11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 125

Dynamiques territoriales

Définition

La dynamique territoriale renvoie au processus de réaffectation du pouvoir entre les différents échelons politico-administratifs – État, national et déconcentré, régions, départements, communes et leurs groupements, pays. Ce processus, complexe, oscille en permanence entre verticalité et horizontalité : hier, la relation centre/périphérie ; aujourd'hui, le dépassement de la gouvernance territoriale par l'européanisation ou encore la compétition entre collectivités. Ce processus de recomposition des territoires ne produit pas seulement un réagencement du système d'acteurs publics, mais impacte aussi l'action publique produite par ces derniers. Il juxtapose des conceptions variées du territoire : espace politico-administratif, espace de gestion de problèmes, espace de construction de sens. Il favorise l'irruption de nouveaux référentiels de légitimation, la diversité culturelle par exemple dans la période contemporaine.

Si ce processus témoigne de la mise en œuvre réussie du principe de libre administration des collectivités locales, il se traduit à la fois par une globalisation de l'action publique – chaque collectivité revendique de donner une cohérence à celle-ci sur le territoire – et, dans le même temps, par sa fragmentation sous l'effet des partenariats accrus, horizontaux et verti-

...

RÉTROSPECTIVE

Une dynamique d'institutionnalisation pilotée par l'État, en partenariat avec les collectivités locales

Prédominance étatique ancienne

De l'après-guerre au milieu des années 1970, l'intervention de l'État se renforce substantiellement. On est dans l'« administration républicaine du territoire » (pour reprendre l'expression d'Alain Faure). Le pouvoir local est résiduel, dépendant d'un État ayant non seulement le monopole de la définition des politiques publiques, mais aussi de leur mise en œuvre par le biais des services déconcentrés qui quadrillent le territoire. Le jacobinisme français est toutefois largement « apprivoisé » par le local, pour reprendre l'expression de Jack Hayward, au travers d'arrangements entre les représentants de l'État et les élus locaux : c'est le fameux modèle de la « régulation croisée » mis au jour par Pierre Grémion.

Ce rôle dominant de l'État est fondé, comme le rappelle Philippe Poirrier[1], sur trois principes complémentaires s'appliquant dans toutes les politiques publiques : « Seule la coordination centrale peut initier une politique publique ; seul l'État possède la capacité d'arbitrer entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ; seule la raison centrale peut orienter la société civile locale en faisant prévaloir le bon sens contre l'approximation, l'impérétie ou le népotisme. »

Tradition de partenariat dans le champ de la culture

La tradition étatique est ancienne dans le champ de la culture, néanmoins, depuis la Révolution française, la politique culturelle pilotée par l'État s'est appuyée sur un

1. Philippe POIRRIER, « Politique culturelle nationale/politiques locales », dans *Dictionnaire des politiques culturelles,* Paris, Larousse, 2001.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 126

caux. Cette dynamique aboutit, par conséquent, à des « locals » diversifiés[1], à des territoires variables d'élaboration et de mise en œuvre de politiques selon la nature des enjeux. Rien de surprenant dès lors, dans ce « chaos » territorial, de voir se développer des tentatives de clarification.

S'agissant de la culture, le législateur a peu défini le champ des compétences des collectivités territoriales. Leur action s'appuie sur la « clause générale de compétence » mise en débat dans le très récent rapport Balladur[2]. Cette particularité induit la disparité de l'intensité de l'action culturelle des collectivités territoriales.

Dans l'action territoriale comme au niveau national, la culture est appréhendée à la fois comme un secteur autonome et comme une dimension de l'action publique, en lien avec de grands domaines de compétences. Cette tension est une clé de lecture importante de la territorialisation de l'action publique culturelle.

Plusieurs questions se posent. Au niveau général : quelle est la légitimité d'un niveau territorial à agir ? Quel équilibre trouver entre affirmation des différences et régulation des inégalités ? Quelle articulation entre les niveaux de collectivités ? Dans le champ culturel : y a-t-il territorialisation ou déterritorialisation des politiques culturelles ? Coopération *versus* autonomie et spécificité de l'action publique territoriale ? Y a-t-il un seul espace culturel pertinent : la ville ? Observe-t-on un renversement des registres de légitimation des politiques culturelles territoriales (identité, efficacité, diversité…) ?

