

Les musées territoriaux : un enjeu de structuration et de développement des territoires ?

BOSSEBOEUF Claire

ATER à l'Université d'Orléans (UFR Droit, Economie, Gestion – DEG - Rue de Blois, BP 6739 - 45067 ORLEANS CEDEX) – 06 07 31 59 44.

Résumé : service public à vocation culturelle, le musée entretient depuis son origine des relations étroites et particulières avec les collectivités territoriales de la République française. Ces relations démontrent la place importante de l'institution au cœur des politiques de développement du territoire, parfois aux risques et périls des collectivités territoriales, qui utilisent le musée comme une « recette », pourtant faillible, mettant ainsi parfois en danger l'institution elle-même. Ces difficultés s'accroissent aujourd'hui avec le nouveau contexte des finances locales. Pour autant, à l'heure de la territorialisation des politiques publiques, il semble que le musée puisse se positionner dans le processus de développement de l'intercommunalité actuellement en cours. Dans ce cadre, il jouerait un rôle déterminant et structurant des politiques publiques, notamment par le biais de la définition de l'intérêt communautaire.

Mots-clés : musées – développement du territoire – intercommunalité – réforme des collectivités territoriales - attractivité

Le développement des territoires est fortement lié à la notion d'aménagement du territoire, qui constitue lui-même « *un ensemble de politiques publiques destiné à assurer, par une démarche volontariste, un équilibre général de l'expansion économique sur un territoire donné (local, national, européen...)* »¹. Les notions « d'aménagement » et de « développement » des territoires s'entendent de plus en plus aujourd'hui comme le « développement local » ou « territorial », qui vise l'action économique, la compétitivité, voire l'attractivité des territoires. Or, jusqu'à la fin des années 1970, il n'existait pas de politique locale globale relative à l'aménagement du territoire. Il appartenait donc à l'État de jouer lui-même un rôle stratégique et centralisateur en la matière. Pour autant, dès lors que l'aménagement du territoire est intimement lié à son occupation humaine, on ne peut pas nier les multiples interventions des collectivités territoriales, historiquement dues à des facteurs géographiques, religieux, politiques ou militaires.

En France, et au titre de l'article 72 de la Constitution de 1958, les collectivités territoriales sont les communes, les départements et les régions, les collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Il n'y a pas de définition juridique des collectivités territoriales, cependant la charte européenne sur l'autonomie locale permet d'avancer qu'une collectivité territoriale est un groupement humain, uni par un lien territorial et doté d'une organisation lui permettant de participer à la vie juridique. Cette définition traduit donc la reconnaissance, à côté de l'État, de personnes morales de droit public et dotées d'attributions spécifiques. Elle caractérise également la décentralisation qui marque la structure organisationnelle de l'État. Ainsi, les collectivités territoriales existent à côté de l'État, mais non en dehors de lui. Cependant la Constitution de 1958 leur reconnaît une liberté d'action dans le cadre du principe de libre administration, caractérisé par, notamment, l'existence de conseils élus dotés d'attributions effectives et l'existence de moyens juridiques et de ressources financières propres à assurer leurs compétences. Néanmoins, le principe de libre administration ne se définit pas comme une liberté d'action pleine et entière des collectivités territoriales, mais une autonomie de gestion qui s'exerce dans le cadre fixé par la loi. Ainsi, c'est toujours dans un cadre prévu par la loi que les collectivités territoriales exercent leurs compétences. Il en ressort que le principe de libre administration constitue l'essence même de l'intervention des collectivités territoriales, quel que soit le domaine concerné. C'est donc le principe de libre administration qui justifie leur intervention en matière d'aménagement et de développement du territoire. Leurs compétences dans ce domaine se sont généralisées au XIX^{ème} siècle : les événements politiques, économiques ou sociaux qui ont marqué cette période, ont fondé l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique de leurs territoires, dans

¹ JOYE Jean-François, « Aménagement du territoire. - Institutions », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 2010, LexisNexis, fasc. n° 692, §5.

le cadre, notamment, de l'émergence du socialisme municipal, l'un des premiers courant doctrinaux en faveur de l'interventionnisme économique des collectivités publiques. Jusqu'aux premières lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales ne bénéficiaient pas d'une légitimité officielle à intervenir en matière de développement du territoire, aussi le juge administratif est-il intervenu pour réguler leurs interventions².

D'un point de vue politique, la nécessité d'une intervention locale dans le domaine de l'aménagement du territoire s'est cependant affirmée, entre 1955 et 1982, avec l'élargissement de la notion de service public et la création des établissements publics régionaux. Le contexte de la crise économique des années 1970-1980 a mis en avant l'incapacité de l'État à réduire les inégalités sur le territoire. Le dirigisme étatique des Trente Glorieuses a été remis en cause, et le niveau local est apparu comme un échelon pertinent de régulation des dysfonctionnements. Elles se sont érigées en défenseurs des intérêts économiques de leur territoire, en cherchant à préserver l'emploi et en favorisant le développement des entreprises ou en soutenant celles qui se trouvaient en difficultés. Mais les outils dont elles disposaient pour ce faire se sont révélés limités et l'aménagement du territoire est devenu un enjeu dans le cadre de la préparation des lois de décentralisation. Ainsi, l'acte I de la décentralisation a permis que les collectivités territoriales concourent avec l'État « à l'administration et à l'aménagement du territoire »³.

Depuis les lois de 1982-1983, la crédibilité du niveau local pour l'aménagement du territoire ne cesse de s'affirmer. Le législateur est intervenu de nombreuses fois dans ce domaine, jusqu'aux mesures relatives à la suppression de la taxe professionnelle⁴ et à la réforme des collectivités territoriales⁵ dont les dispositions liées à l'intercommunalité et aux groupements de collectivités ne manqueront pas d'avoir un impact sur l'aménagement du territoire. Or, si la notion de développement des territoires semble indissociable du concept de développement économique (c'est bien dans ce sens en tous cas que l'ont entendu les collectivités territoriales qui se sont progressivement vu doter de compétences nouvelles en la matière), celui-ci ne peut cependant se suffire à lui-même. Aussi l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales rappelle-t-il que « les collectivités territoriales concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie ». L'article L. 110 du code de l'urbanisme surenchérit d'ailleurs et dispose que « Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, (...), les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ». Il apparaît alors que le développement des territoires consiste en « la diffusion de valeurs de solidarité »⁶, et que par là même, il vise des objectifs plus larges que les seuls objectifs économiques. Il s'intègre alors dans une logique de projets, qui placent les populations au centre de l'attention des collectivités territoriales. Celles-ci ont donc pour missions de développer des partenariats et des projets avec différents acteurs, et de favoriser le développement d'initiatives collectives ou individuelles. Dans ce cadre, la culture a progressivement pris une place prépondérante dans les politiques de développement des territoires, encouragée pour cela par la modification des pratiques sociétales tout au long du XX^{ème} siècle (allongement de l'espérance de vie, réduction de la

² La jurisprudence est marquée, jusqu'en 1982, par plusieurs phases, illustrant les différentes positions du Conseil d'État sur cette question. Dans un premier temps, les interventions locales étaient presque systématiquement censurées, à moins qu'il n'existât des circonstances extraordinaires, exceptionnelles ou particulières conduisant à une défaillance de l'initiative privée (Conseil d'État, 29 mars 1901, *Casanova, Rec.*, p. 333). La réponse à un besoin de la population et l'insuffisance qualitative ou quantitative de l'initiative privée ont ensuite progressivement remplacé les critères des circonstances exceptionnelles ou particulières (Conseil d'État, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec.*, p. 583).

³ Article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, et les régions de l'État (*JORF* du 9 janvier 1983, p. 215).

⁴ Loi 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, *JORF* du 31 décembre 2009, p. 22856.

