

# Synthèse



## Introduction

### Genèse de l'étude

Le 11 janvier 2010, Arcadi Île-de-France proposait une rencontre professionnelle autour du thème de l'intercommunalité dans le secteur culturel. Les intercommunalités apparaissaient à ce moment comme un des acteurs devenus incontournables dans la prise en charge de la culture au niveau territorial. A la suite de cette rencontre, qui invitait notamment à réfléchir à la spécificité francilienne en comparaison avec la situation nationale telle qu'elle avait été étudiée par Emmanuel Négrier, Philippe Tellier et Julien Préau<sup>3</sup>, Arcadi Île-de-France a décidé de poursuivre l'investigation et la réflexion dans ce domaine.

Suite à une phase de préfiguration d'une enquête sur le territoire francilien initiée par Arcadi Île-de-France, est apparue la nécessité de concentrer les efforts d'observation sur la petite couronne francilienne (spécificités de ce territoire face à la proximité parisienne, efforts particuliers en termes d'enquête pour obtenir des informations pertinentes...). Arcadi Île-de-France a ainsi proposé à l'IAU îdF, qui suivait déjà les évolutions des intercommunalités franciliennes, de mener en partenariat une observation sur les activités des intercommunalités de petite couronne en matière culturelle. L'enquête, initiée en mai 2012, s'est poursuivie jusqu'en juin 2013 et a donné lieu à une première publication en septembre 2013<sup>4</sup>.

Si la thématique de l'intercommunalité entrait en écho avec les préoccupations d'Arcadi Île-de-France et de l'IAU îdF au moment de la mise en œuvre de l'enquête, les réflexions autour de la constitution de la métropole du Grand Paris sont venues modifier les enjeux de l'étude, puisque la loi « Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014, dite loi Maptam, implique la disparition des intercommunalités en petite couronne francilienne. Ce travail a en effet été réalisé, en grande partie, concomitamment à l'examen du projet de loi Maptam par le Parlement. L'étude, au-delà de sa vocation première de connaissance des intercommunalités, a donc également aujourd'hui vocation à alimenter la réflexion sur le devenir de la culture dans le contexte de la métropole parisienne.

Dans ces circonstances, le choix du périmètre d'étude, la petite couronne parisienne, composée des départements des Hauts-de-Seine (92), de Seine-Saint-Denis (93) et du Val de Marne (94), trouve tout son intérêt. Du point de vue du développement de l'intercommunalité, du point de vue également de son armature d'équipements culturels, il s'agit d'un espace fortement empreint de spécificités.

---

<sup>3</sup> Négrier E., Teillet P. et Préau J., *Intercommunalités : le temps de la culture*, Editions de l'OPC, 2008.

<sup>4</sup> Albe-Tersiguel Séverine, Molinero Stéphanie et Parnaix Agnès, « L'intercommunalité culturelle en petite couronne », IAU-îdF/Arcadi Île-de-France, Note Rapide, n°630, septembre 2013.

## L'intercommunalité, qu'est-ce que c'est<sup>5</sup> ?

L'intercommunalité, qui désigne les différentes formes de coopération entre communes, permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Les EPCI sont régis par un principe de spécialité qui leur donne compétence pour les domaines que la loi leur attribue ou pour ceux qui leur sont délégués par les communes membres. A l'inverse des collectivités territoriales, les EPCI ne disposent pas de la clause générale de compétence. Le regroupement de communes au sein d'EPCI peut répondre à deux objectifs très différents :

- la gestion commune de certains services publics locaux (ramassage des ordures ménagères, transports urbains...) ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle. Dans ce cas, les communes recherchent une forme de coopération intercommunale relativement souple ou « associative » par l'intermédiaire, par exemple, de syndicats ;
- la conduite collective de projets de développement local. En faisant ce choix, les communes optent pour une forme de coopération plus intégrée ou « fédérative » ou intercommunalité à fiscalité propre.

