

MISSION D'INFORMATION SUR LES NOUVEAUX TERRITOIRES DE LA CULTURE

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

**Rapport d'information n° 210 (2019-2020)
de M. Antoine Karam et Mme Sonia de la Provôté**

Alors qu'une nouvelle étape de la décentralisation est attendue en 2020, avec un projet de loi portant décentralisation, déconcentration et différenciation, dit « 3D », la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a jugé nécessaire de

dresser le bilan des dernières réformes territoriales sur l'action publique en matière culturelle. Elle s'est penchée à cette occasion sur les rôles respectifs que devraient jouer l'État et les collectivités territoriales pour faciliter l'accès de tous à la culture.

L'action culturelle : un enjeu pour les territoires auxquels les différents échelons de collectivités contribuent inégalement

1. Un enjeu fort pour les territoires

Les politiques menées par les collectivités territoriales dans le domaine de la culture constituent des leviers de l'**attractivité** et du **rayonnement** des territoires. Elles contribuent à leur développement économique et touristique, favorisent l'expression d'une identité locale et constituent des vecteurs de **cohésion sociale**.



Source : Mairie de Saint-Cyr-l'École

C'est ce qui explique que les **collectivités territoriales** aient peu à peu acquis un **rôle moteur dans le domaine de la culture**. Leurs dépenses culturelles, évaluées à 8,7 milliards d'euros en 2017, soit 4,4 % de leurs dépenses globales, représentent près de 2,5 fois le budget du ministère de la culture (3,6 milliards d'euros en 2017). Leurs initiatives dépassent le cadre des compétences qui leur ont été transférées par les lois de décentralisation.

2. Une nouvelle donne territoriale qui n'a pas remis en cause la prépondérance des communes dans le financement de la culture

Les dépenses culturelles des intercommunalités et des régions ont légèrement augmenté ces dernières années sous l'effet du mouvement de métropolisation, de régionalisation et d'élargissement des intercommunalités prévu par les lois MPTAM de 2014 et NOTRe de 2015. **Les communes restent aujourd'hui encore les principaux financeurs de la culture**, loin devant les autres échelons. En 2016, elles ont assumé 58 % des dépenses des collectivités territoriales, suivies par les intercommunalités (20 %), les départements (14 %) et les régions (8 %).

L'essentiel des dépenses du bloc communal porte sur les équipements culturels de proximité (bibliothèques, médiathèques, conservatoires...), dont les coûts de fonctionnement sont importants. Les dépenses des régions, à l'inverse, prennent essentiellement la forme de subventions, tandis que les départements concentrent leur action sur la conservation du patrimoine.

La montée en puissance des intercommunalités et des métropoles en matière culturelle permettrait de réaliser des économies d'échelle significatives au regard des contraintes budgétaires auxquelles les

collectivités font face. Encore faudrait-il que ces échelons mettent alors en œuvre de **vraies politiques culturelles de territoire** et ne se cantonnent pas à la gestion de grands équipements, comme elles l'ont

majoritairement fait jusqu'ici. Sinon, ce changement d'échelle aurait pour effet d'accroître l'éloignement des zones rurales et périurbaines vis-à-vis de l'offre culturelle.

La compétence partagée en matière culturelle : un principe qui fait sens à condition d'une coordination efficace entre les acteurs

1. Un principe toujours plébiscité

Même si elle fait peser des risques sur la lisibilité de l'action publique, la compétence culturelle partagée, réaffirmée par la loi NOTRe de 2015, reste préférée à une répartition obligatoire des compétences entre les différents échelons territoriaux. Les **élus locaux** de tous niveaux de collectivités se montrent **attachés à conserver une marge d'initiative dans ce domaine** qui participe à la valorisation de leur territoire et de son identité.

a. Une formule qui garantit une souplesse appréciable

L'action culturelle reposant très largement sur la **volonté politique** des élus, la compétence culturelle partagée permet d'**adapter l'organisation** de l'action culturelle aux spécificités de chaque territoire.