⁵ Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JORF* du 17 décembre 2010, p. 22146.

⁶ JOYE Jean-François, « Aménagement du territoire – Institutions », précité, §5.

part du travail dans les temps de vie, allongement de la durée des études, augmentation de l'activité des femmes, développement du chômage et des contrats à temps partiels, multiplication du temps consacré aux loisirs et plus forte mobilité).

La décentralisation, sans instituer un véritable partage des compétences locales dans le domaine culturel, s'est traduite par une appropriation des institutions culturelles par les élus locaux au service du développement local. En dehors de la multiplication des concerts et des festivals, ainsi que de l'essor du spectacle vivant qui jouent un rôle prépondérant dans la cohésion et l'attractivité des territoires, une place particulière est réservée aux institutions patrimoniales et surtout aux musées territoriaux.

La loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* pose une définition juridique du musée français. Ainsi, aux termes de son article 1^{er}, est considéré comme musée toute « *collection permanente composée de biens dont la conservation et la préservation revêtent un intérêt public, et constituée en vue de la connaissance, de l'éducation, et du plaisir du public* ». Cette définition n'a rien de réellement novateur et rejoint la position du Conseil international des musées en la matière, qui considère que le musée est « *une institution permanente sans but lucratif au service de la société et de son développement ouverte au public, qui acquiert, conserve, étudie, expose et transmet le patrimoine matériel et immatériel de l'humanité et de son environnement à des fins d'études, d'éducation et de délectation* ». Néanmoins, elle confirme la vocation de service public du musée. Ainsi appartient-il à la catégorie des activités d'intérêt général gérées par ou pour le compte de l'administration. Dans ce sens, il constitue un lieu de formation et d'enseignement. Il a également une vocation de conservatoire des œuvres qui présentent un intérêt d'un point de vue de de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de l'esthétique, de la science ou de la technique (article L. 1 du code du patrimoine, qui utilise cette notion pour définir le patrimoine, mobilier et immobilier). Ces deux missions essentielles remontent aux origines même de l'institution « musée » en France, au XVIII^{ème} siècle. C'est à cette époque en effet qu'ouvre le premier musée national français, dans les galeries du palais du Luxembourg. Ouvert sur l'autorisation de Louis XV, il avait vocation à présenter des œuvres majeures des collections royales, destinées à servir de manifestes et de modèles pour les artistes en formation. Par la suite, la Révolution française a développé la notion de patrimoine, et mis en avant la nécessité d'en assurer la protection et la conservation.

Ainsi, l'article 2 de la loi du 4 janvier 2002 *relative aux musées de France* souligne que le musée a pour mission essentielle de conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections ; rendre leurs collections accessibles au public le plus large ; concevoir et mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture ; et contribuer aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion. Il reprend alors les missions essentielles du musée, dont l'affirmation remonte au XVIII^{ème} siècle.

Dans ce cadre, il importe de se demander en quoi le musée peut jouer un rôle essentiel dans le développement du territoire.

Il apparaît que le musée, en tant que service public local, entretient des liens étroits avec les collectivités territoriales. De ce fait, celle-ci l'utilisent comme élément clé du dynamisme local (I). Aussi paraît-il pertinent d'avancer que les musées territoriaux ont ainsi un rôle à jouer dans le cadre de la réforme des institutions locales et du développement de l'intercommunalité (II).

I. Les musées territoriaux, éléments clés du dynamisme local

Si l'origine même du musée dépend d'institutions nationales emblématiques telles que le musée du Louvre, il ne faut pas nier le fort investissement des collectivités territoriales en la matière, le musée ayant alors utilisé dès son origine comme un facteur du développement et de l'attractivité du territoire (A). Cette vision du musée, qui se traduit par l'utilisation du musée comme vitrine des collectivités territoriales, n'est cependant pas exempte de risques pour les collectivités territoriales, dans un contexte politique et financier de plus en plus difficile (B).

A. Les musées territoriaux, facteur de développement et de l'attractivité du territoire

Sans constituer le premier poste budgétaire des collectivités territoriales, les musées entretiennent avec les collectivités territoriales des rapports particuliers, dont le nombre même de musées territoriaux peut constituer une illustration : on compte environ 1300 musées répartis sur tout le territoire, dont 85% de musées publics. Sur ces 85%, « seuls » 70 appartiennent à l'État, ce qui implique que les collectivités territoriales gèrent à elles-seules près de 1000 musées. Dans ce domaine, les collectivités territoriales se sont investies très tôt, et le tout premier musée français n'est pas national, mais local : en 1694 en effet, le couvent bénédictin de Besançon hérite de la collection de peintures et de sculptures de l'Abbé Boisot, avec comme condition expresse d'en assurer la maintenance et l'ouverture gratuite au public. Par la suite, les collectivités territoriales ont fait preuve de nombreuses initiatives novatrices qui, bien avant la création officielle en 1801 de 15 musées de Province par le ministre Chaptal, alors ministre de Napoléon, ont préfiguré la notion de musée.

La Révolution française a marqué une étape nouvelle dans le processus de création des musées en général. Alors que la France entrait dans une période confuse, marquée par de nombreuses crises iconoclastes, s'est progressivement imposée la nécessité de conserver le « patrimoine commun de la Nation », un héritage que la France « régénérée ne saurait répudier sans honte »⁷. Cette mission incombait à l'État, dès lors que celui-ci avait procédé à la nationalisation des confiscations faites au Clergé, aux émigrés et à la Couronne. C'est dans ce contexte qu'a été créé le Muséum central des arts, futur musée du Louvre, que les révolutionnaires souhaitaient ériger en musée universel. Dès lors, se posait la question d'un partage des richesses nationales entre le musée du Louvre et les collectivités territoriales, débat qui a perduré tout au long du XIX^{ème} siècle. Alors qu'il a finalement été décidé de garder au Louvre les œuvres de « première classe », et d'envoyer les autres en province. Les communes se sont insurgées et ont revendiqué leur part des confiscations révolutionnaires au nom de la Liberté et de l'Égalité, faisant naître chez elles un « véritable désir de musées »⁸.

Il ressort alors de l'histoire même des musées de Province une volonté affichée de s'imposer d'un point de vue artistique et culturel. Ainsi, un grand nombre de collectivités territoriales a cherché, tout au long du XIX^{ème} siècle, à lutter contre le « jacobinisme centralisateur », en inscrivant le musée comme lieu d'identité et d'ancrage du territoire local. On mettait en avant les hommes illustres, mais aussi les artistes. Ce refus du centralisme étatique a contribué à l'enrichissement des collections des musées, sous l'impulsion des sociétés savantes (c'est notamment grâce à l'une d'elles que la ville de Bordeaux a acheté *La Grèce sur les ruines de Missolonghi* de Delacroix en 1851) ou des élus locaux, qui souhaitaient mettre leurs musées « à la page » et exposer des œuvres modernes, et qui envoyaient régulièrement leur personnel au Salon pour acquérir des œuvres.

D'un point de vue juridique, la création des musées territoriaux se fonde sur la clause générale de compétence des collectivités territoriales, qui consiste en un mécanisme complémentaire de répartition des compétences : ainsi, les collectivités territoriales restent libres d'agir dans des domaines non prévues par la loi, à condition de ne pas franchir certaines limites. Cette clause, qui découle de la formulation selon laquelle l'assemblée délibérante « règle, par ses délibérations, les affaires de la collectivité » trouve son origine dans la loi communale du 14 décembre 1789, et dans les lois du 10 août 1871 et 5 avril 1884 relatives aux conseils généraux et aux conseils municipaux.