1. Sylvie Biarez, « Sphère locale et espace public », dans *Lien social et politiques*, printemps 1998, n° 39, p. 127-138.

2. Comité pour la réforme des collectivités locales, Édouard Balladur, *Il est temps de décider. Rapport au président de la République*, Paris, La Documentation française/Fayard, 2009.

partenariat privilégié avec les communes. Tout au long du XIXe siècle, les communes sont les relais des impulsions de l'État, investissant dans les écoles d'enseignement artistique les théâtres et les musées. Mais les valeurs universalistes des Lumières et de la République font fi de la diversité des cultures locales. Il s'agit de construire l'État-nation. La politique mise en œuvre, poursuivie par la IIIe République, relève plus d'un « patronage éclairé des arts » que d'une intervention volontariste. Le Front populaire constitue un tournant fondateur pour le second XXe siècle.

Depuis l'après-guerre, l'État a amplifié son action en matière culturelle dans le cadre de l'État providence. Mais la politique culturelle a la particularité en France – contrairement à d'autres politiques, action sociale, formation professionnelle par exemple – d'être fortement coproduite par les différents échelons. La coopération entre l'État et les collectivités territoriales se décline sous plusieurs formes : elle se traduit d'abord en 1946 par les contrats de décentralisation théâtrale. Puis, les communes continuent d'être les principaux relais, notamment pour le développement d'une politique d'aménagement du territoire qui s'amplifie à partir de 1962 avec la création de la DATAR. Le programme des maisons de la culture associe étroitement les villes au financement, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement. Cette dynamique participe à la réalisation des objectifs de démocratisation.

On retiendra pour l'essentiel que le caractère polycentrique de l'espace des politiques culturelles est affirmé très tôt.

Construction de politiques culturelles standardisées

Cette coopération est d'une importance capitale par rapport à la conception et aux modalités des politiques culturelles territoriales car elle produit « une grammaire commune[2] » aux acteurs de l'action culturelle aux différents échelons de collectivités, et partant, une uniformisation des politiques. C'est en ce sens que l'on parle parfois du caractère « aterritorial » ou « déterritorialisé » de celles-ci.

Cette coopération a donné lieu à une pluralité d'outils contractuels : chartes culturelles entre l'État et les communes dans les années 1970, puis conventions de développement culturel dans les années 1980 entre l'État et tous les échelons de collectivités territoriales. Les contrats de plan État/région, institués au milieu de cette même décennie, contiennent des volets culturels. Ainsi,

2. Guy Saez, « Les collectivités territoriales et la culture », *Cahiers français*, janvier-février 2009, n° 348, coll. « Les politiques culturelles ».

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 127

Tableau 1 – Évolution de la participation du ministère de la Culture au fil des générations de contrats de projets État-région (CPER)

CPER 1994-1999		CPER 2000-2006		CPER 2007-2013		Évolution entre 2000 et 2010
Millions d'euros	*%*	*Millions d'euros*	*%*	*Millions d'euros*	*%*	*%*
223	1,8	426	3,3	421	3,3	– 1,20

le ministère de la Culture contribuera de 2000 à 2013 pour 420 millions d'euros en concentrant ses moyens sur des projets d'envergure nationale ou régionale dans le domaine du patrimoine et des équipements destinés à la création et à la diffusion du spectacle vivant.

Viennent s'ajouter contrats de villes, de pays, mais aussi contrats « villes et pays d'art et d'histoire », contrats locaux d'éducation artistique, etc. Le recours à ces outils renvoie à des objectifs fluctuant au fil du temps : différencenciation ou égalisation territoriale, logique disciplinaire ou sectorielle *versus* territoriale.

Cette coopération privilégie également la mutualisation de financements de l'État et des collectivités territoriales ou entre celles-ci. « Jusqu'au début des années 1980, cette coopération comportait souvent des asymétries de ressources cognitives, financières, administratives et techniques au profit de l'État, mais au cours des années 1980, sous le ministère Lang, les villes sont en mesure d'utiliser la coopération pour produire leurs projets propres[3]. » L'une des grandes réussites de cette démarche coopérative est d'aboutir à un maillage culturel de la France tout à fait remarquable.

