



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

Montpellier, la ville inventée

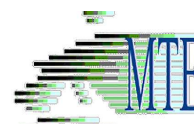
CULTURE

Emmanuel Négrier, CEPEL

Février 2008



Avec le soutien de :



**MUTATIONS DES
TERRITOIRES
en Europe –
FRE 3027**

la culture, projet métropolitain ?

Le transfert de la culture à l'échelle intercommunale, dans le cas de Montpellier, s'est opéré de façon massive, selon une logique d'opportunité politique et de continuité institutionnelle. Contrairement à d'autres agglomérations où ces changements ont été précédés de phases, plus ou moins longues et spécialisées, de diagnostics territoriaux, l'agglomération montpelliéraine a d'abord hérité d'opérateurs et d'équipements avant que de pouvoir en définir la logique globale. C'est ce qu'exprime le premier paradoxe d'un financement culturel sans réelle politique culturelle, auquel a succédé une phase, encore en cours, de définition globale d'une politique métropolitaine de la culture. Celle-ci doit s'appuyer sur une logique de schéma territorial, associer excellence et solidarité, articuler rayonnement et proximité. La gouvernance métropolitaine de la culture suppose la mise en œuvre de coopérations à plusieurs niveaux, depuis celui de l'État et du conseil régional, jusqu'aux rapports entre communes et intercommunalités, où le conseil général peut jouer, selon les secteurs, un rôle de médiation original.

Dans le concert français, la métropole montpelliéraine est aujourd'hui l'une des toutes premières actives en matière culturelle. Elle fait partie, avec celle d'Annecy, d'Amiens ou de Clermont-Ferrand, des intercommunalités qui ont choisi d'associer la culture à l'identification plus globale du projet métropolitain. De telles stratégies rencontrent des difficultés communes, parmi lesquelles la réticence des élus municipaux à accepter un transfert d'équipement emblématique de l'identité municipale, ou encore la disparité des niveaux d'équipement pesant sur la mise en œuvre d'un schéma communautaire. L'orientation des opérateurs de lieux ou d'événements majeurs vers le territoire intercommunal, et non plus seulement vers celui de la ville-centre, est pareillement complexe. Elle soulève parfois le scepticisme de leurs dirigeants, dont la prise en compte de ce nouvel espace est souvent nulle. Cependant, cette incitation à se projeter sur celui-ci justifie le changement d'échelle du financement de ces structures. Elle porte également l'une des finalités de toute politique culturelle : sa démocratisation.

Dans cette perspective, Montpellier représente un cas particulier par l'intensité des transferts, mais aussi par certains instruments originaux développés pour atteindre de tels résultats. Parmi ceux-ci se trouve la politique de conventionnement avec le conseil général de l'Hérault, les déconcentrations de spectacles ou la mise en œuvre d'un fonds de diffusion théâtrale. Mais la communauté d'agglomération n'échappe pas à la règle d'une situation transitoire, de deux points de vue. Le premier concerne l'inachèvement de la politique culturelle métropolitaine, en termes de territorialisation sur l'ensemble de l'espace communautaire. À l'heure où l'on évoque de nouvelles perspectives de fusion entre agglomérations (vers celle de Sète par exemple), l'inaboutissement de la politique actuelle rejoint l'inachèvement communautaire, dans un vaste espace urbain (de Sète à Nîmes) où la métropolisation dépasse en extension le seul ensemble montpelliérain. Le second concerne les relations entre niveaux communautaire et communal. Après une phase où chaque institution a fait face à une relative incertitude (celle de l'agglomération face à un ensemble d'équipements relativement hétérogène ; celle de la ville, face à l'abandon d'un certain nombre de missions), la recomposition de chacune sur une logique d'action propre et complémentaire reste sur l'agenda.

Les politiques culturelles sont, dans leur histoire, fortement attachées au phénomène urbain. En France, ce sont les villes qui ont constitué, depuis la seconde guerre mondiale, le pilier de l'offre culturelle. Elles ont été le principal partenaire de l'État lorsque celui-ci a créé un ministère, en 1959, puis a successivement développé ses attributions jusqu'à aujourd'hui (Saez 1995). Élément de l'offre urbaine, la culture ne peut être indifférente à la considérable extension de l'urbanisation, que l'on qualifiera ici de métropolisation. Celle-ci a pris, depuis 1999, un tour institutionnel, avec la mise en œuvre de la Loi Chevènement du 12 juillet 1999. Mais peu nombreux sont ceux qui pariaient alors sur la culture comme pilier de ces nouvelles institutions, et axe d'un projet métropolitain. Quand il était question d'observer et d'analyser ces mouvements, on avait plus souvent coutume d'évoquer les politiques de transport, de développement économique ou d'aménagement, révélatrices de « réelles » dynamiques métropolitaines en action. Ce qui a caractérisé Montpellier, c'est précisément le développement d'une politique culturelle, pivot de ses stratégies de distinction territoriale et de sa politique d'offre de services à la population.

La culture a été une thématique majeure, aux côtés des questions d'urbanisme, de la conquête socialiste de la mairie, en 1977. Le discours sur le désert culturel montpelliérain, partagé de façon presque unanime à l'époque, avait d'autant plus marqué les esprits que les nouvelles couches moyennes urbaines, issues de l'expansion montpelliéraine des années 1960, considéraient la culture comme l'un des domaines majeurs d'une offre municipale renouvelée (Le Galès 1993, Négrier 1993). La première politique montpelliéraine de la culture aura été fortement inspirée par une logique de service culturel de proximité, avec le modèle des Maisons pour Tous, centres socioculturels implantés dans les quartiers de la ville. Cette stratégie de maillage socioculturel, qui occupe 55% du budget culturel municipal de 1978 à 1981, est progressivement complétée, et dépassée par une politique d'équipements culturels d'une nature et d'une envergure radicalement distincte. À compter de 1982, la part des Maisons pour Tous va régresser en pourcentage du budget culturel (lui-même en très forte croissance), jusqu'à représenter 14% en 1984. Le changement gouvernemental de 1981 (et le doublement du budget de la culture) se traduit par des conventions de développement culturel qui bénéficieront à la ville.

Les élections de 1983 sont, de ce point de vue, charnière pour expliquer le passage d'une stratégie de maillage socioculturel à une politique culturelle professionnelle. Celle-ci s'établit sur la confortation de festivals (cinéma méditerranéen) d'origine associative, ou par la création de manifestations d'envergure internationale, comme le Festival de Radio-France et de Montpellier, le Festival International de Montpellier-Danse qui figurent, en France, en tant que réelles locomotives de la création et de la diffusion dans leurs disciplines respectives (Négrier 2006). Au cours de cette période, à côté d'équipement existants (Opéra Comédie, Musée Fabre), de grands équipements montpelliérains (Conservatoire National de Région, École Supérieure des Beaux-Arts, Corum Opéra Palais des Congrès) sont confortés ou créés. En matière de spectacle vivant, le Centre Dramatique National, installé au théâtre des Treize Vents, et le Centre Chorégraphique National caractérisent une politique culturelle offrant une palette complète de création et de diffusion appuyée sur les labels nationaux. Ils constituent l'armature d'une offre culturelle dont la vocation et l'envergure excèdent très largement les frontières municipales, tant en ce qui concerne leur rayonnement, leur public de référence ou leur mode de financement. C'est cette nouvelle étape de la politique culturelle qui met en question l'appui sur la seule ville de Montpellier pour en soutenir le développement. Dans le contexte des années 1980 et 1990, le ministère de la culture accompagne de façon très claire le mouvement. Par contre, le conseil régional, d'un bord politique opposé jusqu'en 2004, et le conseil général de l'Hérault, avec lequel la ville entretient des rapports conflictuels, ne sont pas de réels partenaires de cette politique municipale. S'ils investissent

le territoire montpelliérain, c'est plus en fonction de leurs propres équipements (par exemple : Printemps des comédiens pour le conseil général, Fonds Régional d'Art Contemporain pour le conseil régional) qu'aux côtés de la ville. L'appui sur le District de l'Agglomération est donc à la fois le fruit d'une nouvelle envergure des politiques culturelles municipales et la conséquence de ressources partenariales insuffisantes aux niveaux départemental et régional. Le District, qui existe depuis le milieu des années 1960 (il passe de 6 à 9 puis 12 et 15 communes, à l'orée du XXI^{ème} siècle), est sélectivement mis à contribution pour assumer, avec la ville ou en propre, la maîtrise d'ouvrage publique et le subventionnement de ces équipements et manifestations phare.

