



HAL
open science

L'intercommunalité : nouvelle frontière des politiques culturelles municipales

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. L'intercommunalité : nouvelle frontière des politiques culturelles municipales. 2011. hal-01440488

HAL Id: hal-01440488

<https://hal.science/hal-01440488>

Preprint submitted on 19 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

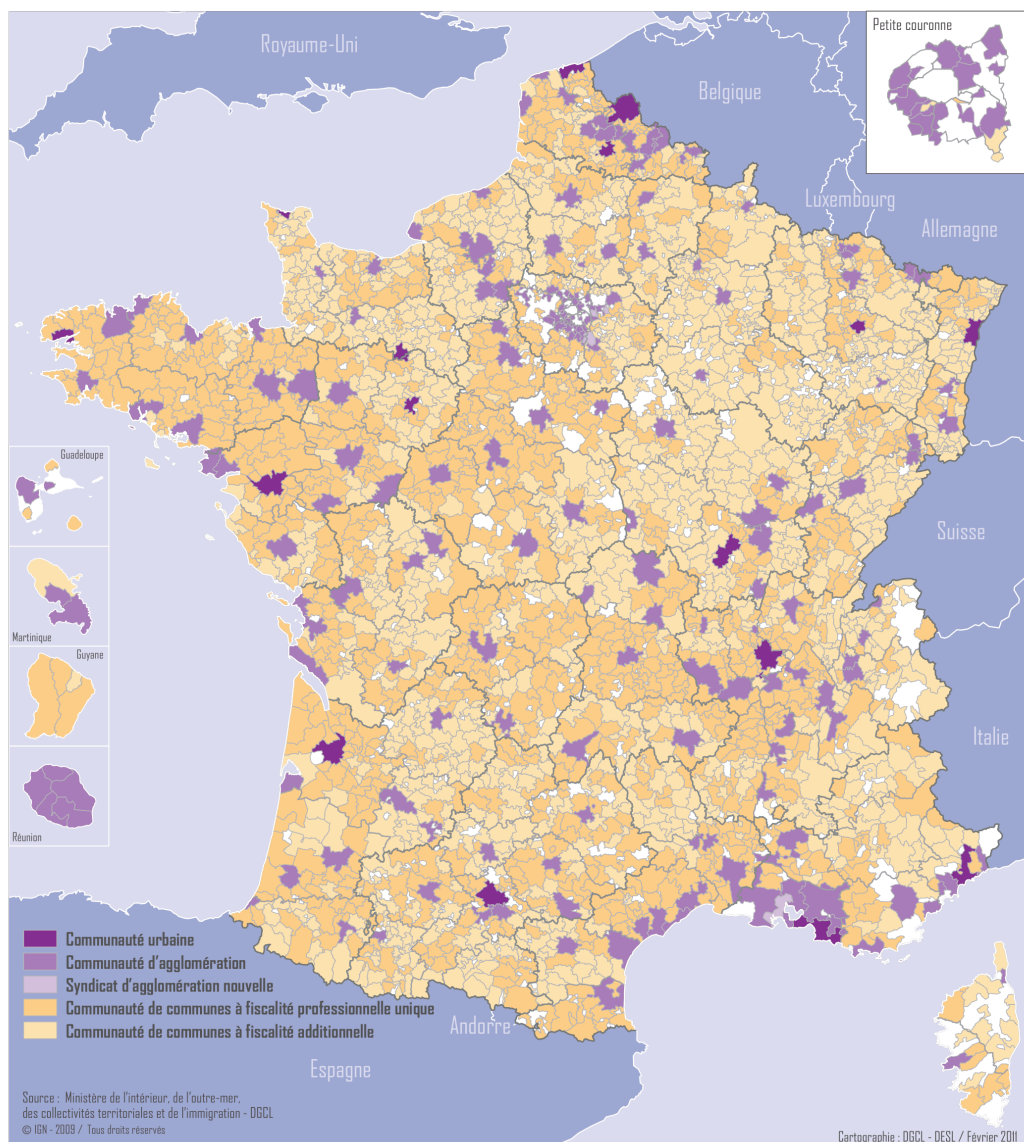
L'intercommunalité : nouvelle frontière des politiques culturelles municipales