Autonomisation des politiques culturelles des collectivités territoriales

Émergence d'une politique culturelle municipale à la fin des années 1970

Les communes commencent à mettre en place leurs propres initiatives à la fin des années 1970, avec des expériences singulières comme celles de Grenoble, Rennes ou Lyon. Tout au long des années 1980 et plus encore dans la décennie suivante, les investissements opérés dans ce domaine s'accroissent et les interventions se diversifient. Apparaissent des initiatives propres en matière de politique festivalière notamment. Cette évolution est liée à plusieurs facteurs :

- dans un contexte de montée des préoccupations du cadre de vie, la prise en compte par les villes des demandes portées par les groupes sociaux locaux, qui ne peuvent être satisfaites par l'offre proposée par les institutions culturelles. Par-delà l'objectif d'élargissement des publics, on constate l'irruption de nouvelles conceptions de la culture, de nouveaux rapports entre art et société. La démocratisation culturelle est en effet remise en cause quant à son efficacité (aux objectifs de démocratisation culturelle s'ajoutent ceux de démocratie culturelle). La notion de « développement culturel » rend compte de la recherche d'équilibre entre ces deux registres de légitimation des politiques culturelles locales ;
- l'élargissement de la coopération n'est plus simplement bilatéral mais devient multilatéral, entre collectivités : en effet, les moyens de l'État ne suffisent pas pour répondre notamment à l'inflation des coûts du spectacle vivant et pour financer les nouvelles demandes et les nouvelles interventions. La coopération financière se développe avec les départements et avec les régions.

3. G. SAEZ, « Les collectivités territoriales et la culture », art. cité.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 128

Tableau 2 – Dépenses culturelles des communes de plus de 10 000 habitants (hors Paris), entre 1987 et 2006

	1987	1990	1993	1996	2006
En millions d'euros					
Dépenses totales	2 476	3 072	3 605	3 589	4 357
Dépenses de fonctionnement	1 975	2 353	2 654	2 942	3 389
Dépenses d'investissement	501	719	949	646	968
En euros par habitant					
Dépenses totales	96	120	141	135	152
Dépenses de fonctionnement	77	92	104	110	118
Dépenses d'investissement	19	28	37	25	34
En part du budget général (%)					
Dépenses totales	9,4	9,8	10,2	8,6	8,1
Dépenses de fonctionnement	11,4	10,9	10,9	9,9	9,3
Dépenses d'investissement	5,5	7,4	8,8	5,4	5,7

Source : *Chiffres clés*, Paris, DEPS/La Documentation française, 1991, 1995, 2000 et 2009.

Une décentralisation marginale accompagnée par l'État

En revanche, les lois de décentralisation successives n'insufflent pas un dynamisme marquant à la territorialisation de l'action publique culturelle. Les lois de décentralisation de 1982-1983 n'ont pas opéré de transferts de compétences massifs : seules les archives et les bibliothèques de prêt sont confiées aux départements. Le ministère de la Culture accompagne cette décentralisation à travers les contrats de développement culturel, notamment pour leur fonction (non première) d'outil d'égalisation entre les territoires. Par conséquent, la première décentralisation a moins procédé par transfert de compétences que par des partenariats contractuels entre collectivités publiques. Pour reprendre les termes de G. Saez, la « décentralisation-gouvernance » a primé sur la « décentralisation des compétences ».

La charte de la déconcentration y contribue également. Selon le décret 92-604 du 1er juillet 1992, « la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État ». Ce texte prévoit que « la circonscription régionale est l'échelon territorial :

- de la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire ;
- de l'animation et de la coordination des politiques de l'État relatives à la culture, à l'environnement, à la ville et à l'espace rural ;
- de la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région.

Elle constitue un échelon de programmation et de répartition des crédits d'investissement de l'État ainsi que de la contractualisation des programmes pluriannuels entre l'État et les collectivités territoriales ».

En 2001, le gouvernement Jospin lançait six « protocoles de décentralisation culturelle ». L'objectif était de mettre en œuvre des expérimentations dans les domaines du patrimoine et dans une moindre mesure dans le domaine des enseignements artistiques. Elles devaient donner lieu à une évaluation et éventuellement à une généralisation à l'ensemble du territoire. Ces dispositifs ont concerné des régions (Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et des départements (Isère, Lozère, Seine-Saint-Denis). Un groupe national de suivi et d'évaluation a piloté les dispositifs. Par exemple, le protocole Provence-Alpes-Côte d'Azur envisageait explicitement de transférer à la région la responsabilité de la politique de

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 129

restauration et de mise en valeur du patrimoine inscrit. Celui de Nord-Pas-de-Calais posait les bases d'une mise en œuvre de la notion de « chef de file ».