La métropolisation des politiques culturelles, qui part de cette double préoccupation, a connu une évolution considérable. Celle-ci a largement transformé la nature des enjeux qui concernent, à Montpellier comme dans d'autres agglomérations françaises, la vocation culturelle urbaine. Il convient de l'interroger de plusieurs points de vue, que nous allons aborder successivement. Le premier est une lecture de la stratégie de transfert adoptée par Montpellier en matière de culture. Elle exprime la diversité de ce que l'on considère, pris globalement, comme un projet culturel métropolitain. Le deuxième temps sera consacré à l'analyse des partenariats intercommunaux et supra-communaux, en mettant en évidence la question du destin des politiques culturelles municipales dans un contexte métropolitain, dont on sait qu'il est juridiquement et territorialement inachevé. Le troisième temps nous permettra de comparer les dynamiques observées à Montpellier avec un panel de communautés urbaines et d'agglomération en France, dont celui constitué dans le cadre du GIP-EPAU.

1. la métropolisation de la culture à Montpellier

La politique de la culture à Montpellier est désormais une politique d'envergure métropolitaine. Ce constat résulte des transferts réalisés vers l'échelle intercommunale en matière culturelle depuis plus de 10 ans maintenant (parfois 20 ans). Il résulte aussi de l'évolution dans la manière dont ces transferts se sont opérés et ont modifié la nature des relations entre ville et intercommunalité, d'une part, et affecté le couple stratégique « rayonnement/solidarité » qui marque toute offre culturelle urbaine. On peut analyser cette évolution en distinguant deux phases, dont la dernière est au cœur des enjeux contemporains.

1.1. l'intercommunalité subsidiaire

La première phase est celle du relais intercommunal sélectif. Son référentiel est essentiellement fondé sur l'excellence artistique et culturelle. Sa traduction est majoritairement montpelliéraine et résulte de ce que nous évoquons plus haut au titre des contraintes de financement. Pendant cette période, les grands opérateurs culturels, ceux de la ville-centre principalement, viennent nourrir les compétences districales, qui se déclinent en matière de culture à partir de 1988. C'est d'abord l'École Nationale Supérieure des Beaux Arts (ESBA) qui est transférée à la structure intercommunale. En 1995, nous y reviendrons plus loin, la médiathèque Fellini est le premier équipement de lecture publique à être transféré de la ville au District. Le Corum, structure mixte (Opéra et Palais des Congrès), situé en cœur de ville, symbolise probablement le mieux ce nouveau rapport d'échelle entre équipement fonctionnel et projet métropolitain. En dehors des équipements, les manifestations d'envergure sont également portées à l'intercommunalité : le festival Montpellier Danse, qui existe depuis 1980, est porté à l'échelle du District en 1987. Le

festival Radio-France créé en 1985, deviendra une manifestation intercommunale à partir de 1991.

Dès 1990, sur 11 financements culturels phares (équipements, aides aux compagnies labellisées, festivals), le District de l'agglomération de Montpellier représente déjà 61% des financements qu'accorde la ville à ces opérateurs. On peut donc indiquer que la culture s'inscrit très précocement, à Montpellier, comme enjeu métropolitain, du point de vue des choix politiques, de la stratégie territoriale et des structures de financement. D'une certaine manière, l'intervention du District correspond à la partie la plus rayonnante des politiques culturelles municipales. Elle concerne des lieux, événements ou équipes artistiques dont la direction est assumée par des professionnels d'envergure nationale et internationale, dont la nomination est le plus souvent partagée par la ville et l'État. Ce sont aussi des professionnels qui cultivent un rapport très étroit avec le maire de Montpellier, Georges Frêche. La contribution districale est donc un bon indicateur de ce premier cercle des politiques culturelles montpelliéraines. Si le District est déjà un important financeur culturel, il ne mène pas pour autant une véritable politique culturelle.

Cette première phase, qui se déroule jusqu'au début des années 2000, est dominée par un référentiel d'excellence et cible majoritairement les grands opérateurs montpelliérains. La dimension de solidarité territoriale est très faiblement présente dans cette économie particulière. Mais elle s'identifie tout de même au travers de trois aspects. Le premier résulte des incitations qui sont faites aux opérateurs à s'intéresser spécifiquement au territoire intercommunal. L'organisation de concerts liés au festival de Radio-France dans des quartiers non centraux ou communes périphériques, l'extension des concerts éducatifs au profit des écoliers de l'agglomération participent de ce premier aspect, tout comme l'ouverture des grands lieux d'enseignement artistique (CNR et ESBAM) à l'ensemble de la population intercommunale. Le deuxième est lié à l'extension des financements du District vers d'autres destinataires que les seuls grands équipements. Des compagnies de danse (Jackie Taffanel, Didier Théron par exemple), des lieux nouveaux (Salle Victoire ou JAM pour les Musiques Actuelles), et des subventions au profit de lieux et d'équipes situées en dehors de la ville de Montpellier apparaissent dans les budgets du District. En troisième lieu figure un Fonds d'Aide à la Diffusion Théâtrale, Il a pour objectif d'aider les compagnies théâtrales à présenter leurs spectacles en dehors de la ville-centre, et notamment dans les salles, polyvalentes ou plus rarement spécialisées, existant au sein de l'agglomération. Ils constituent l'amorce d'une politique culturelle d'envergure métropolitaine, non seulement en fonction de l'excellence de ses grands équipements, mais aussi de son rayonnement solidaire sur le territoire intercommunal. Mais cette dimension reste marginale du point de vue des intentions et de la mise en œuvre d'un financement intercommunal encore largement piloté et dominé par et pour le territoire montpelliérain.

1.2. le changement d'échelle politique

On connaît les péripéties qui ont accompagné la constitution d'une communauté d'agglomération, pensée dès le départ comme une étape intermédiaire vers la création d'une communauté urbaine. Après avoir été définie sur un territoire de plus de 40 communes dont plusieurs ont fait sécession, la communauté d'agglomération a directement subi les effets du changement gouvernemental de 2002 puis de l'amendement sénatorial Blanc en 2003 pour être ramenée à un périmètre de 32 communes, puis 31, à la suite de la sécession de la commune de Palavas-les-Flots en 2004, consécutive à la mise en œuvre de l'amendement sénatorial Courteau. En 2004, la stabilisation relative des jeux politiques aboutit à une communauté d'agglomération de 31 communes. Au cours de cette même année, la gauche

emporte la majorité lors des élections régionales, et Georges Frêche devient le nouveau président de région. Pour cause de cumul des mandats, il transmet le poste de maire à Hélène Mandroux, conservant la présidence de la Communauté d'agglomération. Celle-ci va entamer une nouvelle phase politique qui est à la fois le fruit de sa stabilisation institutionnelle et des déplacements de centre de gravité de l'action publique.

En matière de culture, la communauté d'agglomération s'affirme de deux points de vue. Le premier est lié au fait que la nouvelle structure hérite d'un certain nombre de compétences exercées par le District antérieur. C'est la continuité institutionnelle. Le second est lié à de nouvelles politiques de transfert d'équipement, du niveau municipal vers le niveau communautaire. Parmi les secteurs concernés figurent la lecture publique et notamment les médiathèques d'un certain niveau, ainsi qu'un certain nombre de lieux de spectacle et d'exposition. Ce changement d'échelle (et du territoire intercommunal et du niveau de transfert de la culture à l'échelle communautaire) s'inscrit directement dans la problématique du projet métropolitain. Il pose la question de la gouvernance territoriale de la politique culturelle de façon très différente de la phase antérieure. L'institution communautaire ne fait pas que conforter son volume d'intervention et sa dynamique de transfert d'équipements. Elle se dote d'un véritable service culturel et détermine, même de façon encore sélective, ce qui apparaît comme une véritable politique publique. L'une des clefs de cette évolution résulte de la transformation du paysage politique, et du rôle qu'y joue la personne de Georges Frêche. L'une de ses traductions est l'apparition de nouveaux impératifs pour l'EPCI, et notamment celui de produire une vision à la fois rayonnante et solidaire d'une politique culturelle intercommunale. Le meilleur exemple de cette évolution est sans doute celui de la lecture publique.

Pendant les années 1980, la lecture publique n'était pas une priorité des politiques culturelles montpelliéraines. Elle l'est devenue au début des années 1990 et s'est traduite par la mise en oeuvre d'un plan de développement acté en 1993. La mise en chantier et l'ouverture, en 1995, de deux médiathèques, Victor Hugo et Federico Fellini, font entrer la lecture publique dans la stratégie culturelle montpelliéraine, après les secteurs du spectacle vivant (danse, musique, lyrique, théâtre). Sept nouveaux projets suivront, parmi lesquels une BMVR, qui deviendra la Médiathèque Centrale d'Agglomération, au cœur du nouveau quartier d'Antigone (architecture Chemetov & Huidobro, 15700 mètres carrés). De cette première phase découlera, à partir des années 2000, la réflexion sur la mise en place d'un réseau intercommunal de médiathèques.