Emmanuel Négrier

Si les politiques culturelles ont toujours accredité, dans les pays occidentaux, le rôle majeur des villes, alors il est logique que les réformes territoriales, en ce qu'elles touchent à l'intercommunalité, aient un impact certain sur lesdites politiques. La France est, depuis les années 1960, passée maîtresse dans l'art de concevoir des réformes aux ambitions convergentes et aux mises en œuvre sous-optimales. L'intercommunalité a en effet fonctionné comme un palliatif à l'absence de fusion municipale. Elle n'aura pourtant pas été un long fleuve tranquille. Les cadres législatifs et réglementaires n'ont pas manqué pour la stimuler. Ils datent d'ailleurs, pour certains, d'avant la moindre tentative de fusion. Les ordonnances du 5 janvier 1959 réforment ainsi les Syndicats Intercommunaux à vocation unique (SIVU) et multiple (SIVOM), et donnent également naissance aux districts urbains, que certaines villes (Rennes, Montpellier, par exemple) s'empresseront d'adopter pour faire face aux défis de la coopération entre villes-centres et périphériques, en pleine explosion démographique. La loi du 31 décembre 1966, elle, donnera naissance aux Communautés urbaines, une forme beaucoup plus intégrée de coopération, avec des compétences étendues en matière d'aménagement, de développement économique, de transports, etc. Postérieurement aux lois de décentralisation, la loi Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 tentera une rationalisation de la carte de cette coopération intercommunale devenue à la fois pléthorique (près de 18000 structures de coopération de tous poils) et totalement hétérogène. Elle se propose de créer, dans chaque département, une Commission Départementale de la Coopération Intercommunale, dont les attributions consultatives regardent à la fois l'état des lieux et l'orientation vers de meilleures pratiques territoriales. Surtout, elle propose pour la première fois des formules différenciées pour s'adapter à la réalité polymorphe de la carte communale française : les communautés de communes pour les unités dont la taille démographique est inférieure à 20000 habitants ; les communautés de ville pour celle qui dépassent ce seuil. Cette loi sera un échec pour les regroupements urbains (seules 3 communautés de ville furent créées, dont La Rochelle) et un succès très relatif pour les communautés de communes, dont beaucoup se créèrent pour bénéficier des incitations financières, sans pour autant jouer le jeu de la coopération et des compétences intégrées. Bien des « communautés *Canada dry* », dont l'apparence s'identifie à de la solidarité intercommunale mais la réalité à l'empilement concerté d'égoïsmes municipaux, seront issues de cette première vague de rationalisation.

Quant à la loi du 12 juillet 1999, dite Loi « Chevènement », elle est d'abord comme une tentative de simplifier cet état des lieux, en proposant trois formules de coopération en fonction de la nature démographique du territoire : Communautés de communes en milieu rural, périurbain et pour les villes moyennes ; Communauté d'agglomération pour les centres urbains et leur périphérie ; Communauté urbaine pour les grandes villes.

L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2011



Elle est ensuite conçue comme un moyen de surmonter les obstacles à la coopération intercommunale. Elle donne au représentant de l'État (le préfet) la possibilité de contraindre, sous certaines conditions, des communes opposées à l'intégration dans un EPCI d'y être automatiquement associées. C'est l'une des dispositions les plus controversées de la loi : beaucoup d'élus locaux ont en effet considéré que cette contrainte était contraire à la règle constitutionnelle de « libre administration des collectivités locales », et qu'elle remettait en cause le principe d'autonomie des pouvoirs locaux.

Dix ans plus tard, au 1^{er} janvier 2010, les chiffres montraient une considérable diffusion des formules de coopération, même s'il demeure plusieurs réserves sur la nature réelle de la solidarité intercommunale en actes que ce succès représente.

