

Résumé

L'intercommunalité culturelle en petite couronne

Éléments pour un prédiagnostic en vue de l'instauration de la métropole du Grand Paris— mars 2014

Ce résumé présente les principaux résultats de la synthèse d'une étude, issue du partenariat entre l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (IAU îdF) et Arcadi Île-de-France, consacrée en 2012 / 2013, à l'intercommunalité culturelle en petite couronne.

Le premier objectif de cette étude était de mettre à plat les composantes et les caractéristiques de l'intercommunalité culturelle de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Quelles sont, parmi les 19 intercommunalités de petite couronne¹, celles qui sont compétentes en matière culturelle ? Quels domaines et quels équipements relèvent de leurs compétences ? L'étude, au-delà de sa vocation première de connaissance des intercommunalités du périmètre, vise également à alimenter les réflexions prospectives sur le devenir de la culture dans le contexte de la métropole du Grand Paris (MGP), qui sera instaurée le 1^{er} janvier 2016 et exercera, notamment, une compétence en matière de développement et d'aménagement culturel. La loi « Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014, dite loi Maptam, implique en effet la disparition des intercommunalités en petite couronne francilienne et la reprise de leurs compétences par la MGP ou à terme leur restitution aux communes.

Un état des lieux à travers sept axes d'analyse

Différents axes d'analyse ont été identifiés sur des thèmes jugés fondateurs pour l'intercommunalité culturelle, avec l'objectif d'explorer, pour chacun d'entre eux, les situations relatives des différentes intercommunalités du périmètre d'études. Cette analyse se rapporte aux dix-neuf communautés de petite couronne en ce qui concerne l'axe 1 « extra-culturel » et aux treize intercommunalités compétentes et œuvrant dans le domaine culturel pour les suivants. Elle a donné lieu, pour ces territoires, à la constitution d'une base de données des équipements culturels hiérarchisée et à un ensemble de productions cartographiques.

Axe 1 : Position structurelle de l'intercommunalité

Cet axe d'analyse vise à tester la façon dont des éléments contextuels, liés à la structure même de l'intercommunalité, peuvent contribuer aux modes de développement des politiques intercommunales, notamment à celles qui concernent la culture, en les favorisant ou au contraire en les freinant.

Les résultats obtenus illustrent tout à la fois la diversité des structures du point de vue de leur taille, de leur richesse fiscale, le faible nombre de communes membres dans un grand nombre d'intercommunalités, leur création récente et l'inégal avancement des processus de coopération préexistants. Intercommunalité par intercommunalité, certains facteurs ont pu avoir une influence significative sur l'élaboration du projet communautaire en faveur de la culture.

¹ Dans la petite couronne, les deux tiers de la population (2,9 millions d'habitants) et du nombre de communes sont couverts par une communauté en 2013 comme en 2014. Il demeure 41 communes isolées sur 123 en 2014, auxquelles s'ajoute Paris. Ces intercommunalités sont urbaines (plus de 150 000 habitants en moyenne) et regroupent un faible nombre moyen de communes (4,3 communes en moyenne, pour un total de 10,2 à l'échelon francilien en 2013).

Axe 2 : Maturité intercommunale dans le domaine de la culture

Cet axe donne une mesure du développement de l'intercommunalité culturelle, sur le plan de l'histoire de la constitution et de la mise en œuvre de la compétence.

Toutes les intercommunalités étudiées exercent, depuis leur création, une compétence culturelle souvent précisée ou complétée ultérieurement, en général, par l'ajout de nouveaux équipements d'intérêt communautaire. La plupart d'entre elles mettent en œuvre cet intérêt communautaire de façon strictement conforme à cette définition. Néanmoins, leurs compétences sont stabilisées depuis moins d'un mandat, dans trois quarts des cas. De plus, on note l'inachèvement fréquent de leurs réflexions stratégiques, qu'il s'agisse d'analyser l'héritage intercommunal ou d'organiser les lignes d'actions pour le futur. Ces éléments soulignent l'extrême jeunesse des communautés, sans expliquer tous les écarts entre elles.