Supprimée par la loi du 16 décembre 2010 au nom d'une répartition claire des compétences des collectivités territoriales, elle est cependant remise à l'honneur par le projet de loi de réforme des collectivités territoriales actuellement à l'étude au Parlement. Mais elle n'est plus, aujourd'hui, le fondement de l'intervention des collectivités territoriales en matière de musées, celles-ci pouvant en effet s'appuyer sur l'article 62 de la loi du 23 juillet 1983 codifié à l'article L. 410-2 du code du patrimoine qui prévoit « les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent ».

⁷ Décret du 16 septembre 1792.

⁸ GEORGEL Chantal, « Le musée lieu d'identité », in GEORGEL Chantal (dir.) *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, p. 109.

Si les collectivités territoriales n'ont donc pas attendu la décentralisation pour constituer des musées, les lois de 1983 et la politique des grands travaux de l'État lancée à cette période (chantier du Grand Louvre, du musée d'Orsay) ont contribué à une revalorisation de l'institution « musée ». Aussi, dans les années 1980-90, le territoire s'est-il couvert de musées, comme il a pu se couvrir d'églises au début du 1^{er} millénaire. En 1993, la Direction des musées de France soulignait l'existence de quatre cents chantiers achevés ou en cours depuis 1981, et « *la rumeur prétend qu'il s'en ouvre un tous les mois* »⁹. Cette frénésie de construction s'est apaisée, mais on compte encore aujourd'hui une quinzaine d'inaugurations par an (ouvertures ou réouvertures de musées après travaux).

Il en ressort que les musées, par la multitude des thématiques abordées dans leurs collections (beaux-arts, art contemporain, histoire, archéologie, littérature, musique, sciences naturelles, ethnographie, sociologie, maisons d'artistes et d'écrivains, etc.), disposent d'un fort potentiel d'attractivité. Par ailleurs, ils sont des institutions patrimoniales anciennes, fortement ancrées dans l'histoire. Promoteurs de la diversité culturelle, gages de qualité et d'authenticité, ils constituent les vecteurs d'une image de marque des collectivités territoriales qui en sont responsables. En 1999, une enquête de la Direction des musées de France soulignait déjà que la majorité des collectivités contactées considéraient que leurs musées participaient à la mise en valeur de leur image de marque¹⁰. Une forme de concurrence s'est donc développée entre collectivités territoriales, celles-ci développant, à l'image de l'État, des ambitions architecturales fortes pour leurs institutions : des noms comme Foster, Portzamparc, Nouvelle ou Perrault sont très recherchés. Au-delà de ce « syndrome Guggenheim », les collectivités territoriales misent sur l'attractivité touristique de leur institution pour relancer leur économie et rendre leur territoire attractif. Ainsi la ville de Lodève (Hérault) organise-t-elle tous les ans depuis 1997 une exposition temporaire dans les salles de son musée des beaux-arts. Originales et dotées d'une forte ambition, ces expositions sont toujours couronnées de succès. Elles ont permis à la ville, ancienne cité textile en déclin, de bénéficier des impacts économiques du tourisme local : en effet on a pu noter, sur plusieurs années, une hausse du chiffre d'affaires des commerces de la ville, ce qui a entraîné également une nouvelle perception de la ville par ses propres habitants.

Par ailleurs, vecteurs de certaines valeurs, promoteurs de l'identité locale et catalyseurs d'énergies, les musées peuvent contribuer à la redynamisation de l'image des villes et des territoires, en favorisant l'émergence de territoires où « il fait bon vivre ». Sur ce point, les musées dits de société et les écomusées, de même que les musées de sciences naturelles peuvent jouer un rôle important. Ils ne sont pas conçus autour de critères esthétiques, et ils s'appuient sur une culture plus que sur des objets. Ils sont ainsi les témoins de la mémoire d'une société et à ce titre, ils contribuent activement à la reconstruction de territoires en crise, voire à l'appropriation du territoire par ses habitants : l'écomusée est « *un miroir où la population peut s'y reconnaître, où elle recherche l'explication du territoire auquel elle est attachée, jointe à celle des populations qui l'ont précédée, dans la discontinuité ou la continuité des générations. Un miroir que cette population tend à ses hôtes, pour s'en faire mieux comprendre, dans le respect de son travail, de ses comportements, de son intimité* »¹¹. Il a pour objet de fournir des repères historiques, sociologiques, voire ethnographiques, naturels et culturels à la société, notamment par la mise en valeur de savoir-faire traditionnels, d'activités disparues ou en voie de disparition. Il crée ainsi une culture du territoire, qui peut d'ailleurs passer par la constitution d'ateliers d'exploitation ou de production. Au-delà de l'aspect économique qu'ils peuvent représenter (effets directs, indirects ou induits), ces ateliers de production permettent de renforcer le caractère identitaire du musée, et son association au territoire : ainsi le musée du Chapeau de Chazelles-sur-Lyon a-t-il créé un atelier de création de chapeaux de feutre.

De même, les musées de sciences naturelles contribuent à la connaissance et l'appropriation du territoire. Ils disposent bien souvent d'échantillons représentatifs d'un territoire et d'un écosystème donnés, et ils ont progressivement pris conscience de leur vocation de « conservatoire ». Car leurs

⁹ GUERRIN Michel, DE ROUX Emmanuel, « La fièvre des musées I – Les nouveaux temples de la consommation culturelle », *Le Monde*, 2 février 1993.

¹⁰ Direction des musées de France, *Les musées municipaux dans les grandes villes de France*, Étude n° 172, 1999, p. 2.

¹¹ RIVIERE Georges-Henri, définition des écomusées et des musées de société, citée par SAUTY François, *Écomusées et musées de société au service du développement local : utopie ou réalité ?*, Source, Centre national de ressources du tourisme en espace rural, n° 3, 2001, p. 86.

collections, bien souvent, ne sont plus renouvelables et sont les témoins d'un système fragile et en pleine mutation. Les musées de sciences naturelles participent également à la connaissance et à l'appropriation du territoire par leurs expositions aux thématiques liées au développement, mais aussi par leur mission de recherche et d'expertise. Comme les écomusées et les musées de société, ils interrogent le territoire, dans son aspect scientifique et naturel, et non plus culturel et technique. Collecteurs d'informations, ils replacent l'homme dans son milieu et ont une vocation de sensibilisation du public.

Enfin, il apparaît que le musée peut se poser comme un élément clé de régénérescence d'un territoire. C'est ainsi que l'ont conçu, en effet, certaines villes du nord de la France comme Roubaix, Lens ou Metz. La ville de Roubaix, par exemple, a progressivement perdu sa position de centre européen du textile à partir des années 1970. Ses usines ont fermé une à une, entraînant une désertion de la population (plus de 100 000 habitants au milieu du XX^{ème} siècle, moins de dix mille dans les années 1990) et un taux de chômage très élevé (30% en 1994). À cette situation déjà difficile s'ajoutaient les problèmes de sécurité, et la fermeture des commerces. Mais depuis une dizaine d'année, la commune s'est engagée dans une vaste rénovation de son image, en réutilisant les innombrables friches industrielles existantes (transformation en équipement culturels, installation d'entreprises) et en mettant en valeur ce patrimoine architectural qui a obtenu, en 2001, le label « Ville d'art et d'histoire ». En parallèle, elle a décidé de renouer avec son passé en concevant un pôle d'excellence en matière de mode et de création, en créant notamment deux écoles supérieures des arts techniques et du textile, et une cité des initiatives¹². Le musée d'art et d'industrie constitue la figure de proue de ce nouveau quartier. Implanté dans l'ancienne piscine de la ville, il regroupe sa collection de beaux-arts et d'art appliqués, notamment constituée de multiples échantillons de textiles rares, de l'époque égyptienne à la période contemporaine amassés par les manufacturiers de Roubaix depuis 1835.

