



HAL
open science

Une culture solidaire, donc communautaire.

Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

| Emmanuel Négrier. Une culture solidaire, donc communautaire.. 2008. hal-01444204

HAL Id: hal-01444204

<https://hal.science/hal-01444204>

Preprint submitted on 23 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.

UNE CULTURE SOLIDAIRE, DONC COMMUNAUTAIRE

*Synthèse personnelle tirée d'une lecture des
Assises de la Culture en Boulonnais, de ses
groupes de travail et d'autres documents*

Emmanuel NÉGRIER

Directeur de Recherche CNRS
CEPEL, Université de Montpellier I

negrier@univ-montp1.fr

Montpellier, 18 décembre 2008

La communauté d'agglomération du Boulonnais existe, à périmètre constant de 22 communes, depuis 1994. Cela en fait sans doute l'un des territoires intercommunaux les plus enracinés de France. Contrairement à la plupart des agglomérations (hors Ile-de-France), la ville-centre, Boulogne-sur-mer, n'y dispose que d'une majorité relative en population (37%). Son niveau de richesse est inférieur à celui de bien des communes de l'agglomération, même si sa centralité lui impose les charges correspondantes. Le niveau atteint par la fiscalité commune, ainsi que l'absence de fiscalité additionnelle indiquent que les marges de manœuvre financières sont limitées.

Cela n'interdit nullement la CAB de s'intéresser à la culture, et depuis longtemps. On la trouve à deux titres dans les compétences communautaires. Ce sont tout d'abord les équipements structurants d'intérêt communautaire, en fonctionnement ou en projets, qui appartiennent au secteur culturel. Certains étaient déjà à la charge du district urbain, comme les projets de salle culturelle à Neufchâtel-Hardelot et Boulogne. D'autres ont fait l'objet d'un transfert de gestion vers la CAB, comme le Conservatoire à Rayonnement Départemental du Boulonnais – CRDB). Ce sont ensuite les compétences facultatives détaillées par la nouvelle rédaction de 2006 :

- Promotion de l'enseignement artistique dans la continuité du dispositif «Site pilote» : mise en réseau des écoles de musique de l'agglomération, aide aux projets de ces écoles associées, diffusion d'événements culturels liés aux enseignements dispensés par le CRDB) ;
- Soutien technique aux manifestations culturelles portées par les communes de la Communauté d'agglomération en vue d'équilibrer la répartition de l'offre culturelle sur le territoire et à celles portées par la Communauté d'agglomération dans le cadre de la promotion de l'enseignement artistique ;
- Sensibilisation aux pratiques artistiques en partenariat avec l'Éducation Nationale dans le cadre d'un dispositif contractuel ;
- Communication des actions culturelles portées par les communes ou les associations ayant un rayonnement intercommunal et déclarées d'intérêt communautaire.

Une caractéristique importante de cette compétence est l'accent que les acteurs politiques ont mis à ce que le « projet culturel de territoire » fasse l'objet d'une « démarche participative », celle qui nous amène précisément à ce travail de synthèse. Le domaine a fait l'objet d'un investissement précoce au sein du conseil de développement durable de l'agglomération (CDD), qui a joué un rôle moteur dans la mise sur l'agenda boulonnais de cet enjeu. Le champ culturel boulonnais intègre désormais les équipements et projets suivants :

NAUSICAA – Centre National de la Mer

ARENA – Centre d'Interprétation de la Nature

Le Conservatoire à Rayonnement Départemental du Boulonnais (CRDB)

La salle à vocation culturelle 58-60 avenue J.Kennedy

L' École de Musique de Wimereux (1^{er} janvier 2007)

L' École de Musique de Saint-Martin (1^{er} janvier 2009)

Le Projet d'implantation d'une salle culturelle place de la République à Boulogne

Le Projet d'implantation d'une salle culturelle à Neufchâtel-Hardelot.

Le budget culturel de la CAB¹ atteint en 2008 un montant de 6 millions d'euros sur environ 79 millions de budget global, soit 7,6% d'un effort culturel où les charges d'investissement pèsent fortement, en lien avec les travaux qui concernent le conservatoire. Les dépenses de fonctionnement (3,6 millions sur un total de 65 millions) représentent 5,5% du budget, soit légèrement plus que la moyenne nationale que nous avons mise en évidence récemment.