Axe 3 : Responsabilités en matière d'équipements culturels

Cet axe d'analyse évalue à la fois le périmètre des responsabilités communautaires en matière d'équipements culturels et le poids des interventions culturelles au sein de l'ensemble des compétences communautaires.

Le partage de responsabilités entre les communes et les intercommunalités s'explique en partie par le souhait des communes de maintenir certaines de leurs responsabilités et de faire en sorte que les interventions communautaires complètent celles des communes plus qu'elles ne s'y substituent. Dix intercommunalités sur treize se sont vu transférer des équipements culturels, qui relèvent d'une ou plusieurs catégories différentes (bibliothèques, conservatoires, théâtres, etc.). Les médiathèques, qui constituent un réseau de proximité, arrivent en tête du palmarès du nombre d'équipements transférés. Toutefois les communautés sont plus nombreuses à exercer une compétence dans le domaine de l'enseignement artistique. Ces données rejoignent en grande partie les moyennes nationales.

Axe 4 : Intensité des investissements culturels

Après avoir renoncé à une approche financière pour des raisons méthodologiques, le niveau d'investissement des intercommunalités est évalué, dans le cadre de cette étude, au moyen d'une comptabilisation physique des investissements réalisés depuis la création de l'intercommunalité. Ce travail s'appuie sur la base des données des équipements culturels de l'IAU îdF.

Le transfert d'établissements culturels des communes en direction de l'intercommunalité ne semble pas avoir occasionné de « trou » d'investissement, au contraire. Nombre de communes, financièrement essoufflées, ont en effet tablé sur le faible endettement des intercommunalités, pour prendre leur relais. Bien que les chiffres soient inégaux d'une communauté à l'autre, les dix communautés de l'étude ayant bénéficié de transferts d'équipements culturels ont construit, réhabilité, rénové ou agrandi au moins un équipement, en dépit de leur date de création qui est souvent récente.

Le niveau d'équipement ne semble pas devoir se tarir au cours du prochain mandat (2014-2020). Plus précisément, si le portefeuille des projets est hétérogène d'une intercommunalité à l'autre, une certaine continuité de l'effort d'investissement entrepris peut être observé, à la fois pour celles dont l'effort est le plus et le moins élevé.

Cet effort tient, du point de vue des intercommunalités, au déficit territorial en équipements culturels, alors que celles qui investissent peu mettent en avant le bon niveau d'équipement du territoire ou des moyens financiers insuffisants. Cependant certains des enquêtés ont pu juger l'investissement parfois excessif par rapport à l'offre existante ou interroger les choix de localisation. Les décisions adoptées par les communautés, peuvent en effet conduire à servir les communes membres tour à tour, sans considération suffisante des équilibres de l'ensemble du territoire intercommunal.

Axe 5 : Gestion mutualisée

L'intercommunalité suscite de fortes attentes en ce qui concerne la question de la mutualisation : regrouper les moyens des communautés et des communes, rendre le service plus efficace et moins coûteux compte tenu du contexte budgétaire de plus en plus contraint.

L'enquête a montré tout à la fois l'importance des objectifs de mutualisation au sein de la plupart des services interrogés et la diversité des modes opératoires que cette notion peut recouvrir. Au-delà des questions de mise à disposition des services ou de constitution de services communs autour desquels s'ordonne la définition légale de la mutualisation, cet axe est construit, dans une perspective exploratoire, à partir des représentations que les personnes interviewées se font de la mutualisation.

Si la marge de progression potentielle des intercommunalités reste importante, la mutualisation fait consensus, dans la mesure où toutes les intercommunalités souhaitent améliorer leurs performances en la matière. Ainsi la mutualisation peut faire figure de projet politique et constitue fréquemment un axe prioritaire des interventions culturelles communautaires. Les élus y voient en effet les gains potentiels à en tirer, sans que la mise en place de la mutualisation ne remette en cause les compétences communales auxquels ils sont tous attachés.

