

\ Les petites villes modèles

L'intercommunalité culturelle au sortir de l'enfance

Article d'Emmanuel Négrier

Directeur de recherche au CNRS-CEPEL Montpellier 1

dans le cadre de la journée professionnelle sur les financements publics de la culture organisée par La Nacre au Rize à Villeurbanne, le 26 novembre 2012.

Il est toujours difficile d'utiliser la notion de « modèle » pour analyser une réalité en pleine transformation. C'est le cas pour les intercommunalités. Leur essor et leur quasi-généralisation actuelle, en dépit des critiques (périmètres étriés, économies d'échelle incertaines, intensité d'action sous-optimale), vont de pair avec une très grande diversité de construction et de projection. Parler de modèle ici peut néanmoins s'avérer utile, si l'on considère trois dimensions de la notion de modèle.

La première file la métaphore textile, et évoque le « patron » de la couture. Le modèle désigne la norme à atteindre, et les bons élèves qui s'y conforment. Est-il possible d'en repérer aujourd'hui sur notre terrain ? Rien n'est moins sûr. Nous dirons pourquoi, dans la première partie.

La deuxième acception de la notion de modèle, au contraire de viser une norme commune, identifie au contraire une spécificité : on parle alors de « modèle clermontois », de « modèle lyonnais » pour évoquer ici des façons de faire qui se distinguent des autres. Nous verrons que c'est l'existence de ces modèles spécifiques qui rend douteuse la probabilité du modèle unique, mais qui est la base de certaines tendances communes.

N'oublions pas un troisième modèle qui regarde cette fois du côté de la comtesse de Ségur (les « petites filles modèles »), et renvoie à une certaine perversité du bien. Nous repérerons parfois ses traces au fil de ce court exposé¹, comme nous l'aurons constaté dans des travaux sur le sujet².

¹ Quant au titre « Les petites villes modèles », outre leur référence à la comtesse, à la perversité et au bien réunis, il est aussi le symbole qu'en matière de culture, ce ne sont pas les grandes métropoles (Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Lille, Strasbourg, pour ne pas parler de Paris, bien sûr) qui sont en pointe de l'intégration communautaire, mais des agglomérations à la taille plus limitée. Des « petites villes », où se pose la question du modèle.

² Par ordre chronologique : A. Faure, E.Négrier, *La politique culturelle des agglomérations*, Documentation Française 2001 ; A.Faure, E.Négrier, *La lecture publique à l'heure intercommunale*, Ed. de l'Aube 2005 ; E.Négrier, *La question métropolitaine*, PUG Symposium, 2005 ; E.Négrier, J.Préau et P.Teillet *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble, Editions de l'OPC 2008 ; A.Freyermuth, *L'intercommunalité culturelle en Alsace*, ACA, 2011 ; ARCADE *L'intercommunalité culturelle en PACA*, ARCADE 2011 ; INET/ACUF, *Les interventions culturelles des Communautés Urbaines*, INET 2011 ;

Contre la taille unique

Pourquoi n'y a-t-il pas de modèle culturel intercommunal ? On peut avancer trois raisons principales.

La première est tout simplement juridique, et insiste sur le caractère optionnel ou facultatif de la prise de compétence en ce domaine. Ce qui est optionnel est par conséquent livré à l'appréciation des intéressés, qui sont rarement « contraints » de s'impliquer dans la culture (quand deux autres options seraient imprenables, sur les cinq affichées pour les communautés d'agglomération, par exemple).

En deuxième lieu, la diversité des configurations locales explique que cette optionalité juridique ait conduit à une grande pluralité de formules. Le leadership territorial, plus ou moins effectif et entreprenant, ainsi que les positions des professionnels, variables à l'égard du projet intercommunal, expliquent cela. Prenons un exemple. En 2004, à Toulouse comme à Montpellier, le cumul des mandats a conduit les deux maires à renoncer à la municipalité pour conserver leurs autres titres, et conserver la présidence de leur agglomération. Dans les deux cas, on remarque que le ci-devant maire a « quitté la ville » avec quelques munitions culturelles. Voici pour la motivation commune. Mais le transfert des Nouveaux Territoires de l'Art à Toulouse, sous Philippe Douste-Blazy, est sans commune mesure avec le transfert, sous Georges Frêche, de pans entiers de la politique culturelle municipale vers Montpellier Agglomération, devenue l'une des plus puissantes communautés en matière de culture, bien au-delà des 10% de budget intercommunal. Voici pour la diversité de comportement, liée à la spécificité du leadership et, plus généralement, de la configuration territoriale.

