

“LES FORMATIONS D’EXPERTS”
GROUPE TERRITORIAL

COMPTE-RENDU ÉTABLI PAR PASCAL BELON
DIRECTEUR DE CABINET ET DE LA COMMUNICATION
RESPONSABLE DES AFFAIRES CULTURELLES
MAIRIE DE CHASSE-SUR-RHÔNE

RÉFORME
TERRITORIALE ET
CULTURE : QUELLES
POLITIQUES
CULTURELLES POUR
DEMAIN ?

PAR FRANÇOIS DESCHAMPS

MARDI 28 SEPTEMBRE 2010
HÔTEL “BEST WESTERN” CHARLEMAGNE
LYON

RÉFORME TERRITORIALE ET CULTURE : QUELLES POLITIQUES CULTURELLES POUR DEMAIN ?

PAR FRANÇOIS DESCHAMPS, DIRECTEUR DES AFFAIRES CULTURELLES
D'UNE GRANDE COLLECTIVITÉ, PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION « CULTURES
ET DÉPARTEMENTS », ANIMATEUR DE LA NEWSLETTER « CULTURE »
POUR TERRITORIAL

PROGRAMME DE LA JOURNÉE DE FORMATION

4 THÈMES SERONT ABORDÉS AU COURS DE LA JOURNÉE :

MATIN

1. Éléments contextuels de la réforme territoriale : contexte territorial, contexte historique et culturel, contexte politique et administratif.
2. Les lois de réforme des collectivités territoriales : renforcement de la démocratie locale, pôle départements-région, pôle communes-intercommunalité, métropoles et communes nouvelles.

APRÈS-MIDI

3. Les moyens : dépenses et recettes, cofinancements et financements croisés.
4. Répartition des compétences entre les différentes collectivités : des compétences obligatoires et facultatives aux compétences exclusives et partagées.

I/ ÉLÉMENTS CONTEXTUELS

1) CONTEXTE TERRITORIAL

LES COMMUNES

C'est le noyau dur des collectivités territoriales françaises. Elles sont officiellement créées en 1789 mais leur existence remonte au XI^e siècle. En 1793, les communes constituent le plus petit découpage de l'État. En 1882, les maires sont élus au suffrage universel (sauf Paris, en 1977).

La France compte 36 682 communes dont 112 dans les départements d'outre-mer : ceci constitue plus de la moitié des communes de l'ensemble des pays de l'Union européenne. 40 % des communes de l'Union européenne se trouvent en France : aucun pays-membre de l'Union ne compte plus de 15 000 collectivités territoriales alors qu'il y en a 55 000 en France, qui constituent l'ensemble du fameux « millefeuille ».

LES DÉPARTEMENTS

Leur création date là encore de 1789. En 1800, ils deviennent des conseils généraux. Jusqu'en 1982, ce sont les préfets qui détiennent le pouvoir exécutif (fixe l'ordre du jour). Il n'y a pas d'administration territoriale : les dossiers et autres affaires courantes sont gérés par les personnels préfectoraux. Avec les lois de décentralisation (1982-1983), les conseils généraux deviennent des collectivités territoriales de plein exercice. On compte 101 départements en France : 96 en métropole et 5 outre-mer.

Les cantons constituent autant de subdivisions électorales : il y a 4 058 cantons et un conseiller élu par canton, renouvelable par moitié tous les trois ans. Parmi les compétences des Départements, on compte notamment : la voirie (1^{er} poste budgétaire en Investissement), l'action sociale (1^{er} poste budgétaire en Fonctionnement), la gestion des collèges, les transports routiers interurbains. Le président du Conseil général n'est pas élu directement mais au « 3^e tour » (par les conseillers généraux), ce qui fragilise un peu la fonction.

LES RÉGIONS

La création des régions françaises date du 2 mars 1982. Elles deviennent des collectivités territoriales de plein exercice en 1986, avec l'élection au suffrage universel des conseillers régionaux. La France compte 26 régions, dont 22 situées en France métropolitaine (en comptant la collectivité territoriale de Corse) et 4 régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion).

Les régions, par leur clause générale de compétence, ont un champ d'intervention large. Elles agissent principalement dans l'éducation (gestion des lycées), l'enseignement supérieur et la recherche, la formation professionnelle et l'apprentissage, le développement économique, l'aménagement du territoire et les infrastructures, le transport ferroviaire. De plus, elles disposent d'un droit à l'expérimentation et de l'utilisation possible du référendum local.

À partir de 1982, sont mis en place des contrats de plan entre l'État et les Régions. Aujourd'hui, il s'agit de contrats de projet qui font l'objet d'une négociation entre l'État et les Régions (programmation et financement de projets pluriannuels, généralement pour 7 ans).

L'INTERCOMMUNALITÉ

- Communautés de communes : elles ne sont pas soumises à un seuil minimum de population. La seule contrainte est la continuité géographique. [Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, modifiée par la loi du 12 juillet 1999 puis du 27 février 2002] *Conformément à l'article L.5214-16 du Code général des Collectivités territoriales, la communauté de communes exerce obligatoirement les compétences suivantes : actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté et aménagement de l'espace. Elle doit également exercer des compétences relevant d'au moins un des six groupes suivants : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; tout ou partie de l'assainissement.*

- Communautés d'agglomération : elles doivent comporter un minimum de 50 000 habitants, une commune d'au moins 15 000 habitants (sauf si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département) et être géographiquement d'un seul tenant et sans enclave.

[Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « Loi Chevènement »]

La loi impose aux communautés d'agglomération l'exercice de certaines compétences : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la Ville et le transport urbain. Dans d'autres domaines, elle octroie des droits mais laisse aux communautés davantage de latitude pour les exercer ou non : voirie, assainissement, eau potable, environnement et action sociale, équipements culturels et sportifs (3 compétences au moins parmi les 5 citées).

- Communautés urbaines : « Un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. »

[Loi « Chevènement » du 12 juillet 1999]

Lors de la constitution d'une communauté urbaine, les communes-membres transfèrent obligatoirement un certain nombre de compétences dans les domaines suivants : développement et aménagement économique, social et culturel : zones d'activité, équipements divers ; aménagement de l'espace communautaire : (schéma de cohérence territoriale-SCoT ou plan local d'urbanisme-PLU), transports urbains ; gestion de l'habitat social ; politique de la Ville ; services d'intérêt collectif : eau, assainissement, cimetières, abattoirs, marchés d'intérêt national ; environnement et cadre de vie : gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores.

Le concept même d'intercommunalité est lié à la volonté, exprimée dès la fin des années 50, de remodeler la carte des communes françaises mais qui n'a pas été couronnée de succès :

- 1959 : premier essai et bilan limité.
- 1970 : 350 fusions de communes seulement sont enregistrées (746 communes).
- 1971 : le 16 juillet, est promulguée la loi sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », qui institue le statut de commune associée.

La loi Marcellin a encouragé deux modes de rapprochement entre les communes : soit une fusion simple, soit une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées. La loi Marcellin est généralement présentée comme un échec en raison du faible nombre de fusions survenues par rapport au nombre de communes en France, d'autant plus qu'une partie importante de ces fusions ont ensuite été annulées.

[En 2009, on recensait seulement 710 communes associées.]

La loi Chevènement de 1999 est plutôt considérée comme une réussite (carottes financières et fiscales), avec l'instauration des EPCI : les établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération). On n'en compte pas moins de 18 504 aujourd'hui, dont 2 580 à fiscalité propre.

Les EPCI ont par nature des compétences « obligatoires » et des compétences « optionnelles » qui peuvent être ou non déclarées d'intérêt communautaire. Il existe par ailleurs des compétences « facultatives », comme la culture par exemple.

En matière culturelle, les communautés urbaines ont la charge du développement et de l'aménagement culturels (investissement et fonctionnement) quand la culture est déclarée d'intérêt communautaire.

Les communautés d'agglomération peuvent également décider d'élire la culture comme compétence facultative.

CULTURE : ÊTRE OU NE PAS ÊTRE INTERCOMMUNALE ?

Pourquoi et comment a-t-on transféré ?

En matière culturelle, il faut d'abord se défaire d'une vision manichéenne de l'espace intercommunal, avec d'un côté des communes centrales qui pousseraient au transfert d'équipements, et de l'autre des communes périphériques qui s'y opposeraient. En réalité les villes centrales sont parfois les plus réticentes à transférer de prestigieux équipements culturels...

L'essor du leadership intercommunal explique la tournure prise par la culture communautaire. Le consensus intercommunal est l'expression d'un rapport de forces et non sa négation. Imposer le transfert de la culture à l'agglomération suppose une capacité à transformer la vision que les protagonistes ont de la culture et de son rapport à l'intercommunalité. Cette capacité dépend de différentes variables : le temps long de la présence de la culture sur le territoire ; le retard culturel patent d'un territoire, qui permet d'envisager de fortes marges de progression ; la structure politique des jeux entre élus ; les possibilités (y compris financières) offertes aux leaders politiques locaux de compenser un accord dans un secteur par un compromis dans un autre.