Comparativement, la CAB est donc l'une des communautés à avoir un niveau relativement important de compétence communautaire. Mais elle-ci relève plus de la liste raisonnée (et fragmentaire) d'équipements rayonnants, de financement d'événements dont certains relèvent d'une programmation directe par la CAB (festival *Poulpaphone* de musiques actuelles, *Semaines de la Danse*, *Semaines musicales*) et d'autres d'une politique de subvention d'opérateurs extérieurs (festival de la *Côte d'Opale*, festival *d'Hardelot*), que de l'élaboration d'un véritable projet culturel, ou d'une politique culturelle communautaire.

En 2007, les Assises de la Culture en Boulonnais ont donc traduit l'orientation participative du projet culturel de territoire. Elle découle notamment d'un rapport rédigé pour la CAB en mai 2003 par Francis Senet, puis des travaux du CDD en la matière, débouchant sur un rapport de la Commission Culture datant de l'automne 2006. Cette orientation est reprise dès la première rédaction de la compétence culturelle : « mise en œuvre d'une démarche participative visant à définir le projet culturel de territoire ». Là où beaucoup d'agglomérations ont choisi la forme, incantatoire et orale, de l'appel à la participation, la CAB a entériné la forme écrite de l'engagement politique. Nous reviendrons sur ce choix plus loin.

Les Assises elles-mêmes ont réuni près de 200 personnes². Sur les 160 que nous avons recensées, 58 étaient de Boulogne, 46 d'autres communes de l'agglomération, 30 du reste du département, 23 de celui du Nord ou d'autres en France. Cela témoigne d'une réactivité étendue à l'orientation participative.

Au-delà des échanges qui les ont marquées, ces Assises ont débouché sur la constitution d'une commission mixte Élus-CDD. Celle-ci a donné naissance à trois groupes de travail thématiques : patrimoine – jeunesse – maillage du territoire, chargés d'amener à l'élaboration du projet culturel de territoire. Ces groupes étaient ouverts à toute personne intéressée, depuis les élus jusqu'aux citoyens en passant par les techniciens et acteurs culturels. Ils se sont réunis chacun à trois reprises. Il nous revient d'en faire l'examen critique et d'en tirer des pistes utiles en termes d'action publique communautaire pour la culture.

¹ Ce budget n'intègre ni NAUSICAA ni ARENA qui, bien que participant de la compétence culturelle, sont pris en charge par d'autres compétences et services (développement économique).

² Compte non tenu des quelque 350 personnes ayant participé à la seule conférence de Michel Onfray

1. Un débat nourri, polymorphe et généreux

Alors qu'il est fréquent que les grand'messes accouchent d'engagements de pure forme, les Assises de la Culture en Boulonnais ont véritablement donné naissance à trois groupes de travail dont l'affluence a été régulière (112 personnes au total), et légèrement supérieure au nombre d'acteurs de l'agglomération (104) qui s'étaient mobilisées pour les assises. La composition des groupes, où un certain nombre d'acteurs étaient communs aux trois, montre une forte domination d'acteurs culturels et d'élus, au détriment de « simples » citoyens. Ce phénomène est une constante des instances participatives, dès lors qu'elles ne s'appuient pas sur le tirage au sort des participants, mais sur leurs intérêt et volonté.

En termes de représentation communale, seules 7 sur 22 sont restées totalement en dehors du dispositif. Ce sont, sans surprise, les plus petites de l'agglomération à l'exception de Equihen-plage (2943 h.) et, dans une moindre mesure, de Dannes (1258 h.). À l'opposé, 8 communes sont présentes dans au moins deux groupes. Il s'agit des plus importantes : Boulogne, Saint-Martin, Le Portel, Condette, Neufchâtel-Hardelot, Saint-Étienne, Wimereux et Wimille.

Cette représentation étendue des territoires du boulonnais témoigne déjà d'une réussite à sortir de la seule problématique, si fréquente en France, de la ville-centre. Elle n'a pas simplifié les échanges pour autant.

La priorité donnée à l'échange le plus large d'idées a eu pour corollaire l'absence presque totale d'organisation des débats. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que ces derniers aient eu deux caractéristiques :

- le foisonnement d'opinions
- les effets de leadership

Le **foisonnement d'opinions** est un excellent signe de vitalité démocratique. Il prouve que les participants n'ont pas en tête une dimension purement technocratique de la CAB, mais souhaitent au contraire débattre, à son sujet, des grands enjeux de politique et de culture. Le changement d'échelle a donc revêtu une dimension de refondation des objectifs et des politiques culturelles à Boulogne. Le constat général est, d'une part, que face à une vitalité culturelle incontestable de la société boulonnaise, l'offre culturelle publique est insuffisante en termes de rayonnement territorial, d'équipements d'envergure. Cette vitalité ne préjuge pas de considérations sur la qualité de l'offre artistique, qui excèdent le cadre de notre réflexion. Elle souffre surtout d'un défaut de coordination et de partage d'une information systématique sur les ressources culturelles territoriales.