Jean-Jacques Aillagon, nommé ministre de la Culture en 2002, a souhaité poursuivre ce processus d'expérimentation amorcé par ses prédécesseurs. Il désigne deux régions, Lorraine et Midi-Pyrénées, dans le but de réaliser un diagnostic approfondi des répartitions de compétences entre l'État et les régions afin d'optimiser l'articulation entre les deux niveaux politico-administratifs.

Ces protocoles ont permis, avec le rapport de Jean-Pierre Bady remis à l'automne 2002, d'orienter la réflexion en vue des évolutions législatives ultérieures, notamment la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, qui préconise le transfert de monuments nationaux aux collectivités territoriales et le transfert de l'Inventaire aux régions.

La loi du 13 août 2004 confie aussi aux départements une nouvelle compétence : l'établissement des schémas d'enseignements artistiques. Elle ne fait d'ailleurs qu'entériner l'action menée par ces collectivités dans l'information et le soutien à la musique et à la danse en milieu rural et dans les petites villes. Elle leur confère par ailleurs une prérogative en ce qui concerne le patrimoine rural non protégé en raison de la coopération préexistante avec les communes rurales.

Depuis lors, les crédits du ministère sont gérés au niveau déconcentré par les directions régionales des affaires culturelles. Le renforcement de l'échelon régional s'opère en 2004 dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État qui prévoit l'organisation des services de l'État en région en huit regroupements fonctionnels : les pôles régionaux de l'État, qui ont vocation, dans un contexte de décentralisation, à assurer une meilleure unité et une plus grande lisibilité de l'action de l'État en favorisant la mise en synergie de l'ensemble des acteurs. Le rôle d'animation et de coordination du chef de pôle est souligné, ainsi que sa contribution à l'élaboration des orientations stratégiques de l'État en région à travers le comité d'administration régionale.

Un pôle « culture » est institué par cette réglementation. Comme l'indique la circulaire 2005/005 du ministre de la Culture du 31 mars 2005, le pôle « culture » doit être dans chaque région l'interlocuteur identifié et reconnu de l'État, fédérant les différents acteurs qu'il soutient dans la mise en œuvre des politiques culturelles. Mais il doit également s'affirmer comme l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales dans l'élaboration des stratégies territoriales en matière culturelle : il s'agit en l'occurrence de confirmer et de renforcer le partenariat actif entre les collectivités territoriales et l'État dans le domaine culturel.

Vers la recentralisation ?

On pourrait s'étonner de l'omission de la culture dans la spécialisation juridique des territoires qui s'opère avec les transferts de compétences. Mais il faut rappeler que cette spécialisation n'est rien d'autre que le prolongement du modèle sectoriel traditionnel de l'action publique. On a ici à nouveau une démonstration éclatante de la difficulté à appréhender la culture de manière sectorielle, c'est-à-dire comme une problématique qui peut être abordée dans une logique « technique » de traitement, relevant de savoirs disciplinaires et de savoir-faire verticaux et cloisonnés, *a fortiori* au niveau territorial. Le rapport Balladur de mars 2009 n'introduit pas d'évolution significative dans la réflexion sur une nouvelle organisation des compétences en matière culturelle. Il est préconisé un maintien des compétences partagées compte tenu de la « diversité des missions en cause ».

Certains observateurs[4] font valoir que la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) rompt avec l'accompagnement de la décentralisation : en imposant à partir du centre une définition « a-territoriale » des missions, des programmes d'action et des indicateurs de performance, elle opère une forme de recentralisation.

4. Emmanuel NÉGRIER, Julien PRÉAU, Philippe TEILLET (sous la dir. de), *Intercommunalités : le temps de la culture*, OPC, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2008.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 130

fiche 11

Les collectivités territoriales : premiers financeurs publics dans le champ culturel

Des communes prééminentes, principalement axées sur l'expression artistique et le patrimoine

Le résultat de cette coopération au fil du temps se traduit par une prééminence des villes dans l'effort public financier en faveur de la culture. Une approche consolidée des dépenses culturelles des collectivités locales permet de constater que les communes sont responsables de 61 % des dépenses culturelles, les départements de 19 %, les groupements de 12 % et les régions de 8 %.