L'importance du couple adjoint à la culture/directeur des affaires culturelles

Compte également le rapport particulier que le leader politique entretient avec la culture. La manière dont il a été amené à apprécier la culture en tant que secteur légitime d'intervention est ainsi un facteur déterminant. Faire de la culture une priorité ne va pas de soi : cela se construit, à la faveur du travail déterminé de certaines personnes (des médiateurs, tels qu'un élu motivé et un professionnel enraciné) qui puisse être compris au-delà du seul monde culturel. Enfin, quand on étudie les moteurs sur lesquels reposent les transferts, on découvre parfois des finalités qui échappent à la stricte motivation culturelle. On justifie alors l'intervention culturelle par des objectifs qui ne sont plus spécifiquement culturels : rayonnement territorial, intégration sociale, développement économique (nouvelle filière).

Quatre enjeux pour une politique culturelle du quotidien

Il y a quatre enjeux : un enjeu territorial, avec la reconnaissance de l'existence de territoires urbains plus larges que le territoire communal. Un enjeu artistique, qui reconnaît que les projets culturels ne se limitent pas à un territoire dont les frontières seraient étanches. Un enjeu territorial, avec un meilleur équilibre entre les centres d'agglomération et les communes périphériques, lesquelles se voient confier des manifestations qui se déroulaient auparavant dans les centres de communes. Enfin, un enjeu financier, qui aboutit à une meilleure répartition des moyens sur le long terme. Une intercommunalité culturelle réussie doit combiner tous les enjeux. Il est crucial d'assurer une politique culturelle du quotidien, c'est-à-dire de terrain, de proximité avec les usagers, mais aussi de la faire rayonner localement, nationalement, voire internationalement. Dans ce paysage, les élus ont un double rôle à jouer. Ils sont d'abord porteurs de « convictions ». Non seulement ils doivent convaincre de l'intérêt de l'intercommunalité et mais également que la culture se traite dorénavant à une échelle plus vaste que celle du territoire. Quant aux professionnels du secteur, ils doivent accepter le changement territorial qui induit un changement ou une évolution de leurs projets. Ils y sont prêts mais il manque néanmoins une dynamique des équipes sur le territoire. Il faut du temps et attendre que les mentalités évoluent encore.

D'une politique gestionnaire à une vraie politique culturelle intercommunale

On observe une grande différence entre la politique mise en place avant 2000 et aujourd'hui. Notamment parce que les communes avaient des compétences générales et qu'aujourd'hui, les EPCI ont des compétences spécifiques. On voit dans les titres des directeurs des réalités très diversifiées : il y a des choix très « gestionnaires », de grands équipements, de solidarité, de service public... Dans certaines agglomérations, les seuls transferts ont concerné les musées ou les écoles d'art avec un type d'approche sans réel contenu culturel. En même temps, cinq ans, c'est court pour basculer d'une politique gestionnaire et qui relève encore trop d'un « saucissonnage » territorial à une vraie politique culturelle intercommunale, avec de vraies compétences, de nouveaux modèles de politiques culturelles et davantage d'objectifs à atteindre. Il faut aussi changer de regard sur la définition de l'intercommunalité : par exemple, comment définir le territoire ? Est-ce la somme des communes ou est-ce un territoire à part entière ? Cette idée est importante car elle limiterait la mise en œuvre de projets communs si on privilégiait une redistribution des financements de projets par commune. Beaucoup de questions restent en suspens sur ce que doit ou ne doit pas être l'intercommunalité culturelle. Mais cela a au moins le mérite de placer la culture à l'agenda des agglomérations de communes et de créer une dynamique de réflexion.

De nouvelles politiques culturelles ?

Quant au contenu des politiques culturelles, une fois qu'elles ont été transférées à la communauté, le scénario de la permanence l'emporte souvent sur celui du changement. Cependant, le cadre intercommunal pousse à concevoir l'intervention culturelle, non en fonction de valeurs ou d'enjeux sectoriels et professionnels mais au regard d'une stratégie territoriale globale. C'est alors une logique transversale de décloisonnement qui prime : elle rapproche parfois la culture des projets et valeurs emblématiques du secteur dit socioculturel ou permet une coopération avec les milieux scolaires. L'éloge de la transversalité est plus le fait d'élus ou de techniciens que des professionnels (directeurs d'équipements culturels), souvent inquiets d'une certaine instrumentalisation de leurs activités. Ces professionnels sont d'ailleurs souvent moins présents dans les débats intercommunaux que les élus, qu'ils ne reconnaissent pas depuis longtemps comme des interlocuteurs pertinents et compétents. Cependant, les métiers qu'ils exercent (bibliothécaires, coordonnateurs d'écoles de musique) se transforment. La parole experte et les valeurs professionnelles sont moins assurées de leur domination ou, du moins, doivent surmonter avec succès l'étape de leur mise en discussion. En effet, la question des amateurs et des bénévoles (notamment dans le domaine des bibliothèques et des enseignements artistiques) est incontournable. Les écarts de situation au sein d'intercommunalités urbaines et mêmes rurales sont souvent tels qu'il ne peut être envisagé de reproduire intégralement le modèle professionnalisé des politiques culturelles tel qu'il s'est imposé en France depuis les années soixante.

L'intercommunalité nous fait changer nos habitudes

La politique culturelle est un facteur identitaire très fort pour les communes qui en avaient auparavant la compétence exclusive. Ce sont elles qui ont le plus de difficulté à transférer les compétences vers une structure supra communale. Mais il y a en même temps une prise de conscience de la valeur ajoutée apportée par elle, notamment dans la mutualisation des moyens ou la construction à plusieurs d'un projet, qui amène à s'interroger sur les besoins des acteurs de l'intercommunalité et par conséquent à repenser la conception d'un projet. Le rôle du DAC est de qualifier et de faire percevoir les enjeux de l'intercommunalité, de procéder à une analyse du travail des acteurs afin d'opérer des transferts de compétences adéquats. Actuellement, nous dressons une cartographie des équipements culturels pour déterminer les besoins et proposer des solutions aux populations qui n'ont pas accès à la culture. Pas nécessairement en créant de nouveaux équipements mais en développant les transports ou en faisant appel à des partenaires associatifs. L'intercommunalité, aujourd'hui, exige de modifier nos habitudes : travailler en réseau, repenser en profondeur les modalités d'action (qui sortent des murs du territoire communal et soient adaptées à un public très diversifié), trouver des partenariats inédits, mutualiser les outils, s'engager dans une réflexion collective d'action culturelle et d'accompagnement des projets, etc.

Reproduction des logiques nationales

Malgré tout, la tendance est de suivre la trace des « standards » des politiques culturelles nationales : forte sectorisation, tropisme des « équipements » labellisés par le ministère. Les savoir-faire, les méthodes, les modes d'organisation, les enjeux identifiés et les difficultés rencontrées paraissent assez peu changer d'un territoire à l'autre. On observe trois logiques de reproduction :

- la rhétorique du besoin (ce qui n'existe pas sur leur territoire mais qui existe ailleurs) ;
- le mécanisme du transfert de l'existant (équipements ou manifestations) ;
- la prise de compétence, afin de créer sur le territoire ce qui existe ailleurs.

Un vaste transfert de compétences culturelles ne signifie pas nécessairement, du moins dans un premier temps, un changement aussi radical des instruments d'action et des méthodes (ex. : politique des labels, professionnalisation des équipements). Ces dernières décennies, les évolutions ont rapproché les offres culturelles au sein des différentes catégories de communes. Le résultat constitue l'un des plus fameux paradoxes de la décentralisation : c'est avant tout par l'action des collectivités territoriales que les standards nationaux des politiques culturelles se sont déployés sur une vaste partie du territoire. Pour autant, au niveau des offres culturelles intercommunales, il y a de puissants facteurs de différenciation (liés au nombre de compétences transférées, à leur diversité).

