

L'intercommunalité culturelle en petite couronne



Dominique Wailion/Théâtre Firmin Gémier - La piscine (Châtigny-Matigny)

Alors que la petite couronne dispose d'une offre culturelle dense et multiple, une étude menée par Arcadi Île-de-France et l'IAU îdF révèle les changements induits par l'essor de l'intercommunalité en matière d'équipements et de politiques culturelles.

Au 1^{er} janvier 2013, la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) compte seize communautés d'agglomération et trois communautés de communes qui rassemblent 67 % de la population de ces trois départements.

Des structures urbaines disparates

Le contexte urbain se reflète dans le poids démographique moyen de ces structures (155 000 habitants), alors que le nombre

de communes regroupées est faible (environ quatre). Un tiers de ces établissements compte moins de 100 000 habitants, un deuxième tiers de 100 000 à 200 000 et un dernier tiers de 200 000 à 400 000 habitants. Les disparités financières sont très fortes, avec des potentiels fiscaux par habitant qui peuvent varier dans une proportion de un à près de dix⁽¹⁾. De même, la présence d'une ville « centre » regroupant 40 % ou plus de la population n'est pas assurée pour les huit structures qui comptent plus de

trois communes membres. Pour ces dernières, qui peuvent inclure jusqu'à neuf communes, le poids de la commune principale est plus limité, contrairement à ce qui se produit souvent en province. Le fractionnement territorial de bon nombre de ces groupements pose la question de leur pertinence territoriale et engendre un cortège d'effets sur le plan culturel : difficulté à organiser les équipements en réseau, à penser leur accessibilité, à aménager les parcours des publics, à optimiser les choix d'investissement, dans une perspective de rééquilibrage territorial.

Une compétence plébiscitée, généralement suivie d'actions

L'intérêt des intercommunalités pour le champ culturel est fort : dix-sept structures sur dix-neuf

ont déclaré une compétence optionnelle ou facultative, soit un niveau comparable au niveau national⁽²⁾. Parmi les principales raisons de la prise de compétence, figurent la rénovation de bâtiments vieillissants et la création de nouveaux lieux, pour relayer les marges de manœuvre financières déclinantes des communes. La facilité de transférer à l'intercommunalité des établissements habitués à travailler en réseau (médiathèques), l'existence de coopérations antérieures, la volonté de bâtir des synergies, d'aller vers des équipements « portes d'entrée » aux savoirs et à l'intégration sont aussi mentionnées.

Parmi les dix-sept communautés compétentes, les treize structures interviewées dans le cadre de cette étude⁽³⁾ œuvrent dans le domaine culturel et agissent conformément à l'intérêt communautaire, ligne de partage entre les domaines communaux et communautaires⁽⁴⁾. Plusieurs

(1) Source : DGF 2012.

(2) NÉGRIER E., TEILLET P. et PRÉAU J., *Intercommunalités : le temps de la culture*, Éditions de l'OPC, 2008.

(3) Mont-Valérien, Grand Paris Seine Ouest, Seine-Défense, Hauts de Bièvre, Sud de Seine, Châtillon-Montrouge (Hauts-de-Seine), Aéroport du Bourget, Est Ensemble, Terres de France, Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), Val de Bièvre, Plaine centrale du Val-de-Marne, Charenton-Saint Maurice (Val-de-Marne).

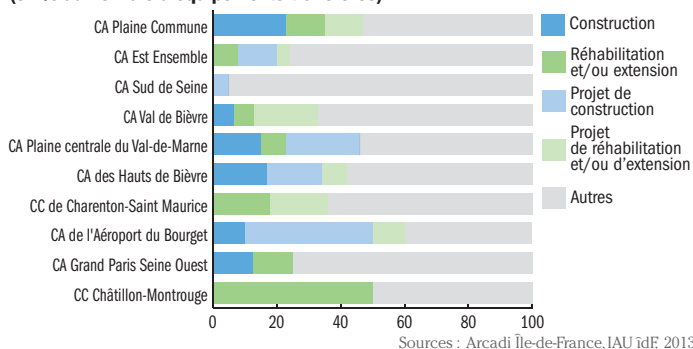
(4) L'intérêt communautaire est défini par délibération communautaire adoptée au deux tiers pour les communautés d'agglomération, à la majorité qualifiée des conseils municipaux pour les communautés de communes (50 % des communes représentant deux tiers de la population ou l'inverse).

structures sont donc exclues : Haut Val-de-Marne a limité son champ d'intervention au seul domaine sportif (au sein de la compétence équipements culturels et sportifs). Deux autres structures compétentes n'ont pas de projet à ce jour (Vallée de la Marne et Plateau Briard). Enfin, Seine-Amont, créée en 2013, met à profit le délai légal de deux ans pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire.