Cette « tissuthèque » est aujourd'hui consultable par les étudiants et les professionnels de la mode venant de tous les horizons. Par ailleurs, le choix de l'ex piscine municipale, conçue dans le style art déco, comme lieu d'implantation du musée est symbolique : le maire socialiste à l'origine de sa création avait en effet choisi l'architecte Albert Baert, connu pour ses idées progressistes. Inauguré en 2001, le musée de la piscine de Roubaix a été transformé par l'architecte du musée d'Orsay¹³. Il accueille aujourd'hui toute la population de la ville et permet un fort brassage social. Par sa position, sa renommée et sa politique, il participe à la renaissance de la ville, jouant ainsi le rôle de fer de lance de la politique de développement de la ville en matière culturelle. Si beaucoup reste à faire encore à Roubaix, la politique culturelle de la ville, dont le musée est le principal représentant, a fortement contribué à améliorer l'image que les habitants se faisaient de leur ville, ainsi que son image extérieure. Les commerces ont rouvert dans le centre-ville, et le territoire attire de nouvelles entreprises. Quant au musée, sa fréquentation dépasse toutes les espérances, et son image rayonne sur celle de la collectivité territoriale : il dispose d'un pouvoir d'attraction fort par l'intérêt de ses collections ou la politique de ses expositions temporaires, ainsi que par sa politique en faveur des publics. Conçu pour recevoir 80 000 visiteurs par an, il en accueille plutôt 200 000, et sa programmation pédagogique est saturée. Un agrandissement du site est actuellement envisagé.

B. Les limites d'un engouement fort des collectivités territoriales en faveur de leurs musées

Il ressort de ce qui a été dit précédemment que les musées sont reconnus au niveau national (et même européen, l'Union européenne apportant son soutien à la création de musées liés à des projets de développement du territoire dans le cadre des fonds européens de développement régional et des fonds structurels européens). De ce fait, ils ont un caractère « apolitique » et sont utilisés comme outils de

¹² Créée en 1994, la cité de l'initiative gère, valorise et soutient un réseau de vingt entreprises toutes spécialisées dans le textile et l'habillement. L'objectif est de créer une forme de synergie entre ces entreprises, et de mettre en place des services collectifs qui permettent à toutes de se développer ; par le biais notamment d'une communication commune, d'une aide au montage de dossiers, d'un relais d'informations, de conseils en gestion. Elle est également le lieu d'accueil de multiples salons, défilés de mode, colloques et autres conférences en lien avec la profession.

¹³ Jean-Paul PHILIPPON (né en 1945) a également réalisé le musée des beaux-arts de Quimper et travaille actuellement sur la restructuration du musée des beaux-arts de Valence.

développement par les élus de Droite comme de Gauche. Néanmoins l'implantation d'un musée comme facteur de développement et de redynamisation du territoire est loin d'être une formule sans faille : l'engouement que peuvent faire naître des projets réussis, tels que le musée de la piscine de Roubaix peut générer une prise de risque importante de la part de certaines collectivités territoriales, susceptibles alors de se trouver dans une situation d'« échec » se traduisant par des chantiers et des projets parfois difficiles à mettre en place, et surtout à faire vivre, dans un contexte financier de plus en plus délicat.

Ainsi, derrière l'enthousiasme des collectivités territoriales, peuvent se cacher des projets mal réfléchis, ou mal évalués. Sans remettre en cause alors la qualité scientifique et culturelle des projets de musées locaux, on doit relever que la consécration, par la loi *relative aux musées de France* de la diversité des thématiques muséales peut entraîner les collectivités territoriales dans le soutien de projets divers et variés qui peuvent les placer dans une situation difficile financièrement. Par exemple, la commune de Toul (Meurthe-et-Moselle) souhaitait créer un Pôle européen du Jouet, constitué autour d'un musée du Jouet Ancien¹⁴. En 1998, elle a signé un contrat de location-vente avec le propriétaire d'une collection de jouets. Ce contrat était prévu pour une durée de trois ans. Au terme de cette période, la commune devait se porter acquéreur de la collection, pour un montant d'environ 460 000 euros. La vente s'est concrétisée en 2000, sans qu'aucune véritable expertise de la valeur et de l'état de la collection n'ait été menée. La commune a sollicité diverses subventions au niveau national et au niveau européen pour la réalisation de son projet. Le représentant de l'État a alors demandé, pour vérifier sa validité et sa crédibilité, la réalisation d'une étude de faisabilité. Subventionnée à hauteur de 50% par les fonds européens, cette étude devait s'achever en 1999. Or, la commune n'a pas attendu son résultat pour lancer, dès 1998, une procédure pour la désignation d'un maître d'œuvre. Par la suite, une autre consultation a été engagée, le maître d'œuvre choisi n'ayant aucune compétence en termes de muséographie. Suite au changement de municipalité survenu en 2001, l'assemblée délibérante a, finalement, renoncé à ce projet et a proposé de revendre aux enchères la collection de jouets. De grosses différences ont été relevées entre le prix payé pour certains jouets, et le prix obtenu lors de la vente, celle-ci a révélé la mauvaise évaluation de la collection. La commune, qui a ainsi déboursé 400 000 euros pour l'acquisition de la collection de jouets, n'en a pas tout à fait récupéré la moitié. Les exemples similaires sont nombreux, et traduisent bien une absence de réflexion des collectivités territoriales en la matière. Parfois cependant, la situation peut être beaucoup plus délicate pour la collectivité, dès lors que le musée, une fois construit et inauguré, ne permet pas la réalisation des effets attendus : ainsi faut-il se méfier des effets d'aubaine que peuvent produire la création d'un nouveau musée. La période de forte fréquentation liée à la curiosité suscitée par l'ouverture ou la réouverture d'un musée peut en effet ne durer qu'un temps et rapidement on risque de descendre à un « rythme de croisière » qui place le niveau de fréquentation du musée bien en deçà des espérances initiales. La difficulté de maintenir une fréquentation stable, correspondant aux attentes des élus et des musées eux-mêmes, tient en partie au fait que les publics sont difficiles à fidéliser, dans un contexte de renouvellement constant de l'offre muséale. Par ailleurs, certaines collectivités territoriales ont, par essence, des difficultés à s'imposer comme des lieux de destination, difficultés que l'implantation d'un musée ne peut pas toujours résoudre. Aussi est-il impératif de développer une stratégie en matière d'attraction des visiteurs et de politique culturelle. Le musée ne peut se cantonner à se positionner comme une vitrine de la collectivité territoriale ; le « contenant » et l'« emballage » ne peuvent pas éternellement primer sur le contenu. Le musée ne dispose pas d'une position facile du fait qu'il est toujours question, pour lui, d'aller à la conquête de son public, et que rien n'est jamais acquis dans ce domaine.

En dehors des multiples projets périlleux qui peuvent être retardés, gelés, ou tout simplement annulés, les collectivités territoriales doivent assumer le fonctionnement de leurs musées qui, par essence, n'ont pas vocation à être rentables. En effet, la création d'un musée nécessite de grosses opérations d'investissement, mais ces opérations ne sont que « ponctuelles ». En revanche, il faut ensuite être en mesure d'assurer les dépenses liées à son fonctionnement : dès lors que l'institution a été « mise en service », ces dépenses auront vocation à être régulières. Mais si les collectivités territoriales peuvent

¹⁴ Chambre régionale des comptes de Lorraine, *La gestion de la commune de Toul*, Rapport d'observations définitives, 2006, pp. 31-33.