Celle-ci doit tenir compte de plusieurs facteurs, parmi lesquels la grande hétérogénéité du réseau « virtuel ». La ville de Montpellier, qui représente environ 60% de la population intercommunale, concentre 75% des surfaces de lecture, grâce à sa politique de rattrapage des années 1990. Le poids de la Médiathèque Centrale dans ce dernier chiffre est évidemment considérable. Les communes de l'agglomération présentent des réalités très contrastées, qui vont de l'équipement de proximité (Beaulieu, Clapiers, Lavérune), de statut souvent associatif, à de véritables médiathèques (Villeneuve-lez-Maguelone, Saint-Jean-de-Védas), récentes et jouant elles-mêmes un rôle de rayonnement au profit des populations des communes voisines. Définir une action communautaire dans un domaine hétérogène est le lot commun de la plupart des agglomérations françaises. C'est ce problème qui a, pour l'instant, fortement limité l'intervention de la communauté d'agglomération en matière d'enseignement artistique. Pour la lecture publique, il imposait une double stratégie : l'élaboration d'un schéma territorial précisant les limites de l'intervention communautaire en termes d'équipement et décidant des transferts; la mise en oeuvre d'un plan visant à programmer des constructions pour s'attaquer à l'hétérogénéité de la répartition des

équipements. Le schéma d'aménagement culturel du territoire opère donc le transfert de la Médiathèque centrale (« niveau 1 ») et celui des médiathèques existantes sur le territoire de Montpellier, ainsi que celle de Pignan, le tout constituant ce que le schéma dénomme « niveau 2 ». Parallèlement est programmée la construction d'une médiathèque à Castries ; à l'est de l'agglomération. Celle-ci associe plusieurs aspects, au-delà du seul domaine de la lecture publique. On y trouve une antenne du conservatoire national de région, une salle modulable pouvant accueillir des spectacles, une mission d'insertion ainsi que les services déconcentrés de la communauté d'agglomération (cf. annexe 2). Au sud, celle de Pérols est envisagée, de même qu'une autre au nord, à Clapiers. Avec celle de Pignan, déjà réalisée et transférée, qui se trouve à l'ouest de l'agglomération, on peut donc considérer que la première strate d'un aménagement du territoire communautaire est en gestation.

Tableau 1 : La lecture publique dans l'agglomération de Montpellier

Communes	Statut	Population *	Surface	Collection (imprimés)	Lecteurs inscrits	% inscrits sur la population
Baillargues	MM	5842	600	9735	853	14,6%
Beaulieu	BR	1400	72	5583	404	28,9%
Castelnau-le-Lez	MM	14214	330	18231	1954	13,7%
Castries	MM	5146	113	11867	684	13,3%
Clapiers	PL	4631	35	5466	259	5,6%
Cournonsec	BM	1964	140	8069	512	26,1%
Courmonterral	MM	5069	240	13173	893	17,6%
Fabrigues	BM	5901	118	7832	567	9,6%
Grabels	BPT	5438	NC	NC	NC	NC
Jacou	BM	4757	230	16955	1112	23,4%
Juvignac	BM	5592	514	6656	551	9,9%
Lattes	BM	13768	275	14973	762	5,6%
Lavrune	FR	2603	60	4259	123	4,8%
Le Crès	BM	6800	312	NC	727	10,7%
Montaud	BR	616	25	1234	25	4,1%
Montferrier-sur-Lez	BM	3292	180	8655	521	15,8%
Montpellier	Rés.	225392	21944	675153	39440	17,5%
Murviel-lès-Montpellier	MM	1208	136	3370	281	23,3%
Palavas-les-Flots	CV	5421	NC	NC	NC	NC
Pérols	BM	7731	180	9533	666	8,6%
Pignan	MM	5665	1240	9448	2115	37,3%
Prades-le-Lez	BM	4361	260	9234	501	11,5%
Restinclières	BM	1162	120	4812	213	18,3%
Saint-Brès	BM	2477	160	6685	344	13,9%
Saint-Drézéry	néant	1754	0	0	0	0%
Saint-Geniès-des-Mourgues	BM	1509	97	5509	410	27,2%
Saint-Georges-d'Orques	néant	4398	0	0	0	0%
Saint-Jean-de-Védas	MM	8056	1480	25092	2806	34,8%
Saussan	BR	1444	170	6427	470	32,5%
Sussargues	BM	2125	100	5413	576	27,1%
Vendargues	BM	5228	151	14385	1161	22,2%
Villeneuve-lès-Maguelone	MM	7351	400	22415	3606	49,1%
Total		372315	4358	118953	12868	16,5%

Chiffres 2002 – (Négrier 2005)

La mise en œuvre de ce schéma doit également tenir compte de l'inégale réception politique d'une telle perspective. Pour aller vite, on peut dire que les communes qui ne sont pas dotées d'équipements ont un point de vue très largement positif à l'égard d'une politique active de l'agglomération. Quant aux communes disposant de tels lieux, et notamment de construction récente et d'envergure professionnelle (« niveau 2 »), la perspective d'un transfert est plus complexe. Les élus et leurs cadres ont tendance à considérer leur autonomie de façon plus positive que les éventuels bénéfices tirés d'une intégration dans un réseau intercommunal en construction. C'est ce qui explique la relative incohérence du réseau communautaire, avec deux médiathèques qui, par leur envergure, devraient logiquement participer à un « niveau 2 » transféré à l'échelle communautaire (Saint-Jean de Védas, Villeneuve-lez-Maguelone), et qui vont rester de compétence municipale. Pour « compenser » cet inachèvement, la communauté d'agglomération met en place une stratégie de coopération autour du « Pass Multimédia ». Ce dispositif, dont l'usage est encore aujourd'hui très limité, permet à tout citoyen de l'agglomération de bénéficier de la collection du réseau de lecture publique, même si sa commune de rattachement ne dispose pas d'un équipement intégré. La seconde spécificité de ce réseau tient dans la nature partenariale inédite dont il a fait l'objet avec le conseil général, Nous l'évoquerons dans la deuxième partie.

Le cas de la lecture publique illustre le passage d'une action culturelle intercommunale subsidiaire à la prise en charge d'une politique culturelle communautaire. Au travers de ce cas, en effet, se déclinent tous les aspects de définition d'une telle politique :

- un schéma dont le territoire de référence est d'emblée métropolitain, composant avec les différents niveaux qui y sont actifs (agglomération, communes, conseil général notamment)
- une appréhension territoriale associant une logique de rayonnement d'équipements (Médiathèque centrale et médiathèques de niveau 2) avec une logique de proximité de l'offre culturelle.
- un système décisionnel qui obéit aux opportunités et aux contraintes d'un espace à pluralité de niveaux, avec l'exigence constante de compromis entre ces espaces aux légitimités spécifiques et potentiellement complémentaires ou concurrentes.

Au cours de cette deuxième phase de l'intercommunalité culturelle, le budget de l'agglomération a connu une croissance considérable. Avec un budget culturel dépassant les 80 millions d'euros en 2006 et une projection sur 2007 dépassant les 90 millions, la communauté d'agglomération de Montpellier fait partie des toutes premières en France. Les dépenses culturelles représentaient 4,8% du budget général de l'établissement public de coopération intercommunale en 2002 (dont 85% en investissement et 15% en fonctionnement). Elles représentent aujourd'hui près de 18% du budget général. L'un des indices clairs de ce changement d'échelle est aussi la mutation dans la structure de ces dépenses, avec un rééquilibrage net entre l'investissement et le fonctionnement : 60% pour l'investissement et 40% pour le fonctionnement. Alors que les agglomérations françaises privilégient encore souvent, par l'investissement, le financement ponctuel de projets, celle de Montpellier s'affirme dans la gestion d'équipements nombreux et diversifiés. L'étendue de cette palette, la pluralité des finalités (excellence/solidarité) et la territorialisation de son

intervention constituant, avec la présence d'un service culturel « généraliste », les indicateurs majeurs de ce changement.

Pourtant, celui-ci reste actuellement inachevé et affronte tous les enjeux d'une politique à pluralité de niveaux. Parmi ces enjeux, on peut mentionner les suivants :

- *l'imbrication des enjeux d'excellence et de solidarité territoriale*, dont nous avons vu la concrétisation partielle en matière de lecture publique, reste sur l'agenda communautaire. Il en est ainsi pour certains secteurs, comme celui des enseignements artistiques, mais aussi pour les politiques affectant certains domaines. Ainsi, la politique communautaire en matière de spectacle vivant s'appuie encore aujourd'hui sur des transferts spécifiques (les « grosses machines » montpelliéraines ainsi que certains lieux particuliers : Chai du Terral à Saint-Jean de Védas ; Théâtre du Hangar à Montpellier), plus que sur une politique d'ensemble incarnée par un schéma de développement.
- *L'articulation entre une offre culturelle rayonnante, conçue à partir des opérateurs montpelliérains, et la diffusion sur l'ensemble du territoire*. De ce point de vue, les pratiques de « déconcentration » des spectacles, la programmation cinématographique estivale dans les villages de l'agglomération, la mise en œuvre d'un fonds de diffusion théâtrale sont les instruments, encore modestes, d'un tel objectif de « rayonnement solidaire » de la culture à l'échelle du territoire métropolitain.
- *La coordination entre les secteurs professionnels et amateurs des politiques culturelles*. La communauté d'agglomération concentre désormais une partie considérable des premiers, tandis que l'essentiel des seconds continue de se développer à l'échelle municipale. La césure institutionnelle (commune/intercommunalité) a permis la réalisation de transferts fondés sur une logique financière, territoriale et culturelle. Elle peut aussi présenter le risque d'une stratification des politiques culturelles, alors que celles-ci reposent, au moins en partie, sur la communication constante entre secteurs amateurs et professionnels. Cette stratégie suppose la mise en œuvre de coordinations entre niveaux qui sont l'objet de la seconde partie.