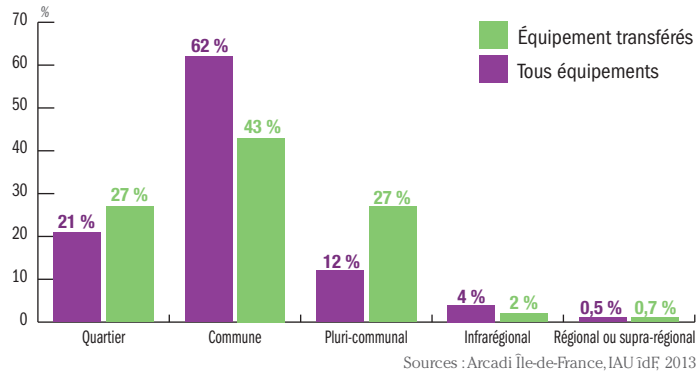
Une mise en place progressive

Malgré leur appétence pour les compétences culturelles, les interventions communautaires reflètent la jeunesse des structures. Un premier tiers des communautés a été créé au cours du mandat municipal actuel (2008-2014), un deuxième au cours du mandat précédent (2001-2008). Les établissements les plus anciens ont été, sauf exception, instaurés au début des années 2000. Seules quatre structures ont une compétence culturelle stabilisée depuis plus d'un mandat. Des intercommunalités ont vu leur périmètre culturel s'accroître, en raison d'une restructuration territoriale (Grand Paris Seine Ouest, Mont-Valérien) ou de l'ajout d'équipements ou de catégories transférées⁽⁵⁾ (Sud de Seine, Hauts de Bièvre). Le caractère partiel des projets communautaires en faveur de la culture ressort à plus d'un titre, sans que la différence d'âge explique tous les écarts entre structures. Les communautés font état de priorités diversifiées :

Effort intercommunal de construction et de réhabilitation d'équipements culturels (en % du nombre d'équipements transférés)



Répartition des équipements culturels selon leur rayonnement (en % du total)



mutualisations au sens large, transferts d'équipements, construction d'un projet culturel d'agglomération, stratégies visant l'accès à la culture. Quelques communautés sont encore en cours de réflexion. Rares sont les intercommunalités qui mènent de front plusieurs chantiers. Au-delà du bilan, l'étude menée par Arcadi et l'IAU îdF donne également à voir la dynamique qui anime une grande partie des structures et s'illustre par des actions réalisées ou projetées.

Entre tradition communale et identité communautaire

La culture jouit de l'attention toute particulière des élus, qui nouent fréquemment d'étroites relations avec les acteurs culturels de leur territoire. Les équipements, *a fortiori* les manifestations culturelles, au même titre que les événements sportifs, participent, bien davantage que d'autres compétences communautaires, à l'identité et au rayonnement des territoires. C'est pourquoi, si les maires acceptent le transfert des équipements

culturels aux intercommunalités, ils souhaitent, sauf exception, conserver la maîtrise des actions culturelles. Ce constat explique le faible engagement des communautés dans l'organisation de manifestations, ainsi que l'ambiguïté des politiques de communication, marquées par des avancées et parfois des reculs (suppression de plaquettes culturelles communautaires, absence de logo sur les équipements, etc.).

Près d'un tiers d'équipements transférés

Comme l'indique l'intitulé de la compétence optionnelle « équipements sportifs et culturels », les affaires culturelles intercommunales consistent en premier lieu à construire et à gérer des équipements. Parmi les treize intercommunalités interviewées, trois seulement n'ont pas transféré d'équipements (Mont-Valérien, Seine-Défense et Terres de France). L'étude répertorie 564 équipements culturels : des lieux dédiés à l'enseignement artistique, à la lecture publique, à la diffusion de spectacle vivant et des lieux polyvalents. Dans cet ensemble, la part du parc transféré, qui est de 30 % en moyenne, s'établit, selon les communautés, entre 10 % et 85 %.