- Les autres structures intercommunales
 - + Les syndicats : SIVU (syndicat intercommunal à vocation unique, créé par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ; 14 885 SIVU en 1999) et SIVOM (syndicat intercommunal à vocations multiples).
 - + Les GIP : groupement d'intérêt public (institués pour la première fois par l'article 21 de la loi 82-610 du 15 juillet 1982 pour les besoins du secteur de la recherche, les groupements d'intérêt public ont connu ces dernières années un développement très rapide dans tous les domaines de l'action publique).
GIP Culture : une personne morale de droit public, une durée limitée (10 ans) mais avec possibilité de prorogation, au moins un partenaire public et des partenaires privés.
La mise en place de ces groupements s'avère souvent très lourde.
 - + Les EPCC : établissement public de coopération culturelle (établissement public constitué par une collectivité territoriale ou un EPCI pour gérer un service public culturel et créé par une loi du 4 janvier 2002 dont les principales dispositions sont reportées aux articles L.1431-1 et suivants du Code général des Collectivités territoriales, depuis la loi du 22 juin 2006). Les activités de l'EPCC doivent présenter un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuer à la réalisation de la politique culturelle nationale.
Les EPCC permettent d'associer plusieurs collectivités territoriales et éventuellement l'État dans l'organisation et le financement d'équipements culturels importants. Ils offrent un cadre souple mais stable pour gérer des institutions permanentes.
L'établissement public de coopération culturelle offre une alternative à d'autres solutions juridiques :
 - le syndicat mixte, dans lequel l'État ne peut pas être associé ;
 - le groupement d'intérêt public (GIP) à caractère culturel, dont la durée est limitée ;
 - l'association Loi de 1901 ;
 - les régies, les sociétés d'économie mixte...
 Une quinzaine d'EPCC ont été créés entre 2002 et 2005.
La création des EPCC répondait à une volonté forte des collectivités territoriales d'être mieux associées à la gestion d'institutions de projets culturels mais le SYNDEAC (syndicat national des entreprises artistiques et culturelles) y était opposé en raison des conditions de nomination des directeurs de ces établissements, qui sont aujourd'hui nommés sur la base d'un appel à projet public.
Les EPCC sont composés d'un conseil d'administration (financement) et d'un comité d'orientation.
 - + Les « Pays » : catégorie administrative française d'aménagement à caractère géographique désignant un territoire présentant une « *cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi* » afin d'exprimer « *la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres* » et de permettre l'étude et la réalisation de projets de développement.
Ce statut a été créé en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADDT), dite « loi Pasqua » du 4 février 1995, modifié par la « loi Voynet » du 25 juin 1999.

Il existe 371 « pays » qui constituent autant de territoires de projet, qui ne coïncident pas forcément avec les limites administratives habituelles. Le Conseil de développement réunit les élus et les acteurs économiques, sociaux, culturels ou associatifs au sein d'un organe de réflexion sur la politique de développement du territoire à mener (mais il ne prend aucune décision officielle) ; il émet des avis, des propositions et accompagne les projets. Le conseil de développement concerne également les communautés d'agglomération.

La Charte de pays permet de fixer les enjeux et les objectifs du pays. En 2010, la loi Grenelle II ajoute que si un périmètre d'un SCoT « *recouvre en tout ou partie celui d'un Pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le PADD (projet d'aménagement et de développement durables) du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays* ».

Enfin, un Contrat de pays peut être signé entre le pays, l'agglomération, le département, la région ou encore l'État, lorsque les enjeux sont bien identifiés.

Le projet de réforme des collectivités territoriales, en cours d'examen au Parlement, prévoit la suppression du statut juridique des pays, ce qui n'empêchera pas les collectivités qui le souhaitent de poursuivre une coopération au sein de ces périmètres.

- + Les parcs : créés en France par un décret en date du 1^{er} mars 1967. Leurs territoires sont classés par décret du Premier Ministre pour une période de 12 ans renouvelable.

Un parc naturel régional (PNR) est créé par des communes contigües qui souhaitent mettre en place un projet de conservation de leur patrimoine naturel et culturel partagé sur un territoire cohérent (parfois en dehors des limites administratives classiques).

La création d'un parc nécessite une labellisation par l'État et doit concerner un territoire remarquable, dont il est souhaitable de protéger la qualité paysagère et le patrimoine naturel, historique ou culturel. La Charte d'un parc naturel régional définit le programme de conservation, d'étude et de développement à mettre en œuvre sur le territoire.

La plupart des parcs naturels régionaux sont gérés par un syndicat mixte ouvert élargi, composé par des élus des collectivités membres (communes, départements, régions) et parfois des partenaires socio-économiques.

- + Les autres divisions administratives de l'État

Pour la Région Rhône-Alpes par exemple : deux académies (Lyon et Grenoble), une direction régionale des Affaires culturelles, plusieurs zones classées au titre de la politique de la Ville...

2) CONTEXTE HISTORIQUE ET CULTUREL

La mise en place de la décentralisation, dans les années 80, a promu un partage territorial de l'art et du savoir entraînant, en parallèle, un mouvement de démocratisation de [l'accès à] la culture.

AVANT MALRAUX

Avant l'arrivée d'André MALRAUX au ministère de la Culture, on assiste à la mise en place de pôles culturels en province, sur l'initiative de Jeanne LAURENT, qui est nommée en 1946 sous-directrice des Spectacles et de la Musique à la direction générale des Arts et Lettres au ministère de l'Éducation nationale par Jacques JAUJARD. À ce poste pendant six ans, elle développe une politique de « *décentralisation dramatique* », désirant accroître la diffusion du théâtre en province, et le populariser.

Elle participe ainsi à la renaissance du Théâtre national populaire, à la fondation du festival d'Avignon et crée les premiers centres dramatiques nationaux, à Colmar (centre dramatique de l'Est, 1946) et à Saint-Étienne (Comédie de Saint-Étienne, 1947), suivis du Grenier de Toulouse (1948), du centre dramatique de l'Ouest (1949) et de la comédie de Provence (1952). Elle met également en place un concours des jeunes compagnies et une subvention à la première pièce, afin d'encourager de nouveaux talents.

Sans plan établi, elle profite des circonstances et de son réseau d'amitié et de connaissances (Jean VILAR, Jean DASTÉ, André CLAVÉ, etc.) pour implanter le théâtre hors de Paris et s'appuie sur les talents qui émergent en région, plutôt que de nommer des comédiens en province depuis Paris. Ainsi, elle encourage les villes alsaciennes à protester contre la perte de financement des théâtres de la région, du fait de la fin de la tutelle allemande, ce qui mène à la constitution du CDN de l'Est. Les autres centres dramatiques nationaux reposent également tous sur une troupe régionale existante (le Grenier à Toulouse, la troupe de DASTÉ à Saint-Étienne, le théâtre de Gaston BATY à Aix-en-Provence, etc.).

MALRAUX : MINISTRE D'ÉTAT CHARGÉ DES AFFAIRES CULTURELLES (1959-1969)

En juillet 1958, André MALRAUX est chargé du rayonnement de la Culture française et de son expansion et, en janvier 1959, il devient ministre d'État chargé des Affaires culturelles mais son ministère n'inclut ni l'Éducation nationale, ni la Jeunesse et les Sports. Il prononce un discours rendant hommage à Athènes pour la première illumination de l'Acropole et part en août et septembre en voyage en Amérique du Sud, Argentine, Brésil, Chili, Pérou, Uruguay. Il assiste avec le général DE GAULLE en octobre à la première de *Tête d'or*, de Paul Claudel créée par la compagnie Madeleine Renaud - Jean-Louis Barrault à l'Odéon-Théâtre de France.

Ministre, il mêle politique de prestige et œuvre sociale. Sans être un gaulliste de gauche déclaré, il ne renie nullement son passé de gauche, reprochant par exemple à François MITTERRAND, en décembre 1965, de n'avoir « *même pas [été] en Espagne* ». Renouant avec l'esprit du Front populaire, il fait de la culture une affaire administrée par l'État. Raymond ARON rapporte cependant dans ses *Mémoires* que MALRAUX avait changé de façon stupéfiante en 1944 sur la question du communisme auquel il voue désormais une hostilité, presque une haine. S'il n'est pas l'initiateur des Maisons des Jeunes et de la Culture (issues de « la République des Jeunes », créée à la Libération), il est bien, en revanche, le créateur des Maisons de la Culture, grandes machines gérées par le ministère du même nom le 4 août 1962.

- Les singularités de la politique culturelle de la période Malraux : rôle initiateur de l'État, volonté de démocratiser la culture consacrée, élargissement de l'État-providence aux questions culturelles. Le Ministère des Affaires culturelles, créé pour conserver Malraux au gouvernement, sera pérennisé après son départ en 1969.

Le ministère MALRAUX consacre l'importance de la politique culturelle locale qui marque le début du mouvement de municipalisation de la culture (qui atteindra son apogée après les élections municipales de 1977).

CRÉATION DES DRAC

André MALRAUX crée dans chaque région, un Comité Régional des Affaires Culturelles (CRAC), par la circulaire du 23 février 1963. Il comprend un responsable de chaque champ d'actions du ministère : architecture et archéologie, archives, cinéma, création artistique, enseignement artistique, musées, théâtre et musique, action culturelle. Leur rôle est alors la coordination au niveau local de la politique nationale.

En 1968, MALRAUX charge Claude CHARPENTIER de réfléchir à la constitution de directions régionales. Sa mission aboutit à la création de cinq DRAC expérimentales à partir de 1969, en Île-de-France, Rhône-Alpes, Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse. Jacques DUHAMEL et Jacques RIGAUD entérinent leur généralisation, effective sous Françoise GIROUD, en 1977.

En 2010, les DRAC fusionnent avec les services départementaux de l'architecture et du patrimoine. Elles sont régies par le décret n° 2010-633 du 8 juin 2010.

