documents de la FNCC

FNCC
Fédération Nationale des Collectivités Territoriales pour la Culture

LES ÉTAPES SUCCESSIVES DE LA RÉFORME TERRITORIALE 2009/2015

ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE
LOI MAPAM
LOI NOTRe

document d'étape

FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LA CULTURE
version provisoire au 19 mars 2015

Sommaire

Le sommaire de ce dossier sur les projets de réformes territoriales réunit les communiqués de la FNCC, les éditoriaux de la revue électronique de la FNCC et des articles parus dans cette même revue. Quelques-uns des textes commentés sont reproduits en annexe.

I. INTRODUCTIONS

Le rapport "Il est temps de décider" et la culture. En mars 2009, la Commission Balladur remet un rapport de préfiguration pour une réforme territoriale. Déjà en perspective, le renforcement du couple Régions/ Intercommunalités..... **page 6**

Audition de la FNCC par le Sénat, le 15 octobre 2014. La commission culture et éducation du Sénat doit examiner le projet de loi NOTRe. Elle demande à la FNCC quelles sont ses propositions pour l'organisation territoriale des politiques culturelles..... **page 9**

II. ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE

Echo des rencontres nationales des Etats généraux de la démocratie territoriale. Organisés par le Sénat de décembre 2011 à mars 2012 en vue de préparer la réforme territoriale, les Etats généraux ont pour objectifs de recueillir les attentes et les points de vue des élus locaux ..... **page 14**

Editorial. Premiers enseignements des Etats généraux de la démocratie territoriale..... **page 18**

Editorial. La commune, cellule de base de la démocratie territoriale ..... **page 19**

III. LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES (MAPAM)

Extraits de la loi MAPAM concernant la culture : délégation de compétences de l'Etat aux collectivités et CTAP ..... **page 20**

Communiqué. Examen du projet de loi MAPAM : conforter la co-construction des politiques culturelles par l'Etat et les collectivités territoriales..... **page 22**

Editorial. Loi de décentralisation : un amendement inacceptable ..... **page 23**

Projet de loi MAPAM : quel impact du projet de loi de décentralisation sur la culture ? Même s'il est peu explicite sur les questions culturelles, le projet de loi les impactera significativement ..... **page 24**

Le Pacte d'avenir pour la Bretagne. Une application directe de la possibilité de délégation de compétences de l'Etat aux collectivités..... **page 26**

L'Etat pourra déléguer des compétences culturelles aux collectivités territoriales. Examen en 2e lecture de la loi MAPAM par les députés..... **page 27**

Editorial. Une solidarité de plus en plus nécessaire ..... **page 29**

III. LOI DE NOUVELLE ORGANISATION DE LA RÉPUBLIQUE TERRITORIALE (NOTRe)

Extraits du projet de loi NOTRe concernant la culture ..... **page 30**

Propositions de la FNCC concernant la culture. La FNCC propose, en novembre 2014, des principes pour une articulation de la responsabilité culturelle entre collectivités et avec l'Etat..... **page 31**

Editorial. La culture, une responsabilité politique. ..... **page 34**

Décentralisation culturelle : la "nouvelle donne" de l'ARF. L'Association des Régions de France milite en particulier pour faire de la culture une compétence obligatoire partagée..... **page 35**

Pour le transfert des DRAC aux Régions. A propos d'une contribution du sociologue Emmanuel Négrier ..... **page 36**

IV. LE CONSEIL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LE DÉVELOPPEMENT CULTUREL (CCTDC)

Communiqué. CCTDC : un pas significatif vers la co-construction des politiques publiques de la culture entre l'Etat et les collectivités territoriales..... **page 38**

Communiqué. La ministre de la Culture accroît la légitimité politique du CCTDC : une avancée essentielle..... **page 39**

Echos du CCTDC du 8 novembre 2013, autour d'une actualité marquée par trois projets de lois : loi de décentralisation, loi d'orientation pour la création artistique et loi patrimoines ..... **page 40**

Accroître la "force normative" du CCTDC. Lors d'un débat au Sénat sur le thème ''Culture et collectivités locales'', la ministre de la Culture Aurélie Filippetti a plaidé pour un renforcement du rôle du CCTDC..... **page 42**

Editorial. Une question de lumière..... **page 43**

V. TEXTES RESSOURCES DE LA FNCC

"Arts, culture et territoires : le partage de l'interrogation, le courage de l'imagination". Extraits de la rencontre inter-associations d'élus du 16 juillet 2014 à Avignon ..... **page 44**

Rapport IGAC sur les financements de l'Etat en région et ceux des conseils régionaux

1. La dépense culturelle de l'Etat en région. Une étude chiffrée qui témoigne de l'importance du rôle des DRAC pour l'égalité de l'accès à la culture ..... **page 49**

2. Les priorités culturelles des Conseils régionaux. Hormis les champs du patrimoine et du spectacle vivant, l'analyse des budgets culturels des Régions témoigne de volontés politiques bien spécifiques ..... **page 52**

Décentralisation culturelle et intercommunalités. Dans une étude prospective, l'Association des communautés de France (AdCF) propose ''une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques''..... **page 55**

Le "pas de côté" intercommunal. A propos de l'étude "La culture au tournant métropolitain, ce que l'intercommunalité fait de la culture en Petite Couronne francilienne" réalisée par Emmanuel Négrier et Philippe Teillet..... **page 57**

La dépense culturelle des collectivités territoriales en 2010. Une étude du DEPS sur les chiffres des années 2006/2010 qui prend acte d'un tassement généralisé de l'effort culturel des collectivités ..... **page 59**

Panorama économique des industries culturelles et créatives en France, valeurs et emplois. Réalisé sous l'impulsion de la Sacem par le cabinet d'études Ernst & Young, ce panorama dévoile l'intensité de l'apport du secteur culturel en termes d'emplois et de création de richesses ..... **page 61**

Le PIB culturel de la France. L'Inspection générale des finances et celle des affaires culturelles ont remis, en décembre 2014, un rapport sur "l'apport de la culture à l'économie en France" : 3,2% du PIB national..... **page 63**

VI. EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA LOI NOTRe

SÉNAT

Table ronde avec les associations d'élus ..... **page 65**

Loi NOTRe, rapport pour avis de Catherine Morin-Desailly ..... **page 68**

Note problématique de la FNCC à propos du Guichet unique..... **page 71**

Le point sur l'actualité législative au 19 janvier 2015..... **page 72**

Loi NOTRe adoptée au Sénat ..... **page 74**

Communiqué. La FNCC salue le travail du Sénat sur la loi NOTRe.. **page 75**

ASSEMBLÉE NATIONALE

Vers la ''petite loi'' NOTRe : examen en première lecture par les députés..... **page 76**

Inscription des droits culturels dans la loi ?..... **page 81**

Aux sources des droits culturels ..... **page 83**

Vers des élections intercommunales ? Le pour et le contre ..... **page 87**

La ''petite loi'' NOTRe et la culture ..... **page 89**

OUVERTURE

IL N'EXISTE pas de source documentaire synthétisant sur la durée les différentes étapes et les différentes contributions de réflexions sur le processus qui a conduit à la perspective de l'adoption prochaine d'un projet de loi de réforme de l'organisation territoriale.

La FNCC a suivi pas à pas ce processus, y réagissant à ces moments-clefs par des communiqués, y contribuant quand elle a été sollicitée, ou par ses réflexions propres. La Fédération a aussi commenté cette dynamique politique de volonté de transformation du rapport entre les collectivités et entre elles et l'Etat mois après mois, sur plus de deux ans, par la voix d'éditoriaux de sa lettre électronique signée du président de la FNCC ou par ses commentaires au travers de *la Lettre d'Echanges*. C'est l'essentiel de cette matière qui est restituée ici afin d'en éclairer les principaux enjeux dans leur évolution même. Car de telles initiatives de modifications profondes de l'organisation politique ne se font pas de manière univoque : les réactions, les débats parlementaires contradictoires, les études qu'elles font naître, les crispations qu'elles engendrent..., tout cela influe le cours du débat et, au bout du compte, sur les décisions finales.

Enfin, les changements des rapports de forces politiques issus des échéances électorales (élections municipales, sénatoriales, présidentielles) confortent ou contrarient les impulsions initiales, lesquelles remontent au rapport d'Edouard Balladur, intitulé "Il est temps de décider", remis le 5 mars 2009 au président de la République, Nicolas Sarkozy. Les textes ici réunis témoignent, du point de vue de l'œil culturel et pluraliste qui est celui de la FNCC, de cette évolution complexe : ses enjeux impacteront durablement les politiques publiques de la culture dont les collectivités territoriales sont les acteurs majeurs.

La réforme territoriale a suivi une évolution en trois temps :

- l'organisation par le Sénat des Etats-généraux de la démocratie territoriale, une phase préparatoire à laquelle la FNCC a contribué,
- la loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi MAPAM), marquée par la possibilité de délégation par l'Etat de certaines de ses compétences aux collectivités qui le souhaiteraient – une perspective concrétisée par le Pacte d'avenir pour la Bretagne,
- le projet de loi de Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) qui met fin à la clause de compétence générale mais fait une exception pour la culture (ainsi que le sport et le tourisme) en leur donnant le statut de "compétence partagée", sans toutefois préciser les modalités de l'articulation qui organise ce partage (avec cependant l'idée de "guichet unique" pour l'analyse des demandes et l'octroi des subventions publiques).

En toile de fond de ce parcours, le rôle du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) et la perspective du renforcement de son rôle. Autre perspective, son inscription dans la loi.

En complément : des réflexions d'ordre général de la Fédération sur la décentralisation et un rythme accru de publications d'études et de rapports sur les financements publiques de la culture ainsi que sur l'apport du secteur artistique et culturel en termes d'emplois et de production de richesses.

Ce document a été momentanément finalisé le 19 mars 2015, au lendemain de l'adoption en 1re lecture de la loi NOTRe par l'Assemblée nationale, le 10 mars. La 2e lecture est prévue en avril pour une adoption avant l'été.

INTRODUCTIONS

Le point de départ de l'actuelle de la réforme de l'organisation territoriale a éte le rapport du "Comité Balladur", daté de mars 2009. Extraits.

Hier...

Le rapport "Il est temps de décider" et la culture

Commission Balladur : Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

« Il est apparu au Comité que la simplification des structures qu'il appelle de ses vœux pouvait s'articuler autour de deux niveaux d'administration exerçant chacun un ensemble de compétences distinctes : le premier dédié au pilotage du développement des territoires et des activités [Régions], le second aux services à la population [Intercommunalités]. » Au demeurant, « la suppression des communes serait une erreur », car « le maillage communal reste un atout et permet de satisfaire le besoin de proximité en matière d'administration et de services publics, notamment sociaux ». Tel est l'axe principal du projet de loi de réforme des collectivités territoriales que la Commission Balladur a remis, le 5 mars, au président de la République. Quelles seraient les conséquences de ce projet de réforme pour les politiques culturelles territoriales ? Quelques éléments de réflexion.

EXTRAITS. « Les structures d'administration territoriale sont, en France, trop nombreuses et trop morcelées. » Le périmètre géographique des groupements de communes « est parfois peu rationnel, leur diversité statutaire (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), accentuée par l'existence des "pays", est source de complexité et de rigidité ; les économies d'échelle attendues ne se sont pas produites et il y a quelques anomalies à ce que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont certains exercent une compétence quasi générale [sur l'ensemble d'un territoire], demeurent issus du suffrage indirect, alors que les dépenses qu'ils exposent équivalent à celles des Régions. »

Pour les Régions, « on peut regretter que leur nombre relativement élevé, leur poids limité en termes financiers et l'éparpillement de leurs compétences ne soient pas en harmonie avec leur rôle dans la réorganisation en cours des services de l'Etat [RGPP], qui privilégie le niveau régional, et dans la mise en œuvre des politiques européennes. »

Quant aux Départements, « ils se révèlent mal adaptés aux zones fortement urbanisées, où le canton apparaît frappé d'obsolescence. »

En conséquence, « les Français, aussi attachés soient-ils aux libertés locales, aussi proches de leurs élus, aussi résolus à voir respecter leur liberté d'action, sont conscients des réformes indispensables qu'il convient d'apporter à un système vieilli et qui ne répond plus à leur attente. »

« Il semble que l'œuvre de décentralisation esquissée en 1969, entreprise en 1982 et continuée en 2003 ait épuisé ses effets heureux. Certes, les collectivités locales ont pris une large part de l'effort de modernisation de notre Pays et, en approfondissant les droits et libertés locales, la décentralisation a apporté un concours décisif au ren-

forcement de la vie démocratique. Mais, à la vérité, l'organisation des collectivités locales n'a cessé de se compliquer au fil du temps, les étapes récentes de la décentralisation et la multiplication, depuis 1999, des établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas accompagnées d'un effort de rationalisation des structures des collectivités locales, des compétences qu'elles exercent et des financements qui s'y attachent. Il en résulte une perte d'efficacité pour l'action publique et pour les usagers des services publics, un coût élevé pour le contribuable et un manque de transparence pour l'électeur. »

« L'administration du territoire s'essouffle à poursuivre cette évolution ; elle n'y parvient que de manière imparfaite et coûteuse. Tout se passe comme si le territoire français était "sur-représenté" dans les zones peu peuplées et que, là où se posent les problèmes sociaux ou environnementaux les plus nouveaux et les plus importants, c'est-à-dire en zone urbaine ou péri-urbaine, les élus soient impuissants à les résoudre parce que les maires n'ont qu'une partie des compétences en matière sociale et que les conseillers généraux, qui interviennent à titre principal dans ce domaine, sont élus dans le cadre de cantons qui, en ville ou en banlieue, ont perdu leur identité. Autrement dit, le décalage entre les besoins de la population et le mode d'administration du territoire est béant. »

Tels sont les constats de départ du rapport de la Commission Balladur. Ce rapport a d'ores et déjà soulevé d'innombrables réactions contradictoires et sa mise en œuvre – prévue par la Commission elle-même seulement en 2014 – ne semble pas devoir s'opérer à court terme. Quoi qu'il en soit, il importe sans doute d'en noter les quelques préconisations qui pourraient avoir un impact sur les politiques culturelles territoriales.

*

1 - L'attribution des compétences selon les niveaux de collectivité. Sans envisager de revenir sur la clause de compétence générale des communes, l'ensemble du rapport est traversé par l'idée qu'une rationalisation de l'organisation territoriale passe par une répartition plus claire des compétences entre Départements et Régions. D'où cet article 20 des "Principales dispositions du projet de loi de réforme des collectivités locales" : « Une loi fixera, dans le délai d'un an, la liste des compétences attribuées à chaque niveau de collectivité territoriale. » Cependant, cette répartition des compétences ne semble pas devoir concerner la culture (ce qui, dès lors, ne devrait pas modifier les articles de la loi de décentralisation d'août 2004 portant sur l'enseignement artistique spécialisé – articles actuellement en cours de réécriture). « Pour ce qui concerne la culture, la diversité des missions en cause rend particulièrement délicate l'attribution de cette compétence à un seul niveau d'administration. » Le rapport, sur ce point, confirme les quelques champs de compétences, déjà soumis à un partage :

- L'inventaire et la protection du patrimoine, missions dont il « convient de confirmer » qu'elles « relèvent pour l'essentiel de l'Etat, celui-ci s'appuyant sur les Régions, qui ont d'ailleurs reçu compétence en matière d'inventaire, sauf à prévoir, le cas échéant, que des délégations soient consenties aux communes ou à leurs groupements et aux métropoles ».

- Les archives, pour lesquelles « l'Etat doit continuer à fixer les règles de gestion, et conserver le soin des archives nationales », le Département gérant, comme c'est déjà le cas, ses archives propres. En revanche, pour la création artistique, « le Comité a estimé opportun que la compétence de chaque catégorie de collectivités locales soit maintenue ». On notera que ni la question de l'enseignement spécialisé ni celle de l'éducation artistique ne sont évoquées.

2 - Les financements croisés sont l'un des moteurs de l'action culturelle territoriale et l'une des plus claires traductions de leur co-élaboration entre différents niveaux de collectivité territoriale. Même si « nombre d'élus locaux se plaignent des financements croisés », même si « l'allongement des délais qui en résulte dans la prise de décision et la mise en œuvre des projets » se double d'une « perte d'efficacité » conjuguée à un « effet inflationniste en termes de dépenses publiques », le rapport reste très prudent quant à leur remise en cause. Et ce sera un exemple culturel qui illustrera la nécessité de cette prudence : « La pluralité des financements pour un même projet n'est pas critiquable en soi : elle s'explique souvent par l'importance des projets à réaliser et permet, généralement, de satisfaire les besoins des usagers et de prendre en compte l'exigence de solidarité territoriale. La comparaison avec la situation des pays étrangers montre, au demeurant, que l'idée d'un seul financement par niveau d'administration, pour séduisante qu'elle soit, est assez largement irréaliste. On imagine mal, par exemple, que la création et le fonctionnement d'une université ou encore d'un grand équipement culturel puissent être le fait d'une seule collectivité locale. »

Quoi qu'il en soit, « le Comité a pris acte de ce que la question des financements croisés est l'une de celles auxquelles il doit répondre de manière prioritaire. Mais il n'a pas manqué de relever que, sans préjudice d'éventuels mécanismes propres à les limiter en tant que tels, la réponse à cette question dépend aussi des modalités de répartition des compétences entre collectivités locales. »

3 - Election au suffrage universel des représentants des communes dans les intercommunalités. En revanche, la volonté prégnante de renforcer le rôle des intercommunalités pourrait, à terme, conduire à une mutation majeure des politiques culturelles. L'article 8 des "Principales dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales" est ainsi rédigé : « Les délégués des communes au sein des organes délibérants des communautés urbaines, communautés de communes et communautés d'agglomération sont élus en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux. » Notons qu'il ne s'agit pas d'une élection directe du président de l'intercommunalité, mais seulement de celle des élus communaux appelés à siéger à l'assemblée intercommunale.

En effet, de nombreuses voix se sont fait entendre, depuis quelques années pour déplorer l'illégitimité et l'absence de visibilité politique qu'entraîne l'absence d'élection au suffrage universel des représentants des communes au sein des Intercommunalités, en particulier dans le cas des communautés d'agglomération dont la puissance d'action tend parfois à concurrencer celle des Départements. Une récente étude de l'Observatoire des politiques culturelles pointe même que, dans le cas des intercommunalités les plus actives, l'absence d'élection directe de l'exécutif « confine à l'outrage démocratique ».

L'une des raisons de la nécessité de renforcer l'échelon intercommunal est d'ordre sociodémographique. « On assiste à ce que les démographes appellent un "étalement" de la population sur le territoire, à partir et autour des zones urbaines. Cette population, qui constitue l'immense majorité de nos concitoyens, a adopté un mode de vie urbain, marqué par la mobilité et une forte demande de services marchands, de transports, de services à la famille, de culture et de loisirs. L'automobile, bien sûr, mais aussi les trains à grande vitesse, la téléphonie mobile et Internet ont profondément transformé les conditions de vie, sans que les structures de l'administration territoriale s'y soient bien adaptées. »

Si la réforme devait être adoptée, il apparaît clairement que son principal impact sur les politiques culturelles viendrait d'un renforcement du rôle des intercommunalités. Encore souvent assez timides sur le plan culturel – la compétence n'étant qu'optionnelle (excepté pour les communautés urbaines) et la loi ne suggérant de confi er aux intercommunalités que les "équipements" culturels et non les projets –, les communautés de communes ou les communautés d'agglomération pourraient à l'avenir devenir l'un des acteurs culturels primordiaux des politiques publiques territoriales. A condition, cependant, que des financements adaptés soient prévus : « La question des finances locales est au cœur des enjeux de toute réforme. Alors que les dépenses des collectivités locales représentent quelque 20% de l'ensemble de la dépense publique et ont crû plus vite que la richesse nationale au cours des vingt dernières années, notamment du fait des transferts de compétences opérés par l'Etat, les ressources propres de ces collectivités ne permettent de financer ces dépenses que de manière incomplète. » Ce qui sera encore plus vrai si leurs compétences augmentent… Ajoutons que, selon une enquête réalisée pour le Figaro, le 7 mars, 76% des Français souhaitent l'élection au suffrage universel direct des représentants des communautés de communes.

Mars 2009, Lettre d'Echanges n°23

Aujourd'hui…

Audition de la FNCC par le Sénat, le 15 octobre 2014

La FNCC est représentée par
Florian Salazar-Martin, président, Danielle Buys et Pascale Cauchy, vice-présidentes

Après le renouvellement de la commission Culture et Education du Sénat, à la présidence de laquelle Catherine Morin-Desailly (UDI) succède Marie-Christine Blandin (groupe écologiste) à la suite des élections sénatoriales de l'automne 2014, la commission a souhaité auditionner la FNCC en vue de son examen du projet de loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République). Le projet de loi doit être soumis au vote des Parlementaires au mois de décembre 2014. Extraits du compte-rendu réalisé par les services du Sénat.

Catherine Morin-Desailly, *présidente.* Mes chers collègues, je me réjouis de débuter ce nouveau cycle d'auditions avec M. Salazar-Martin, président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture, et plusieurs membres de son bureau. Nous sommes nombreux à bien les connaître ici au Sénat. J'ai moi-même eu le plaisir d'y siéger un certain nombre d'années. Il nous semblait important de vous entendre dès à présent, dans la mesure où nous aurons prochainement à nous pencher sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Plusieurs dispositions de ce texte, dont notre commission se saisira pour avis, nous intéressent directement : elles concernent les transports scolaires, la gestion des collèges, mais aussi les modalités d'organisation de la compétence des collectivités territoriales dans les domaines du sport et de la culture.

L'article 28, en particulier, précise que « les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions ». Cet article constitue, pour les domaines ainsi visés, une mesure dérogatoire puisque le texte supprime par ailleurs la clause de compétence générale des Régions et des Départements.

L'article 29 prévoit la possibilité, pour les collectivités, d'opter pour le guichet unique afin de simplifier l'organisation de l'instruction et de l'octroi d'aides et de subventions, par le biais de la délégation de compétence.

Ces mécanismes de gouvernance s'inscrivent dans la logique des travaux issus de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM).

Les débats culturels de ces derniers mois ont pourtant été beaucoup plus loin. Des propositions très variées ont été faites. Je pense évidemment à la déclaration que vous avez signée le 16 juillet 2014 avec dix autres associations d'élus locaux, dans laquelle vous donnez des éléments de définition du « territoire culturel » et vous vous interrogez sur la façon dont on peut articuler l'identité d'un territoire et l'universalité de l'invention artistique. Cette interrogation, vous le rappelez, est nécessaire dans un contexte de contrainte budgétaire marquée par une baisse de 11Mds€, sur trois ans, des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Je pense également à des propositions que l'on pourrait qualifier de "décapantes" – telles celle d'Emmanuel Négrier, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui a récemment évoqué le scénario d'un transfert des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) aux régions.

Il est donc essentiel de donner la parole aux élus des collectivités territoriales – que nous représentons au Sénat –, afin d'appréhender sereinement le débat relatif au projet de loi "NOTRe", dont l'examen en séance plénière pourrait commencer, semble-t-il, au cours du mois de décembre.

Monsieur le président, je vous laisse la parole sans plus attendre, afin que vous nous fassiez part de votre analyse de la réforme territoriale proposée par le Gouvernement.

Florian Salazar-Martin. Le lien entre Sénat et la FNCC est presque existentiel. Nous souhaitons souligner le travail exemplaire de sa commission de la culture, sur laquelle notre fédération sait qu'elle peut compter. Il nous suffit de regarder le rôle essentiel que vous avez joué dans le domaine de la culture pour défendre sans état d'âme la légitimé de votre assemblée, lorsqu'elle est remise en cause. En cette période perturbée, nous avons plus que jamais besoin du Sénat, quelle que soit sa majorité politique. La FNCC souhaite alimenter la réflexion sur les enjeux culturels, laquelle manque cruellement aujourd'hui.

La question culturelle est essentielle à nos yeux, car c'est ce qui nous réunit. Comme vous l'avez mentionné, nous avons signé une déclaration avec les autres associations d'élus, car nous jugeons nécessaire une certaine harmonisation et l'affirmation d'une responsabilité publique de la culture. Pour ce qui concerne la réforme territoriale, permettez-moi de formuler trois remarques :

- la culture n'est pas, pour nous, une compétence mais une *responsabilité* publique qui incombe à chaque catégorie de collectivité territoriale et en premier lieu à l'Etat ;

- la question de la place de l'Etat n'est pas subsidiaire. La proposition formulée récemment par Emmanuel Négrier n'est pas nouvelle, mais il est indispensable de rappeler que l'Etat doit rester le premier partenaire des collectivités ;

- la responsabilité culturelle doit être co-construite : c'est une bataille que nous menons depuis la réactivation du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Nous ne pouvons pas définir les politiques culturelles sans l'ensemble des partenaires dans les territoires. Chaque collectivité apporte sa contribution, avec sa singularité.

L'étude de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) sur les financements met en évidence le pragmatisme des élus locaux. Le co-financement constitue l'une des meilleures garanties pour une politique efficiente. J'ajoute que la notion de "financements croisés" peut traduire une forme d'abandon ; aussi préférons-nous parler de co-financements, cette expression reflétant davantage le volontarisme politique. L'exemple des scènes nationales est intéressant, car il démontre que chacun des partenaires peut apporter non seulement une contribution financière mais aussi une intelligence des territoires particulière. Il convient simplement de veiller à éviter un phénomène d'empilement des contributions, pour favoriser au contraire une véritable conjugaison autour d'un projet unique ou d'un territoire.

La FNCC est très attachée à cette forme de travail. Nous voulons préserver la libre administration de notre volonté politique pour définir les politiques culturelles, leur mise en œuvre et leur financement. Nous sommes très inquiets quant au contexte actuel et demandons à l'Etat des garanties de cette liberté.

Nous refusons de nous situer dans un débat d'affrontement car nous sommes attachés au caractère pluraliste de notre histoire. Ce qui nous guide, c'est l'objectif de reconnaissance de la responsabilité publique dans le domaine culturel, la définition d'une gouvernance pouvant ensuite en être déduite. Nous rejetons toute idée de travail dans l'injonction car cela ne donnerait aucun résultat. C'est l'idée de partenariat que nous défendons, et qui est d'ailleurs au cœur des travaux de la CCTDC. Au sein de cette instance unique de concertation, la précédente ministre chargée de la culture a d'ailleurs proposé un pacte culturel entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Pascale Cauchy. Pour les Régions, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques culturelles doit rester partagée, ce qui nécessite une vision commune. La réforme pose la question de la place et de la responsabilité de l'Etat dans l'enseignement artistique et culturel. Elle appelle aussi une réaffirmation de la responsabilité des intercommunalités dans le domaine des politiques culturelles, domaine dans lequel elles sont incontournables.

Danielle Buys. Nous sommes inquiets car avec une baisse de 11Mds€ des crédits consacrés aux collectivités territoriales, la culture sera le premier poste touché. Au sein des collectivités, les directeurs des affaires culturelles ne sont parfois plus remplacés. Par ailleurs, les subventions des Régions et des Départements aux scènes nationales ont déjà baissé de 10%.

Il ne faut pas oublier de réaffirmer l'exception culturelle. La culture est un service public au même titre que la santé et que l'éducation. Chacun doit participer à cette réforme territoriale.

Les sénateurs ont une vraie vision de terrain et ils peuvent être utiles pour défendre une réforme juste. Si je prends l'exemple de Toulouse-Métropole, on entend que les intercommunalités sont souvent considérées comme un danger, ce qui met en évidence la nécessité de clarifier les rôles. Il faut réaffirmer le caractère indispensable de la culture. La réforme pose également la question de l'avenir des DRAC et de la persistance d'un Etat fort dans le domaine culturel.

Françoise Laborde. Certains aspects des évolutions évoquées aujourd'hui étaient déjà en germe dans les précédentes réformes envisagées, comme la loi sur la création. La

compétence culture qui n'était pas obligatoire doit rester partagée. J'ajoute que je suis préoccupée par l'avenir des intermittents du spectacle et la baisse des dotations. Sur tous ces sujets j'attends de la FNCC des propositions concrètes.

Françoise Férat. Je rappelle que lorsque nous avons des budgets contraints, nous avons tendance à réduire les moyens consacrés à la culture. En outre, la question des interventions financières des Régions et leur évolution dans le cadre de Régions élargies peut susciter des inquiétudes.

Brigitte Gonthier-Maurin. Monsieur le président, je reprends à mon compte votre observation quant à l'extraordinaire complexité des politiques en matière culturelle, qui me semble profondément juste. C'est précisément dans la capacité du couple que forment la culture et les collectivités territoriales, en articulation avec l'Etat, qu'on a pu être producteur de cette "intelligence partagée" et de cette capacité de multiplicité des interlocuteurs. Cela a été rendu possible par la capacité d'employer des financements croisés et donc d'être les supports partagés de la mise en œuvre de cette politique, en lien avec nos territoires.

Vous avez fait état d'inquiétudes quant à la réforme territoriale. Si nous n'y prenons pas garde, le remodelage des collectivités territoriales et de leurs compétences, dans un contexte de restrictions budgétaires, peut aboutir à la disparition de pans entiers de nos politiques culturelles. Or, la culture n'est pas un supplément d'âme, elle est au contraire au fondement du vivre-ensemble. En effet, les collectivités constituent les principaux financeurs de la politique culturelle et de nombreux emplois, de contractuels comme de fonctionnaires, sont en jeu.

Il y a là une multiplicité de questions soulevées par cette réforme. Il nous appartient d'y apporter des réponses.

Jean-Pierre Leleux. J'ai écouté attentivement votre exposé. Cependant je reste encore sur ma faim. Les réactions de mes collègues témoignent des nombreuses questions et inquiétudes suscitées par la réforme proposée. A l'aube d'un débat important sur l'avenir de nos collectivités territoriales, j'aurais souhaité davantage de suggestions de la part de la FNCC.

J'ai cru comprendre que vous étiez partisans d'un *statu quo*, dans lequel l'Etat doit rester un acteur majeur dans le domaine de la culture et le premier partenaire des collectivités territoriales. Je comprends également que vous souhaiteriez que la culture demeure une compétence partagée, sans chef de filât ni accompagnement des communes qui doivent garder une liberté entière dans ce domaine. Mais l'objectif de la réforme territoriale est quand même de moderniser l'action publique et surtout d'optimiser financièrement le service public, qui coûterait moins cher en étant mieux organisé. Dans ce contexte-là, nous attendons de vous des propositions concrètes, non de rester sur un discours dont on ne tire en réalité pas grand-chose. Ainsi, *quid* de l'aménagement du territoire en matière culturelle – afin que deux communes rurales situées à moins de quinze kilomètres l'une de l'autre ne bâtissent pas deux théâtres ? Comment rendre la culture accessible dans les territoires ruraux ? J'ai hélas entendu beaucoup de discours, mais je n'en tire rien de concret.

Sylvie Robert. Je salue les représentants de la FNCC, dont on connaît la position quant au maintien de la compétence partagée, qui tient compte de la complexité de l'action culturelle.

Il y a cependant des propositions à formuler et une réflexion à mener en matière de politiques culturelles dans nos territoires et de leur financement. Aujourd'hui encore, le bloc communal demeure le premier financeur de la culture. Quant au Département et à la Région, je pense que leur responsabilité culturelle mériterait d'être mieux qualifiée. Cette réflexion pourra être menée au sein des Conférences territoriales de l'action publique, afin d'imaginer la mise en œuvre du chef de filât ainsi que la clarification des compétences et des responsabilités. Il s'agit de faire en sorte que l'action culturelle sur un territoire donné soit mieux organisée, ses leviers financiers mieux pris en compte par l'ensemble des collectivités.

Il nous faut demeurer vigilant sur cette question dans le contexte actuel de réduction des dotations, mais aussi au regard des choix politiques, car la culture, ce sont des choix politiques.

Nous attendons que vous approfondissiez votre réflexion et que vous nous soumettiez des propositions concrètes. Enfin, pour revenir sur les propositions de l'Association des régions de France (ARF), il me paraît impossible de créer une compétence à la fois obligatoire et partagée.

Marie-Christine Blandin. Nous, sénateurs, avons besoin de la FNCC pour éclairer nos choix. Comme notre collègue Jean-Pierre Leleux, il me semble nécessaire de disposer de propositions assez concrètes. Au pied du mur des amendements, entre la dissolution des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et le *statu quo*, il existe un gradient de choix auxquels les parlementaires vont être soumis.

On vous a peu entendu sur la question du sens, qui est celle du citoyen. Sommes-nous d'accord sur le but poursuivi, lorsque nous investissons de l'argent public dans le domaine culturel ? Vous avez également tenu des propos nuancés sur les financements croisés. Avez-vous travaillé sur les modes de dialogue entre les différentes collectivités territoriales ?

Quelle est la part de chacun dans l'exercice des compétences en matière de culture ? Seriez-vous favorable à un partage de l'exercice du soutien à la culture, mais qui serait tout de même accompagné d'une sorte de décantation volontaire, afin d'établir quel est l'échelon le plus approprié ?

Florian Salazar-Martin. La FNCC est une fédération responsable, qui travaille sur un consensus dynamique. Nous ne sommes pas dans la posture qui consiste à établir un catalogue de propositions. Pourquoi ? Car notre démarche n'est pas inscrite, elle est contrariée. On nous presse, on nous oblige. Nous ne sommes pas dans une démarche visant à réfléchir et à innover ensemble. Chacun se replie sur son territoire et ses prérogatives, du fait de l'absence de confiance. C'est à cette lumière qu'il faut voir les propositions de l'ARF, qui considère que la meilleure manière de préserver la culture est d'en confier une part croissante de responsabilité aux Régions. C'est une manière de voir les choses sur laquelle il ne faut pas jeter l'anathème. Il faut également le considérer comme la réaction à un Etat qui ne se pose pas la question du bien-fondé et de la pérennité de l'investissement dans la culture.

C'est à vous, législateur, de rappeler qu'il existe une autre manière de faire les choses. Pour répondre à l'exemple de M. Leleux, je ne connais aucun théâtre vide en France. S'il fallait faire en sorte que chacun aille au théâtre, il s'agirait d'en construire dans chaque ville, dans chaque quartier. Or, on voit très bien qu'il ne s'agit pas de la politique actuelle.

Faisons le véritable diagnostic. Il nous faut partir de la réalité, telle qu'établie par le récent rapport de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) ou l'étude d'E&Y commandée par la SACEM. Le constat est celui d'une insuffisance de culture, pas d'une surabondance.

Nous ne connaissons pas encore une équité territoriale, il est donc inutile de donner des leçons aux collectivités territoriales sur l'utilisation de l'argent public. Le débat est-il sérieux ? Part-il d'un diagnostic réel ? Pensons-nous que les collectivités territoriales françaises, dans leur diversité d'approches culturelles, ont joué leur rôle ? Il est utile d'observer ce qui est fait dans les autres pays d'Europe.

Mme Blandin parlait du citoyen, témoin des politiques mises en œuvre. Nous avons certes dû faire face à la pression du marché, des industries culturelles, mais l'on ne peut nier que nous avons investi dans des politiques définies pour être à son service. Prenons l'exemple des maires ruraux de France, dont le congrès a lieu en fin de semaine. Avec de petits moyens, ces derniers ont réussi à faire des choses formidables. On parle de désert culturel, mais il résulte davantage d'un problème d'équité territoriale que de responsabilité des collectivités. J'aimerais également évoquer les conseils généraux : même dans un département très urbanisé comme le mien, le conseil général joue un rôle essentiel et a mené, et pas seulement d'un point de vue financier, des politiques culturelles importantes. Qui va mener cette action si nous n'avons plus la possibilité de développer ensemble une politique s'appuyant sur la présence des artistes dans les territoires ? Ce diagnostic est nécessaire pour faire une loi si l'on souhaite une plus grande efficacité de l'argent public.

A la lumière de ces exemples, j'affirme que la FNCC n'est pas pour le *statu quo*. Non seulement parce que la démocratisation est à bout de souffle, mais aussi parce que la culture n'est pas que dans la culture, car elle constitue une dimension transversale de la politique publique. Il convient désormais de changer de paradigme : la question n'est plus celle du "1% culturel", mais plutôt de la dimension culturelle des politiques publiques. Nous sommes les seuls à avoir fait une déclaration politique très forte sur les droits culturels. Mais lorsqu'on évoque les droits culturels avec les artistes, ils n'apprécient évidemment pas cette approche car la culture est une profession sinistrée.

Notre pays peut s'enorgueillir des belles réalisations qui le démarquent de ses partenaires européens. Nous pouvons être fiers de ce que nous avons construit. Notre désir est de continuer à travailler avec les associations, sur le terrain, plutôt que d'agir en réaction à l'Etat. Cependant la difficulté est que nous sommes aujourd'hui soumis à la contrainte et il est difficile d'être inventif dans un cadre aussi contraint. Sachons prendre nos responsabilités.

En outre, nous ne sommes pas favorables à un transfert des DRAC car nous ne pouvons tolérer un démantèlement de l'Etat. Si nous faisons l'inventaire de ces directions régionales, nous pouvons dire qu'elles sont essentielles même si aujourd'hui nous n'avons plus la même relation avec elles en raison du poids des questions normatives qu'elles doivent gérer. Il faut redonner du sens aux DRAC, en gardant à l'esprit qu'il existe déjà 400 000 normes dans notre pays et qu'il est temps de cesser de contraindre l'action publique.

Pour ce qui concerne la question de chef de file, il convient de se demander s'il est bien utile d'écrire noir sur blanc la répartition des compétences, plutôt que de la définir de façon pragmatique dans le cadre de projets partagés. D'ailleurs, cette approche existe puisque dans certains territoires, la Région exerce la compétence du cinéma. Ne faut-il pas inciter à définir un cadre pour chaque projet plutôt que de l'imposer de façon définitive ? Faut-il le faire par la loi ? En tout cas, il ne me semble pas positif de créer une norme

qui impose les choses de manière définitive. Mais il est vrai que la question du patrimoine nécessite une vraie politique et les Régions pourraient en être responsables pour partie. Laissons aux Régions l'opportunité de se coordonner sans procéder par injonction. Gardons la liberté, pour les élus des petites communes ou d'intercommunalités, de mener des politiques publiques décidées avec la population. Nous n'avons pas besoin de nouvelles normes pour contraindre mais plutôt pour agir. La FNCC transmettra rapidement un document de travail avec des propositions concrètes pour construire un projet avec les autres associations d'élus.

Jean-Léonce Dupont. Nous sommes dans un cas d'une immense difficulté. Aujourd'hui il ne s'agit plus de rabotage mais bien d'amputation. La question qui se pose est : quels domaines doivent être supprimés alors que chacun a bien souvent les arguments pour être conservé voire développé ? Les choix vont être terribles dans les années à venir. Je suis désolé de dire cela brutalement, mais cette hypothèse sera malheureusement valable pour les dix années à venir.

Jacques Grosperrin. Vous êtes confrontés à plusieurs défis. Le premier est d'inscrire la politique culturelle comme un axe majeur et transversal de la politique territoriale. Il s'agit d'assurer un projet cohérent et ambitieux avec des marges budgétaires et financières de plus en plus étroites. Mais c'est également avoir une vision plus précise des champs culturels sans les cloisonner afin de permettre l'interdisciplinarité. J'ai bien conscience du rôle des collectivités territoriales dans le développement culturel.

J'ai quatre questions à vous poser. N'y a-t-il pas incohérence entre la compétence des collectivités et la politique culturelle de l'Etat ? Les collectivités locales ne sont-elles pas que le supplétif de l'Etat en matière culturelle ? La décentralisation culturelle existe-t-elle vraiment ? N'est-ce pas un leurre ? Et enfin, ne faut-il pas repenser le modèle culturel français ?

Dominique Gillot. Le débat est compliqué. J'entends tout et son contraire dans les revendications. A la fois une demande de clarification des compétences, mais aussi une demande de portage politique et financier afin de pouvoir assumer la liberté d'exercer une politique publique utile à l'ensemble de la population. Clarification des responsabilités, compétences partagées, obligatoires... Ces mots se conjuguent à l'infini mais ne donnent pas de cadre.

Tout le monde est d'accord pour dire que la culture est une politique publique transversale, interdisciplinaire, vecteur de partage, d'élévation du niveau de connaissances, vecteur de désir, d'émancipation, d'invention... Il existe un cadre pour mettre tout cela en œuvre. C'est la loi qui fixe les objectifs, les enjeux, qui définit une stratégie nationale. Il y a ensuite le contrat entre les différentes parties pour parvenir à satisfaire aux obligations, qui ne sont pas forcément les mêmes suivant la richesse des territoires et leurs aspirations. C'est là que la politique territoriale prend toute sa dimension.

Pouvez-vous envisager de réfléchir à la définition d'une politique culturelle contractuelle bornée mais consentie ? Il s'agirait d'une adhésion volontaire dans la perspective de satisfaire une stratégie nationale.

Françoise Cartron. Il ne faut pas assimiler chef de file et normes. Le niveau de l'intercommunalité me semble pertinent, car si les communes portent chacune une ambition culturelle, le niveau de l'intercommunalité permet de donner de la cohérence à un territoire et d'accompagner les communes pour monter en qualité. Une mise en réseau pourrait profiter à tout le monde. L'offre culturelle est plus efficiente dans le partage et dans cette mise en commun.

Florian Salazar-Martin. J'ai, pour ma part, du mal à imaginer la façon dont l'Etat pourra déléguer aux collectivités territoriales des compétences en matière culturelle qu'il n'assume pas lui-même actuellement. La restriction du champ d'action du ministère de la Culture l'empêche d'avoir un réel dialogue avec les collectivités et dans les territoires, des transversalités se mettent en œuvre sans l'Etat. En matière culturelle, comme d'ailleurs dans le domaine de l'enseignement, l'Etat est cependant en mesure de proposer des schémas utiles, comme il a pu le faire, par exemple, pour les arts de la rue ou pour l'enseignement artistique. Nous devons adopter des méthodes de travail en adéquation avec ce qui peut être fait sur le terrain.

Catherine Morin-Desailly. Cette première audition est l'occasion de marquer le début de notre réflexion sur la réforme territoriale. Nous devrons travailler sur le texte, non pas simplement en validant des mesures d'économies, certes nécessaires, qui se feraient au détriment de nos missions culturelles, mais en cherchant une meilleure efficacité de nos politiques dans ce domaine.

Nous nous trouvons actuellement dans une situation financière très délicate, et l'Etat semble vouloir se délester d'un certain nombre de charges sur les collectivités, sans que rien ne soit organisé pour cela dans les territoires, ainsi qu'en témoigne le caractère plutôt lapidaire de l'article 28 du projet de loi. C'est pourquoi nous attendons avec intérêt les propositions que la FNCC pourrait formuler sur ces questions.

Florian Salazar-Martin. Toutes les questions des parlementaires, par exemple sur les chefs de file, susceptibles de susciter des propositions de la FNCC sont les bienvenues.