34774 communes sont regroupées, soit 95% du total et 90% de la population. 1908 communes restent isolées, dont Paris, qui représente déjà 7,1 millions d'habitants. On compte un totale de 2611 EPCI : 16 Communautés urbaines, 5 Syndicats d'Agglomération Nouvelle, 181 Communautés d'agglomération et 2409 Communautés de communes. On a assisté, depuis lors, à une légère diminution des Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM), des Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) et des Syndicats Mixte. Mais cette diminution, clairement visée par la loi comme un objectif, est modeste : 15598 demeurent en 2010, contre 16399 en 2007. Ces regroupements ne sont pas toujours exemplaires en termes de rationalisation ou de solidarité territoriale. Philippe Estèbe (2008) montre que certaines communautés tendent à habiller leurs propres égoïsmes sociaux locaux en constituant des intercommunalités « de club », entre communes riches pour exclure de coopérer avec les pauvres voisines. Marie-Paule Rousseau montre, elle, que la Dotation de Solidarité Communautaire, dont les EPCI sont maîtres, joue un rôle souvent inverse de l'objectif affiché (Rousseau 2004) : plutôt que de compenser les écarts de richesse, ils sont souvent mis au service des communes déjà les mieux dotées. Ainsi, l'instauration d'une taxe professionnelle unique, qui a rempli son rôle d'élimination de la surenchère fiscale entre communes, a parallèlement, et paradoxalement conduit à une détérioration relative de la situation des communes défavorisées. Ce constat général intègre cependant une certaine diversité des pratiques. Celle-ci est encore mal connue, de même qu'est difficilement évaluable, aujourd'hui, l'effet péréquateur joué par les politiques publiques elles-mêmes, dont les politiques culturelles.

On peut affirmer que la véritable révolution intercommunale a pris son essor avec cette loi « Chevènement ». Et l'on voit se confirmer qu'elle est loin d'être, pour la culture, un phénomène subsidiaire, en dépit de ce que croyaient d'ailleurs eux-mêmes les initiateurs de la loi du 12 juillet 1999. Ils avaient en effet fait de ce secteur une compétence optionnelle. Aujourd'hui, le transfert de la compétence de la commune l'intercommunalité est un enjeu majeur pour les politiques culturelles. Et la dynamique atteinte par les compétences culturelles intercommunales est une surprise. 75% des communautés d'agglomération ont retenu cette compétence dans leurs statuts. Une étude nationale, publiée en 2008 (Négrier, Préau & Teillet 2008), permet d'avoir une vue exhaustive de ce mouvement.

Pour en prendre la mesure, nous allons successivement aborder les quatre dimensions suivantes :

- un examen qualitatif et quantitatif de la dynamique actuelle ;
- l'analyse du débat stratégique sur la compétence culturelle communautaire ;
- les modèles qui se dégagent aujourd'hui, en France
- les perspectives ouvertes par la réforme territoriale

1. la dynamique actuelle des compétences culturelles intercommunales

Rappelons quelle est la définition de la compétence culturelle des communautés d'agglomérations, aux termes de la Loi Chevènement¹.

"Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire".

Cette définition, où la culture a partie liée avec le sport, est très orientée sur la notion d'équipement. Elle suppose la définition plus précise de l'intérêt communautaire, dont on sait aujourd'hui qu'elle déborde largement de la stricte notion d'équipement, et qu'elle est très diverse dans sa mise en œuvre. Cette diversité concerne deux aspects :

- la modalité d'une telle définition, en fonction des critères qui sont mobilisés pour ce faire : envergure financière ; structure des publics concernés ; rayonnement territorial, combinaison de plusieurs critères.
- les domaines concernés par une telle définition, dont certains ne touchent pas, ou indirectement, à la notion d'équipement (exemple : un festival, un fonds de diffusion théâtrale, la mise en réseau d'équipements).