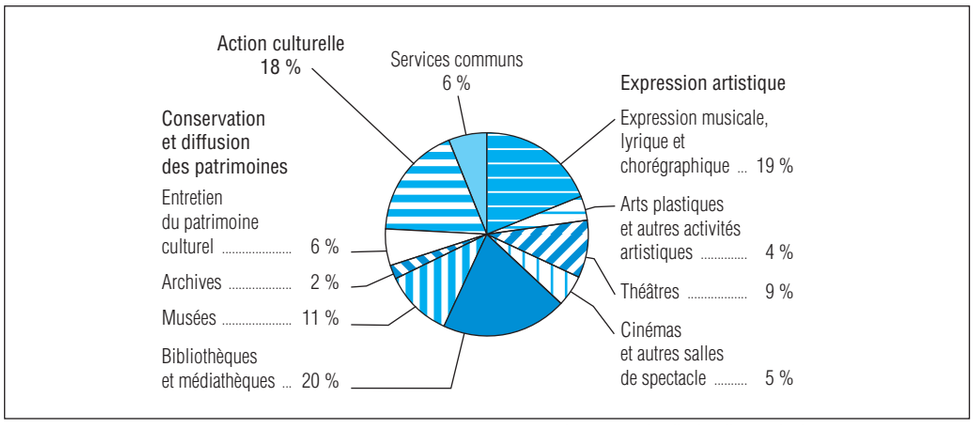
En 2006, les dépenses culturelles de villes de plus de 10 000 habitants s'élèvent à 4,4 milliards d'euros, soit 152 euros par habitant. Cet effort se compose pour un peu plus des trois quarts de crédits de fonctionnement et un peu moins d'un quart de crédits d'investissement. Les dépenses culturelles des villes représentent en moyenne 8,1 % de leur budget, avec un effort culturel plus marqué en fonctionnement qu'en investissement.

Les dépenses culturelles des communes de plus de 10 000 habitants sont consacrées principalement à l'expression artistique (38 %) et à la conservation et la diffusion des patrimoines (39 %). Elles continuent à progresser : à titre indicatif, entre 2002 et 2006, les dépenses culturelles des villes auraient ainsi augmenté de 6,2 % en euros courants, soit une évolution moyenne annuelle de 1,5 %. Cependant, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la progression est plus faible (seulement 0,9 %) en raison principalement des transferts de compétences culturelles opérés vers les EPCI[5].

Quant à l'effort culturel, il a régressé d'un point entre 2002 et 2006. Alors que les dépenses culturelles représentaient 9,1 % des dépenses totales en 2002, elles n'en représentent plus que 8,1 % en 2006. La baisse est essentiellement observable en fonctionnement, avec un ratio passant de 10,3 % à 9,3 %, alors que dans le même temps le ratio en investissement restait quasiment stable (6 % en 2002 et 5,7 % en 2006).

Les villes ayant à leur charge des services culturels de proximité, les dépenses de fonctionnement qu'elles consacrent à la culture correspondent essentiellement à des dépenses

Graphique 1 – Répartition des dépenses culturelles des communes par secteur d'intervention en 2006



Source : *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, MCC/DEPS, 2009.

5. Jean-Cédric DELVAINQUIÈRE, Bruno DIETSCH, *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, Paris, DEPS/Ministère de la Culture et de la Communication, coll. « Culture Chiffres », 2009-3, mars 2009.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 131

directes. Ainsi, les dépenses de personnel regroupent 58 % des dépenses de fonctionnement culturelles, soit 2 milliards d'euros, concernant essentiellement le fonctionnement des équipements culturels des communes ainsi que les actions menées en faveur de l'expression artistique (enseignement compris). Les charges à caractère général représentent 18 % des dépenses de fonctionnement culturelles (623 millions d'euros) et bénéficient en grande partie à l'action culturelle, aux bibliothèques et médiathèques et aux musées. Les autres charges de gestion courante totalisent 23 % des dépenses en fonctionnement. Elles représentent 773 millions d'euros et correspondent aux subventions culturelles versées par les communes.