Axe 6 : Valeur ajoutée de l'intercommunalité pour les habitants hors investissement

Il s'agit, à travers cette analyse, d'explorer ce que l'intercommunalité change pour les habitants, par rapport à la situation antérieure. Cette valeur ajoutée a été entendue de manière très directe en direction des habitants et des usagers des équipements transférés ou de manière plus indirecte. Dans une conception plus extensive de la valeur ajoutée, des illustrations complémentaires auraient pu être recherchées dans d'autres axes d'analyse (investissement, synergie territoriale par exemple).

Les données recueillies rendent compte, au moment de l'enquête, d'un nombre assez réduit de réalisations abouties et d'un chiffre plus élevé d'actions en projet, en réflexion ou mises en œuvre partiellement (manifestations liées au réseau d'équipements, actions sur les mobilités, etc.). On peut retrouver parmi les intercommunalités présentant les plus hauts niveaux de valeur ajoutée des structures ayant en gestion un nombre variable de catégories d'équipements culturels ou même n'en ayant aucun.

Axe 7 : Synergie territoriale

Cet axe d'analyse a été construit dans le but de rendre compte de la manière dont les intercommunalités parviennent à mettre en œuvre des actions transversales en interne, mais aussi des dynamiques territoriales regroupant des acteurs culturels au-delà des équipements transférés et, également, des acteurs socio-culturels, éducatifs, associatifs et institutionnels.

Les initiatives transversales menées en interne par le secteur culturel communautaire et d'autres services s'avèrent, selon les discours recueillis, peu fréquentes. Les liens externes qui ont été observés durant l'enquête sont effectifs, mais il n'a pas été toujours possible de savoir de quelle manière l'intercommunalité a impulsé cette dynamique territoriale. Ainsi, s'il ne s'agit pas toujours d'un fait imputable à l'intercommunalité, il n'en reste pas moins que des dynamiques territoriales autour des équipements transférés créent une forme de synergie, propice à l'émergence d'un sentiment d'identité territoriale. Par ailleurs, sur le plan de la gouvernance, plus de la moitié des communautés interrogées établissent, entre élus ou techniciens, des liens structurés avec leurs communes membres. Comme pour l'axe précédent, le transfert d'un petit nombre de domaines culturels n'est pas nécessairement corrélé à une plus faible synergie territoriale.

Axes d'analyse et critères

Chacun des axes d'analyse a été décliné dans le cadre de plusieurs critères (entre trois et six), qui ont pour objet d'illustrer les points d'analyse. Ce sont au total 31 critères au regard desquels la situation de chaque intercommunalité est mise en relief.

Axe 1 : « Position structurelle de l'intercommunalité », six critères (nature juridique, population intercommunale, nombre de communes membres, potentiel fiscal par habitant, période de création de l'intercommunalité, existence de coopérations hors champ culturel antérieures à la création de la structure)

Axe 2 : « Maturité intercommunale dans le domaine de la culture », trois critères (date de prise de la dernière compétence culturelle à travers l'intérêt communautaire, effectivité de la définition de l'intérêt communautaire et de l'exercice des compétence/s culturelle/s), caractérisation de réflexions stratégiques au moyen d'états des lieux, diagnostics, plans, programmes, schémas, etc.)

Axe 3 : « Responsabilités en matière d'équipements culturels », trois critères (nombre de domaines de compétences en équipements culturels, intensité des transferts d'équipements culturels par domaine, part des effectifs culturels en % du total)

Axe 4 : « Intensité des investissements culturels », trois critères (part des équipements construits, part des équipements réhabilités ou agrandis, part des équipements en projet)

Axe 5 : « Gestion mutualisée », cinq critères (services support mutualisés, services culturels mutualisés, transfert des services culturels des communes à l'intercommunalité, harmonisation des ressources humaines culturelles, politique d'acquisition et marchés)