D'autre part, il se dégage un « référentiel » boulonnais en matière de culture : sa dimension intrinsèquement sociale. Alors que le socioculturel est recouvert, dans bien des agglomérations, d'une connotation péjorative, le rôle social de la culture est une préoccupation permanente des acteurs qui sont intervenus, depuis les dirigeants de structures d'excellence jusqu'aux artistes, élus locaux ou représentants associatifs, dont c'est plus naturellement le discours. Le rôle social (et territorial, par conséquent) de la culture n'est pas opposé, dans les échanges, aux finalités

patrimoniales, créatives ou éducatives. Il est l'une des conditions, spécifiées localement, de leur légitimité. Ce référentiel bouloonnais doit être considéré comme un point d'appui des perspectives intercommunales.

Quant aux **effets de leadership**, ils sont la conséquence de l'absence d'organisation des débats. Du même coup, un certain nombre d'acteurs ont pu, de façon logique, promouvoir leur propre vision du développement culturel intercommunal. On a vu ainsi émerger, sans beaucoup de motivation préalable, sans beaucoup de discussion non plus sur le sens de la proposition, les perspectives d'un chef de projet du maillage territorial, d'un transfert de l'École Municipale d'Art, de Pays d'Art et d'Histoire. Nous ne discutons pas ici la pertinence de la proposition, mais la manière dont chacune est venue dominer le débat tout entier, au point de sembler avoir été, dès le départ, la seule motivation du groupe. Les propositions qui émanent de ces groupes figuraient d'ailleurs au titre des propositions du CDD, avant même la tenue des Assises. C'est à la fois leur légitimité et une limite à l'exercice participatif. Cela explique pourquoi certains « simples citoyens » ont exprimé leur agacement devant le décalage entre des prises de position très sensibles à une version sociale de la démocratisation culturelle, et des propositions très influencées par des codes et intérêts professionnels.

2. Orienter l'action communautaire

Le temps passé dans les groupes à faire, de façon impressionniste, l'état des lieux et d'autre part à refonder la politique culturelle se paie d'un manque de cohérence. Elle se vérifie au travers de la manière dont les groupes ont conclu leurs travaux et de l'incertitude qui a pesé sur leur durée et leur devenir. Certes nous disposons de propositions très concrètes : passer du label « Ville d'Art et d'Histoire » à celui de Pays d'Art et d'Histoire ; recruter un chef de projet sur le maillage territorial du spectacle vivant ; transférer l'École Municipale d'Art à l'agglomération. Mais ces propositions ne reposent pas sur une définition préalable et stable de l'agglomération en tant qu'acteur culturel public.

La notion de Pays d'Art et d'Histoire a longtemps hésité sur le territoire concerné : celui du pays, qui déborde le périmètre de la CAB ; celui de toute la CAB, intégrant donc des communes éventuellement réticentes à l'égard du projet ; celui d'une partie seulement de la CAB... Par ailleurs, il s'agit d'une vision très spécifique du patrimoine, qui fait l'impasse sur bien des aspects des politiques patrimoniales (impasse totale sur le Château Musée ; peu de mise en relation entre patrimoine, animation et création contemporaine ; pas de discussion des liens entre territoires : avec les politiques patrimoniales des conseils général et régional, par exemple).

La thématique du chef de projet sur le maillage territorial a été abordée de façon inverse par rapport à ce que la logique aurait voulu : approcher d'abord la définition d'un projet, avant de le doter d'une direction humaine. Il a néanmoins été question de la vocation culturelle de la CAB, mais de façon peu stabilisée : harmonisation des calendriers du spectacle ; lieu d'initiation d'une offre culturelle inédite sur le territoire ; lieu de définition d'un inventaire des structures... Cette thématique, qui

aurait d'ailleurs pu aborder bien d'autres domaines, est restée étroitement dédiée au spectacle vivant. Sur ce thème, elle a vu naître une polémique avec la création, en plein processus, d'une initiative qui « double » le travail des groupes : Scènes Voisines, entre Boulogne et Saint-Martin. Une initiative qui, pour les uns, est à l'avant-garde des vœux des groupes et, pour les autres, une pure trahison du processus acté initialement.