disposer d'une aide substantielle de la part de l'État ou des fonds européens dans le cadre de programmes de travaux (rénovation ou création d'un musée *ex-nihilo*), doivent être en mesure d'assurer le fonctionnement de leurs musées, en plus de leurs autres équipements culturels. Or, le musée en lui-même est une institution qui nécessite une certaine qualité de gestion, non seulement par sa vocation de service public, mais également par sa mission de conservatoire d'œuvres et de collections d'intérêt public. Cette qualité de gestion passe par une réflexion relative aux conditions de leur présentation au public, aux conditions de leur conservation et de leur mise en sécurité (ce qui suppose l'existence de locaux et de structures pérennes pour les abriter, le respect de certaines exigences climatiques, l'installation de dispositifs de sécurité destinés à préserver leur intégrité à l'égard des visiteurs). Il faut aussi satisfaire aux conditions de rayonnement du musée, et donc assurer sa promotion à l'égard des visiteurs potentiels, mettre en place des activités de médiation, et gérer les conditions d'accueil des publics. Aussi les frais de fonctionnement des musées peuvent-ils s'avérer rapidement très lourds pour les collectivités territoriales : ceux du musée de la Piscine de Roubaix s'élevaient à 2,9 millions d'euros en 2006 (sans compter les dépenses indirectes, c'est-à-dire les dépenses de l'administration générale de la commune de Roubaix imputables au musée et estimées à 0,4 millions d'euros)¹⁵. Il est évident que les recettes d'un musée, issues du produit des droits d'entrées et des autres redevances perçues, ne peuvent suffire à combler toutes ses dépenses d'exploitation. Les recettes totales du musée de la Piscine de Roubaix étaient, en 2006, de 500 000 euros, ce qui laissait près de 2,4 millions d'euros de dépenses à la charge de la commune de Roubaix. Un musée est donc entièrement financé sur le budget global de la collectivité, et donc en partie sur les impôts locaux. Or, de telles contraintes de fonctionnement, associées parfois à une mauvaise fréquentation du musée, peut conduire à des situations de crise pour les musées, voire à des sanctions électorales pour les équipes locales en place.

Cela est d'autant plus vrai que le contexte économique actuel risque d'entraîner de nouvelles contraintes de gestion des services publics pour les collectivités territoriales. Plusieurs rapports ont en effet souligné les difficultés financières des collectivités territoriales depuis le début de la crise financière en 2008¹⁶, et la situation des finances publiques serait, aux yeux de certains, « *sans précédent depuis la dernière guerre* », aussi peut-on « *craindre que la capacité globale à maintenir le niveau public d'effort culturel soit elle-même durablement affecté par la crise financière* »¹⁷. Les départements sont en première ligne de ces difficultés financières, liées, notamment, à la hausse de leurs dépenses en matière sociale et à la perte de recettes liées à la crise de l'immobilier. Une étude de l'Observatoire des politiques culturelles a d'ailleurs souligné la diminution des dépenses culturelles des départements pour l'année 2010¹⁸. Par ailleurs, le Gouvernement a également souhaité que les collectivités territoriales participent financièrement au pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. De ce fait, alors que la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 prévoyait une baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales de plus de 2 milliards d'euros, c'est finalement plus du double de cette somme qui sera répercuté sur les budgets locaux de 2014 et 2015. Par ailleurs, on rappelle que conformément au principe de libre administration, les collectivités territoriales doivent disposer des ressources suffisantes pour exercer leurs compétences. Ce principe à valeur constitutionnelle (article 72-2, alinéa 3 de la Constitution de 1958) a pour corollaire le principe selon lequel les collectivités territoriales peuvent voter les taux d'une partie des impositions dont elles sont bénéficiaires. Avant 2010, étaient ainsi visées la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation. Or, la loi de finances pour 2010 et la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a transformé ce dispositif. Il en ressort une suppression de la taxe professionnelle et une nouvelle répartition des taxes locales. En résumé, les départements et les

¹⁵ Chambre régionale des comptes de la région Nord-Pas-de-Calais, *La gestion de la commune de Roubaix*, Rapport d'observations définitives, 2008, p. 20.

¹⁶ JAMET Pierre, *Rapport à M. Le Premier ministre sur les finances départementales*, 2010 ; CARREZ Gilles, THENAULT Michel, *La maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur les déficits publics, 2010.

¹⁷ BOUET Jérôme, *21 propositions pour relancer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine culturel*, p. 6 et 7.

¹⁸ SAEZ Jean-Pierre, « Note de tendance sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 », Grenoble, OPC, 2010.

régions ont perdu leur marge de manœuvre fiscale, au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Ils ne bénéficient plus de tout ou partie des impôts directs et la loi détermine le taux des taxes et impôts qu'ils perçoivent en compensation¹⁹. La nouvelle réforme envisagée par le Gouvernement ne semble pas revenir sur ces aspects financiers. Or, si, d'un point de vue purement externe, la nouvelle situation financière locale ne devrait pas impacter la gestion des musées locaux, majoritairement assurée par les communes, elle est telle qu'il deviendra difficile pour les départements et les régions d'intervenir dans d'autres domaines de compétences que ceux que la loi leur a expressément attribués. On peut donc facilement déduire de cette argumentation que l'exercice de compétences facultatives, comme la gestion de musées départementaux ou régionaux, souffrira de cette évolution fiscale.

Enfin, le principe de libre administration implique que tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice (article 72-2 de la Constitution de 1958). Les collectivités territoriales s'inquiètent de l'évolution de leurs dépenses liées aux compétences transférées (ainsi le projet de loi de réforme des collectivités territoriales actuellement à l'étude au Parlement prévoit-il des transferts de compétences importants, notamment aux régions en matière de formation professionnelle) qui pourrait, selon elles porter atteinte au principe de libre administration. Or, le Conseil constitutionnel ne se positionne pas en leur faveur²⁰, et n'admet, pour réétudier sa jurisprudence en la matière, que la théorie du changement de circonstances²¹.

Dans un tel contexte, il convient de s'interroger sur les potentialités de la coopération locale en matière de gestion des musées, celle-ci pouvant à la fois mettre l'institution « à l'abris » de risques et dérives qui nuiraient à son image, et inscrire le musée comme élément phare d'une politique de restructuration et revalorisation de l'espace local.

II. L'intercommunalité culturelle : un outil de valorisation et de restructuration du territoire

Facteur de développement du territoire, le musée encourt cependant un certain nombre de « dangers », dus notamment aux difficultés énumérées plus haut. Elles peuvent néanmoins trouver des solutions dans la coopération locale. À l'heure de la territorialisation des politiques publiques, et de la mise en œuvre de l'intercommunalité de projet (A) le musée peut en effet s'inscrire dans une relation de « gagnant/gagnant » avec les collectivités territoriales, en devenant un élément structurant du développement du territoire, par le biais, notamment de la définition de l'intérêt communautaire (B).

A. Définition et enjeux de la coopération locale

La coopération locale découle de la volonté de pallier l'émiettement communal propre à la France depuis la Révolution (la France compte encore près de 36 700 communes en 2013). Après l'échec des tentatives de fusions de communes, le Gouvernement a institué des structure de gestion commune des services publics locaux, avec notamment, la création des syndicats de communes par la loi du 22 mars 1890²². Pour la première fois, il était en effet permis aux communes de constituer « une structure personnalisée de gestion d'un service public »²³ dont l'objet dépassait leurs limites territoriales. D'autres structures de gestion ont ensuite été instituées, permettant même aux trois niveaux de collectivités territoriales de s'associer dans la gestion des services publics : syndicats mixtes, société

¹⁹ Tels la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ou l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

²⁰ Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale, Rec.*, p. 33.

²¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-143 QPC du 30 juin 2011, *Départements de Seine-Saint-Denis et de l'Hérault, Rec.*, p. 323, et Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-144 QPC du 30 juin 2011, *Départements de l'Hérault et des Côtes-d'Armor, Rec.* p. 333

²² Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 a 180) à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JORF* du 6 mars 1890, p. 91.