Des départements actifs en faveur de la conservation du patrimoine et de l'action culturelle, mais souffrant de grandes disparités

L'action des départements et des régions ne se cantonne pas aux seules compétences transférées par les lois de décentralisation de 1982-1983, comprenant les responsabilités en matière d'archives départementales et de bibliothèques départementales.

En ce qui concerne les départements, l'effort culturel s'élève à 1,3 milliard d'euros en 2006, soit 22,1 euros par habitant. Plus de la moitié (54 %) des dépenses culturelles sont consacrées en 2006 à la mission de conservation et diffusion des patrimoines (archives et bibliothèques départementales, musées départementaux et soutien au patrimoine non protégé des communes, majoritairement rurales) et 40 % aux activités artistiques et à l'action culturelle (essentiellement des subventions). Les dépenses culturelles correspondent pour les deux tiers à du fonctionnement et pour un tiers à de l'investissement. Ces montants représentent en moyenne 2,2 % des budgets départementaux.

Globalement, ces dépenses culturelles ont progressé de 14 % entre 2002 et 2006, mais cette augmentation a surtout concerné les dépenses en investissement (+10,7 % par an contre 0,6 % pour les dépenses de fonctionnement). Cependant, malgré cette augmentation, la part des dépenses culturelles dans les budgets départementaux s'est amoindrie, passant de 2,8 % à 2,2 %. Ceci s'explique par l'augmentation de 43,7 % des dépenses générales des départements du fait de l'élargissement de l'intervention des conseils généraux dans le domaine de l'aide sociale, de l'enseignement et des réseaux et infrastructures. Cette diminution du poids des dépenses culturelles dans les dépenses de fonctionnement devrait se confirmer dans les années à venir puisque, après 2006, les départements ont continué à bénéficier d'importants transferts de compétences et de moyens.

L'action des départements est marquée par une grande disparité sur l'ensemble du territoire national, avec des initiatives très fortes, se distinguant par des départements qui devien-

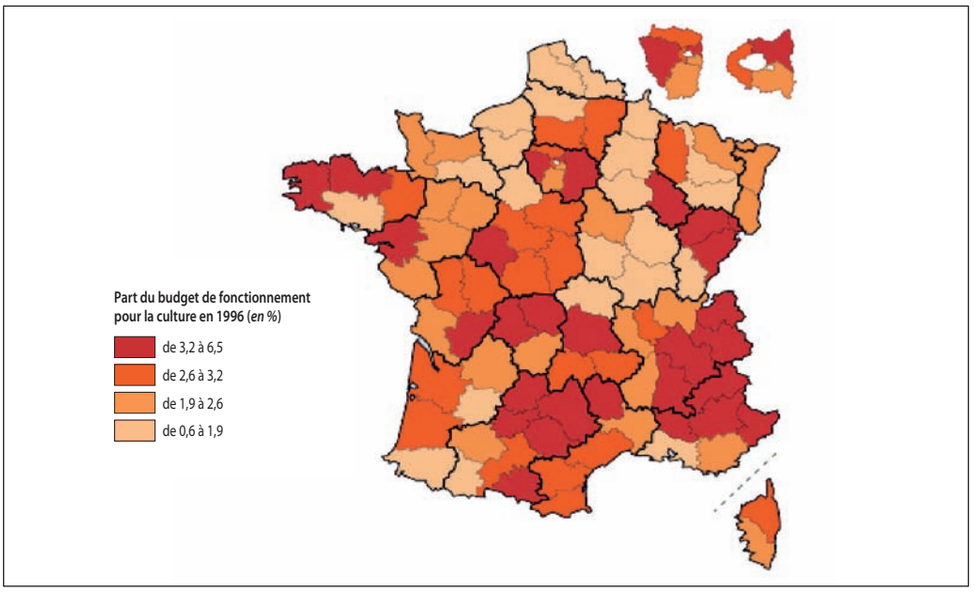
Tableau 3 – Dépenses culturelles des départements, entre 1987 et 2006