2. une politique culturelle multi-scalaire ?

Pour être une structure désormais puissante, en matière de culture comme en d'autres secteurs d'action publique, la communauté d'agglomération de Montpellier n'échappe pour autant pas à la règle d'une institution intermédiaire. Son essor a été le fruit d'un contexte politique marqué par une grande stabilité dans les instances décisionnelles majeures, et par plusieurs foyers d'instabilité frappant le périmètre de l'agglomération, les relations entre communes et entre la ville de Montpellier, le conseil général et le conseil régional. C'est pourtant ce cadre qui, en matière de politique culturelle, constitue la clef d'une ambition métropolitaine. Dans beaucoup d'agglomérations françaises, l'impossibilité de dépasser une vision antagonique du couple commune/intercommunalité a jusqu'ici bloqué toute intervention culturelle communautaire. Il en est ainsi à Lille, à Nantes, à Marseille ou à Lyon, à des degrés divers. Le cas de Montpellier est très différent, comme on l'a vu en retraçant les différentes étapes d'une politique culturelle métropolitaine. On voudrait ici mettre l'accent sur trois aspects qui marquent le maintien d'une pluralité d'échelle de gouvernance des politiques culturelles. Le premier est constitué par l'importance des soutiens qu'accordent les

autorités d'envergure régionale à la politique communautaire en évolution. Le deuxième concerne le rôle que le conseil général peut jouer dans la dynamique métropolitaine en cours de développement. Le troisième pose enfin la question du devenir d'une politique culturelle proprement municipale, à Montpellier, dans un contexte où une grande partie des équipements a été transférée dans le cadre communautaire.

2.1. une métropole régionale

Le territoire montpelliérain est, à la faveur des politiques successives qui l'on doté en matière de culture, une locomotive de la création et de la diffusion régionale. Pour le seul domaine du spectacle vivant, à l'occasion d'une récente étude (Dubourg, Inguibert et Négrier 2006), nous avons pu montrer que c'est désormais l'agglomération de Montpellier qui est largement en tête des financements du spectacle vivant, avec 27 millions d'euros. À elle seule, elle concentre plus de 40% du total des dépenses. L'État, par l'intermédiaire de la Direction Régionale des Affaires Culturelles, vient en seconde position, avec 14,2 millions d'euros, un chiffre supérieur à celui des 5 départements réunis (10,3 millions). Les villes sont désormais distancées, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 2. **Le financement du spectacle vivant : dépense globale et ventilation par fonction en 2004**

Collectivité (2004 sauf indication spéciale)	Dépense SV totale	Structures de sensibilisation et pratiques amateurs	Equipes professionnelles ou semi-professionnelles	Festivals	Lieux
DRAC	14 205 651,00	1 608 191,00	2 394 050,00	820 690,00	9 382 720,00
Conseil Régional	6 451 921,00	1 203 331,00	809 500,00	1 564 390,00	2 874 700,00
CG.Aude	509 753,96	284 503,57	106 095,25	54 883,74	64 271,40
CG.Gard	3 312 160,00	886 539,00	577 300,00	456 471,00	1 391 850,00
CG.Hérault	4 913 934,23	956 344,96	365 738,90	2 301 937,30	1 289 913,07
CG.Lozère	752 702,00	186 980,15	15 250,00	9 850,00	540 621,85
CG.Pyrénées- Or.	901 001,80	179 528,80	208 100,00	293 280,00	220 093,00
Ville de Montpellier	1 704 679,00	206 665,00	325 140,00	171 000,00	1 001 874,00
Ville de Nîmes	3 295 971,25	168 117,00	148 935,00	33 539,00	2 945 380,25
Ville de Carcassonne	1 439 656,81	33 018,85	37 395,00	602 120,83	767 122,13
Ville d'Alès 2002)	287 987,92	20 236,50	8 900,00	167 694,00	91 157,42
Ville de Perpignan	1 976 638,05	24 370,00	48 313,94	338 228,23	1 565 725,88
Ville de Mende	259 421,28	34 250,00	5 000,00	0	220 171,28
CdA Montpellier	27 600 075,35	0,00	5 855 685,67	3 224 440,00	18 519 949,68
CdA Carcassonne	350 124,93	0,00	0,00	0,00	350 124,93
CdA Alès	1 755 025,85	0,00	0,00	0,00	1 755 025,85
CdA Perpignan	4 597 727,94	0,00	0,00	0,00	4 597 727,94
Total panel	74 314 432,37	5 792 075,83	10 905 403,76	10 038 524,1	47 578 428,68

La conséquence de cette répartition des financements est le rôle considérable que joue le territoire montpelliérain dans l'espace régional, et le caractère évidemment crucial que tout changement d'échelle peut avoir pour les principaux partenaires de celui-ci. En l'espèce, la stratégie de l'État culturel, qui se distingue en cela des ambivalences de comportement de l'Etat en général à l'égard de l'intercommunalité, a été d'accompagner la stratégie montpelliéraine, comme celle des autres intercommunalités dans la région. La logique de cet accompagnement peut être schématiquement analysée comme la confortation du maillon fort des politiques culturelles de la région. La vision qu'en a la DRAC est d'abord celle d'une amélioration des conditions d'action culturelle et artistique des équipes et lieux professionnels qu'elle soutient, notamment au travers des labels nationaux. Son interrogation actuelle porte sur l'incertitude précisément liée à l'inachèvement des transferts, avec d'un côté le maintien relatif des compétences municipales et de l'autre l'affirmation de l'institution métropolitaine.

Par opposition à cette permanence de l'accompagnement d'État, la stratégie du conseil régional a été considérablement modifiée par les changements politiques consécutifs aux élections régionales de 2004. Ceux-ci se sont traduits par une augmentation nette du budget culturel, en général, et par un soutien plus marqué au profit des opérateurs montpelliérains, et notamment ceux dont l'envergure les désigne comme d'importance régionale. Cependant, l'émergence du conseil régional dans les financements culturels métropolitains, comme l'accompagnement de l'État, se font plus sous l'angle du partenariat extérieur que de la co-construction d'une politique communautaire. L'une des exceptions à cette règle est le projet de Centre d'Art Contemporain que projette le conseil régional au cœur du nouveau quartier de Port Marianne. Certaines actions, plutôt ponctuelles, marquent la régionalisation des structures montpelliéraines, comme l'incarne, par exemple, l'organisation de concerts du festival de Radio-France sur le territoire régional. Mais ce sont des exceptions à la règle d'un cofinancement d' « intérêt régional » ou « d'intérêt national » sans véritable implication sur les enjeux territoriaux propres à l'agglomération. C'est ce qui fait la grande différence avec les relations que celle-ci entretient avec le conseil général de l'Hérault.

2.2. un partenaire départemental

Une seconde spécificité de ce réseau est la nature partenariale inédite dont il a fait l'objet avec le conseil général. Les deux partenaires ont passé ensemble une convention finalisée en novembre 2004, mais dont l'application date de la mi-juillet 2005 et contient 6 objectifs transversaux de coopération. Concrètement l'institution départementale intervient en cofinçant les équipements récents (la bibliothèque Shakespeare) et ceux à venir (4) à hauteur de 18% sur les investissements envisagés. Elle contribue aussi, par la circulation des collections, à la mise en place du principe de collaboration entre équipements du territoire métropolitain. L'une des perspectives, commune à l'agglomération et à la Direction Départementale du Livre et de la Lecture¹ est la thématisation des fonds documentaires (le roman noir ici, la littérature jeunesse là, les cultures taurines, etc.). L'idée est qu'à côté des fonds généralistes, chaque médiathèque puisse proposer une spécialisation de son choix et identifie l'offre littéraire particulière à un lieu. La structuration d'un espace de coopération repose donc à la fois sur une harmonisation et une amélioration de la desserte territoriale, et une différenciation des usages que les citoyens peuvent en faire.

¹ DDLL : nouvelle dénomination des Bibliothèques Départementales de Prêt, organisme transféré de l'État aux conseils généraux en 1983.