Un tiers des équipements transférés a fait ou va faire l'objet de rénovation, d'extension ou de création. La moitié aura été achevée avant les prochaines élections municipales. Ce résultat rapide résulte en particulier de la prise en charge commu-

nautaire de constructions programmées par les communes, antérieurement à leur transfert (Aéroport du Bourget, Est Ensemble par exemple). Ces travaux accompagnent notamment la construction de logements, la densification urbaine et engagent parfois un rééquilibrage intracommunautaire. Néanmoins, certains questionnent l'opportunité du choix de quelques investissements destinés à satisfaire les revendications des maires.

Les équipements transférés sont principalement de proximité, quartier ou commune (71 %), contrairement aux discours souvent entendus. Les autres sont presque exclusivement des équipements intermédiaires (de rayonnement pluricommunal), plus nombreux que dans l'ensemble des équipements culturels. Le rayonnement des équipements ne change pas avec le transfert à l'intercommunalité, sauf à la marge. Le classement se fonde sur le label éventuel et la taille de l'établissement, le public ciblé et l'origine de la fréquentation quand elle est connue⁽⁶⁾.

Conservatoires et médiathèques en tête des équipements transférés

Parmi les équipements transférés (qui concernent dix groupes), près de la moitié sont des médiathèques-bibliothèques, près d'un tiers relève de l'enseignement artistique (32 % si l'on ajoute les écoles d'art aux conservatoires de musique, danse, théâtre), le reste étant composé de théâtres, cinémas et autres équipements culturels (lieux d'exposition, de culture multimédia, etc.).

Les médiathèques arrivent en tête dans le palmarès du nombre d'équipements transférés.

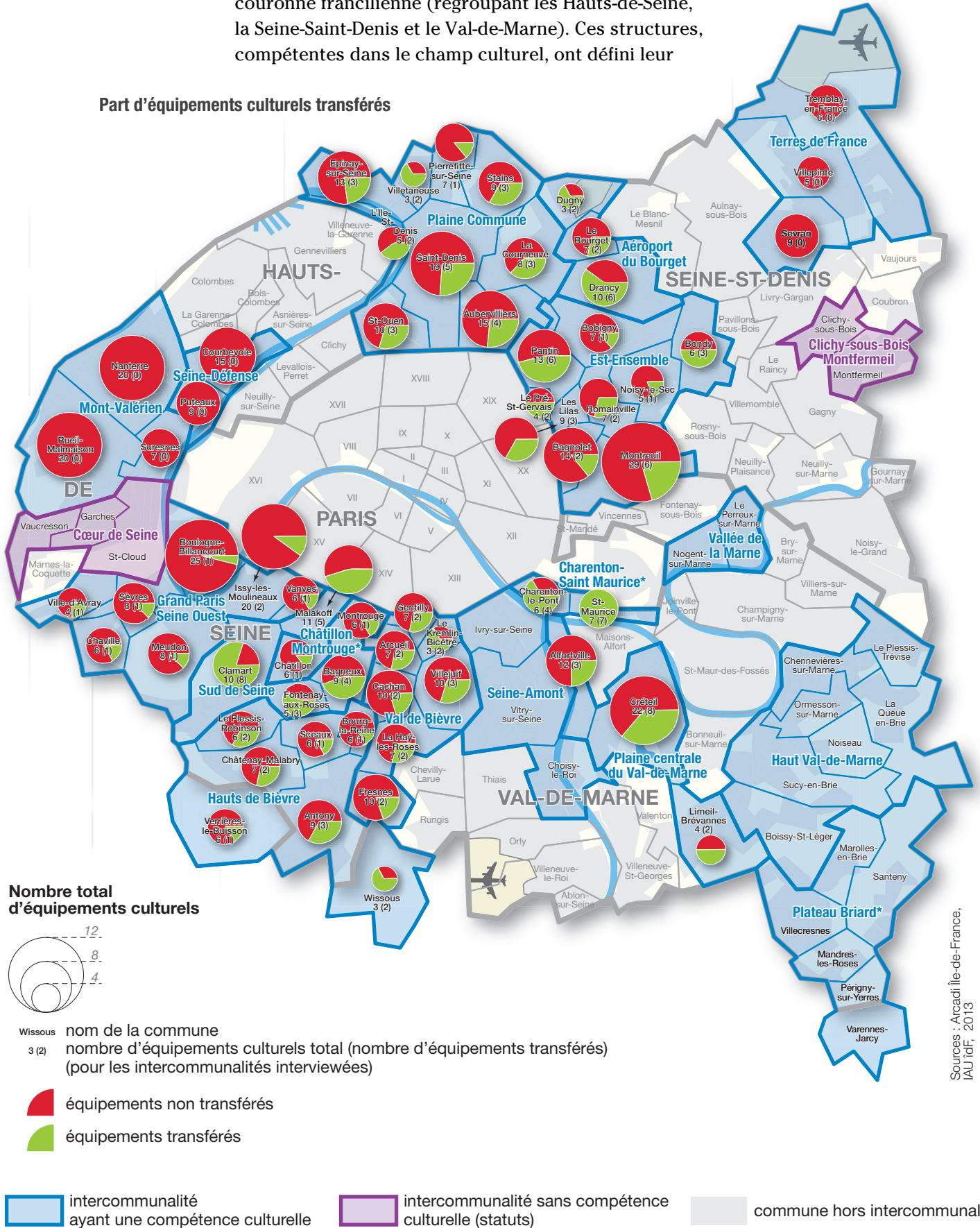
(5) C'est-à-dire dont la gestion est passée de la responsabilité des communes à celle de l'intercommunalité.