Compte-rendu du Sénat

ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA DÉMOCRATIE TERRITORIALE

De décembre 2011 à mars 2012, le Sénat, alors présidé par Jean-Pierre Bel (PS), a organisé des Etats généraux de la démocratie territoriale. Son but : recueillir les avis et attentes des élus locaux afin de préparer la réforme de l'organisation politique territoriale initiée par le gouvernement précédent et reprise par la nouvelle majorité. Avec cependant la décision de rétablir la clause de compétence générale pour les départements et les régions que le gouvernement précédent voulait supprimer (à noter que le projet de loi NOTRe, qui doit être voté en décembre 2014, restaure cet abandon de la clause de compétence générale, avec une exception pour les domaines de la culture, du sport et du tourisme). De cette volonté de concertation sont issues la mise à jour de nombreuses attentes et tout particulièrement celle de voir respectée l'autonomie des communes, échelon de la responsabilité politique le plus proche des citoyens.

Echo des rencontres nationales des Etats généraux de la démocratie territoriale

Près de 20 000 élus locaux, dont un tiers de maires, ont répondu à un questionnaire du Sénat sur l'avenir de la démocratie territoriale. Quarante ''cahiers d'acteurs" (dont celui de la FNCC) ont été recueillis et rendus publics. Les Etats généraux de la démocratie territoriale avaient pour objet de dégager des pistes concertées pour une loi de réforme territoriale prévue au printemps 2013. Pour clore cette concertation, les sénateurs ont accueilli au Sénat puis à la Sorbonne, les 4 et 5 octobre derniers, des rencontres nationales d'élus. Echos de ces rencontres auxquelles ont participé Philippe Laurent, président de la FNCC, ainsi que trois membres du Bureau : Déborah Münzer, Jean-Jacques Paris et Florian Salazar-Martin.

Provoquant rires et applaudissements, le sénateur (RDSE) du Var Pierre-Yves Collombat, rapporteur de l'atelier "Approfondir la démocratie territoriale", s'est acquitté ainsi de sa tâche d'en résumer les grandes lignes : « Elus locaux satisfaits d'être au service de leurs concitoyens – *stop* – Ulcérés des campagnes de dénigrement dont ils sont la cible – *stop* – Statut de l'élu absolument nécessaire – *stop* – Prévoir impérativement financement – *stop* – Reposer impérativement la question de la responsabilité administrative et pénale des élus locaux – *stop* – Développement de la démocratie participative souhaitable et en cours – *stop* – Mais ne pas oublier – *stop* – Que les élus sont élus, et sur un siège éjectable – *stop* – Que la vitalité de la démocratie, c'est d'abord celle des assemblées locales, ce qui pose la question d'une reconnaissance des minorités et de leur rôle – *stop* – Que beaucoup de nos concitoyens se tiennent à l'écart, même des formes institutionnelles de la démocratie participative, en inventer d'autres – *stop définitif !* »

Cette synthèse télégraphique non seulement résume avec beaucoup de précision

à la fois les principaux thèmes abordés mais elle transcrit surtout, à sa manière, la satisfaction de nombreux élus de se voir donner l'occasion de faire passer leurs messages au niveau national. Avec une convergence, cependant parfois relative. Ainsi, les intercommunalités, absentes, ont fait savoir que le scrutin "fléché" pour l'élection des conseillers communautaires était « une première étape indispensable » mais devait aboutir d'urgence « à un projet de loi dédié qui soit soumis d'urgence au Parlement sans attendre la loi-cadre du nouvel acte de décentralisation ». Mise en garde de Vanik Berberian, président de l'AMRF : « Les communes sont favorables à l'intercommunalité, qu'elles vivent depuis 1885. Mais il ne faudrait pas qu'il prenne fantaisie aux Parlementaires et au Gouvernement de vouloir ériger l'intercommunalité comme un niveau de collectivité territoriale, car cela soulèverait un problème de légitimité par rapport à la commune. » En tout état de cause, la piste du suffrage direct n'est pas partagée.

En revanche, même si de très nombreux orateurs ont souligné la nécessité de clarifier les compétences ou de revenir à l'attribution de blocs de compétences pour les Départements et les Régions, la critique du "millefeuille" – et sa conséquence qui avait été d'envisager la suppression des Départements et/ou l'instauration de conseillers territoriaux (fusionnant les conseillers généraux et régionaux) – n'a eu que peu d'écho. « Que n'avons-nous pas entendu sur nos collectivités ! Des rapports officiels, des commissions, des articles de presse ont dénoncé un "millefeuille territorial" terriblement indigeste et dispendieux. Comme vous, je m'inscris en faux contre ce mauvais procès fait aux collectivités territoriales et à leurs élus », conclut Jean-Pierre Bel.

La critique la plus radicale est cependant venue de l'opposition, celle d'une concertation en trompe-l'œil : les sénateurs du groupe UMP ont en effet quitté les rencontres au moment du discours de président de la République, estimant que le projet de réforme « est déjà écrit et décidé », avec une baisse des crédits de l'Etat de 2,25Md€ en trois ans.

La question des compétences et du "chef de filât". « Comment comprendre la multiplication et la complexité des interventions locales, les financements croisés, qui ajoutent encore à la confusion ? Comment admettre l'illisibilité des actions ? Alors même que les élus se dévouent pour le bien commun, ils n'arrivent pas, en raison de l'enchevêtrement des compétences, à faire comprendre qui est responsable de quoi. Comment admettre l'opacité des finances locales et les inégalités croissantes entre collectivités ? », s'interroge le président de la République. Qui ajoute : « Il n'est pas question de remettre en cause la clause générale de compétence. En revanche, l'objectif est d'identifier clairement la collectivité responsable d'une politique, de faire en sorte que toute autre collectivité qui en aurait l'envie ne puisse intervenir que dans le cadre fixé par l'autorité qui en a eu compétence. »

Eléments de réponse. Edmond Hervé, sénateur (PS) d'Ille-et-Vilaine, et rapporteur de l'atelier "Nouer des relations de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales et clarifier les missions des acteurs locaux", livre des statistiques : « 28% des élus se prononcent en faveur de la clause générale de compétence pour toutes les collectivités, tandis que 35% d'entre eux souhaitent qu'elle ne concerne que les communes, des blocs de compétences étant déterminés pour le Département et la Région. Concernant les nouveaux transferts de compétences, les prises de position sont assez consensuelles en matière de transports, de gestion des fonds européens, d'emploi, de formation professionnelle, d'enseignement supérieur, de recherche, de gestion des lycées. Plus de la moitié des personnes qui ont répondu au questionnaire souhaitent le transfert de ces nouvelles compétences à la Région. 62% des personnes ayant répondu ont souhaité le franchissement d'une nouvelle étape et 65% précisent que, dans ce cas, les collectivités territoriales devraient pouvoir choisir elles-mêmes leurs compétences. »

Jacques Pélissard (député UMP), au nom de l'AMF qu'il préside, insiste sur la notion de chef de filât et l'idée de conférences territoriales : « On peut passer des conventions, co-construire, coproduire ensemble des schémas permettant d'affirmer de véritables rôles de chefs de file. Le rôle de chef de file, la notion de bloc de compétences, déjà prévus par la loi de 1982, vont dans le bon sens, sous réserve de la mise en œuvre de cette co-construction. »

L'idée de chef de file pose la question du rôle de la Région. Pour Alain Rousset, président de l'ARF, « les Régions n'ont aucune ambition hégémonique. Elles veulent co-construire ». Mais, ajoute-t-il, « pour que ce soit efficace, les schémas relevant de leurs domaines de compétence, comme la formation et le développement économique, doivent être prescriptifs. Il ne faut pas miter les territoires. » Pour sa part, Claudy Lebreton, président de l'ADF, voit dans le principe du chef de file « une notion extrêmement importante » pour instaurer une « gouvernance territoriale partagée ».

Parlant de la nécessité de « laisser les collectivités s'organiser et décider en commun par un "pacte de gouvernance territoriale" », le chef de l'Etat s'est prononcé, au conditionnel, dans le même sens : « A chaque grande politique correspondrait une seule autorité, qui fixerait les modalités et l'action qui pourrait être déléguée à d'autres collectivités. »

Synthèse du président du Sénat : « Les Etats généraux de la démocratie territoriale ont montré que les élus locaux veulent clarifier la répartition des compétences entre les collectivités. A juste titre, ils récusent d'avance toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre. Il faut donc conforter les "blocs de compétences" qui ont permis à chaque niveau de jouer son rôle dans un équilibre devenu pertinent au fil du temps. Il faut aussi rétablir la clause générale de compétence pour les Régions et les Départements. Cette notion est intimement liée à un grand principe qui continue à valoir aujourd'hui, celui de la libre administration des collectivités territoriales. »

A charge au Gouvernement de concilier l'ensemble de ces éléments en prenant notamment en compte cette remarque de Jean-Paul Huchon, président de la Région Ile-de-France. Concernant les politiques de développement économique et d'appui à l'innovation, « tout cela doit se faire avec un chef de file, mais il ne peut s'agir d'une espèce de direction aveugle ou jacobine. Nous pensons qu'il faut construire notre développement économique en partenariat avec les Départements et les agglomérations, par une politique de coopération plutôt que par une lutte d'influences. »

Un Haut conseil des territoires. Dans cet état d'esprit, le président de la République posait comme premier principe la confiance, laquelle suppose une « instance de concertation, d'évaluation et de négociation entre l'Etat et les représentants des associations d'élus ». Ce serait le Haut conseil des territoires qui, selon Edmond Hervé, « doit pouvoir se pencher sur les projets budgétaires et financiers, les projets de texte. Un tel dialogue librement organisé doit également se retrouver aux échelons régional et départemental. »

A noter que la préfiguration de ce Haut conseil des territoires ressemble pour beaucoup au Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC), avec des instances territorialisées, des ordres du jour définis conjointement par le Gouvernement et par les représentants des élus locaux et un rôle d'avis sur les textes-cadres et législatifs sur choix des ministres. Par l'intégration de la Commission consultative d'évaluation des normes (à noter le souci largement partagé d'une simplification des 400 000 normes qui, selon Jean-Pierre Bel, coûtent 500M€ par an), un tel rôle d'avis serait aussi conféré au Haut conseil des territoires. Autre précision donnée par Jean-Pierre Bel : « Le Sénat, qui assure la représentation des collectivités territoriales, y jouera un rôle éminent. »

Enfin, il reviendrait sans doute à ce Haut conseil de manifester une nouvelle culture de la gouvernance qui puisse répondre à cette demande de Denis Merville, président de l'Association des maires de Seine-Maritime : « Nouer des relations de confiance entre l'Etat et les collectivités locales ne se décrète pas ; de telles relations doivent se tisser au quotidien, par un dialogue régulier sur les politiques qui nous concernent. Nous devons être considérés comme des partenaires, et non comme des sous-traitants, voire des exécutants de politiques décidées ailleurs. »

Une réforme de la fiscalité territoriale. Tous les élus ont mis en avant les difficultés financières des collectivités alors que leur rôle est essentiel au dynamisme économique du pays puisqu'elles sont à l'origine de 70% de l'investissement public (un chiffre plusieurs fois rappelé). « La Région est pratiquement dépourvue de ressources à l'heure actuelle », dit Jean de Galard, maire de Saint-André et vice-président de l'Association des maires de Haute-Garonne. « Les Départements ont vu leurs capacités d'action en la matière divisées par deux ou trois, en fonction de leurs moyens. Les communes, elles, ont vu leur liberté fiscale réduite de 40% », ajoute André Laignel, secrétaire général de l'AMF. « Une nouvelle fiscalité doit donc bien être mise en place », conclut Martin Malvy, président de l'APVF.

La critique de la suppression de la taxe professionnelle a souvent été faite. Il faudrait inventer une fiscalité nouvelle, « plus juste et plus moderne », selon les termes de François Marc, sénateur (PS) du Finistère, rapporteur de l'atelier "Garantir les moyens et l'efficacité de l'action publique locale". Autres pistes : affirmer le rôle de péréquation de l'Etat via ses dotations aux collectivités « en prenant en compte les spécificités de la population » et « les charges lors de la mise en place de dotations ou de péréquations ». Mais aussi pratiquer « la péréquation horizontale, dont on a beaucoup parlé puisque le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC, vient d'entrer en action en 2012 ». Ce qui ne se substitue à la péréquation "verticale" (de l'Etat vers les collectivités), en particulier pour certains Départements dont les finances sont plombées par le RSA.

Conclusion en temps de crise : « A budget constant, le seul grand mouvement possible reste la péréquation, qui devient cruciale et dont seul l'Etat peut se porter garant, d'où l'importance de l'Etat en la matière », explique Pierre Després, maire de La Guerche-de-Bretagne, en Ille-et-Vilaine.

Reconnaître la commune comme cellule première de la démocratie territoriale… Très loin de l'hypothèse parfois évoquée de fusion de la commune dans les intercommunalités, l'échelon communal a été unanimement salué comme le cœur de la vitalité démocratique des territoires. Avec notamment pour conséquence la réaffirmation de l'importance des communes rurales, mais aussi de leur

fragilité et donc du soutien particulier dont elles devraient être l'objet. Un rappel, applaudi, de Vanik Berberian : « La confiance dans les élus, le respect des collectivités, une demande de lisibilité, de sérénité et de stabilité : ces éléments sont partagés par tous. La France compte 33 800 communes de moins de 3 500 habitants, ce qui n'est tout de même pas rien ! Cela représente 23 millions d'habitants, c'est-à-dire 33% de la population française. Pour être clair, nous ne quémandons rien, nous demandons simplement un changement de logiciel ! » Puis, réagissant à des propos soulignant la nécessité des métropoles : « La ville et sa densité ne sont pas une fin obligatoire ; il est peut-être possible de raisonner autrement. »

Parmi les caractéristiques de ce « nouveau logiciel », une autre attitude de la part de l'Etat. Robert Proudhon, maire de Chasnans (Doubs) : « Si la commune doit rester la cellule de base de notre organisation territoriale, l'Etat, qui n'a plus d'argent, doit remplacer la culture du contrôle par celle du conseil. Je le dis avec force : plus une commune est petite, plus elle a besoin de l'Etat ! »

… et partir de la spécificité des territoires. La diversité d'un territoire est un fait, mais la transformer en moteur de la démocratie territoriale relève encore, selon Claudy Lebreton, d'une question et d'un enjeu d'avenir : « Sommes-nous prêts aussi, en fonction des territoires, des espaces géographiques régionaux ou autres, à faire vivre le principe de spécificité ? Faut-il une même organisation territoriale, que l'on soit en Bretagne, en Midi-Pyrénées, en Alsace, dans la région lyonnaise ou en Ile-de-France ? Il faut qu'il y ait, sur ce point, une véritable avancée. »

Pour le président du comité de pilotage des Etats généraux de la démocratie territoriale, Yves Krattinger, c'est un principe : « La France a besoin de ses territoires, de tous ses territoires. Les élus locaux ont besoin de la confiance de l'exécutif national pour adapter sereinement l'action publique aux spécificités des espaces désormais différents, mais complémentaires, qui composent notre cher et beau pays. »

Le statut de l'élu(e). Donner confiance aux communes suppose de donner des moyens aux élus, c'est-à-dire un statut leur permettant de s'engager avec tout le dynamisme nécessaire dans leur mission. Une exigence exprimée par de nombreux intervenants, notamment le sénateur (PS) de la Martinique Serge Larcher : « Le souhait d'un véritable statut de l'élu est fortement porté par les élus ultramarins. » Il a en particulier plaidé pour que ce statut ouvre largement droit à des formations, car dans les territoires d'Outremer, « la demande en formation est particulièrement forte puisque 92% des élus la sollicitent, soit 20% de plus que dans l'Hexagone ».

Une évolution du statut de l'élu – qui, pour le moment, « n'est pas tout à fait adapté pour les jeunes, hommes ou femmes » (Stella Dupont, conseillère générale du Maine-et-Loire, maire de Chalonnes-sur-Loire) – s'impose aussi afin qu'ils ou elles soient en mesure de réellement représenter la population. « La fonction élective doit être rendue plus accessible à toutes les composantes de notre société. Aujourd'hui, un mandat électif nécessite du temps – un mi-temps, un temps complet, voire plus –, et on sait combien il est difficile pour un jeune, qu'il soit d'ailleurs un homme ou une femme, de s'engager dans une fonction élective alors qu'il doit gagner sa vie. Sans une véritable évolution des différents aspects du statut de l'élu, il sera très difficile dans les années à venir d'avoir des élus représentatifs de la société d'aujourd'hui », prévient Nathalie Le Yondre, maire d'Audenge (Gironde). Autre souhait, mieux reconnaître le rôle des élus minoritaires.

A souligner, une information, donnée par Jean-Pierre Sueur, sénateur (PS) du Loiret : « 470 000 des 550 000 élus que compte notre pays ne perçoivent aucune indemnité. Ces élus font preuve d'un dévouement considérable. »

Et la culture ? Bien sûr, l'objectif des Etats généraux de la démocratie territoriale n'était pas sectoriel mais expressément politique et constitutionnel. Il n'y a donc pas été question de culture – pas plus que de santé ou d'agriculture –, mais des moyens de gouvernance entre collectivités et avec l'Etat, d'où la récurrence de thématiques structurelles et transversales : fiscalité, instances de concertations, clarification ou répartition des compétences, etc.

Pour autant – est-ce là la raison d'avoir associé aux débats la FNCC ? –, on peut souligner sinon une influence du moins un écho certain entre les principales pistes qui se sont dégagées des Etats généraux et l'expérience des politiques culturelles. Une grande convergence avec les préconisations faites par la FNCC dans son "cahier d'acteurs" :

- Sur les compétences, l'idée de partenariats consentis, avec des chefs de file choisis, sans systématisme, a prédominé. Pour ainsi dire, il s'agit d'une forme de compétence généralisée autogérée entre collectivités dans le cadre de clarifications co-élaborées. Car la piste globale semble être celle du maintien de la clause de compétence générale pour toutes les natures de pouvoirs locaux, en respect du principe de libre administration des collectivités territoriales. A noter ce propos de Michel Destot, maire de Grenoble et président de l'Association des maires de grandes villes de France : « Je préférerais que l'on parle "d'acte III de la territorialisation", pour bien montrer que nous n'opposons pas les territoires – Région, Département, bloc communal – les uns aux autres, l'espace rural à l'espace urbain. »

- Sur le besoin d'instances de concertation entre collectivités et avec l'Etat tant au niveau national que territorial, le CCTDC – pour le moment cas unique d'une telle concertation – fait manifestement figure de modèle. En particulier dans son rôle d'émettre en amont des avis préalables aux textes cadres ou législatifs (ici, à propos des normes). Question : une articulation entre le CCTDC et, s'il voyait le jour, le Haut conseil des territoires ne serait-elle pas envisageable ?

- Autres échos, la nécessité de l'expérimentation (maintes fois soulignée), la reconnaissance des spécificités territoriales et la commune en tant que cellule de base de la démocratie territoriale, les effets positifs des co-financements, mais aussi un mode de gouvernance associant davantage les citoyens…

Toutes ces notions sont à la source des politiques culturelles territoriales et ce dans l'esprit que leur donne la FNCC : les politiques locales nourrissent la politique nationale ; elles ne sont pas une déclinaison d'injonctions verticales. Ce que le secrétaire national de l'Assemblée des communautés de France, Jo Spiegel, expose de manière remarquablement claire : « Il convient de reconnaître la singularité de nos territoires et de nos régions. L'organisation du puzzle institutionnel doit partir du terrain, et je plaide pour qu'elle aille du bas vers le haut autant que du haut vers le bas. C'est la raison pour laquelle, selon moi, l'acte III de la décentralisation doit être l'acte I de la subsidiarité. Nous voulons ainsi souligner l'importance des territoires de vie. Le territoire, c'est plus qu'un simple espace, c'est la plaque pivot entre le global et le local. Il faut donc reconnaître le rôle du bloc local, du couple commune-communauté. »

- L'autonomie, enfin, constitue une revendication forte de la FNCC et, plus généralement, des collectivités largement engagées sur le plan culturel. L'autonomie, c'est à la fois celle des moyens financiers – une nécessaire réforme de la fiscalité territoriale – et celle des responsables : un statut de l'élu plus solide, disposant de temps, de moyens, de possibilités de formation. Sur ce dernier point, la conclusion de Jean-Pierre Bel a été sans ambiguïté : « Le statut de l'élu constitue l'une des préoccupations les plus fortes des élus locaux au quotidien. Les demandes des élus sont simples et légitimes : faciliter l'accès des salariés du secteur privé, des femmes, des jeunes, aujourd'hui quasiment absents des assemblées locales aux mandats d'élus, en favorisant le retour à l'emploi ; mieux concilier la vie professionnelle et l'exercice d'un mandat, en renforçant les droits sociaux des élus locaux ; enfin, conforter le droit à la formation, pour que les élus puissent exercer plus efficacement leurs responsabilités. »

Bien des incertitudes et des points de vue divergents ont été exprimés. En revanche, l'unanimité sur ce dernier point, constitue sans doute l'apport le plus sûr de ces Etat généraux de la démocratie territoriale.

fin octobre 2012 - la Lettre d'Echanges n°95

EDITORIAL

fin octobre 2012
la Lettre d'Echanges n°95

Premiers enseignements des Etats généraux de la démocratie territoriale…
Sans préjuger de la synthèse que fera le Gouvernement des propositions des élus pour la prochaine loi de réforme territoriale prévue au printemps 2013, il est d'ores et déjà possible de souligner trois rappels majeurs faits par l'Etat local à l'Etat national.

- Alors que le "millefeuille" territorial a subi de nombreuses critiques et que des voix suggéraient même d'aller vers la fusion des communes dans les intercommunalités, la commune a été de manière quasi unanime réaffirmée comme la « cellule de base » de la démocratie territoriale.

- Alors qu'on a pu soupçonner les collectivités de mauvaise gestion, il a été souligné qu'elles portent 70% de l'investissement public, et ce malgré leur manque d'assise fiscale. Conséquence unanime : une réforme de la fiscalité territoriale est urgente et nécessaire.

- Enfin, le consensus s'est établi pour une refonte du statut des élus, vers plus d'autonomie, un plus grand accès à la formation et une meilleure garantie de retour à l'emploi afin que les actifs, notamment les jeunes et les femmes, puissent s'engager dans l'action publique. C'est la condition d'une réelle représentation de la société et d'un resserrement du lien entre les citoyens et la politique.

Ne serait-ce que pour ces trois raisons, les Etats généraux de la démocratie territoriale apparaissent comme un moment fertile pour l'avenir de la décentralisation. ■

EDITORIAL

mi-octobre 2013
la Lettre d'Echanges n°113

La commune, cellule de base de la démocratie territoriale. Le 8 octobre, par voie de communiqué, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) a réagi à des propos laissant entendre que l'avenir des communes serait l'intercommunalité. Au-delà de son ton, très vif, ce texte porte des propos auxquels la FNCC adhère : « La bonne intercommunalité est celle qui est efficace parce que voulue et non contrainte. Les bases de la réussite de l'intercommunalité sont dans ses racines. » Ce rappel que la commune est la "cellule de base" de la démocratie territoriale – affirmation qui était aussi celle, unanime, des élus associés aux Etats généraux de la démocratie territoriale organisés à l'automne dernier par le Sénat – est d'autant plus opportun que le projet de loi dite ALUR (projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) a, un temps, envisagé de confier aux communautés d'agglomération et de communes la compétence des PLU.

L'intercommunalité est un outil précieux et indispensable. Les élus à la culture sont convaincus par l'importance des apports de la mutualisation de certains équipements et projets culturels.

Pour autant, il convient de rappeler que l'intercommunalité est un outil au service des communes, non une entité appelée à s'y substituer. L'intérêt communautaire résulte d'une volonté, d'un choix partagé, discuté et, dès lors, pleinement assumé. C'est tout particulièrement vrai pour les arts et la culture. Si les maires sont naturellement attachés à leur liberté d'action en ce domaine hautement symbolique de la légitimité démocratique, ils connaissent aussi les bénéfices du partage intercommunautaire. Ces bénéfices sont évidents, par exemple pour la gestion des écoles de musique, tout particulièrement en milieu rural, pour la cohésion des services de la lecture publique et vraisemblablement pour la généralisation de l'éducation artistique et culturelle (EAC) voulue par le Gouvernement. Mais c'est une question de solidarité : la solidarité ne s'impose pas, elle se choisit librement et se construit dans l'écoute mutuelle.

L'intercommunalité est une chance pour l'équité territoriale de l'accès à la culture. Mais aussi : la culture est une chance pour l'intercommunalité car la culture est le lieu par excellence où la volonté collective se nourrit des impulsions singulières, où la vitalité des intercommunalités peut s'enrichir des initiatives des communes.

Au nom de la convention qui les lie, la FNCC s'associe pleinement à l'AMRF dans sa réaffirmation du nécessaire respect de l'autonomie des élus communaux. ■

LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES (MAPAM)

Adoptée le 27 janvier 2014, la loi MAPAM rétablit la clause générale de compétence pour les régions et départements (elle devait disparaître dans la loi NOTRe) et la clarification de l'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales, *via* des chefs de file. Les domaines du développement économique, des aides aux entreprises, des transports, de la biodiversité, de la transition énergétique, de l'agenda 21 sont piloté par les régions ; ceux de l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale sont confiés aux départements ; enfin, la mobilité durable et la qualité de l'air relèvent des communes.

La loi prévoit par ailleurs des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), des instances de concertation entre collectivités organisées sous l'égide des régions en en présence des préfets de région. L'autre volet de la loi, instaure un statut particulier – de métropole – pour les entités urbaines de plus de 400 000 habitants.

Quasi muette sur les questions culturelles, la loi comprend cependant deux points dont les conséquences sur les politiques culturelles seront réelles.

EXTRAITS DE LA LOI MAPAM CONCERNANT LA CULTURE

La délégation de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales

« Art. L. 1111-8-1. – Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'Etat peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. Les compétences déléguées en application du présent article sont exercées au nom et pour le compte de l'Etat.

« Aucune compétence déléguée ne peut relever de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou intervenir lorsqu'elle affecte les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées à l'Etat sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements.

« La collectivité territoriale ou l'EPCI qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'Etat soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'Etat dans la région.

« Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué à la collectivité territoriale ou à l'établissement public demandeur dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.

« La convention prévue au premier alinéa en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'EPCI propre délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

La conférence territoriale de l'action publique (CTAP)

« Art. L. 1111-9-1. – I. – Dans chaque Région, la conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

« La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. »

Sont membres de la conférence territoriale de l'action publique : le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux, les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants, un représentant élu des EPCI de moins de 30 000 habitants, un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département, un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département, un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département.

« Un décret précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique.

« La conférence territoriale de l'action publique est présidée par le président du conseil régional.

« Elle organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur.

« Elle est convoquée par son président, qui fixe l'ordre du jour de ses réunions. Chaque membre peut proposer l'inscription à l'ordre du jour de questions complémentaires relevant des compétences exercées par la personne publique ou la catégorie de personnes publiques qu'il représente ou pour lesquelles cette personne publique est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales.

« Le représentant de l'Etat dans la région est informé des séances de la conférence territoriale de l'action publique. Il y participe lorsque la conférence donne son avis sur une demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'Etat. Il participe aux autres séances à sa demande.

« La conférence territoriale de l'action publique peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme. »

COMMUNIQUÉ

du 5 décembre 2013

Examen du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles : conforter la co-construction des politiques culturelles par l'Etat et les collectivités territoriales

La navette parlementaire sur le texte du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles a abouti à une formulation qui, en son état actuel, peut légitimement susciter des inquiétudes pour l'avenir des politiques culturelles publiques. En effet, l'article L. 1111-8-1 adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 27 novembre ouvrirait la possibilité pour l'Etat de déléguer, par voie de convention faisant l'objet d'un décret, « l'exercice de certaines de ses compétences » aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient, « au nom et pour le compte de l'Etat ». En deuxième lecture, le Sénat a supprimé une première liste de ces compétences comprenant notamment celle de « l'organisation et du soutien aux politiques culturelles ». A la suite de cette suppression, la commission des lois de l'Assemblée nationale a supprimé à son tour, et de manière logique, la précision initiale indiquant que les délégations en question ne pourraient s'effectuer que « dans les domaines prévus par la loi » – la loi n'en excluant en effet plus aucun. Ce qui donne ce résultat final : la possible délégation de toutes les compétences de l'Etat, et donc aussi de celles concernant les politiques culturelles. Seule restriction restante : cette possibilité est valide « sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux ».

Les élus de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) rappellent ici qu'en matière d'art et de culture, les intérêts nationaux sont toujours en cause. Ce qui, par ailleurs, n'empêche pas de déléguer utilement aux collectivités la gestion de certains outils des politiques culturelles, comme cela s'est fait avec succès par exemple pour les bibliothèques. C'est d'ailleurs sans doute à cette gestion que fait allusion le texte en parlant de « l'exercice » des compétences, mais ce dernier terme présente une certaine ambiguïté sujette à une interprétation par trop extensive. Afin d'éviter que le projet de loi ne devienne à terme une menace pour les politiques en faveur de la culture, la FNC suggère aux parlementaires deux voies de modification du texte :

- soit le projet de loi précise que la culture est exclue de la possibilité de délégation de l'exercice d'une compétence de l'Etat (cette exception de la culture, aux côtés du sport et du tourisme, était déjà affirmée dans la précédente loi de décentralisation de 2010),

- soit le projet de loi précise que, dans le domaine de la culture au moins, la délégation concerne seulement la gestion de certains outils avec lesquels l'Etat exerce ses compétences et non la compétence elle-même. Une telle évolution du texte serait pleinement en phase avec l'esprit de la décentralisation culturelle, laquelle consiste en une co-construction aussi étroite que possible entre l'Etat et les collectivités territoriales au nom de leur égale responsabilité nationale et au bénéfice du dynamisme de la vie artistique et culturelle ainsi que du partage des valeurs de liberté qu'elle déploie. ■

EDITORIAL

fin octobre 2013
le Lettre d'Echanges n°114

Loi de décentralisation : un amendement inacceptable. La culture s'est retrouvée, encore une fois, sous la menace d'un curieux amendement parlementaire proposé au nom d'une commission dont ce n'est pas l'objet, avec des conséquences potentielles mal mesurées. Le 27 juin, un député de la commission des lois faisait adopter un ajout au projet de loi dit de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM) rédigé ainsi :

« Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux et dans les domaines prévus par la loi, l'Etat peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. L'organisation et le soutien aux politiques culturelles, le développement de l'audiovisuel, la gestion de la politique de l'eau, l'orientation professionnelle et la santé scolaire peuvent faire l'objet de délégations de compétence » (Article 2 - L1111-8-1).

Cette étrange formulation énonce clairement ceci : la culture ne fait pas partie de l'intérêt national. Et ce alors qu'est en cours de rédaction un projet de loi pour la création artistique affirmant, en son état actuel, que la Nation soutient l'existence et le développement de la création artistique et que le projet de loi patrimoine(s) réaffirme la dimension nationale des enjeux patrimoniaux…

L'amendement, heureusement détecté par les sénateurs le 7 octobre – mais les députés doivent encore valider le projet de loi en deuxième lecture –, invalidait dans leurs fondements mêmes ces initiatives législatives du ministère de la Culture.

Plus encore, il ouvrait la voie à la diminution de la responsabilité du ministère de la Culture sur certains territoires via le démantèlement de ses outils. Ainsi, une Région aurait pu, par exemple, se voir transférer le rôle de la DRAC, menaçant ainsi l'unité d'action de l'Etat. Ce qui aurait tacitement remis en cause le principe de la compétence générale pourtant réaffirmé par le projet de loi.

Rappelons-le encore une fois : la décentralisation culturelle n'a pas pour objet le transfert des outils et des missions des politiques culturelles du ministère vers les collectivités mais leur co-construction entre elles et l'Etat. Rappelons aussi qu'il n'est pas tolérable que des décisions concernant la culture soient prises par des responsables qui en ignorent ou en négligent les enjeux.

Au nom des élus de la FNCC et dans l'intérêt de la culture et de ses acteurs, il convient d'alerter les députés pour qu'ils s'appuient sur les commissions culture des deux chambres. Je n'ai aucun doute que, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les membres de ces commissions veilleront à ce qu'il ne soit pas dit que la culture ne fait pas partie de l'intérêt national. L'annulation par les sénateurs de l'amendement n°CL568 doit être maintenue par les députés. ■

Projet de loi MAPAM : quel impact du projet de loi de décentralisation sur la culture ?

La dernière version en date du projet de loi dite "de décentralisation et de réforme de l'action publique" (qui sera renommée par la suite loi MAPAM) dessine quatre grands axes : le renforcement du rôle des Régions, l'accroissement des compétences des intercommunalités, la création des métropoles et la préservation de la compétence générale pour toutes les natures de collectivités dans le respect du principe constitutionnel de libre administration. Et un principe : une meilleure coordination entre collectivités et avec l'Etat, d'où la création d'un Haut Conseil des collectivités ainsi que l'instauration d'un *« pacte de gouvernance territoriale débattu dans le cadre de la Conférence territoriale de l'action publique »* (exposé des motifs). Quel impact sur les politiques culturelles ?

ON PEUT décrypter dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique une tension continue entre la volonté de donner un rôle de chef de file aux collectivités les plus grandes – intercommunalités (et non communes), Régions (et non Départements), métropoles – et celle de la préservation de l'autonomie de tous les pouvoirs publics locaux. Avec un cas emblématique, celui des métropoles dans lequel les communes incluses voient et leurs compétences et leurs financements largement transférés.

Le terme de culture est quasi absent du texte. Sur ce point le projet de loi ne dit rien, comme si la culture concrétisait un point à ne pas franchir ou encore comme si elle était l'incarnation la plus claire du conflit latent entre une propension à caractère fédéraliste et le respect de la légitimité politique de toute assemblée élue au suffrage universel. En somme, ce silence culturel indique qu'il y a ici une exception culturelle : la culture, avec les co-financements qui en rendent possible l'action publique la concernant, symbolise la résilience de la vie politique française à une métropolisation et/ou régionalisation qui serait davantage en phase avec l'intégration européenne et, au-delà, avec la mondialisation des échanges. Une exception qui cependant pâtira d'une part d'une baisse des moyens financiers communaux et départementaux mais aussi de sa position isolée (le tourisme, lui, est expressément l'objet d'un renforcement des rôles des intercommunalités et des Régions) qui risque de compromettre la transversalité des enjeux culturels.

Pour autant, on peut peut-être lire "en creux" les articles impactant directement les politiques publiques de la culture.

Orientation et formation professionnelle. Le chapitre II de la loi transcrit les dispositions en faveur de l'emploi et de la jeunesse. Ses articles 25 et 26 « donnent compétence aux Régions pour coordonner et animer le service public de l'orientation » dans le cadre national, *via* une convention de mise à disposition des centres d'information et d'orientation conclue entre l'Etat et la Région. Ces articles précisent les compétences de l'Etat et des Régions. Les établissements culturels ne sont pas cités, mais la possibilité semble ici ouverte de mettre enfin en œuvre les cycles d'orientation professionnels (CEPI), voulus par la loi de décentralisation de 2004, sous financement régional. Et ce d'autant plus que l'article 27, concernant l'enseignement supérieur et la recherche, prévoit de redéfinir et de renforcer le « rôle des Régions en matière de formation en redéfinissant le périmètre et la portée du plan régional de développement des formations supérieures prévu pour l'élargir à l'ensemble des formations ».

Langues régionales. On sait que malgré la signature par la France de la Déclaration de l'Unesco sur la diversité culturelle (qui préconise la défense des langues menacées), notre pays n'a pas paraphé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Or l'article 29 du projet de loi fait une avancée prudente : dans les établissements scolaires, mais à la condition que cela se passe « hors du temps d'enseignement », les collectivités peuvent organiser des activités portant sur « la connaissance des langues et cultures régionales afin de soutenir ces dernières ». Certains pourront voir ici une avancée, d'autres une frilosité persistante…

Plan local d'urbanisme. Les articles 37 et 38 ne font pas non plus référence à la culture. Cependant, en décidant que « la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme est rendue obligatoire pour l'ensemble des communautés de communes et des communautés d'agglomération », on peut anticiper que l'articulation des exigences du patrimoine avec celles des PLU échappera de plus en plus aux communes. Ce qui peut créer des conflits avec les politiques patrimoniales des villes – notamment avec celles ayant institué des AVAP (de ce point de vue, la future loi Liberté de création, l'architecture et le patrimoine, qui doit être soumide au Parlement en 2015, prévoit des "PLU patrimoniaux", lesquels seront donc possiblement gérés par les intercommunalités). En revanche, dans les cas d'extension des aires de protection patrimoniale sur des espaces débordant les limites communales, cette compétence obligatoire pour les intercommunalités peut favoriser la cohérence d'un urbanisme soucieux de la préservation du patrimoine.

La clause de compétence générale... « L'article 45 rétablit la clause de compétence générale des Départements et des Régions. » A condition de ne pas empiéter sur les domaines relevant de l'Etat ou à « d'autres personnes publiques que le Gouvernement souhaite voir prévaloir », cette latitude sur toutes les questions d'intérêt local vise à conserver à l'action locale « toute la souplesse nécessaire pour être efficace ».

L'essence même des politiques culturelles semble donc préservée, avec toutefois une nuance : le projet de loi prévoit des « schémas d'organisation sectoriels, destinés à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux ». Ils visent à permettre l'articulation de l'action des collectivités territoriales pour qu'elles puissent élaborer de manière coordonnée « une réponse pragmatique et fondée sur les réalités des territoires », en permettant à ces dernières d'organiser et de coordonner leurs interventions. Mais surtout, ces schémas ont pour objet d'instituer les conditions de la rationalisation et de la coordination des interventions financières des collectivités territoriales « dans le but de réduire les situations de financements croisés » et « de clarifier et simplifier les conditions d'attribution des subventions ».

De surcroît, le projet de loi reprend une disposition complexe prévue par le gouvernement précédent et qui en bien des cas, notamment en secteur rural, peut s'avérer contraignante pour les politiques culturelles : « Afin d'inciter les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à s'inscrire dans la dynamique collective représentée par cet instrument nouveau de clarification et de coordination, les règles applicables aux financements croisés et à la participation minimale du maître d'ouvrage sont rendues plus contraignantes, pour l'exercice de la compétence concernée, à l'égard de ceux qui n'auraient pas approuvé le schéma d'organisation proposé. » En somme, les co-financements sans engagement financier significatif de la collectivité maître d'œuvre ne seraient autorisés qu'à la condition d'une inscription dans un schéma porté en commun entre collectivités dans le cadre d'une clarification des compétences des collectivités territoriales articulée « autour d'un outil nouveau : le pacte de gouvernance territoriale ».

...et les co-financements. Quoi qu'il en soit, le projet de loi reconnaît explicitement qu'il existe des domaines « exigeant l'articulation des politiques publiques de l'ensemble des collectivités publiques ». La culture n'est pas citée, mais le propos la concerne très directement. Ce dont témoigne cette formule un peu sibylline sur les compétences des intercommunalités : « L'intérêt communautaire subsiste exclusivement s'agissant des équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs, les communes ayant vocation à intervenir pour la réalisation et la gestion d'équipements de proximité qui nécessitent des interventions des différents acteurs concernés. » Une formule qu'on peut interpréter ainsi : la compétence culturelle des intercommunalités reste dans le cadre jusqu'ici opérant, c'est-à-dire qu'elle ne concerne que les équipements (conservatoires, bibliothèques…) et non les projets de politique culturelle, lesquels en effet nécessitent des interventions multiples.

Cette précision est importante, car dans le grand et difficile débat sur la place des intercommunalités dans les politiques culturelles – celles-ci seront-elles l'avenir de celles-là ? –, le projet de loi répond par avance négativement : l'avenir des politiques culturelles est davantage croisé qu'intercommunalisé. Ce léger retrait de l'envergure de l'intérêt communautaire – même si l'article 62 a pour objet « de renforcer le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et de compléter le champ des compétences optionnelles » – doit-il s'interpréter comme une conséquence que ces pouvoirs locaux ne sont pas l'objet d'une validation démocratique par un suffrage directe ?

Haut conseil des territoires et conférences territoriales de l'action publique. Conscient d'une nécessaire optimisation de la concertation entre collectivités et avec l'Etat, le projet de loi prévoit la création d'un Haut conseil des territoires et de conférences territoriales de l'action publique – « espaces de discussion de référence au niveau local entre l'Etat et les différentes catégories de collectivités territoriales ainsi qu'entre ces dernières. Elles doivent permettre aux acteurs locaux de renforcer en leur sein la coordination des politiques publiques nécessaire à leur optimisation. »

Les conférences territoriales prendront deux formes. La première, destinée au dialogue entre collectivités territoriales, sera présidée par le président du conseil régional. La seconde, pour les échanges avec l'Etat, sera coprésidée par le représentant de l'Etat dans la Région et le président du conseil régional.

Quant à l'instance nationale du Haut conseil des territoires, elle sera présidée par le Premier ministre aux côtés d'un vice-président élu parmi « les collèges des présidents de conseil régional, des présidents de conseil général », des présidents d'EPCI et des maires. Les métropoles seront-elles concernées ?

On notera le silence sur l'avenir du CCTDC : sera-t-il fusionné dans le HCT ? Gardera-t-il son autonomie ? En ce cas, quelle articulation ? Un piste récente serait de reconnaître le CCTDC comme un conseil "spécialisé" ou "spé-

cifique" du HCT, ce qui présenterait l'avantage du maintien de son autonomie et sa liberté de fonctionnement (absence de tutelle d'une nature de collectivités sur les autres) tout en inscrivant pleinement les politiques culturelles dans l'ensemble des politiques publiques. Quoi qu'il en soit, il semblerait important que ce Conseil soit mentionné dans la loi. Cette précision serait d'autant plus précieuse qu'est en cours un projet de loi d'orientation pour le spectacle vivant ainsi que pour le patrimoine et que l'objectif de la généralisation de l'éducation artistique et culturelle sera forcément concerné par le fonctionnement entre national et local que cette nouvelle étape de la décentralisation instituera.

Métropoles. Enfin, l'instauration des métropoles (regroupant environ 40% de la population) – avec les cas particuliers du Grand Paris, de Lyon Métropole et de la métropole Aix-Marseille-Provence – constitue l'une des lignes de force de ce projet de loi. « Cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale est destinée à regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne. » Une évolution que justifierait notamment le fait que plus de 60% de la population réside dans une aire urbaine de plus de 100 000 habitants et que l'on assiste à un progressif rééquilibrage entre Paris et les grandes métropoles régionales. Autre raison : « La montée en puissance des agglomérations à vocation européenne ou internationale n'a cessé de s'accentuer, de même que les interactions entre celles-ci. »

Dans ce cadre, qui inquiète les élus ruraux tant il mise sur un avenir urbain mais aussi d'un grand nombre de communes appelées à devoir être regroupées en métropole, il semble que la compétence générale pour toutes les natures de collectivités sera quelque peu vidée de son sens et, surtout, des moyens pour l'exercer.