Axe 6 : « Valeur ajoutée de l'intercommunalité pour les habitants hors investissement », six critères (enjeux relatifs à l'accès des habitants à la culture, initiatives innovantes, harmonisation tarifaire et quotients familiaux, mobilités des publics et de l'offre culturelle, manifestations liées au réseau des équipements, communication et organisation d'événements)

Axe 7 : « Synergie territoriale », cinq critères (liens de proximité avec des équipements culturels non communautaires, partenariats socio-culturels et éducatifs, subventions aux associations et soutien non financier, nombre d'instances et régularité des liens entre élus et entre techniciens villes / intercommunalité, liens entre le domaine culturel communautaire et les autres domaines)

Typologie

La construction d'une typologie a été élaborée de façon à regrouper différentes intercommunalités, présentant des caractéristiques relativement proches, au sein de groupes assez homogènes et à mettre en lumière les points qui peuvent les différencier d'autres structures.

Les intercommunalités de service et de projet

Parmi les intercommunalités qualifiées « de services et de projet » sont rangées les communautés qui assurent d'une part des services quotidiens à la population, via notamment leur réseau d'équipements culturels transférés et d'autre part sont animées d'une dynamique de réflexions et de projets, qui était susceptible à terme de modifier le contour de leur offre culturelle. Plus du tiers des intercommunalités étudiées sont rangées dans ce groupe : Charenton-Saint-Maurice, Grand Paris Seine Ouest (GPSO), Hauts de Bièvre, Plaine Centrale du Val de Marne et Plaine Commune.

Les intercommunalités de projet

Parmi les intercommunalités « de projet », on trouve deux groupements très récents (Est Ensemble et Terres de France) animés d'une dynamique de réflexions et de projets, susceptible d'engendrer la mise en place rapide d'une offre culturelle communautaire, pour partie déjà à l'œuvre, pour partie en projet au moment de l'enquête.

Les intercommunalités de simple transfert

On retrouve dans ce groupe des intercommunalités relativement anciennes, qui ont toutes, à des degrés variables, la gestion d'équipements culturels, relevant d'une à quatre catégories différentes. Il s'agit des communautés de l'Aéroport du Bourget, de Châtillon-Montrouge, de Sud de Seine et du Val de Bièvre. Elles partagent en commun l'objectif de privilégier un cadre d'action essentiellement communal, en dépit de transferts d'équipements culturels à l'intercommunalité.

Les intercommunalités en phase de réflexion

Créées récemment, les intercommunalités de ce groupe (celles du Mont Valérien et de Seine-Défense) ne délivraient pas de services communautaires à la population en matière culturelle au moment de l'enquête. Leurs réflexions en la matière n'avaient pas abouti, de sorte qu'il n'était pas envisagé la mise en place de tels services dans des délais connus. Au cours du 2^{ème} semestre 2013, ces réflexions semblent stoppées, dans le contexte de l'examen du projet de loi Maptam.

Intercommunalité culturelle et métropole du Grand Paris, quelles perspectives ?

La métropole du Grand Paris se verra transférer, à compter de sa création au 1^{er} janvier 2016, les compétences anciennement exercées par les établissements publics de coopération intercommunale, dont la dissolution est annoncée à la même date. Elle aura par la suite la possibilité de les rétrocéder aux communes au plus tard le 31 mars 2018. Il lui faudra également, avant le 1^{er} janvier 2018, définir l'intérêt métropolitain de certaines des compétences que lui attribue la loi, c'est-à-dire se prononcer sur leur délimitation. Les compétences culturelles² sont concernées à ce double titre.

En vue d'éclairer les décisions de la MGP, il semble utile d'examiner si les compétences des intercommunalités, en particulier les compétences culturelles qui font l'objet de la présente étude, peuvent contribuer à l'exercice des missions métropolitaines.

Des compétences culturelles de la MGP...