Quant au transfert de l'EMA à l'intercommunalité, il s'agit de l'un des « serpents de mer » boulonnais (au même titre que la construction de deux salles culturelles à Boulogne et Neufchâtel-Hardelot). Le groupe Jeunesse s'est achevé sur cette proposition, sans que les motivations en soient particulièrement développées. Ce dossier, qui semble confronté à une ambivalence du politique quant à sa pertinence, a fini par éclipser tous les autres : inventaire des groupes musicaux ; réflexion sur une action en réseau ; création de salles, rayonnement du conservatoire sur le territoire, etc...

D'une manière générale, les groupes n'ont pas cherché à se substituer au décideur public, ce qui est parfois le travers (et l'échec) des instances participatives. Ils ont exprimé des souhaits communs, comme la nécessité d'un inventaire de l'activité, de l'offre et, même, de la demande culturelles sur le territoire. Elles ont plutôt considéré la CAB comme un espace politique complexe, où les décisions étaient délicates, lentes à aboutir. Mais il s'agit aussi, pour tous les acteurs, d'une nouvelle frontière indéniable de l'action culturelle : l'horizon des défis contemporains. Cependant, l'activité de ces groupes a été insuffisante pour apporter un diagnostic sans ombre à l'acteur politique. Il manque en effet plusieurs ingrédients dans ce panier de résolutions :

A. Les groupes ont eu **tendance à cibler** un domaine de prédilection : spectacle vivant pour *Maillage* ; enseignement artistique pour *Jeunesse et Formation* ; Pays d'art et d'Histoire pour *Patrimoine*. Du coup, des pans entiers des politiques culturelles potentiellement communautaires sont restés dans l'ombre : lecture publique, culture scientifique et technique, politique muséale, soutien à la création, politique en matière d'événements ; ces secteurs ont été manifestement délaissés par les participants, à quelques références subsidiaires près, pour certains.

B. **Les critères** justifiant le passage de telle ou telle action ou structure à l'échelle intercommunale n'ont fait l'objet d'aucune discussion réelle. On sait que la CAB a évoqué, dans ses statuts, la notion d'équipement structurant. Mais en fonction de quoi, en culture, est-on structurant ? Par le rayonnement, par la structure de la fréquentation, par l'aménagement territorial, par l'importance stratégique ... Aucune réponse à ce sujet, car aucun débat, si ce n'est la référence à l'origine territoriale (60/30 entre ville centre et autres communes de l'agglomération) des élèves de l'EMA.

C. **L'action culturelle des autres collectivités territoriales**, à propos des domaines ciblés par les groupes, n'a pas été évoquée, encore moins prise en compte dans la réflexion sur une compétence communautaire étendue. Seul le retrait de l'État a été évoqué, d'une manière assez générale, ainsi que sa stratégie en matière

de label (PAH) sur un dossier. Le département et la région n'ont pas été mentionnés comme éventuels partenaires d'une politique culturelle communautaire. De même, les entreprises et chambres consulaires n'ont pas été mentionnées, alors même que certains projets artistiques (et notamment sur l'espace emblématique du port) les concernent directement.

D. Si la dimension sociale d'une action culturelle et artistique est bien le référentiel d'une politique en boulonnais, on aurait pu évoquer le lien entre ce social général et **la solidarité territoriale** en particulier. Faut-il une politique qui concerne directement chaque espace ? Faut-il au contraire que la culture soit un élément de solidarité active, permettant à certains territoires, mal servis socio-économiquement, d'être desservis au plan culturel ? Quelle est la voie pour définir, de la façon la plus stable possible, le compromis entre le rayonnement nécessaire de la ville centre et l'aménagement culturel de l'ensemble du territoire ?

On le voit, les groupes de travail, dans la foulée des Assises, ne sont pas parvenus à éclairer totalement le parcours de la compétence culturelle communautaire. C'est assez logique, compte tenu des personnes associées à la discussion, et du statut informel des assemblées réunies. Il revient désormais au politique de prendre, pour la culture, ses propres responsabilités. Pour cela, nous devons aborder, en fonction des éléments développés, mais aussi de ceux qui manquent, un développement plus proche de préconisations.

3. Définir le projet culturel du Boulonnais

Ce qui nous sépare d'une réelle définition du projet, qu'il incombait aux groupes d'approcher, nous est désormais plus clair. Cela ouvre sur trois tâches qui, s'adressant aux élus, nous semblent prioritaires, et en deux principes stratégiques.