Les dynamiques intercommunales en matière de culture obéissent à deux orientations distinctes et potentiellement complémentaires :

- un projet d'identification politique communautaire. La culture apparaît, mieux que d'autres domaines, comme un moyen de symboliser l'action d'une nouvelle échelle territoriale. Elle favorise le repérage de l'institution auprès des citoyens.
- Une action publique partagée. Certains secteurs culturels reconnaissent la pertinence de la nouvelle échelle et y voient la cohérence de certains projets.

Mais la diversité d'attitude est la règle. À envergure équivalente en population ou en nombre de communes, on trouve des communautés qui ne déclarent pas la compétence tout en intervenant fortement dans le secteur, comme la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard, alors que d'autres, qui ont pourtant voté la compétence, ont une action beaucoup plus limitée, voire inexistante dans la culture.

La méthode à laquelle ont recouru les agglomérations a évolué dans le temps. Les premières à se saisir de l'enjeu culturel intercommunal correspondaient à deux logiques :

¹ Certains des développements qui suivent ont fait l'objet d'une publication par nous-mêmes sous le titre « L'enjeu des intercommunalités », dans Ph.Poirrier (dir.), Politiques et pratiques de la culture, Paris : Documentation Française, 2010, p.74-79

- l'existence préalable d'un district ou autre EPCI déjà compétent en la matière. La Communauté d'agglomération a donc logiquement repris la compétence, et l'a souvent étendue. C'est le cas de Montpellier.
- une négociation entre élus, privilégiant les retombées positives en termes fiscaux et le spectre d'échange politique, a conduit à opter pour la culture alors qu'elle n'était que du ressort exclusif des communes. C'est le cas d'Amiens.

Dans un second temps, les communautés qui entrent dans le groupe des agglomérations culturellement actives ont recours à d'autres mécanismes. La réalisation de diagnostics préalables, souvent détaillés par secteurs (Annecy, Clermont-Ferrand), permet d'approcher la réalité humaine, politique et financière de ces transferts. Ces diagnostics permettent en général d'établir les vrais points d'accord et de désaccord au sujet de la culture.

2. Le débat stratégique sur la compétence culturelle

Les points de vue hostiles à la compétence culturelle communautaire sont de quatre ordres, si on les examine en fonction du type d'acteur qui émet de telles réserves :

- les communes périphériques à la ville-centre dénoncent les charges de centralité que celle-ci souhaite imposer aux petites communes par le transfert d'équipements lourds ;
- les professionnels des villes-centre sont réticents à un changement de leur environnement partenarial, et un nouvel impératif de négociation avec des élus locaux de petites communes ;
- les niveaux supérieurs, et notamment le conseil général, voient avec méfiance l'émergence d'un acteur qui peut dès lors occuper leur espace d'action publique (exemple : la lecture publique) ;
- certains professionnels (bibliothécaires, directeurs d'école de musique) redoutent la perte d'autonomie et la nouvelle hiérarchisation qui se créerait à l'occasion d'un transfert de compétence.

Les points de vue favorables à l'intercommunalité culturelle sont le fait des mêmes types d'acteurs, dans des perspectives différentes :

- les communes périphériques voient dans la compétence communautaire le moyen de disposer d'équipements dont ils n'ont pas les moyens de l'initiative ;
- les professionnels des villes-centre se projettent dans un nouvel espace d'intervention, et donc de nouveaux défis pour leurs projets artistiques et culturels ;
- les niveaux supérieurs (et notamment le conseil général) voient dans l'intercommunalité naissante un nouvel interlocuteur culturel avec lequel mener, sur des territoires partagés, des actions conjointes (exemple : en lecture publique) ;
- certains professionnels voient dans l'action coopérative et mutualisée de nouveaux horizons pour leurs équipements (de nouvelles classes instrumentales ; une politique d'animation de meilleure envergure).

L'équivalence sociologique des acteurs réticents et favorables à l'intercommunalité culturelle suggère trois constats :

- Il n'y a aucune raison abstraite et générale qui soutienne telle ou telle option ;
- tout dépend de l'épaisseur propre à un territoire ;
- toute réticence peut, par compromis, se changer en soutien (et réciproquement).