(6) Démarche exploratoire pour une hiérarchisation des équipements en Île-de-France, IAU îdF, 2008.

L'intercommunalité culturelle : des niveaux de transfert hétérogènes et une pré

Des entretiens qualitatifs ont été menés auprès des directeurs de la culture, directeurs généraux adjoints ou élus de treize intercommunalités de la petite couronne francilienne (regroupant les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne). Ces structures, compétentes dans le champ culturel, ont défini leur

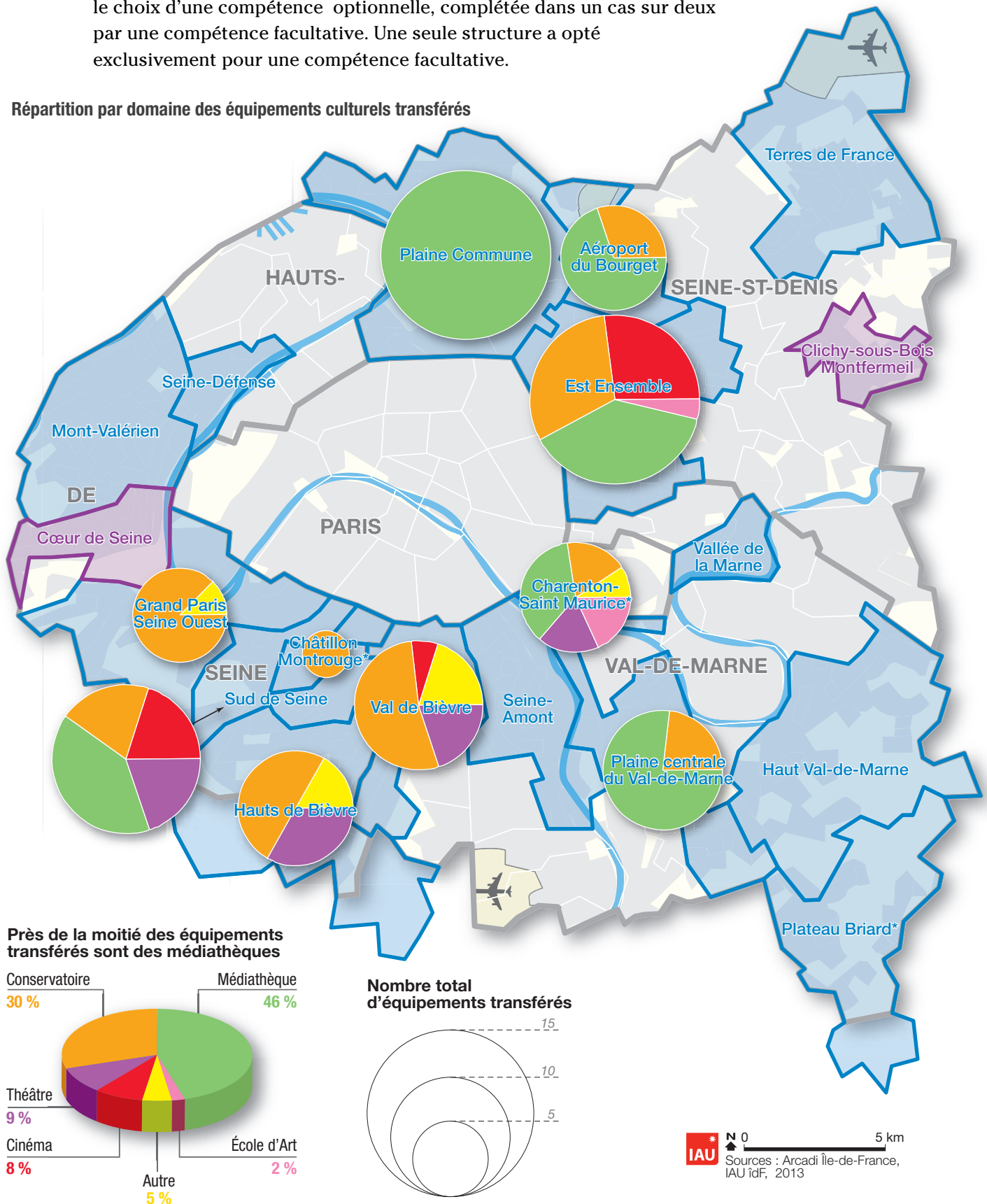
Part d'équipements culturels transférés



dominance des domaines de la lecture publique et de l'enseignement artistique

intérêt communautaire et nous ont signalé l'existence d'interventions culturelles (actions ou réflexions préalables). À une exception près, ces communautés ont fait le choix d'une compétence optionnelle, complétée dans un cas sur deux par une compétence facultative. Une seule structure a opté exclusivement pour une compétence facultative.

Répartition par domaine des équipements culturels transférés



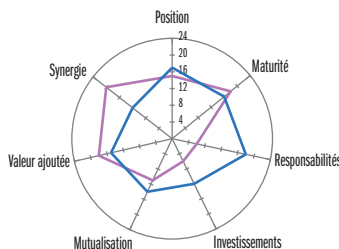
communauté de communes (CC), les autres étant des communautés d'agglomérations (CA)

population dans un ou deux domaines, voire plus. Elles se distinguent par leur volonté de produire une plus-value communautaire :

- effort important de mutualisation (services support, fonction d'achat, harmonisation des ressources humaines, personnel culturel transversal, etc.), à l'instar de Grand Paris Seine Ouest ;
- amélioration des services à la population (tarification, économies sur les marchés, constitution de réseaux) ;
- forte ouverture territoriale (collaborations et partenariats locaux affirmés).