Le rappel des dispositions de la loi souligne la dualité des missions qui sont confiées à la MGP. Les compétences culturelles semblent se situer dans le champ du rayonnement métropolitain, dans une perspective économique d'attractivité et de compétitivité. C'est notamment ce que suggère la notion d'intérêt métropolitain, qui pourrait désigner des équipements à fort rayonnement. En ce sens, la métropole du Grand Paris se veut l'outil institutionnel qui permet à l'agglomération d'affirmer sa vocation de « ville-monde » dans un contexte de mondialisation et de concurrence entre métropoles.

Néanmoins, l'amélioration du cadre de vie des habitants et la réduction des écarts entre territoires sont également visées par la loi. De par la place qu'ils occupent dans la vie quotidienne, les équipements de proximité semblent davantage répondre à ces objectifs, en incitant et facilitant les pratiques culturelles des habitants et en contribuant à la solidarité sur certains territoires fragiles.

... issues de celles des intercommunalités ?

Les équipements d'intérêt communautaire rayonnent principalement à une échelle de proximité (quartier ou commune). Pour cette raison, il ne semble pas étonnant que l'attractivité et le rayonnement ne soient pas affichés au rang des priorités communautaires en matière d'équipements culturels. Cependant, une percée significative de ces objectifs émerge à l'occasion de la préparation des contrats de développement territorial.

Ainsi, les compétences de la MGP héritées des EPCI en matière culturelle la prédisposeraient peu à exercer une compétence culturelle orientée vers la valorisation de lieux à fort

² La compétence « développement et d'aménagement économique, social et culturel » recouvre en particulier les champs suivants : « construction, d'aménagement et d'entretien et de fonctionnement d'équipements culturels et socio-culturels d'intérêt métropolitain et « Participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels ».

rayonnement. En revanche, les anciens équipements communautaires (ou une partie de ceux-ci) pourraient, si l'on tient compte de leur rayonnement de proximité, contribuer aux missions de solidarité, de rééquilibrage territorial de la métropole et participer à un service de proximité avec les habitants.

De ce double point de vue, on peut penser qu'une grande partie des équipements culturels des intercommunalités n'est pas susceptible d'être déclarée d'intérêt métropolitain, à moins qu'ils ne le soient au titre d'une fonction de solidarité. Néanmoins, il n'est pas exclu que l'assemblée métropolitaine opte pour un renvoi complet du champ culturel vers les communes, si la délimitation des domaines d'intérêt métropolitain la conduit à privilégier d'autres aspects, tels que les équipements économiques et sociaux.

Instabilité du cadre juridique des anciennes compétences intercommunales

L'exercice des anciennes compétences des EPCI est ainsi susceptible d'être soumis à de nombreuses modifications au cours des prochaines années.

Ces compétences pourraient être exercées dans le cadre de sept figures juridiques et/ou territoriales différentes, au plus tard à partir du 1^{er} avril 2018. Deux options sont offertes à la MGP si elle décide de conserver la responsabilité de ces compétences : leur exercice « en propre » ou confié à un conseil de territoire, qui en ferait la demande.

Si la MGP décide du renvoi de compétences à la responsabilité des communes, les villes pourront les exercer, à leur guise, dans le cadre de l'une des cinq possibilités offertes par la loi : exercice en propre, confié dans le cadre de conventions à la MGP (par toutes les communes d'un territoire), recours à une entente (à l'échelon d'un territoire), délégation à un syndicat (dont le périmètre ne peut être inférieur à celui du territoire), création de services communs (à l'échelon d'un territoire). La question des « compétences orphelines », c'est-à-dire restituées aux communes par la MGP, est ainsi particulièrement complexe. L'instabilité du schéma prévu par la loi et l'éparpillement probable des compétences entre divers organismes pose maintes questions parmi lesquelles la question juridique de la recherche d'un cadre d'action adapté pour chacune ou celle du blocage potentiel des objectifs de mutualisation.