- Les DRAC sont placées sous l'autorité des préfets de région et, pour certaines attributions, des préfets de départements. Elles sont chargées de la mise en œuvre, au niveau régional, des priorités définies préalablement par le ministère. Elles exercent aussi une fonction d'expertise et de conseil auprès des diverses collectivités territoriales et des partenaires culturels locaux. Leurs missions couvrent tous les secteurs d'activité du ministère : lecture, musique, danse, théâtre, culture scientifique et technique, musées, archives, cinéma et audiovisuel, patrimoine et arts plastiques. Elles sont de ce fait les représentants en région de tous les services du ministère.
- Au-delà de l'application des directives de l'administration centrale dans chacun de ces domaines, c'est sur elles que repose la cohérence d'une politique globale en région. Elles assurent en effet la communication et la mise en œuvre de l'ensemble des interventions du ministère en fonction des objectifs communs à tous les secteurs et indiqués comme prioritaires par le ministre, à savoir l'aménagement du territoire et l'élargissement des publics, l'éducation artistique et culturelle, l'économie culturelle.
- Pour conduire ces actions, chaque direction comprend un siège régional et des unités territoriales. Le directeur régional des Affaires culturelles est entouré d'une équipe aux compétences scientifiques, techniques, artistiques et administratives très diversifiées. Cette équipe comprend notamment des conseillers thématiques pour les différents champs d'action du ministère (conseiller pour le livre et la lecture, conseiller pour les musées, etc.). Chaque Direction régionale dispose de centres d'information et de documentation ouverts au public.

- Chaque Direction comprend entre autres les services suivants : la conservation régionale des Monuments historiques, chargée de la protection juridique des monuments historiques ; les services départementaux de l'Architecture et du Patrimoine, chargés du contrôle sur le terrain des monuments historiques ; le service régional de l'Archéologie, chargé du contrôle des sites archéologiques et des fouilles préventives. L'Inventaire général du patrimoine culturel, aussi appelé service régional de l'Inventaire, quant à lui, est, placé sous la responsabilité de la Région, depuis le 1^{er} janvier 2007, en application de la Loi n°2004-809 du 13 août 2004.

LES AUTRES DISPOSITIFS CULTURELS EXISTANTS

- + Les agences départementales/régionales Musique et Danse : elles étaient au départ cofinancées à part égale par l'État et les collectivités territoriales. Aujourd'hui, on est plutôt sur du 15%/85 %.
- + Les contrats de développement culturels et le FIC (Fonds d'Intervention Culturelle), qui était interministériel, sont autant de dispositifs innovants qui ont hélas disparu.

LES LOIS DE DÉCENTRALISATION

La « loi Defferre », promulguée le 2 mars 1982 par le gouvernement de Pierre MAUROY, est considérée comme l'acte I de la décentralisation et lui donne toute sa portée en apportant trois innovations majeures :

1. suppression de la tutelle administrative a priori exercée par le préfet, remplacée par un contrôle de légalité a posteriori exercé par le tribunal administratif et la chambre régionale des Comptes ;
2. transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général ;
3. érection de la région en une collectivité territoriale de plein exercice.

Suite à la « loi Defferre », les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 vont répartir les compétences entre l'État et les collectivités territoriales et instaurer le transfert de ressources. Ces différentes lois font suite à la première tentative, manquée, du général DE GAULLE d'instituer la régionalisation (échec du référendum d'avril 1969). La décentralisation de 1982-1983 fait suite aux préconisations du rapport « Vivre ensemble » d'Olivier GUICHARD mais surtout au nouveau contexte politique de 1977, date des élections municipales remportées par une nouvelle génération politique et le Parti socialiste.

Le gouvernement de Jean-Pierre RAFFARIN a remis sur l'agenda politique la réforme de la décentralisation entre 2002 et 2004 (« acte II »), notamment avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française. Cette loi a posé le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales et inclus les termes « région » et « décentralisation » dans la Constitution. Elle a également instauré le référendum décisionnel local et un droit de pétition.

Les résultats de la réforme sont jugés décevants dans l'ensemble, si bien que la question d'un Acte III se pose. À moins qu'il faille revoir complètement la définition que l'on a donnée jusqu'à aujourd'hui au mot décentralisation.

- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 conduit à l'autonomie financière des trois collectivités locales (communes, départements, régions) et au transfert de nouvelles compétences aux régions en 2004 et 2005 : la gestion des personnels non enseignants des lycées, la totalité de la formation professionnelle, l'organisation des transports ferroviaires régionaux (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE

- 2001-2002 : LES PROTOCOLES DE DÉCENTRALISATION CULTURELLE**
En 2002, la DDAT (Délégation au Développement et à l'Action Territoriale) a poursuivi un travail d'expertise et d'aide à la mise en œuvre et d'évaluation des sept premiers protocoles de décentralisation culturelle.
Cinq nouvelles collectivités territoriales ont fait l'objet d'un appel à candidature et ont été retenues par les ministres pour une expérimentation (2002-2004).
L'accélération de la décentralisation, dès juin 2002, avec la révision de la Constitution et la préparation de nouvelles lois pour mettre en œuvre une nouvelle étape de la décentralisation, a changé le cadre des expériences engagées et élargi le champ du travail à accomplir pour l'ensemble du ministère de la Culture.
Deux régions-pilotes ont été choisies par le ministre pour préparer la seconde étape de la décentralisation.

1. Poursuite des sept protocoles signés en 2001

COLLECTIVITÉ(S) TERRITORIALE(S)	THÉMATIQUE	DATE DE SIGNATURE
Aquitaine (l'ensemble des départements) <i>Chartes d'adhésion</i>	Patrimoine, banque de données régionale	14 septembre 2001
Isère	Patrimoine « de compétence territoriale »	10 décembre 2001
Région Lorraine + départements de la Meurthe-et-Moselle, de la Moselle, de la Meuse et des Vosges	Inventaire et observation culturelle	12 novembre 2001
Lozère	Patrimoine et observation culturelle	13 juillet 2001
Nord-Pas-de-Calais	Enseignements artistiques	27 novembre 2001
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Patrimoine et monuments inscrits	17 juillet 2001
Seine-Saint-Denis	Architecture et patrimoine	27 novembre 2001

2. Les cinq protocoles retenus par le ministère en 2002 (25 mars)

Les critères pour que de nouvelles expérimentations soient engagées en 2002 ont concerné l'échelon territorial, l'espace régional étant jugé comme le plus pertinent pour correspondre au second critère, celui du domaine des enseignements artistiques ; en effet, une seule expérience, dans le Nord-Pas-de-Calais, avait été engagée sur ce champ en 2001.

Les régions et départements suivants ont donc fait des propositions à l'État :

- Rhône-Alpes : Enseignements artistiques ;
- Poitou-Charentes : Patrimoine ;
- Midi-Pyrénées : Emploi/formation et Patrimoine ;
- Haute-Normandie : Enseignements artistiques ;
- Département de la Creuse + Région Limousin : Création d'un service patrimonial.

Pour des raisons de calendrier, ces expériences ont des états d'avancement variés. Les Assises des Libertés Locales, le « *croisement "des" protocoles de la première génération* » avec des projets nouveaux (Lorraine et Midi-Pyrénées) mais surtout l'annonce d'une seconde étape de la décentralisation, avec un train législatif important, ont conduit ces collectivités à initier des études préalables à la mise en œuvre d'une programmation. C'est le cas en Rhône-Alpes et en Haute-Normandie. Seul le Département de la Creuse a constitué un comité de pilotage, validé en novembre 2002, et rédigé un projet de convention État/Département/Région en 2003.

■ 2003 : EXPÉRIMENTATION DE LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE

Jean-Jacques AILLAGON, ministre de la Culture et de la Communication, a engagé, à l'automne 2002, deux nouvelles expériences en Lorraine et en Midi-Pyrénées.

La méthode, avec la création d'un comité de pilotage représentatif des collectivités territoriales, une étude-diagnostic et, parallèlement, la mise en place de groupes de travail thématiques, a permis de mettre en œuvre, dès 2003, ces nouvelles formes de l'expérimentation préalable à la décentralisation culturelle.

■ ACTE II : 2002-2004

L'acte II de la décentralisation (loi Raffarin 2002-2004) a surtout concerné, en matière de politique culturelle, les enseignements artistiques et le patrimoine, avec le transfert de l'Inventaire aux Régions).

Répartition des compétences concernant les enseignements artistiques :

- aux communes, l'enseignement initial ;
- aux conseils généraux, la mise en place d'un schéma départemental d'aide aux écoles de musique (recrutement d'un chargé de mission, ce qui génère un coût supplémentaire) ;
- aux régions, les cycles d'orientation en direction de la formation professionnelle (coût très élevé pour la collectivité).

La deuxième étape de la décentralisation culturelle s'est plutôt mieux passée que la première. Les musées et l'archéologie avaient en effet totalement échappé aux premières lois de décentralisation. Du côté des musées, il faudra attendre la loi du 4 janvier 2002, dite « loi Musée », pour voir apparaître le label « Musée de France ». Pour ce qui concerne l'archéologie, rien ne s'était passé depuis la loi du 27 septembre 1941, portant réglementation des fouilles archéologiques. Il aura fallu attendre les lois des 17 janvier 2001 et 1^{er} août 2003 sur l'archéologie préventive pour voir évoluer les choses.