Elle permet de dégager trois conditions pour placer la Communauté en perspective culturelle :

- un esprit de solidarité territoriale ;
- un leadership stable et coopératif ;
- la présence de porteurs de projets.

Les effets des transferts peuvent s'avérer spectaculaires dans le partenariat culturel public. Ainsi la part de 4 communautés d'agglomération représentait, dès 2004, 43% du total des dépenses publiques en matière de spectacle vivant en Languedoc-Roussillon, loin devant l'État (18%) les 9 principales villes (20%) ou les 5 conseils généraux (12%).

En termes de secteurs, les deux qui se dégagent sont d'une part la lecture publique, ensuite les enseignements artistiques. On peut voir trois raisons à cette hiérarchie : les deux premiers domaines sont fréquemment cités comme caractéristiques du service public culturel pour les élus ; ils sont également des secteurs « à réseaux », dont l'implantation des équipements n'est pas uniquement en ville-centre, et qui n'alimentent donc pas la crainte des élus des petites communes de contribuer uniquement au financement des installations centrales ; ce sont enfin les domaines où les professionnels se sont le plus tôt saisis de l'enjeu intercommunal dans leurs controverses et formations professionnelles.

Tableau 1. Le budget culturel synthétique des communautés d'agglomération

| Domaine | Pourcentage du budget culturel |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| Service culturel d'agglomération | 12% |
| Patrimoine | 1% |
| Enseignements | 33% |
| Lecture Publique | 28% |
| Spectacle vivant | 12% |
| Collections et expositions | 10% |
| Cinéma & audiovisuel | 1% |
| Culture scientifique | - |
| Inter-domaines | 3% |
| Total | 100% |

Chiffres : Négrier, Préau & Teillet 2008

Dans les processus communautaires, une place doit être faite à l'activité de diagnostic : ils permettent aussi, en général, de balayer quelques idées reçues, comme celle qu'il n'existe que deux alternatives : maintenir la compétence municipale sur la culture ou tout transférer à la Communauté. En réalité, plusieurs modèles existent qui nuancent très fortement cette idée.

3. Les modèles

Une fois établi le constat d'une pluralité de motivations, de soutien ou de réticence à l'égard de l'intercommunalité culturelle, il n'est pas très surprenant de constater l'hétérogénéité des stratégies d'intégration de la compétence culturelle au sein des communautés d'agglomération. Les modèles qui vont suivre sont des types idéaux, en ce sens qu'ils traduisent une certaine logique de transfert. On indiquera cependant en préalable que ces modèles ne se retrouvent à l'état « pur » que dans peu d'agglomérations. Ils traduisent une logique dominante, à côté de laquelle peuvent exister des amorces d'actions empruntant à un autre de ces modèles. Ceux-ci conservent leur utilité pour analyser les principes en action.

Pour établir ces modèles, nous sommes partis d'une vision synthétique des grands domaines qui témoignent en général de la culture, en tant que catégorie d'intervention publique. Ce découpage en six domaines fait l'objet d'une classification en fonction de l'envergure (Rayonnant, Municipal, Proximité). des objets concernés : équipements, événements.

Tableau 2. La culture dans l'espace communautaire

| Domaines | Lecture Publique | Spectacle vivant | Événements | Arts plastiques | Enseignement | Patrimoine |
|-----------|---------------------------------------|---|--------------------|--|----------------------------------|------------------------------------|
| Rayonnant | Médiathèque centrale | Auditorium Opéra Théâtre | "Grands" Festivals | Centre d'art Grand musée | Conservatoire National De Région | Monuments historiques classés |
| Municipal | Bibliothèque Municipale | Salles de spectacles Théâtres municipaux | Festival Municipal | Musée municipal Salles d'expo | Écoles Municipales Agréées | Archives & Patrimoine Municipaux |
| Proximité | Bibliothèque de quartier, associative | Lieux et compagnies privés et associatifs | Fêtes de quartier | Galleries et musées privés / associatifs | Écoles associatives | Patrimoine Vernaculaire Associatif |

À partir de cette classification, on peut retenir quatre modèles, si l'on écarte le cas, encore assez répandu, où l'affichage ne débouche sur aucune action réelle.