²³ DUBOUY Christian, « Coopération intercommunale - Introduction. Généralités », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2008, fasc. n°205, §40.

publique locale, groupement d'intérêt public, établissement public de coopération culturelle. Ce dernier, institué par la loi du 4 janvier 2002, est une structure dédiée à la gestion d'un ou plusieurs services à vocation culturelle. Il est vrai qu'en dehors d'elle, les autres formules de coopération ne sont pas spécifiquement dédiées à la culture (bien qu'elles puissent s'en accommoder : le conseil général du Bas-Rhin, la communauté de communes du pays de La Petite Pierre et la commune de Wingen-sur-Moder sont ainsi à l'origine de la constitution d'un syndicat mixte créé pour assurer la gestion du musée Lalique, qui a ouvert ses portes en 2008 à Wingen-sur-Moder (Bas-Rhin).

Il n'en reste pas moins que ces formules de gestion, permettent de pérenniser l'existence de certains services publics locaux, tels que les musées, dans le cadre d'une mutualisation des moyens. En effet, ce genre de structures peut mettre une institution muséale « à l'abris » des aléas politiques et financiers pesant sur les choix de financement des collectivités territoriales qui peuvent avoir des répercussions néfastes pour les musées. Car au-delà de réductions budgétaires drastiques ou d'une instrumentalisation au profit d'une plus forte fréquentation (qui peut alors entraîner des risques pour les collections, et soulever des débats : ainsi le musée Granet d'Aix-en-Provence est-il accusé, par exemple, de masquer ses collections permanentes au profit d'expositions temporaires aux sujets attractifs), les difficultés financières des collectivités territoriales peuvent également conduire à la fermeture des institutions muséales, mettant ainsi les collections constitutive du musée en danger.

Les structures de coopération locale, instituées par le ou les représentants de l'État dans les collectivités territoriales concernées, traduisent donc une volonté politique et un engagement juridique des collectivités territoriales membres d'assurer la gestion du service public concerné. En effet, la mutualisation implique que les charges liées à sa gestion se répercutent également, ou équitablement sur le budget de chacune des collectivités territoriales membres : l'arrêté du Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais du 3 décembre 2010 prend ainsi acte du partage des coûts de création et de gestion du nouveau musée du Louvre à Lens, inauguré le 4 décembre dernier. En effet, si le musée du Louvre met ses œuvres et ses compétences scientifiques à la disposition de la nouvelle institution, il n'a rien financé dans ce projet. La région Nord-Pas-de-Calais était le maître d'ouvrage du programme de travaux de la construction du musée du Louvre à Lens, dans le respect du cahier de charges défini par le musée du Louvre lui-même. Elle était responsable de la mobilisation des financements nécessaires à la construction du musée (soit 117 millions d'euros toutes taxes comprises en valeur 2005), auxquels le département du Pas-de-Calais, la ville de Lens et la communauté d'agglomération de Lens-Liévin ont participé. Ces dernières ont également mis les terrains d'implantation du musée à la disposition de la région. Concernant la gestion courante courant de l'institution, aucun budget d'investissement n'est prévu, le musée de Lens n'ayant pas vocation à acquérir des œuvres, mais à recevoir celles du Louvre. Toutefois, les frais de fonctionnement sont estimés à 12 millions d'euros par an (en valeur janvier 2005), que devront assumer les collectivités territoriales : 60% pour la région, 10% pour la ville de Lens et la communauté d'agglomération et 10% pour le département²⁴.

Les structures de coopération locales, tels que l'établissement public de coopération culturelle du Louvre à Lens peuvent également contribuer à la redynamisation du territoire, en permettant aussi aux collectivités membres de bénéficier du rayonnement du musée géré de la sorte. La ville de Lens a connu depuis la fin des années 1960 une période de crise qui l'a mise dans une situation similaire à la ville de Roubaix : exode, fermeture des commerces, pauvreté, chômage. Elle diversifie ses activités économiques (métallurgie, automobile, industrie alimentaire), et espère favoriser son rayonnement culturel avec l'installation d'un musée de dimension nationale ou internationale. Le musée de Lens est intégré dans un projet d'urbanisme global, unissant divers acteurs économiques et institutionnels (l'Aire métropolitaine de Lille, l'Université d'Artois, le Racing Club de Lens, les acteurs du transport comme la SNCF ou le Syndicat mixte des transports et les acteurs culturels et touristiques proches du musée) dans le cadre d'une association baptisée « Euralens » qui vise à mettre en place des projets communs de développement du territoire, qui se déclineront notamment en termes d'urbanisme

²⁴ Articles 5 et suivants du *Protocole d'accord sur la création d'un musée du Louvre dans la ville de Lens*, entre le ministre de la Culture et de la Communication, l'établissement public du musée du Louvre, le conseil régional Nord-Pas-de-Calais, le conseil général du Pas-de-Calais, la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, la ville de Lens signé le 12 mai 2005.

(transports, équipements urbains, logements). Le Louvre à Lens attend une fréquentation de 500 000 visiteurs par an, ce qui devrait dynamiser l'économie locale et notamment le secteur du tourisme.

À côté de ces différentes formules de coopération locale, s'est développé à partir des années 1990 le concept d'intercommunalité de projet. Aujourd'hui, il devient un enjeu majeur des politiques de dynamisation et de mise en valeur du territoire, car la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* prévoit sa généralisation et sa systématisation. Ainsi les communes de France devront-elles toutes avoir intégré, au 1^{er} janvier 2014, une structure de coopération intercommunale dotée, à leur lieu et place, de certaines prérogatives en matière fiscale. Cette forme de coopération locale est née avec la création des communautés urbaines en 1966. Il s'agissait de groupement de communes sur un territoire comptant au moins 50 000 habitants. Avec ces structures de types fédératives, sont apparues les limites d'une coopération trop restreinte et manquant de perspective, car basée sur la simple gestion commune de services publics qui exigent des investissements financiers d'une certaine importance. L'évolution de la décentralisation a, en effet, mis en avant la nécessité de s'intégrer dans une démarche plus globale et de répondre à des besoins qui ne s'expriment de plus en plus à l'échelle de l'agglomération. Aussi, le législateur a-t-il institué le principe d'une coopération intercommunale sur la base d'une organisation rationnelle du territoire et de « *la constitution de projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* »²⁵. La loi du 6 février 1992 *relative à l'organisation territoriale de la République*²⁶ a alors enclenché un nouveau processus de développement de l'intercommunalité : elle institue de nouvelles structures de coopération intercommunale, dotées de compétences spécifiques mais surtout engagées, sur un territoire donné, dans une démarche de projet et de développement. En effet, la loi introduit, avec la notion « d'espace de solidarité », un « *objectif de péréquation par le biais de modalités de financement mais aussi par les investissements et les politiques communes* ». Cet espace de solidarité se matérialise par la création d'établissements publics de coopération intercommunale dotés de compétences de plus en plus larges : il s'agit notamment des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles, instituées en 2010. Leur principal enjeu consiste en la délimitation de leur périmètre et de leur capacité d'intervention au sein de ce même périmètre, par le biais notamment de la notion d'intérêt communautaire.

Non défini juridiquement, l'intérêt communautaire correspond, de fait, à l'intérêt global de la population de la communauté ou de la métropole, sans distinction d'appartenance à une commune particulière. Ainsi l'intérêt communautaire n'est « *plus défini en fonction des communes membres mais directement par rapport aux habitants. Ce n'est plus seulement l'intérêt collectif des bénéficiaires communaux, mesurés à partir des services rendus par la structure intercommunale à ses membres (...)* » ; c'est « *une donnée qui préexiste à l'institution [la communauté] et dont le constat de l'existence permet la création de l'organisme devant le prendre en charge* »²⁷. Il se pose donc comme l'intérêt général qui fonde l'action de l'établissement public de coopération intercommunale : « *ce dernier sera la traduction juridique, le critère répartiteur des compétences, du constat du premier* »²⁸. Doté d'une dimension politique, il doit être défini en fonction de critères objectifs et qualitatifs liées aux compétences des établissements des établissements publics de coopération intercommunale. Dans ce cadre, la culture, et les musées, peuvent disposer d'un rôle particulier.