■ UNE PÉRIODE DE CRISE LATENTE

2003 est l'année de toutes les crises : celle du spectacle vivant d'abord et, en parallèle, crise de l'intermittence du spectacle.

Cette crise aboutira, en 2008-2009, au lancement des Entretiens de Valois sur le spectacle vivant par Christine ALBANEL, ministre de la Culture, qui aboutiront à trois pistes de réformes :

1. une refonte des labels de l'État aux établissements et aux compagnies ;
2. un partenariat avec les collectivités territoriales où l'État serait davantage « partenaire » que « prescripteur » ;
3. une meilleure « circulation des artistes et des productions ».

3) CONTEXTE POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

LES CHANTIERS GOUVERNEMENTAUX

- 1^{ER} AOÛT 2001 : LOLF

En France, la Loi organique relative aux Lois de finances (abrégée en LOLF) est le texte déterminant le cadre juridique des lois de finances. C'est une loi organique, qui a une valeur supérieure à la loi ordinaire et dans une certaine mesure aux autres lois organiques. On peut l'assimiler à une constitution financière. Elle remplace le précédent cadre, datant de 1959, et vise à moderniser la gestion de l'État. Promulguée le 1^{er} août 2001, entrée en vigueur par étapes, elle s'applique à toute l'administration depuis 2006.

La LOLF réforme la gestion de l'État en missions, programmes et actions. *Pour ce qui concerne la culture, la LOLF définit trois axes principaux d'intervention : le patrimoine, la création et la transmission des savoirs, auxquels s'ajoute la décentralisation culturelle.*

- JUIN 2007 : RGPP

Sous l'impulsion du Président de la République, le Premier Ministre lance en juin 2007 les travaux de la Révision générale des Politiques publiques, cadre structurant de la réforme de l'État. Elle vise à changer en profondeur l'organisation administrative française et le contenu de l'action publique, en répondant à une triple exigence : offrir un meilleur service public aux usagers, faire bénéficier les agents de meilleures conditions de travail et de carrière, diminuer le niveau des dépenses publiques.

Diminuer la dépense publique tout en renforçant l'efficacité de l'action publique, tel est l'objectif assigné à la « Révision générale des Politiques publiques » lancée par le gouvernement en juillet 2007. Organe collégial composé du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État chargés de l'exécution des lois et de la direction de la politique nationale. Elle s'est traduite par l'adoption, entre décembre 2007 et juin 2008, de 374 décisions, applicables entre 2009 et 2011.

Les réformes programmées s'organisent autour de 3 grands axes :

1. La réorganisation des administrations centrales et des services déconcentrés (nouvelle carte militaire, refonte de la carte judiciaire, création des agences régionales de santé, fusion des directions régionales, regroupement des services départementaux, etc.).
2. L'allègement des procédures administratives (mise en place de guichets fiscaux uniques pour les particuliers, unification de l'inspection du Travail).
3. La simplification de la gestion des administrations (création de services communs pour la paie, la gestion immobilière et les achats de l'État).

Les travaux de la RGPP s'organisent autour de 6 grands axes de modernisation :

1. Améliorer les services pour les citoyens et les entreprises.
2. Moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus.
3. Adapter les missions de l'État aux défis du XXI^e siècle.
4. Valoriser le travail et le parcours des agents.
5. Responsabiliser par la culture du résultat.
6. Rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro.

La RGPP au ministère de la Culture et de la Communication vise à améliorer l'efficacité de la politique culturelle, afin de mieux prendre en compte les attentes des publics, des artistes et des professionnels.

Pour ce qui concerne la culture, la mise en œuvre de la RGPP a défini 5 objectifs de rationalisation de la gouvernance :

1. *Les politiques publiques (Maisons de la Culture et DRAC).*
2. *Les opérateurs.*
3. *La clarification des missions assignées aux musées.*
4. *La création artistique (labels).*
5. *La question du patrimoine.*

Les réformes décidées au ministère de la Culture s'articulent autour de 2 axes.

LA RÉORGANISATION DES ADMINISTRATIONS DU MINISTÈRE.

Elle doit permettre de mieux piloter les opérateurs et de repositionner les services centraux sur leurs grandes missions stratégiques au service des patrimoines, de la création et de la diffusion. Elle participe au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La réforme prend en compte la révolution numérique, son impact sur le développement de nouvelles offres et sur les industries culturelles. Elle passe également par la prise en charge plus efficace des enjeux juridiques et économiques de la création et de la culture dans une approche européenne.

L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE CULTURELLE.

Elle poursuit l'objectif de mieux utiliser les ressources. Elle concourt à réaliser des économies au sein du ministère, grâce à une plus grande sélectivité des interventions. Une meilleure affirmation des priorités est nécessaire, que ce soit en matière de patrimoine ou de création, de grands projets ou de dépenses fiscales, avec pour objectif d'améliorer l'effet de levier et l'impact de chaque intervention. L'organigramme général de l'administration centrale s'articule dorénavant autour de 3 directions générales (Patrimoines, Création artistique, Médias et industries culturelles) et d'un secrétariat général. Il intègre la direction du Développement des médias, auparavant rattachée aux services du Premier ministre.

- **LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DE L'ÉTAT**
Première étape de la réforme de l'administration territoriale de l'État, la Région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État, dédié à la stratégie et à la mise en cohérence des politiques de l'État et des interventions des collectivités territoriales.

Un état-major resserré est constitué autour du préfet de Région et l'échelon régional est conforté dans l'animation et la coordination des politiques de l'État (décret du 29 avril 2004 et circulaire du 19 octobre 2004).

Les services régionaux de l'État sont réaménagés en huit « pôles » (éducation et formation ; gestion publique et développement économique ; transport, logement, aménagement ; santé publique et cohésion sociale ; économie agricole et monde rural ; environnement et développement durable ; développement de l'emploi et insertion professionnelle ; culture) qui regroupent les services déconcentrés mais aussi des organismes qui ne sont pas au sens strict des services déconcentrés de l'État comme la Banque de France ou l'INSEE (décret du 5 octobre 2004).

Au niveau régional, les DRAC restent un pôle à part entière. Elles constituent le huitième pôle auprès des préfets de Région, même si la culture ne fait pas parties des priorités des préfets. En effet, l'élaboration des Projets d'Action Stratégique de l'État en Région (PASER), engagée sur tout le territoire au début 2004 et qui est au cœur de la réforme territoriale de l'État avec, pour objectif, de définir sa stratégie dans les régions, ne concerne pas le champ culturel.

Deux tendances lourdes apparaissent : d'un côté, la création de nouvelles unités ou structures indépendantes destinées à gérer ce que le ministère était habitué à gérer directement auparavant et, d'un autre côté, la création d'EPCC.

II/ LA RÉFORME TERRITORIALE

- Conseillers territoriaux + démocratie locale
- Élection des membres des EPCI en même temps que ceux des conseils des collectivités locales
- Renouvellement des conseillers régionaux et des conseillers généraux en 2014 (concomitance) : disposition déjà votée
- Réforme des collectivités territoriales

LES ARGUMENTS DU GOUVERNEMENT :

1. Le « millefeuille » : empilement des structures, enchevêtrement des compétences, concurrence entre collectivités
2. La maîtrise des dépenses publiques : tous ces « chevauchements » entraînent des surcoûts exorbitants (de 2003 à 2007 : + 40 milliards de dépenses locales / + 30 600 agents dans la Fonction publique territoriale)
3. Le contexte de la réforme de l'État qui a (re)concentré les pouvoirs : les collectivités doivent donc faire la même chose

Il s'agit d'une tentative de simplification du paysage en clarifiant les rôles des Départements et des Régions d'un côté et, de l'autre, des Communes et des Intercommunalités. Le poids urbain est pris en compte avec la création des métropoles. Les compétences de chacune des collectivités doivent être clarifiées ; les pratiques de cofinancement encadrées.

RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS ET CRÉATION DES CONSEILLERS TERRITORIAUX

3 490 conseillers territoriaux devraient remplacer dès 2014 les 5 917 conseillers généraux (dont 12,4 % de femmes) et les 1 880 conseillers régionaux (dont 48,6 % de femmes). Ils devraient siéger à la fois au sein des conseils généraux et régionaux qui constitueront toujours deux assemblées distinctes mais composées des mêmes élus.

Les conseillers territoriaux seraient élus tous les six ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, sans finalement aucun recours à la proportionnelle. Tous les candidats qui obtiendraient plus de 12,5 % au premier tour accéderaient au second tour. Des sanctions financières seraient prévues à l'encontre de tous les partis qui ne respecteraient pas la parité et ne présenteraient donc pas suffisamment de femmes. Enfin, les conseillers territoriaux auraient des suppléants qui auraient un véritable statut et une réelle existence. Les circonscriptions de ces nouveaux conseillers territoriaux devront regrouper au moins 25 000 habitants.