Tableau 3 : **Ressources communautaires et départementales de lecture publique**

Chiffres 2004 - Source : Négrier 2005

	Médiathèques de Montpellier	BDP (chiffres fin 2002)
Budget	Fonctionnement : 8,4 millions - dont personnel : 6 millions Investissement : 3,02 millions	Fonctionnement : 1,55 millions - dont personnel : 1,07 millions Investissement : 0,60 millions
Personnel	227 agents	37 agents
Population à desservir	380000 (31 communes, dont 28 de moins de 10000 habitants)	458040 (communes de moins de 10000 habitants)
Collection	900.000	233.000
Acquisitions annuelles	39.037	29.715
Prêts	1.690.885	184.582

Cette coopération entre institutions, dont on retrouve l'esprit en matière d'enseignement artistique avec une autre convention qui, cette fois, associe l'agglomération et l'Association Départementale de Développement de la Musique (ADDM) de l'Hérault, obéit à des intérêts mutuels et croisés. Pour l'agglomération, le premier intérêt se rapporte au savoir-faire d'une Bibliothèque Départementale de Prêt en matière d'action auprès des petites communes (circulation des documents, connaissance du réseau, etc.). Sa participation s'inscrit donc dans un contexte d'hétérogénéité structurelle des lieux de lecture sur le territoire. Plus qualitativement, l'acteur départemental, par sa connaissance fine et historique du milieu, peut jouer un rôle de médiation entre élus, professionnels et acteurs sociaux de ce domaine. Pour le conseil général, les bénéfices attendus de cette coopération sont également virtuellement tangibles. Ils tournent autour d'une synergie sur les objectifs communs : nouveaux publics, animation renforcée des lieux, formation des personnels, échanges de documents, etc. Aujourd'hui, les aspects « politiques » de cette action conjointe l'emportent sur les concrétisations. Pour le comprendre, il faut savoir que les institutions départementales vivent souvent l'émergence des intercommunalités comme une menace pour « leur » territoire. Le conventionnement montpelliéro-héraultais a, avant tout, pour fonction de neutraliser les éventuels conflits que génère, ailleurs, la mise en œuvre de stratégies séparées et potentiellement hostiles.

2.3. une ville subsidiaire ?

L'une des questions que pose le transfert de politique publique à l'échelle de l'agglomération est celle du destin des politiques municipales antérieures. En l'espèce, compte tenu de la dynamique observée, peu d'équipements autres que montpelliérains ont fait l'objet d'un transfert. Il s'agit de la médiathèque de Pignan, du Chai du Terral à Saint-Jean de Védas. La question qui se pose est donc essentiellement montpelliéraine. Les transferts communautaires ayant été à la fois importants et partiels, la ville s'est retrouvée, en 2003, à la tête d'un ensemble hétéroclite de missions et d'équipements culturels demeurés municipaux.

Tableau n°4 : **dépenses culturelles 2002** (Investissement et fonctionnement cumulés)

Domaines de l'action culturelle*	Ville de Montpellier	Montpellier Agglomération
Collections et Expositions	8,24	2,11
Interdisciplinaire et Administration Générale	4,99	0,97
Livre & Lecture	8,81	0,1
Richesses Artistiques et Historiques	5,67	0
Spectacle vivant	14,53	13,83
Cinéma et Audiovisuel	0,36	0,25
Total	42,6	17,26

* millions d'euros

Tableau n°5 : **dépenses culturelles Montpellier Agglomération 2005***

Domaines de l'action culturelle	Investissement	Fonctionnement
Administration générale (dont subventions)	0,89	1,50
Richesses artistiques et historiques	0	0,00
Enseignements artistiques	0,93	6,70
Livre et lecture	3,70	10,38
Spectacle vivant	0,13	19,70
Collections et expositions	14,93	5,04
Cinéma et audiovisuel	14,25	1,22
Inter-domaine (pluridisciplinaire)	0,07	0,91
Total : 80,35	34,90	45,45

*millions d'euros

Le budget culturel montpelliérain représente cette année 5% du budget général, dont l'essentiel est constitué du volet fonctionnement. On trouve désormais dans ce domaine des lieux d'exposition (photographie avec la salle Dominique Bagouet, arts plastiques avec la galerie Saint-Ravy et le carré Saint-Anne), le patrimoine, en dehors des monuments ou équipements transférés, ainsi que l'ensemble hétérogène des subventions aux associations culturelles, au sein desquelles on trouve les acteurs socioculturels de proximité, mais aussi un nombre non négligeable d'équipes artistiques professionnelles ou semi-professionnelles. Après les transferts, la ville a semblé opter pour une gestion résiduelle de ces financements, sans véritable direction des affaires culturelles. Le caractère actuellement limité de l'intervention communautaire de proximité, en matière culturelle, a logiquement conduit la ville à reconsidérer son domaine, et à lui donner une ambition spécifique. Elle l'a fait de deux manières. La première a consisté à incarner sa mission culturelle de proximité, en prenant l'initiative d'une nouvelle manifestation pluridisciplinaire : l'opération Montpellier QuARTiers Libres, depuis maintenant deux ans. Parallèlement, la ville soutient par exemple le festival de Musiques actuelles « Montpellier à 100% », et prend en charge l'organisation de la « Comédie du Livre », événement littéraire annuel. La distinction s'opère, sur ce premier plan, entre proximité (municipale) et rayonnement (communautaire).

Tableau n°6 : les équipements culturels de la ville de Montpellier et de Montpellier Agglomération

Ville de Montpellier	Montpellier Agglomération
Carré Saint-Anne (expositions)	Conservatoire national de Région
Galerie Photo - Dominique Bagouet	Agora de la Danse
Galerie Saint-Ravy	École Supérieure des Beaux-Arts
<i>La Panacée</i>	Théâtre de Grammont
	Théâtre du Chai du Terral
	Théâtre du Hangar
	Opéra Comédie
	Salle Victoire 2
	Médiathèque Émile Zola
	Médiathèque Albert Camus
	Médiathèque Jean Giono
	Médiathèque Federico Fellini
	Médiathèque Victor Hugo
	Médiathèque Garcia Lorca
	Médiathèque Jean-Jacques Rousseau
	Médiathèque La Gare
	Médiathèque William Shakespeare
	<i>Médiathèque Françoise Giroud</i>
	Musée Fabre
	Musée Archéologique de Lattes
	Musée de l'histoire de la France en Algérie

Une seconde ligne de distinction correspond davantage à une logique de « créneau », où la ville investit des « territoires de la culture » laissés vierges par la politique communautaire. Il s'est agi, en l'espèce, de la biennale d'art contemporain chinois, dont la première édition a eu lieu en 2005 et dont le renouvellement est incertain, après avoir suscité le projet de constituer une collection permanente. Il s'agit aujourd'hui du projet de La Panacée. Cet équipement polyvalent doit voir le jour dans le centre-ville historique de Montpellier. Sa polyvalence concerne l'utilisation des lieux (centre d'exposition, ateliers d'artistes en résidence, logements étudiants avec le partenariat du CROUS) ; la vocation du bâtiment (restauration patrimoniale, action culturelle, création artistique). Le projet associe enfin la dimension culturelle, mais aussi une dimension purement urbaine puisqu'une opération d'envergure sur les logements alentour et leur rénovation doit être menée. Cet équipement est porté uniquement par la ville, même si l'agglomération prévoit d'y participer à travers le mécanisme des fonds de concours. Il s'inscrit dans la vaste opération Grand Cœur de revitalisation du centre-ville historique, au sein duquel on attend qu'il joue une fonction de repère.

Les lignes de distinction entre politiques municipale et d'agglomération ne doivent cependant pas donner l'impression d'une frontière nette entre les deux institutions. Les incertitudes et la complémentarité marquent les logiques de transfert entre elles, comme l'illustre l'épisode du transfert de la Comédie du Livre, durant une année, à l'agglomération et son retour, pour des raisons essentiellement techniques (le statut municipal du personnel en charge de sa mise en œuvre), dans les compétences municipales. Il reste que, sur des créneaux singuliers, la ville continue d'incarner un volontarisme en matière culturelle. Celui-ci correspond sans doute aux critiques « comptables » de la Cour des Comptes, qui dénonce régulièrement le manque d'économie d'échelle dans les transferts communautaires. En matière culturelle, cette appréciation rencontre (et dissipe) les craintes d'abandon (au prétexte de changement d'échelle) exprimées par les acteurs culturels.

L'articulation entre ces deux niveaux n'est pas propre à la capitale languedocienne et se retrouve dans d'autres agglomérations qui agissent de manière significative en matière culturelle : la ville-centre, dépossédée d'une partie de ces équipements, retrouve, après un certain temps, un créneau sur lequel elle peut légitimement peser. La structuration de l'espace métropolitain pris dans des logiques ambivalentes de coopération/concurrence par la superposition territoriale trouve donc une issue dans la répartition des rôles.