B. Les musées dans l'intercommunalité de projet

Les premières mentions d'un transfert possible de compétences culturelles aux établissements publics de coopération intercommunale sont apparues dans la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration*

²⁵ Article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ».

²⁶ Loi d'orientation 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

²⁷ RIBOT Catherine, « La notion d'intérêt communautaire comme critère de répartition des compétences des EPCI », *La lettre de l'OPC*, n° 19, été 2000, p. 19.

²⁸ MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », précité.

territoriale de la République : ses articles 71 et 72 prévoient que les communautés de communes et les communautés de villes doivent exercer un certain nombre de compétences optionnelles, parmi lesquelles « *la construction, l'entretien, et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs (...)* »²⁹. Pour autant, et bien que les compétences des établissements publics de coopération intercommunale aient été redéfinies plusieurs fois depuis 1992, les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'intercommunalité culturelle restent assez vagues et elles ont pu faire penser que la « *révolution culturelle de l'intercommunalité* » n'avait pas eu lieu³⁰, dès lors que la culture ne constituait pas, en fait, un argument essentiel à la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale. Une étude de l'Observatoire des politiques culturelles, publiée en 2008³¹ alors que s'achevait la plupart des mandats intercommunaux a pourtant souligné le contraire. L'intercommunalité culturelle connaîtrait depuis le début des années 2000 un développement croissant dû à au moins deux facteurs. D'une part, la culture a été utilisée pour définir le périmètre d'action des établissements publics de coopération intercommunale, notamment dans les communautés de communes. La loi du 13 août 2004 *relatives aux libertés et aux responsabilités locales*³² a en effet posé l'obligation, pour les communes membres de communautés de communes, de définir leur intérêt communautaire. Ainsi, il semble que l'intercommunalité culturelle soit lancée, et qu'elle constitue « *une maturation des réflexions politiques sur les conditions d'un meilleur développement territorial* »³³. D'ailleurs, avec la création des métropoles par la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, la culture commence à faire son apparition parmi les objectifs déterminants dans la constitution d'une intercommunalité de projet. Les métropoles sont en effet constituées de communes regroupées « *au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* »³⁴. Il était également prévu qu'elle puisse récupérer les compétences culturelles des départements sur lesquels elle est implantée, et notamment ses compétences en matière de musées.

Du fait de l'absence d'une véritable prise en compte de la culture dans l'intercommunalité par le législateur, celle-ci n'a pas servi de justification première à la définition de l'intérêt communautaire. Cependant, si celui-ci découle de critères objectifs et qualitatifs, il peut permettre de prendre en compte des critères tels que la fréquentation des institutions culturelles, leur unicité et leur inscription dans la politique de l'établissement public de coopération intercommunale. Mais surtout, c'est la notion de « *territoire pertinent* » qui doit être prise en compte, sans doute en priorité sur d'autres critères. Le législateur a en effet souligné que les communautés et les métropoles « *constituent des espaces de solidarité* » pour l'élaboration de projets communs de développement. Or l'absence de délimitation d'un périmètre d'action cohérent peut nuire à l'exercice des missions confiées aux établissements publics de coopération intercommunale, comme à la mutualisation et à la rationalisation des politiques de leurs communes membres : « *Les périmètres des communautés doivent permettre une mise en œuvre efficace et cohérente des compétences qui leur ont été dévolues par la loi* »³⁵. Il n'y a pas de véritable définition de la notion de « *territoire pertinent* », mais le ministre de l'Intérieur a souligné que le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale doit correspondre à « *l'échelle adaptée à l'exercice des compétences transférées. Le périmètre pertinent est celui qui permet de répondre aux exigences de cohérence spatiale, économique, de solidarité financière et sociale auxquelles ces groupements ont pour mission de répondre. Le périmètre pertinent inclura ainsi l'ensemble des espaces constituant des enjeux pour le développement maîtrisé de l'agglomération et*

²⁹ Articles 71 et 72 de la loi 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, précitée.

³⁰ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », précité, p. 118.

³¹ NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PREAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, OPC, 2008.

³² Article 162 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545, codifiée à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

³³ SAEZ Jean-Pierre, « Culture, musées et intercommunalité », Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Musées et intercommunalité : colloque, 2 avril 2002, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2003, p. 31.

³⁴ Article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales.

³⁵ Cours des comptes, *L'intercommunalité en France*, Rapport public thématique, précité, p. 76.

de sa zone d'attraction, au plan de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de l'équilibre social de l'habitat et de la cohésion sociale. En tout état de cause, la pertinence du périmètre sera appréciée non au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais au regard de l'objectif prévu par la loi de mise en œuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet commun de développement et d'aménagement »³⁶. Les notions de territoire pertinent et d'intérêt communautaire sont donc pleinement liées, alors même que le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale est déterminé par arrêté du préfet du département concerné (ou par arrêté conjoint des préfets des départements concernés lorsque l'établissement public de coopération intercommunale a vocation à couvrir plusieurs départements)³⁷, et que l'intérêt communautaire est défini par la communauté ou la métropole.

Les musées territoriaux ne comptent pas parmi les équipements culturels les plus transférés aux établissements publics de coopération intercommunale. Pourtant ils constituent, par les multiples thématiques de leurs collections et l'élargissement de leur assise territoriale, un élément utile pour créer et développer le sentiment d'appartenance intercommunale. Les musées sont, en effet, par essence de plus en plus enclin à se préoccuper de question de territorialisation. L'exemple du musée du Jouet de la commune de Moirans-en-Montagne (Jura) est assez représentatif de l'assimilation forte d'un musée à son territoire³⁸ : depuis le XII^{ème} siècle, le Jura est réputé pour son savoir-faire en matière de tournerie du bois. Il s'est imposé progressivement comme un pôle important de l'industrie du jouet, en valorisant son savoir-faire traditionnel mais également en développant des techniques de fabrication de jouets en plastique. Aujourd'hui encore il fabrique plus de la moitié de la production nationale de jouets. La commune de Moirans-en-Montagne s'est elle-même illustrée dans cette industrie, et a été désignée comme Capitale de la tournerie et du jouet au XIX^{ème} siècle, puis comme Cité du jouet en 1960 et enfin comme Capitale française du jouet en 1990. La commune s'est associée à des professionnels du milieu et a décidé d'ouvrir un musée dédié au jouet. Celui-ci a ouvert ses portes en 1989, et depuis 2004, il s'est enrichi d'une importante collection de pièces provenant du monde entier, de l'antiquité à nos jours. Il propose aujourd'hui un fonds de près de quinze mille pièces. Grâce à ses collections et sa politique culturelle résolument tournée vers la tradition et le savoir-faire local, il est devenu un élément emblématique du territoire local. Il a ainsi contribué à développer une image et une identité locale, et a permis le développement de relations privilégiées avec les entreprises du secteur du jouet. En 2010, la gestion du musée a été transférée à la communauté de commune de Jura-sud : elle-même constituée en 2000, elle a pris pour dénomination « le pays de l'enfant ». On a donc ici l'exemple d'un musée plus que symboliquement attaché à son territoire.

En tant qu'équipement structurant d'un territoire, le musée peut être à la base de la constitution et de l'organisation d'une politique culturelle de réseau, comprenant soit plusieurs équipements ou institutions culturelles à vocation différente (musée, théâtre, bibliothèque), soit plusieurs musées travaillant entre eux sur une problématique commune. Il peut constituer l'équipement culturel principal structurant, le point central autour duquel pourra s'organiser toute la politique culturelle d'un établissement public de coopération intercommunale. Ainsi le musée d'art moderne de Saint-Étienne, reconnu comme la plus grande collection d'art contemporain existante en dehors de la région parisienne participe-t-il, dans le cadre de sa politique culturelle, au rayonnement européen de la communauté d'agglomération Saint-Étienne métropole. Il est devenu l'élément fondateur d'une politique de développement et d'attractivité du territoire par le design : il dispose d'une importante collection d'objets design et s'est associé à la mise en œuvre d'une synergie entre tous les acteurs du design, dans le domaine de la formation, de la recherche, de l'économie, de la production industrielle et de la culture. En effet, la plupart des institutions culturelles et universitaires du territoire se sont

³⁶ Question écrite n° 45773 au ministre de l'Intérieur, Doc. Ass. nationale douzième législature, JOAN du 26 octobre 2004, p. 8447.