A. Les tâches

- 1 : Établir un inventaire des ressources culturelles du boulonnais, par domaine.
- 2 : Arbitrer sur les critères d'intérêt communautaire, et sur les principes de transfert de compétence à la communauté d'agglomération
- 3 : Décider sur les 3 suggestions les plus soulignées par chacun des groupes : création d'un pays d'art et d'histoire ; transfert de l'EMA à la CAB ; définir une politique de maillage territorial.

B. Les principes stratégiques

1. Une culture communautaire à vocation sociale et territoriale

Les compétences culturelles sont, certes, trop sérieuses pour être laissées entre les mains des seuls professionnels. Mais elles courent un grand danger de délaissement si elles sont, comme aujourd'hui, doublement fragmentées : d'une part entre les mains d'une pluralité d'adjoints sur Boulogne ; d'autre part entre le niveau municipal et le niveau intercommunal. Cet état des choses est préjudiciable à la bonne gestion

des fonds publics pour la culture. Il est un obstacle à la bonne compréhension de la chose publique par les citoyens. Il ne facilite pas le partenariat avec les autres échelles d'action publique et les partenaires privés, lucratifs ou non. L'affirmation d'un projet communautaire peut, par ailleurs, être l'occasion de desserrer l'étau des contraintes financières, puisque tout transfert d'équipement s'accompagne d'une amélioration du Coefficient d'Intégration Fiscale, et donc d'une bonification des dotations nationales.

Ce premier principe implique de dépasser l'actuel morcellement des responsabilités en fonction d'une vision fantasmagique du clivage communes/CAB.

2. Une culture de la mutualisation

Les conditions sont aujourd'hui réunies pour que les transferts d'équipement culturel, qui étaient jadis l'objet des pires craintes, se déroulent dans un cadre évolutif et transactionnel, et non dans une atmosphère de rupture brutale. Entre les communes et l'intercommunalité, une formule mixte est possible, qui associe des formes de mutualisation où la commune peut concourir à l'exercice d'une compétence communautaire. Cet esprit de mutualisation, lié au renforcement annoncé du couple commune-intercommunalité, rend possible le maintien des acteurs municipaux dans la dynamique d'équipements devenus communautaires. C'est là une voie qu'il convient donc d'explorer sans *a priori*, et pour un ensemble d'équipements qui, encore aujourd'hui en bouloonnais (mais pas forcément dans d'autres agglomérations) sont considérés comme définitivement municipaux.

La CAB est aujourd'hui au milieu du gué. Nous avons acquis le sentiment que la situation actuelle, intermédiaire, ne fait pas d'elle un acteur culturel à part entière, mais en constitue déjà l'amorce. Cette incomplétude ne peut être destinée à s'inscrire dans la durée, sauf à induire de multiples effets indésirables : fragmentations entre services et niveaux, des économies publiques, manque de dynamisme dans le développement culturel, déficit de projet culturel. À l'heure où la culture fait figure de ressource de développement urbain, Boulogne offre une coloration originale, sociale et territoriale, à un tel projet communautaire. À l'heure où les ressources fiscales se tarissent, où l'additionnalité n'est pas à l'ordre du jour, les transferts d'équipements sont des sources d'efficience de l'action publique, au service de la culture.

Population des communes du Boulonnais et présence dans les groupes de travail
(base : recensements effectués de 2004 à 2007 - sauf 4 communes)

Communes	Population	Patrimoine	Formation	Maillage
Baincthun	1316	Oui		Oui
Boulogne-sur-mer	44646	Oui	Oui	Oui
Condette	2585	Oui	Oui	Oui
Conteville les Boulogne	445			
Dannes ¹	1258			
Echingehn	372			
Equihen-plage	2943			
Hesdigneul les Boulogne ¹	579			
Hesdin l'abbé	1915	Oui		
Isques	1151		Oui	
La Capelle les Boulogne	1491	Oui		
Le Portel	10057	Oui		Oui
Nesles	1051			
Neufchâtel Hardelot	3784	Oui		Oui
Outreau	14570		Oui	
Pernes les Boulogne	467			
Pittefaux	122			
Saint-Etienne au Mont	5068	Oui	Oui	
Saint Léonard ¹	3952		Oui	
Saint-Martin Boulogne	11516	Oui	Oui	Oui
Wimereux ¹	4721	Oui	Oui	
Wimille	4380	Oui	Oui	Oui
Total	118389	36 participants²	38 participants²	38 participants²
Communes représentées		11	9	7

¹ : chiffre de 1999

² : participants différents, incluant les participants à plusieurs groupes