Pour conclure. La réforme se traduira globalement par un accroissement du pouvoir régional, en articulation avec l'Etat. Cela représente-t-il un assujettissement des collectivités à l'Etat vis-à-vis duquel, jusqu'ici, les collectivités pouvaient se constituer en contre-pouvoirs ? Maintenant, avec la notion de "pacte de gouvernance", elles lui sont associées. C'est là sans doute que le CCTDC peut apparaître comme un exemple pour le fonctionnement du futur Haut Conseil des territoires : les collectivités n'agissent plus en réaction à l'Etat, mais dans le dialogue, l'échange et la négociation.

fin-mars 2013 - la Lettre d'Echanges n°104

Le Pacte d'avenir pour la Bretagne

décembre 2013

Le projet de Pacte d'avenir pour la Bretagne a été signé le 13 décembre par le Premier ministre, le président du Conseil régional et le préfet de région. Il donne une large place à la culture. Le Pacte fait directement référence à l'article 2 de la loi MAPAM, c'est-à-dire à l'ouverture de la possibilité pour les collectivités de se voir déléguer certaines compétences de l'Etat et de les exercer dans le cadre « d'une gouvernance partagée entre l'Etat et le conseil régional ». Du point de vue budgétaire, « l'engagement de l'Etat pour l'année 2014 sera accompagné par une enveloppe de la Région d'un ordre de grandeur équivalent ».

Le titre IV du Pacte souligne que « la vitalité de ses pratiques culturelles ainsi que la force et le rayonnement de son identité culturelle, sa cohésion sociale et son dynamisme, sont des atouts majeurs pour la Bretagne, qu'il convient de conforter ». C'est pourquoi, du point de vue culturel, le Pacte sera décliné grâce à deux outils :

Une convention spécifique sur les langues de Bretagne. Elle portera sur la formation et le recrutement d'enseignants des langues de Bretagne, le développement de l'enseignement bilingue et le soutien à l'action de l'Office de la langue bretonne. « La convention encouragera le développement de l'usage de ces langues dans la vie quotidienne. »

Une convention spécifique pour la culture sur la période 2014-2020. Elle reposera sur « une gouvernance partagée entre l'Etat et le conseil régional, associant les autres collectivités territoriales, dans le cadre d'un processus de coordination régionale des politiques culturelles publiques, soucieux de rechercher les formes d'une concertation approfondie avec les acteurs culturels » et s'appuiera sur la reconnaissance « des spécificités du développement culturel en Bretagne » et la recherche d'une « simplification administrative ».

A noter : « Dans le cadre des dispositions de la future loi de décentralisation, une délégation de compétences sera possible sur un périmètre à définir conjointement. » En prévision, c'est l'ensemble des secteurs des politiques culturelles qui semble devoir être concerné puisque les crédits seront destinés à soutenir « des mesures de renforcement des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques, de soutien à la création et à la diffusion artistiques ainsi qu'à l'EAC, d'approfondissement des actions en faveur de la lecture publique et de l'accès à l'écrit à hauteur supplémentaire de 1,6M€ en 2014 qui bénéficieront principalement aux bassins d'emplois du Finistère. » ■

L'Etat pourra déléguer des compétences culturelles aux collectivités territoriales

Examen en 2e lecture de la loi MAPAM par les députés, 11 décembre 2014

L'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture, le mercredi 11 décembre 2013, l'article 2 (L.1111-8-1) du projet de loi dit de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, lequel ouvre la possibilité pour l'Etat de déléguer ses compétences aux collectivités territoriales, notamment en matière de culture. Echos de la séance de l'Assemblée nationale marquée par des contre-amendements identiques de deux députés de la majorité (SRC) – Patrick Bloche, président de la commission culture, et Laurent Grandguillaume, membre de la commission des finances – rejetés par le Gouvernement. L'absence de convergence de vue entre le Sénat et l'Assemblée nationale a conduit à une dernière mise au point du texte en commission mixte paritaire, le 17 décembre, commission qui ne modifiera pas l'article L.1111-8-1.

L'article 2 du projet de loi MAPAM (premier volet d'une unique loi de décentralisation finalement découpée en trois textes distincts) dont l'examen en deuxième lecture à l'Assemblé nationale a débuté le 10 décembre 2013 prévoit la possibilité d'une délégation de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, à la seule condition que cela ne remette pas en cause l'intérêt national. Les domaines relevant de l'intérêt national tels que cités par la loi sont les suivants : nationalité, droits civiques, libertés publiques, justice, politique étrangère, défense, sécurité, monnaie, droit électoral.

Cet article, voulu par plusieurs Régions, et dont la toute première version citait nommément la compétence « d'organisation et de soutien aux politiques culturelles » (précision supprimée par le Sénat), représente un pas décisif en direction d'une organisation plus fédérative (certains parlent de décentralisation "à la carte") de l'exercice de la puissance publique, même si les compétences dont l'exercice pourrait être délégué – et non transféré – le serait au nom de l'Etat.

Cette perspective a suscité de très vives réactions de la part des professionnels de la culture qui y voit un déclin de la responsabilité de l'Etat et, à terme, un effacement des DRAC. Après une lettre adressée par plusieurs organisations professionnelles au président de la République, le Syndeac, notamment, a fait parvenir aux députés une proposition d'amendement visant à exclure la culture du champ des délégations possibles, arguant qu'il s'agirait d'une « décentralisation sans l'Etat » remettant en cause le principe et l'histoire de la décentralisation culturelle : « L'histoire a montré que toutes les décentralisations réussies dans la culture l'ont été grâce à l'accompagnement sur notre territoire d'une politique nationale agissant comme un garant et un stimulant bénéfiques à tous. En effet, c'est un domaine qui s'est construit petit à petit sur des financements croisés, gages de libertés, d'audaces et d'inventions. » Pour sa part, par voie de communiqué, la FNCC s'est également inquiété d'une disposition dont les termes lui paraissent imprudents en ce qu'ils confondent la délégation de la gestion de certains outils au service de l'exercice d'une compétence et celle de la responsabilité culturelle en elle-même, laquelle s'impose à tous.

L'examen de l'article 2 s'est produit en deux phases. La première traitait de la possibilité même de la délégation de compétence, la seconde de la possibilité d'en exclure la culture.

Maintien du principe de la possibilité de délégation de compétences de l'Etat vers les collectivités. Marc Dolez (GDR) a défendu un amendement (n°383) remettant en cause le principe même d'une délégation au cas par cas – et non généralisée à l'ensemble du territoire selon une loi valant pour tous –, « afin d'éviter l'éclatement des politiques publiques nationales et leur territorialisation, qui entraînerait illisibilité et inégalité pour nos concitoyens ». Jean-Luc Laurent (apparenté SRC) défend un amendement identique, avec cette remarque : « En généralisant les conventions de délégation de l'Etat, le projet mettrait en place une forme de décentralisation qui résulterait de discussions et de rapports de forces locaux, conduisant à une géométrie variable et à une organisation locale, celles-là mêmes qui prévalaient avant la République. Le législateur doit renforcer le sentiment d'appartenance commune : faire du commun plutôt que favoriser l'exacerbation des différences territoriales. »

Rapporteur pour la loi et s'exprimant au nom de la commission des lois, Olivier Dussopt (SRC) donne un avis défavorable en expliquant qu'ici on n'est pas « dans le cadre d'une décentralisation, c'est-à-dire d'un transfert de compétences, mais dans celui d'une délégation ». C'est-à-dire un cadre où « la compétence n'est pas transférée, mais exercée par la collectivité au nom de l'Etat, qui garantit, sur l'ensemble du territoire, l'égalité devant le service public et face à la loi. […] L'Etat conserve la totalité de son pouvoir normatif. » L'idée est « de faire confiance aux territoires et de leur permettre d'avancer dans le cadre de certaines politiques. »

Pour sa part, la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique ajoute, d'une part, que « la délégation est plus souple que le transfert de compétences » et, d'autre part, qu'une compétence ne peut être bien exercée sur un territoire « que si l'Etat est présent, fort, garant et protecteur, afin d'assurer l'égalité de droit des citoyens ». Les deux amendements identiques sont donc refusés.

Maintien de la culture dans le champ des délégations possibles. Deux amendements identiques sont ici encore défendus. Laurent Grandguillaume estime « absolument nécessaire d'exclure l'organisation et le soutien aux politiques culturelles de ce dispositif. L'art et la culture, c'est le vivre ensemble, c'est la liberté de conscience, et c'est l'essence même de la démocratie ». Les arguments sont, d'une part, l'histoire, laquelle « a montré que toutes les décentralisations réussies, en particulier dans la culture, l'ont été grâce à l'accompagnement sur chaque parcelle du territoire de notre pays d'une politique nationale agissant comme un garant et un stimulant bénéfiques à tous ». D'autre part, la crainte de l'évaporation des DRAC : « Cette disposition pourrait mettre gravement en difficulté le réseau cohérent des directions régionales des affaires culturelles. » Et enfin le risque de tutelle d'une collectivité sur une autre : « Si l'Etat délègue l'une de ses compétences à une collectivité, comment ne pas craindre que là où les services déconcentrés exerçaient une fonction de régulation, la collectivité délégataire ne tente d'imposer ses orientations à d'autres collectivités ? »

Solennellement, Patrick Bloche prend la parole au nom du « pays de l'exception culturelle ». Au-delà des arguments précédemment invoqués, il souligne la nécessité du respect pour les engagements mêlés des collectivités : « La politique menée actuellement consiste en financements croisés, dans le cadre desquels les collectivités territoriales participent, à hauteur de 70%, au financement public de la culture. Cet équilibre précieux ne peut être maintenu que si l'Etat culturel l'est également. » Puis, s'inquiétant d'un risque de « retrait définitif des DRAC », lesquelles « se posent déjà beaucoup de questions sur leurs missions et aussi sur leurs moyens », il en appelle à « une large majorité » pour exclure le domaine culturel des délégations de compétences.

Le rôle des langues régionales. Face à cet argumentaire, le rapporteur réitère ses premiers arguments. Il n'y aura pas transfert mais délégation : « Il ne s'agit donc pas pour l'Etat de se donner la possibilité d'abandonner la politique culturelle sur un territoire, mais simplement de lui offrir la possibilité de s'appuyer sur les collectivités pour mettre en œuvre cette politique. » Des propos que reprendra Patrick Devedjian (UMP) : « L'Etat n'a guère les moyens de poursuivre son action culturelle et il est obligé de s'appuyer sur les collectivités locales. La délégation est un moyen de susciter le concours de ces dernières. […] Ce sont les collectivités qui financent environ 70% du fait culturel dans notre pays. Il faut donc bien accepter qu'il existe des procédures permettant aux collectivités locales de prendre en main la situation. »

Marylise Lebranchu reconnaît que beaucoup sont inquiets mais écarte tout risque de fermeture des DRAC. « La ministre de la Culture, responsable de ces administrations, y veille. Tout reste donc au niveau de l'Etat. » Puis elle explique l'origine de cette disposition de la loi. « A la suite du dépôt de la proposition de loi, trois Régions françaises souhaitaient assurer au nom de l'Etat, et par délégation une politique permettant de valoriser la langue régionale. »

Un argumentaire que revendique le député du Morbihan Paul Molac (écologiste) au nom de la démocratie culturelle et non de la démocratisation : « Nous avons parfois souffert de cette exception culturelle française, car elle consistait aussi à nous nier, nous les minoritaires de la République, dans notre langue et dans notre expression culturelle. »

De son côté, la ministre remet également en cause la démocratisation culturelle, mais au regard de ses limites, non de ses succès : « Aujourd'hui, il y a une inégalité flagrante entre les territoires. […] Nous ne sommes pas parvenus, loin s'en faut, à l'égalité des citoyens devant cette clé de l'émancipation que nous voulons tous. On peut donc monter des marches. » Avec les collectivités mais sous le contrôle d'un Etat « garant et protecteur ». « Il y aura possibilité de délégation, sur tel ou tel sujet, et qui plus est après avis du représentant de l'Etat, ce qui fâche d'ailleurs beaucoup de présidents de Régions, de métropoles et de grands maires, qui ne sont pas toujours enclins à demander une autorisation. »

Une « erreur historique »... Derniers propos de Patrick Bloche avant le vote refusant son amendement : « Comment peut-on concevoir la décentralisation, notamment la décentralisation culturelle, en faisant disparaître l'acteur majeur qu'est l'Etat ? Voilà le risque pour la culture : mettre en œuvre une décentralisation qui, par délégation de compétences, réduise à néant le rôle de l'Etat, au moins dans un certain nombre de Régions. » Et cela sans mettre en doute le rôle des collectivités – et tout particulièrement celui des communes, précise-t-il – pour l'accès du plus grand nombre à la culture. « En ce domaine, je souhaite que l'exception culturelle perdure, et que ce qui constitue l'architecture des politiques culturelles dans notre pays depuis trente ans ne soit pas mis à bas. » « Si nous n'adoptons pas ces amendements, nous ferons une erreur historique. »

mi-décembre 2013 - la Lettre d'Echanges n°117

EDITORIAL

mi-décembre 2013
la Lettre d'Echanges n°117

Une solidarité de plus en plus nécessaire. La fin de l'année 2013 est marquée par l'adoption d'un texte de loi qui ne manquera pas d'avoir de fortes incidences sur les politiques culturelles. La création des métropoles, dotées de la compétence culturelle, créera de fait des pôles d'autant plus puissants que si leur territoire est restreint, la population qu'elles regroupent est immense.

Par ailleurs, le Pacte d'avenir pour la Bretagne, qui affiche une forte volonté culturelle, non seulement pour la langue et la culture bretonnes mais pour la culture en général est également un événement majeur. C'est une réelle nouveauté pour l'avenir de la conduite des politiques culturelles.

Enfin la loi dite MAPAM vient d'être adoptée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Ici, c'est un principe de fond du fonctionnement républicain qui va être modifié en ce que la loi ouvre la possibilité pour l'Etat de déléguer l'exercice de toute compétence ne portant pas atteinte aux intérêts nationaux aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient – et donc aussi la compétence des politiques culturelles. Initiée par des Régions soucieuses de mettre en valeur les cultures régionales et ainsi de mieux contribuer au respect et à la promotion de la diversité culturelle, cet article de loi constitue une brèche ou procède à un affinement (selon l'usage qui en sera fait) d'un certain fonctionnement politique.

Tous ces mouvements institutionnels veulent donner un nouveau souffle à la décentralisation, un processus qui est à la source même de la création de notre Fédération. Il ne s'agit pas de se figer sur des acquis. Le monde change et l'organisation politique doit s'adapter et aiguiller l'avenir vers plus de respect de la diversité, des droits culturels des personnes et des spécificités des territoires. Les régions ont toute légitimité à chercher à renforcer leurs moyens pour l'action culturelle, car si la culture ne fait pas partie de leurs compétences obligatoires, beaucoup se sont efficacement engagées. De même pour les grandes métropoles.

Pour autant, la FNCC a dit son inquiétude, notamment quant à l'article 2 de la loi MAPAM, jugeant ses termes trop imprécis car distinguant insuffisamment entre gestion et responsabilité. La responsabilité culturelle doit être assumée de manière plénière par toutes les formes de la puissance publique. Il faut donc rester vigilant. Car il y a une inquiétude légitime : en temps de crise, on peut craindre une indexation progressive de l'attention à la culture sur ses indéniables apports économiques et sur la voie d'une concurrence accrue entre territoires. C'est déjà le chemin de l'Europe avec son budget 2014/2010 dit "Europe créative".

Dans le cadre des actuelles mutations, la solidarité de toutes les natures de collectivités entre elles et aux côtés d'un Etat fort est plus que jamais indispensable. C'est l'exemple du CCTDC. Un exemple que les politiques culturelles doivent continuer à illustrer avec force et sérénité. ■

LOI DE NOUVELLE ORGANISATION DE LA RÉPUBLIQUE TERRITORIALE (NOTRe)

Le projet de loi relatif à la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), deuxième volet d'une réforme au départ unifiée au sein d'un seul et même projet législatif, aborde la répartition – ou clarification – des compétences des diverses natures de collectivités.

Ses caractéristiques principales sont, d'une part, de revenir sur la clause de compétence générale pour les régions et départements, précédemment rétablie par la loi MAPAM (votée) et à nouveau remise en cause. Et d'autre part, d'accroître massivement les compétences des régions, désormais agrandies ainsi que de celles des intercommunalités.

Pour ce qui est des communes, sans que soit remise en question leur autonomie d'administration, leurs prérogatives sont envisagées à la baisse. Enfin, le rôle des départements, concernés par la loi mais soumis à la perspective de leur évaporation aux alentours de 2020 (exceptés sans doute pour une cinquantaine de départements ruraux), apparaît essentiellement en creux.

Tout comme dans la loi MAPAM, les questions de culture sont très peu abordées, exception faite de deux articles. Le premier introduit une exception par rapport à la spécialisation des compétences : la culture sera désormais une compétence "partagée". Le second institue la possibilité de guichets uniques, une collectivité synthétisant pour les autres le traitement des dossiers de demande et l'octroi des subventions

A noter que l'examen de ce projet de loi, qui devrait être soumis au vote parlementaire au premier semestre 2015, sachant que la borne des élections cantonales prévues en mars 2015 et suivies de peu des prochaines élections régionales pèse sur le calendrier législatif.

C'est dans ce contexte volatile que le Sénat a demandé à la FNCC de lui faire de ses propositions concrètes quant à l'avenir de l'organisation des politiques culturelles territoriales, propositions placées ici en introduction à la compilation des textes de la FNCC autour de la loi NOTRe.

INTRODUCTION

EXTRAITS DU PROJET DE LOI NOTRe concernant la culture

Compétence culturelle partagée

Article 28 : *« Les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions. »*

Guichet unique

Article 29 : *« Dans les domaines de compétences partagées, l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut déléguer par convention à l'une des personnes publiques précitées compétente dans le même domaine l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.*

Propositions de la FNCC concernant la culture

DEUX ARTICLES du projet de loi NOTRe, les articles 28 et 29 du Chapitre IV, concernent la culture (en noir, les ajouts que pourrait proposer la FNCC) :

Compétence partagée

Ajout FNCC. Article 28bis : Pour la culture, l'ensemble des collectivités assument une responsabilité partagée qui peut donner lieu à une articulation de leur action, de manière concertée, librement choisie et selon des périmètres territoriaux non prédéfinis. L'Etat assume alors son rôle d'expertise et de garant de l'équité territoriale.

Guichet unique

Modification. Article 29 : « Dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut déléguer par convention à l'une des personnes publiques précitées compétente dans le même domaine l'instruction **administrative des demandes** et ~~**l'octroi**~~ d'aides ou de subventions. »

Commentaires. Le projet de loi NOTRe inscrit la culture comme une "compétence partagée", en exception à la fin de la clause générale de compétence pour les départements et les régions voulue par le projet de loi.

Si l'exercice des compétences culturelles doit être "partagé", c'est parce qu'il s'agit d'une responsabilité partagée, laquelle coïncide avec la responsabilité politique globale en ce que la "culture", dans la grande extension des réalités sociétales que recouvre ce terme, concerne l'ensemble des conditions d'existence des citoyens au sein de la communauté nationale. Cette responsabilité partagée exprime également le fait qu'au-delà des enjeux locaux, la vitalité des arts et de la culture considérés en eux-mêmes dépend de l'engagement de toutes les collectivités. A ce titre, cette responsabilité ne peut être ni découpée, ni déléguée, ni transférée.

En revanche, les moyens (les outils) pour assumer la responsabilité culturelle partagée par toutes les collectivités – les compétences sectorielles et l'accompagnement des projets – peuvent être articulés, organisés entre les différentes natures de collectivités territoriales et avec l'Etat.

Un diagnostic (auquel il serait nécessaire de procéder) montrerait que les politiques culturelles des collectivités naissent de la libre volonté politique, de l'esprit d'initiative fondé sur la légitimité démocratique propre aux assemblées élues et non de l'injonction, de la contrainte ou de l'obligation. C'est cette créativité politique, très souvent associée à la mise en place de partenariats entre collectivités et à des cofinancements, qui a su accompagner et susciter un remarquable dynamisme culturel sur l'ensemble du territoire.

Les principes guidant la responsabilité culturelle partagée. Le socle de la responsabilité culturelle partagée se compose d'un certain nombre de perspectives globales qui, d'une part, doivent conduire l'exercice de l'ensemble des secteurs de la compétence culturelle (spectacle vivant, patrimoine, lecture publique, enseignement, formation…) et, d'autre part, éclairer culturellement l'ensemble des politiques publiques (éducation, urbanisme, insertion sociale, économie, tourisme…) :

- le respect de la liberté d'action, de l'esprit d'initiative et de l'autonomie de toutes les collectivités,
- le respect de la liberté de création artistique et de notre héritage culturel (patrimoine),
- l'impératif de la démocratisation culturelle (accès aux œuvres, à l'enseignement et aux pratiques),
- la défense des droits culturels des personnes, c'est-à-dire la reconnaissance de la valeur culturelle (dignité) de chacun et de son droit à vivre socialement son propre héritage culturel et à accéder à la diversité des expressions sensibles ainsi qu'à son propre dynamisme créatif,

Quelles que soit le domaine concerné et quelles que soit la nature de la collectivité concernée, la responsabilité culturelle partagée exige de placer toutes décisions de politique culturelle sous l'égide de ces quatre principes : autonomie des collectivités, liberté de création, démocratisation et droits culturels.

La responsabilité nationale des collectivités. Désormais, les collectivités territoriales sont le premier financeur public des politiques culturelles. A ce titre, au-delà des enjeux locaux d'animation et d'attractivité, leur responsabilité est aujourd'hui nationale. La vitalité de la création, sa diversité mais aussi la pérennité des professions artistiques et culturelles dépendent étroitement de leur engagement et de leur soutien.

Cette coresponsabilité nationale que les collectivités territoriales partagent avec l'Etat s'incarne explicitement au sein du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC), une instance unique de dialogue et de négociation entre les collectivités et l'Etat. Elle doit également se traduire au sein des territoires.

Articulation des compétences. Dans le respect du principe de la compétence partagée, de la libre administration des collectivités et de la nécessaire présence d'un Etat culturel fort, garant de l'équité territoriale et garant des principes énoncés, les outils de l'exercice de la responsabilité culturelle partagée peuvent être l'objet d'une articulation discutée et consentie entre collectivités.

En suivant le principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre et de la légitimité pour chaque collectivité de s'engager selon sa volonté politique

propre sur toutes les dimensions de la vie culturelle, ces concertations inter-collectivités prennent la mesure des projets et des enjeux culturels qui nécessitent un partage articulé de leur action selon des périmètres territoriaux non prédéfinis.

En effet, si certaines missions culturelles relèvent essentiellement d'une approche de proximité, d'autres ne trouveront leur plein déploiement qu'à une échelle territoriale élargie, justifiant dès lors soit la mise en place d'un réseau de collectivités ad hoc, soit l'octroi d'un rôle pilote ou référent pour telle ou telle nature de collectivité (EPCI, département ou région). D'autres enfin peuvent faire l'objet d'une délégation négociée (chef de file).

Les lieux de ces concertations restent à identifier ou à inventer. Les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), prévues par la loi MAPAM, pourraient instituer des commissions culture aptes à se saisir de tel ou tel enjeu culturel. Via ses DRAC, la présence de l'Etat garant de l'effort d'équité territorial et pourvoyeur d'une expertise indispensable, y sera nécessaire. Mais, selon les spécificités des territoires, selon leurs histoires singulières, d'autres instances pourraient être instituées, notamment sous la forme de CCTDC territorialisés.

Note interne de la FNCC du 28 octobre 2014

EDITORIAL

mi-mai 2014
la Lettre d'Echanges n°125

La culture, une responsabilité politique. Avec la loi NOTRe, le Gouvernement s'engage vers une accélération de la réforme des collectivités territoriales, avec pour perspective, une remise en cause possible de la clause de compétence générale. Une voie dans laquelle la majorité précédente s'était auparavant engagée.

Ce n'est pas ici le lieu pour engager un débat complexe et sensible. Pour autant, notre Fédération pluraliste a su mettre à jour une approche décisive et novatrice de l'engagement des pouvoirs locaux en matière de culture. Une approche qu'il importe de rappeler.

On parle couramment de "compétence" culturelle. Comme s'il s'agissait d'un secteur parmi d'autres de la gestion politique. Si on entérine ce vocabulaire, la question se pose en effet de savoir qui doit assumer la gestion de cette compétence pour sa meilleure efficacité : les communes, les intercommunalités, les Départements, les Régions, l'Etat ? On entend aussi dire qu'une clarification des rôles serait indispensable en ce qu'elle mettrait un terme aux "financements croisés", sources, dit-on, d'opacité, de dépenses indues, de doublons...

A la FNCC, nous parlons de "co-financements". Leur réalité – c'est le nerf des politiques en faveur des arts et de la culture – ne témoigne ni d'un gaspillage ni d'une redondance dommageable. Elle exprime au contraire de manière limpide que la culture n'est pas une compétence mais une *responsabilité*, laquelle se confond avec la nature même du rôle du politique : celui d'élaborer les cadres communs de la vie des citoyens. C'est-à-dire de permettre à chacun l'exercice de sa liberté, de se forger son identité, de s'extraire de celle reçue en héritage, de se construire au travers de valeurs choisies et d'apporter à la collectivité son propre dynamisme d'invention, la richesse de sa singularité. C'est en cela que la culture relève d'une finalité en elle-même. Elle est à la fois un moyen d'acquérir la maîtrise et la réalisation de la liberté. Moyen et fin de la démocratie, la culture est le cœur (et non un organe particulier) de la politique.

Au titre de cette responsabilité fondamentale, et quel que soit l'avenir de l'organisation territoriale, il ne serait pas envisageable de confier à tel ou tel pouvoir local, au détriment des autres, l'entièreté de l'élaboration des politiques culturelles, ni même de l'un ou l'autre de ses aspects. On peut certes déléguer davantage la gestion de tel ou tel équipement aux uns ou aux autres. Mais la responsabilité culturelle globale – c'est-à-dire le projet politique concernant les arts et la culture –, elle, est inséparable de la légitimité politique. De cela, toute volonté de réforme de l'organisation territoriale doit expressément tenir compte. Ici, la FNCC assumera son devoir de veille et son engagement de Fédération militante. ■

Décentralisation culturelle : la "nouvelle donne" de l'Association des Régions de France (ARF)

Dans le cadre d'une réforme marquée par le renforcement du rôle et du périmètre des Régions et des intercommunalités, et dans le contexte de la régression semble-t-il durable des budgets publics, tant de l'Etat que des collectivités, la commission culture de l'ARF, présidée par Karine Gloanec Maurin, propose une nouvelle organisation pour les politiques culturelles publiques. Dans un texte, intitulé "Les Régions et la culture : nouveau contexte, nouveaux enjeux ou Pour une nouvelle donne culturelle" et remis à la ministre de la Culture au mois de juillet 2014 à Avignon, l'ARF estime en effet que le principe du volontariat des élus quant à leur action culturelle – volontariat que rendait possible la clause de compétence générale – risque, à la faveur des difficultés financières, de préluder à un affaiblissement de leur engagement. Pour prévenir cette évolution, l'ARF préconise de faire de la culture une compétence "obligatoire" et "partagée". Dans le même temps, elle plaide pour que les Régions se voient confiées le rôle de pilote des politiques culturelles. Notes sur une proposition de *« changement radical de paradigme »* pour ces politiques.

« La compétence partagée a vécu ! » L'idée n'est pas de soustraire la compétence culturelle à certaines catégories de collectivités, mais au contraire de les contraindre toutes à l'exercer. Ce qui appelle cependant une clarification quant à la nature de cette obligation. Si toutes ne sont pas appelées à tout faire, toutes doivent faire quelque chose. L'idée de compétence obligatoire entraîne avec elle celle d'une spécialisation. Le schéma global serait le suivant :

- L'Etat « devra se recentrer sur ses missions de stratège et de garant de la légalité ».

- Les Régions auront « vocation à se positionner sur la structuration du secteur et l'aménagement culturel du territoire », c'est-à-dire sur les choix politiques généraux mais aussi sur l'organisation territoriale en offre culturelle. Ces choix seraient le fruit d'une concertation pilotée par les Régions, lesquelles seraient ainsi désignées comme « organisatrices de la définition d'une stratégie culturelle régionale », sans toutefois exercer de tutelle sur le bloc communal. Ainsi s'élaborerait une « nouvelle gouvernance des politiques culturelles dans le cadre d'une instance de coopération regroupant les niveaux de collectivités concernés (CTAP ou conférence culturelle régionale). S'y élaboreront les schémas culturels, les stratégies culturelles régionales… »

- Quant aux communes et intercommunalités, leur rôle sera essentiellement celui de la gestion des structures et des services de proximité, avec cependant une autonomie d'initiative quant à l'accompagnement des « initiatives citoyennes ». Pour autant, il reviendrait aux Régions d'élaborer les "contrats de développement culturel" à l'échelle des intercommunalités afin de garantir l'équité des territoires entre métropoles et territoires périphériques et ruraux.

- Quant aux départements, dans la mesure où ils vont faire l'objet d'une « disparition programmée », leur rôle futur n'est pas directement évoqué. Leurs compétences culturelles seraient donc transférer soit au bloc communal, soit aux Régions, soit aux métropoles.

Une telle réorganisation des responsabilités culturelles appelle l'octroi de nouvelles compétences aux Régions, lesquelles, pour l'heure, étaient pour la plupart facultatives, exception faite de l'Inventaire du patrimoine. Leurs compétences culturelles actuelles – formation, lycée, enseignement supérieur, jeunesse, tourisme – seraient complétées d'une « compétence exclusive » sur les industries culturelles et créatives.

Pour une nouvelle fiscalité territoriale et une évaporation des DRAC. Point de départ : « Le périmètre actuel des DRAC a vécu et n'est plus opérant. » Conséquence : au nom de l'efficacité, « les Régions pourraient piloter les politiques de soutien à la création et à la diffusion artistique en région (en relation étroite avec l'Etat s'agissant des labels nationaux), l'éducation artistique et culturelle, ainsi que le soutien aux industries culturelles et créatives. Elles devraient bénéficier des moyens humains et financiers de l'Etat jusque-là alloués aux DRAC ou aux opérateurs (CNL,CNC…). »

A noter cependant que si certaines compétences de l'Etat doivent faire l'objet d'un « transfert pur et simple », d'autres, « plus sensibles », pourraient simplement être « déléguées » aux Régions – par exemple le soutien à la création – afin « d'éviter toute intrusion du politique dans la gouvernance des structures et toute intervention dans les choix artistiques ». Ici, l'outil est déjà disponible, puisque cette possibilité de délégation des compétences de l'Etat aux collectivités qui le souhaitent, a été inaugurée par la loi MAPAM.

On notera que cette piste de transfert des DRAC aux conseilw régionaux, évoquée ici avec nuance, est défendue de manière radicale par le sociologue Emmanuel Négrier dans un texte récent intitulé : "Transférer les Directions régionales des

affaires culturelles aux nouveaux Conseils régionaux : justifications, stratégies et conséquences possibles".

Face à ce projet de restructuration profonde des modalités de la décentralisation culturelle, l'incertitude demeure quant à la légalité juridique de la notion de "compétence obligatoire", clef de voûte de la proposition de l'ARF. Lors de la réunion plénière du CCTDC, le 17 juillet à Avignon, sous la présidence de la ministre Aurélie Filippetti – le texte à alors été remis à la ministre par Jean-Jacques Queyranne, président de la Région Rhône-Alpes –, il avait été décidé que l'Etat étudierait cette problématique juridique. La nouvelle ministre, Fleur Pellerin, s'engagera-t-elle sur cette voie ?

Convergences politiques. Quoi qu'il en soit de la contribution de l'ARF, on peut d'ores et déjà remarquer que sa présentation publique coïncide avec la nouvelle carte des grandes Régions – des périmètres territoriaux d'une telle ampleur ne pouvant que s'accompagner d'un renforcement tant du rôle politique que des moyens pour l'exercer.

Elle coïncide également avec la perspective de reprise par les Régions des grandes responsabilités de l'Etat culturel déconcentré (les DRAC) ouverte par le Pacte d'avenir pour la Bretagne, signé en décembre 2013.

La revendication par les Régions d'un rôle croissant, pour ainsi dire national, se traduit notamment, en conclusion du texte, par cet appel : « Les Régions demandent à ce que l'Etat sanctuarise la totalité du budget de la Culture. Ce budget, représentant moins de 1% du budget national, est un incontestable vecteur de développement durable dans de nombreux territoires. Outre l'argument économique, il faut rappeler la portée démocratique de la culture. Les actions de médiation ou d'éducation artistique participent à l'émancipation, stimulent la curiosité de nos concitoyens et précisément de ceux qui se sentent oubliés et seraient tentés de tourner le dos à la démocratie. »

mi-septembre 2014 - la Lettre d'Echanges n°128

Pour le transfert des DRAC aux Régions

A propos d'une contribution d'Emmanuel Négrier

Dans un texte intitulé "Transférer les Directions régionales des affaires culturelles aux nouveaux Conseils régionaux : justifications, stratégies et conséquences possibles" (texte rendu public à l'été 2014), le sociologue Emmanuel Négrier, spécialiste notamment de l'intercommunalité culturelle et des festivals, dresse le diagnostic de la nécessité d'un changement de paramètre pour les politiques culturelles nationales. Dans l'urgence.

LA PROPOSITION d'un transfert massif des DRAC – l'Etat culturel déconcentré – aux (grandes) Régions que développe Emmanuel Négrier est, comme il le souligne lui-même, un « sacrilège ». Lequel n'est toutefois pas sans écho puisque sa conclusion, qui plaide pour troquer « l'impasse de la compétence générale mais facultative » contre « la force d'une compétence obligatoire partagée », reprend les mots mêmes de la "nouvelle donne" pour les politiques culturelles élaborée par la commission culture de l'ARF. Au-delà de sa teneur déstabilisante, il s'agit donc d'une contribution rigoureuse et nécessaire à un débat actuel.

Le raisonnement se place clairement sous le signe d'une urgence provoquée par plusieurs processus, actuellement à l'œuvre, dont la concomitance pourrait sonner définitivement le glas de l'engagement public national en matière d'art et de culture. D'où cette question : « Quelles sont les conditions dans lesquelles l'action publique serait la moins menacée ? »

Après avoir brossé un bilan largement positif de décennies de décentralisation culturelle, Emmanuel Négrier identifie plusieurs symptômes inquiétants, plusieurs « mâchoires » qui menacent, à court terme, de broyer l'engagement culturel de l'Etat.

- Dans un contexte de crise budgétaire durable, et sachant que « depuis longtemps, la rue de Valois a perdu des positions politiques par rapport à Bercy », un transfert des compétences et des moyens de l'Etat sur les territoires s'impose rapidement, c'est-à-dire avant qu'il n'y ait plus rien à transférer.

- Par ailleurs, la tendance, actuelle, à la reconcentration des moyens de l'Etat sur les grands opérateurs nationaux mais aussi le rôle croissant des préfets « qui, chaque jour davantage, disputent l'autonomie d'action culturelle des DRAC », confortent l'urgence de ce sauvetage. Une urgence qu'im-

pose encore « la perte relative du monopole de l'expertise légitime des DRAC », lesquelles, faute de marge, sont vouées à reconduire leurs subventions de manière figée, au détriment du soutien à l'émergence et au renouvellement du sens de l'action culturelle publique.

- De surcroît, la finalité de l'action culturelle de l'Etat a été peu à peu brouillée par « l'empilement de ses finalités et de leurs contradictions latentes (démocratisation, démocratie, rayonnement territorial et politique, intégration sociale, soutien à la création…) ». Toute cohérence semble désormais hors d'atteinte.

Aussi réelles soient-elles, on pourrait imaginer un retournement positif de ces tendances. Par exemple plaider pour le renforcement des moyens de l'Etat afin d'accompagner la décentralisation sans abdiquer son horizon national de vitalité artistique globale et d'équité des territoires. On pourrait aussi se féliciter d'un « empilement de finalités » qui, de fait, correspond à la transversalité des enjeux symboliques et à la promotion de la diversité culturelle – comme l'explique le sociologue Fabrice Raffin (*Libération*, 13 août), « la culture, ce n'est pas que l'art ». Mais le choix de l'auteur est celui du réalisme, c'est-à-dire, aujourd'hui, du pessimisme.

L'approche ''extrinsèque'' de la culture. Un autre processus négatif imposant une reconfiguration rapide et radicale des outils des politiques de l'Etat au bénéfice des Régions est le glissement progressif et généralisé vers une approche « extrinsèque » de la culture – soutenir la culture pour ses retombées socio-économiques et non pour elle-même –, un glissement consécutif à la crise et à la territorialisation croissante des centres de décisions concernant la culture, les collectivités territoriales étant devenues ses premiers financeurs publics.

Jusqu'à présent, « l'Etat incarne l'intrinsèque ». Mais, ses moyens se réduisant, à qui transférer cette mission de défense de la culture et des arts pour eux-mêmes ? Et comment assurer « le maintien d'une spécificité des dossiers culturels, dans l'hypothèse d'une intégration des agents spécialisés des DRAC dans les conseils régionaux », la crainte étant « que disparaisse la valeur en soi de l'action culturelle pour la rapporter à des objectifs politiques, territoriaux, etc. ». Deux pistes :

- Un transfert massif (et non partiel, comme cela a pu être fait pour l'Inventaire du Patrimoine), pour assurer pour ainsi dire une masse critique empêchant la dilution des dossiers culturels dans les administrations régionales.

- Et, dans le même temps, une « agenciarisation » des services culturels régionaux (le sociologue souligne ici l'expérience acquise par les conseils régionaux, notamment *via* les agences régionales de développement culturel). Peut-être aussi la création d'une Chambre régionale de la culture ou « d'unités territorialisées dotées de moyens de gestion locale des dossiers portés par la Région ».

Quoi qu'il en soit, l'idée – portée par la FNCC – d'une contribution à la prise de conscience par les élus de leur responsabilité vis-à-vis de l'art et de la culture envisagés pour eux-mêmes, en lien avec la possibilité d'expérimentation de la liberté qu'ils offrent, n'est pas évoquée. Question d'urgence, de réalisme (pessimiste) et, aussi d'attentisme.

Car le troisième élément plaidant, selon Emmanuel Négrier, pour le transfert massif et rapide des DRAC aux Régions est pour ainsi dire celui d'un moment psychologique propice : « Est-il permis d'attendre que les Régions aient redéfini à la baisse leur marge de manœuvre et que les finances de l'Etat, dégradées, entament la bonne volonté des ministres et réduisent petit à petit les DRAC à la portion congrue de simples services préfectoraux ? Non, l'option stratégique, au moins d'un point de vue financier, est de profiter d'une période où les Régions ont des ambitions culturelles et où l'Etat a encore en charge des DRAC dotées de compétences et de moyens réels. » Après, il serait trop tard.

Le texte est reproduit dans son intégralité page 79

mi-septembre 2014 - la Lettre d'Echanges n°128

LE CONSEIL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LE DÉVELOPPEMENT CULTUREL (CCTDC)

Parallèlement à la réforme territoriale, et en écho étroit avec elle en ce qui concerne la culture, les associations d'élus se réunissent régulièrement au sein d'un espace pérenne de dialogue avec l'Etat culturel, le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Sans directement concerner l'objet de ce dossier (toutefois un amendement sera déposé pour inscrire le CCTDC dans la loi NOTRe), les articles sur le CCTDC réunis ci-dessous en éclairent les enjeux. Car c'est bien d'une concertation libre et mutuellement respectueuse entre collectivités et avec l'Etat que pourra être imaginé un modèle de l'organisation territoriale des politiques culturelles respectant à la fois l'autonomie de chacun et l'intérêt général culturel, la liberté des initiatives locales et la responsabilité nationale qui doit toutes les animer.

COMMUNIQUÉ

du 20 mai 2013

CCTDC : un pas significatif vers la co-construction des politiques publiques de la culture entre l'Etat et les collectivités territoriales

Six mois après la décision d'approfondir le fonctionnement du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC), l'atmosphère sereine, ouverte et mutuellement respectueuse qui a caractérisé la réunion plénière du 13 mai témoigne que cette instance est bien sur la voie de devenir le réel espace de concertation et de codécision entre les collectivités territoriales et l'Etat dont les politiques culturelles ont besoin.

La FNCC tient à saluer la confiance et l'écoute de la ministre de la Culture ainsi que l'engagement constant et rigoureux de l'ensemble des associations d'élus qui co-animent le CCTDC.

C'est une excellente nouvelle, car en ces temps difficiles les défis sont nombreux. Les artistes et les professionnels de la culture, mais surtout l'ensemble de nos concitoyens – plus que jamais actifs et demandeurs d'épanouissement de la vie symbolique, pour eux, pour leurs enfants et pour la transmission des valeurs de liberté, de respect et de reconnaissance de l'autre inhérentes aux arts et à la culture – imposent à la puissance publique nationale et locale un tel alliage. Un alliage qui affine les exigences de l'intérêt général par celles de l'inventivité politique locale et qui approfondit les exigences de l'intérêt local en les envisageant à l'horizon du bien commun culturel.

Cette entente est aussi une urgence. Alors que les projets de lois spécifiquement culturelles – loi d'orientation pour la création artistique, loi patrimoines – sont, pour la première fois, l'objet d'un dialogue franc, souple et attentif entre élus et services du ministère de la Culture, leur articulation avec celle remodelant le fonctionnement institutionnel des pouvoirs locaux appelle toute notre vigilance. Des craintes raisonnées portent sur l'avenir des indispensables co-financements ou encore le sens du maintien d'une compétence culturelle pour toutes les natures de collectivités alors que les moyens budgétaires de l'exercer restent l'objet de lourdes interrogations.

Au-delà des lois, c'est avec une forte volonté de clarté que les grands chantiers novateurs que sont la généralisation de l'éducation artistique et culturelle ou l'avenir

du financement des industries culturelles dans l'univers numérique sont discutés au sein de CCTDC. Il appartient aux collectivités de se mettre en mesure de formaliser leurs attentes et de faire des propositions constructives. Et il revient au ministère de la Culture de fonder et de nourrir sa capacité d'expertise, de prospective et d'impulsion sur une écoute précise de la voix des collectivités.

La FNCC demeure plus que jamais attachée à cet outil, unique et précurseur, qu'est le CCTDC. Elle s'est profondément impliquée pour sa réactivation ainsi que pour l'accroissement de sa légitimité, notamment par un rôle d'avis sur les textes-cadres et les projets de lois concernant la culture. Elle se félicite aujourd'hui de l'optimisation progressive de son fonctionnement et revendique que, quels que soient les arbitrages terminaux de la future loi de décentralisation, son autonomie, sa souplesse et son essentielle absence de hiérarchie entre les différents types de collectivités demeurent préservées. C'est à nous, élus locaux et ministère de la Culture, d'y veiller ensemble. ■

COMMUNIQUÉ

du 13 juin 2014

La ministre de la Culture accroît la légitimité politique du CCTDC : une avancée essentielle

Le 10 juin, devant les sénateurs réunis lors d'un débat sur "les collectivités et la culture", la ministre la Culture a proposé que, face aux inquiétudes multiples concernant l'avenir des politiques culturelles publiques, le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) soit « l'unique point d'entrée de la concertation » pour une « parole commune » des collectivités territoriales et de l'Etat. « Le CCTDC doit être pour le ministère une instance politique de référence. Il faut lui donner davantage de force normative en formalisant davantage encore son existence », a-t-elle ajouté.

La Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), très attachée à la fois à la reconnaissance de la légitimité politique des collectivités en matière de culture et à la nécessité d'un Etat culturel fort, reconnu et doté de moyens à la hauteur de sa mission essentielle, salue cette déclaration. C'est ensemble, de manière solidaire, transpartisane, et avec la pleine conscience de la coresponsabilité de l'Etat, des communes, de leurs groupements, des départements et des régions, que nous pourrons co-élaborer les modalités d'un soutien public ambitieux aux arts et à la culture et d'une lisibilité politique indispensable pour leurs acteurs.

Un dialogue d'autant plus important que les raisons d'inquiétudes sont aujourd'hui plus nombreuses qu'elles ne l'ont jamais été. Dans un contexte de bouleversement brutal de l'organisation territoriale, de baisse considérable de l'assise financière des collectivités, de tensions extrêmement vives autour de l'avenir de l'intermittence, la perspective d'une systématisation du dialogue entre l'Etat national et l'Etat local dans toute sa pluralité relève de la nécessité.

La perspective d'un renforcement de la légitimité politique du CCTDC – instance unique de concertation régulière entre l'Etat et les collectivités locales – est donc une nouvelle positive. Du moins la perspective d'un cheminement conjoint.

C'est notamment à la demande de la FNCC que ce Conseil a été réactivé, à la suite des Entretiens de Valois. En souhaitant aujourd'hui le rendre incontournable, Aurélie Filippetti ouvre la voie vers une co-gouvernance qui exigera travail, énergie, vigilance et respect mutuel. Aux côtés des associations d'élus qui composent le CCTDC, la FNCC s'y engagera pleinement. ■

Echos du CCTDC du 8 novembre 2013

La dernière réunion plénière du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel s'est tenue le 8 novembre dans une atmosphère de travail et de dialogue très sereine, sous la présidence de la ministre de la Culture. Les représentants des associations d'élus et ceux des directions du ministère ont abordé une dense actualité marquée par trois projets de lois (loi de décentralisation, d'orientation pour la création artistique et loi patrimoines). Echos.

L'AVENIR DU CCTDC. Alors que le Sénat vient de rejeter en 2e lecture la création d'un Haut Conseil des territoires (HCT) tel que le prévoyait la loi de modernisation de l'action publique (MAP) et d'affirmation des métropoles (l'Assemblée nationale devrait revenir sur cette suppression), la ministre rappelle que dans la mesure où la culture constitue l'un des secteurs où les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat sont les plus fructueuses, le CCTDC sera reconnu et associé ès-qualité au futur HCT. Une perspective que la ministre avait auparavant réaffirmée, le 4 novembre, lors de son audition par les députés examinant en commission culture élargie (culture et finances) le projet de budget 2014 du ministère de la Culture.

Pour ce qui est des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) – des instances de concertation entre collectivités, hors présence de l'Etat, également prévues par le projet de loi de décentralisation –, la ministre précise que leur règlement intérieur leur permettra d'intégrer des commissions culture. Ce qu'elle appelle de ses vœux.

Ajoutons ici que l'actuelle rédaction (provisoire) du projet de loi d'orientation pour la création artistique stipule, dans son article 6, que « le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales membres de la CTAP élaborent dans chaque région un pacte territorial de développement artistique et culturel établissant un diagnostic partagé de la situation et des enjeux culturels des territoires et définissant les projets que l'Etat et les collectivités membres de la conférence souhaitent réaliser ensemble ainsi que les moyens qui y sont affectés ». Cela supposerait donc, pour les politiques culturelles (qui, selon le projet de loi MAP, ne font pas partie des compétences soumises à un chef de file), que l'Etat, *via* ses DRAC, s'associe d'une manière ou d'une autre au CTAP.

Sur la question de l'avenir du CCTDC, le président de la FNCC note que ce Conseil doit rester fondamentalement dissocié des autres instances de concertation entre collectivités sur le plan local, ces dernières relevant d'une pleine liberté d'organisation. Par ailleurs, le CCTDC est une instance de dialogue entre les collectivités et l'Etat. Il ne peut donc pas être lié aux CTAP au sein duquel l'Etat est absent. Enfin, il doit garder son autonomie par rapport au futur HCT, car les responsabilités de ce dernier seront très larges : si la culture relevait de ses prérogatives, il est à craindre qu'elle n'y serait que bien rarement abordée.

A propos des métropoles. Quant aux craintes que la création des métropoles ne soit défavorable pour certains territoires, la ministre estime que cela peut au contraire être une chance puisque la responsabilité culturelle des métropoles n'efface pas le fait que la culture demeure une compétence partagée, Les DRAC seraient ici les garantes de l'équité territoriale.

L'amendement sur la possible délégation du soutien aux politiques culturelles. La ministre aborde également les inquiétudes suscitées par un amendement à la loi MAP, supprimé par le Sénat (mais qui pourrait revenir en 2e lecture à l'Assemblée nationale). Un passage de l'article 2 était ainsi rédigé : « Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux et dans les domaines prévus par la loi, l'Etat peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. L'organisation et le soutien aux politiques culturelles, le développement de l'audiovisuel, la gestion de la politique de l'eau, l'orientation professionnelle et la santé scolaire peuvent faire l'objet de délégations de compétence. »

Les professionnels ont adressé un courrier au président de la République exprimant leur crainte d'un appauvrissement du rôle du ministère et donc d'une atteinte à l'équité territoriale. Dans un éditorial de *la Lettre d'Echanges*, le président de la FNCC avait également jugé cet amendement mal venu.

La ministre a expliqué que ces craintes étaient infondées. Déléguer n'est pas transférer. De plus ces délégations feront l'objet d'une convention avec le ministère et seront exercées au nom de l'Etat. Les membres de son cabinet précisent également que les domaines exclus ne sont pas identifiés par le projet de loi. Il faudrait par ailleurs définir ce qu'est la compétence culturelle, ce qui n'est guère envisageable puisqu'il s'agit d'un champ d'intervention mettant en relation un très grand nombre d'acteurs tant publics que privés. Il n'y aurait donc pas lieu de craindre un grand bouleversement.

Philippe Laurent se félicite de cette approche et explique que, pour la FNCC, la culture n'est pas une "compétence" mais une dimension transversale des politiques publiques.

Il ajoute qu'il importe d'être très précis : en parlant ici de "délégation", cela ne concerne que les tâches de gestion – par exemple celle des équipements –, non les politiques en elles-mêmes. Un transfert de compétence est un processus global alors qu'une délégation de compétence s'applique à des outils particuliers.

Tour de table. Au nom de l'AMGVF, Anne Gérard dit sa satisfaction que le projet de loi de décentralisation donne aux métropoles la possibilité de prendre en charge la gestion des équipements culturels.

Pour l'ADF, Emmanuel Constant approuve le fait que la loi MAP n'aborde la culture qu'en creux, confortant ainsi le partage de cette compétence entre toutes les natures de collectivités. Un doute, cependant. La loi précise qu'en l'absence de schéma territorial de l'action publique, les cofinancements entre Départements et Régions ne seraient pas autorisés. Cela concerne-t-il la culture ?

Réponse : la loi ne cite pas la culture comme relevant de ces schémas. Ce conditionnement de la possibilité des cofinancements à l'écriture de schémas territoriaux ne vaut que pour les compétences dont la loi confie le rôle de chef de file à tel ou tel type de collectivité, ce qui n'est pas le cas de la culture. Autre précision : les limitations de financements croisés inscrits dans la loi de décembre 2010 ne s'appliqueront plus.

Au nom de la FNCC, Florian Salazar-Martin rappelle le travail nécessaire sur les droits culturels des personnes face à un environnement complexe et mondialisé. Ce travail doit s'effectuer partout. Il note que, si les métropoles sont certes investies d'une mission culturelle, il existe 23 millions de personnes vivant dans les petites villes ou en milieu rural. La loi ne doit pas conduire à les oublier.

Ici, la question de la fiscalité locale devra être abordée afin que chacun ait les moyens d'assumer ses responsabilités culturelles.

Les cycles d'orientation de l'enseignement artistique spécialisé. Lors de sa présentation de l'état actuel du projet de loi d'orientation pour la création artistique, le directeur de la DGCA évoque l'article 17. Extraits : les établissements d'enseignement spécialisé « peuvent proposer un cycle d'orientation professionnelle sanctionné par un diplôme national. […] La région organise le cycle d'orientation professionnelle. Elle peut participer à son financement dans des conditions précisées par convention avec les collectivités gestionnaires des établissements. » Il reviendrait ainsi à la loi création de résoudre le blocage des mesures relatives aux cycles d'orientation incluses dans la loi de décentralisation d'août 2004.

Au nom de l'ARF, Karine Gloanec Maurin rappelle la raison de ce blocage, fruit d'une surestimation initiale du coût de ce qu'on appelait alors les CEPI (cycles d'enseignement professionnel initial). Il faut dépasser ce traumatisme et donner suite à la volonté d'établir un lien entre l'enseignement initial et l'enseignement professionnel. Et ce d'autant plus que certaines Régions se sont engagées sur cette voie avec succès et sans surcoût majeur. Elle salue donc la rédaction de l'article 17.

Loi patrimoines. La réunion se clôt par une présentation du projet de loi patrimoines dont les principales dispositions satisfont les représentants des associations d'élus présents. Pour autant, Vanik Berberian, président de l'AMRF, s'inquiète du coût pour les communes des changements des dispositifs de protection, car cela ne saurait s'opérer sans exiger de coûteuses études préalables. On peut en effet noter que l'obligation d'inscrire les exigences patrimoniales dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) reviendra aux collectivités.

Sur ce point, le directeur du patrimoine fait remarquer que le projet de loi prévoit de nombreux dispositifs transitoires afin précisément de ne pas bouleverser les fonctionnements actuels par trop de dispositions nouvelles.

Quant à l'autre inquiétude exprimée par le président de l'AMRF, notamment *via* un communiqué commun avec la FNCC – la difficulté des petites communes face aux charges financières liées à leur responsabilité de protection et d'entretien des monuments historiques dont elles sont propriétaires –, le ministère fait savoir qu'il y est attentif. Ce point est notamment inscrit dans son budget 2014. Il sera notamment demandé aux DRAC de tenir compte des capacités financières de communes dans l'attribution des aides de l'Etat. Une attention en ce sens sera également portée pour les propriétaires privés.

Enfin Philippe Laurent remercie le ministère d'avoir renforcé le rôle des CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement) par le projet de loi patrimoines dans la perspective d'accroitre l'attention à l'architecture. Il souligne qu'il serait important de mener une réflexion commune sur leur rôle tant auprès des particuliers que des collectivités et des professionnels. Le président de la FNCC précise également que les CAUE ne doivent surtout pas être missionnés pour délivrer des autorisations sur quelque sujet que ce soit. Il faut qu'ils restent des organismes de conseil, de pédagogie et de concertation, non qu'ils deviennent des lieux de pouvoir. Là réside en effet leur précieux avantage : être bien souvent les seuls endroits où des discussions apaisées sont possibles entre tous les acteurs.

mi-novembre 2013 - la Lettre d'Echanges n°115

Accroître la "force normative" du CCTDC

Sénat, débat "Culture et collectivités locales"

A l'initiative de Pierre Laurent (CRC), la commission culture du Sénat a organisé, le 10 juin, un débat sur le thème "Les collectivités locales et la culture", en présence de la ministre. Avec, au cœur des interrogations, d'une part la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités et la perspective de la réforme de l'organisation territoriale. La principale réponse de la ministre sera sa volonté d'accroître le rôle du Conseil de collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Extraits et commentaires.

ALERTE. « Culture et collectivités locales : un des couples le plus prometteur et pourtant le plus menacé de notre république. » Tel est l'axiome de départ du sénateur de Paris Pierre Laurent, lequel dès lors s'inquiète d'entendre répéter que, dans la crise actuelle, "la culture doit prendre sa part des sacrifices".

Le sénateur souligne qu'aucune politique culturelle ne saurait faire sens sans l'action des collectivités et donc sans la possibilité des co-financements mais aussi sans préservation de la clause générale de compétence en matière de culture – mais « des compétences sans moyens seraient vides de sens ». « Il serait fou de mettre en cause les progrès réalisés. Dans bien des cas, création et action culturelle ne survivent que grâce à un équilibre précaire impliquant une pluralité d'acteurs. »

Implicitement, le sénateur critique l'article de la loi MAPAM qui prévoit la possibilité de déléguer les politiques publiques qui ne relèvent pas directement de l'intérêt national. Or, « l'art et la culture sont d'intérêt nationale », affirme Pierre Laurent.

Enfin cette conclusion : « Une fois de plus nous constatons qu'il faut défendre le lien étroit existant entre la culture et la démocratie – la mise en cause de l'une affaiblissant gravement l'autre et inversement. » A la suite de cette ouverture sous forme d'alarme, les sénateurs prennent tour à tour la parole pour exprimer leurs inquiétudes face à l'impact de la réforme territoriale sur la culture.

Marie-Christine Blandin (Groupe écologiste) souhaite que la Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle serve de référence pour l'organisation de la concertation culturelle. Pierre Bordier (UMP) en appelle à une clarification des rôles au niveau local. Catherine Morin-Desailly (UDI-UC) constate « l'essoufflement de l'action publique » et « la panne » tant pour l'EAC que pour les lois patrimoine et création. Elle regrette également l'abandon du Centre national de la musique. Anne-Marie Escoffier (RDSE) en appelle à une mise en place efficace des Conférences territoriales pour l'action publique prévue dans la loi MAPAM…

Réponses de la ministre. Face à l'ensemble de ces interrogations des sénateurs, la ministre réaffirme qu'aujourd'hui, « la règle c'est que la culture est une compétence partagée. Cela a été affirmé et réaffirmé de manière extrêmement claire. Cette compétence partagée est absolument préservée. » Et avec elle la possibilité des financements croisés, « clef de voûte de la politique culturelle de la France ».

Mais, dans une période de crise et de mutation institutionnelle, la compétence partagée peut aussi receler des fragilités. Pour la ministre, l'un des principaux atouts pour inventer les nouvelles modalités de l'exercice de compétences partagées est le CCTDC, un Conseil dont elle a fait longuement l'éloge en appelant de ses vœux son renforcement. Extraits :

« Je n'ai de cesse de me féliciter de l'existence d'une association d'élus, instance consultative qui est tout à fait unique dans le paysage institutionnel national. Il y a un climat de confiance. C'est essentiel, mais ce n'est pas encore suffisant.

Le CCTDC doit être pour le ministère de la Culture une instance politique de référence dans le dialogue avec les partenaires politiques. C'est une instance complémentaire des instances techniques ou des instances paritaires : le CNPS, l'observatoire des Monuments historiques par exemple.

Le CCTDC doit être l'instance de référence dans la réflexion sur l'évolution des politiques publiques. Ses travaux doivent pouvoir constituer des orientations reconnues et une base de travail dans les territoires. Et puis une parole commune des collectivités et de l'Etat.

Dans une période d'agitation, d'incertitude, il peut aussi contribuer à apaiser un certain nombre d'inquiétudes. Je pense notamment aux inquiétudes budgétaires. Je vous propose de faire du CCTDC l'unique point d'entrée des concertations qui sont engagées par l'Etat.

Le CCTDC devrait être le lieu d'observation des dynamiques régionales qui sont à l'œuvre. A l'inverse il est aussi nécessaire de réfléchir à la façon dont ses travaux peuvent faire référence pour les instances régionales de coopération.

Je souhaite mettre sa codification à l'ordre du jour puisqu'aujourd'hui il n'est régi par aucun texte législatif ou règlementaire. Et donc il faut lui donner plus de force normative en formalisant davantage encore son existence. C'est au sein de cette vision renouvelée de notre organisation que

toute la question de la délégation des compétences pourra être replacée. »

La prochaine réunion plénière du CCTD aura lieu en juillet, à Avignon. Une réunion sans doute décisive pour l'avenir de cette instance de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

juillet 2014 - Lettre d'Echanges n°127

EPILOGUE

EDITORIAL

mi-février 2014
la Lettre d'Echanges n°120

Une question de lumière. Plus les difficultés sociales et économiques se prolongent, plus les tentations de repli s'accusent. Nous en sommes là. Et il n'y a sans doute pas de contexte plus délétère pour radicaliser un processus de décentralisation qui, déployé dans un climat d'anxiété généralisé, risque d'attiser les concurrences entre territoires et d'émietter la légitimité politique, laquelle ne porte son véritable sens d'avenir que sous le signe de la responsabilité partagée. Notamment culturelle.

Peut-être faut-il le redire : c'est auprès de l'autre qu'on est le plus soi-même. Cette symbiose du "je" et du "nous" est en propre le travail de l'art. Le chanteur nourrit de son monde singulier l'univers commun. C'est quand ça va mal qu'on a le plus besoin de lui. Une question de lumière : le moment où le soutien à la culture ne relève plus d'un choix mais d'une nécessité.

Et pendant ce temps, les artistes anticipent leur disparition. Lors d'une table-ronde sur la décentralisation culturelle organisée au Sénat, le 12 février, la présidente du Syndeac, Madeleine Louarn, a réclamé le maintien de la compétence partagée et des cofinancements – des questions actuellement en débat à l'occasion des discussions sur le deuxième volet de la loi de décentralisation. Elle a eu ces mots : *« Il faudrait tourner cette loi de décentralisation en une chance et non pas en notre mort annoncée. Je vous enjoins d'inventer une gouvernance intelligente. Si on perdait la question des financements croisés, on perdrait plus de 50% de nos artistes. Vous n'aurez plus d'artistes dans vos territoires, c'est absolument certain. Vous n'aurez plus d'éducation artistique. »*

C'est de cette même exigence inquiète qu'était faite l'attention des professionnels lors du forum des associations d'élus aux BIS de Nantes, en janvier dernier, intitulé "De l'inquiétude à l'espoir : réaffirmer et renforcer l'engagement commun des élus et des professionnels des arts et de la culture". Là, le président du SNSP, Michel Lefeivre, a fait ce commentaire : *« Quant au titre de ce forum, pour ma part j'en reste à l'inquiétude… »*

Evidemment, on peut voir là une dramatisation stratégique au bénéfice d'acquis catégoriels et se retrancher derrière l'obligation de faire des économies, de clarifier le "qui fait quoi", d'éviter les doublons, etc. On peut aussi entendre.

Car c'est de l'espoir porté, travaillé par les arts que doit se nourrir une société en proie à l'inquiétude. La nécessité enserre chacun dans le souci égoïste de l'existence immédiate. Quand son emprise se durcit, l'individualisme devient haineux, rageur. Certes, il faut faire des économies, relancer la machine économique et, sans doute, améliorer le fonctionnement de l'organisation territoriale. Mais pas au détriment de la vitalité culturelle. Oui, c'est une question de lumière. Nous savons ce qu'est une société qui ne chante plus. ■

TEXTES RESSOURCES DE LA FNCC

La Lettre d'Echanges rend compte de l'ensemble des études sur les financements culturels de diverses natures de collectivités et sur leurs orientations politiques. Sont réunis ci-dessous des articles traitant des financements de régions, des intercommunalités et, de manière plus générale, de l'ensemble des collectivités territoriales. Les études commentées sont soit le fait du Département d'études, de prospective et de statistique du ministère de la Culture (DEPS), soit de l'Inspection générale des affaires culturelles, soit d'associations d'élus, d'agences régionales ou d'universitaires.

On trouvera également, à la fin de ces pages, les comptes rendus de deux études nationales sur l'impact des secteurs de l'activité culturelle et artistique en termes de richesse économique et de création d'emplois. Des textes qui servent couramment – et parfois au risque d'une instrumentalisation socioéconomique de la culture – à défendre l'engagement public sur ce champ de l'action politique.

OUVERTURE

"Arts, culture et territoires : le partage de l'interrogation, le courage de l'imagination"

Avignon, le 16 juillet 2014 : Rencontre des associations d'élus

Dans la lignée d'une tradition initiée en 2010, les associations d'élus représentées au CCTDC ont organisé une rencontre commune lors du Festival d'Avignon, le 16 juillet dernier. Dans un contexte de fortes tensions politiques liées au projet de loi de réforme territoriale, mais aussi de grandes inquiétudes budgétaires, il était à craindre que cette démarche solidaire des associations se rompe. C'est l'inverse qui s'est produit, preuve que l'enjeu culturel demeure pour tous les élus une responsabilité portée conjointement. La rencontre, qui s'est ouverte par la lecture d'un texte cosigné par tous les présidents d'associations d'élus, a également été l'occasion d'une discussion ouverte avec les professionnels des arts et de la culture. Discussion qui, dans l'atmosphère électrique d'un festival fragilisé par la nouvelle crise de l'intermittence, a permis de mesurer les attentes réciproques entre professionnels et élus. Extraits des interventions.

Philippe Laurent, vice-président de la FNCC. La situation est complexe. J'oserai même dire qu'elle est grave pour le domaine d'activité auquel nous nous intéressons. Elle est d'ailleurs complexe et grave pour l'ensemble des collectivités territoriales et dans l'ensemble de leurs actions, mais plus particulièrement dans celles concernant la culture. C'est la raison pour laquelle nous avons, ensemble, rédigé le texte suivant.

Rencontre ouverte des associations d'élus à l'occasion du Festival d'Avignon 2014

« On ne peut nier l'impact de la structuration territoriale ni celui d'une inquiétante baisse programmée des moyens budgétaires des collectivités. Mais la responsabilité culturelle politique, si elle peut s'adapter ou s'appuyer sur l'organisation territoriale, ne saurait y être entièrement indexée.

Le courage de l'imagination. Un "territoire culturel" n'est pas un périmètre géographique fixe mais un ensemble de personnes liées par une communauté d'émotions, de confrontations de valeurs, de dialogues d'identités, d'héritages et de goûts. Ces communautés culturelles multiples, croisées, ignorent les frontières administratives, car la culture et les arts croisent l'intuition la plus personnelle et la teneur d'universalité de leur puissance d'émancipation, le "terrain" et le monde, le proche et le lointain.

Il relève de l'intelligence politique d'imaginer de nouveaux territoires culturels et de s'engager dans des coopérations à la fois entre collectivités et avec les personnes en élaborant des projets et des dispositifs mêlant les savoir-faire professionnels et le dynamisme créateur de chacun.

De tels projets développés conjointement entre élus, artistes, professionnels et citoyens sont déjà une réalité.

Il faut mettre en valeur ces initiatives, les approfondir et être capable d'en inventer de nouvelles quand cela est nécessaire. Les politiques culturelles ont toujours été un espace d'imagination politique. Elles doivent continuer de manifester ce courage de l'invention, ce refus de la résignation, cette tension joyeuse de la construction libre de l'avenir.

Le partage de l'interrogation. Un "territoire culturel", c'est un espace partagé d'inventivité artistique. A la liberté des artistes et des initiatives culturelles privées doit s'ajouter celle de la créativité politique, par-delà les habitudes, les contraintes des périmètres administratifs et la raideur d'une gouvernance verticale qu'elles induisent.

Cette liberté se nourrit de dialogues, d'interrogations partagées, échangées. Elles sont multiples. Comment créer les conditions de l'exercice effectif pour tous du droit à expérimenter les langages artistiques ? Comment articuler le territoire dans son identité et l'invention artistique dans son universalité ? Comment compléter l'organisation d'une offre culturelle avec l'écoute de l'apport culturel de chacun ? Comment éviter l'instrumentalisation des artistes et des acteurs culturels sans renoncer à leur participation citoyenne ? Comment créer des territoires de liberté et des libertés de territoires ?

Au moment où grondent les inquiétudes et émergent des tentations de repli, c'est au partage de l'interrogation et au courage de l'imagination que les associations d'élus co-signataires des déclarations d'Avignon 2010, 2012 et 2013 convient aujourd'hui tous ceux qui savent que l'essor des arts et de la culture est la condition indispensable de la vitalité démocratique de notre société. »

Le sens d'une volonté solidaire entre associations d'élus. La particularité des rencontres d'Avignon est de se dérouler dans le contexte hautement professionnel du Festival. C'est devant les artistes, devant les professionnels de la culture que les élus affichent leur démarche unitaire.

Olivier Bianchi, maire de Clermont-Ferrand, représentant l'ADCF et l'AMGVF. C'est la quatrième année qu'on fait un texte ensemble et qu'on le signe tous. On avait beaucoup dit cela au début de ce processus. Mais comme les choses deviennent régulières, on oublie l'importance de cette procédure. Donc je voudrais le redire à ce moment où les tensions liées aux réformes territoriales et aux évolutions des différents territoires auraient pu complètement télescoper notre démarche unitaire. Le fait est que nous avons su, ensemble, continuer notre processus, être présents ici comme chaque année et produire un texte commun. Au fond – je le dis par provocation – ce n'est pas tant le texte en lui-même qui est important mais plutôt le fait qu'il existe et que l'ensemble des signatures sont apposées au bas de ce document. C'est la preuve que, pour les associations d'élus, la question culturelle est partagée et ne fait pas débat. En tout cas, qu'elle n'est pas un espace de conflit et de confrontation entre nous.

Karine Gloanec Maurin, présidente de la commission culture de l'ARF. Ce rendez-vous traditionnel à Avignon est extrêmement important pour nous parce que c'est un moment où nous venons nous présenter à vous, bien sûr aux autres collègues élus, mais aussi aux acteurs professionnels, aux artistes, avec toute notre conviction. Le premier texte commun date de 2010. Il a été rédigé deux ans après que la ministre de la Culture Christine Albanel ait accepté de relancer le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Il faut savoir que seul le ministère de la Culture dispose d'une instance de concertation avec les collectivités territoriales avec, autour de la table et dans un vrai dialogue avec l'Etat, les onze associations d'élus cosignataires de nos textes. Pour nous, ce Conseil constitue une instance extrêmement précieuse.

Le dialogue avec l'Etat est essentiel. Mais celui avec les artistes, les acteurs culturels aussi. Je le dis avec beaucoup de sincérité : ces textes que nous rédigeons ensemble, avec une grande exigence littéraire et de conviction – je vous assure que nous portons ce que nous y disons, tout au long de l'année –, c'est aussi pour vous interpeler. Pour vous dire : nous en sommes là. Nous sommes dans ce contexte qui est difficile pour les départements, mais aussi pour les villes moyennes, pour les dotations des collectivités. C'est vrai. Mais nous sommes toujours là, à nous présenter à vous et à essayer d'avancer pour que la culture existe toujours dans notre pays.

Florian Salazar-Martin, président de la FNCC. Pour nous, l'acte fédérateur, c'est lorsque nous avons écrit tous ensemble à Madame la ministre Albanel pour demander la réactivation du CCTDC. Cela a été le premier geste d'autonomie démocratique, je dois le dire un peu débridé. Ensuite, nous avons continué à travailler entre fédérations. Et nous avons cosigné les trois textes, de 2010, 2012 et 2013. Enfin il y a aujourd'hui. Nous sommes dans une situation complètement différente. Une situation que mon prédécesseur à la présidence de la FNCC a qualifiée de "grave". Et j'ai entendu beaucoup d'inquiétudes s'exprimer.

Le dialogue entre élus et professionnels, déjà opérationnel au sein des associations d'élus, doit se renforcer. Sur cette voie, la signature, l'an passé, d'une charte des responsabilités respectives entre le SNSP et la FNCC a marqué une avancée notable.

Olivier Bianchi. C'est une urgence que nous continuions à parler entre nous et non les élus dans un coin, les professionnels dans un autre, l'Etat plus loin… Nous avons des instances de concertation, je pense au CCTDC, qui ont aidé au partage entre Etat et collectivités locales. Mais il y a un endroit où nous ne sommes pas assez en discussion : c'est entre les réseaux professionnels et les élus locaux.

Je voudrais dire aux professionnels que, quoi qu'il arrive de cette réforme territoriale, il est hors de question que nous sortions de cette séquence avec des politiques culturelles fragilisées. Si nous voulons co-construire demain, dans cette nouvelle organisation, une politique publique au niveau des territoires qui soit pertinente, il faut que les professionnels et les associations d'élus se rencontrent, discutent et échangent. Nous ne pouvons pas faire des colloques séparés, nous ne pouvons pas imaginer séparément l'avenir des politiques publiques culturelles. Nous devons le faire ensemble.

Agnès Loudes, membre du SNSP. Je tiens vraiment à saluer votre initiative. J'ai très bien entendu la proposition du maire de Clermont-Ferrand de rapprochement avec les organisations professionnelles – chose que nous avons déjà entamée avec la FNCC. Cela a été un travail un petit peu compliqué, long, complexe, mais je dois dire que c'était très important d'apprendre à mieux se connaître. Ce qui me préoccupe beaucoup, c'est la crise de confiance dans les institutions, y compris dans les partis politiques et les syndicats comme le mien. C'est très important que je puisse dire aux gens : il y a des élus qui sont impliqués dans la culture, il y a des syndicats qui travaillent… Qu'ils soient critiquables, bien sûr. Mais dans le contexte mondial, en France, on a encore des perspectives. Dans les milieux de la culture, nous sommes tous assez corporatistes. Pour autant, je crois que nous sommes maintenant mûrs – et il y a une nouvelle génération d'élus – pour travailler avec les collectivités locales.

Philippe Laurent. Je voudrais remercier le Syndicat national des scènes publiques pour le travail que nous avons fait ensemble l'année dernière, lequel a abouti à la co-signature d'une charte et dire simplement que, depuis un certain nombre d'années – mais elle a accéléré ce mouvement –, la FNCC a voulu précisément se rapprocher des professionnels et des artistes. Et que la charte SNSP/FNCC fait partie de ce rapprochement. Nous, élus locaux, avons absolument besoin de cette connaissance mutuelle étroite. La FNCC – et c'est désormais la responsabilité de Florian Salazar-Martin, qui m'a succédé ce matin – continuera dans cette perspective.

Laetitia Lafforgue, présidente de la Fédération nationale des arts de la rue. A nom de ma fédération, dont les adhérents sont des artistes, des techniciens, des publics, des collectivités, donc tout un ensemble de personnes qui s'intéressent à la création dans l'espace public, je voudrais dire notre inquiétude et la partager avec vous. Cela fait un peu peur, car la réforme est menée de telle sorte qu'on ignore ce qui va se passer. On est dans l'incertitude la plus totale, le flou le plus complet. Donc on a du mal à envisager des projets.

Qu'est-ce que cela va changer pour les arts de la rue ? Finalement pas tant de choses que ça. Je m'explique : cette réforme va questionner la carte et ce sera pour nous une nouvelle opportunité, car nous sommes nomades. On circule, on n'est pas dans des murs. Il va falloir que nous sachions nous saisir de cette opportunité pour contribuer aussi à ce que les populations arrivent à se projeter de façon commune dans une nouvelle identité territoriale.

Mais on n'y arrivera pas tout seuls. Les collectivités, quelle que soit leur nature, sont pour nous les premiers partenaires. Il faut profiter de cette réforme pour rendre réellement effective cette fameuse transversalité dont tout le monde parle. Que chacun, à l'endroit où il est, transforme un peu ses schémas de pensée et de travail.

Quant à la question de l'argent, il va falloir qu'on soutienne les élus dans la bataille qu'ils vont mener pour conserver des budgets dignes et décents pour une politique vers les populations qui ne soit pas du rapiéçage. Il faut aussi que nous, qui avons parfois des postures un peu en opposition au politique, contre les institutions, soyons vraiment solidaires sur certains sujets.

Olivier Bianchi. L'appel des élus c'est aussi que les professionnels se battent à nos côtés pour la défense des budgets. L'élu à la culture est quelquefois un peu seul pour défendre ses moyens. On prend de front et les financiers des collecti-

vités et les administrations et les exécutifs dans leur ensemble. Quand, ensuite, on revient sur le territoire, vers les professionnels et qu'au fond on est le seul à incarner la défaite des moyens financiers, c'est extrêmement difficile. Il faut que les professionnels de la culture entendent davantage nos problématiques, nos façons d'agir, nos interrogations, les enjeux de l'intercommunalité… Les élus à la culture ont aussi besoin du soutien des professionnels, comme les professionnels ont besoin du leur.

Mais le lien avec la population ne doit pas être oublié. La culture est un enjeu démocratique et non sectoriel.

Florian Salazar-Martin. Dans le cadre des responsabilités républicaines qu'elles portent – car, quand on parle de culture, de création, il s'agit de questions hautement démocratiques –, les fédérations d'élus essaient de garantir les espaces de création. Quels espaces vont rester, non seulement pour les artistes mais aussi pour les élus ? Nous sommes des créateurs de politiques publiques. Quels espaces pourra-t-on construire avec le peuple ?

La question de notre ambition culturelle se situe à ce niveau-là. Et si on peut donner un gage de confiance, c'est celui-ci : nous, en tant que collectivités, très différentes les unes des autres, départements, régions, petites villes, villages, intercommunalités, nous avons peut-être grandi. Nous sommes aujourd'hui majeurs pour proposer, ensemble. Nous ne sommes pas pour le statu quo. Par contre, nous sommes pour continuer à garantir ce qui a bien fonctionné dans nos territoires et à continuer à innover à partir de ce patrimoine. Voilà : continuer à construire avec chacun d'entre vous, professionnels, artistes et surtout avec la population.

La question qui est aujourd'hui posé à Avignon, au-delà de celle des intermittents, est celle de la vie commune, de comment nous allons construire ensemble la société. Il faut trouver des espaces qui ne soient pas simplement binaires, des espaces qui associent aussi la population. Ce qui fait le festival d'Avignon, ce sont ses 300 000 spectateurs. Les 500 000 élus de France n'ont leur légitimité que par leur travail de co-construction sur les territoires avec leurs populations. Donc la question du partenariat et de la charte SNSP/FNCC, c'est peut-être qu'il faut réinventer une charte républicaine où la culture soit ce vecteur de transversalité, de lien.

Claudy Lebreton, président de l'ADF. Derrière la décentralisation, on oublie toujours de rappeler que c'est une question démocratique qui se pose. Ce n'est pas la même chose qu'une compétence soit assumée par une assemblée d'élus ou qu'elle le soit par un haut fonctionnaire de l'Etat. Ce n'est pas le même registre. Pas la même histoire. Je crois que la question posée est : quelle démocratie, quelle organisation démocratique voulons-nous dans nos territoires ? Tout peut bouger. On peut là aussi avancer. Mais c'est bien la question de l'exercice des libertés, notamment avec les citoyens, qui est posée aujourd'hui.

La réforme territoriale prévoit la suppression des départements et le gouvernement a décidé une forte réduction de ses dotations aux collectivités, dans le cadre de son plan de réduction de la dépense publique…

Frédéric Leturque, maire d'Arras, représentant l'Associations Villes de France. Notre préoccupation de maires des villes de France, c'est de savoir véritablement s'il y a encore une possibilité d'avoir une définition et une perspective pour un projet culturel de notre pays. On sent bien que la réforme des collectivités territoriales et les problématiques budgétaires au niveau national peuvent avoir des répercussions négatives sur nos budgets, sur nos collectivités. Nous ne voudrions pas qu'à un moment donné, nous soyons obligés de réduire un certain nombre de voilures, ce qui pénaliserait la création culturelle, les artistes ainsi que la manière dont la culture est vécue dans nos territoires, avec la population.

Yves Ackermann, président du Conseil général du Territoire de Belfort, président de la commission culture de l'ADF. On ne peut pas parler de culture sans parler de l'engagement des collectivités territoriales en matière de culture. Après les apports des lois de décentralisation de 1982, les lois de recentralisation – ce qu'on a appelé, à mon avis à tort, l'acte II de la décentralisation – et maintenant avec le projet de réforme territoriale, le risque est grand que la dynamique portée par les collectivités depuis maintenant 30 ans soit sérieusement atténuée, voire même brisée.

Je suis en charge de la culture depuis 1998. J'ai connu la remarquable dynamique des collectivités de la fin des années 90 et du début des années 2004. Et j'ai aussi vu la formidable régression devant la diminution des moyens. Face au nouveau projet de réforme territoriale, nous sommes tétanisés quant à l'avenir de l'inventivité. On dit de la France que c'est un pays qui se replie sur lui-même… Mais quand on voit ses moyens diminuer et disparaître, quand on sait qu'on ne pourra pas suivre au niveau financier, il est difficile d'avoir de nouveaux projets, d'accueillir dans les départements des compagnies, des gens qui ont envie d'agir, de se développer.

La réforme territoriale va contraindre à transférer une partie des dépenses sociales assumées par les départements. S'ils disparaissent, il faudra bien que quelqu'un les assument. Les Régions ? Apparemment elles n'en veulent pas.

Les intercommunalités et les communes ? Je ne suis pas sûr qu'elles soient d'accord pour prendre en charge ces dépenses qui continueront à croître. Quoi qu'il en soit, ces charges devront être transférées, ce qui va impacter de manière forte le monde associatif, qu'il soit culturel ou sportif. Le dynamisme culturel ne doit pas être entravé, car il représente une force et, peut-être, une philosophie qui sera à même de créer l'Europe de demain.

Le 3e volet de la loi de réforme territoriale, qui doit être discuté cet automne au Parlement, traitera de la répartition des compétences entre les différentes natures de collectivités…

Olivier Bianchi. L'enjeu est que la culture continue à être une compétence partagée, que, sur l'ensemble des échelons territoriaux, chacun puisse intervenir et venir en appui pour la culture. Evidemment, le bloc local – les communes et les intercommunalités – jouent un rôle majeur en matière financière. Mais en même temps, nous avons besoin des financements croisés et de continuer à avoir les départements et les régions à nos côtés, dans les projets artistiques.

Frédéric Leturque. Avec la réforme des collectivités territoriales, l'important est que nous soyons assurés que la compétence culture restera une compétence partagée et que l'initiative des collectivités, quelle que soit leur taille, puisse continuer à être engagée. En effet, si la compétence culturelle était à un moment donné reprise pour être concentrée dans une main ou dans une autre, cela aurait des conséquences négatives sur l'éclosion culturelle dans nos territoires.

Karine Gloanec Maurin. Pour ce qui est de la commission culture de l'ARF, nous avons passé un petit cap en sollicitant quelque chose qui juridiquement, pour l'instant, n'est pas faisable. Nous avons déjà gagné la compétence partagée, pour que toutes les collectivités soient en capacité d'agir pour la culture. Mais nous demandons à l'Etat, aussi, qu'il y ait une compétence "obligatoire", ou en tout cas une obligation pour toutes les collectivités d'agir dans le domaine culturel. C'est essentiel parce que nous vivons un moment où les dotations se réduisent, un moment de mutations importantes, un moment où chacun peut être tenté de se replier sur soi et de moins agir pour la culture, notamment dans les collectivités qui deviennent plus pauvres. Il ne faut pas que nous entrions dans ce système. C'est pour cette raison que nous nous mobilisons tous.

Yves Ackermann. Pour les départements, la culture n'est pas un service. Elle est prégnante partout, dans le social, dans le service des routes, dans l'urbanisme, l'architecture. Elle traverse tous les domaines et elle doit être poreuse à travers toutes les institutions de la République, de l'Etat à l'échelon communal. Car la culture, c'est la vie, c'est le lien social, c'est tout ce qui n'est pas dans les normes. En matière de culture, l'imagination doit l'emporter. Donc gardons la compétence générale. Ne bridons pas les collectivités, ne recentralisons pas le pays, ne renonçons pas aux immenses possibilités que nous ont donné les lois de décentralisation.

Philippe Laurent. Je suis toujours gêné lorsqu'on ramène la culture à une compétence. La culture est une dimension générale de l'action politique, un choix politique, une dimension morale de son action et non une compétence de gestion. Oui, on peut dire : les départements doivent gérer les BDP et mettre les moyens nécessaires. Ce n'est pas ça la dimension culturelle des politiques publiques mais bien autre chose : une responsabilité politique de l'ensemble des élus. Les élus veulent-ils prendre cette responsabilité qui est éminemment politique ? Voilà la question. En ce sens, on ne peut pas résumer les politiques publiques en matière de culture à des compétences techniques de gestion de tel ou tel équipement. C'est pour cette raison que quand on parle de compétence obligatoire, je crois que ce n'est pas le bon mot. Le bon mot, c'est la "responsabilité" des élus, une responsabilité qu'ils doivent prendre.

Claudy Lebreton. Pour les départements, on a dépassé l'approche des compétences entre compétences obligatoires et compétences facultatives : aujourd'hui, les politiques départementales ont intégré toutes les compétences. Quand on parle de développement local ou territorial, on y intègre forcément les projets de développement qui reposent sur les hommes et les femmes qui vivent sur nos territoires. Prenons le social. Comment fabrique-t-on de l'insertion pour celles et ceux qui sont en plus grande difficulté ? On utilise intelligemment les compétences culturelles, sportives, etc. Cela fait partie de toutes nos politiques.

C'est pour cette raison qu'il est intelligent que, quelque part, cette compétence reste une compétence partagée. Après la question est d'ordre politique et juridique. Je sais qu'il y a un débat aujourd'hui autour de la question : faut-il que la compétence culturelle soit une compétence obligatoire ? C'est une vraie question. Il faut que nous la débattions entre nous pour pouvoir faire des propositions dans le cadre de la loi.

mi-septembre 2014 - la Lettre d'Echanges n°128

1. La dépense culturelle de l'Etat en région

Commentaire de l'étude de l'IGAC

La première partie de l'étude de l'Inspection générale des Affaires culturelles (IGAC) présente *« tous les crédits de l'Etat qui concourent à irriguer directement l'activité culturelle au sein des territoires »*.

LES DONNÉES de l'IGAC sont extrêmement précieuses. Surtout quand il est à nouveau question d'éventuels transferts (par exemple des DRAC aux Conseils régionaux) ou de délégations (par exemple le cinéma en Bretagne et en Rhône-Alpes) ou encore de recentrage de l'action de l'Etat sur ses missions régaliennes et ses opérateurs nationaux (dans le cadre de la revue des missions de l'Etat commandée par le Gouvernement en vue d'une meilleure maîtrise de la dépense publique).

La dépense de l'Etat culturel se divise en trois périmètres : les crédits déconcentrés (DRAC) ; les crédits centraux d'intervention et le financement des "services à compétence nationale" (SCN) ; et, enfin, les subventions de fonctionnement et d'investissement pour les opérateurs implantés en région.

Les DRAC sont le cœur des politiques culturelles de l'Etat sur les territoires, là où s'opèrent des choix entre les différents "programmes" d'action culturelle : la création, le patrimoine, la transmission des savoirs et la démocratie culturelle (enseignement compris) ou encore le livre et les industries culturelles.

En revanche, les crédits des deux autres lignes sont davantage fixes, moins "politiques". Les "crédits centraux d'intervention" sont le plus souvent concentrés sur la presse et l'audiovisuel. Quant aux "opérateurs", ils varient d'une région à l'autre ; ce seront le Centre national du livre (CNL), le Centre national du cinéma (CNC), le Centre national de la chanson des variétés et du jazz (CNV), l'Institut national de l'audiovisuel (INA), l'INRAP... Ou bien l'Ecole d'architecture de Lille (en Nord/Pas-de-Calais), le Centre technique de la BNF de Sablé-sur-Sarthe (Pays-de-la-Loire), le MUCEM à Marseille (PACA) ou encore les grands établissements culturels parisiens : BNF, Opéra national, Universciences…

Premier enseignement : sur le total de l'engagement de l'Etat sur les territoires (3,7Mds€), le budget le plus réduit est celui des DRAC : 849M€. A mettre en regard avec le 1,1Mds€ des crédits centraux et surtout avec le 1,7Mds€ des opérateurs.