³⁷ L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.

³⁸ Voir BURDEYRON Jean et HAAG Thierry, « Musées et communautés de communes. L'exemple du musée du jouet et de la communauté de communes de Jura Sud », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, pp. 77-88.

associées au projet de Saint-Étienne Métropole d'une politique de développement autour de la culture de l'objet et du développement de la création liée à l'industrie : l'École des beaux-arts, initiatrice de la Biennale du design à laquelle participe d'ailleurs activement le musée d'art moderne, l'École nationale d'ingénieurs, l'Université Jean Monnet, l'École supérieure de commerce et l'École d'architecture qui ont toutes créé des programmes de formation axés sur la culture du design. Avec ses collections permanentes et sa bibliothèque de documentation, le musée d'art moderne joue un rôle fédérateur. Par ailleurs, Saint-Étienne Métropole a joué un rôle moteur dans la création d'une Cité du design, qui a pour mission « *d'assurer une sensibilisation des publics, des activités de médiation, et des activités de formation, y compris des actions de formation professionnelle continue ; de favoriser le développement économique et le développement durable du territoire par le design ; de contribuer à l'expérimentation de solutions pour la ville durable sur le territoire de Saint-Étienne, de valoriser tous les champs du design et des arts plastiques et d'assurer des missions de diffusion* »³⁹. Le musée d'art moderne de Saint-Étienne Métropole participe à la mise en œuvre des missions de la Cité du design, notamment dans le cadre d'organisation d'expositions temporaires. Il a donc un véritable rôle dans la politique stratégique de développement du territoire intercommunal.

Le musée peut soit être l'élément phare de la ville centre, soit être implanté sur plusieurs sites : c'est notamment le cas de l'écomusée du Creusot-Montceau, institution assez emblématique de l'inscription d'un musée dans son territoire. Créé en 1972, il dispose d'un statut associatif. Pourtant il a vocation à s'inscrire dans la politique de développement du territoire de la communauté urbaine du Creusot-Montceau (Bourgogne), qui a fait du tourisme industriel un élément essentiel de sa politique de développement économique. L'écomusée gère, anime et coordonne seul ou en partenariat avec d'autres associations cinq sites répartis sur cinq communes membres de la communauté⁴⁰. L'écomusée « *dépasse sa fonction première (du musée à la valorisation du patrimoine), il dépasse son territoire premier (la commune). Il représente un nouvel axe structurant du territoire autour du patrimoine industriel* »⁴¹.

Dans ce cadre, la dénomination du musée elle-même a son importance, car elle doit prendre en compte la nouvelle assise territoriale du musée, et non plus s'inscrire comme le musée de la ville (centre) de la communauté.

Il apparaît alors que l'intercommunalité de projet, à laquelle la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a donné une ampleur nouvelle, pourrait permettre d'assurer la gestion de grands musées comme la survivance de petits musées qui sont souvent les marqueurs forts de l'identité locale. Cette solution permettrait de les inscrire au sein d'un réseau et de leur confier une mission en lien avec la restructuration et la mise en valeur d'un territoire, notamment dans le cadre de la définition d'un intérêt communautaire. Elle peut néanmoins présenter certaines limites. L'intégration d'un ou plusieurs musées territoriaux au sein d'une intercommunalité de projet peut, en effet, se heurter à la réticence de certains élus à transférer la gestion de l'un des éléments les plus emblématiques de leur collectivité. Aussi, l'inscription du musée dans une intercommunalité de projet doit-elle, avant tout, passer par une évolution des mentalités, et une concertation entre les élus locaux et les professionnels du musée.

Bibliographie :

Ouvrages, encyclopédies et actes de colloques :

- ✓ DUBOUY Christian, « Coopération intercommunale - Introduction. Généralités », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2008, fasc. n°205 ;
- ✓ FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd. , 2011 ;

³⁹ Article 3.1 des statuts de l'établissement public de coopération culturelle Cité du design-École supérieure d'art, annexés au *Recueil des actes administratifs de la préfecture de la Région Rhône-Alpes* du 11 janvier 2010.

⁴⁰ L'écomusée du Creusot est chargé de la gestion du château de la Verrerie du Creusot ; de la Briqueterie de Ciry-le-Noble ; du musée de l'école à Montceau ; du musée du canal à Ecuisses et du musée de la mine à Blanzy.

⁴¹ ESPARRE Sylvie, « Le rôle de la culture et des musées dans le développement et l'attractivité des territoires », in Ministère de la Culture et de la Communication, Direction des musées de France, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006, p. 19.

- ✓ GEORGEL Chantal (dir.) *La jeunesse des musées*, Catalogue d'exposition, Paris, RMN, 1994, p. 109 ;
- ✓ SAUTY François, *Écomusées et musées de société au service du développement local : utopie ou réalité ?*, Source, Centre national de ressources du tourisme en espace rural, n° 3, 2001 ;
- ✓ NÉGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, PRÉAU Julien, *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, OPC, 2008 ;
- ✓ HUET Gaëtan, « Réforme des collectivités territoriales – Les ressources des collectivités locales », *JurisClasseur collectivités territoriales*, LexisNexis, 2011, fasc. n°1710 ;
- ✓ JOYE Jean-François, « Aménagement du territoire. Institutions », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2010, fasc. n°692 ;
- ✓ MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE, *Musées et intercommunalité : colloque, 2 avril 2002, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2003;
- ✓ MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE, *Les musées de France, acteurs et leviers de développement : colloque, 2 novembre 2004, Paris, musée national des arts asiatiques*, Ministère de la Culture et de la Communication, 2006 ;

Études et rapports :

- ✓ CARREZ Gilles, THENAULT Michel, *La maîtrise des dépenses locales*, Conférence sur les déficits publics, 2010.
- ✓ CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LORRAINE, *La gestion de la commune de Toul*, Rapport d'observations définitives, 2006.
- ✓ CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS, *La gestion de la commune de Roubaix*, Rapport d'observations définitives, 2008.
- ✓ COURS DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, Rapport public thématique, 2005.
- ✓ COUR DES COMPTES, *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France*, Rapport public annuel, 2008, pp. 213-251 ;
- ✓ DIRECTION DES MUSÉES DE FRANCE, *Les musées municipaux dans les grandes villes de France*, Étude n° 172, 1999 ;
- ✓ JAMET Pierre, *Rapport à M. Le Premier ministre sur les finances départementales*, 2010 ;

Articles :

- ✓ GUERRIN Michel, DE ROUX Emmanuel, « La fièvre des musées I – Les nouveaux temples de la consommation culturelle », *Le Monde*, 2 février 1993 ;
- ✓ MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion « d'intérêt communautaire » ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les EPCI », *AJDA* 2003, pp. 1701-1707 ;
- ✓ POMMIER Édouard, « La naissance des musées de province », in NORA Pierre, *Les lieux de mémoire II, la Nation (2)*, Gallimard, 1986, pp. 451-495 ;
- ✓ RIBOT Catherine, « La notion d'intérêt communautaire comme critère de répartition des compétences des EPCI », *La lettre de l'OPC*, n° 19, été 2000, pp. 19-20 ;
- ✓ VERPEAUX Michel, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA* 2000, pp. 115-122.