Enfin, sur le plan des formes, nous avons vu, au cours des années écoulées, se succéder des modes de faire très différents en matière de prise de compétence culturelle à l'échelle intercommunale. Aux coups politiques, déclenchés par un leader en mesure d'être cru et suivi sur parole (De Robien à Amiens, Labarrère à Pau...), ont succédé les logiques plus concertées, davantage fondées sur des diagnostics, globaux ou sectoriels (Clermont-Ferrand, Annecy), voire des formules participatives sous la forme d'assises ou de forums (Boulogne-sur-Mer, Gap).

Ces trois ressorts de la diversité culturelle intercommunale sont ensuite renforcés par le constat de l'évolution dans leur mise en œuvre.

D'une part, les formules retenues ne sont pas linéaires. Certains choix, que le récit a postérieurement reconstruit comme cohérents et finalistes, ont leur genèse dans de profonds dilemmes stratégiques : ne rien faire à Amiens, faute de pouvoir s'entendre avec les « partenaires-adversaires » de la périphérie amiénoise ... et puis finalement opter pour un transfert massif ; conserver pour soi l'image symbolique attachée à la politique culturelle annécienne, ou bien transférer la quasi-totalité des équipements, etc. Parfois, des choix qui semblaient à la fois cohérents et enracinés dans des cultures locales, comme la tradition du

J.Préau, *L'intercommunalité culturelle en Lorraine*, ARTECA, 2012 ; NACRE, *L'intercommunalité culturelle en Rhône-Alpes*, NACRE 2012 ; S. Molinero, A. Parnaix, S. Tersiguel, *L'intercommunalité culturelle en Ile-de-France*, ARCAD-IAU 2013 (à paraître)

compromis contractuel à Rennes, sont stoppés net par une crispation communautaire, et limitent l'ambition intercommunale à un ou deux (grands) équipements culturels.

Ensuite, l'examen des motivations municipales à l'égard des compétences communautaires s'éloigne parfois de l'idéal mutualiste et progressiste qui entoure l'intercommunalité culturelle. Entre Castres et Mazamet, on échange de bons procédés, limités à une stricte symétrie : un équipement de chaque ville devient intercommunal, sans que rien ne change pour le reste, et que rien ne se produise de proprement intercommunal pour chacun des deux. Le transfert permet d'afficher de la coopération. Son vécu s'en éloigne.

Sur les motivations, il faut aussi prendre en compte l'attitude de certains élus qui sont d'ardents soutiens à la communautarisation de leurs équipements culturels, parce qu'ils n'en ... veulent plus ! Loin de coïncider avec un vœu de développement culturel ou de confortation, le transfert à l'intercommunalité s'apparente au « bon débarras », pour des élus qui ne se reconnaissent pas (ou plus) dans tel ou tel investissement culturel municipal. Perversité du bien communautaire.

Pourquoi ne peut-on entrevoir un modèle dans la diversité des formules, motivations et dilemmes stratégiques ? Parce que tous les acteurs concernés peuvent, à l'égard du projet intercommunal, embrasser toutes les postures (et toutes les impostures aussi). Les élus peuvent voir l'intercommunalité comme l'acteur qui, enfin, va rendre possible un projet jusque-là privé de réalisme financier, politique ou culturel. Les mêmes peuvent résister des quatre fers à l'égard d'une politique culturelle intercommunale qui ne servirait qu'à « refinancer les projets de la ville centre ». Certains responsables de grands équipements culturels, protégés par le multi-financement de leur structure et des relais courts avec le politique, sont parmi les plus réticents à l'égard de ce « nouveau machin » intercommunal, qui les forcerait à renégocier leur projet avec de nouveaux interlocuteurs. D'autres, au contraire, voient dans l'intercommunalité leur « nouvelle frontière », l'espace d'une redéfinition de leur projet culturel, l'opportunité de rencontrer un nouveau public.