	1987	1990	1993	1996	2006
En millions d'euros					
Dépenses totales	411	825	783	1 163	1 292
Dépenses de fonctionnement	255	509	548	865	884
Dépenses d'investissement	156	316	235	271	407
En euros par habitant					
Dépenses totales	8	15	14	19	22
Dépenses de fonctionnement	5	9	10	15	15
Dépenses d'investissement	3	6	4	4	7
En part du budget général (%)					
Dépenses totales	2,1	2,7	2,4	2,8	2,2
Dépenses de fonctionnement	1,9	2,6	2,5	3,3	2,2
Dépenses d'investissement	2,4	2,8	2,0	1,9	2,2

Source : *Chiffres clés*, Paris, DEPS/La Documentation française, 1991, 1995, 2000 et 2009.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 132

Les dépenses culturelles de fonctionnement des départements en part du budget (1996)



Source : *Atlas des activités culturelles*, Paris, MCC/DEP, La Documentation française, 1998.

nent des opérateurs, d'autres demeurant plus effacés et se limitant à leurs compétences obligatoires. Ainsi, pour les 95 départements de métropole hors Paris, les dépenses culturelles par habitant varient dans une proportion de plus de un à dix et leur poids dans les budgets de plus de un à huit.

Leur action semble néanmoins s'organiser, comme en témoigne la mise en place d'un inventaire en ligne de leurs politiques culturelles à l'initiative de l'assemblée des départements de France[6].

Des régions de plus en plus investies dans la culture et porteuses d'innovations

Même si la culture demeure un champ d'action secondaire pour elles, les régions se sont investies dans ce champ depuis leur création. En effet, la part des dépenses culturelles dans leur budget général s'est maintenue autour de 2,5 % depuis plus de quinze ans.

En 2006, elles consacraient 555,6 millions d'euros au titre de la culture, soit 9,50 euros par habitant, ce qui fait d'elles des financeurs beaucoup moins importants que les communes ou les départements. Néanmoins, leur soutien aux équipements régionaux tels que les FRAC (en partenariat avec l'État), aux festivals et aux actions articulées à leurs compétences premières (formation professionnelle, développement économique, gestion des lycées) s'est confirmé au fil des années et est potentiellement porteur de davantage d'innovations qu'au niveau départemental.

On constate ainsi une augmentation significative de leurs dépenses culturelles en euros courants entre 2002 et 2006, en moyenne de l'ordre de 11,6 % par an, poursuivant la hausse constante qui les caractérise depuis les années 1980. Les régions ont en effet quasiment multiplié par cinq leurs dépenses culturelles entre 1987 et 2006 (dans le même temps, les départements les ont multipliées par trois et les communes par 1,75).

Les régions interviennent principalement (75 %) dans le domaine de l'expression artistique et de l'action culturelle. En investissement comme en fonctionnement, l'intervention culturelle des régions passe essentiellement par le subventionnement d'autres acteurs (com-

6. http://www.departement.org

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 133

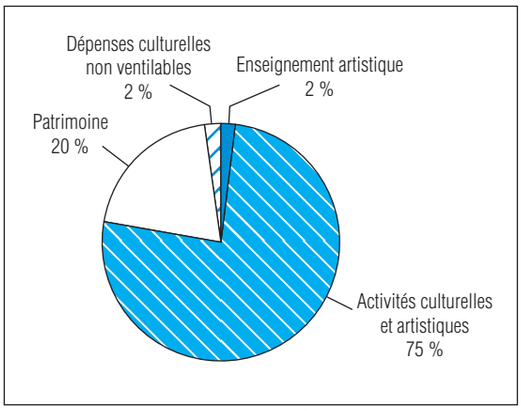
Tableau 4 – Dépenses culturelles des régions entre 1987 et 2006

	1987	1990	1993	1996	2006
En millions d'euros					
Dépenses totales	116	223	242	358	556
Dépenses de fonctionnement	54	140	158	260	388
Dépenses d'investissement	62	83	84	98	168
En euros par habitant					
Dépenses totales	2	4,0	4,5	6,1	9,5
Dépenses de fonctionnement	1	2,5	3,0	4,4	6,6
Dépenses d'investissement	1	1,5	1,5	1,7	2,9
En part du budget général (%)					
Dépenses totales	2,8	2,4	2,3	2,4	2,5
Dépenses de fonctionnement	2,8	4,2	3,7	3,6	3,4
Dépenses d'investissement	2,9	1,4	1,4	1,2	1,5

Source : *Chiffres clés*, Paris, DEPS/La Documentation française, 1991, 1995, 2000 et 2009.

munes et groupements, associations…). Les subventions versées par les régions aux autres collectivités locales et aux personnes de droit privé représentent ainsi 83 % des dépenses de fonctionnement (320,8 millions d'euros) et 87 % des dépenses d'investissement (145,2 millions d'euros[7]).