L'intercommunalité, dite à fiscalité propre, est caractérisée par l'existence de compétences définies dans le cadre de la loi, par une fiscalité propre et par la perception de la dotation générale de fonctionnement, qui leur est versée par l'Etat. Plusieurs types d'établissements relèvent de l'intercommunalité à fiscalité propre : communautés urbaines (créées par la loi du 31 décembre 1966), communautés d'agglomération (créées par la loi du 12 juillet 1999), syndicats d'agglomération nouvelle (créés par la loi du 13 juillet 1983), métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010).

L'intercommunalité à fiscalité propre, qui correspond à la forme la plus intégrée de coopération, fait l'objet de la présente étude. En petite couronne, cette catégorie recouvre à titre exclusif des communautés d'agglomération et de communes. Dans le cadre de cette étude, nous désignerons indifféremment, par commodité de langage, cette forme d'EPCI sous l'appellation d'« intercommunalité », de « groupement », de « communauté ».

---

<sup>5</sup> D'après : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html>.

## Bilan de l'intercommunalité en Île-de-France<sup>6</sup>

En 2013, 7,6 millions de Franciliens (population municipale du recensement 2010) et 92 % des communes d'Île-de-France font partie des 115 groupements à fiscalité propre de la région. Cela représente 79 % de la population francilienne hors Paris (64 % avec Paris), soit un niveau inférieur à celui de l'ensemble de la France (92,1 %). En ce qui concerne la petite couronne parisienne, la couverture intercommunale est encore plus partielle et également plus récente. Les deux tiers de la population et du nombre de communes sont couverts en 2013, soit 2,9 millions d'habitants pour 81 communes. Les 19 intercommunalités de petite couronne ont toutes été créées après le vote de la loi Chevènement de 1999 ayant institué les communautés d'agglomération, à l'exception de la communauté d'agglomération de Clichy Montfermeil créée en 1997. Les plus récentes d'entre elles remontent à 2010 (communautés d'agglomération Est Ensemble, Terres de France, Seine Défense) et à 2013 pour la communauté d'agglomération Seine Amont.

Alors que la mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoyait, d'ici le 1<sup>er</sup> juin 2013, l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, les départements de Paris et de la petite couronne n'étaient pas concernés par cette obligation de couverture complète. De ce fait les évolutions enregistrées au cours des dernières années ont été modestes :

- en 2012, aucune modification de la carte intercommunale n'est enregistrée en petite couronne,
- en 2013, la ville de Saint-Ouen intègre Plaine Commune et la communauté de Seine Amont est créée.

La petite couronne parisienne se caractérise également, du fait du tissu urbain de l'agglomération parisienne dans lequel elle s'insère, par une population communautaire en moyenne élevée (154 903 habitants, contre 65 824 habitants pour l'ensemble de l'Île-de-France) et un faible nombre moyen de communes regroupées au sein d'intercommunalités (4,3 communes en moyenne, pour un total de 10,2 à l'échelon francilien). Ce morcellement intercommunal pose la question, souvent débattue, de l'insuffisante pertinence territoriale d'une bonne partie de ces structures et de disparités financières et fiscales importantes que l'intercommunalité ne parvient pas à résorber. L'âge des structures révèle, quant à lui, leur caractère bien souvent « immature », marqué par le maintien de références communales et les difficultés qu'elles éprouvent à se projeter dans la dimension communautaire dont elles voient les contraintes, sans bien en mesurer toujours les potentialités, notamment en termes de cohésion territoriale ou de force collective.

