quatre agglomérations (Amiens, Annecy, Clermont-Ferrand et Rennes) réunies au sein du Club des agglomérations pour la culture se sont également associées à ce chantier.

L'Observatoire a confié la direction scientifique à Emmanuel Négrier (CNRS, Cepel, université de Montpellier) et à Philippe Teillet (PACTE, IEP de Grenoble). L'équipe de recherche a été étoffée par l'implication de Julien Préau (Cepel, université de Montpellier). La coordination scientifique et technique des travaux a été assurée par Cécile Martin, Élisabeth Renau et Jean-Pierre Saez pour l'Observatoire des politiques culturelles.

La recherche, menée de 2005 à 2007, est constituée d'investigations quantitatives (traitement de près de 300 questionnaires) et qualitatives (enquêtes monographiques

après de 12 intercommunalités). Pour la partie quantitative, les 184 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) urbains existants au 1<sup>er</sup> janvier 2006 ont été interrogés, soit 14 communautés urbaines, 164 communautés d'agglomération, 6 syndicats d'agglomération nouvelle. D'autre part, 163 communautés de communes sur près de 2 400 existantes ont été traitées.

Pour la partie qualitative, douze EPCI ont été étudiés par la méthode classique de l'examen des documents communautaires et d'entretiens semi-directifs avec des acteurs : les communautés d'agglomération d'Amiens, de Clermont-Ferrand, de Montbéliard, de Montpellier, de Rennes, d'Annecy, de Plaine Commune (Seine-Saint-Denis) et de Saint-Quentin-en-Yvelines, ainsi que les communautés de communes de La Casinca (Haute-Corse), de La Domitienne (Hérault), du Haut-Val-d'Oise (Val d'Oise) et du pays de Mayenne (Mayenne).

L'interprétation des résultats de l'étude est présentée dans l'ouvrage publié sous la direction d'Emmanuel Négrier, Julien Préau et Philippe Teillet, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 2008.

Observatoire des politiques culturelles  
☎ 04 76 44 33 26  
[www.observatoire-culture.net](http://www.observatoire-culture.net)  
[contact@observatoire-culture.net](mailto:contact@observatoire-culture.net)

## RÉSUMÉ

Le développement rapide du financement de la culture par les groupements de communes a suscité une étude de l'Observatoire des politiques culturelles qui illustre les nouvelles formes de la décentralisation culturelle. La variété des situations n'empêche pas l'étude quantitative et qualitative de dégager des tendances qui reproduisent, tout en les bousculant sur certains points, les normes de politique culturelle existantes. Ce mouvement de décentralisation culturelle est encore en devenir, et l'étude se conclut sur quelques considérations prospectives.

## ABSTRACT

*The rapid development of cultural funding by groupings of municipalities is the subject of a Cultural Policy Observatory study which describes the new forms of cultural decentralisation. Despite the variety of situations, the quantitative and qualitative study succeeds in identifying trends that follow current cultural policy standards, but not always completely. The move towards cultural decentralisation being an ongoing process, the study ends with a number of conjectures concerning the future.*