Le transfert du rayonnant est un modèle intéressant du point de vue des transferts de charge et donc des retombées fiscales, puisqu'il concerne des équipements

lourds. La progression du coefficient d'intégration fiscale a ici deux inconvénients : sa faisabilité politique, puisque ce modèle alimente la crainte d'un transfert au profit presque exclusif de la ville-centre ; le risque que l'intervention communautaire ne se limite qu'à un simple transfert de guichet financier, sans innovation culturelle territoriale.

Le transfert d'un domaine (exemple : la lecture publique) est moins rentable sur le plan fiscal, mais il présente l'avantage de ne pas concerner que la ville-centre, et d'inaugurer une politique culturelle communautaire à partir d'un secteur qui concerne l'ensemble d'une chaîne d'action publique. Le transfert d'un bâtiment d'envergure est accompagné de celui des subventions accordées à des bibliothèques pouvant rester de statut associatif. La Communauté se donne les moyens d'un spectre territorialement large, mais culturellement étroit. On peut en attendre des effets d'apprentissage qui pourraient, dans un second temps, se diffuser à d'autres domaines.

Ce n'est pas un hasard si la lecture publique est actuellement en tête des transferts de compétence, devant les enseignements artistiques. Ces deux domaines présentent la caractéristique commune de ne pas être seulement présents dans les villes-centres, mais de mailler, même imparfaitement, un territoire communautaire.

Le transfert de tous les équipements permet de cumuler un volume important de transferts, qui se traduit par de considérables retombées fiscales. Il permet en outre d'articuler deux niveaux entre eux et d'entamer une logique d'aménagement culturel du territoire, par exemple fondé sur un schéma de développement communautaire. Son inconvénient est, lorsqu'il est simultanément, de multiplier les coûts d'apprentissage au même moment. Il doit également affronter un risque : celui de la coupure institutionnelle entre la culture « professionnelle », celle des équipements (d'échelle désormais métropolitaine) et la culture « associative », le plus souvent amateur, proche du « socioculturel », qui reste d'échelle municipale. Ce modèle implique une coordination active entre institutions.

Le transfert de toute l'action culturelle est maximaliste en termes fiscaux et de cohérence de l'action culturelle sur le territoire communautaire. Politiquement rare, il doit aussi affronter deux risques. Le premier est la centralisation du pouvoir, y compris pour des démarches associatives dont l'univers est pourtant municipal voire infra-municipal. Ceci suppose de recourir à des formules de co-décision au sein de l'exécutif communautaire, voire à des dispositifs de déconcentration des politiques culturelles (pôles ou secteurs géographiques communautaires). L'autre risque est de figer l'évolution des initiatives culturelles, en la faisant dépendre d'un consensus du conseil communautaire. Dans ce cas, le schéma communautaire doit par exemple prévoir un droit à l'expérimentation municipale.

La coexistence de ces « modèles » conduit à une réalité culturelle intercommunale encore très diverse, comme en témoignent les tableaux suivants.

Tableau 3. Les budgets culturels communautaires (budgets de fonctionnement 2005)

| | |
|---|-----------|
| Budget moyen d'une communauté d'agglomération | 3 900 000 |
| Budget médian d'une communauté d'agglomération | 2 000 000 |
| Budget moyen d'une communauté de communes | 206 000 |
| Budget médian d'une communauté de communes | 50 000 |
| Effort culturel (% de la culture dans le budget global) | 4% |

Chiffres : Négrier, Préau & Teillet 2008

Les écarts entre moyennes et médianes du tableau 2, d'ailleurs plus forts entre communautés de communes qu'entre intercommunalités urbaines, suggère qu'en ce domaine (comme en d'autres d'ailleurs), un groupe d'EPCI tire le mouvement vers le haut. Les 80 millions d'euros de budget culturel de Montpellier Agglomération en sont une parfaite illustration.