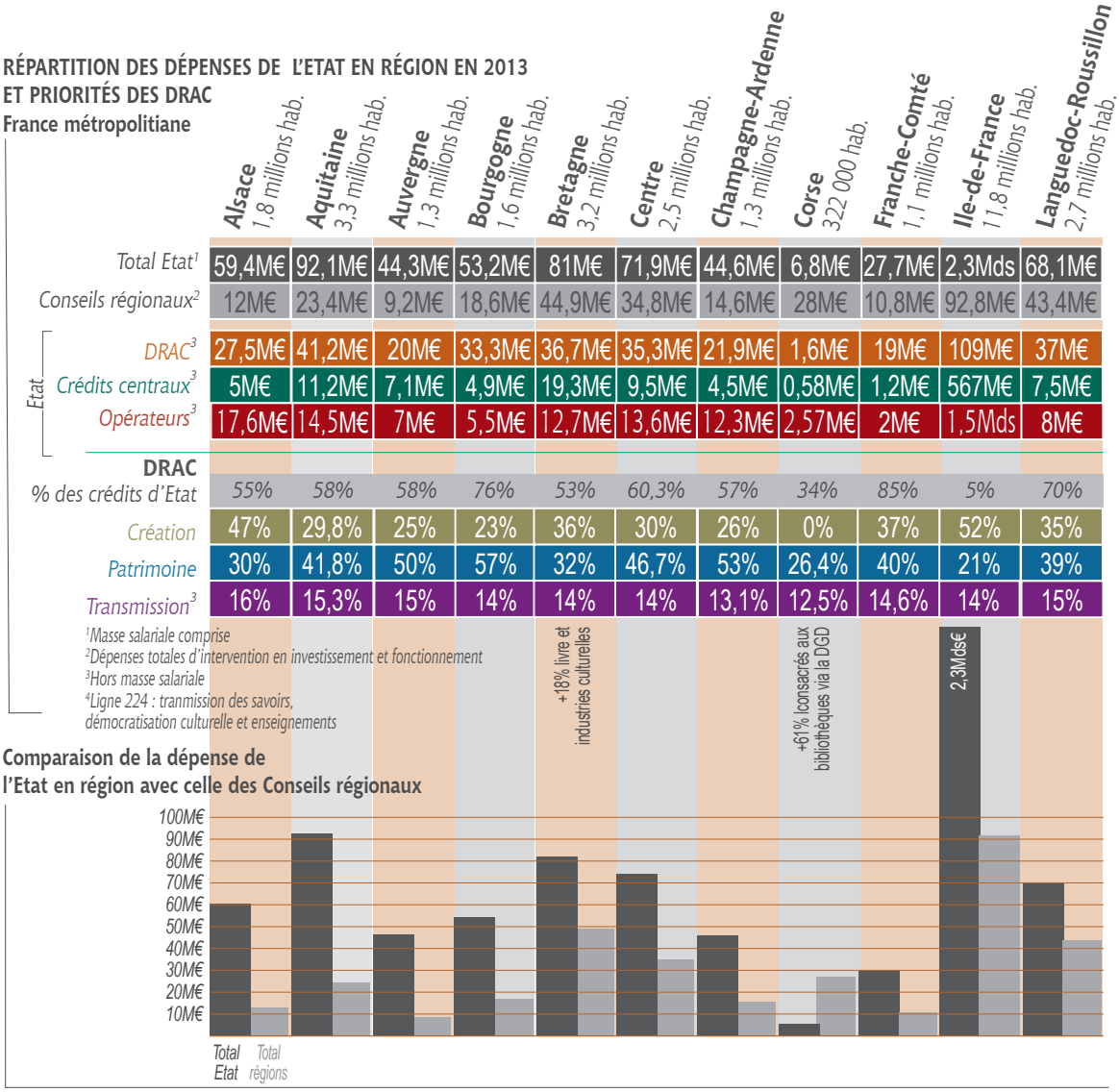
Ce qui explique le deuxième étonnement que procure la lecture des chiffres, celui lié au poids incomparable de l'Ile-de-France – une Région concentrant un très grand nombre d'opérateurs de l'Etat. Alors que dans la plupart des Régions la part des DRAC dans le financement culturel des territoires oscille (Corse exceptée) entre 55% et 80%, cette part n'est que de 5% en Ile-de-France. En revanche, l'Ile-de-France absorbe plus des deux tiers de l'effort territorial de l'Etat, avec 2,3Mds€ (sur un total de 3,7Mds€).

La dépense culturelle de l'Etat par habitant. D'où ce chiffre disproportionné : en Ile-de-France la dépense par habitant est de plus de 150€, alors qu'elle n'est que de 18€ à la Réunion et de 19€ en Nord/Pas-de-Calais (moyenne : 28,5€/habitant). Mais il y a d'autres données qui, du point de vue de "l'euro par habitant", suscitent des interrogations.

Par exemple, c'est dans le Limousin que ce ratio est le plus élevé, avec 41€/habitant. Viennent ensuite, Champagne-Ardenne et Auvergne (34€/habitant) puis la Bourgogne (33€/habitant). Ces niveaux particulièrement élevés ne s'expliquent pourtant pas par le poids des opérateurs puisqu'ils ne contribuent à l'engagement de l'Etat qu'à hauteur de 4,1M€ en Limousin (DRAC : 15,2M€), de 5,5M€ en Bourgogne (DRAC : 33,3M€) et de 7M€ en Auvergne (DRAC : 20M€). En revanche, en Champagne-Ardenne, le poids des opérateurs est particulièrement lourd : 12,3M€, dont 3,3M€ pour le seul "opérateur en région" (par opposition aux opérateurs nationaux) qu'est le Centre national des arts du cirque de Châlons-en-Champagne.

L'Etat, garant de l'équité territoriale… L'absence de corélation entre la répartition des sources des crédits de l'Etat et son engagement mesuré en euro par habitant dessine davantage une logique de réponse à des impératifs de fonctionnement des équipements qu'à une réelle optique de péréquation. En Lorraine, l'Etat dépense pour la culture 62M€, dont 70% via la DRAC, c'est-à-dire l'organe du choix politique territorial du ministère. En Alsace, l'engagement total est de 58,4M€, mais seulement 55% relèvent de la DRAC. Dans les deux Normandie, la DRAC absorbe 78% des crédits de l'Etat alors qu'en Bretagne ce pourcentage ne s'élève qu'à 53%.

Etat et Conseils régionaux. Un constat similaire se dégage de la comparaison entre les crédits de l'Etat et ceux des Conseils régionaux. On pourrait supposer que la faiblesse des derniers entraînerait un taux important des premiers. Or à financement régional égal, aux alentours de 24M€ (Aquitaine, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie) "correspondent" des écarts significatifs de l'effort de l'Etat : le budget culturel aquitain de l'Etat représente presque quatre fois celui du Conseil régional d'Aquitaine et celui de l'Etat en Lorraine est le triple de celui de la Région. Même configuration en Midi-Pyrénées. En revanche, en



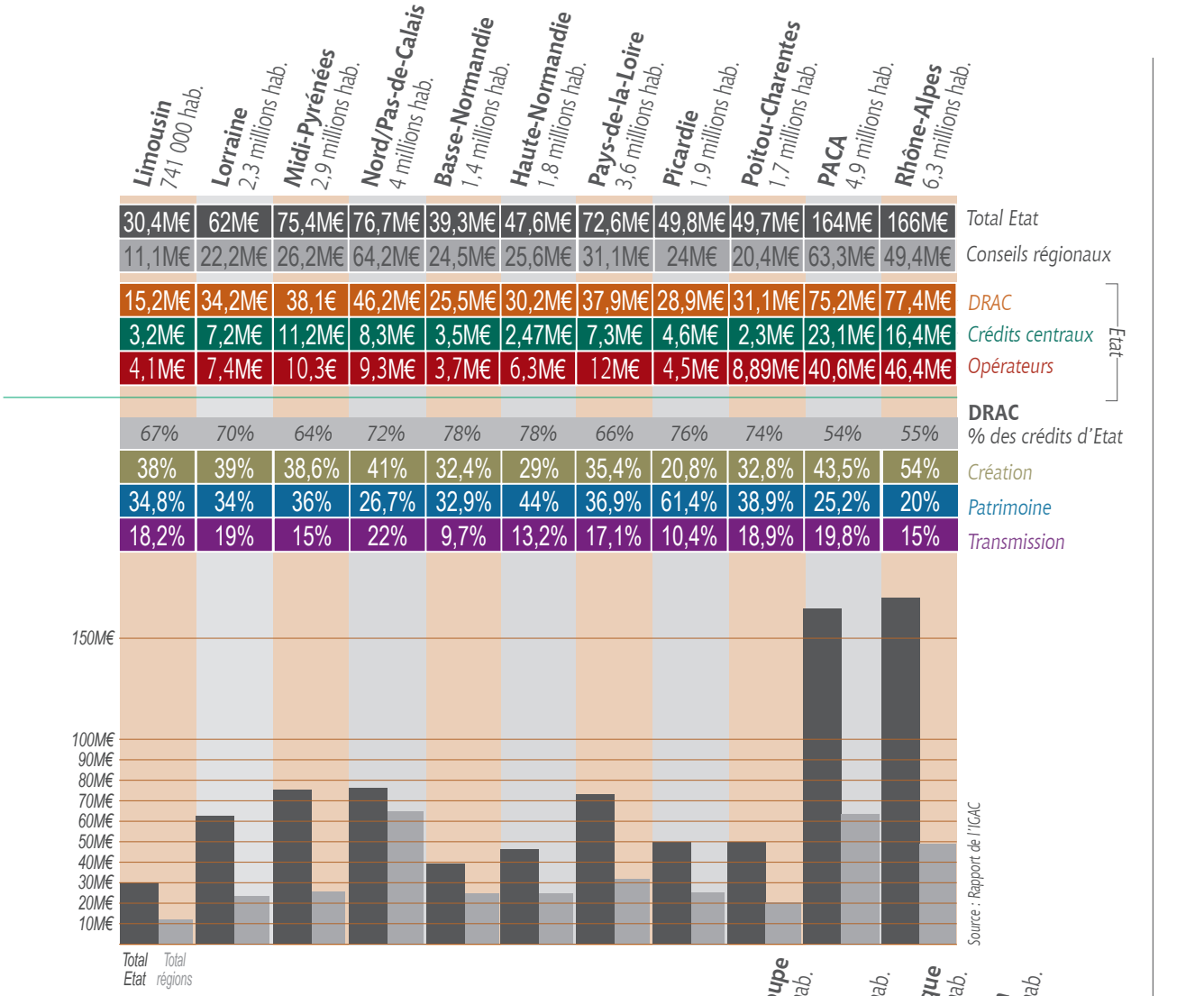
Basse et Haute Normandie et en Picardie, l'Etat ne dépense "que" le double de la mise des Conseils régionaux. Enfin, en Outre-Mer, les financements respectifs de l'Etat et de la Région sont quasi équivalents (à noter qu'à la Réunion, l'engagement de l'Etat est inférieur à celui de la Région).

Ainsi, l'Etat joue certes un rôle de péréquation, mais ce rôle est à lire au prisme de l'histoire et de la densité des opérateurs nationaux implantés sur les territoires. Un exemple : la part exceptionnellement importante des crédits centraux dépensés en PACA est à lier aux subventions versées aux festivals d'Aix-en-Provence et d'Avignon ainsi qu'à la présence de trois services à compétence nationale (SCN).

Homogénéité des politiques des DRAC. En revanche, la répartition des crédits déconcentrés est assez égale d'une Région à l'autre. C'est surtout la "ligne 224" (transmission des savoirs et démocratie culturelle) qui s'avère stable, entre 15% et 18% du budget total des DRAC. Avec quelques exceptions : c'est 22% des crédits de la DRAC du Nord/Pas-de-Calais et presque 20% de celles de Lorraine et de PACA. Ce même effort, plus important encore, est à noter en Outre-Mer : en Guadeloupe et en Martinique, la ligne 224 absorbe 27% des crédits des DRAC.

Pour le reste, c'est-à-dire les crédits création et patrimoine, chaque DRAC répond à la nature de son terrain, privilégiant tantôt l'une tantôt l'autre. Pour autant, la DRAC Rhône-Alpes se détache des autres en consacrant 54% de ses crédits à la création et seulement 20% au patrimoine. A l'inverse, la Picardie flèche 61,4% de ses efforts sur le patrimoine et seulement 20,8% à la création.

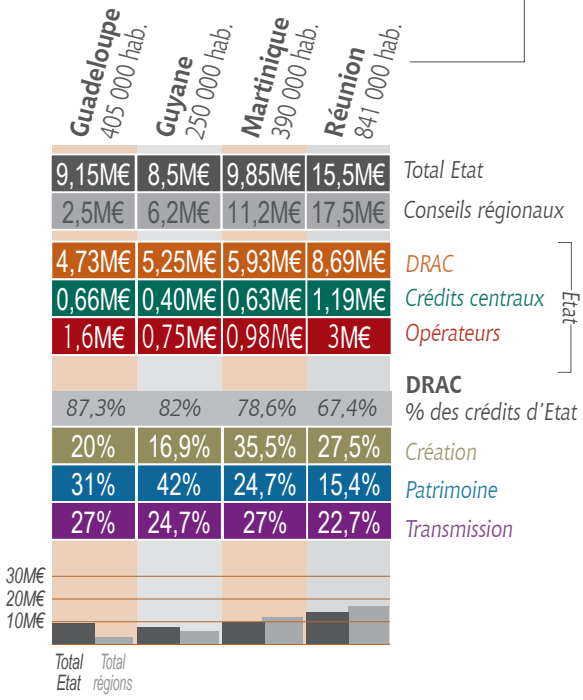
Différenciation. La lecture de l'étude peut expliquer pourquoi, à l'heure de la volonté de l'Etat à la fois de mettre à plat ses interventions et dans un contexte de profonde réforme de l'organisation territoriale, la notion de "différentiation" est de plus en plus souvent invoquée. Il s'agit de l'idée de ne pas

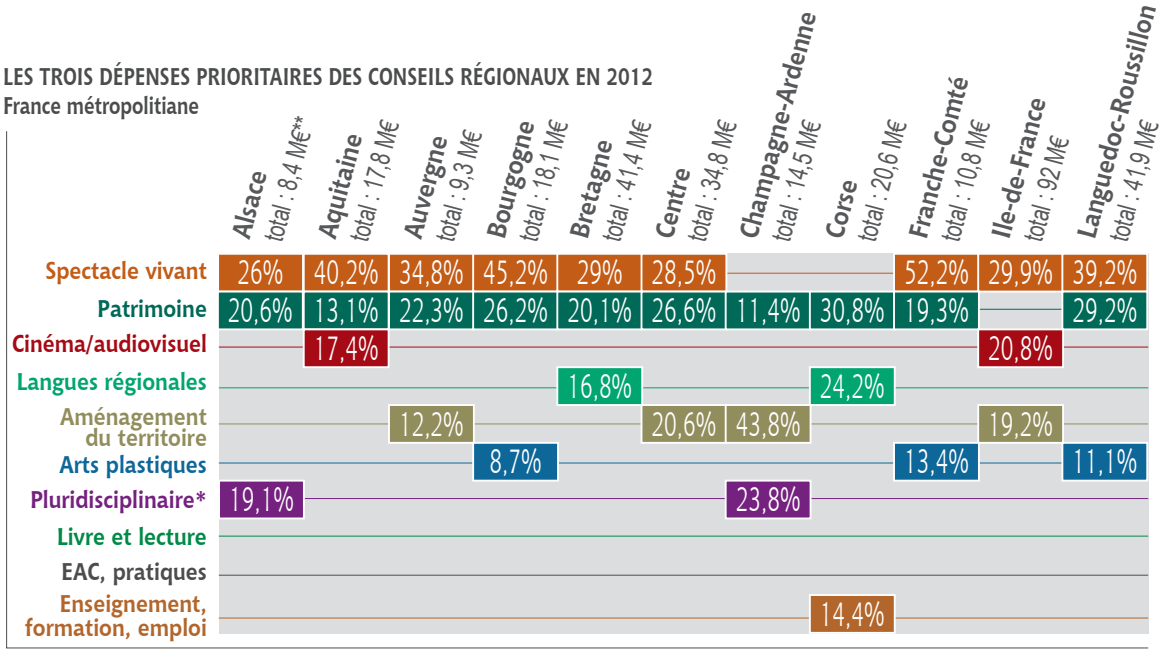


forcément appliquer une même grille sur tous les territoires : des choix ici pertinents ne le seraient pas forcément ailleurs. Une homogénéisation supposerait en effet une multitude d'ajustements difficilement imaginables.

Pour autant, les DRAC manifestent une évidente et nécessaire unité. Pour l'IGAC, qui souligne que la part des crédits d'intervention gérés par les directions centrales ne représente que 14,4%, « le mouvement de déconcentration des crédits du ministère apparaît accompli ». Si les moyens des DRAC continuaient à baisser (le PLF 2015 les réduit de -0,4%) ou si, plus encore, leurs crédits étaient transférés aux Régions, le minimum d'égalité des Français devant la culture s'en trouverait profondément menacé. Car tel semble être le premier enseignement de cette étude : le rôle démocratiquement irremplaçable des DRAC. C'est-à-dire la persistante pertinence de la déconcentration, sa nature complémentaire – et non antagoniste – au processus de la décentralisation.

mi-octobre 2014 - la Lettre d'Echanges n°130





**Dépenses de fonctionnement et d'investissement par grandes masses issues de la nomenclature M71 des Régions

2. Les priorités culturelles des Conseils régionaux *Commentaires de l'étude de l'IGAC*

L'IGAC a consacré une étude à la dépense publique culturelle en région. Sa deuxième partie explore la structure des dépenses culturelles des Conseils régionaux. Cela représente 9% de l'effort culturel de l'ensemble des collectivités territoriales (7,6Mds€), soit 730M€, l'Etat consacrant pour sa part 3,3Mds€ à ses actions sur les territoires (dont plus de 2Mds€ pour la seule Région Ile-de-France). Malgré la modestie de l'engagement culturel des Conseils régionaux d'un point de vue financier, les chiffres donnés, triés par domaines (une première à ce jour), contiennent un enseignement majeur : excepté pour le spectacle vivant et le patrimoine, les politiques culturelles des Régions traduisent des choix politiques forts et très différemment orientés d'une région à l'autre.

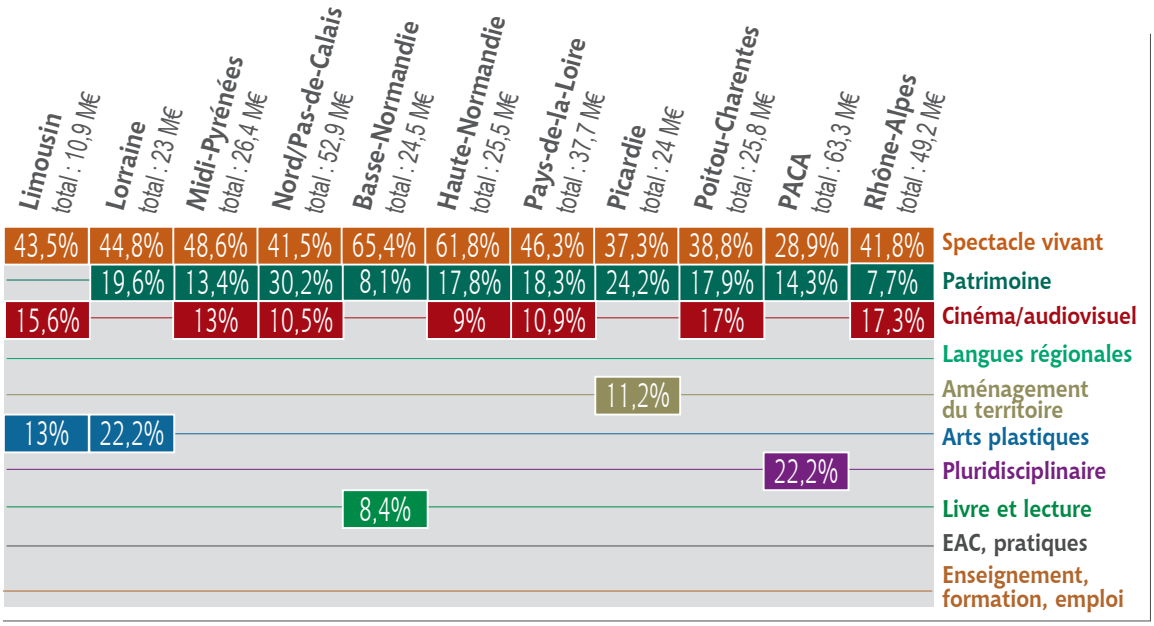
LE RECENSEMENT de priorités culturelles des Conseils régionaux (telles que les traduisent les budgets d'investissement de 2012) témoigne de la disparité des choix et de l'absence de complétude de l'action culturelle des Régions.

Des politiques différenciées, des politiques de choix. En aucun cas, les Régions ne se sentent tenues par la nécessité, très présente tant pour l'Etat que pour les communes, de couvrir l'intégralité du champ de l'action culturelle : la somme des trois premières priorités budgétaires représente 60% à 70% de l'ensemble de leurs crédits d'intervention culturelle (presque 80% en Bourgogne).

Les Régions sont donc en mesure de faire des choix, car elles sont politiquement dégagées d'obligation (excepté l'Inventaire du patrimoine) et, de surcroît, moins paralysées par les frais de fonctionnement que, par exemple, les communes, lesquelles gèrent un très grand nombre d'équipements. Il y a donc de réelles options de gouvernance, liées à la spécificité des territoires et à leur histoire. Il y a aussi un avenir des politiques culturelles régionales qui reste à déployer et qui dépendra en grande partie de la version définitive de la réforme territoriale actuellement en cours.

Priorité absolue du spectacle vivant et du patrimoine. Les constantes sont, à intensités variables, le spectacle vivant et le patrimoine : respectivement 36,5% et 17,1% des dépenses de l'ensemble des Régions ainsi que, dans une moindre mesure, le cinéma/audiovisuel (11%). Seules la Corse et Champagne-Ardenne ne font pas figurer le spectacle vivant dans leurs trois premiers budgets. Pour ce qui est du patrimoine, seules deux régions ne lui apportent qu'un soutien modéré : Rhône-Alpes (7,7%) et Basse-Normandie (8%). Pour le Limousin, le patrimoine vient en quatrième position, avec 11,9%. Quant à l'Ile-de-France (très bien servie de ce point de vue par l'Etat) et la Réunion, elles ne lui consacrent qu'un budget minime, respectivement de 3,2% et de 0,6%.

Une fois mises de côté ces constantes massives, on peut distinguer plusieurs grands choix politiques des Régions : engagement sur le cinéma et l'audiovisuel ; soutien décisif



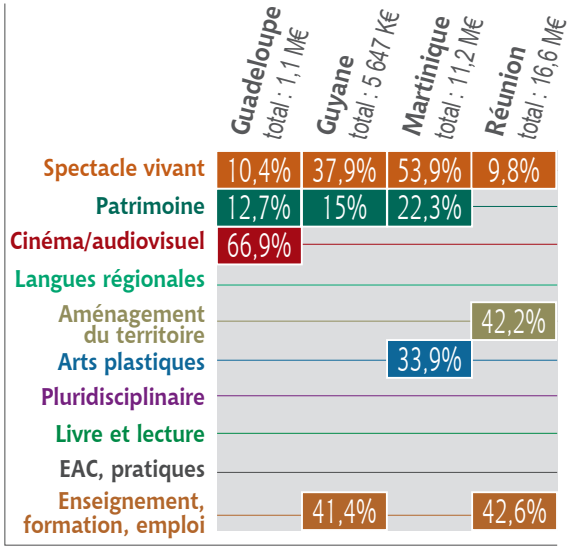
aux arts plastiques (en lien étroit avec l'Etat, via notamment les FRAC) ; aux langues régionales ; ou, plus rarement, à l'aménagement culturel du territoire, une dimension fondamentalement transversale de l'action publique.

On notera enfin trois Régions pour lesquelles la formation professionnelle culturelle et le soutien à l'emploi sont une préoccupation prééminente : la Corse, mais surtout la Guyane et la Réunion pour lesquelles il s'agit du premier poste de dépenses.

Le cinéma. La "spécialisation" la plus représentée est celle des Régions engagées en faveur du cinéma et de l'audiovisuel (ce qui explique la revendication de l'Association des Régions de France/ARF de voir la compétence industries culturelles – surtout le cinéma/audiovisuel mais aussi le livre – devenir une compétence exclusive des Régions, une exigence que conforte par ailleurs, sauf exception, l'engagement moindre des autres natures de collectivités sur ce champ).

Le cinéma est la toute première priorité de la Guadeloupe (presque 70% du budget global) et la deuxième (devant le patrimoine) de l'Aquitaine qui y consacre 17,4% de ses crédits culture, suivie de Rhône-Alpes (17,3%) et du Limousin (15,6%). La Région Poitou-Charentes y consacre également 17% de son budget, mais il s'agit de sa troisième priorité (après le spectacle vivant et le patrimoine). Le Nord/Pas-de-Calais et la Haute-Normandie placent également le cinéma en troisième place. Enfin, il vient en quatrième position pour

LES TROIS DÉPENSES PRIORITAIRES DES CONSEILS RÉGIONAUX EN 2012 - hors métropole



Source : Rapport de l'IGAC

la Bretagne et la Corse. Ce sont donc pas moins de douze Régions qui revendiquent une responsabilité majeure pour le cinéma et l'audiovisuel.

Aménagement culturel du territoire. L'exception est ici la Région Champagne-Ardenne pour qui c'est le premier poste de dépense (43,8%), suivie de très près par la Réunion (42,2%). L'aménagement vient en deuxième priorité pour l'Ile-de-France (19,2%). Mais, bien que placé en troisième position, le Centre lui consacre proportionnellement une part de crédits plus importante (20,6%). Viennent ensuite l'Auvergne et la Picardie. Il faut ajouter que ce choix est

aussi celui d'un type de gouvernance particulier, l'aménagement du territoire traduisant une approche transversale de l'intervention culturelle, au bénéfice notamment de l'équité des territoires.

Langues régionales. Sans surprise, c'est un axe fort pour l'Alsace, l'Aquitaine, la Bretagne et la Corse, avec des proportions de financement par rapport au budget culturel global s'échelonnant de 10% à 13%. Cependant, l'effort de la Bretagne en faveur de ses langues régionales est nettement plus significatif : 16,8%.

Arts plastiques. La dernière "famille" est composée de cinq Régions privilégiant les arts plastiques. C'est le deuxième poste de dépenses de la Lorraine (22,2%) et de la Martinique (33,9) ; et le troisième pour la Franche-Comté (13,4%), le Languedoc-Roussillon (11,1%) et la Bourgogne (8,7%). On peut remarquer que, FRAC exceptées, le dynamisme des arts visuels à tendance à se manifester essentiellement au plan national, en miroir au marché international de la création contemporaine plastique. Cet appui notable de la part des Régions s'avère important pour "décentraliser" cette expression artistique et conforter des marchés régionaux intermédiaires.

Les Régions atypiques. Deux Conseils régionaux déjouent radicalement la structuration "classique" des dépenses culturelles des Régions en ne faisant pas du spectacle vivant leur priorité : Champagne-Ardenne n'y consacre que 8,4% de son budget, l'après l'aménagement du territoire, les actions "pluridisciplinaires" (festivals et agences régionales) et le patrimoine. Puis vient la Corse qui ne dépense que 14,4% de son budget pour le spectacle vivant. A l'inverse, les deux Normandie en font la priorité absolue. Cela représente 65,4% des crédits de la Basse-Normandie et 61,8% de ceux de la Basse-Normandie.

Les absences. Enfin, il faut noter que, parmi la douzaine de domaines d'action répertoriés par l'IGAC, la majorité ne représente que des budgets réduits, preuve d'une grande concentration de l'effort des régions sur un nombre limité de champs.

Au hasard, l'EAC et les pratiques en amateur (0,9% de la dépense régionale globale) ne représentent que 2,4% des financements du Conseil régional de Bretagne – un chiffre qui monte à 5,9% pour la Région Centre mais tombe à 1,7% en Franche-Comté et à zéro en Languedoc-Roussillon, en Lorraine ou en Midi-Pyrénées.

Il en va de même pour l'enseignement, la formation professionnelle et l'aide à l'emploi culturel (4,7% de la dépense régionale globale). En métropole, s'ils sont significativement soutenus en Région Nord/Pas-de-Calais (7,9%), ce n'est pas une préoccupation pour la Basse-Normandie, la Picardie, la Lorraine, le Languedoc-Roussillon, ni pour l'Ile-de-France. Ça l'est, en revanche, pour la Guyane (41,4%). Précisons que la formation professionnelle fait pourtant partie des compétences centrales des Régions, une fonction qui, semble-t-il, n'est pas considérée comme devant englober le champ culturel.

Des absences similaires peuvent être observées pour : le livre et la lecture (4,5% de la dépense régionale globale), l'action internationale (0,4%), autre priorité des Régions, même si la frontalière Alsace lui consacre 5% de ses crédits et la Lorraine 0,4%, soit un peu plus que la Région Midi-Pyrénées (0,3%). A noter l'absence de crédits ici de l'Ile-de-France, pourtant région de la capitale. La fameuse vocation européenne des Régions ne se traduit pas encore en matière de culture.

Perspectives. La lecture de rapport de l'IGAC ne permet que peu d'anticipation quant à l'avenir de l'économie culturelle territoriale. Le choix de mettre en regard les dépenses de l'Etat "en région" et les dépenses des Régions (alors que celles-ci sont les contributrices minoritaires des pouvoirs locaux à la culture) n'est pas en lui-même porteur de conclusions significatives, car les stratégies et objectifs de l'Etat et des Régions ne présentent, sauf exception (les FRAC, par exemple), que peu de convergences.

Négativement, cependant, un enseignement se fait jour. Les Régions, non contraintes par des compétences obligatoires et en pleine mutation politique, jouent d'ores et déjà un rôle structurant important. En revanche, leurs interventions, au vue de la modestie de leurs moyens, traduit davantage des choix d'accompagnement, d'impulsion et de structuration qu'une réelle implication sur l'ensemble des nécessités qui s'imposent aux représentants de la puissance publique en matière de culture et de soutien aux arts. Une éventuelle montée en puissance de leur responsabilité culturelle supposerait une modification radicale, et notamment fiscale, de la structuration territoriale.

Il va de soi que le choix de l'IGAC de mettre en regard (de comparer, même si l'étude s'en défend) les dépenses territoriales de l'Etat et les dépenses des Conseils régionaux est une manière d'anticiper une évolution qui irait vers un accroissement du rôle de ces derniers. La réalité décrite montre que cet objectif est encore lointain, tant en homogénéité et en complétude de l'action des Régions qu'en termes financiers. La fusion des grandes régions sera aussi décisive. Quoi qu'il en soit, cette étude constitue un apport considérable pour des débats à venir.

fin septembre 2014 - la Lettre d'Echanges n°129

Décentralisation culturelle et intercommunalités, une étude prospective de l'AdCF

Alors que la nouvelle carte des intercommunalités est en voie de parachèvement (extension de leurs périmètres et réduction de leur nombre), l'AdCF (Association des communautés de France) a élaboré pour son université d'été 2012 un important document – à la fois état des lieux et considérations prospectives – pour « une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques ». Les dimensions culturelles et sportives en constituent le dernier chapitre.

L'AXE intercommunalités/Régions. Si, notamment en matière sociale, l'AdCF prône un renforcement du lien entre Départements et communautés de communes, elle acte très nettement « la montée en puissance simultanée des Régions et intercommunalités » (ainsi que des métropoles), le Département se voyant attribué le double rôle de « siège d'une conférence des intercommunalités » et « d'échelle utile d'organisation pour mutualiser des compétences d'ingénierie ou des fonctions de support comme les assurent aujourd'hui, par exemple, les centres de gestion, les CAUE, des agences de développement mais aussi des syndicats techniques intervenant dans le domaine des déchets, de l'eau/assainissement ou de l'énergie ». Cette double fonction apparaît pour ainsi dire plus technique que politique. « Sans disparaître, les conseils généraux seront conduits à d'importantes évolutions sous l'effet d'une part des lourdes compétences dont ils ont la charge en matière sociale (dans une logique de quasi-délégation de l'Etat) mais aussi de la montée en puissance simultanée des Régions et intercommunalités. Le cadre départemental restera au demeurant nécessaire pour fédérer les intercommunalités, assurer le dialogue ville-campagne et garantir des solidarités territoriales. »

En conséquence, pour ce qui est de la culture – domaine politique par excellence d'une action politique –, c'est essentiellement avec les Régions, les métropoles et l'Etat (et bien entendu avec les communes qui composent les communautés) que l'AdCF envisage le renouvellement de l'action culturelle des intercommunalités, ce dont témoigne l'absence de mention des conseils généraux dans ses préconisation concernant la culture. Le schéma global serait le suivant : « la Région comme échelle de coordination et de contractualisation, l'intercommunalité comme échelle de territorialisation. »

La culture, agent de fertilisation des stratégies touristiques, économiques et sociales. La conception des politiques culturelles de l'AdCF est délibérément centrée sur la notion de développement territorial, la culture pouvant « se traduire » par « des politiques coopératives entre collectivités et des rapprochements de stratégies, en association avec d'autres compétences qu'elles peuvent fertiliser (économie, social, éducation, tourisme…) ». Cette "fertilisation culturelle" est pour l'heure entravée par un cadre de loi qui tend à concentrer le rôle des intercommunalités sur les équipements (écoles de musique, bibliothèques…), au détriment d'une réelle politique d'action culturelle, notamment dans le spectacle vivant.

Pour autant, la loi reste assez vague pour que certaines intercommunalités se soient largement engagées dans de telles politiques d'action culturelle sans pour autant que ce mouvement se soit réellement généralisé. De là cette analyse : « Les domaines culturels sont encore inégalement concernés par l'implication des intercommunali-

tés. Trois d'entre eux sont largement en tête des transferts et des créations. Les deux premiers sont traditionnels : lecture publique et enseignements artistiques sont, notamment par leur structure en réseau, des vecteurs évidents de politique culturelle communautaire. Le troisième domaine, le spectacle vivant, est le dernier né de ce trio de tête. » Dans la mesure où « la montée en puissance des communautés est très largement prévisible » en matière culturelle, l'essor à venir de leur rôle sera lié à un engagement accrue vers le spectacle vivant dans la mesure où ces efforts contribueront à « une politique culturelle intégrée ». Tel sera « le nouveau visage de l'intercommunalité culturelle » et de proximité.

En conséquence, l'AdCF propose « de dépasser la seule logique patrimoniale au profit des politiques d'animation et de diffusion à destination du public en confirmant la montée en puissance du spectacle vivant à l'échelle intercommunale » et « d'adapter le cadre légal de la compétence "culture" à la réalité des interventions communautaires en adjoignant à la notion d'équipements celle d'animation, au sein même de la compétence optionnelle ».

Cette perspective ne saurait toutefois prendre corps sans l'engagement des élus pour la culture qui, de fait, varie grandement d'une intercommunalité à l'autre. D'où cette proposition à inscrire dans le cadre d'un nécessaire prosélytisme en faveur de la prise en compte de la culture dans le projet intercommunal : « assurer la mobilisation des adjoints municipaux à la culture et des conseillers des communes non élus au conseil communautaire à la définition de la politique culturelle intercommunale en ouvrant les commissions thématiques aux élus des communes, dans le cadre défini par la loi du 16 décembre 2010 ».

Territoires "interstitiels" et métropoles. Pour autant, si l'intercommunalité doit être pensée comme une « échelle de territorialisation », sa dimension culturelle porte par essence une fonction de rayonnement et d'intégration des territoires dans un cadre plus large que les seules "frontières" communautaires. Ce rayonnement doit être pris en compte tant au niveau du lien avec les Régions (notamment en reconnaissant aux Régions un rôle de "chef de file" en concertation avec les communautés compétentes pour l'enseignement artistique) qu'avec les métropoles. Il conviendra donc « de renforcer le rayonnement culturel de nos métropoles et réseaux urbains, appuyé notamment par les démarches de pôles métropolitains, en leur associant de manière étroite les territoires interstitiels ».

Enfin, le lien avec l'Etat s'avère également crucial : « Au niveau national, le dialogue avec le ministère, dans l'enceinte du Conseil des collectivités territoriales pour le développement de la culture (CCTDC), doit être l'occasion de réaffirmer et de pérenniser le rôle essentiel de ses membres dans la co-construction des politiques culturelles. » Pour consolider le dialogue Etat/collectivités au sein du CCTDC, l'AdCF souhaite une co-présidence ministre/associations d'élus ainsi que des déclinaisons régionales (ou territoriales ?) de cette instance nationale – deux perspectives pour lesquelles la ministre s'est déclarée favorable lors de la première réunion plénière du CCTDC qu'elle a présidée, le 2 juillet dernier.

La somme des préconisations et analyses de l'étude de l'AdCF brosse un tableau général de l'action culturelle des pouvoirs publics assez proche de l'esprit de la réforme territoriale engagée par le précédent Gouvernement. Son optique principale était en effet de mettre en avant le trio intercommunalités/régions/métropoles, sans nier les communes – fondements de la légitimité politique – mais en anticipant plus ou moins ce que le rapport Balladur avait appelé « l'évaporation » des Départements – une telle évaporation étant pour ainsi dire favorisée par le projet de la fusion des conseillers départementaux et régionaux en conseillers territoriaux.

Sur ce point, cependant, l'AdCF estime qu'au moins stratégiquement, ce projet a nui à l'essor d'un nouveau rôle pour les intercommunalités dans le cadre d'un approfondissement de la décentralisation. En effet, « les débats relatifs à la création des conseillers territoriaux ont en effet retardé de plus de 18 mois l'adoption de la réforme, ce qui s'est avéré très préjudiciable pour conduire dans des conditions sereines la concertation préparatoire aux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) entre mars et décembre 2011 ».

Cette hypothèque est aujourd'hui levée et le rôle de fédérateur d'intercommunalités des Départements est réaffirmé comme un outil essentiel pour le renouveau de l'ambition politique des communautés de communes. Avec ce double questionnement qu'expriment deux titres interrogatifs de la dernière parution de Intercommunalités (n°169 - juillet 2012) : "Nouvel acte de la décentralisation : la Région comme chef d'orchestre?" et "Vers l'évaporation des départements ?"…

mi-septembre 2012 - la Lettre d'Echanges n°92

Politiques culturelles : le "pas de côté" intercommunal

A propos de l'étude "La culture au tournant métropolitain, ce que l'intercommunalité fait de la culture en Petite Couronne francilienne"

Les chercheurs Emmanuel Négrier et Philippe Teillet font une brillante analyse de données sur l'intercommunalité collectées par l'agence culturelle régionale d'Ile-de-France ARCADI dans les départements de la Petite Couronne francilienne. A l'aube de la réalisation du Grand Paris, ils s'interrogent à la fois sur la valeur ajoutée et sur la "valeur retranchée" que l'intégration communautaire apporte au secteur culturel. La focale spécifiquement francilienne de l'objet de ce travail n'empêche pas une réflexion qui vaut pour le fait culturel intercommunal en son ensemble. Cette étude fonctionne comme un remarquable guide pour consolider, accompagner et inventer l'intercommunalité culturelle de demain en France.

EN MATIÈRE d'intercommunalité culturelle, tout est affaire de dialectique, c'est-à-dire d'une contradiction exigeant, à terme, la perspective – qui reste à inventer – d'un troisième terme permettant de la résoudre tout en en conservant la tension initiale. Ce que les auteurs appellent la nécessité d'un "pas de côté". Le transfert au profit d'un EPCI d'un équipement ou d'un projet « peut être l'occasion d'une remise à plat des activités et des méthodes de fonctionnement de certains équipements, d'interroger des routines ou de mettre en place des collaborations qui jusqu'à présent n'avaient pas pu l'être. Le changement d'échelle importe ainsi moins que le "pas de côté" ou la relance qu'autorise le changement d'autorité compétente. »

La logique de solidarité. Pour ce qui est de la contradiction initiale portée par la logique intercommunautaire, l'étude la résume ainsi : « La prise de compétence intercommunale propose souvent un compromis entre deux figures stratégiques opposées : la solidarité et le rayonnement métropolitains. » La solidarité, qui peut s'appeler aussi mutualisation et réseau, se traduit par la mise en cohérence de plusieurs forces communales au bénéfice d'un meilleur service de proximité. C'est par exemple la logique du transfert des bibliothèques à l'intercommunalité. De fait, la lecture publique est massivement la politique culturelle la plus couramment intercommunalisée.

Ici, l'un des inconvénients c'est qu'on ne peut mettre en commun que des choses qui existent et non ce qui serait à inventer. Ainsi, « la grande majorité des équipements communautaires résulte d'un transfert de l'existant, et non d'une création ex nihilo. Plus un territoire compte d'équipements, plus grande serait donc sa propension à la coopération intercommunale. » En ce sens, l'intercommunalité culturelle apparaît le plus souvent passive, pragmatique et, dès lors, conservatrice. L'invention, qui suppose une forte volonté politique, peine d'autant plus à animer le projet intercommunautaire que la « faible dotation des services culturels intercommunaux en capacités de coordination et de pilotage » est bien souvent la règle, une faiblesse redoublée et entretenue par « l'absence ou la quasi absence de cadre politique permettant de doter l'action communautaire d'un référentiel conséquent énonçant des orientations globales et des programmes d'action détaillés, tout en articulant ces interventions aux enjeux majeurs du territoire. »

La logique du rayonnement. C'est l'inverse de la solidarité territoriale de proximité puisqu'elle vise l'effet d'un équipement ou d'une politique culturelle se déployant au-delà du périmètre intercommunal. Si en territoire rural ou bien dans les intercommunalité dotées d'une ville-centre, la mise en commun entre communes permet de trouver les moyens d'accroître le rayonnement territorial via, par exemple, la création ou le soutien à un festival, dans des zones très fortement urbanisées comme la Petite Couronne parisienne, la logique de rayonnement a tendance à se décliner sur un mode concurrentiel entre communes de tailles équivalentes. D'où une moindre présence des équipements de spectacle vivant dans les politiques communautaires à cause de « la volonté des communes de garder la maîtrise de la politique culturelle et des équipements transférés ».

Une raison politique explique cette frilosité. Quand le contexte politique est mouvant (quand les alternances sont fréquentes), la volonté politique ne peut que difficilement être partie prenante de "l'intérêt communautaire". Voilà l'une des raisons pour lesquelles « le transfert de compétences culturelles ne paraît pas, pour nombre d'acteurs, se traduire par des changements sensibles dans les orientations de ces politiques ».