On risque d'assister à une nette favorisation du fait urbain ainsi qu'à une superfédération de cantons. Si la droite française s'est prononcée pour cette réforme, la gauche est farouchement contre. Les assemblées régionales qui naîtraient de la création de ces conseillers territoriaux auraient de facto des effectifs pléthoriques (avec plusieurs centaines d'élus).

■ DES FUSIONS ENTRE DÉPARTEMENTS ?

Sont envisagées des fusions entre départements voisins : Basse et Haute-Normandie, Haut-Rhin et Bas-Rhin, Savoie et Haute-Savoie. Les assemblées concernées doivent donner leur accord et leurs populations être consultées par référendum.

Des questions restent toutefois en suspens : où se situera le siège de la capitale des nouvelles structures ainsi créées ? Qui en sera le président ?

RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS

■ COMMUNAUTÉS URBAINES

Une communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cette catégorie administrative est, en France, le plus haut degré de coopération intercommunale, par laquelle plusieurs communes mettent en commun une partie de leur fonctionnement.

La loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 définit la communauté urbaine comme « *un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire* ».

La plupart des communautés urbaines ont toutefois été fondées avant la promulgation de cette loi et leur statut est souvent quelque peu différent ; certaines, par exemple, comptent moins de 500 000 habitants.

- **COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION**

En France, une communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Par la population comme par le degré de coopération, elle se trouve à un niveau intermédiaire entre la communauté de communes et la communauté urbaine.

Les communes concernées et le préfet de Département peuvent créer une communauté d'agglomération sous trois conditions : comporter un minimum de 50 000 habitants ; comporter une commune d'au moins 15 000 habitants (sauf si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département) ; être géographiquement d'un seul tenant et sans enclave.

La dotation générale de fonctionnement (DGF) constitue de loin la principale dotation de fonctionnement de l'État. La réforme d'architecture menée avec la loi de finances de 2004 a conduit à doubler son volume. Elle constitue le pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Il conviendrait toutefois de parler « des DGF » plutôt que de « la DGF ». Au total, elle comporte en effet 12 dotations (4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions) qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions.

La dotation d'intercommunalité constitue l'une des deux composantes de la DGF des EPCI, l'autre part étant la dotation de compensation. Elle est attribuée à cinq catégories d'EPCI.

La dotation de compensation des EPCI correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001. Cette dotation représentait un peu plus de 4 milliards d'euros en 2007.

La DGF est perçue directement par l'EPCI s'il y a accord unanime des conseils municipaux des communes-membres concernées.

Initialement prévue avant la fin de l'année 2011, la mise en place d'un schéma de développement, c'est-à-dire d'une carte intercommunale par les préfets, a été repoussée au 30 juin 2013. Cette réforme a pour objectifs :

1. de créer, d'étendre ou de fusionner des EPCI ;
2. de supprimer des syndicats intercommunaux ;
3. de transformer les « pays » en EPCI.

La création des nouvelles métropoles concernent les ensembles regroupant de plus de 450 000 habitants. L'Assemblée nationale a refusé que soit transféré à ces métropoles le produit de la taxe foncière - bâti, tout en adoptant le principe d'un transfert de la DGF. Plusieurs EPCI pourront se constituer en pôle métropolitain à condition de regrouper plus de 300 000 habitants et de compter au moins un établissement public de plus de 150 000 habitants. Dans les zones frontalières, il sera possible de constituer des pôles métropolitains incluant un territoire étranger.

Il s'agit également de renforcer l'assise démocratique des EPCI en prescrivant un fléchage des futurs conseillers communautaires dès les élections municipales. Chaque liste déposée en vue du scrutin municipal de 2014 devrait faire clairement apparaître ceux de ses membres susceptibles de devenir conseillers communautaires.

Afin de renforcer la parité hommes/femmes, le scrutin de liste serait généralisé dans toutes les communes à partir de 500 habitants au lieu de 3 500 habitants actuellement. La réforme territoriale réintroduit dans le débat les questions du statut de l'élu, de l'allocation de fin de mandat et du congé électif pour les élus actifs salariés.

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

■ CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Communes : les conseils municipaux gèrent les affaires municipales / intérêt local.
2. Départements : les conseils généraux gèrent les affaires du département / intérêt départemental.
3. Région : le conseil régional gère les affaires de la région et mène des actions complémentaires aux interventions de l'État.

Avec la réforme territoriale, seule la commune devait assumer la compétence générale. Une nouvelle loi devait définir les compétences des Départements et des Régions.

■ RÉFORME TERRITORIALE, COMPÉTENCES CULTURELLES ET COFINANCEMENTS

Les professionnels de la culture ont écrit le 28 mai 2010 à tous les députés pour attirer leur attention sur trois aspects du projet de loi sur la réforme territoriale qu'ils étaient en train d'examiner :

1. La compétence partagée entre communes, départements et région concernerait aussi bien le patrimoine que la création.
2. Les subventions seraient plafonnées de 50 à 80 % selon les cas.
3. Les cumuls de subvention Département/Région seraient interdits.

Or la compétence partagée doit couvrir l'ensemble du champ culturel et le cofinancement des projets ne doit pas être limité pour permettre un juste partage des efforts publics en faveur de l'action culturelle.

8 JUIN

Les positions défendues notamment par les professionnels ont été en grande partie entendues puisque, après amendements, le texte voté le 8 juin en première lecture par l'Assemblée nationale comporte les aménagements suivants :

1. Article 35 : « Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions ».

2. Article 35^{ter} : Les plafonnements de subventions ne seront que de 20 % pour les communes de moins de 3 500 habitants et les intercommunalités de moins de 50 000 habitants et de 30 % pour les autres collectivités.
3. Article 35^{quater} : L'interdiction du cumul de subvention Département/Région ne concernera pas la culture jusqu'au 1^{er} janvier 2015, date à partir de laquelle il sera conditionné à l'existence d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services des Départements et de la Région.

| Voir communiqué de presse « Culture & Départements » de décembre 2009.

ARTICLE 35. L'article 35 a suscité de nombreuses inquiétudes dans les milieux culturels. En effet, le rapport Balladur pointait du doigt une « superposition d'équipements ». La mobilisation des professionnels de la culture et des structures culturelles ont permis que soient formellement écrites et partagées les compétences en matière culturelle. Avec l'amendement Perben est reconnu aux collectivités locales le droit d'investir dans la culture et dans la création. Une exception est faite dans le principe de suppression de la clause de compétence générale pour le champ de la culture, qui nécessite financements croisés et cofinancements.

8 JUILLET

Le Sénat a annulé ces dispositions en adoptant un nouvel article 35 qui renvoie la définition des compétences et l'encadrement des financements croisés à une loi devant intervenir dans un délai de 12 mois après la promulgation de celle-ci.

Deux mesures phares ont été rejeté grâce à la mobilisation conduite au Sénat par la Gauche et le Centre : l'élection du futur conseiller territorial et les dispositions relatives aux compétences et à leur répartition.

Il s'agit-là d'une situation totalement inédite. C'est une victoire pour la culture car cette « exception culturelle » (la culture comme compétence partagée) était loin d'être acquise.

La réforme territoriale voulue par le Gouvernement est une réforme à la fois structurelle, avec la création des pôles, électorale, avec la création des conseillers territoriaux, et politique, avec la mise en place d'un seul scrutin pour l'ensemble des collectivités territoriales. Elle ne change cependant absolument rien au « millefeuille » mais entérine la création des métropoles.

La culture véhicule encore un certain nombre de mythes, parmi lesquels l'égalitarisme supposé garanti par l'État auquel s'opposent les disparités et les inégalités liées à la décentralisation qui a permis à chacun de faire ce qu'il veut.

III/ LES MOYENS

La culture n'étant pas une compétence obligatoire, elle est étroitement dépendante des moyens financiers qui lui sont alloués par l'État et/ou les collectivités territoriales. La crise économique, la réforme territoriale et la réforme de la fiscalité sont donc autant de sujets d'angoisse chez les élus comme pour l'ensemble des acteurs culturels.

Les ressources des collectivités sont de trois ordres : la fiscalité, la dotation de l'État et l'endettement. En 2007, le montant des dépenses des collectivités s'élevait à 195 milliards d'euros et 73 % de l'investissement public correspondaient à l'investissement desdites collectivités territoriales.

1) L'IMPÔT

LA FISCALITÉ DIRECTE

Il s'agit essentiellement de ce qu'on a coutume d'appeler les « 4 vieilles » : la taxe d'habitation, la taxe foncière - bâti, la taxe foncière - non bâti et la contribution économique territoriale (ex-taxe professionnelle). Elles représentaient 71 milliards d'euros en 2009.