3. comparaisons françaises

La comparaison entre la dynamique culturelle intercommunale montpelliéraine et celle qui concerne les autres agglomérations françaises nous intéresse ici dans la mesure où les facteurs que nous avons mis en évidence jusqu'ici sont de caractère très spécifique à la configuration montpelliéraine. Il était donc tentant d'observer les éventuelles similarités de stratégie dans d'autres contextes. Notre analyse sera nécessairement limitée. Nous bénéficions ici des acquis d'une recherche en cours, qui a donné lieu, dans un cadre contractuel et collectif, à un rapport remis fin 2007 (Négrier, Préau, Teillet 2007).

Pour mettre en évidence ces éléments de comparaison, nous allons tout d'abord montrer quel est le comportement à l'égard de la compétence culturelle des communautés d'agglomération qui se situent, du point de vue démographique, dans une fourchette resserrée, proche de Montpellier. Nous montrerons ensuite, à partir de quelques indicateurs concernant la culture, quelle est la position de Montpellier dans le concert culturel

intercommunal français. Enfin, nous tirerons quelques enseignements plus qualitatifs de cette comparaison.

3.1. montpellier et les communautés d'agglomération de plus de 250 000 habitants

Nous avons opté ici pour une comparaison resserrée en nombre de métropoles et en critères de comparaison. Mais nous n'avons pas choisi spécifiquement les territoires couverts par le POPSU, dans la mesure où la comparaison tourne relativement court. Comme on peut le voir sur le tableau suivant, Montpellier se distingue de façon claire dans un ensemble d'agglomérations parmi les plus importantes de France. Nous mentionnons ici deux critères de politique culturelle communautaire. Le premier consiste dans l'affichage d'une action culturelle par l'EPCI se traduisant par un budget spécifique pour la culture. Le second concerne l'effort culturel, soit la part de ce budget culturel (fonctionnement exclusivement) dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement de l'EPCI.

Tableau n°7 : **Montpellier et autres sites POPSU : l'intercommunalité culturelle en 2005**

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	Nombre de communes	Population	Création	Leader	Action culturelle	Effort culturel
Montpellier Agglomération	31	376.327	2001	DVG	Oui	20,1%
Nantes Métropole	24	569.457	2001	PS	Oui	0,07%
du Grand Toulouse	25	605.388	2000	UMP	Non	0,09%
de Bordeaux	27	672.000	1966	PS	Non	0%
Marseille Provence Métropole	18	992.000	2000	UMP	Non	0%
de Lille Métropole	85	1.108.989	1967	PS	Oui	0,8%
du Grand Lyon	55	1.190.514	1969	PS	Oui	0,2%

Le tableau n°8 indique, pour 22 communautés (urbaines ou d'agglomération) de plus de 250 000 habitants, la situation comparative de Montpellier. Naturellement, on sait que les communautés d'agglomération sont, en France, plus nombreuses à avoir opté pour la compétence culturelle que celles qui l'ont rejetée. Mais on sait aussi que, parmi les justifications apportées à la prise en charge de cette compétence par l'intercommunalité, il y a l'idée que les charges de centralité imposent aux équipements culturels des modes de gestion qui dépassent les frontières municipales. Voyons ce qu'il en est pour les agglomérations les plus importantes en niveau démographique.

Tableau n°8 : **Montpellier et les agglomérations de plus de 250 000 habitants**

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATI ON	Nombre de commu nes	Populat ion	Créat ion	Lea der	Action cultur elle	Effort cultur el
de Lens - Liévin	36	253.208	2000	PS	Non	0%
Havraise- CODH	17	258.999	2001	UMP	Non	0%
Tours Plus	14	268.051	2000	PS	Oui	0,8%
Angers Loire Métropole	31	271.112	2001	PS	Non	0%
d'Orléans - Val de Loire	22	274.152	2002	UMP	Non	0%
Clermont Communauté	21	285.950	2000	PS	Oui	5,9%
Plaine Commune	8	309.860	2001	PCF	Oui	1,2%
du Pays d'Aix en Provence	34	339.081	2001	UMP	Oui	2,5%
Montpellier Agglomération	31	376.327	2001	DVG	Oui	20,1%
Rennes Métropole	37	389.665	2000	PS	Oui	3,6%
de Saint Etienne Métropole	43	391.834	2001	DVD	Oui	0,9%
Grenoble Alpes Métropole	26	398.906	2000	PS	Non	0%
Rouennaise	37	401.389	2000	PS	Oui	0,1%
Toulon Provence Méditerranée	11	403.743	2002	UMP	Oui	8%
de Strasbourg	28	457.928	1967	UMP	Oui	0,8%
de Nice - Côte d'Azur	24	499.579	2002	UMP	Oui	0%
Nantes Métropole	24	569.457	2001	PS	Oui	0,07%
du Grand Toulouse	25	605.388	2000	UMP	Non	0,09%
de Bordeaux	27	672.000	1966	PS	Non	0%
Marseille Provence	18	992.000	2000	UMP	Non	0%

Métropole						
de Lille Métropole	85	1.108.989	1967	PS	Oui	0,8%
du Grand Lyon	55	1.190.514	1969	PS	Oui	0,2%
Moyennes	30	487.000		13/22 Gauche	Oui	2%

Plusieurs leçons s'imposent à la lecture de ce deuxième tableau. En premier lieu, la situation de Montpellier demeure singulière, avec un niveau d'effort culturel très nettement au-delà de la moyenne des agglomérations de plus de 250000 habitants. Toulon, deuxième dans ce classement, ne consent un effort culturel (8%) que de moins de la moitié de la part montpelliéraine. C'est l'indice que Montpellier s'est distinguée par un niveau exceptionnellement élevé de transfert de compétence culturelle vers l'agglomération.

En deuxième lieu, on observe que la variable politique n'est d'aucun secours pour expliquer la vigueur ou l'existence de transfert en matière de culture. Des cinq plus gros transferts constatés ici, trois proviennent d'agglomérations de gauche (Clermont-Ferrand, Montpellier, Rennes) et deux de droite (Aix-en-Provence, Toulon). Parmi les huit agglomérations qui n'ont pas opté pour la culture dans leurs compétences, quatre sont à droite, et quatre sont à gauche.

Troisième enseignement qui semble se dégager : l'action intercommunale en matière de culture n'est pas indifférente à la taille de l'agglomération. Ce n'est pas dire qu'il y a une corrélation directe entre taille et compétence culturelle, mais celle-ci semble plus difficile à promouvoir dans les grandes agglomérations que dans les plus modestes. Le fait est d'autant plus intéressant que ces plus grandes agglomérations sont, en même temps, des communautés urbaines, c'est-à-dire celles qui ont, dans le texte de la loi Chevènement, une vocation à intervenir, en matière culturelle, plus précise à propos des réseaux d'équipements.

3.2. la dynamique culturelle intercommunale en cinq critères

Examinons maintenant un échantillon beaucoup plus vaste de communautés d'agglomération, et regardons, à partir de cinq critères, comment elles se comportent à l'égard de la compétence culturelle. Nous allons détailler les classements à partir des cinq variables suivantes : le budget culturel de fonctionnement ; le budget culturel total (investissement + fonctionnement) ; le nombre d'équipements communautaires ; l'effort culturel et l'euro culturel par habitant.

3.2.1. les budgets culturels de fonctionnement en 2005

Avec ce premier chiffre, on peut approcher une représentation brute de l'implication dans la culture des différentes intercommunalités. Elle est brute au sens où elle ne tient pas compte de la taille plus ou moins importante des agglomérations concernées. On aurait donc pu imaginer que ce mode de présentation donne une prime aux grandes agglomérations. De fait, ce n'est pas le cas. Montpellier est en tête, largement. Elle se situe à un niveau quatre fois plus élevé que la moyenne des 20 agglomérations qui interviennent le plus en matière de culture. On peut se convaincre de ce constat sur la démographie en observant les

agglomérations qui suivent immédiatement Montpellier dans ce classement : ce sont toutes des métropoles de moyenne ou de petite importance.

Montpellier Agglomération	45 450
Amiens Métropole	24 880
Ouest Provence	17 000
de Metz Métropole	15 587
d'Annecy	12 416
Caen la Mer	11 472
Rennes Métropole	11 154
Clermont Communauté	8 798
de Cergy-Pontoise	8 283
de Lille Métropole	7 775
de Brest	7 450
de Pau - Pyrénées	7 424
de La Rochelle	7 349
du Pays d'Aix en Provence	6 791
Arc de Seine	6 600
de Strasbourg	5 471
d'Évry Centre Essonne	5 232
de Saint Quentin en Yvelines	5 012
du Val d'Orge	4 878
du Beauvaisis	4 759
Moyenne	11 189

Tableau n°9 : **Les 20 premiers budgets culturels de fonctionnement 2005***

* en milliers d'euros

3.2.2. les budgets culturels intercommunaux

Avec ce deuxième tableau de classement, nous parvenons à une réalité plus détaillée que la précédente, puisqu'elle concerne aussi les budgets d'investissement. On aurait pu penser que certaines agglomérations, et notamment celles qui engagent leur politique métropolitaine sur de vastes projets d'équipement nouveau (un Zénith, une grande médiathèque, un théâtre communautaire) se seraient trouvées en tête. Rennes, seule et de

manière relative, est dans ce cas. Montpellier conserve la tête de ce classement, en étant également à un niveau quatre fois supérieur à la moyenne des vingt premiers budgets.