Certes, en Petite Couronne parisienne – mais également dans bien d'autres territoires idéologiquement disputés –, « les équipements transférés font l'objet d'une "gestion intercommunale", et concourent à la bonification fiscale, mais la définition d'une politique culturelle ne change pour autant pas

d'échelle. Cela entraîne un hiatus entre, d'une part, le personnel municipal, qui reste généraliste en culture mais auquel échappe une partie de la maîtrise des équipements, et d'autre part, le personnel communautaire qui gère ces équipements sans disposer, quantitativement et souvent aussi qualitativement, des ressources appropriées en termes de service. »

Et les auteurs ajoutent malicieusement à cela que l'attachement des élus à des politiques communales à forte valeur symbolique « n'a d'égal que le culte de la singularité chez les professionnels » qui dirigent les équipements culturels. Plus encore, on pourrait dire que l'art, qui dans nos sociétés se fonde sur la génialité individuelle, semble profondément contraire à toute logique communautaire ou même communautariste : la valeur artistique (européenne) se pense comme universelle et singulière, en sautant tous les échelons – sauf celui de la Nation, fondement de la construction romantique, au XIX^{e} siècle, des référentiels artistiques – entre l'individu et le monde.

Le "pas de côté". C'est en grande partie cette caractéristique ethnologique de la valeur de la création artistique qui explique que la "valeur culturelle ajoutée" de l'échelle intercommunale se déploie tout particulièrement en dehors du strict champ des politiques des arts, lesquelles, depuis les années 60, ont coïncidé très étroitement avec les politiques culturelles en général.

Cette valeur ajoutée sera donc « multidimensionnelle », car la gestion intercommunale « implique bien souvent une réflexion plus transversale sur la place de l'offre culturelle dans l'organisation des territoires. Les compétences d'agglomération en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, mais aussi de transport et de développement durable sont autant de terrains pour débattre dans des termes renouvelés et à de nouvelles échelles du devenir de certains équipements culturels ou de la création d'autres. »

Concrètement, « la plus-value consiste à permettre ou à favoriser des évolutions qui ne parvenaient pas (ou pas pleinement, pas avec la même ampleur ou la même qualité) à s'accomplir au niveau communal » et d'adapter les manières de faire aux évolutions de la société : prise en compte de la mutation numérique et de l'importance croissante de la "scène" culturelle qu'est devenu Internet, de la mobilité des populations et de l'essor des pratiques en amateur, approfondissement des relations avec les établissements scolaires et avec les associations locales, mise en place d'outils de communication modernisés, etc.

Ce "pas de côté" – consistant à s'appuyer sur les intercommunalités pour inventer d'autres voies pour les politiques culturelles au lieu de simplement leur transférer à l'identique des compétences antérieurement exercées par les communes – reste encore timide. Pourtant, les intercommunalités pourraient aussi s'appuyer sur des valeurs dépassant naturellement le cadre communal et ne pouvant significativement s'épanouir qu'à des échelles communautaires (communauté européenne comprise), telles que le développement durable, la diversité ou les droits culturels. « On ne manque pas d'outils pour construire une doctrine culturelle rénovée en phase avec les sujets figurant au cœur des stratégies d'agglomération. » Mais on ne s'en sert pas…

On n'en est pas là, car – et cette critique est nourrie par l'intégralité de l'étude – la construction des intercommunalités s'est opérée avec un très faible degré de concertation, sans doute lié à la carence de leur légitimité politique (que tente aujourd'hui de combler quelque peu le principe du fléchage des conseillers communautaires lors des dernières élections municipales). Ainsi, « la plupart des responsables de services culturels communautaires interrogés ignorent les motifs ayant conduit au transfert d'une ou de plusieurs compétences culturelles. La distance prise par certains acteurs culturels vis-à-vis des politiques communautaires reflète bien souvent la distance à laquelle on les a tenus lorsqu'il a fallu envisager les transferts de compétences en la matière. Peu associés à ces débats et décisions, leur scepticisme, voire leur défiance, ne peuvent pas étonner. »

Cette "étude de cas" éclaire (enfin !) le devenir général de l'intercommunalité culturelle. On se demande toujours si l'intercommunalité sera l'avenir des politiques culturelles. On se le demande de plus en plus au fur et à mesure du tassement des budgets publics. Mais la question reste mal posée tant qu'on entend la notion de "politiques culturelles" comme celle de la démocratisation de l'accès aux œuvres et, partant, de la multiplication d'équipements de diffusion. Ainsi comprise, et sauf en territoire rural où l'apport du partage entre communes s'avère souvent très positif, l'intercommunalité réduit l'invention à la gestion, la volonté à la continuité et bute sur l'attachement des communes à leurs équipements (beaucoup les confient à l'intercommunalité sans renoncer à conserver leur propriété, car on ne sait jamais…) et à leur autonomie. Ici, la "valeur retranchée" apparaît supérieure à la "valeur ajoutée".

En revanche, le renouvellement des principes des politiques culturelles à la lumière des droits culturels des personnes et des enjeux globaux comme celui du développement durable pourra en partie s'appuyer sur le "pas de côté" qu'impose, ou du moins propose, le fait intercommunal.

mi-avril 2014 -- la Lettre d'Echanges n°123

La dépense culturelle des collectivités territoriales en 2010

Le Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture vient de rendre publique (en mars 2014) sa dernière étude sur la dépense culturelle des collectivités territoriale. La période retenue pour l'analyse est 2006/2010. Si ce travail confirme une donnée déjà connue – les communes et leurs groupements assument près des trois quarts de ces dépenses –, il apporte des éclairages novateurs, notamment sur les "recettes culturelles" dont bénéficient les collectivités de la part de l'Etat. Par ailleurs, en soulignant un tassement généralisé de l'engagement culturel des collectivités, l'étude jette également une ombre d'autant plus lourde sur l'avenir que les années 2004/2010 précèdent une forte période de crise.

IL Y A tout d'abord l'effet du regard rétroactif : en lisant une étude sur des données déjà vieilles de quatre à huit ans, on est saisi par l'étrange sensation que le temps "classique" de l'observation, statistique comme sociologique, n'est plus à la mesure de la rapidité des évolutions contemporaines. Les Départements dont les chercheurs commentent les dépenses culturelles ont perdu l'assurance de leur pérennité, la compétence générale qui justifie leurs propos sur l'importance des co-financements semble vouée à disparaître et leurs réflexions sur le rôle des intercommunalités se retrouve fortement biaisé par la création des métropoles, laquelle ne pourra que profondément modifier (amenuiser ?) le rôle futur des EPCI… Scientifiquement, la périodicité choisie a tout son sens par l'exhaustivité des chiffres que permet le recul, mais sa potentialité prospective s'est dissoute dans l'incertitude actuelle tant sur la stabilité du volume de l'argent public disponible que sur celle des acteurs locaux qui le dépensent en faveur de la culture. Ce regard sur une période politiquement et économiquement assez homogène fait ainsi ressortir avec force l'absence de visibilité, même à court terme, qui sévit aujourd'hui, bloquant le raisonnement et fragilisant les acteurs de la culture et des arts.

Une deuxième remarque préalable s'impose : pour des questions de lisibilité des budgets des collectivités locales, seules sont étudiées les villes de plus de 10 000 habitants (et les EPCI comprenant au moins une ville de plus de 10 000 habitants). Or, la moitié de la population française vit dans des communes de taille inférieure, ce qui, là encore, déréalise quelque peu les analyses. En particulier quand on sait qu'en milieu rural, l'intercommunalité culturelle joue un rôle bien plus décisif que dans les communautés d'agglomération ou dans les communautés urbaines. Cette lacune – que partagent toutes les études de ce type – est d'autant plus préjudiciable que l'une des problématiques majeures pour les politiques culturelles à venir sera précisément le risque d'un écart croissant, de plus en plus structurel au fur et à mesure de la raréfaction de l'argent public, entre territoires urbains et espaces ruraux.

Sur ce point, l'étude confirme déjà de fortes inégalités entre villes et EPCI de plus de 10 000 habitants : « Les villes centres s'engagent de manière plus soutenue dans le domaine culturel (9,5% de leur budget) que les villes périphériques ou les villes isolées (6,8%). De même, l'effort culturel des grandes villes (9,6% pour les villes de plus de 100 000 habitants) est plus important que la moyenne : la dépense culturelle par habitant s'y élève en effet à 181€. D'une grande ville à l'autre, la dépense par habitant varie de 1 à 8. »

Les chiffres. En 2010, les dépenses culturelles des collectivités territoriales se sont élevées à 7,6Mds€ (pour une dépense nette, hors recettes, de 6,9Mds€), soit 118€ par habitant. Les communes et leurs groupements assument près des trois quarts (73%) de ces dépenses (respectivement 4,6Mds€ et 1Md€), les Départements 18% (soit 1,4Md€) et les Régions 9% (0,7Md€). Ces dépenses représentent en moyenne une part plus élevée des dépenses totales des communes et de leurs groupements (8,0% et 7,0%) que de celles des Régions (2,7%) et des Départements (2,1%).

Côté évolution, par rapport à 2006, la dépense culturelle territoriale globale a progressé de 10%, soit +2,3% par an. Un chiffre qu'il convient d'expliciter : la dépense des communes a stagné (+1,4% par an, soit à peu près l'équivalent du rythme de l'inflation) et celle des Départements et des Régions s'est légèrement accrue (respectivement +1,8% et +4,5%). Enfin, dopée par les lois de décentralisation, la dépense culturelle des intercommunalités a progressé de 6% par an.

A noter cependant que ces chiffres positifs sont essentiellement redevables des premières années de la période concernée. Depuis, le tassement s'est généralisé, quelle que soit la nature de collectivité envisagée :

- Le poids des dépenses culturelles dans le budget des communes « a légèrement régressé, passant de 8,6% du budget total en 2006 à 8,2% en 2010. La progression des dépenses culturelles a donc été plus lente que la progression des autres dépenses des communes ».

- Pour les intercommunalités, et dans le cadre disparate de leurs engagements culturels respectifs (les dépenses par habitant varient ainsi de moins de 1€ à 307€ et le poids des dépenses culturelles dans le budget s'échelonne entre moins de 1% et 56%), la dépense par habitant est entrée en stagnation (à 44€ par an). Remarque des auteurs : l'extension de l'engagement culturel des EPCI jusqu'en 2010 « traduit vraisemblablement aussi l'achèvement de ce développement, la croissance des dépenses étant malgré tout bien inférieure à celle qui avait été observée au cours de la précédente période d'enquête » (2002/2006).

- Pour ce qui est de l'engagement des Départements, la tendance au ralentissement des dépenses déjà observée entre 2002 et 2006 se prolonge tant pour les dépenses de fonctionnement que pour celles d'investissement.

- La progression des dépenses culturelles des Régions enregistrée entre 2006 et 2010 « a nettement décéléré par rapport à celle qui avait été observée à partir des précédentes enquêtes. Ainsi, l'évolution moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement a été divisée par deux. Le tassement est plus sensible encore en investissement : alors que les dépenses culturelles avaient progressé de 12,1% par an en volume entre 2002 et 2006, elles sont quasiment stables entre 2006 et 2010 (+ 0,6%). »

Un certain partage des rôles. D'un point de vue de la nature de l'effort budgétaire, il apparaît que les Départements et les Régions se sont surtout investis dans le patrimoine : 59% des dépenses culturelles départementales et 23% des dépenses culturelles régionales en 2010. En revanche, le soutien à l'expression artistique et aux activités culturelles regroupe près de 60% des dépenses des communes et de leurs groupements (4,3Mds€). Ce sont en grande partie des dépenses de fonctionnement (85%). Pour ce qui est des communes, les dépenses de fonctionnement représentent 80% de leurs financements, dont 54% pour le personnel et 21% pour les subventions. Il faut ajouter que seul le patrimoine fait ici exception au poids des budgets de fonctionnement (27% de fonctionnement pour 73% d'investissement).

Les recettes des collectivités versées par l'Etat. L'un des apports de l'étude concerne la part des recettes dans l'effort culturel des collectivités. « Les recettes, spécifiquement culturelles, enregistrées dans les comptes des collectivités totalisent 717M€. Au sein de ces recettes spécifiques, les subventions reçues de l'Etat, au titre de la culture, se sont élevées à près de 215M€ (dont plus de 150M€ au bénéfice des seules communes, 33M€ à celui des groupements de communes, 22M€ pour les départements et 9M€ pour les régions) et celles en provenance de l'Union européenne, 10M€. » Un diagramme illustre ce flux direct de l'Etat vers les collectivités (rappelons que l'effort global de l'Etat pour la culture s'élève à un peu plus du double de celui des collectivités même si, considérée à l'aune d'un territoire spécifique, la proportion du financement public est habituellement estimée à 2/3 ou 3/4 pour les collectivités), montrant ainsi qu'un tiers des recettes culturelles des collectivités provient de l'Etat.

Co-financements. Enfin, l'étude rappelle l'importance des co-financements pour le secteur culturel. Un rappel utile à l'heure où la clause de compétence générale semble devoir être remise en cause : « Chaque collectivité peut intervenir dans tous les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive d'une autre collectivité, ce qui, comme l'étude le confirme à nouveau, est largement le cas dans le champ culturel. Dans ce cadre, de nombreux projets et équipements culturels bénéficient de financements conjoints des différentes collectivités. »

Puis cette nuance, qui elle aussi engage l'avenir : « Compte tenu du développement de l'intercommunalité, au total, et toutes provenances confondues, les subventions croisées des collectivités territoriales ont surtout bénéficié aux groupements de communes et, dans une moindre mesure, aux Départements. Elles ont baissé pour les villes. » L'abandon de la clause de compétence générale, fondement même des co-financements, pénaliserait donc surtout les EPCI.

fin avril 2014 - la Lettre d'Echanges n°124

Panorama économique des industries culturelles et créatives en France, valeurs et emplois

Novembre 2013

L'étude "Panorama économique des industries culturelles et créatives en France" est née *« de l'intuition que le monde de la culture et de la création peut s'affirmer comme un formidable vecteur économique »*. Une intuition très largement confirmée par les chiffres produits. A l'heure où l'argumentaire en faveur du soutien politique aux arts et à la culture s'appuie de plus en plus sur leurs "retombées" économiques et d'emplois, ce travail initié par la Sacem est sans doute appelé à avoir un fort écho. On savait depuis le rapport Latarjet que le secteur culturel emploie davantage de personnes que l'automobile, *« équipementiers compris »*. Maintenant on sait que son chiffre d'affaires est, lui aussi, supérieur à celui de l'industrie automobile et presque équivalent à celui de l'industrie chimique.

CE PREMIER "Panorama économique des industries culturelles et créatives en France" – un recensement « aussi exhaustif que possible » des chiffres d'affaires et des réalités de l'emploi concernant la totalité des individus tirant un revenu des divers secteurs des industries culturelles et créatives (ICC) – a été réalisé à l'initiative de la Sacem par l'agence de conseil Ernst & Joung. Il est placé sous le haut patronage du président de la République.

Une situation d'officialité politique que redouble un premier avant-propos de la ministre de la Culture : « Parce que je suis convaincue qu'il n'y aura pas de redressement productif sans redressement créatif, il faut aussi valoriser pleinement les externalités positives de la culture, afin de montrer que l'investissement créatif contribue à la croissance économique, à l'emploi et à l'image de notre pays. » Mais aussi un autre, cosigné par neuf anciens ministres de la Culture (Jean-Jacques Aillagon, Christine Albanel, Philippe Douste-Blazy, Renaud Donnedieu de Vabres, Jack Lang, François Léotard, Catherine Tasca, Jacques Toubon, Catherine Trautmann) déclarant : « La culture est un champ dont la nature est forcément double. D'une part, elle est l'expression de créations intellectuelles et artistiques, qui ne peuvent être réduites à leur unique valeur commerciale. D'autre part, elle est un secteur économique à part entière, qui dans notre pays représente un vivier important de valeurs et d'emplois. »

Une visée européenne. C'est uniquement à ce deuxième aspect qu'est consacrée l'étude, dans une perspective éminemment politique puisqu'en filigrane, il s'agit de contribuer à convaincre l'Union européenne du bien-fondé du respect de l'exception culturelle. Ce qu'exprime ainsi Anne Lauvergeon, présidente de la Commission Innovation 2030 : « Exigeons ainsi la création d'un agenda européen dédié à ces industries. » Mais aussi la députée européenne Marie-Thérèse Sanchez-Schmid : les ICC « sont, certes, porteuses de valeurs, de rayonnement, de cohésion et d'insertion sociale, mais elles sont aussi, surtout, au cœur de l'innovation et de la compétitivité. » Ou encore le député Jean-Marie Cavada : « Je formule le vœu que le Parlement européen mène également un chiffrage précis et à jour de l'emploi culturel dans l'Union, et de ses retombées économiques. »

Une visée de compétitivité. Enfin, ce Panorama dont la lecture sonne parfois étrangement – par exemple on y apprend que le chiffre d'affaires du spectacle vivant est supérieur à celui de la branche de l'industrie de l'habillement – est manifestement destiné aux responsables économiques, afin de les convaincre de l'importance en termes d'emplois et de création de richesse des secteurs industriels de la culture. Précisons que la culture est ici entendue en un sens très large puisque les données chiffrées concernent les « neuf univers des industries culturelles et créatives » : les arts graphiques, la musique, le cinéma, la télévision, la radio, le spectacle vivant, la presse, l'édition et le jeu vidéo.

Enfin, le terme "d'industries" créatives et culturelles n'est pas traité dans sa définition habituelle, c'est-à-dire celle des expressions artistiques portées par la reproductibilité industrielle (musique enregistrée, cinéma, livre), mais selon une approche beaucoup plus large comprenant aussi des modes de production et de diffusion à caractère plus artisanal qu'industriel : le spectacle vivant (théâtre, danse, musique, cirque) ou les arts plastiques. Et ce aux côtés de la télévision et des jeux vidéo. Ce qui d'ailleurs suscite cette critique de Pascal Rogard, président de la SACD, qui ne s'est pas associé aux travaux de la plateforme des acteurs de l'ICC France Créative (laquelle s'est entièrement mobilisée pour cette étude collective) : « On additionne la production et la diffusion, le théâtre, le jeu vidéo et le journal l'Equipe. On nous parle d'industrie alors que ce sont des services, mais surtout on présente ce mélange avec des chiffres d'affaires. C'est contraire au principe de l'exception culturelle, à savoir que les biens culturels ne sont pas des marchandises » *(la Lettre du Spectacle n°328)*.

Un outil de rayonnement mis à jour. Reste que, si la philosophie de l'étude est un peu troublante et le portait qu'elle dresse du monde culturel assez déroutant, sa force de conviction s'avère réelle. Surtout pour ce qui est d'une prise de conscience de la puissance du "soft power" français, de son influence sur le monde, en particulier grâce à l'espace francophone (220 millions de locuteurs). Ainsi sont mis en exergue quelques "leaderships" de l'industrie culturelle française : Universal Music Group, première entreprise de production et d'édition musicale du monde ; Deezer, l'un des leaders mondiaux du streaming musical en ligne ; TF1, le premier télédiffuseur européen. Et la Sacem nous apprend que le répertoire musical français est le deuxième le plus diffusé après le répertoire anglo-américain. Par ailleurs il est confirmé qu'après les Etats-Unis et l'Inde, la France se place comme le troisième producteur de cinéma dans le monde.

Conclusion des auteurs du rapport : « Avec les secteurs culturels et créatifs, la France possède quelques-unes de ses meilleures opportunités de développement. Les industries culturelles inventent de nouveaux modèles économiques et intègrent les technologies numériques dans leur fonctionnement et leur offre de services, afin de profiter pleinement de l'élargissement des marchés et de répondre au mieux aux nouveaux comportements du public. » Les ICC sont donc un atout dans la mondialisation, à condition cependant qu'elles soient protégées, en France mais aussi en Europe, au titre de l'exception culturelle.

Une puissance économique non négligeable. Tout confondu, le chiffre d'affaires de l'ensemble des ICC s'élevait, en 2011, à 61,4Mds€ (dont 2,5Mds€ pour les secteurs télévision, radio, jeux vidéo et presse, la télévision représentant à elle seule un cinquième du chiffre d'affaires total des ICC). C'est davantage que le luxe (43Mds€), mieux que l'automobile (59 Mds€) et presque autant que la chimie (62Mds€). Ces sommes comprennent les subventions publiques.

Par ailleurs, l'évolution du chiffre d'affaires total des entreprises des industries culturelles devrait aller croissante à l'horizon 2016 et être supérieure en Europe à ce qu'elle sera dans le reste du monde, Etats-Unis compris.

L'emploi. Pour ce qui est de l'emploi, les ICC font travailler 1, 2 millions de personnes en France. Ici, les arts plastiques et graphiques viennent en tête, tant pour ce qui est des emplois directs (artistes, graphistes, designers, artisans, ouvriers d'art, architectes, photographes, employés de musées, marchands d'art) que connexes (distributeurs d'équipement photographique ou de matériel de dessin et beaux-arts, organisateurs de foires et d'expositions, presse spécialisée et bandes dessinées…).

Cet étalonnage des divers métiers liés aux différents secteurs des ICC et, en corollaire, des richesses générées par chacun d'eux constitue l'une des précieuses et novatrices informations de l'étude. Pour la musique, par exemple, les emplois recensés sont les suivants : auteurs, compositeurs, artistes, interprètes et techniciens, producteurs phonographiques et éditeurs de musique, emplois permanents dans le spectacle vivant (musiques actuelles), dans les établissements subventionnés par le ministère de la Culture et par les collectivités territoriales, dans les points de vente de musique enregistrée, dans les télévisions et radios musicales, dans les discothèques, dans la fabrication d'instruments de musique, dans la vente de matériel audio, dans la presse spécialisée musicale et enseignants dans les conservatoires de musique (à noter que ces derniers sont aussi des employés permanents des collectivités et de l'Etat…).

Conclusions. On notera cependant que le nombre d'emplois n'est pas proportionnel à l'amplitude du chiffre d'affaires global selon les secteurs d'activités. Ainsi si l'on divise le chiffre d'affaires généré par le groupe arts graphiques/musique/spectacle vivant/cinéma/livre (36Mds€) par le nombre d'emplois qu'il représente (940 366), on voit que la production moyenne de richesse par emploi est ici d'environ 38 000€ par an. En revanche, la même opération appliquée aux secteurs télévision/presse/radio/jeux vidéo révèle une production moyenne de richesse annuelle par emploi de 98 000€, soit plus du double. Des taux de rentabilité peu comparables.

Si l'on affine ces ratios, il apparaît que la richesse moyenne créée par emploi est de 197 700€ par personne dans le secteur très dynamique des jeux vidéo, mais seulement de 62 800€ dans les arts graphiques et plastiques (mode et design compris). Elle tombe à 25 832€ pour la musique et à 23 900€ dans le spectacle vivant.

D'où ces deux conclusions : en même temps que l'étude démontre avec force le dynamisme de l'économie culturelle et créative, elle souligne également sa grande fragilité liée à une très forte inégalité en terme de production de richesse. Par ailleurs, en mettant à jour des taux de rentabilité extrêmement disparates, l'étude pourrait inciter les acteurs (et investisseurs) pratiquant une logique entrepreneuriale à orienter leurs choix vers certains secteurs aux détriments d'autres. Mais c'est là la limite, assumée, d'une analyse de la vitalité culturelle selon une grille purement économique.

début décembre 2013 - la Lettre d'Echanges n°116

Le PIB culturel de la France

L'Inspection générale des finances et celle des affaires culturelles ont remis rendu, en décembre, un rapport sur "l'apport de la culture à l'économie en France" commandité par les ministres de l'Economie et de la Culture en juin 2013. Extrait de la lettre de mission : *« La mission identifiera les leviers d'action qui permettraient de maximiser le potentiel économique des industries culturelles. Deux angles d'analyse pourraient notamment être abordés : le développement de biens et de services culturels et le tourisme. »* Au-delà des seules industries culturelles, c'est l'ensemble de la culture au sens large – du spectacle vivant à la mode, du BTP patrimoine à la fabrication de pinceaux – et des activités directement et indirectement associées à la culture qui sont étudiées sous l'angle économique. Avec ce constat étonnant : les activités culturelles représentent 3,2% du PIB national, soit une production de valeur ajoutée égale à sept fois celle de l'industrie automobile.

INTÉRÊT majeur de ce monumental rapport d'inspecteurs de l'Etat : ce n'est pas le ministère de la Culture qui dit à celui de l'Economie combien la culture est créatrice de richesses et d'emplois, mais bien ces deux ministères qui concluent, ensemble, que la culture est utile du point de vue économique. Bref qu'elle est tout sauf un supplément d'âme : l'un des vecteurs majeurs du dynamisme de l'économie tant en termes de création de richesses que d'emplois.

La valeur ajoutée de la culture. Du point de vue économique, qui est celui de ses auteurs, les résultats sont éloquents. « La valeur ajoutée des activités culturelles en France s'établit à 57,8Mds€, soit 44,5Mds€ d'activités spécifiquement culturelles et 13,3Mds€ d'activités indirectement culturelles. » C'est autant que l'agriculture et les industries alimentaires (60,4Mds€), deux fois plus que les télécommunications (25,5Mds€), quatre fois l'industrie chimique (14,8Mds€) ou l'assurance (15,5Mds€). Et sept fois l'industrie automobile (8,6Mds€ en 2011) ! On se souviendra qu'en 2003, le rapport Latarjet avait surpris en montrant que la culture représentait autant que l'industrie automobile, "équipementiers compris".

Bien entendu, la richesse produite par la culture n'a pas été multipliée par sept depuis lors, mais le calcul des recettes générées par les activités culturelles et celles qui lui sont liées a été opéré sur un périmètre beaucoup plus large puisque, sur les 732 activités détaillées de la NAF (nomenclature d'activités française/Insee), la mission en a sélectionné 136 constituant le périmètre culturel. Avec trois champs distincts : les activités culturelles (cinéma, spectacle vivant, arts visuels…), les activités indirectement culturelles (BTP sur le patrimoine, commerces culturels, fabricants de matériels…) et les activités liées au rayonnement culturel (mode, gastronomie…).

Au final, les activités culturelles représentent 3,2% du PIB national et 670 000 personnes employées, soit 2,5% de l'emploi actif en 2010. A noter que deux secteurs contribuent pour près d'un tiers du total de la richesse produite : le spectacle vivant (8,8Mds€ de valeur ajoutée) et le patrimoine (8,1Mds€), dont une part essentielle (5,6Mds€) vient de l'activité indirecte liée notamment au secteur de la restauration du patrimoine bâti. L'emploi dans les activités culturelles a progressé de 2% entre 2008 et 2010 (13 000 emplois créés), tout particulièrement dans les secteurs de la publicité, de l'accès aux savoirs et à la culture, des arts visuels et du spectacle vivant.

L'impact favorable du financement public de la culture. Pour ceux qui soupçonneraient la dépense publique culturelle de constituer un investissement à perte, ou tout au moins un usage de l'argent public peu adapté à des temps de crise, les ministères de l'Economie et de la Culture répondent très clairement que c'est l'inverse. Face aux 57,8Mds€ de valeur ajoutée générés par la culture, ils identifient la dépense culturelle publique à seulement 13,9Mds€ de la part de l'Etat et à 7,6Mds€ de la part des collectivités. Ainsi, le retrait des financements culturels publics ne pourrait que fragiliser le dynamisme économique du pays.

Corrélation positive pour les territoires. Sur ce point de l'utilité des financements culturels publics, l'étude consacre tout un chapitre à la « corrélation positive » entre les initiatives culturelles et le développement local. Un message appréciable à l'approche des élections municipales.

L'examen des évolutions respectives de performances entre un panel de territoires sélectionnés pour être dotés d'une implantation culturelle structurelle remarquable (équipement fixe, festival reconduit sur la durée) et d'autres territoires "témoins", conduit à cette conclusion : les évolutions « penchent en faveur des territoires ayant bénéficié d'implantations culturelles. Même s'il serait imprudent de parler de causalité directe entre implantation culturelle et performance socioéconomique (l'une pouvant engendrer l'autre et réciproquement), le rapport met en lumière l'existence d'une corrélation positive entre les deux. L'analyse des bassins de vie particu-

lièrement performants peut suggérer en outre qu'une implantation culturelle est d'autant plus déterminante que le bassin de vie est relativement modeste en terme de population. » Le rapport ajoute que l'événement, type festival, semble avoir un meilleur rendement que l'équipement.

Une ombre. Pour autant, la valeur ajoutée culturelle décroît depuis 2005. Les inspecteurs avancent un large faisceau de causes pouvant expliquer cette baisse. L'une d'entre elles est la montée en puissance des « plateformes numériques chargées de l'intermédiation entre les créateurs et les consommateurs (Apple, Google, Amazon...) » qui les met « en position de force pour attirer les ressources publicitaires et pour imposer leurs conditions aux créateurs ». D'autres causes sont suggérées, notamment la diminution en volume, sensible depuis 2003, du spectacle vivant ainsi que des arts visuels, de la presse et du livre. Pour ces derniers secteurs, il y a là sans doute un effet de la mutation numérique, des bouleversements à la fois des équilibres économiques et une modification des comportements culturels de la population (par exemple « l'effondrement du secteur de la musique enregistrée »). Et bien sûr la crise économique qui sévit depuis 2008. Un schéma illustre brutalement cet infléchissement.

Selon ce graphique, alors que le volume global de l'économie française suivait une évolution à la hausse (sauf infléchissement en 2009/2010), celui du spectacle vivant, des arts visuels et du patrimoine retrouvent au mieux leur niveau d'il y a dix ans. Cela est d'autant plus inquiétant qu'il s'agit des secteurs culturels à plus forte valeur ajoutée. Le cinéma et la publicité, eux, décollent. D'où une question périlleuse pour les responsables politiques : faut-il soutenir les secteurs déclinants ou amarrer l'effort public sur ceux dont le dynamisme "socioéconomique" est particulièrement important ?

La finalité économique de la culture ? Cette dernière question ouvre un débat qui n'est pas traité par les inspecteurs, mais que les conclusions de leur rapport rendent urgent. L'étude, en effet, génère un sentiment étrange, lié au caractère indéfinissable de la "culture". Une très importante part du rapport est en effet consacrée à identifier les secteurs d'activités qui peuvent être comptabilisés en tant que culturels. Une opération difficile.

Il y a bien sûr les catégories usuelles : musique, théâtre, cinéma, avec leurs artistes, techniciens, producteurs, professeurs... Mais il y a aussi « les activités qui ne sont pas culturelles par nature mais dont l'existence est conditionnée par la présence d'activités culturelles, de la même façon que certaines activités culturelles sont conditionnées par ces activités indirectes. » La production de papier, la construction de machines d'impression… « La mission a analysé les "effets induits" des activités culturelles, c'est-à-dire la part de l'activité générée par les activités culturelles auprès d'activités non-culturelles : il s'agit par exemple de la consommation d'énergie de l'industrie audiovisuelle. »

Ce qui conduit à une étrange nomenclature. Pour le BTP culturel, les inspecteurs ont utilisé le recensement des mètres carrés obtenus pour les permis de construire. Pour le secteur du papier, ils ont dû faire la distinction « entre les usages graphiques du papier (papier de presse et impression/écriture), l'emballage, le conditionnement et le papier hygiène ». Avec cette conclusion étonnante : l'usage "culturel" du papier représente 45,4% de la valeur de sa production totale. Même chose pour la brosserie, car si le pinceau de l'artiste-peintre se distingue de celui servant pour le maquillage et de la brosse à chaussures, il n'est pas repéré au sein des 732 codes d'activités de la NAF. D'où l'une des préconisations du rapport : revoir cette nomenclature pour introduire un élément permettant d'identifier, au sein des secteurs d'activités professionnelles, les activités à valeur culturelle indirecte.

Un travail aussi fouillé sur la cascade des activités indirectement culturelles devient troublant. D'autant plus que ce rapport suit de près un autre, initié par la Sacem, sur les industries culturelles. A court terme, une telle propension à l'analyse économique de la culture s'avèrera sans doute propice à la défense des budgets culturels publics. Mais à plus longue échéance, on peut craindre un effet négatif : que les activités culturelles soient soutenues en fonction de critères d'attractivité, de rayonnement et de création de valeur ajoutée et d'emplois.

Ne faudrait-il pas prendre les choses dans l'autre sens ? Nous sommes des animaux culturels. L'important n'est-il pas, dès lors, que l'économie crée les conditions de production culturelle et non l'inverse ? La culture est une finalité, non un moyen. Le dynamisme d'une société se révèle – se vit – au travers du dynamisme de sa création artistique et culturelle, et non l'inverse.

mi janvier 2014 - la Lettre d'Echanges n°118

EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA LOI NOTRe

Décembre 2014 : la commission culture et éducation du Sénat les articles de la loi NOTRe concernant la culture, essentiellement les articles n°28 (compétence partagée) et n°29 (guichet unique). A cette occasion, la FNCC fait parvenir au sénateurs une proposition d'amendement. Plusieurs autres sont déposés par les différents groupes du Sénat. Quatre seront retenus par la commission des lois pour un premier examen en discussion générale le 16 décembre. Le 23 janvier 2015, le Sénat adopte plusieurs autres amendements sur la culture et transmet le texte à l'Assemblée nationale.

Sénat, table ronde avec les associations d'élus du 29 octobre à propos de la loi NOTRe

Culture : compétence obligatoire ou responsabilité partagée ?

Après avoir auditionné séparément la FNCC, le 15 octobre, les membres de la commission culture et éducation du Sénat, que préside Catherine Morin-Desailly (UDI), ont invité, le 19 octobre, les autres associations d'élus parties prenantes du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) a présenter leurs positions à propos de l'avenir de la culture dans le cadre du projet de loi de Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) que les sénateurs doivent examiner à partir du mois de décembre. L'occasion d'un "tour de table" qui, pour ce qui est de la culture, a porté essentiellement sur la proposition de l'Association des Régions de France (ARF) de faire de la culture une compétence non seulement partagée (un point qui figure dans le projet de loi) mais "obligatoire''. Une occasion aussi de mesurer les larges potentialités d'interrogations communes entre les différentes natures de collectivités sur la question culturelle.

KARINE GLOANEC MAURIN, présidente d'honneur de la FNCC et présidente de la commission culture de l'ARF, a ouvert l'audition en présentant la proposition de faire de la culture une compétence "obligatoire et partagée" pour toutes les natures de collectivités territoriales. "Partagée" par ce qu'il est de l'essence même de la culture de relever de la responsabilité de toute assemblée élue. "Obligatoire" parce que, puisque les collectivités financent à 70% l'engagement public sur les territoires, le risque de leur désengagement serait dramatique. D'où la nécessité d'inscrire leur obligation de soutenir la culture dans la loi. Par ailleurs, Karine Gloanec Maurin réitère le souhait des Régions d'exercer une compétence exclusive sur le livre, le cinéma et la production audio, des industries culturelles qui, de fait, correspondent à la mission de structuration économique déjà assumée par les Régions, mission qui sera grandement renforcée par l'adoption du projet de loi NOTRe.

Mais la présidente de la commission culture de l'ARF reconnaît que l'idée de compétence culturelle obligatoire partagée est une idée « très nouvelle » et qui « a soulevé de vrais débats, notamment autour du principe de liberté d'agir reconnue aux territoires, que, bien sûr, nous n'entendons pas récuser. »

Compétence obligatoire ou responsabilité partagée ? Les termes du débat sont ainsi posés dans toute leur tension : le soutien de toutes les collectivités à la culture doit être librement partagé mais cette liberté ne doit pas contrevenir à sa nécessité : il s'agit en somme d'une obligation d'usage de la liberté politique. C'est cette même tension entre l'appel à la volonté des uns et des autres et la crainte que cette volonté ne démissionne sous la pression des difficultés budgétaires, déjà grandes et qui semblent devoir aller croissantes, qui a conduit la FNCC à prôner l'abandon du terme de "compétence culturelle" pour lui substituer celui de "responsabilité culturelle partagée". Une formule qui reprend, mais de manière positive, l'idée d'obligation en en faisant une obligation morale et politique (et non légale) : on peut se soustraire à cette responsabilité, mais alors c'est un choix politique. C'est aussi une manière d'alerter les élus sur leurs devoirs vis-à-vis des arts et de la culture.

François Bonneau, président de la commission Education de l'ARF, exprime un point de vue qui est assez proche de celui de la FNCC, estimant que la loi doit inciter à la libre prise de responsabilité culturelle : « Il faut que la loi précise autant que faire se peut la nécessité pour chaque collectivité de se saisir de cette responsabilité et d'en organiser les grands traits. » A noter que "préciser la nécessité" de la prise de responsabilité est une formulation moins directive que celle d'obliger à cette prise de responsabilité.

On peut noter ici qu'après avoir été reprise par certain sénateurs, cette notion de responsabilité culturelle a récemment été invoquée par la ministre de la Culture (le 30 octobre, devant les députés réunis en commission élargie) : « La culture est davantage qu'une compétence partagée : elle est un véritable domaine d'actions partagé, impliquant par conséquent une responsabilité politique partagée. »

Il faut également noter que, face au silence du projet de loi NOTRe sur la question culturelle (seuls deux articles, laconiques, la concernent, l'un disant que c'est une compétence partagée, en exception aux autres compétences que la loi tente d'organiser selon les types de collectivités, l'autre qu'il sera possible d'instituer des "guichets uniques" pour le traitement des demandes de subventions – ce qui peut d'ailleurs porter atteinte au partage), la proposition de l'ARF contraint chaque élu à prendre conscience de sa responsabilité culturelle et à se positionner vis-à-vis d'elle. D'où le grand intérêt des débats qui ont eu lieu au cours de cette audition, chacun expliquant, tour à tour, sa réticence devant l'idée d'un engagement contraint à financer – la contrainte étant, de fait, l'inverse de l'exercice volontaire d'une responsabilité.

Réactions des associations. C'est ainsi que la directrice déléguée à la Culture de l'ADF, Catherine Bertin, a exprimé sa « réserve » au nom des Départements : « Nous voyons mal comment une compétence partagée peut devenir obligatoirement partagée. Ce sont la liberté d'agir et la volonté des élus sur leur territoire qui ont amené la culture et le sport à se développer. Rendre la compétence obligatoire conduirait à inverser cette logique. » Elle précise aussi, en écho à Karine Gloanec Maurin qui avait redit l'importance de « la présence de l'Etat, pour que soit préservée une politique nationale », que « l'ADF souhaite que les DRAC demeurent des interlocuteurs forts pour les collectivités et restent entre les mains de l'Etat, lequel devrait définir des compétences culturelles dites régaliennes ».

A noter que, dans un entretien à la Lettre du Spectacle (21/11), Emmanuel Constant, vice-président du Conseil général de Seine-Saint-Denis, chargé de la culture à l'ADF, affirme que « transformer la culture en compétence obligatoire » serait « une erreur historique » et une « fausse solution ».

A son tour, Claude Raynal, membre du conseil d'administration de l'AdCF, s'interroge sur la compétence obligatoire et partagée, un concept « juridiquement innovant... Au point que l'on voit mal comment il pourrait concrètement fonctionner. Pour nous, chaque collectivité doit être libre d'agir volontairement, tout particulièrement dans ces domaines. C'est aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qu'il reviendra de travailler à la répartition des rôles. » Par ailleurs, il souligne un éventuel impact psychologique négatif : « A faire résonner ce terme d'obligatoire, on risque d'envoyer un mauvais signal aux collectivités, qui pourraient bien être tentées de se désengager, en particulier en période de disette budgétaire. » Tout en plaidant pour « l'idée d'aligner la compétence culturelle des communautés d'agglomération sur celle des communautés urbaines », sachant que, seules parmi les intercommunalités, ces dernières sont soumises par la loi à une prise de compétence culturelle précisément "obligatoire".

Les sénateurs aussi se montrent dubitatifs. Jean-Léonce Dupont, sénateur de Basse-Normandie (UDI), doute de la compatibilité d'une obligation de financement culturel pour toutes les collectivités, tout particulièrement pour les territoires ruraux soumis à de fortes perspectives d'instabi-

lité liées au sort incertain des Départements : « Nous nous trouvons, avec la notion de compétence obligatoire et partagée, face à une véritable innovation conceptuelle. J'avoue que ma réaction est mitigée, car ce débat me semble un peu décalé au regard de la réalité que vivent certains d'entre nous. Alors que pèse l'incertitude sur l'avenir de l'un de nos échelons territoriaux, on ne l'en inscrit pas moins dans ce cadre de la compétence obligatoire partagée. »

Pour Maryvonne Blondin (PS), la notion de compétence partagée obligatoire est « problématique ». Elle préférerait qu'on s'en tienne à l'idée de compétence partagée, un partage qui pourrait s'organiser au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) instituées par la loi MAPAM « et de leurs déclinaisons pour la culture » – des déclinaisons qui sont encore à naître et qui ne manqueront pas de susciter des débats puisque les CTAP sont prévues pour partager (au sens de se distribuer, de se répartir) les compétences plus que pour entrer dans un partage (au sens de vivre ensemble une même réalité). Sur ce chemin complexe, certains plaident pour garder la culture à l'extérieur du périmètre des CTAP et, peut-être, imaginer des versions territorialisées du CCTDC.

Sylvie Robert (PS) dit aussi sa « réserve » pour l'idée « controversée d'une compétence partagée obligatoire », même si elle en perçoit la logique de volonté de sanctuariser l'engagement culturel des collectivités. Elle s'interroge enfin sur l'opportunité de confier l'articulation des compétences culturelles aux CTAP : « J'ai le sentiment que nous peinons à trouver le bon cadre de gouvernance partagée. Pourquoi ne pas envisager l'idée d'un schéma national avec ses déclinaisons territoriales, négociées entre collectivités, appuyées, par un engagement contributif de plus long terme ? » Ce qui semble une manière d'imaginer une forme de territorialisation de CCTDC.

Lors de son intervention, Karine Gloanec Maurin a aussi cité, et de manière explicite, la perspective de CCTDC en région en la liant à l'article de la loi MAPAM ouvrant possibilité pour l'Etat de déléguer certaines de ses compétences, une possibilité « que nous avons défendue auprès des acteurs en soulignant que, grâce à l'existence du CCTDC, le dialogue avec l'Etat pouvait se nouer et devenir l'occasion, en particulier pour les métropoles, de développer une vraie politique culturelle sur le fondement d'un projet agréé ».

*

L'audition des associations d'élus n'a pas permis de mettre à jour une voie précise et consensuelle. En revanche, elle a montré un évident partage des interrogations. Tout en restant dubitatif sur la compétence culturelle obligatoire, le sénateur Jean-Pierre Léonce n'en a pas moins convenu que, dans un contexte de crise, « on en viendra à raboter, voire à amputer le champ des compétences non obligatoires, c'est-à-dire la culture et le sport ». Face à la complexité de la situations, Daniel Percheron (PS) regrette l'absence de l'éclairage d'un grand historien : « Il faudrait être Fernand Braudel pour faire porter sa voix en ces journées décisives où le débat se tend vers l'avenir du territoire et de ses identités. »

Conclusion de la séance par Karine Gloanec Maurin : « Le maillage du territoire ? C'est une exigence que nous revendiquons aussi, et c'est bien pourquoi, hors de toute tentation hégémonique, nous avons voulu alerter : il faut une obligation d'agir. » Tel est, au final, le sens profond de l'idée de compétence obligatoire partagée : alerter. Ce qui est fait. Il reste à développer la concertation. ■

La Lettre d'Echanges n°131, novembre 2014

Loi NOTRe : rapport pour avis de Catherine Morin-Desailly

Le 3 décembre, la commission culture et éducation du Sénat discutait le rapport pour avis de Catherine Morin-Desailly (UDI) sur les aspects du projet de loi de Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) concernant la culture ainsi que le sport. Selon le projet de loi, ces compétences – ainsi que celle du tourisme, examinée par la commission chargée des questions économiques – feraient partie d'une "compétence partagée" par l'ensemble des natures de collectivités.