Parfois, le caractère iconoclaste de leurs projets peut-être souligné. Citons à ce titre Plaine Commune avec son contrat de développement territorial « Territoire de la culture et de la création » et Charenton-Saint Maurice qui, bénéficiant d'un transfert total de la compétence culturelle, pense sa politique culturelle par grands domaines (création, diffusion, enseignement, formation). Ces cinq intercommunalités sont également très actives en matière de mise en réseau des équipements transférés (Hauts de Bièvre notamment). À l'instar de Plaine centrale du Val-de-Marne avec la manifestation « Am Stram Gram », elles facilitent leur visibilité, via des événements et une communication de leurs activités.

Intercommunalités de projet



Sources : Arcadi Île-de-France, IAU îdF, 2013

Les deux groupements très récents rangés dans ce groupe (Est Ensemble et Terres de France) se différencient très

nettement en termes d'intégration culturelle, puisque Terres de France n'a pas transféré d'équipement culturel. Néanmoins, une forte volonté les anime, faisant de la culture un axe singulier du projet communautaire. Est Ensemble, en phase de transfert d'une part significative des équipements culturels, vise à favoriser l'accès de tous les citoyens à la culture. Sans disposer de l'assise d'un parc d'équipements culturels communautaires - que les communes ont souhaité conserver - Terres de France a bâti un positionnement culturel original. Sans accroître l'offre, cette communauté d'agglomération veut amplifier, mettre en réseau, favoriser les mobilités, en agissant sur les interstices de l'offre culturelle, grâce à l'inventivité des acteurs locaux. La proposition de théâtre à domicile, initiée par la ville de Sevran, est désormais soutenue par Terres de France, qui propose également, via une organisation partenariale, l'événement « Danse, Dedans, Dehors », un parcours chorégraphique sur les trois villes de la communauté.