Bilan communautaire à l'usage de la MGP

De façon plus générale, l'exercice des compétences de la MGP, EPCI à statut particulier, s'inspire largement des dispositions applicables à l'intercommunalité. En ce sens, le bilan de l'exercice des compétences communautaires dressé dans le cadre de cette étude offre différentes perspectives à l'usage de la métropole, qu'il s'agisse de perpétuer, d'étendre certaines de leurs expériences (mutualisation, développement des réseaux, développement de transversalités ou de partenariats) ou d'imaginer les leviers susceptibles de surmonter les difficultés auxquelles elles se sont heurtées. Parmi celles-ci, on a pu noter, à plusieurs reprises, que la subsistance d'approches culturelles privilégiant le cadre communal (analyse de l'offre et de la demande d'équipements culturels, etc.) était peu propice à l'émergence d'une solidarité territoriale accrue.

Contrats de développement territorial (CDT), territoires et culture

Les réflexions portent d'abord sur la délimitation du périmètre des territoires qui doivent atteindre, selon la loi, 300 000 habitants au moins. Trois intercommunalités atteignent déjà ce seuil démographique (Est Ensemble, GPSO et Plaine Commune). La loi précise que les intercommunalités ne peuvent être scindées en plusieurs territoires et que ces périmètres peuvent prendre en compte les CDT. Pour diverses raisons, cette prise en compte n'offrirait pas d'opportunité directe pour l'évolution des périmètres intercommunaux des dix autres communautés étudiées. La population de certains CDT qui est inférieure au seuil de 300 000 habitants, constitue le motif le plus fréquent de blocage. Dans d'autres cas, seule une portion du territoire intercommunal est impliquée dans un CDT. Des CDT peuvent parfois inclure des communes de grande couronne non concernées par la MGP. Enfin, quatre intercommunalités ne sont pas engagées dans une procédure d'élaboration de CDT.

Dans un second registre, les thématiques culturelles inscrites dans le cadre des CDT ont été identifiées. Des projets culturels souvent structurants ont pu être mis en évidence dans sept des neuf CDT représentés sur les treize territoires d'étude. Dans la mesure où tous ces projets mettent en avant la question du rayonnement métropolitain (à une exception près), il est possible d'estimer que certains d'entre eux pourraient répondre aux critères de délimitation de l'intérêt métropolitain.

Une telle perspective offrirait une réelle opportunité d'évaluation et de comparaison des différents projets inscrits dans le cadre des CDT en matière culturelle, qui aujourd'hui n'offrent pas toutes les garanties nécessaires pour leur bonne complémentarité.

Conclusion

Si, au niveau national, les politiques intercommunales en matière de culture oscillent entre des objectifs d'accès des habitants à la culture et celles du rayonnement urbain, voire métropolitain, les communautés étudiées en petite couronne semblaient se démarquer de cette dialectique, en abordant de façon très marginale la question du rayonnement des équipements culturels. Cependant, des évolutions vers une normalisation de ce thème semblent introduites à l'occasion des travaux d'élaboration de contrats de développement territorial. Cette spécificité des politiques culturelles communautaires en petite couronne pourrait conduire, dans bien des cas, à la restitution des équipements culturels aux communes. Les communes pourront-elles faire face au défi de la définition d'un nouveau cadre d'exercice de ces compétences et ne pas perdre les bénéfices des mutations antérieurement amorcées ?

Une autre remarque porte sur l'importance accordée aux questions de mutualisation parmi les intercommunalités étudiées. Cette place est paradoxale, au regard de la modicité des expériences menées et de l'ampleur du pas qu'il faudrait franchir pour répondre aux nouvelles exigences légales. L'analyse des mobiles d'un tel engouement est intéressante. Obligation légale, espoirs d'économies budgétaires, au-delà, la mutualisation des services a pu offrir l'occasion aux communes et aux communautés de développer un axe non concurrentiel, exempt des tiraillements relatifs à la maîtrise ou au partage de cette compétence attractive, dont on sait qu'ils sont très vifs en Île-de-France. Ces réflexions pourraient, de la même façon, trouver une place dans les débats métropolitains.