C'EST À IDENTIFIER le chemin d'une "ligne de crête" qu'a procédé Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission culture du Sénat et rapporteure du projet de loi. Une ligne de crête entre le respect du principe de libre administration des collectivités, lequel, en temps de crise budgétaire, pourrait préluder à « effondrement des pans entiers de politiques publiques en cas de retraits de certains acteurs », et l'idée, avancée par l'ARF, de faire de la culture une compétence "obligatoire" et partagée par l'ensemble des collectivités dont l'objectif est précisément de contrer le risque de retrait.

La sénatrice commence par un regret : « L'Etat lui-même, et personnellement je le regrette car cela aurait été un préalable, n'a pas redéfini le champ de ses missions. Restent donc des points d'interrogation et, de fait, l'Etat n'a pas dit les responsabilités et les moyens nouveaux qu'il entendait transférer aux collectivités locales. » Et un appel à la prudence, en rappelant qu'un bouleversement trop radical soulèverait plus de difficultés qu'il n'en règlerait.

Vers des schémas culturels territoriaux... Un principe : « Montrer le chemin, tout en laissant aux collectivités le soin de s'organiser au plus près des réalités de terrain, par voie de contractualisation. » Pour ce faire, il ne saurait être question de contraindre les collectivités à agir ou non sur tel ou tel champ de l'action culturelle. Mais cette liberté ne doit pas avoir pour conséquence la mise à mal du soutien public à la culture, le retrait éventuel de l'une devant être compensé par l'engagement d'une autre. Tout en se saisissant de la notion d'obligation de compétence développée par l'ARF, la sénatrice l'envisage un peu autrement : « L'obligation est collective, c'est-à-dire qu'il est de la responsabilité des collectivités territoriales et de l'Etat de veiller ensemble à la continuité globale des politiques culturelles sur l'ensemble du territoire » afin d'affirmer « le rôle de la culture au cœur de l'action publique et non plus en fonction de l'intérêt économique, social ou politique de chacun ».

Il faut donc que la loi incite les collectivités à élaborer un « schéma territorial de développement des politiques » culturelles. Ainsi, « la liberté de chaque collectivité serait garantie mais les retraits qu'elle permet dans certains domaines devraient nécessairement être pris en compte et étudiés dans le cadre de ce schéma. »

Des CTAP culture. L'élaboration de ces schémas s'effectuerait au sein des CTAP qui auraient pour rôle de « préciser les conditions de co-construction des actions territoriales en instituant une CTAP dédiée aux compétences partagées [culture et sport], compte tenu de leurs spécificités ». Cette CTAP particulière se réunirait au moins deux fois par an, en présence d'un représentant de l'Etat. La sénatrice précise également que la CTAP – une instance qu'elle place au coeur de son dispositif alliant respect de la liberté des collectivités et nécessité du soutien à la culture – devra répondre au sentiment de délaissement

des territoires péri-urbains et ruraux « face à un mouvement ascendant des compétences qui provoque un éloignement des centres de décision par rapport au citoyen : les communes tendent vers l'intercommunalité, les départements vers les métropoles ou les régions, les régions changent de dimension, et l'Etat doit tenir compte du cadre européen. »

Deux types de politiques culturelles. Il y a tout d'abord celles qui « doivent absolument demeurer des compétences partagées. Je pense, par exemple, au spectacle vivant, pour lequel on ne peut pas flécher à l'avance les compétences : la création ne se fait pas par injonction ! » Mais d'autres domaines « doivent faire l'objet d'une meilleure répartition, c'est-à-dire en prévoyant un chef de filât négocié au sein de la CTAP culture. Je pense par exemple à la lecture publique ou aux enseignements artistiques, qui doivent davantage s'appuyer sur l'intercommunalité en coopération avec la région. » Enfin, en référence à l'ARF, qui les revendique une "compétence exclusive", la sénatrice cite également les industries culturelles comme devant donner lieu à la désignation d'un chef de file. Une désignation que l'un des amendements prévoit deux ans au plus tard après promulgation de la loi.

Ainsi pourraient s'articuler « la souplesse et la clarté », la première relevant d'un nécessaire respect de l'histoire, des spécificités territoriales et de la nature des projets et objectifs, la seconde d'une exigence d'efficacité.

Le guichet unique. Une clarté qui, pour autant, ne justifie pas forcément la mise en œuvre du deuxième article du projet de loi NOTRe (n°29) concernant la culture, celui instituant la possibilité d'un "guichet unique" pour le traitement et l'octroi des subventions. Car « jusqu'à présent, les tentatives de guichet unique n'ont pas été couronnées de succès et la notion de chef de filât résonne toujours comme une tutelle exercée par une collectivité sur une autre ». On peut d'ailleurs anticiper que le chef de filât proposé dans le même texte pour certaines missions culturelles suscitera aussi des réticences.

Discussions. Les propositions d'amendements préconisées par Catherine Morin-Desailly ont donné lieu à une discussion reflétant une réception globalement favorable, sans toutefois que, ni le groupe écologiste, ni ceux du PS et du GRC ne s'engagent à les voter. Avec quelques nuances. Sylvie Robert (PS) convient que le caractère obligatoire souhaité non sans raison par l'ARF trouve une forme de traduction dans le rôle donné aux CTAP.

Elle ajoute cependant que ce n'est pas là la seule instance qu'ont peut saisir pour l'élaboration de schémas territoriaux des politiques culturelles : « Les commissaires socialistes défendront un amendement destiné à consacrer le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) dans la loi. Nous souhaitons donner une base légale à cet organisme, de sorte que les décisions prises au niveau national puissent reprendre les remarques émises pour que le CCTDC émette des avis circonstanciés, bien que consultatifs, sur l'impact des différents projets de loi portant sur les politiques publiques des collectivités territoriales. »

Bruno Retailleau (UMP) s'interroge : « En matière de tutelle des collectivités territoriales les unes sur les autres, les schémas territoriaux seront-ils prescriptifs ou, comme je le souhaiterais, resteront-ils indicatifs ? C'est une question que va sans doute se poser le Conseil constitutionnel. » Et prévient : « Si cette structure de concertation s'avère nécessaire, attention à ne pas la décliner sur tous les thèmes, attention à la comitologie ! »

Marie-Christine Blandin (groupe écologiste) relève que la rapporteure du projet de loi a développé « une approche nuancée en cherchant à établir une décantation négociée des compétences et des lieux de conciliation et de stratégie ». Mais c'est sur un autre registre qu'elle souhaite que la loi aille plus loin. Son groupe déposera un amendement « visant à inscrire les droits culturels dans la diversité des populations et des territoires, car dans les débats sur la culture le grand absent est le public ». Autre amendement écologiste annoncé, celui prévoyant « d'associer la vie associative à la clause de compétence générale "culture, tourisme, sport" ».

Tout en se déclarant favorable à l'obligation de concertation au sein des CTAP – « un dénominateur commun qui pourra fonctionner pendant quelques années, mais ne sera pas tenable au-delà du moyen terme » –, Philippe Bonnecarrère (UDI) note que la sombre réalité budgétaire risque de contredire le principe même de la compétence partagée. « Dans un contexte de réduction des crédits, nos partenaires culturels préféreront se référer à une entité responsable de leur domaine. Cette question des contraintes financières va conduire à des logiques de priorisation des investissements difficiles à mettre en œuvre dans un contexte de compétence partagée. »

La crise des budgets publics est aussi à la source du scepticisme de Jean-Léonce Dupont (UDI) : « Il me paraît pour le moins fantaisiste de discuter de compétences partagées, complémentaires, réparties ou encore obligatoirement réparties, sans savoir si nous aurons les capacités financières de les exercer correctement. C'est ce qui me gêne le plus dans cette succession de textes, qui ont traité de périmètres géographiques, puis de répartition de compétences sans aborder la question des financements. »

En conclusion de séance, et dans l'attente de l'homogénéisation de la position des sénateurs sur la culture et le sport avec celle de la commission des affaires économiques sur le tourisme (troisième compétence "partagée"), Catherine Morin-Desailly rappelle l'enjeu global : « Eviter que des pans entiers de ces politiques publiques ne soient abandonnés dans certains territoires, sans qu'une réflexion soit engagée entre les collectivités territoriales. » Le dispositif qu'elle a décrit vise en effet à respecter la liberté des collectivités « tout en garantissant que les retraits éventuels seront pris en compte dans le cadre d'un dialogue au sein de la CTAP ».

Ou d'un mot, ce dispositif veut prôner « l'exercice partagé de la responsabilité collective ». Ou encore « la responsabilité du partage des compétences et des choix politiques » par toutes les natures de collectivités. Des formules assez proches de ce que, pour sa part, la FNCC appelle la "responsabilité culturelle partagée".

La Lettre d'Echanges n°132, décembre 2014

AMENDEMENTS

Plusieurs sénateurs ont déposé des amendements sur le projet de loi NOTRe. Quatre d'entre eux ont été retenus pour l'examen du texte en discussion générale, le 16 décembre. Suite des discussions au Sénat le 13 janvier.

Droits culturels. *« Sur chaque territoire, les droits culturels des citoyens sont garantis par l'exercice conjoint de la compétence en matière de culture, par l'Etat et les collectivités territoriales. »* "L'objet" de l'amendement, déposé par le Groupe écologiste, rappelle que *« les droits culturels font en effet partie d'un socle de droits fondamentaux, sur lesquels prennent appui la reconnaissance et l'expression de l'égale dignité des êtres humains. Ils vont de pair avec la reconnaissance et la défense de la diversité culturelle. »*

Compétence obligatoire partagée. Inspiré par l'ARF, cet amendement exige que *« les régions, les départements et les communes, ou leurs groupements, contribuent financièrement au développement culturel de leur territoire si la compétence leur a été transférée »*. Face à un contexte de crise budgétaire, l'amendement a pour objet d'assurer la continuité des politiques culturelles en proposant que leur *« développement soit non seulement inscrit dans les compétences qui restent partagées entre toutes les collectivités et les EPCI mais aussi dans les compétences obligatoirement exercées par ces différents niveaux »*.

Conventions culturelles. Afin de tenir compte de la suppression de la compétence générale pour les départements et les régions, l'amendement confie aux Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) l'obligation de prévoir des commissions thématiques pour les compétences dites "partagées" (culture, sport et tourisme). Cette prise en compte se traduira par la désignation d'une collectivité pour l'élaboration de projets de conventions culturelles.

Conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel. Déposé à l'initiative de la sénatrice Sylvie Robert (PS), un amendement vise à conforter par son inscription dans la loi la base légale du CCTDC. Deux rôles principaux lui seraient confiés : *« émettre des avis et des propositions sur tout projet de texte législatif et réglementaire »* ayant un impact sur les politiques culturelles territoriales et rendre des *« avis motivés »* pour toute délégation de compétences de l'Etat aux collectivités (possibilité introduite par la loi MAPAM).

Note problématique de la FNCC à propos du Guichet unique (projet de loi NOTRe)

Note à partir des propos des élus lors de la plénière du CCTDC du 18 novembre 2014, du CA de la FNCC du 19 novembre et au cours du séminaire sur la loi NOTRe qui l'a suivi.

ARTICLE 29 : « Dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut déléguer par convention à l'une des personnes publiques précitées compétente dans le même domaine l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions. »

Il y a trois attitudes : ceux qui sont favorables au guichet unique, ceux qui n'y voient pas d'inconvénient majeur et ceux qui y sont hostiles.

En préalable, la formulation de l'article de loi est d'une part très souple et non contraignante, puisqu'il est dit qu'une collectivité (ou l'Etat) « peut déléguer », et non doit déléguer. Ce qui pour autant laisse un certain flou : qu'en est-il si une collectivité ou l'Etat "veut" déléguer ? Si le ministère de la Culture, par exemple, veut déléguer ses soutiens aux ensembles de musiques actuelles, que se passe-t-il ?

Par ailleurs, le guichet unique apparaît comme un outil pour mettre en œuvre, du point de vue de certains financements (aides ou subventions), l'article de la loi MAPAM ouvrant la possibilité pour l'Etat de déléguer certaines de ses compétences culturelles aux collectivités qui le souhaitent (essentiellement les régions). Par exemple, si une région souhaite prendre en charge le soutien au cinéma, alors l'Etat peut lui déléguer l'instruction de ses aides aux cinémas non seulement pour leur octroi mais pour leur « instruction », c'est-à-dire le choix des bénéficiaires des aides. Considéré sous cet angle, cet article put apparaître comme pouvant favoriser le désengagement de l'Etat. Ne faudrait-il pas à tout le moins excepter l'Etat de cette possibilité de délégation ?

D'autre part – et cela concerne sans doute davantage les collectivités que l'Etat –, l'article est assez radical en ce que cette délégation possible donne à une collectivité la maîtrise sur le budget d'une autre, puisqu'elle verse les aides. On pourrait imaginer une délégation d'expertise sans la lier à celle du versement effectif des aides. Alors, la volonté politique (la gestion des budgets) ne serait pas déléguée et donc affaiblie. On imagine mal une collectivité abonder un budget dont elle n'a pas la maîtrise finale.

Ceux qui sont favorables au guichet unique y voient la possibilité de simplifier les démarches multiples de demandes de subvention des porteurs de projet et d'économies dans la gestion des dossiers. De ce point de vue, il n'y aura pas de conséquence politique – ni de favoriser des désengagements ni de dessaisir une collectivité de sa légitimité à utiliser comme bon lui semble ses crédits.

Sur ce dernier point, certains élus rappellent qu'il est difficile d'imaginer qu'une assemblée d'élus confie à une autre l'usage de son propre budget. Une solution serait qu'après instruction par une collectivité unique déléguée, le dossier retourne auprès de chaque collectivité contributrice ou bien que chacune mandate un représentant pour valider le choix de l'instruction. La neutralité politique serait alors préservée, mais la simplification attendue s'en trouverait alourdie. On se retrouverait alors dans une situation proche de celle des EPCC où, pour un équipement particulier, l'ensemble des collectivités contributrice décident ensemble de la gestion d'un budget cofinancé, avec cette différence qu'il ne s'agira pas alors d'un équipement (une école d'art par exemple) mais d'une politique : le soutien à un secteur de l'activité artistique.

Ceux qui sont en position de neutralité. Dans la mesure où il ne s'agit que d'une possibilité dont la mise en œuvre est laissée à la libre décision de chacun, c'est une possibilité de plus dans la gestion des cofinancements. Avec sans doute cette perspective qu'elle ne saurait avoir un succès majeur.

Ceux qui sont hostiles. Ici, c'est le sentiment que de la simplification des procédures risque de naître un effet politique de dessaisissement de l'autonomie de certaines collectivités, en particulier des plus petites, de leur marginalisation et de leur perte de visibilité.

Par ailleurs, unifier le traitement des demandes de subvention modifie la logique des cofinancements. Une compagnie peut être soutenue par l'Etat au titre de son soutien à l'expression artistique concernée, soutenue également par la région au titre de sa contribution à l'emploi culturel sur son territoire, par le département pour son action en direction des territoires ruraux et par une ville pour la vitalité culturelle qu'apporte cette compagnie domiciliée sur la commune. Cette diversité d'objectifs exprime la transversalité des enjeux culturels. Une transversalité essentielle qui risque de se dissoudre en cas d'instruction unique.

Par ailleurs, et surtout dans un contexte de crise, on observe

des velléités de désengagement culturel de certaines collectivités. Il est à craindre que le guichet unique ne soit utilisé comme un outil pour le justifier. Voire qu'elle puisse le provoquer.

Enfin, en spécialisant la gestion des subventions, on ne peut qu'affaiblir les prérogatives politiques des collectivités, car la subvention reste l'outil majeur de la volonté politique. Ce n'est certes qu'une possibilité, mais l'inscrire dans la loi ne "cache-t-il" pas un projet implicite de renoncement au statut de compétence partagée de toutes les collectivités pour la culture ?

En lui-même, et à l'instant présent, l'article 29 ne changera pas profondément les choses. Mais à terme, on peut craindre qu'il ne prélude à des prises de tutelle d'une collectivité sur d'autres. Un cofinancement géré par une seule collectivité (et on conçoit mal que ce ne soit pas la plus grande) ne relèvent plus vraiment de l'exercice d'une responsabilité partagée. Et une mesure qui s'apparente à une vertueuse volonté de simplification et de clarification administrative peut aboutir à une simplification et une clarification politique.

Pour ce qui est de la FNCC, les divers débats – qui n'ont pas abordé frontalement cette question – ont fait apparaître l'ensemble de ces trois attitudes, favorable, neutre ou défavorable. Avec souvent ce sentiment que l'enjeu n'était pas vraiment essentiel. Il me semble qu'une réflexion commune aboutirait sans doute assez facilement à un point de vue partagé.

Note interne du 1er décembre 2014

Le point sur l'actualité législative au 19 janvier 2015

A l'occasion de son CA du 21 janvier 2015, au Centre des monuments nationaux, la FNCC organise un séminaire sur le thème : "La culture, une responsabilité politique partagée confrontée aux enjeux économiques et législatifs". La note suivante a été lue.

Compétence partagée et CTAP. La loi NOTRe se caractérise dans son affirmation que, en exception à l'abandon de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, certains domaines de l'action publique restent du ressort des compétences partagées : sport, tourisme et culture.

Cette "compétence partagée" s'oppose frontalement à la loi MAPAM, adoptée cet hiver, qui réaffirmait la compétence générale pour l'entièreté des champs de l'intervention publique et pour toutes les collectivités.

A noter que, dans l'idée de la nécessité de mieux articuler les actions des collectivités et donc de permettre des spécialisations ou des chefs de file dans certains domaines, la loi MAPAM a institué des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) pour, précisément, donner la possibilité, dans le cadre d'une discussion inter-collectivités, d'un partage des compétences non obligé par la loi mais auquel la loi incitera. En somme l'exercice de la liberté est indexé sur l'obligation d'une coopération.

L'abandon de la compétence générale par la loi NOTRe tend à réduire le périmètre de responsabilité des CTAP aux seules compétences dite "partagées" (puisqu'ailleurs, la loi fixe les obligations de chacun : le développement économique pour les régions, la solidarité pour les départements, etc.). Avec pour résultat que, puisque des compétences partagées échapperaient à l'injonction de la découpe entre natures de collectivités, il fallait prévoir une concertation permettant une découpe pour ainsi dire négociée et consentie (donc formellement respectueuse de l'autonomie des collectivités).

C'est la fonction des CTAP, nœud de la réforme, qui est l'objet premier de la loi NOTRe.

Le texte originel de loi NOTRe est bien peu disert sur la culture (deux articles, n°28 et 29). Il n'évoque même pas les CTAP (créés par la loi MAPAM). Mais, bien évidemment, il contient implicitement, par son silence même, un fort investissement de responsabilité des CTAP : la loi dit le minimum, laissant ici les décisions aux collectivités, lesquelles, pour ainsi dire, se dicteront leur propre loi, territoire par territoire, région par région.

Très logiquement, des amendements ont explicité les silences et proposé l'obligation de CTAP culture (et sport) et de leur confier l'obligation de concevoir des "conventions" ou "schémas" de politiques culturelles territoriales, pour les uns prescriptifs, pour les autre simplement incitatifs.

Le débat parlementaire dira ce qu'il en sera (examen prévu en juin), mais d'ores et déjà on peut anticiper une forme ou une autre d'incitation à la "décantation" (Marie-Christine Blandin, sénatrice) quant à la spécialisation des compétences. Les CTAP seront alors non des lieux du partage de la responsabilité culturelle au sens où cette responsabilité serait portée en commun, mais des lieux de découpage (un autre sens du partage) de cette responsabilité.

On peut se féliciter de la décision de « faire confiance aux élus » pour se partager, dans le cadre d'une discussion d'égal à égal, l'organisation territoriale des responsabilités culturelles de manière respectueuse des différences de territoires et de leur histoire. Tout en sachant par ailleurs que cet "égal à égal" est bien difficile à codifier par la loi.

Ainsi, la composition des CTAP pose un certain nombre de questions.

Les CTAP sont placés sous l'égide des présidents de régions, qui les convoquent et en fixent les ordres du jour, avec ou sans présence de l'Etat (une présence serait obligatoire en cas de transfert d'une compétence de l'Etat à une collectivité, selon la possibilité instituée par la loi MAPAM).

Ces régions seront donc les treize grandes régions dont la carte et le principe viennent d'être votés. Or on pourrait imaginer, à la manière des Solima, des périmètres territoriaux non définis d'avance et pas forcément identiques à ceux des régions et peut-être chevauchant certaines d'entre elles via la prise en compte d'autres notions de signifiance territoriale comme les bassins de vie, ou bien des périmètres infrarégionaux ou encore supranationaux (transfrontalier, par exemple).

Par ailleurs la composition des CTAP est assez particulière en ce qu'elle favorise grandement la représentation de EPCI, au détriment, disent certains, des communes et notamment des communes rurales.

Au final, on aboutit à une forme de paradoxe : en maintenant par exception un secteur de compétence partagée, la loi NOTRe réintroduit le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités. Mais par la CTAP (loi MAPAM), elle tend à border ce principe par l'obligation d'une concertation aboutissant à une forme d'abandon de cette même liberté.

Questions. Faut-il ou non canaliser par avance, par la loi, les discussions des CTAP et fixer a priori leur périmètre géographique ? Faut-il parler de culture dans les CTAP ? Faut-il des CTAP culture ? Faut-il des schémas ou conventions pour les politiques culturelles ? Faut-il une présence obligatoire de l'Etat dans les CTAP, sachant que les enjeux culturels, pour locaux qu'ils soient, sont aussi toujours nationaux ? Faut-il prévoir d'avance, par la loi, que les industries culturelle et créatrices relèvent de régions, l'EAC des EPCI, la lecture publique des départements, etc. ? Faut-il même penser par secteurs ? Ne faut-il pas penser, à l'instar de la FNCC, que la culture relève d'une responsabilité partagée et non de compétences délégables ou transférables ? Les questions sont infinies, car c'est là le cœur – inexplicité – de la loi NOTRe quant à ses implications culturelles. C'est sans doute la pratique qui décidera, non la loi. D'où son caractère laconique.

Le Guichet unique. C'est l'autre article de la loi NOTRe (n°29) concernant la culture. Il s'agit d'instituer par la loi la possibilité de confier à une seule collectivité la gestion de l'examen des demandes de subvention et leur versement.

De l'extérieur, le principe du guichet unique apparaît simplement comme une vertueuse simplification administrative : ne pas exiger que les porteurs de projets soient mis dans l'obligation de réaliser trois, quatre, cinq dossiers différents de demande d'aide – une perte de temps non négligeable.

Des réserves fortes ont cependant été émises. Les collectivités se voient mal confier à d'autres l'emploi de leurs budgets. Les professionnels restent attachés à la pluralité des interlocuteurs, gages pour eux de liberté de création.

Par ailleurs, il n'est pas interdit d'avoir le soupçon que le guichet unique n'ait été introduit (ou ne serve a posteriori) pour conforter une forme de prise de tutelle d'une collectivité ou d'une autre et sur un champ de la culture particulier. Un argument d'autant plus sensible que, si sur les domaines du service culturel (lecture publique, patrimoine, éducation artistique et culturelle, industries culturelles…) le guichet unique peut souvent être consensuellement envisagé, en revanche, concernant des secteurs de projets dans lesquels l'autonomie de chaque collectivité est plus fortement revendiquée (spectacle vivant, festivals, commande publique…), les choses apparaissent plus difficiles. Or ce sont les domaines essentiels de la subvention.

Aujourd'hui, le ministère semble en accord avec les professionnels du spectacle vivant pour affirmer que le guichet unique ne peut être qu'un outil et non une finalité.

Note interne du 19 janvier 2015

Loi NOTRe adoptée au Sénat

Le Sénat a adopté le texte de loi NOTRe après examen des articles concernant la culture (n°28 et 29), vendredi 23 janvier.

La version finale (transmise par le Sénat aux députés) correspond d'assez près aux vœux de la FNCC : maintien de la compétence partagée, création d'un CTAP culture, mais ni obligation de "schéma" ou "convention" (qu'ils soient incitatifs ou prescriptifs), ni obligation de financement, ni précision de compétence à assumer pour telle ou telle type de collectivités (par exemple l'enseignement artistique pour les EPCI ou les industries culturelle pour la région…).

1. Droits culturels. A noter l'adoption d'un amendement (écologiste) faisant entrer les droits culturels dans le champ de la compétence partagée culture. Ce qui correspond étroitement avec le Document d'orientation politique de la FNCC de 2012.

Texte de l'amendement : « Sur chaque territoire, les droits culturels des citoyens sont garantis par l'exercice conjoint de la compétence en matière de culture, par l'État et les collectivités territoriales. »

Cet amendement répond à la double nécessité : rassurer en affirmant la place de l'Etat et qualifier en précisant la légitimité d'une action conjointe.

Sur le premier point, la référence à la garantie des droits culturels est une forme d'obligation pour l'Etat mais aussi pour les collectivités de garantir que s'effectue le partage de la responsabilité culturelle. C'est en quelque sorte une transposition éthique de l'idée de l'ARF sur une compétence culture "obligatoire".

A noter que cette notion de "responsabilité culturelle partagée", propre à la FNCC, est entrée dans la langue culturelle des sénateurs. Michel Mercier : « La CTAP culture doit ainsi être le cadre privilégié de l'exercice concerté d'une responsabilité partagée en matière culturelle. Avec la CTAP culture, les collectivités territoriales disposeront désormais d'un outil de dialogue qui leur permettra de concilier liberté d'administration et responsabilité collective dans la conduite des politiques culturelles. »

Sur le deuxième point, ce commentaire du sénateur Jean Desessard : « Pour le qualifier, quoi de plus légitime que de préciser notre engagement collectif de respecter les principes de politique culturelle que la France a ratifiés au niveau international et déclinés dans les conventions de l'UNESCO sur la diversité culturelle. »

Catherine Morin-Desailly est favorable à l'amendement "droits culturels", tout en rappelant les difficultés budgétaires des petites collectivités.

A noter que cet amendement donne d'une certaine manière force de loi au texte de l'Unesco sur la diversité culturelle. Ce qui est un vœu partagé à la FNCC (et qui aura sans doute des implications quant aux politiques européennes concernant le numérique et les questions de contrats économiques touchant les industries culturelles, notamment le cinéma).

2. La compétence partagée culture, sport et tourisme (article 28) est adopté.

3. Adoption du principe d'une CTAP culture (ajout à l'article 28). Texte de l'amendement : « La conférence territoriale de l'action publique définie à l'article L. 1111-9-1 comprend une commission de la culture, une commission du sport et une commission du tourisme. »

Amendements supprimés ou retirés : suppression de la compétence partagée, imposition de financement obligatoire (Sylvie Robert) et "schémas" culturels.

A noter sur ces schémas la réponse du rapporteur du texte de loi, Jean-Jacques Hyest : « Faut-il que la CTAP se substitue aux collectivités ? La CTAP est une instance de concertation [pas de décision]. Elle n'est pas compétente pour élaborer un tel schéma. »

4. Le CCTDC ne sera pas inscrit dans la loi.

5. Un amendement faisant siéger les sénateurs dans les CTAP est adopté. Cet amendement, nouveau, n'a pas été discuté à la FNCC, mais fait positivement écho à cette idée de la FNCC que la culture, même au travers de l'action culturelle locale, relève d'une responsabilité nationale.

En revanche, la composition des CTAP, fixée par la loi MAPAM, n'a pas fait l'objet d'amendement quant à la représentation des collectivités. Certains estiment, non sans raison, que la liste des membres fait la part belle aux EPCI au détriment des communes. Pour sa part, la FNCC est réticente à la présidence des CTAP par les régions.

Guichet unique, article 29. A part l'ajout de l'Etat comme délégataire possible pour « l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions, par convention », l'article 29 est adopté sans modification.

Sur ce point,la FNCC semble réticente à l'idée qu'une collectivité puisse gérer le budget d'une autre, sans toutefois remettre en cause l'intérêt d'une évaluation collective des demandes d'aides.

Note interne du 26 janvier 2015

COMMUNIQUÉ

du 10 février 2015

La FNCC salue le travail du Sénat sur la loi NOTRe

Pour la FNCC, la culture relève non d'une compétence mais d'une responsabilité partagée par l'ensemble des collectivités. Pour ses élus, la réforme de l'organisation territoriale que va opérer la loi NOTRe doit promouvoir l'impératif éthique et politique du soutien à la culture.

Pour ce qui est des articles concernant la culture, il faut rendre hommage au travail du Sénat sur la loi NOTRe et tout particulièrement à celui de sa commission Culture, Education et Communication présidée par Catherine Morin-Desailly. Grâce à une concertation approfondie avec les associations d'élus – la FNCC a été auditionnée en tout premier lieu, en amont de son envoi de plusieurs contributions écrites –, le texte adopté fin janvier pour être transmis à l'Assemblée nationale a enrichi le projet de loi sans pour autant aller à l'encontre de la liberté et de la volonté politique des élus locaux. C'est cette volonté d'assurer la continuité des politiques culturelles dans le respect de l'autonomie des assemblées élues que Catherine Morin-Desailly est venue exposer à la FNCC, lors de son séminaire du 21 janvier 2015, juste avant l'adoption du texte au Sénat.

La FNCC se félicite d'un texte à la fois équilibré et ambitieux en ce moment où l'ensemble des responsables politiques de notre pays prend vivement conscience que la culture n'est pas qu'affaire de plaisir, de création d'emplois et de richesses ou d'excellence et de rayonnement mais bien avant tout le ferment même du partage des valeurs républicaines et de la cohésion nationale.

Aux côtés du sport et du tourisme, la culture relève désormais d'une "compétence partagée" par toutes les natures de collectivités. Pour rendre ce partage concret, la présidente de la commission culture du Sénat a fait adopter un amendement prévoyant que les Conférences territoriales de l'action publique (instituées par la loi MAPAM) se doteraient de commissions spécifiquement dédiées à la culture. Ces CTAP culture seront garantes de la continuité des politiques culturelles non en contraignant les collectivités, *via* l'imposition d'un schéma territorial de l'action culturelle publique, mais en les engageant à des collaborations librement consenties et, de ce fait, respectueuses des spécificités territoriales.

Par ailleurs, si la FNCC émet quelques réserves sur la présidence des CTAP et sur leur composition (notamment quant à la modeste représentation des communes, pourtant acteurs de base de la démocratie territoriale), en revanche elle acte avec satisfaction la perspective d'une participation des sénateurs à ses travaux. Cette présence contribuera à placer les décisions culturelles locales à l'horizon national qui doit être le leur.

Un autre amendement adopté est d'une grande portée, car il place les politiques culturelles publiques dans l'esprit de la reconnaissance de la dignité culturelle de chacun. En inscrivant que l'Etat et les collectivités territoriales, ensemble, sont les garants des "droits culturels" des personnes, c'est un acte très fort qu'a réalisé le Sénat. Désormais, les droits culturels font partie des droits fondamentaux.

Mais soyons pragmatiques : assumer l'exercice effectif des droits culturels de chacun suppose des ressources que la baisse massive des dotations de l'Etat aux collectivités, prévue par le Gouvernement, hypothèque lourdement. Sans nier la nécessité que les collectivités participent à la réduction de la dépense publique, son montant comme ses modalités doivent être reconsidérés.

Enfin, la loi prévoit la possibilité de l'instauration d'un "guichet unique" pour l'examen et l'octroi des subventions. Si l'idée paraît vertueuse dans sa volonté de simplifier les procédures, elle peut avoir un effet défavorable sur la liberté de création, laquelle est fortement liée au pluralisme des cofinancements. Il est par ailleurs difficilement concevable, sauf exceptions, qu'une collectivité confie à une autre l'usage de ses propres crédits. Pour autant, ce guichet unique n'est qu'une possibilité, non une règle, ce qui en restreindra la portée.

Au terme d'un débat inauguré voici déjà plus de cinq ans et que la FNCC a suivi avec une extrême attention, le Sénat, mobilisé par sa commission Culture, a décisivement contribué à faire de la culture ce qu'elle est : une responsabilité politique partagée que chaque collectivité doit assumer au bénéfice de tous nos concitoyens et au bénéfice de l'unité républicaine de notre pays. Nous espérons qu'à son tour l'Assemblée nationale confirmera la voie tracée par les sénateurs.

Le Président
et le Conseil d'Administration de la FNCC

VERS LA "PETITE LOI" NOTRe : EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE PAR LES DÉPUTÉS

Début de l'examen de la loi NOTRe à l'Assemblée nationale

Le 4 février 2015, avant l'ouverture de la discussion en séance publique à partir de 17 février jusqu'au 7 mars (pour 17 séances), la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté huit amendements qui défont quasi intégralement ceux votés par le Sénat (texte transmis aux députés le 28 janvier). La version provisoire du texte qui sera soumise au vote des députés en première lecture (procédure accélérée) a plus ou moins tenu compte des avis et discussions des commissions concernées. La discussion de la commission culture, qui s'est déroulée le 3 février, a été précédée par la présentation du rapport pour avis de son rapporteur Stéphane Travert, lequel a notamment auditionné la FNCC fin janvier. Présentation des huit amendements culture adoptés par la commission des lois (rapporteur : Olivier Dussopt) et extraits des discussions des députés de la commission culture.

AMENDEMENTS RETENUS

1. Modification de l'intitulé du chapitre IV

Cet amendement d'Olivier Dussopt résume, par modification de l'intitulé du chapitre IV, une part essentielle des amendements adoptés en commissions des lois. Il rejette notamment la formule de "guichet unique" (article 29) pour lui substituer son contenu : « regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions ».

L'intitulé transmis par le Sénat était le suivant :

> Chapitre IV
>
> Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques

Le nouvel intitulé, qui ajoute aux compétences "partagées" (article 28), outre la culture, le sport et le tourisme, la vie associative et la promotion des langues régionales, serait le suivant :

> Chapitre IV
>
> Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, de la vie associative, du tourisme et de la promotion des langues régionales et du regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions.

2. Suppression des droits culturels

Cet amendement de suppression défait l'une des décisions les plus fortes du Sénat concernant la culture. L'article supprimé (déposé par les sénateurs écologistes) est le suivant (article 28A) :

Article 28 A (nouveau)

Sur chaque territoire, les droits culturels des citoyens sont garantis par l'exercice conjoint de la compétence en matière de culture, par l'Etat et les collectivités territoriales.

L'introduction des "droits culturels" et, par référence, de la Convention de l'Unesco sur la diversité des expressions culturelles, constitueraient la base d'un renouvellement radical du principe des politiques culturelles.

D'une part cette inscription des droits culturels des citoyens dans les droits fondamentaux concernait à la fois les publics dits "éloignés" (réaffirmation du principe de la démocratisation culturelle) mais aussi reconnaissait implicitement le multiculturalisme de la société française *(voir l'article dans ce même supplément législatif de la Lettre d'Echanges)*.

D'autre part, en exigeant que ces droits culturels soient garantis par l'Etat et par les collectivités, implicitement encore, il y avait l'idée d'une obligation de soutien. C'était ainsi une manière positive, dans le sens de ce que la FNCC appelle la *responsabilité culturelle partagée*, de répondre à la nécessité de préserver la continuité des politiques culturelles territoriales.

Discussion des députés de la commission culture

Pour Annie Genevard (UMP), si on peut « souscrire à cette affirmation de principe », cela n'a pas de sens « si elle n'est pas assortie des moyens correspondants ». Sur l'autre aspect de l'article, Colette Langlade (SRC) note que l'obligation de garantie par l'Etat et les collectivités permettra que « ce couple continue de vivre ».

Mais la question est aussi sémantique. Pour Stéphane Travert (SRC), le terme de "droits culturels" est imprécis. C'est donc « une déclaration de principe dépourvue de toute sanction ». Le président de la commission culture, Patrick Bloche (SRC), argumente la suppression de l'article dans le même sens : « Honnêtement, je ne vois pas à quoi correspond cette notion. On peut parler de droit ou d'accès à la culture pour tous, mais les droits culturels des citoyens ne sont, à mon avis, définis dans aucun texte en tant que tels. Il est donc difficile d'y faire référence. »

Enfin, Stéphane Premat (SRC) souligne l'ambivalence du terme de droits culturels et son écho communautariste : « Il y a une ambiguïté qui pourrait faire référence aux droits des minorités culturelles, notion qui est défendue au sein du Conseil de l'Europe. Il faut veiller à ne pas basculer dans un débat que nous ne maîtriserions pas. »

Voir page 81 la dicussion au Sénat.

3. Extension des compétences partagées

Les sénateurs écologistes avaient tenté, en vain, d'étendre le champ des compétences partagées (dont débattent les Conférences territoriales de l'action publique) à la vie associative. Le Sénat n'a pas suivi leur avis, estimant que le soutien aux associations relevait simplement d'un moyen au service des compétences culturelles, sportives et touristiques.

L'amendement non seulement réintroduit la vie associative mais y ajoute deux autres dimensions, l'une très vaste – la jeunesse – et l'autre au contraire bien précise : l'éducation populaire. Cette réaffirmation dans la loi de la légitimité de l'éducation populaire représente un choix majeur qui, dans le domaine culturel, pourrait signifier un retour sur la démarcation jusqu'ici opérée entre politiques culturelles et politique socioculturelles.Texte de l'amendement :

Dans l'article 28, à l'alinéa 2, après les mots "de tourisme", insérer les mots : "de jeunesse, de vie associative et de l'éducation populaire",

Discussion

Même si le rapporteur pour avis estime que le soutien aux associations relève « davantage d'une modalité d'exercice d'une compétence que d'une compétence en tant que telle », la commission s'est rendue aux arguments en faveur de l'inclusion de la vie associative dans les compétences partagées. Barbara Pompili (Groupe écologiste) : « Empêcher certaines structures associatives de bénéficier de financements croisés serait se priver de solutions innovantes et d'acteurs de terrain au service de l'intérêt général. Pensons aux associations œuvrant dans le champ de l'éducation populaire, de l'environnement, de la citoyenneté, de la lutte contre le racisme ou contre les violences. »

Gilda Hobert (RRDP) : « Permettez-moi de nourrir quelques inquiétudes concernant les politiques relatives à la jeunesse et à la vie associative, dont la répartition dans ce texte n'est pas clairement établie. Il me semble nécessaire qu'elles demeurent des compétences partagées au regard des nombreuses actions mises en place par les collectivités. »

4. Suppression de la CTAP culturelle

Dans le but d'assurer la continuité des politiques culturelles territoriales, le Sénat avait adopté un amendement obligeant les CTAP à instituer une "commission" spécifiquement culturelle, les CTAP culture (en revanche sa proposition de leur confier la mission d'élaborer des conventions culture n'a pas été adoptée, cette disposition étant jugée règlementaire et non législative).

Texte du Sénat :

Article 28

(1) Après le premier alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

(2) Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, d'action extérieure et de coopération internationale sont partagées entre les communes, leurs groupements, les départements, les régions et les collectivités territoriales à statut particulier.

(3) La conférence territoriale de l'action publique comprend une commission de la culture, une commission du sport et une commission du tourisme.

L'amendement d'Olivier Dussopt supprime le 3e alinéa relatif aux commissions (culture, sport et tourisme). N'est pas non plus retenu l'ajout de la coopération internationale et de l'action extérieure aux compétences partagées.

Discussion

La commission culture n'a pas demandé l'abandon des CTAP culture. Au contraire. Stéphane Travert : « Je me réjouis que les sénateurs, un temps moins favorables aux CTAP soient aujourd'hui à ce point convaincus de la nécessité de renforcer leurs missions qu'ils créent des CTAP dédiées à la culture et au sport. » Annie Genevard : « Je souscris à la proposition de créer une commission dédiée à la culture au sein des conférences territoriales de l'action publique. Toutefois, je m'interroge sur la gouvernance. Le glissement de tutelle de la culture vers la région laisse craindre un effacement de l'État que j'estime dangereux. » Réponse du rapporteur sur cette crainte : « Aujourd'hui, c'est la région qui est chef de file, la CTAP ayant pour rôle d'apporter coordination et mise en œuvre équitables sur le territoire. Elle va également gérer les compétences et les moyens de l'action culturelle sur l'ensemble du territoire français. »

5. Suppression de la présence des sénateurs dans les CTAP et du rôle de veille des CTAP sur la continuité des politiques publiques

A noter que la suppression de la mention sur la continuité des politiques publiques s'explique par un autre amendement qui rend l'exercice de compétences partagées obligatoires d'un point de vue financier (cf. point suivant n°6, amendement CL432).

Article supprimé :

Article 28 bis (nouveau)

(1) L'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

(2) 1° Après le deuxième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

(3) Elle veille à la continuité des politiques publiques en matière de culture, de sport et de tourisme et à leur mise en œuvre équilibrée dans l'ensemble des territoires. » ;

(4)2° (nouveau) Après le 8° du II, il est inséré un 9° ainsi rédigé :

(5) « 9° Les sénateurs de chaque département.

Discussion

Reprenant une formule de la FNCC, Jean-Pierre Allossery (SRC) approuve le fait « d'affirmer que nous avons tous une responsabilité en partage » en matière de culture et donc cet article 28bis qui confie « aux conférences territoriales de l'action publique le soin de veiller à la continuité des politiques publiques en matière de compétences partagées, et à leur mise en œuvre équilibrée, cohérente et articulée sur l'ensemble des territoires, en fonction de leurs particularités. » En revanche, l'entrée des sénateurs dans les CTAP ne s'impose par pour Stéphane Travert : « Pourquoi n'autoriserait-on pas la présence des députés, qui sont aussi des élus nationaux et qui ont leur mot à dire sur l'action culturelle ? » Auquel cas, « il serait alors très difficile de s'entendre. »

6. Obligation de financement

Défendu notamment par Alain Rousset (président de l'ARF) sous le terme de "compétence obligatoire partagée", cet amendement en reprend la substance et en précise le champ spécifiquement culturel.

Insérer après article n°28bis :

Les régions, les départements et les communes, ou leurs groupements si la compétence leur a été transférée, contribuent financièrement au développement culturel de leur territoire. Le développement culturel inclut l'éducation artistique et les enseignements artistiques, le soutien à la création et à la diffusion artistique, le soutien aux pratiques et à l'action culturelle, la politique patrimoniale.

A noter qu'une telle obligation de financement de la culture par les collectivités est largement souhaitée par les professionnels, notamment par le Syndeac et les milieux du cirque, tant les inquiétudes sont grandes de voir la puissance publique se désengager. Elle est en revanche refusée par les associations d'élus.

Discussion

Il s'agit de l'amendement le plus sensible introduit par les

députés en commission des lois (et non en commission culture). Pour sa part, le rapporteur pour avis ne s'y est pas déclaré favorable, « car il y va de la libre administration des collectivités territoriales ». En revanche, François de Mazières (apparenté UMP) s'est prononcé en sa faveur, non de manière générale mais pour certains enjeux essentiels dont l'absence de visibilité peut faire craindre l'oubli.

7. Inscription du CCTDC dans la loi

Stéphane Travert fait adopter un amendement inscrivant le CCTDC dans la loi. Il deviendrait le Conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel. Cet amendement, déposé – et refusé au Sénat – a été proposé par Sylvie Robert.