Les intercommunalités de simple transfert

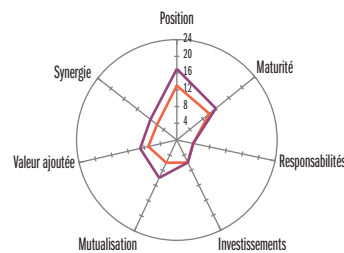


Sources : Arcadi Île-de-France, IAU îdF, 2013

Parmi les intercommunalités dont les actions s'élaborent davantage au quotidien, on retrouve des groupements très variés, caractérisés par l'existence de transferts d'équipements, dans un ou deux domaines (Châtillon-Montrouge, Aéroport du Bourget), ou plus

(Sud de Seine et Val de Bièvre). Ces groupements ont hérité et conservé un cadre d'action essentiellement communal, même si des réseaux thématiques ont pu être constitués autour des conservatoires ou des médiathèques.

Les intercommunalités en phase de réflexion



Sources : Arcadi Île-de-France, IAU îdF, 2013

Ces derniers groupements (Seine-Défense et Mont-Valérien) sont récents et minimalistes, du point de vue de leurs responsabilités. Ils n'ont pas transféré d'équipement et n'ont pas le projet de le faire à court terme. Cependant, ils envisagent des études (schéma de développement des pratiques culturelles) ou souhaitent favoriser la mobilité des publics (pass culturel).

Les intercommunalités de petite couronne sont susceptibles de connaître des évolutions dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁽⁸⁾, actuellement en discussion au Parlement. La présente étude, conçue en 2012 pour éclairer les élus du bloc communal, pourrait enrichir les réflexions institutionnelles en cours.

Stéphanie Molinero
(Arcadi Île-de-France),
Séverine Albe-Tersiguel
et Agnès Parnaix (IAU îdF) ■

Pour en savoir plus

- ADCF/INET, *La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale. Étude de cas*, AdCF, mai 2011.
- ALBE-TERSIGUEL S., BLUM E., DE BERNY-RICHE C., DELAPORTE-BOLLEROT C., LESELLIER S., MANGENEY C., PARNAIX A., PEUVERGNE C., *Démarche exploratoire pour une hiérarchisation des équipements en Île-de-France*, IAU îdF, 2008.
- ARCADÎ ÎLE-DE-FRANCE, IAU îdF, *L'intercommunalité culturelle en petite couronne*, rapport d'étude à paraître fin 2013.
- GERMAIN-THOMAS P., « La coopération culturelle intercommunale : un espace de négociation aménagé », *Négociations*, 2007/1 n° 7, De Boeck Supérieur.
- NÉGRIER E., TEILLET P. et PRÉAU J., *Intercommunalités : le temps de la culture*, Éditions de l'OPC, 2008.
- AUBERTEL P., BOINO P. et ROUSIER N. (coord.), *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, synthèse de programme de recherche « Gouvernement des villes et fabrique du bien commun », Puca, 2012.

Sur le web :

- www.arcadi.fr
- ARCADÎ, dossier documentaire « Intercommunalités. Quelle place pour la culture ? » : <http://2doc.net/2qrz>
- ARCADÎ, OPALÉ, *Lieux de diffusion pluridisciplinaires de spectacle vivant en Île-de-France majoritairement financés par les communes et les intercommunalités*, 2010. PDF : <http://bit.ly/15wrT6d>

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteurs : Séverine Albe-Tersiguel, Agnès Parnaix (IAU îdF) et Stéphanie Molinero (Arcadi Île-de-France)

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier
Maquette : Vay Ollivier, Agnès Charles
Cartographie : Jean-Eudes Tilloy, Séverine Albe-Tersiguel

Diffusion par abonnement : 80 € par an (≈ 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente : Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr

(8) http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/action_publicque_territoriale_metrololes.asp