En France, la taxe d'habitation (TH) est un impôt s'appliquant à chaque personne disposant d'un bien immobilier. Elle est payée par la personne habitant le logement au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La taxe d'habitation est l'une des quatre taxes perçues au profit des collectivités territoriales avec la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (dont, entre autres, les terres affectées à une exploitation agricole) et la taxe professionnelle. Ces quatre taxes représentent 45 % des recettes des collectivités territoriales.

S'y ajoutent les droits de mutation à titre onéreux, les revenus de la TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers) et de l'IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux).

En France, Les taxes de publicité foncière recouvrent les impositions indirectes perçues à l'occasion de la publication d'une opération au fichier immobilier. Les plus connues sont celles perçues à l'occasion d'une vente immobilière. Elles sont également appelées droits de mutation. Elles sont versées à l'État, au département et la commune. Afin de compenser la suppression de la taxe professionnelle, la part revenant à l'État doit être transférée au département à compter du premier janvier 2011. Leur montant serait identique. Elle devrait être remplacée, à compter du 1^{er} janvier 2013, par la contribution de sécurité immobilière. En 2007, elles se sont élevées à plus de 10 milliards d'euros et devaient s'élever à 10,6 milliards en 2008. 80 % de leur produit proviennent de l'immobilier d'habitation et 20 % des transactions professionnelles. Cette source fiscale a permis de financer des dépenses sociales prises en charge par les collectivités locales (RMI, personnes âgées, handicap), transférées par la décentralisation.

La Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) est la principale taxe perçue en France sur certains produits pétroliers. C'est un droit d'accise. La TIPP rapporte environ 25 milliards d'euros par an aux finances publiques. À titre de comparaison, la fiscalité des produits pétroliers occupe le 5^e ou le 6^e rang des recettes, derrière la TVA (142,1 milliards d'euros), la CSG (72 milliards d'euros), l'impôt sur le revenu (53,7 milliards d'euros), l'impôt sur les sociétés (44,1 milliards d'euros), à plus ou moins égalité, selon les années, avec la taxe professionnelle. Depuis la loi de finances 2006, les régions perçoivent une part importante de la TIPP (en 2007, plus de 6 milliards d'euros sur les 25). Elles ont également la faculté d'en moduler le taux dans une faible mesure (représentant environ 1 % du prix à la pompe). À partir de 2007 et jusqu'en 2009, les fractions de tarifs régionales ont augmenté parallèlement aux nouveaux transferts de compétences.

Réforme de la Taxe Professionnelles / IFER.

La loi de finances adoptée le 18 décembre 2010, comportait plusieurs dispositions intéressant le secteur de l'énergie comme l'IFER, soit l'« imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux », qui concerne notamment les installations de production d'énergie éolienne, hydrolienne, hydraulique et solaire photovoltaïque. L'IFER est constituée par les composantes suivantes : IFER sur les éoliennes et hydroliennes (art. 1519 D) ; IFER sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme (art. 1519 E) ; IFER sur les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique (art. 1519 F) ; IFER sur les transformateurs électriques (art. 1519 G) ; IFER sur les stations radioélectriques (art. 1519 H) ; IFER sur le matériel ferroviaire roulant (art. 1599 quater A) ; IFER sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre (art. 1599 quater B).

2) LA DOTATION DE L'ÉTAT

Il s'agit de règles fixées par l'État, qui compense ainsi des transferts de charges en direction des collectivités territoriales. Mais le montant des compensations est défini comme la photographie d'une situation à un moment donné. Les dotations ne progressent plus par la suite alors que les besoins des populations et les compétences transférées continuent d'évoluer.

La dotation de l'État constitue une part substantielle des ressources des collectivités territoriales : 75,4 milliards d'euros auxquels s'ajoutent les 21,4 milliards d'euros de la fiscalité transférée.

Il existe différents types de dotations mais les principales catégories sont :

- **LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT**

La dotation globale de fonctionnement (DGF), créée en 1979, est la plus importante contribution de l'État aux collectivités. Pour 2004, la loi de finances, qui détermine, pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte, a modifié profondément son architecture. Son montant a ainsi doublé, passant de 18 812 millions d'euros en 2003, soit 32 % des concours financiers de l'État, à 36 836 millions d'euros, soit 62 % des concours financiers de l'État pour 2004. Elle s'élève à 40,85 milliards d'euros en 2009. Les collectivités peuvent l'employer librement. La DGF bénéficie aux communes, aux groupements de communes à fiscalité propre, aux départements et, depuis le 1^{er} janvier 2004, aux régions.

Le fonds national de péréquation de taxe professionnelle (FNPTP) a été remplacé, à l'occasion de la loi de finances 2004, par des dispositifs plus lisibles et pour partie basculé dans la DGF. Il bénéficie aux communes ayant une insuffisance de potentiel fiscal ou qui subissent des pertes de la taxe professionnelle liées à des restructurations industrielles. La dotation pour 2003 était de 547 millions d'euros.

Les autres dotations de fonctionnement : la dotation spéciale instituteurs (38 millions d'euros en 2009), en voie d'extinction à mesure de leur remplacement par des professeurs des écoles ; la dotation « élu local » pour les communes de moins de 1 000 habitants les plus défavorisées ; le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, créé en 2006 et doté, en 2009, de 500 millions d'euros.

- **LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT**

La dotation globale d'équipement (DGE), d'un montant de 485 millions d'euros en 2009 est attribuée par les préfets aux départements, à certaines communes et groupements de communes, sous conditions de ressources et de population, afin de les aider à financer leurs équipements et leurs infrastructures. La loi de finances pour 2006 a réformé les dotations d'équipement en supprimant notamment la première part de la DGE des départements.

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), d'un montant de 5 855 millions d'euros (hors plan de relance) en 2009, compense la TVA payée par les collectivités sur leurs dépenses d'équipement réalisées deux ans auparavant.

La dotation de développement rural, principalement destinée aux seuls groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et répondant à certaines conditions démographiques (131 millions d'euros en 2009).

- **LES DOTATIONS DE COMPENSATION**

Elles visent à compenser des pertes de recettes fiscales ou l'imposition, par l'État, de nouvelles charges aux collectivités. Il s'agit notamment de la dotation relative à la formation professionnelle (1 686 millions d'euros en 2009) et de la dotation générale de décentralisation, processus consistant pour l'État à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. (1 433 millions d'euros en 2009), cette dernière étant intégrée à hauteur de 95 % à la DGF depuis la loi de finances 2004.

3) L'EMPRUNT

Considérée comme la loi fondamentale de la décentralisation, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a ouvert la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux. Elle a notamment libéralisé le recours à l'emprunt, pour leurs dépenses d'investissement, par les collectivités territoriales.

Le montant total de l'emprunt des collectivités s'élevait, en 2008, à 19 milliards d'euros.

L'encours de la dette des collectivités territoriales s'est sensiblement accru entre 2002 et 2008 : + 21,1 milliards d'euros.

4) LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La suppression de la taxe professionnelle sur les investissements productifs est effective depuis le 1^{er} janvier 2010. Elle porte sur le flux des nouveaux investissements comme sur le stock des investissements existants. Les autres composantes de la TP (bases foncières et valeur ajoutée) sont maintenues et intégrées à un nouvel impôt : la contribution économique territoriale (CET).

La CET est composée : d'une cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur les valeurs locatives foncières et dont le taux est déterminé par les communes ou EPCI ; d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), prélevée selon un barème progressif et qui se substitue à l'actuelle cotisation minimale de taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée. La CVAE n'est applicable qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires excède 500 000 €. Son taux, fixé au niveau national, progresse de 0 %, en dessous de 500 000 € de chiffre d'affaires annuel, à 1,4 %, à partir de 10 millions d'euros, et jusqu'à 1,5 %, au-delà de 50 millions d'euros. Le montant dû ne peut toutefois être inférieur à 250 €.

Avec cette réforme, c'est la diminution de l'autonomie des collectivités territoriales qui est en jeu. Pour l'année 2011, l'État s'est engagé à verser une indemnité de compensation aux collectivités qui y perdraient trop mais rien n'est garanti, à ce jour, pour l'avenir.

5) LES DÉPENSES CULTURELLES DES COLLECTIVITÉS

Les dépenses culturelles (c'est-à-dire l'ensemble des dépenses liées à la culture, quelles qu'elles soient) des collectivités territoriales ne sont pas faciles à identifier. L'argent de la culture provient de l'État (ministères de la Culture, de l'Éducation nationale et des Affaires étrangères) ainsi que des territoires, qui financent la culture mais aussi la politique de la Ville, etc.

En 2006, sur 10 milliards d'euros consacrés à la culture, 3 milliards provenaient directement du ministère de la Culture, les 7 autres milliards des collectivités territoriales : 4,4 milliards d'euros des communes, 1,3 milliards des départements, 0,8 milliards des EPCI et 0,5 milliards des régions. Dans une grande ville, le budget alloué à la culture correspond à 12 à 15 % du budget communal ; dans un conseil général, à 2 à 5 % maximum du budget départemental.