Elle offre la possibilité de **faire varier la configuration** des coopérations territoriales **selon les disciplines**, en fonction des intérêts propres à chaque échelon territorial.

b. Une dilution du risque lié au désengagement d'une collectivité

La compétence culturelle partagée laisse la **possibilité à un autre échelon territorial de prendre le relais** de celui à qui les moyens financiers auraient manqué ou à qui la volonté politique aurait fait défaut. Elle permet de circonscrire le risque d'un désengagement brutal d'une collectivité dans la mise en œuvre des politiques culturelles, dont la crainte reste forte, compte tenu du nouveau pacte financier qui lie une grande partie des collectivités territoriales à l'État pour la période 2018-2022 et limite la croissance de leurs dépenses de fonctionnement.

c. Une incitation aux financements croisés

La mise en œuvre de nombreux projets culturels nécessite le **partenariat de plusieurs collectivités publiques**, éventuellement associées à des acteurs privés. En facilitant l'addition des initiatives et des financements, la compétence culturelle partagée contribue au dynamisme et à l'effervescence de la vie culturelle locale.

2. Une coordination indispensable des actions des collectivités

En autorisant tous les échelons territoriaux en matière culturelle, la compétence culturelle partagée fait courir le **risque d'un manque de cohérence entre les interventions** des différentes collectivités publiques **et d'un empilement des dispositifs contractuels**, peu lisibles et coûteux en temps et en moyens pour les acteurs culturels.

a. Organiser le dialogue entre les collectivités publiques compétentes

Les collectivités doivent impérativement dialoguer pour pouvoir coordonner leurs interventions en matière culturelle afin d'**éviter d'éventuels doublons, incohérences ou carences**.

La loi LCAP de 2016 avait institué des commissions chargées de la culture au sein des conférences territoriales de l'action publique (CTAP culture) pour permettre aux collectivités d'échanger en matière culturelle. Cet outil n'a pas produit les résultats escomptés. Dans les régions dans lesquelles elles ont été réunies, elles se sont souvent transformées en grands-messes peu opérationnelles compte tenu de la variété des sujets à aborder.

Pour relancer les échanges entre l'État et les associations d'élus, le ministre de la culture a décidé en octobre 2019 de transformer le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel en **Conseil des territoires pour la culture**. Il est envisagé de décliner ce conseil au niveau de chaque région pour pallier l'échec des CTAP culture.

Cette déclinaison se justifierait d'autant plus qu'elle permettrait de reconnaître le rôle joué par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques culturelles définies au niveau national. Elle donnerait l'occasion de **définir au niveau territorial les grandes orientations stratégiques en lien avec l'État** et garantirait par ailleurs une meilleure prise en compte par l'État des besoins et spécificités de chacun des territoires, ouvrant

ainsi la voie à une **véritable co-construction** des politiques culturelles.

L'organisation en parallèle de **réunions** au niveau territorial entre les collectivités publiques et les **acteurs culturels** sur des thématiques particulières (arts visuels, enseignements artistiques spécialisés, livre et lecture publique, musiques actuelles, théâtre...) serait également un moyen de mieux identifier les enjeux au niveau local et de faciliter la structuration des filières, tout en préparant les réunions des CTC.

b. Développer des outils de construction conjointe des politiques publiques

L'État a indiqué que la prochaine génération de **contrat de plan État-région**, qui devrait couvrir la période 2021-2026, devrait désormais comprendre un volet culturel.

S'il ne paraît pas forcément opportun de désigner une collectivité chef de file, en raison du risque qui pourrait en résulter de réduire l'implication des autres niveaux de collectivités, il serait utile que l'élaboration d'outils de contractualisation et de planification, tels les schémas des enseignements artistiques, des schémas d'orientation et de développement des lieux de musiques actuelles et des schémas d'orientation et de développement des arts visuels, soit poursuivie afin de permettre à l'ensemble des territoires d'être couverts.