Tableau n°10 : **Les 20 premiers budgets culturels en 2005***

Montpellier Agglomération	80 350
Rennes Métropole	36 455
Amiens Métropole	30 435
Caen la Mer	29 212
Nantes Métropole	22 700
de Metz Métropole	21 931
de Saint Etienne Métropole	18 910
Clermont Communauté	17 391
Ouest Provence	17 375
d'Évry Centre Essonne	14 342
de Mantes en Yvelines	13 996
de La Rochelle	13 144
du Pays d'Aix en Provence	13 032
d'Annecy	12 888
de Lille Métropole	11 242
de Brest	10 279
du Drouais	9 604
de Cergy-Pontoise	9 526
du Val d'Europe	9 176
de Pau - Pyrénées	9 082
Moyenne	20 053

* investissement + fonctionnement ; milliers d'euros

3.2.3. le nombre d'équipements communautaires

Cette nouvelle présentation donne un aperçu de la manière dont la compétence culturelle se déploie en matière de secteur et de territoire. Un nombre élevé d'équipements traduit en effet une orientation plus marquée par l'aménagement culturel du territoire, que par les équipements de rayonnement communautaire, par définition d'envergure plus importante mais en nombre plus restreint. En l'occurrence, ce n'est pas par hasard si l'on trouve ici en tête Amiens, qui a totalement fait basculer sa compétence culturelle du niveau municipal au niveau intercommunal. Clermont a fait un autre choix, mais elle se distingue par le nombre élevé d'équipements qu'elle a

consenti d'assumer ou de construire dans les communes de l'agglomération. Si Montpellier n'est pas en tête de ce classement, elle fait cependant partie de ces agglomérations qui ébauchent un compromis entre rayonnement et aménagement territorial. Son nombre d'équipements communautaires est deux fois supérieur à cette moyenne particulière. On remarque que certaines communautés, qui étaient en position forte dans les classements précédents, sont ici plus en retrait (Metz), ou carrément absentes (Nantes).

Tableau n°11 : Nbre d'équipements culturels communautaires (2005)

Amiens Métropole	31
Clermont Communauté	27
Montpellier Agglomération	24
Plaine Commune	22
d'Évry Centre Essonne	18
Caen la Mer	16
de Saint Quentin en Yvelines	12
Quimper Communauté	11
Annecy	10
du Beauvaisis	8
Ouest Provence	8
du Pays d'Aix en Provence	7
Montargoise et des Rives du Loing	7
Val de France	7
de Pau - Pyrénées	6
des Portes de l'Eure	6
Arc de Seine	5
de Cergy-Pontoise	5
de la Narbonnaise	5
de Metz Métropole	5
Moyenne	12

3.2.4. l'effort culturel communautaire

Nous élargissons ici la comparaison que nous faisons au sujet des sites POPSU et des agglomérations de plus de 250 000 habitants. Comme on peut le constater, Montpellier se trouve en tête quel que soit l'importance des transferts réalisés dans le domaine culturel par les autres communautés. On pense en particulier à celle d'Amiens, qui a transféré toute la politique culturelle à l'agglomération. Son effort culturel représente donc l'intégralité de l'effort culturel public sur le territoire de son agglomération, compte non tenu des interventions des niveaux supérieurs d'action publique (conseil général, conseil régional, État). Par opposition, les 20,01% de Montpellier Agglomération sont complétés par les 5% d'effort culturel de la ville de Montpellier, et par ces mêmes chiffres, difficiles à estimer ici, à l'échelle des autres communes. Ce chiffre illustre donc très clairement la stratégie culturelle mise en place sur l'agglomération montpelliéraine.

Tableau n°12 : **L'effort culturel communautaire** (2005)

* effort culturel = part du budget culturel sur le budget de fonctionnement

Montpellier Agglomération	20,01%
Amiens Métropole	13,82%
des Portes de l'Eure	13,37%
du Grand Tarbes	11,97%
Ouest Provence	10,83%
de Metz Métropole	10,11%
du Beauvaisis	9,98%
Caen la Mer	8,40%
du Val d'Orge	8,35%
de l'Isle d'Abeau	8,21%
d'Annecy	8,16%
de Blois	8,09%
du Bassin de Thau	7,59%
d'Évry Centre Essonne	7,57%
de Pau - Pyrénées	7,10%
de La Rochelle	7,07%
de Cergy-Pontoise	6,93%
du Mâconnais- Val de Saône	6,73%
Arc de Seine	6,51%
du Grand Rodez	6,39%
Moyenne	9,36%

3.2.5. l'euro culturel communautaire par habitant

À l'inverse des tableaux précédents, ce dernier mode de présentation des chiffres tient compte de l'importance relative des agglomérations en termes démographiques. On pourrait donc s'attendre à ce que le classement soit nettement bouleversé, puisque de petites agglomérations, par la taille, pourraient se trouver en tête par leur dynamisme propre. C'est, d'une certaine manière, ce que l'on peut vérifier avec la présence, en tête, de la « petite » agglomération d'Ouest Provence (Istres, Miramas, Fos sur Mer, etc. ; 93 000 habitants). Mais cette inversion n'est que relative. Amiens se trouve, comme pour les autres classements, en deuxième position ; et Montpellier, en troisième.

Tableau n°13 : **L'Euro culturel par habitant en 2005**

Ouest Provence	183
Amiens Métropole	140
Montpellier Agglomération	123
d'Annecy	91
du Val d'Europe	72
des Portes de l'Eure	71
de Metz Métropole	68
du Beauvaisis	62
du Grand Tarbes	53
de l'Isle d'Abeau	51
Caen la Mer	51
de Blois	50
de Pau - Pyrénées	50
d'Évry Centre Essonne	50
de La Rochelle	49
de Seine-Essonne	46
du Grand Rodez	45
de Cergy-Pontoise	44
du Bassin de Thau	43
Arc de Seine	41
Moyenne	69,2

3.3. le défi culturel communautaire en trois dimensions

Les chiffres que nous venons de présenter donnent une image assez flatteuse à l'implication montpelliéraine dans les politiques culturelles. Sans aborder le champ spécifique de l'évaluation qualitative, il convient de constater que Montpellier se situe presque systématiquement en tête des communautés d'agglomération qui ont opté pour faire de la culture un axe stratégique de leur développement. À ce titre, elle doit répondre à trois défis que partagent d'autres EPCI confrontés aux mêmes finalités et processus.

Le premier défi est celui de la méthode de transfert. Dans le cas montpelliérain, elle a été largement due à une décision politique en deux temps. Le premier est le temps, relativement long, des actions du District antérieur, qui se sont imposées à la nouvelles institution intercommunale : financements de festivals, des enseignements artistiques supérieurs. Le second est le temps, plus resserré, de l'affirmation de la nouvelle institution

avec, à sa tête, un Georges Frêche qui n'est plus maire de Montpellier, mais reste président de l'agglomération en 2004. Les compétences intercommunales en matière de culture prennent alors un essor considérable, dans la logique d'une politique culturelle qui a toujours été assumée personnellement par son leader (Frêche 1993). Ce fait distingue Montpellier des autres communautés d'agglomération qui ont dû opérer de façon plus brutale ou soudaine (Amiens, en 2000), ou qui ont longtemps tergiversé avant d'opter pour une formule plus modeste (Rennes), ou encore qui ont procédé à des diagnostics préalables avant d'opter pour un transfert massif d'équipement (Annecy) ou un schéma plus progressif d'aménagement (Clermont-Ferrand).

Le deuxième défi est celui de la gouvernance culturelle, une fois ces transferts opérés. L'histoire intercommunale n'est pas linéaire, au sens où les premiers pas d'une telle entreprise peuvent être contrariés par des vents opposés. La jurisprudence montpelliéraine le prouve en matière de périmètre, voire de compétence. La manifestation « La Comédie du Livre », vu son envergure, a d'abord été transférée à l'agglomération avant de revenir en gestion municipale. Ce phénomène n'est pas sans échos dans les autres communautés en France. Rennes a dû remiser son plan de développement communautaire et se limiter à un simple équipement de grande envergure (les Champs Libres). Clermont voit quelques frictions entourer la mise en œuvre de son schéma. Dans la gouvernance culturelle métropolitaine, l'une des questions clef est celle de l'articulation entre niveaux communautaire et municipal. Celle-ci montre, à Montpellier, quelques paradoxes. Tout portait à croire que la communauté d'agglomération concentrerait de façon claire la politique culturelle du territoire urbain. Or on voit que la différenciation fonctionnelle et politique (au sein d'une même majorité) finit par engendrer une volonté d'incarner la politique municipale par la culture, et recréer les conditions d'une intervention communale. Cette situation n'est pas isolée. Annecy présente une problématique semblable, avec le « retour » d'une volonté culturelle municipale basée sur ce qui n'a pas été transféré à l'agglomération. La question de l'articulation est posée dans les deux cas. Elle se rapporte aux relations entre les grands équipements artistiques et culturels (du spectacle vivant, de l'enseignement artistique, par exemple) et les milieux et équipements plus « socioculturels », ou bien les milieux artistiques professionnels ou semi-professionnels. Séparés par les institutions, ces deux mondes doivent trouver les outils pour maintenir les conditions d'une coopération, ou pour en inventer de nouvelles.