Les conseils généraux sont parfois les principaux défenseurs de l'intercommunalité, lorsqu'elle leur permet de structurer leur intervention territoriale, mais sont souvent les plus hostiles à l'extension des compétences métropolitaines, car elles sont perçues comme des menaces pour leur espace politique départemental.

Les services culturels municipaux sont parfois au principe de formules de mutualisation, qui sont considérées comme des enrichissements de l'action culturelle d'ensemble. Mais ils sont plus souvent, cependant, dans la résistance contre des structures qui menaceraient l'intégrité de leurs compétences.

Au fond, l'acteur le moins versatile dans cet ensemble, c'est le principal intéressé : le citoyen. Depuis belle lurette, celui-ci s'est affranchi, dans ses pratiques, de la mystique frontière municipale. La citoyenneté de base, en ville, est intercommunale. Et d'ailleurs, les maires qui ont insisté pour conserver leur projet de médiathèque dans le giron municipal sont les premiers surpris, au terme d'un an d'exercice, de découvrir que le tiers de leurs abonnés vient de communes voisines !

Vers un dessein commun

S'il est impossible de dégager de cette diversité un modèle grossièrement unique, il est en revanche possible de détecter des tendances convergentes. Celles-ci sont au nombre de quatre.

La première tient dans l'examen des secteurs de la culture qui sont les plus touchés par le développement intercommunal : lecture publique, enseignements artistiques, spectacle vivant. Pourquoi ces trois domaines se détachent-ils aussi nettement de tous les autres ? Pour deux grandes raisons. La première est – qu'on s'en félicite ou non – que les élus les considèrent plus légitimes. Le spectacle vivant l'est, et les analyses comparatives interrégionales qui nous ont été présentées aujourd'hui montrent qu'il est toujours le premier secteur des politiques publiques culturelles. La lecture publique et les enseignements artistiques complètent le tableau : quand ils viennent à manquer, c'est un déficit que les élus (et leurs concitoyens) aspirent à combler, ce qui n'est pas forcément le cas d'autres équipements artistiques ou culturels manquants. Ensuite, lecture publique et enseignements artistiques sont plus déployés sur le territoire. Ils sont moins exclusivement centraux. Ils alimentent donc moins la « hantise » du refinancement de la culture de centre-ville par sa périphérie. On peut y construire plus facilement un projet communautaire, même si de nombreux exemples montrent que cela n'est pas sans embuche.

On notera aussi, avec intérêt (et l'étude de La Nacre sur l'intercommunalité culturelle en Rhône-Alpes le montre) que quand une intercommunalité étend ses compétences, elle a aussi plus de chances de sortir des sacrosaints secteurs « classiques » du ministère de la Culture, pour aborder des objets innovants, des perspectives transversales.

La deuxième convergence est rhétorique. Les discours portant sur la Culture à l'échelle intercommunale - même lorsque la compétence est incomplète, parcellaire – sont tous structurés sur la dualité « rayonnement/solidarité », comme pour signaler que monter d'un niveau ce n'est pas cesser d'être dans la proximité, mais c'est la construire autrement. De Toulouse à Clermont, de Montpellier à Amiens, ces dimensions se croisent dans les discours, même si la pondération de l'un par l'autre fait toujours l'objet de débat, voire de luttes. C'est la politique.

La troisième convergence est celle qui constate un état de l'art. Partout, l'intercommunalité en est à un stade intermédiaire, inachevé. L'écart entre les pionniers de l'intercommunalité culturelle et le commun des EPCI reste élevé : la moyenne des budgets culturels est plus de deux fois supérieure à la médiane (qui exprime un niveau commun, sans être tiré par le haut par les gros budgets de Montpellier, Évry, Amiens ou Annecy). La légitimité politique indirecte est sans doute un facteur explicatif de cette impossibilité quasi générale à franchir le cap, et faire coïncider financements culturels (partiels) et pilotage (global) des politiques culturelles, à l'échelle communautaire. Les échanges de bonnes pratiques, la valeur d'exemple de pionniers restent d'un impact relatif dans ce monde des transitions politiques. Et si nous sommes au milieu du gué, rien ne dit que la rive d'en face soit le seul dessein. Les retours en arrière, et les plongées de côté ne peuvent être exclus.