La réduction des inégalités territoriales dans l'accès à la culture

1. Un ministère de la culture garant de l'équité territoriale

Même si l'État n'est plus en capacité de tout faire, il apparaît le **seul à même de garantir l'équité territoriale**. Il reste très attendu pour définir les grandes lignes directrices permettant d'assurer un socle commun à l'ensemble du territoire, jouer un rôle d'impulsion, agir en faveur des territoires carencés et en soutien des politiques et des équipements nationaux, tout en veillant à garantir un équilibre dans la répartition de ses crédits entre les territoires pour ne pas aggraver les inégalités.

a. Une capacité d'observation à raffermir

Notre pays manque encore de **données fiables, complètes et actualisées** permettant d'apprécier correctement la situation des territoires en matière culturelle et le niveau des inégalités territoriales.

Depuis quelques années, la publication annuelle d'un Atlas régional de la culture par le ministère a permis d'objectiver davantage l'ampleur des inégalités. Toutefois, cet atlas, dont les analyses sont essentiellement fondées sur la présence d'équipements culturels, laisse de côté de nombreuses initiatives conduites par les territoires.

Des **analyses qualitatives** permettraient de mieux faire apparaître les adaptations qui doivent être apportées aux politiques culturelles pour leur permettre de mieux répondre à l'enjeu de démocratisation.

Le ministère de la culture pourrait également s'attacher à identifier davantage les **bonnes pratiques** susceptibles d'être exportées dans d'autres territoires et à les promouvoir.

b. Préserver le socle traditionnel des politiques de démocratisation culturelle

La politique en matière d'**éducation artistique et culturelle** (EAC), les dispositifs de **médiation** et le **soutien aux territoires prioritaires** sont des outils fondamentaux pour abaisser les barrières qui font obstacle à l'accès à la culture. Les effets de ces politiques éminemment démocratiques s'inscrivent dans la durée. Même si les collectivités territoriales y contribuent pour une large part, il est essentiel que l'État ne relâche pas son effort en leur faveur au profit d'autres dispositifs (Pass culture, Micro-Folies) qui constitueraient des réponses seulement ponctuelles et partielles à l'enjeu de l'accès à la culture.

c. Développer les initiatives qui contribuent à faire venir la culture dans les territoires les plus enclavés

Faire venir les œuvres et les artistes dans les territoires constitue un autre moyen de lutter contre l'enclavement culturel des territoires. Le soutien de l'État aux dispositifs de résidences, aux initiatives itinérantes ou aux lieux alternatifs mériterait d'être amplifié, dans la mesure où ceux-ci apparaissent complémentaires des actions « hors les murs » conduites par les structures labellisées. Les contrats d'objectifs et de moyens de ces

établissements gagneraient à comporter systématiquement des clauses de solidarité vis-à-vis du territoire d'implantation pour garantir que les actions qu'ils mènent irriguent correctement le territoire dans son ensemble.

2. Poursuivre les mouvements de déconcentration et de décentralisation pour mieux faire vivre la culture dans les territoires

a. Donner aux DRAC les moyens de mieux soutenir les initiatives culturelles locales

Le renforcement des moyens financiers et humains des DRAC est une condition nécessaire pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques culturelles au plus près des territoires.

Les faibles marges de manœuvre dont souffrent aujourd'hui les DRAC ne leur permettent pas suffisamment de soutenir les initiatives culturelles menées au niveau local dans leur diversité. Leurs possibilités d'accompagner les expérimentations menées par les collectivités territoriales, le tissu des associations culturelles locales et les prises de risque des acteurs émergents sont aujourd'hui réduites, malgré la contribution essentielle de ces actions à la diversité culturelle et au maillage des territoires.

Les élus locaux attendent aujourd'hui des DRAC qu'elles puissent leur apporter des **conseils** pour mieux mobiliser les crédits de l'État ou de l'Union européenne à l'appui de leurs politiques culturelles, mais aussi qu'elles jouent un rôle de **médiateurs** en cas de différend entre collectivités publiques

susceptible de menacer leur coopération dans le domaine culturel.

b. Approfondir la décentralisation culturelle en donnant plus de liberté aux collectivités territoriales

Il serait souhaitable que les collectivités territoriales disposent d'une **plus grande liberté dans la mobilisation des moyens**, y compris d'une partie des crédits déconcentrés en DRAC, compte tenu du soutien qu'ils apportent aux structures culturelles « vernaculaires » (bibliothèques et médiathèques, écoles de musique et conservatoires, musées ...), qui forment l'essentiel du réseau culturel au niveau local.