La composition de ce CNCTDC est inchangée par rapport à l'actuel CCTDC. Il se voit ajouter une nouvelle mission (ci-dessous Art. L. 1231-3) : donner un "avis motivé" et public sur d'éventuelles délégations de compétences de l'Etat aux collectivités (possibilité introduite par la loi MAPAM). Il serait saisi par les CTAP, qui donnent une première validation (loi MAPAM). C'est ainsi un double contrôle dont on peut estimer qu'il se justifie dans la mesure où toute délégation de l'Etat relève de l'horizon national et non seulement régional (CTAP).

Le Sénat avait rejeté cet amendement au motif que la validation en CTAP était suffisante (surtout si les sénateurs des départements concernés y siégeaient, ce qu'avait souhaité le Sénat) et que l'obligation de cet avis motivé allait alourdir le processus de délégation.

Texte de l'amendement :

Après le titre II du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales, il est rétabli un titre III ainsi rédigé :

Titre III - Le conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel

Chapitre unique

Art. L. 1231-1. - Il est créé un conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel, placé auprès du ministre en charge de la culture et présidé par celui-ci ou son représentant.

Ce conseil est composé, pour moitié, de représentants des élus régionaux, départementaux et locaux et, pour moitié, de représentants de l'administration centrale du ministère chargé de la culture, de représentants de la direction générale des collectivités territoriales, de directeurs régionaux des affaires culturelles, d'un représentant du commissariat général à l'égalité des territoires et de personnalités qualifiées.

Art. L. 1231-2. - Le conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel émet des avis et des propositions sur tout projet de texte législatif ou réglementaire ayant un impact technique, juridique ou financier sur les politiques culturelles conduites par les collectivités territoriales.

Composition des CTAP
(Code général des collectivités territoriales)

- Le président du conseil régional (qui préside la CTAP : convocation et ordre du jour),
- Les présidents des conseils généraux,
- Les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région,
- Un représentant élu des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département,
- Un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département,
- Un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département,
- Un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département,
- Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne.

A noter que si tous les EPCI de plus de 30 000 habitants sont représentés, les collectivités de moindre densité (EPCI de moins de 30 000 habitants et communes) n'ont qu'un seul représentant.

Présence de l'Etat dans les CTAP

« Le représentant de l'Etat dans la région est informé des séances de la Conférence territoriale de l'action publique. Il y participe lorsque la Conférence donne son avis sur une demande d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'Etat dans le cadre fixé à l'article L. 1111-8-1 [loi MAPAM]. Il participe aux autres séances à sa demande. »

Art. L. 1231-3. - Le conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel est saisi par les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) sur toute demande de délégation de compétences de l'État par les collectivités territoriales. Le conseil rend un avis motivé qui est rendu public dans des conditions fixées par décret.

Art. L. 1231-4. - Les missions, la composition et les modalités de désignation des membres et de fonctionnement du conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel sont précisées par décret.

Discussion

Rejeté par le Sénat au motif d'un risque d'alourdissement des procédures, l'amendement d'inscription du CNC-TDC dans la loi procède de la reconnaissance de son utilité. Stéphane Travert : « Ce conseil a été créé de manière informelle en 1999 par Catherine Trautmann, son histoire montre que sa réunion effective dépend en grande partie de la volonté de chaque ministre. Ce qui ne me semble pas une bonne chose. » En effet, le CCTDC « a fait la preuve de sa grande utilité, et il sera d'autant plus utile à l'avenir qu'il va constituer le pendant national des "CTAP culture" au plan régional » (au demeurant non retenues par la commission des lois). « Je vous propose donc de l'institutionnaliser dans la loi. » Confirmation d'Annie Genevard : « Je suis membre de cette instance depuis plusieurs années et j'en constate l'utilité. Je souscris pleinement à cette proposition. »

8. Guichet unique : avis de la CTAP

Cet amendement présenté par Olivier Dussopt reprend celui du Sénat. Ajout par rapport à la version initiale : la délégation de « l'instruction et l'octroi » à une seule collectivité des « aides et subventions » doit faire l'objet d'un avis positif de la part de la CTAP. Ce qui accroche cet article à celui de la loi MAPAM disposant une possible délégation par l'Etat de ses compétences aux collectivités qui le souhaiteraient puisque là aussi, l'avis de la CTAP est nécessaire.

Texte de l'amendement :

Article 29. Dans les domaines de compétences partagées, l'Etat, une collectivité territoriale ou un EPCI peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées compétentes dans le même domaine.

Lorsque le délégant et le délégataire sont des collectivités territoriales ou des EPCI, la délégation est régie par l'article L. 1111-8.

Lorsque le délégant est l'État, la délégation est régie par l'article L. 1111-8-1.

Lorsque le délégataire est l'Etat, la collectivité territoriale ou l'EPCI qui souhaite déléguer sa compétence soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région.

Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué par la collectivité territoriale ou l'EPCI au représentant de l'Etat dans la région dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.

La délégation est décidée par décret.

La convention de délégation de compétence en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'exécution de la délégation. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat .

Discussion

Enfin, la quasi-totalité des députés de la commission culture se sont déclarés favorables au principe du guichet unique. Pour Sophie Dessus, cela « permettra de rationaliser les interventions et de simplifier la vie des artistes, des compagnies, des associations ou des collectivités qui disposeront de davantage de temps pour se consacrer à leurs activités ». Barbara Pompili y voit « un guichet unique, gage de lisibilité et de simplification ». Ce doute cependant de Marie-Odile Bouillé (SRC) : « Est-il compatible avec le fait que la culture relève d'une compétence partagée ? N'implique-t-il pas la notion de chef de file, en contradiction avec la compétence partagée ? » Seul Marcel Rogemont (SRC) conteste l'article 29 : « C'est une fausse bonne idée. Pour faire vivre leurs projets, les responsables d'associations doivent savoir comment s'ancrer dans telle ou telle politique menée par les collectivités territoriales. »

Lettre d'Echanges n°134 - février 2015

A PROPOS DES DROITS CULTURELS

La FNCC est particulièrement sensible à l'idée de la reconnaissance des droits culturels des citoyens. Une notion qui pourrait fonder un profond renouvellement des poltiques culturelles. Une notion qui, surtout, lui semble une réponse nécessaire à la violence d'intolérance qui s'est manifestée lors des attentats de début janvier 2015 contre Charlie Hebdo et contre hyper marcher cascher de la Porte de Vincennes. Retour sur son adoption en commission culture au Sénat et note sur les origines et les enjeux des droits culturels.

Inscription des droits culturels dans la loi ?

Le 23 janvier, lors de la discussion publique des articles de la loi NOTRe concernant la culture et du vote des amendements, le Sénat s'était prononcé en faveur d'un article nouveau, déposé par les sénatrices Marie-Christine Blandin, Corinne Bouchoux et le sénateur Ronan Dantec au nom du groupe écologiste dont la portée va bien au-delà de la seule réorganisation du fonctionnement de la démocratie territoriale. Cet amendement fait entrer pour la première fois dans la loi française la notion de *droits culturels*. C'est désormais au tour des députés de confirmer ce pas en avant dans la reconnaissance de la dignité culturel de chacun.

UN ARTICLE est inséré en amont de l'article 28 qui consacre la culture, le sport et le tourisme comme des "compétences partagées". Juste une phrase : « Sur chaque territoire, les droits culturels des citoyens sont garantis par l'exercice conjoint de la compétence en matière de culture, par l'Etat et les collectivités territoriales. »

Il ne s'agit pas d'une possibilité d'action, d'une forme d'organisation ou d'une incitation à l'articulation des compétences, mais de la garantie d'un droit. Pour ainsi dire, la loi NOTRe est devenue un véhicule pour inscrire les droits culturels parmi les droits fondamentaux – une perspective qui résonne aujourd'hui comme un avertissement : le déni culturel est facteur de mépris, de violence et d'exclusion.

Une garantie pour l'engagement public en faveur de la culture. Pour Jean Desessard, qui l'a défendu, cet amendement a également une portée décisive pour assurer le financement de la culture par la puissance publique, Etat comme collectivités. Citant le chercheur Jean-Michel Lucas, ardent défenseur des droits culturels – le partage de la responsabilité culturelle ne doit pas être un engagement « circonstanciel et aléatoire » –, Jean Desessard souligne que rien n'est « plus légitime que de préciser notre engagement collectif de respecter les principes de politique culturelle que la France a ratifiés au niveau international et déclinés dans les conventions de l'Unesco sur la diversité culturelle. »

A la lumière du texte de l'Unesco, en effet, la diversité culturelle comprend bien des choses, dont les arts, aux côtés des modes de vie, des croyances, du patrimoine, de la langue…, c'est-à-dire de tout ce qui contribue à forger l'identité des personnes et des groupes. Ainsi, si l'Etat et les collectivités sont mis dans l'obligation de garantir les droits culturels des citoyens, alors ils sont tenus d'assurer notamment le financement des politiques culturelles.

De ce point de vue, cet article précise ce que, de son côté, la FNCC appelle la "responsabilité culturelle partagée". Par ailleurs, il va plus loin que la proposition de l'Association de régions de France (ARF) de faire de la culture une compétence "obligatoire partagée" dans la mesure il n'oblige pas à l'exercice d'une compétence, c'est-à-dire une simple obligation de contribution financière, mais bien au respect d'un droit fondamental (la compétence n'étant alors qu'un moyen au service de ce droit).

La garantie des droits culturels relève d'une responsabilité. L'amendement parle d'ailleurs de « l'exercice conjoint » de la compétence culturelle par l'Etat et les collectivités : non seulement tous sont tenus de garantir le respect des droits culturels de chacun, mais ils sont tenus de le faire *ensemble*. On notera ici que le vocabulaire très novateur de la FNCC consistant à parler de "responsabilité culturelle" et non de compétence culturelle semble désormais profondément inscrit dans la parole publique. C'est ainsi que Michel Mercier (UDI) défendra, lors de la même discussion, le principe d'une CTAP culture (un amendement soutenu par Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission culture) en disant qu'elle doit être « le cadre privilégié de l'exercice concerté d'une *responsabilité partagée* en matière culturelle ».

Pour Jean Desessard, « la notion de compétence est à rapprocher de celle de responsabilité, ces deux notions pouvant se superposer. Par exemple, une collectivité bénéficiant d'une compétence est chargée de conduire une action relevant de cette compétence, mais peut voir sa responsabilité engagée au sens contentieux, tout comme au sens politique, puisque les citoyens peuvent penser : "c'est son devoir, mais elle ne joue pas son rôle". » Concrètement, on pourra désormais – si les députés suivent les sénateurs – rappeler à la loi une collectivité ou un gouvernement qui n'assumerait pas sa responsabilité vis-à-vis des droits culturels.

Le sénateur poursuit en développant synthétiquement les moyens de garantir les droits culturels et les objectifs que cette garantie vise. Le droit de chacun « à être reconnu dans son égale dignité » appelle des « politiques inclusives, co-construites et attentives » pour « faire humanité ensemble et utiliser au mieux l'argent public pour l'émancipation et l'épanouissement de chacun, où qu'il soit et d'où qu'il vienne ».

Peu de réticences. Sans doute le profond troublé créé par les attentats de début janvier, l'un visant des défenseurs de la liberté d'expression, l'autre des personnes pour leur seule appartenance religieuse, a fortement contribué à imposer l'évidence de la nécessaire affirmation de la dignité culturelle de chacun. De fait, la résistance à inscrire les droits culturels dans la loi NOTRe a été très modérée.

Sylvie Robert (PS) a souligné que, malgré le caractère "non normatif" de cet article – le rapporteur Jean-Jacques Hyest, suivi en cela par le Gouvernement, a en effet eu comme première réaction de reconnaître que « c'est une belle déclaration de principe, mais [qu']elle n'a aucune portée normative », d'où un premier avis défavorable –, « il est aussi très important de rappeler certaines valeurs pour faire progresser notre réflexion collective ». Une exigence de "progression" qui fait directement écho à l'exigence d'amplifier les idéaux de tolérance et d'ouverture portés par les rassemblements du 11 janvier en hommage aux victimes des attentats.

Pour sa part, Michel Mercier rappelle que Catherine Morin-Desailly a alerté le Sénat sur le risque que « la reconnaissance par la loi de ces droits culturels devienne un facteur d'aggravation de la situation des collectivités, notamment les plus petites », déjà aux prises avec de grandes difficultés budgétaires. Il ne faudrait pas, de ce point de vue, que ces collectivités subissent une double peine. Autrement dit la loi ne peut pas fixer des objectifs sans que ceux qui y sont astreints aient les moyens de les respecter.

Approche sociale des droits culturels. Enfin, le sénateur de Rhône-Alpes précise la manière dont il perçoit les priorités défendues par l'amendement écologiste : « remettre le public – ou plutôt "les publics" – au cœur des politiques publiques culturelles, qu'elles soient nationales ou locales, dans la diversité des territoires et desdits publics, notamment ceux dits "empêchés". » De là une identification de ceux dont les droits culturels ne sont pas respectés : les personnes handicapées, les familles pauvres et « des jeunes et des adultes isolés ». Ces "publics" doivent faire l'objet de politiques culturelles volontaristes « par l'Etat et les collectivités en matière d'accès et de diffusion de la culture, véritable ciment de notre société qui participe de l'émancipation des individus ».

Selon une telle approche, le respect de droits culturels converge avec le principe de la démocratisation culturelle et l'objectif de l'élargissement des publics. Les notions "d'accès" et de "diffusion" indiquent une volonté que tout un chacun, au-delà des clivages sociaux, doit bénéficier des œuvres de la culture.

Approche multiculturaliste. A ce titre, cette affirmation des droits culturels semblerait devoir prendre place dans la loi Création, architecture et patrimoine (LCAP) – la FNCC avait suggéré, sans succès, d'y introduire la référence aux

droits culturels et à la Convention de l'Unesco sur la diversité culturelle (2005). Cette dernière référence, faite par les promoteurs de l'amendement, relève d'une approche assez différente (mais non contradictoire) avec l'approche sociale.

La "cible" des « jeunes et adultes isolés » peut être comprise comme des personnes isolées de la République, de la reconnaissance publique (Jean Desessard a en effet parlé « de chacun, d'où qu'il vienne ». A la suite des attentats de début janvier, le philosophe Alain Renault *(le Monde du 14/01),* écrit qu'il importe de « constater lucidement qu'il n'existe rien, dans ce pays, qui s'apparente à une quelconque prise en charge politique des exigences d'un multiculturalisme tempéré. Nul droit individuel, ni liberté individuelle d'accéder à sa culture ne sont reconnus au citoyen français, sur le mode où l'avaient été d'autres droits fondamentaux comme les libertés d'opinion, de croyance ou encore d'expression. Ainsi n'existe-t-il en France, *de jure*, aucune forme de multiculturalisme, alors même que, de facto, le caractère multiculturel de la population est l'une des données collectives de notre vie. »

L'amendement écologiste serait de ce point de vue, quoique non de manière explicite, une première inscription de la reconnaissance du « principe de l'égale dignité et du respect de toutes les cultures » dans le droit français, en accord avec la Convention de l'Unesco, laquelle affirme un principe de souveraineté à portée économique (exception culturelle) : « Les Etats ont le droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire. »

Si l'amendement était retenu par les députés, ce droit économique deviendrait en France un devoir éthique et politique. Un devoir pour lequel la FNCC milite activement depuis l'adoption de son Document d'orientation politique de janvier 2013. Extrait : « Il nous faut aujourd'hui promouvoir une politique culturelle qui place la reconnaissance des droits culturels au fondement de son action et la dignité des personnes comme son objectif central. »

Le Lettre d'Echanges n°134 - février 2015

Aux sources des droits culturels

La nécessité d'assurer les droits culturels des citoyens tend à devenir une référence (controversée) pour les politiques culturelles. C'est notamment le cas pour le Document d'orientation politique de la FNCC (janvier 2013). La notion reste cependant complexe. Trop imprécise aux yeux de certains, elle porterait notamment des menaces de dérives communautaristes. Par ailleurs, les professionnels des arts et de la culture craignent qu'elle impacte négativement le principe de la liberté de création en obligeant à une offre à caractère identitaire. Autre réticence, celle d'orienter les politiques publiques vers les pratiques expressives citoyennes au détriment du soutien aux artistes. Cette présente note cherche à éclairer la notion de droits culturels à partir des très nombreux textes internationaux qui la fondent et à en souligner quelques enjeux.

LORS de l'examen de la loi NOTRe, le Sénat a adopté un amendement imposant aux collectivités territoriales, conjointement avec l'Etat, de « garantir les droits culturels des citoyens ».

Le 4 février, les députés de la commission des lois ont supprimé cet article (28A). L'Assemblée nationale discutera la loi NOTRe en séance publique à partir du 17 février et jusqu'au 5 mars.

La sénatrice écologiste Marie-Christine Blandin, à l'origine de l'amendement, a publié une tribune (notamment signée par Florian Salazar-Martin) demandant la réintroduction de l'article de loi sur les droits culturels. Pour elle, cet article permet en particulier de mettre les publics, via des politiques « participatives et co-construites » au cœur des politiques culturelles.

Par ailleurs, par l'association de l'Etat et des collectivités dans la responsabilité de garantie des droits culturels des citoyens, l'article 28A souligne la co-construction nécessaire des politiques culturelles entre le pouvoir national et le pouvoir local.

Enfin, l'exigence d'une « garantie » du respect des droits culturels par l'Etat et les collectivités contient aux yeux de certains l'idée d'une obligation de financement des uns et des autres – une obligation reprise par ailleurs dans un autre amendement adopté en commission culture par les députés.

Les droits culturels peuvent être interprétés en plusieurs sens. Pour les uns il s'agit du principe de démocratisation (accès pour tous aux œuvres). Pour d'autres, c'est la reconnaissance du fait multiculturel et de l'égale légitimité de toutes les cultures. Pour d'autres encore, c'est une meilleure reconnaissance des pratiques expressives citoyennes. A lire les textes, les droits culturels synthétisent ces trois interprétations et y ajoutent une interprétation économique (l'exception culturelle).

Selon le chercheur Jean-Michel Lucas, l'article de loi introduit par le Sénat permet de mettre la France en conformité avec ses engagements internationaux sur les droits culturels : « Notre pays est confronté à un grave problème de cohérence : comment nos partenaires vont-ils comprendre que, dans l'organisation interne de notre République décentralisée, nous rejetons ce que nous avons approuvé dans nos relations avec les autres Etats, au sein de l'Unesco ? Quelle valeur accordera-t-on maintenant, sur la scène internationale, à la parole de l'Etat français en matière culturelle ? » (lettre au président de la République)

Les textes, dont la France est signataire, sont les suivants :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme
- la Déclaration universelle sur la diversité culturelle (2001),
- la Convention de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003),
- la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005),
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (2005) dite "de Faro"

Il y a aussi, moins officielle, la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels.

Des députés ont exposé plusieurs arguments défavorables à l'article 28A.

- il s'agirait d'une déclaration de principe non normative car dénuée de sanction et qui, de ce fait, n'aurait pas sa place dans une loi.
- La notion de droits culturels n'aurait pas de définition assez précise.
- L'inscription des droits culturels dans la loi ouvrirait une perspective pouvant favoriser le communautarisme (allusion a été faite à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que la France ne veut pas ratifier).

On ne définit pas le "droit à la liberté d'expression", mais simplement "la liberté d'expression". Une fois définie, on en fait l'objet d'un droit pour tous. De la même manière, il n'y a pas lieu de définir les droits culturels en eux-mêmes, mais la culture. Celle-ci, une fois identifiée dans sa nécessité pour le développement humain, ferait l'objet pour chacun d'un droit.

Favoriser la gratuité ? De ce point de vue, il ne s'agit pas d'un droit "opposable", au sens d'avoir droit à… quelque chose, ce qui supposerait, par exemple, que la culture (aux sens des productions artistiques, en particulier) devrait être gratuite. C'est un droit à être ce qu'on est : un être culturel. Un droit existentiel comme la liberté d'opinion ou d'expression ou encore de circulation : ce dernier droit, par exemple, ne suppose pas la gratuité des transports de même que le droit d'expression ne suppose pas l'accès gratuit pour tous à l'édition, à la radio ou à la télévision.

Mais si la liberté d'expression est un droit de la personne au sens universel – un droit abstrait en ce qu'il est sans contenu : la garantie d'une possibilité universelle –, le droit à la culture, lui, est un droit pour ainsi dire "particulier" : c'est l'inverse exact d'un droit abstrait puisqu'il stipule implicitement qu'il n'existe pas de personne abstraite, mais des personnes toujours déjà engagées dans un univers, une tradition, un héritage spécifique. Le droit culturel sera alors celui de vivre cet univers singulier librement. Et également de s'en extraire.

Favoriser le communautarisme ? C'est ici que s'inscrit la plus forte opposition aux droits culturels : protégeant les identités, les droits culturels pourraient favoriser le communautarisme, le repli sur soi, voire une sorte de prosélytisme menaçant les droits culturels (des autres) par le simple fait d'exercer librement les siens.

Ici, la Déclaration universelle sur la diversité souligne le fait de la multiculturalité croissante de nos sociétés et plaide pour la défense du « pluralisme culturel ». La reconnaissance du pluralisme culturel est un barrage contre le communautarisme

Article 2 : « Dans nos sociétés de plus en plus diversifiées, il est indispensable d'assurer une interaction harmonieuse et un vouloir vivre ensemble de personnes et de groupes aux identités culturelles à la fois plurielles, variées et dynamiques. Des politiques favorisant l'inclusion et la participation de tous les citoyens sont garantes de la cohésion sociale, de la vitalité de la société civile et de la paix. Ainsi défini, le pluralisme culturel constitue la réponse politique au fait de la diversité culturelle. Indissociable d'un cadre démocratique, le pluralisme culturel est propice aux échanges culturels et à l'épanouissement des capacités créatrices qui nourrissent la vie publique. »

Tous les textes internationaux qui fondent les droits culturels sont conscients d'un éventuel mésusage "communautariste" ces droits. De là la deuxième facette des droits culturels, aussi importante que la première (le droit à vivre son identité culturelle) : le droit à choisir, à construire ses références culturelles.

Le droit culturel est ainsi le droit à être en mesure de bénéficier des autres cultures, de la diversité culturelle, par exemple pour mêler son propre héritage avec d'autres : de s'émanciper de son héritage culturel propre pour l'enrichir d'autres. Ou encore, au-delà de son héritage identitaire, de construire et de vivre la dimension culturelle hors de toute référence identitaire. Cette liberté vis-à-vis de la culture suppose de dépasser l'aspect identitariste de la culture sans nier les identités et, plus encore, en les valorisant, mais dans leur diversité. C'est là la valeur d'universalisme de la diversité culturelle.

La Déclaration de Fribourg est parfaitement claire sur ce point : « Toute personne a la liberté de choisir de se référer ou non à une ou plusieurs communautés culturelles, sans considération de frontières, et de modifier ce choix. Nul ne peut se voir imposer la mention d'une référence ou être assimilé à une communauté culturelle contre son gré. »

Origine des droits culturels. Pour devenir l'objet d'un droit (une notion à valeur juridique), il faut constater un déni de droit : en l'occurrence il s'agit de situations où des personnes, des communautés, des peuples sont spoliés de culture, et notamment de leur culture. La Déclaration de Fribourg explique ainsi que « les droits culturels ont été revendiqués principalement dans le contexte des droits des minorités et des peuples autochtones et qu'il est essentiel de les garantir de façon universelle et notamment pour les plus démunis ». Mais même dans nos sociétés, certaines populations subissent une discimination d'ordre culturel.

On peut ajouter qu'une des principales atteintes est celle contre la langue maternelle, la langue étant le principal véhicule de culture (« la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle » dit la Convention sur la diversité culturelle).

Cette origine des peuples en minorité menacés dans leur identité culturelle a donc accolé à l'idée de culture celle de "diversité culturelle" – une approche à l'opposé de l'affirmation très occidentale de l'universalité de la culture. Ou encore : la culture, c'est la diversité. En ce sens, les droits culturels sont la garantie de la défense de la diversité des expressions culturelles.

Les multiples sens du mot de "culture". Cette approche par la diversité confère à la culture une signification très large – bien au-delà de la culture au sens artistique ou patrimoniale du terme. Dès lors, les droits culturels relèvent de tout un ensemble de textes normatifs, que ce soit sur la langue, l'éducation, l'accès aux biens culturels, la liberté d'opinion, d'expression, de commerce, de croyance…

Ce qui est au départ de la Déclaration de Fribourg : il ne s'agit pas de créer de nouveaux droits mais de réunir sous une seule notion un ensemble des références trop disparates pour avoir un réel poids juridique : la Déclaration « estime que les droits culturels sont actuellement reconnus de façon dispersée dans un grand nombre d'instruments relatifs aux droits de l'homme, et qu'il importe de les rassembler pour en assurer la visibilité et la cohérence et en favoriser l'effectivité. »

La diversité culturelle. La culture est donc définie par sa diversité, à la fois comme diversité des cultures et diversité des modes d'expression de cette diversité. Il s'agit de reconnaître l'égale dignité de toutes les cultures et de l'ensemble de leurs modalités d'expression, qu'elles soient artistiques ou culturelles, savantes ou populaires, proches ou lointaines. Et aussi de les protéger et de les promouvoir que ses acteurs soient professionnels ou non professionnels.

Ici, la notion de droits culturels inquiète les artistes. Ils craignent que la reconnaissance des droits culturels n'entraîne un soutien public accru aux pratiques expressives en amateur, à leur détriment.

La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (Unesco) définit en effet de manière extensive (anthropologique) la diversité culturelle :

La notion de « "diversité culturelle" renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Ces expressions se transmettent au sein des groupes et des sociétés et entre eux. »

« La diversité culturelle se manifeste non seulement dans les formes variées à travers lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, enrichi et transmis grâce à la variété des expressions culturelles, mais aussi à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés. » Via la notion de diversité, les arts sont inclus dans un ensemble expressif large et varié. On peut considérer qu'ils perdent la position centrale.

La Déclaration de Fribourg emploie des formules très proches : « Le terme "culture" recouvre les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement. »

Nécessité de l'expérimentation culturelle. La Convention de Faro « reconnaît que toute personne a le droit, tout en respectant les droits et les libertés d'autrui, de s'impliquer dans le patrimoine culturel de son choix comme un aspect du droit de prendre librement part à la vie culturelle consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948). »

C'est là une exigence participative découlant de l'idée que chacun construit, nourrit "la culture". Elle n'est l'apanage d'aucune corporation ou d'aucun métier (ce qui n'exclut pas la reconnaissance de l'engagement et de l'excellence des professionnels – mais ceux-ci ne doivent pas être les seuls bénéficiaires de la reconnaissance publique).

La Déclaration universelle sur la diversité culturelle (article 5) : « Toute personne doit ainsi pouvoir s'exprimer, créer et diffuser ses œuvres dans la langue de son choix et en particulier dans sa langue maternelle ; toute personne a le droit à une éducation et à une formation de qualité qui respectent pleinement son identité culturelle ; toute personne doit pouvoir participer à la vie culturelle de son choix et exercer ses propres pratiques culturelles, dans les limites qu'impose le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

A suivre ce droit à participer à la vie culturelle et à expérimenter par soi-même les expressions artistiques, les pouvoirs publics se verraient dans l'obligation d'opérer un changement radical dans leur engagement en faveur des arts et de la culture, bien au-delà de la seule promotion de l'accès aux œuvres et aux services culturels, c'est-à-dire au-delà du principe de la démocratisation culturelle. De ce point de vue, l'Etat culturel serait sommé d'opérer une importante mutation de ses pratiques.

Nécessité économique (exception culturelle). Dans le même temps, le respect des droits de la diversité culturelle rejoint un point de vue fortement défendu par le ministère de la Culture qui s'avère être un soutien aux professionnels.

La première formulation de la défense de la diversité était celle de "l'exception culturelle" qui stipule que les biens et services culturels, s'ils peuvent aussi être des marchandises, ne sont pas des marchandises "comme les autres" en cela qu'ils sont porteurs d'identité. En tant que tels, ils ne sauraient être soumis aux seules lois de la concurrence. Ainsi est préservée et même recommandée la possibilité du soutien public aux arts et à la culture. De ce point de vue, tout accord commercial doit traiter les enjeux culturels séparément et de manière particulière.

Dans la Convention sur la diversité culturelle, l'Unesco se déclare « convaincue que les activités, biens et services culturels ont une double nature, économique et culturelle, parce qu'ils sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens et qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale. »

La Déclaration universelle sur la diversité culturelle (article 5) : « Les droits culturels sont partie intégrante des droits de l'homme, qui sont universels, indissociables et interdépendants. L'épanouissement d'une diversité créatrice exige la pleine réalisation des droits culturels, tels qu'ils sont définis à l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux articles 13 et 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. »

Déclaration universelle des droits de l'homme (article 27) : « Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur. »

Conclusion. Si les droits culturels portent des dimensions à la fois politiques (défense et promotion relèvent de la responsabilité politique), sociétale (question du multiculturalisme et donc du débat entre communautarisme, intégration, assimilation), économique (l'exception culturelle), juridique et des modalités de l'action culturelle (politiques participatives, valorisation des pratiques expressives citoyennes, etc.), leur principale dimension est éthique. Il s'agit de la reconnaissance de la dignité culturelle de chacun, quelle que soit sa culture, quelles que soient ses pratiques. C'est un horizon humaniste de reconnaissance de l'autre et d'affirmation de la valeur d'universalité de la différence.

La Lettre d'Echanges n°136 - mars 2015

Vers des élections intercommunales ? Le pour et le contre

Première lecture de la loi NOTRe à l'Assemblée nationale : le 5 mars, par 19 voix pour et 7 contre, les députés ont inscrit dans la loi, au chapitre du "renforcement des intercommunalités", le principe de l'élection au suffrage universel direct des exécutifs communautaires. Pour Annie Genevard (UMP), *« c'est probablement l'un des points les plus importants »* des débats. En cas d'adoption définitive, cette disposition pourrait impacter les politiques culturelles. Selon le DEPS, en 2010, le bloc communal assumait 73% de la dépense culturelle des collectivités, avec 4,6Mds€, de la part des municipalités, la dépense intercommunale étant de 1Md€.

ARTICLE 22 octies (nouveau) de la loi NOTRe : *« Les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes sont administrées par un organe délibérant élu au suffrage universel direct, suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2017. »*

Les modalités des délibérations entre élus conduisant au choix des exécutifs intercommunaux ont déjà été perçues comme peu propices au renforcement du lien entre les citoyens et leurs représentants politiques, d'où l'instauration, aux précédentes élections municipales, du "fléchage" des délégués communautaires. Une solution qui veut respecter la totale légitimité politique de la collectivité de plein exercice qu'est la commune tout en donnant davantage de visibilité démocratique aux communautés de communes.

La loi NOTRe, elle, a franchi le pas de l'élection directe, dans un premier temps symboliquement, puisque seul le principe en est affirmé, non le fonctionnement précis qui pourrait être différent selon les diverses natures des EPCI (communautés de communes, d'agglomération, communautés urbaines ou encore métropoles). Avec plusieurs arguments, certains d'ordre théorique – ce serait, par exemple, "le sens de l'histoire" ou, au contraire, une atteinte portée à la "brique de base" de la démocratie territoriale – et d'autres plus pragmatiques.

La transparence démocratique exigerait des élections intercommunales spécifiques. Telle est la conviction de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, Marylise Lebranchu. Elle souligne que les citoyens « disent qu'ils votent aux municipales mais qu'après, de toute façon, les élus se mettent d'accord entre eux ». Dans le même sens, Nathalie Appéré (SRC) voit dans l'amendement une réponse à « la question essentielle du déficit démocratique de nos intercommunalités ».

Pour les tenants d'élections spécifiques pour les EPCI, cet appel à la clarté prend un force particulière avec la montée en puissance du rôle des intercommunalités, ce qui est précisément l'un des objets centraux de la loi NOTRe. Pour le député Florent Boudié (SRC), les politiques intercommunales constituent aujourd'hui l'essentiel des politiques de proximité. Elles ne sauraient donc être légitimement « conduites à l'ombre – et dans la discrétion – par des conseils communautaires et des présidents qui n'ont pas été directement choisis par nos concitoyens ». François de Rugy (écologiste) est catégorique : si les compétences des EPCI sont plus grandes et leurs budgets plus importants, alors « l'introduction du suffrage universel direct semble être une contrepartie logique ».

La nécessité d'un débat. Soulignant que l'article 22 octies ne pose qu'un principe dont les conditions de mise en œuvre feront l'objet d'un autre texte de loi, le rapporteur et défenseur de l'amendement Olivier Dussopt (SRC) fait valoir qu'il a le mérite de programmer un débat pour ainsi dire "mûr". On ne peut pas dans le même temps vouloir encourager l'intercommunalité et en renforcer les moyens sans initier les conditions d'une discussion sur les élections intercommunales. « La question de la légitimité démocratique des conseillers communautaires se pose donc et chacun pourra défendre ses positions. »

Un débat qu'en revanche Jean-Frédéric Poisson (UMP) juge « faussé » d'emblée puisque ne serait discutée que la manière dont seront organisées ces élections et non leur existence même. A quoi Nathalie Appéré répond en avançant plusieurs hypothèses visant à montrer qu'il n'y aura pas forcément d'incompatibilité entre légitimité communale et intercommunale. Par exemple, « rien n'empêche d'envisager un double mode de désignation, avec, à la fois, des représentants des communes et des représentants élus sur une circonscription communautaire ». En écho, Marylise Lebranchu rappelle qu'elle a toujours défendu l'idée « d'un collège des maires ou de leurs représentants et d'une liste au suffrage universel direct ».

Pour sa part, Benoist Apparu (UMP) ne croit pas à une telle coexistence. Pour autant, tout en s'opposant à l'amendement, il convient que le débat est « tout à fait légitime » et que « le sens de l'histoire est que, probablement, les intercommunalités finiront par absorber plus ou moins l'ensemble des compétences des communes ».

L'avenir des communes. Tel est bien le cœur du problème. Pour certains, dont le secrétaire d'Etat André Vallini, le renforcement de l'intercommunalité garantit le salut des communes. « C'est parce que nous aimons les communes et que nous souhaitons les sauvegarder que nous voulons renforcer l'intercommunalité. » En revanche, le député Maurice Leroy (UDI) s'inquiète des conséquences de la loi NOTRe sur l'avenir des municipalités qui « seront confrontées au choix suivant : soit s'affaiblir à petit feu par la perte de nouvelles compétences, soit être étranglées financièrement ».

Jean-Marie Sermier (UMP) voit dans la loi une claire volonté d'écarter les communes de la vie intercommunale. Or, la commune est un repère essentiel « dans un environnement anxiogène. Elle suscite un sentiment d'appartenance fort, qu'on ne retrouve à aucun échelon national, sauf peut-être au niveau de notre pays. » Pour Martial Saddier (UMP), « cela conduira à la suppression des communes nouvelles, et des communes en général ». Un point de vue partagé par Marc Dolez (GDR) mais aussi par Sophie Dessus (SRC) qui met en garde contre « une obsolescence programmée des communes, dernier bastion qui préserve les valeurs de la République, dernier rempart contre l'obscurantisme ». Elle ajoute que le système de fléchage constitue à ses yeux une bonne réponse démocratique.

Une collectivité supplémentaire source de conflits ? Annie Genevard fait remarquer que cette nouvelle élection complexifierait encore un fonctionnement de la démocratie territoriale que le projet de loi avait pourtant pour ambition initiale de simplifier. Dans le projet de mutation de la nature de l'intercommunalité, « le premier étage de la fusée, c'était le fléchage ». Avec la loi NOTRe naîtra une collectivité supplémentaire : « Dites-nous en quoi, désormais, les structures intercommunales ne sont pas des collectivités comme les communes, les départements et les régions. Elles ont tout d'une collectivité nouvelle. »

Jean-Frédéric Poisson tire la conséquence d'une nouvelle entité politique « totalement déconnecté de l'échelon communal ». Soit l'intercommunalité reste l'outil des communes, soit on créera « entre les échelons communaux et intercommunaux des bagarres, ce qui, jusqu'à présent, a été évité, dans la plupart des cas du moins, grâce au mode de désignation ». Benoist Apparu redoute également la mise en compétition de deux élections sur un même territoire. Ce serait « une erreur profonde. C'est l'une ou l'autre, mais pas les deux. »

La Lettre d'Echanges n°135 - mars 2015

La "petite loi" NOTRe et la culture

L'examen en première lecture des plus de mille amendements déposés sur la loi de Nouvelle organisation territoriale de la République s'est étendu sur 17 séances échelonnées du 17 février au 6 mars. La version adoptée le 10 mars par 306 voix pour et 238 contre restitue très largement le texte initial que les sénateurs avaient fortement remanié fin janvier. En particulier en ce qui concerne les dispositions relatives à la culture.

DANS LA PREMIÈRE VERSION du projet de loi, déposée en juin 2014, seuls deux articles concernaient la culture. Le Sénat, par la voix de sa commission culture, a quadruplé le nombre des articles culturels. Après la discussion publique à l'Assemblée nationale du 6 mars, il en reste trois : le deux premiers quasi inchangés et un troisième inscrivant, contre l'avis du Gouvernement, le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) dans la loi. Le point sur les dispositions culturelles de la "petite loi".

Le périmètre des compétences "partagées". L'article 28 initial dispose qu'en exception à la fin de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, le sport, le tourisme et la culture font partie des compétences dont toutes les collectivités peuvent se saisir. Plusieurs autres domaines ont été proposés pour compléter ces compétences partagées. Au final, l'éducation populaire et la promotion des langues régionales y sont ajoutées, mais non la vie associative, la jeunesse ou encore la parité hommes/femmes.

Les droits culturels. De manière inattendue, le Sénat avait adopté un nouvel article (28A) ainsi rédigé : « Sur chaque territoire, les droits culturels des citoyens sont garantis par l'exercice conjoint de la compétence en matière de culture, par l'Etat et les collectivités territoriales. » La confirmation de ce choix par les députés aurait pu initier un profond renouvellement des politiques culturelles. Cela n'a pas été le cas. Tout en reconnaissant l'importance des droits culturels, ils se sont rendus à l'argumentation du rapporteur de la loi, Olivier Dussopt (SRC) : « La protection et la garantie des droits culturels mérite mieux qu'un article ou un amendement dans un texte sur l'organisation du territoire. C'est un engagement solennel et important que notre pays doit avoir, et je suis convaincu que sur tous les bancs, cet engagement est partagé. »

Pas de CTAP culture. Le Sénat avait voulu que les Conférences territoriales de l'action publique (instituées par la loi MAPAM) soient tenues d'organiser des commissions thématiques sur les compétences partagées, dont une commission culture. Les députés ont préféré laisser les collectivités libres de s'organiser comme elles l'entendent au sein des CTAP. Par ailleurs, les députés se sont prononcés contre la présence de sénateurs dans ces instances, ce que ces derniers souhaitaient, en particulier pour rester en phase avec les réalités des territoires sachant que la loi sur le non cumul des mandats leur interdit désormais de présider un exécutif local.

La question de la continuité des politiques culturelles. Autre amendement rejeté, celui prévoyant que « l'Etat veille à une mise en œuvre équilibrée des politiques culturelles sur le territoire », soit une sorte de garantie pour que les collectivités maintiennent leur engagement culturel. Cet amendement, qui faisait écho à l'idée de "compétence culturelle obligatoire" défendue notamment par l'Associa-

tion des régions de France et de nombreux professionnels, n'a pas été adopté au titre d'une volonté de décentralisation. Un point que Michel Piron (UDI) argumente ainsi : « En tant que décentralisateur, je crois que la culture, comme d'autres compétences, relève des intelligences territoriales partagées, à des degrés divers, qui seront sanctionnées ou récompensées par des scrutins divers. »

Le CNCTDC dans la loi. Défendu par Sylvie Robert (SRC), l'amendement inscrivant le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel – dénomination à laquelle s'ajoute dès lors le qualificatif "national" – a été retenu. Et ce contre l'avis du Gouvernement, Marylise Lebranchu considérant que « cette disposition n'est pas nécessaire pour que ce Conseil puisse valablement se réunir. En effet, les modalités d'organisation de ce conseil relèvent uniquement du domaine réglementaire. »

Depuis cet été, une réflexion était en cours tant au sein du ministère de la Culture que des associations d'élus qui composent le CCTDC, dont la FNCC, pour en accroître l'assise légale. En effet ce conseil est fondé sur un simple arrêté et donc largement soumis à la bonne volonté des ministres successifs. Mais la crainte de voir son fonctionnement alourdi par une officialisation trop forte avait conduit à renoncer à l'idée de l'inscrire dans la loi.

Les députés ont considéré que c'était là une avancée notable. Pour Olivier Dussopt, l'adoption découle du vote favorable en commission des lois. Pour Stéphane Travers (SRC), rapporteur pour la commission culture, « cette disposition permet à l'Etat d'afficher clairement son rôle de régulateur des politiques culturelles, et de porter la voix de l'État sur l'ensemble du champ culturel ».

Enfin, Annie Genevard (UMP), qui siège au CCTDC au titre de l'AMF, souligne que cette instance « existe déjà et fonctionne bien ; nous voulions simplement, avec cet article, assurer sa pérennité. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle instance, mais de sécuriser celle qui existe déjà, car elle est utile. »

A noter que si la composition du CCTDC reste inchangée (Etat et associations d'élus), son rôle est légèrement accru : le conseil devra rendre des "avis motivés" et publics dont il sera saisi, comme le prévoit la loi MAPAM, par les CTAP sur des décisions de délégations des compétences de l'Etat aux collectivités qui le souhaiteraient. De fait, ces délégations, impactent directement la gouvernance culturelle nationale en soustrayant à l'action de l'Etat certains de ses objectifs et de ses outils, comme par exemple les politiques de soutien au cinéma dans lesquelles les régions sont particulièrement actives. Le CCTDC jouera ainsi un rôle de veille sur l'engagement national sur les territoires. Ce serait par ailleurs la première occurrence de publicité donné à ses travaux.

Une question se pose. Après avoir renoncé, sous la pression des sénateurs, à créer un Haut Conseil des territoires (HCT) initialement voulu par la loi MAPAM – ce qui a conduit à instituer une nouvelle instance de concertation appelée le Dialogue national des territoires (sa première réunion a eu lieu le 10 février) –, les députés l'ont réintroduit dans la loi NOTRe. La fonction du HCT est d'être un lieu de concertation entre le gouvernement et les représentants des collectivités territoriales sur toutes les questions relatives à la gestion locale. Le CNCTDC y sera-t-il associé, et selon quelles modalités ?

Pour sa part, la FNCC avait au départ dit sa préférence pour qu'il conserve son autonomie. La question de pose à nouveau.

Guichet unique. Enfin, les députés ont conservé l'article 29, dit du "guichet unique" tout en ne retenant pas ce terme. Texte : « Dans les domaines de compétences partagées, l'Etat, une collectivité territoriale ou un EPCI peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions. »

Calendrier : engagé en procédure accélérée, le texte issu du vote en première lecture par les députés a été déposé au Sénat le 11 mars. Il devrait examiné en deuxième lecture fin avril et finalisé avant l'été.

La Lettre d'Echanges n°135 - mars 2015