Mais une politique culturelle communautaire concerne aussi des domaines très divers, dont le rattachement à un équipement, en dépit de la définition légale, n'est pas la règle. Bien des communautés se lancent aujourd'hui dans le financement d'événements culturels, tels que les festivals, sans que ceux-ci soient pour autant liés à un équipement en particulier. Ceci dit, les budgets parfois très importants atteints par la culture suggère que celle-ci peut représenter une réelle valeur ajoutée communautaire, à au moins trois niveaux :

- Dans la dynamique d'intégration fiscale, le nombre d'équipements que la culture représente peut renforcer les ressources intercommunales ; certaines communautés dépassent déjà le chiffre de 15 équipements transférés à l'échelle communautaire : Amiens, Clermont-Ferrand, Montpellier, Plaine Commune, Évry, Caen.
- Dans la territorialisation des équipements, qui relèvent d'un schéma d'aménagement et bénéficient à une population élargie, notamment au sein de communes périphériques. Cela concerne plus spécifiquement les équipements de lecture publique et d'enseignements artistiques, qui sont nettement en tête des transferts réalisés.
- Dans la confortation des ressources dont bénéficient les équipements culturels ainsi transférés, par rapport à leur état antérieur, dans le giron des compétences municipales. L'intercommunalité culturelle, qui a, à 75%, fonctionné par transfert d'équipement existant, est également à l'origine de la création d'équipements qu'une municipalité, fût-elle la ville centre, ne pouvait assumer.

Naturellement, il convient de ne pas confondre forme et fond. Les justifications d'une action communautaire sont nombreuses. Elles incitent souvent à penser que tout transfert est un bien en soi pour la culture. Or la confortation financière peut parfaitement se traduire par une régression artistique, comme lorsque, à l'instigation d'un élu nouvellement en place, la direction d'une scène conventionnée par le ministère de la Culture est remplacée par un prestataire de service qui, pour un prix supérieur, fera de cette scène le lieu d'accueil de tournées et de spectacles

commerciaux. Cet exemple met en garde, en matière de culture comme dans d'autres domaines, contre le transfert perçu comme une fin en soi. Un transfert offre, à la condition d'être pensé dans sa forme (son dispositif) et son fond (sa substance culturelle et artistique), de multiples voies d'enrichissement territorial.

Enfin, il convient de rappeler que ce mouvement s'opère dans un triple contexte :

- Celui d'une extension démographique qui se situe majoritairement à la périphérie des villes, et qui questionne le devenir de l'urbain comme valeur sociale, politique et environnementale.
- Celui d'une difficulté d'intégration, selon une logique républicaine héritée, de populations aux origines, univers et ressources disparates.
- Celui d'un essoufflement des capacités de l'État à faire vivre au concret les idéaux de solidarité et de développement territorial.

4. La réforme territoriale et son incidence intercommunale et culturelle

Sur ces trois points, l'intercommunalité émerge comme une réponse incomplète et transitoire, si ce n'est parfois paradoxale. Mais chacun peut voir combien l'intercommunalité constitue, de façon assez consensuelle pour les partis dominant le jeu local, une perspective confirmée voire renforcée par la réforme territoriale. Que ce soit en contexte urbain, avec les métropoles et pôles métropolitains, ou en milieu rural avec les perspectives de fusion ou d'extension des regroupements, les intercommunalités seront passées, en 15 ans, du statut d'échelle subsidiaire et technique à celui de quasi collectivité territoriale. On peut rapidement mentionner les principales dispositions de la loi du 16 décembre 2010 qui touchent à l'intercommunalité :

1. L'achèvement intégral au 1er juin 2013 ;
2. La réalisation de nouveaux Schémas départementaux de Coopération Intercommunale, pour fin 2011 ;
3. La rationalisation des périmètres, en concertation avec la CDCI et les communes, avec un pouvoir renforcé du préfet qui montera en capacité d'imposer des regroupements au fur et à mesure que l'on se rapprochera de l'échéance de juin 2013, en cas de désaccord des élus.