Pour ne pas entraver leur action, il conviendrait également d'**exclure du calcul de la croissance de leurs dépenses de fonctionnement** dans le cadre de la contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales les **dépenses supplémentaires qu'elles engagent pour la mise en œuvre des nouvelles politiques culturelles gouvernementales**.

Une véritable co-construction des politiques culturelles est indispensable pour faire vivre progressivement les droits culturels, qui supposent des politiques construites au plus près des individus, et donc dans les territoires.

Pour consulter le compte rendu de la réunion de la commission de la culture consacrée à l'examen de ce rapport, rendez-vous à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191216/cult.html>



Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Secrétariat de la commission
15 rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.23
secretariat-afcult@senat.fr



Présidente :

Catherine Morin-Desailly
Sénatrice de la Seine-Maritime
(Union centriste)



Co-rapporteur :

Antoine Karam
Sénateur de Guyane
(LaREM)



Co-rapporteuse :

Sonia de la Provôté
Sénatrice du Calvados
(Union centriste)

Les quinze orientations de la mission d'information

- **Orientation n° 1 :**

Maintenir la compétence culturelle partagée reconnue par la loi NOTRe du 7 août 2015.

- **Orientation n° 2 :**

Ne pas prévoir au niveau national de répartition de la compétence culturelle entre les différents échelons territoriaux.

- **Orientation n° 3 :**

Élaborer au niveau des intercommunalités et des métropoles de vrais projets de territoire, formalisés dans le cadre de contrats de territoire, qui ne se limitent pas exclusivement à la gestion de grands équipements.

- **Orientation n° 4 :**

Mettre en place des mécanismes financiers favorisant les coopérations et l'engagement de certains niveaux de collectivités.

- **Orientation n° 5 :**

Mieux coordonner les interventions des collectivités publiques pour permettre à l'État et aux collectivités territoriales de mieux exercer leur responsabilité conjointe en matière culturelle.

- **Orientation n° 6 :**

Décliner au niveau régional le Conseil des territoires pour la culture (CTC) pour faire émerger un organe politique de coordination plus opérationnel.

- **Orientation n° 7 :**

Développer dans les territoires des instances de dialogue avec les acteurs culturels, à la bonne échelle en fonction des sujets traités, en favorisant, dans la mesure du possible, l'échelon départemental.

- **Orientation n° 8 :**

Encourager les régions, les départements et les collectivités à statut particulier, selon l'organisation locale et les thématiques traitées, à jouer un rôle de coordinateur des politiques territoriales, sans pour autant désigner une collectivité chef de file en matière culturelle, et développer les mécanismes de contractualisation dans le domaine de la culture.

- **Orientation n° 9 :**

Conforter l'État dans son rôle de garant de l'égalité territoriale et recentrer les missions de l'administration centrale du ministère de la culture autour de l'évaluation des politiques publiques et de l'élaboration des grandes lignes directrices.

- **Orientation n° 10 :**

Raffermir la capacité d'observation du ministère de la culture en assurant le recueil de données récentes, complètes et également qualitatives et développer une plateforme recensant les bonnes pratiques observées sur le territoire en lien avec les collectivités territoriales.

- **Orientation n° 11 :**

Veiller à une répartition plus équilibrée des crédits de l'État sur le territoire, avec une attention accrue à porter à la situation particulière des départements, régions et collectivités d'outre-mer.

- **Orientation n° 12 :**

Ne pas renoncer au socle traditionnel des politiques en matière de démocratisation culturelle qui touchent le plus grand nombre dans les territoires.

- **Orientation n° 13 :**

Développer les instruments permettant de faire venir la culture dans les territoires les plus enclavés.

- **Orientation n° 14 :**

Poursuivre le mouvement de déconcentration à condition de donner aux DRAC les moyens de mener à bien leurs missions dans les territoires.

- **Orientation n° 15 :**

Laisser les collectivités territoriales être de véritables acteurs des politiques culturelles afin de favoriser la mise en œuvre des droits culturels.