Le troisième et dernier défi est celui des finalités de l'action culturelle communautaire. Les communautés urbaines et d'agglomération sont des créations récentes dans le paysage français. Elles ont, en majorité, considéré que la culture était en partie de leur ressort. Tout indique que ce mouvement va s'amplifier dans les années à venir. Pourtant, les justifications de cette compétence restent aujourd'hui très différenciées. En cas de transfert massif, on peut dire que l'héritage des villes (partenaires essentiels du ministère de la Culture) se reproduit à une autre échelle, sans grand changement de fond. Les changements affectent la forme (les modalités de décision) et l'envergure (l'aménagement culturel du territoire). Dans les très nombreux cas de transfert partiel, on peut s'interroger sur les « référentiels » qui sont ceux d'une agglomération investissant dans la culture. Le fait-elle pour se donner une image, à l'heure où elle naît ? Le fait-elle dans le droit fil des stratégies d'attractivité économique qui découlent de sa compétence en matière de développement ? Le fait-elle encore en cohérence avec ses obligations de solidarité sociale, qui touchent à ses responsabilités en matière de politique de la ville, et de ses éventuels « volets culturels » ? En France, aujourd'hui, tous ces cas de figure peuvent être cités et illustrés, sans que l'on puisse facilement déceler un ordre ou un mouvement convergent derrière la diversité des cas. Une chose apparaît cependant, c'est la tendance à justifier l'action en matière de culture

non pas en soi, pour ce qu'elle vaut par elle-même, mais à la revendiquer comme instrument au service d'une autre fin (identification, image, attractivité, intégration sociale...). Cette caractéristique contient en germe de nombreuses conséquences, comme le rapprochement possible de la problématique culturelle, jusque là assez isolée dans son « exceptionnalité », d'avec d'autres champs d'action publique plus « centraux » : politiques économique, environnementale, sociale, éducative, etc. Elle comporte aussi les risques inhérents à une dépendance à l'égard d'objectifs « extrinsèques », ou à une instrumentalisation politique, économique ou sociale, éloignée des finalités spécifiques d'une politique culturelle. Montpellier Agglomération n'échappe pas à cette dialectique des perspectives et des risques, même si son président déclarait, en conclusion d'une allocution sur le spectacle vivant, le 8 février 2007, « la culture, ça ne sert à rien. C'est donc fondamental ».

conclusion

Le transfert de la culture à l'échelle intercommunale, dans le cas de Montpellier, s'est opéré de façon massive, et selon une logique d'opportunité politique et de continuité institutionnelle. Contrairement à d'autres agglomérations où ces changements ont été précédés de phases, plus ou moins longues et spécialisées, de diagnostics territoriaux, l'agglomération montpelliéraine a d'abord hérité d'opérateurs et d'équipements avant que de pouvoir en définir la logique globale. C'est ce qu'exprime le premier paradoxe d'un financement culturel sans réelle politique culturelle, auquel a succédé une phase, encore en cours, de définition globale d'une politique métropolitaine de la culture. Celle-ci doit s'appuyer sur une logique de schéma territorial, associer excellence et solidarité, articuler rayonnement et proximité. La gouvernance métropolitaine de la culture suppose la mise en œuvre de coopérations à plusieurs niveaux, depuis celui de l'État et du conseil régional, jusqu'aux rapports entre communes et intercommunalités, où le conseil général peut jouer, selon les secteurs, un rôle de médiation original.

Dans le concert français, la métropole montpelliéraine est aujourd'hui l'une des toutes premières actives en matière culturelle. Elle fait partie, avec celle d'Annecy, d'Amiens ou de Clermont-Ferrand, des intercommunalités qui ont choisi d'associer la culture à l'identification plus globale du projet métropolitain. De telles stratégies rencontrent des difficultés communes, parmi lesquelles la réticence des élus municipaux à accepter un transfert d'équipement emblématique de l'identité municipale, ou encore la disparité des niveaux d'équipement pesant sur la mise en œuvre d'un schéma communautaire. L'orientation des opérateurs de lieux ou d'événements majeurs vers le territoire intercommunal, et non plus seulement celui de la « ville centre », est pareillement complexe. Elle soulève parfois le scepticisme de leurs dirigeants, dont la prise en compte de ce nouvel espace est souvent nulle. Cependant, cette incitation à se projeter sur celui-ci justifie le changement d'échelle du financement de ces structures. Elle porte également l'une des finalités de toute politique culturelle : sa démocratisation.

Dans cette perspective, Montpellier représente un cas particulier par l'intensité des transferts, mais aussi par certains instruments originaux développés pour atteindre de tels résultats. Parmi ceux-ci se trouve la politique de conventionnement avec le conseil général de l'Hérault, les déconcentrations de spectacles ou la mise en œuvre d'un fonds de diffusion théâtrale. Mais la communauté d'agglomération n'échappe pas à la règle d'une situation transitoire, de deux points de vue. Le premier concerne l'inachèvement de la politique culturelle métropolitaine, en termes de territorialisation sur l'ensemble de l'espace communautaire. À l'heure où l'on évoque de nouvelles perspectives de fusion entre

agglomérations (vers celle de Sète par exemple), l'inaboutissement de la politique actuelle rejoint l'inachèvement communautaire, dans une aire urbaine à la métropolisation bien plus vaste que le seul ensemble montpelliérain. Le second concerne les relations entre niveaux communautaire et communal. Après une phase où chaque institution a fait face à une relative incertitude (celle de l'agglomération face à un ensemble d'équipements relativement hétérogène ; celle de la ville, face à l'abandon d'un certain nombre de missions), la recomposition de chacune sur une logique d'action propre et complémentaire reste sur l'agenda.

Références citées

- Dubourg, N, Inguibert, J. et Négrier, E.(dir.), 2006, *La création et la diffusion du spectacle vivant en Languedoc-Roussillon*, Rapport OPPES pour le Comité Consultatif Régional des Professions du Spectacle Languedoc-Roussillon
- Frêche, G., 1993, : «Princeps cicéronien», in Wallon, E., ed., *Le prince et l'artiste*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Le Galès, P., 1993, : "Rennes : Catholic humanism and urban entrepreneurialism" in F.Bianchini & M.Parkinson, *Cultural policy and urban regeneration*, Manchester University Press 1993, pp. 178-198
- Négrier, E., 1993, "Montpellier : international competition and community access » in F.Bianchini & M.Parkinson : « Cultural policies and urban regeneration" Manchester University Press, 1993, pp.135-154
- Négrier, E., 2005, « Le département de l'Hérault », in A.Faure & E.Négrier (dir.), *La lecture publique à l'heure intercommunale*, La Tour d'Aigues : Les Editions de l'Aube, janvier 2005
- Saez, G., 1995, « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs* n°73.
- Négrier, E., Préau, J., 2006, "L'intercommunalité culturelle urbaine", in E.Négrier, J.Préau & Ph.Teillet, *L'intercommunalité culturelle en France*, Rapport OPC, phase intermédiaire quantitative

Personnes rencontrées

- Rigaudin, Jean-François, Direction de la Culture, Ville de Montpellier
- Kadoura Odile, Direction départementale du livre et de la lecture publique
- Wagner Pascal, directeur de la médiathèque de Saint-Jean de Védas
- Tondut Yannick, directeur générale des services techniques de la ville de Montpellier
- Reitz Philippe, directeur des affaires culturelles de Montpellier Agglomération
- Chaze Marie-Christine, vice-présidente déléguée à la culture, Montpellier Agglomération
- Manuel, Fabrice, Direction de la Culture, conseil régional Languedoc-Roussillon
- Luttiau Francis, directeur adjoint de la DRAC Languedoc-Roussillon
- Duval François, conseiller musique et danse, DRAC Languedoc-Roussillon
- Montanari Jean-Paul, directeur de Montpellier-danse
- Mourre Jean-Pierre, vice-président de Montpellier-Agglomération, maire de Cournonsec
- Villenet-Hamel Mélanie, Directrice départementale du livre et de la lecture publique
- Vidal Catherine, direction des affaires culturelles de Montpellier Agglomération
- Vallet, Jacques, directeur général des services, Ville de Montpellier