La quatrième convergence est celle de la pertinence prospective. Financièrement, les EPCI peuvent incarner (plus que les départements, régions et villes) le niveau où les marges de manœuvre seront moins dégradées qu'ailleurs. Cela n'en fait pas un eldorado des finances culturelles, mais cela impose une réflexion sur les bénéfices de l'action collective. Les pôles métropolitains, très contrastés – dans leur configuration actuelle – à l'égard de l'enjeu culturel, sont aussi une dimension à prendre en compte. L'espace intercommunal est sans doute à l'échelle des nouvelles formes de vie sociale et les enjeux qui les traversent : périurbanisation, anomies pavillonnaires, déficit de vie et d'espaces publics, tentations de défection populiste, etc. L'intercommunalité, dans son imperfection institutionnelle, périmétrique et politique, est tout de même à l'échelle de cette problématique citadine, citoyenne qui peine à se définir. La culture a un rôle capital à y jouer, sauf à se condamner à la perspective d'un entre-soi gentrifié, mortifère.

Convergence et distinction

De quoi ces tendances témoignent-elles ?

Tout d'abord, elles signalent que la culture est sortie de son conditionnement par le fait du prince, même si rien ne justifie qu'il s'exonère de ses responsabilités, au profit de baronnies professionnelles.

Ensuite, l'intercommunalité a, par la culture notamment, effectué sa mue vers la politique. Exit l'unique « intercommunalité de tuyau », bonjour l' « intercommunalité de projet ». Une politique sans équation partisane simple, c'est entendu. Mais une politique tout de même.

Enfin, nous observons des acteurs individuels, porteurs d'intérêts divers ; des logiques institutionnelles plus comparables entre elles, et une multitude de compromis possibles entre les différents niveaux enchevêtrés de l'action publique. La paradoxale réussite des politiques culturelles, c'est d'avoir donné naissance à ce que les anglo-saxons appellent un « overcrowded policy-making » : un domaine culturel peuplé d'acteurs de plus en plus nombreux et légitimes.

C'est l'hétérogénéité de ces sous-ensembles, et les inégalités qu'elle révèle, qui nous conduisent à une interrogation finale, celle des perspectives, pour la culture et au-delà d'elle. Écartons deux idées simples.

La première est qu'il serait possible de revenir à un ordre antérieur. La chose est impossible, pour la simple raison que l'âge d'or cité en référence n'existe pas, en réalité³. Ou s'il existe, il convient aussi d'en rappeler les impasses et scandales, et d'indiquer qu'en 30 ans de décentralisation, la France a radicalement transformé l'accès spatial à la culture.

³ Ou plutôt il n'existe pas car il renvoie, selon les protagonistes, à des moments différents. Exemples : « Ah ! Le bon temps de l'héroïsme de la décentralisation théâtrale » (années 1940-50), « Ah ! Le bon temps des conquêtes malruciennes » (années 1960) ; « Oh ! Temps exquis du Fonds d'Intervention Culturelle et de la Nouvelle société » (années 1970) ; « Et l'année 1982, t'en souvient-il ? La première fête de la musique, le doublement des crédits culturels ? ». Voici un premier florilège des âges d'or possibles avant la décentralisation. On laissera le lecteur de ces lignes prolonger au-delà des lois de 1983...

La seconde idée est que la diversité actuelle serait transitoire, bientôt réduite par une nouvelle tendance à la standardisation. Nous n’y croyons pas davantage, dans un contexte où l’État fera durablement face à des capacités de redistribution plus limitées, et où d’autres forces poussant éventuellement à l’uniformisation (échanges horizontaux vertueux ; injonctions européennes ; convergences marchandes, etc.) ne disposent ni de la légitimité ni de l’efficacité pour y parvenir. C’est ce qui rend si douteux le projet d’instituer des « chefs-de-file » dans chacun des sous-secteurs de la culture.

En réalité, la situation sera durablement inscrite sur un double mouvement de différenciation et de convergence, chacune relativisée par l’autre. Le défi politique consiste alors à identifier parmi les différences celles qui sont porteuses d’une dynamique acceptable, illustrant les aspects les plus valorisés de la diversité culturelle ; et celles qui engendrent des inégalités insupportables dans un cadre démocratique. Le résultat de ce travail de distinction, c’est ce que l’on pourrait appeler la différenciation positive.