Les collectivités locales : acteurs majeurs du financement culturel public. Les collectivités locales dépensent près de 7 milliards d'euros pour la culture, selon une enquête du Forum pour la gestion des villes. Fondée sur les dépenses des collectivités de l'année 2006, l'étude révèle que les collectivités locales de plus de 10 000 habitants ont dépensé près de 4,4 milliards d'euros dans le domaine de la culture. Un constat lié aux différents transferts de compétences réalisés ces dernières années. « Les communes, départements et régions ainsi que désormais les groupements de communes sont des acteurs majeurs du financement public de la culture en France. », écrivent Jean-Cédric DELVAINQUIÈRE et Bruno DIETSCH, les auteurs de l'étude. Ils soulignent par ailleurs la montée en puissance de « l'intercommunalité culturelle » ainsi que la forte présence des régions dans les financements culturels. Principale voie d'intervention : la subvention.

FINANCEMENTS CROISÉS

Des études récentes et en cours sur les financements croisés dans le champ culturel se révèlent tout à fait intéressantes. Elles démontrent notamment que les Régions et les Départements sont dans une posture d'accompagnement et que ce sont les Communes qui reçoivent en général les subventions allouées à des actions culturelles par les premières. Une enquête est par ailleurs en cours dans cinq régions test, destinée notamment à donner une plus grande lisibilité des chiffres de la culture. On constate enfin de fortes disparités entre les départements et les régions en matière d'investissement culturel.

Cartographie des financements croisés. « Sur la période 2002-2006, l'effort entrepris par les collectivités pour la culture n'a pas faibli, s'est félicité Pierre BOURGUIGNON, co-président du Forum des villes et député-maire de Sotteville-lès-Rouen (Seine-Maritime), lors de la présentation de l'étude. Même si la culture n'échappe pas à la discipline budgétaire. » Par ailleurs, l'étude ébauche, pour la première fois, une cartographie des financements croisés de la culture, avec une visualisation des flux de subventions entre les différents niveaux de collectivités : sur un total de près de 231 millions d'euros, les communes sont les premiers bénéficiaires, avec 178,6 millions reçus, tandis que les départements apparaissent comme la principale source de subventions, avec 112 millions d'euros versés, juste devant les régions (109 millions). Le flux le plus important part des départements en direction des communes : 93,7 millions d'euros, soit 40,60 % des 230 millions de subventions inter collectivités. Selon Pierre BOURGUIGNON, ces financements croisés constituent une source « d'émulation ».

Jusqu'en 2009, les raisons du développement des budgets culturels étaient connues :

1. La prise de la compétence « Culture » par des EPCI (transferts d'équipements).
2. L'accroissement des budgets « Culture » dans la plupart des régions françaises depuis 2004 (certaines ont presque doublé leur budget culturel en l'espace d'un mandat).
3. Le développement du mécénat (encore peu répandu).

C'est la réduction des marges consacrées aux compétences générales qui a entraîné l'appel au secours des élus locaux à propos de la culture, considérée comme une compétence « facultative » là où il existe des compétences « obligatoires », pour que lui soit attribué le statut de compétence « partagée ».

| Voir appel de Claude Bartolone : « La culture en danger ».

Dans les régions, lorsqu'il y a moins d'argent à consacrer à la culture, deux solutions existent : soit procéder à des « saupoudrages », soit opérer de véritables choix.

- C'est par exemple ce qu'a décidé de faire la Région Rhône-Alpes avec l'Orchestre National de Lyon : alors qu'elle ne lui allouait plus que 450 000 € là où le Grand Lyon lui verse 13 millions d'euros de subvention, la Région Rhône-Alpes a purement et simplement décidé de ne plus le soutenir financièrement.

Quant au plafonnement annoncé du cofinancement pour les communes de moins de 3 500 habitants, il ne va pas manquer de poser de sérieux problèmes à l'avenir pour la politique culturelle des petites communes.

« La culture est une dimension de l'action publique plutôt qu'un secteur à part entière. »

Les financements croisés.

Participation des départements et des régions.

Le département peut contribuer au financement des opérations de maîtrise d'ouvrage des communes et de leurs groupements, la contribution de la région se limitant aux opérations d'envergure régionale. Les délibérations du département et de la région accordant une subvention font état de l'ensemble des subventions accordées au projet. Ces collectivités sont tenues d'annexer à leur compte administratif un état récapitulatif des subventions aux communes.

Encadrement.

Toute collectivité territoriale maître d'ouvrage assure une participation minimale au financement d'une opération d'investissement. Le seuil minimal de participation est fixé à 20 % du montant total des financements publics. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de cet article qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Par dérogation et quelle que soit la taille des collectivités, ces dispositions ne s'appliquent pas aux investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Des dérogations sont également prévues pour les opérations de rénovation de monuments protégés et celles destinées à réparer les dégâts causés par des calamités publiques

Non-cumul.

À compter du 1^{er} janvier 2015, à défaut d'adoption d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre la région et les départements, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement et de fonctionnement du département et de la région, sauf ceux des communes de moins de 3 500 habitants ou des communautés de moins de 50 000 habitants

Cette disposition n'est pas applicable aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme (quelle que soit la population des communes ou des EPCI), ni au-delà de 2015 si un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services a été adopté dans la région concernée.

IV/ LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Avec cette réforme territoriale sont donc posées les questions des compétences et de leur répartition entre les collectivités, des partenariats entre régions et départements, qui devraient être facilités par la mise en place des nouveaux conseillers territoriaux, et de la notion de chef de file ou de conventionnement.

- La loi prévoit le maintien de la clause de compétence générale pour le bloc communal mais sa suppression pour l'échelon départemental et régional. Elle dispose que les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif. Toutefois, la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. Ainsi, les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions. La loi prévoit aussi que les conseils généraux et les conseils régionaux élaborent conjointement un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services dans les six mois qui suivent le renouvellement électoral.

En introduisant la notion de « chef de file », le gouvernement envisageait qu'une collectivité soit mandatée pour devenir en quelque sorte un animateur. Mais la question des partenariats entre collectivités est un sujet trop important pour qu'on le réduise à cette question de détail qui n'est d'ailleurs plus dans le projet de loi.

En matière de politique culturelle, il est urgent d'en revenir plutôt au sens, c'est-à-dire au sens de ce qu'on fait. Dans certains départements, comme l'Ardèche par exemple, des choses se font de manière réfléchie, même avec des moyens limités.

Le renforcement de la démocratie locale et le développement des processus de coconstruction des politiques territoriales font que l'on passe progressivement d'une vie culturelle quasi exclusivement animée par des associations à des politiques culturelles qui se professionnalisent puis à des dispositifs de coproduction de l'action culturelle.

Le département sort conforté de ces débats autour de la réforme territoriale, en apparaissant comme une échelle pertinente en terme de concertation et comme un échelon de proximité situé à une bonne distance des acteurs comme des réseaux culturels.

Enfin, il semble nécessaire d'associer, en matière d'action culturelle, une politique de l'offre à une politique de la demande.

Répartition des compétences.

Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif, sauf lorsque la loi prévoit, à titre exceptionnel, qu'une compétence est partagée entre plusieurs collectivités territoriales. C'est le cas des compétences en matière de tourisme, de culture et de sport qui demeurent partagées entre les communes, les départements et les régions.

> Une collectivité peut déléguer à une collectivité d'une autre catégorie (ou à un EPCI à fiscalité propre) une compétence dont elle est attributaire, exclusive ou partagée, par convention d'objectifs et pour une durée limitée.

> La réforme prévoit une spécialisation des compétences des départements et des régions. Ces collectivités peuvent néanmoins se saisir, par délibération spécialement motivée, de « tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ». Dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux peuvent élaborer conjointement un schéma d'organisation des compétences (qui fixe les délégations de compétences, l'organisation des interventions financières de la région et des départements en matière d'investissements et de fonctionnement) et de mutualisation des services. Les dispositions relatives aux compétences entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Elles devront faire l'objet d'une évaluation après 3 ans d'application et de propositions de mesures d'adaptation nécessaire le cas échéant.

Concernant les financements croisés et afin de les limiter, la loi dispose que toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet de 20 %. La loi fixe au 1^{er} janvier 2015, la date d'élaboration du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation, faute de quoi aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions, qu'elles portent sur l'investissement ou le fonctionnement (sauf si elle concerne une commune de moins de 3 500 habitants ou un EPCI de moins de 50 000 habitants). Enfin, un état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice est annexé au compte administratif du département et de la région.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été amendé afin d'éclaircir les règles générales applicables à la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales dans le domaine culturel. Pour rappel, le projet de loi supprimait la clause de compétence générale et renvoyait la clarification des compétences entre les collectivités territoriales ainsi qu'entre celles-ci et l'État, à une loi ultérieure, devant également instituer un encadrement des financements croisés. Après différentes évolutions dans la formulation, le projet de loi adopté en première lecture le 8 juin 2010 par l'Assemblée nationale prévoit désormais que « *les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions* ». Au terme de ce texte, les différentes catégories de collectivités territoriales demeurent donc compétentes en matière culturelle.