## Équipements culturels en Île-de-France

Au-delà des caractéristiques propres à l'intercommunalité, les spécificités du territoire étudié tiennent également à la singularité du réseau d'équipements culturels franciliens. Région capitale, l'Île-de-France comporte de longue date des équipements emblématiques, à fort rayonnement, notamment sur le plan culturel, implantés à Paris et dans sa périphérie. Les villes de la banlieue accueillent ainsi des lieux culturels et patrimoniaux dont la fréquentation témoigne de leur spécificité, voire de leur dualité : la clientèle locale reste l'apanage des équipements de proximité, tels que les médiathèques et la plupart des conservatoires. La fréquentation est beaucoup plus large -parisienne, nationale, voire internationale- et peut être liée aux flux touristiques sur certains segments de l'offre (théâtres, musées, lieux patrimoniaux). Les communes ont de longue date investi en faveur des équipements de proximité, tandis que l'État (à travers, notamment, ses établissements publics) est davantage impliqué dans la gestion des lieux à fort rayonnement (théâtres, musées, etc.). Les territoires se caractérisent également par de fortes disparités du point de vue du maillage par les équipements culturels : « les zones denses urbaines et socialement favorisées se caractérisent par un suréquipement par rapport aux moyennes régionales ou nationales dans certains domaines »<sup>7</sup>, dont la culture fait partie. Si l'âge moyen des équipements est plus élevé dans l'agglomération parisienne que dans d'autres territoires moins urbanisés, ouvrant la nécessité de procéder bien souvent à des ajustements d'une offre vieillissante et devenue inadaptée, ce constat se double du

6 Les données sont fournies pour l'année 2013, qui, sauf exception, est l'année de référence de cette étude. La seule modification enregistrée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 en ce qui concerne l'intercommunalité de la petite couronne est l'extension de la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest aux communes de Marnes-la-Coquette (Hauts-de-Seine) et Vélizy-Villacoublay (Yvelines). Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la ville de Paris et 41 communes de petite couronne demeurent isolées, alors que toutes les communes de grande couronne sont rattachées à cette date à une intercommunalité. Pour une actualisation complète des données sur l'intercommunalité francilienne au 1<sup>er</sup> janvier 2014, se reporter au site Internet de l'IAU îdF : <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites.html>.

7 Albe-Tersiguel Séverine, Blum Emmanuel, de Bery-Riche Corinne, Delaporte-Boléro Carole, Mangeney Catherine, Parnaix Agnès, Peuvergne Claire, Démarche exploratoire pour une hiérarchisation des équipements en Île-de-France, Paris, IAU îdF, 2008 et « Équipements et structuration du territoire francilien », Note Rapide n°464, IAU îdF, 2009.

maintien de zones de carence, fortement corrélées aux insuffisantes potentialités financières des collectivités de ces secteurs (notamment en Seine-Saint-Denis).

## Problématique

Le premier objectif de cette étude est de mettre à plat les composantes et les caractéristiques de l'intercommunalité culturelle de petite couronne. Quelles sont tout d'abord les intercommunalités de petite couronne compétentes en matière culturelle ? Dans quels domaines exercent-elles leurs compétences ? Quels sont les équipements qui relèvent de leurs compétences ? Quels sont les axes majeurs de leurs interventions et la nature de leurs projets ? L'étude cherche ainsi à fournir des éléments de connaissances concrets sur la réalité de l'intercommunalité culturelle de petite couronne et à fournir des éléments objectifs sur les lignes de différenciation ou de convergence de chacune des structures étudiées. Au-delà de l'état des lieux, l'étude analyse les apports de l'intercommunalité culturelle en petite couronne et les difficultés qu'elle rencontre.

Ce diagnostic est orienté de façon à contribuer aux réflexions préalables à la constitution, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, de la métropole du Grand Paris, qui exercera une compétence en matière de développement et d'aménagement culturel.

La métropole du Grand Paris se verra transférer les compétences anciennement exercées par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont la dissolution est annoncée à la même date. Elle aura par la suite la possibilité de les rétrocéder aux communes. En ce sens, cette étude participe à la préparation des tâches qui seront confiées à mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, qui devrait être créée en avril 2014.



Maison de la Photographie Robert Doisneau à Gentilly, CA Val de Bièvre (94)