Parallèlement, l'onction du suffrage universel direct devrait parachever ce qui est, jusqu'à présent, plutôt une légitimation par l'action publique. L'élection directe des conseillers (avec un scrutin fléché de type loi PLM), la limitation de la taille de l'exécutif (à 20% de l'Assemblée et à 15 Vice-Présidents), ainsi qu'une représentation plus fidèle à la population (en nombre de sièges en fonction des habitants) figurent au rang des dispositions censées démocratiser l'intercommunalité et rationaliser sa gouvernance.

Du côté des moyens, le renforcement passe par la mutualisation des services au sein du bloc local, entre les deux niveaux d'administration, et la possibilité d'harmonisation fiscale entre toutes les ressources dont la gestion pourrait être

confiée aux communautés (Taxe d'Habitation, Taxe Foncière, Taxe sur le Foncier Non Bâti, etc.).

Enfin la loi procède à la création de nouvelles institutions de coopération, qui n'innovent pas forcément par rapport aux différents instruments déjà promus ou installés dans le passé : les métropoles (au moins 500000 habitants), évoquent une vision renforcée des actuelles communautés urbaines. Initialement dotées de compétences majeures, notamment issues des attributions départementales et régionales, leur envergure a été revue à la baisse à l'issue des navettes parlementaires et des compromis entre fédérations de collectivités – et notamment l'Assemblée des Communautés de France, plutôt dominante à l'Assemblée Nationale contre l'Association des Maires de France, mieux en cour au Sénat.

Le pôle métropolitain compte au moins 300 000 habitants, entre EPCI dont l'un au moins atteint 150000 habitants, sur des compétences ciblées telles que les projets en matière de recherche, de développement économique ... ou de culture. Ce pôle a quelque parenté avec le rêve des réseaux de villes que la DATAR formulait dans les années 1990. Il pourrait bien être utilisé comme un « artifice » intercommunal : ce sont en effet des communautés voisines qui, n'entendant pas aller jusqu'à la fusion pour préserver leur autonomie ou leur standing socio-économique, pourraient bien faire « le geste » d'un pôle, semblant de coopération pour éviter la principale : la solidarité territoriale. On y pense, par exemple, entre Marseille et Aix-en-Provence, depuis des lustres intégrées à la même aire urbaine, pourtant.

Quant à la commune nouvelle, elle procède en général de communautés qui ont si bien fonctionné, où l'esprit de confiance mutuelle a à ce point pris le dessus sur la défiance aux marches, que l'on peut y passer de l'intercommunalité à l'intégration néo-municipale, tout en préservant, pour des attributions « locales », l'identité des communes fusionnées. C'est la loi Marcellin de 1971 sur les fusions de communes, à quelques alinéas près.

Il reste à mesurer la profondeur des disparités d'intensité, de moyens et de stratégies qui seront le lot, pour la culture comme pour les autres domaines, de la différenciation territoriale à la française que n'a pas réellement abordé la loi du 16 décembre 2010. Cette différenciation territoriale a été déjà présentée comme le résultat de l'autre réforme majeure, celle du 31 décembre 2009 sur les finances locales, avec la suppression de la Taxe Professionnelle et la forte limitation du pouvoir fiscal local (Négrier 2010). Plus que jamais, cette différenciation mériterait un débat, à la fois sur son intensité, ses causes, mais aussi, et peut-être surtout, sur son équité.

Estèbe, Ph. (2008), Gouverner la ville mobile, PUF, Paris

Négrier, E. Préau J. et Teillet, Ph., Intercommunalités : le temps de la culture, Editions de l'OPC, Grenoble 2008

Négrier, E. (2010), « La différenciation positive », dans J.C.Nemery (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, Paris : L'Harmattan, coll. Gralé, p.315-324

Rousseau, M.P. (2004), La nouvelle architecture fiscale locale et les enjeux d'intégration et de développement économique des territoires, CEIL – Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales, Septembre, Paris