Graphique 2 – Répartition des dépenses culturelles des régions par secteur en 2006



Source : *Dépenses culturelles des collectivités en 2006*, DEPS, coll. « Culture chiffres », 2009-3.

Les régions ont également développé un système de subvention de la demande, visant à réduire les tarifs d'accès aux espaces culturels, tout en préservant une liberté de choix pour le consommateur. Ces dispositifs de chèques et cartes culture reposent sur la constitution et l'animation d'un réseau d'équipements culturels partenaires ainsi que sur la définition de populations bénéficiaires dans une optique de démocratisation d'accès à la culture. Avec dix-huit régions sur vingt-deux possédant un dispositif, la création d'une carte ou d'un chèque culture apparaît quasi systématique au niveau régional, ce qui peut s'expliquer par le fait que ces dispositifs représentent un instrument privilégié de gestion de la compétence des lycées. Par ailleurs, ils permettent à ces jeunes collectivités d'affirmer leur identité par rapport aux communes et aux départements plus anciens.

Tout comme les départements, l'effort financier dans le domaine culturel est disparate. Hors Corse, les dépenses culturelles par habitant varient entre 3,7 et 10,70 euros, leur poids dans les budgets oscille entre 1,6 % et 4 %. Cette disparité ne permet pas pour autant de mettre en évidence une typologie reposant sur des facteurs explicatifs simples.

La constitution d'un appareillage d'observation et d'analyse, la construction d'un système d'acteurs à travers les assises régionales de la culture, indiquent que la place et le rôle des régions ne sont pas figés pour l'avenir. De manière plus générale, la formation en cours d'une expertise et d'espaces de concertation et de réflexion collective propres à ces territoires témoigne de la préoccupation montante de passer d'une logique « déterritorialisée » à une

7. Source : J.-C. DELVAINQUIÈRE, B. DIETSCH, *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006*, *op. cit.*

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 134

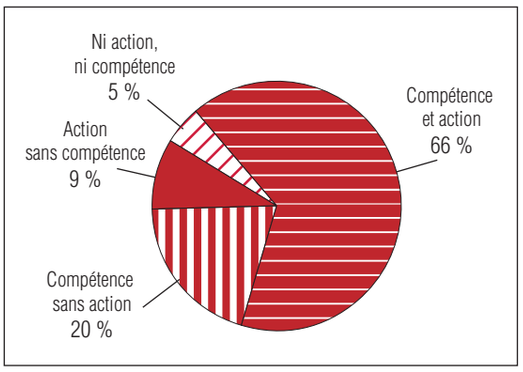
logique réellement territoriale, c'est-à-dire intégrant une définition territoriale des enjeux et des politiques à mettre en œuvre pour y répondre.

La montée en puissance de l'intercommunalité culturelle : levier de la territorialisation ?

Si la loi du 13 août 2004 n'a pas introduit de changements dans la répartition des compétences culturelles, il apparaît, en revanche, que la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale de 1999, dite loi Chevènement, renforcée par l'obligation faite aux communes en 2004 de préciser l'intérêt communautaire, ait favorisé l'intercommunalité culturelle.

Les trois quarts des EPCI à fiscalité propre sont actifs en matière culturelle, qu'ils aient ou non adopté la compétence culturelle. Globalement, les dépenses culturelles des EPCI ayant adopté la compétence culturelle ont été multipliées par quatre de 2002 à 2006 passant de 206 à 842 millions d'euros[8].

Graphique 3 – Répartition des intercommunalités selon le choix de l'option culturelle



Source : *l'Intercommunalité culturelle : un état des lieux*, DEPS, coll. « Culture études », 2008-5.

Cette forte augmentation traduit le développement fort de l'intercommunalité culturelle et s'explique en partie par la progression du nombre de groupements s'engageant dans ce domaine : ainsi, alors qu'un tiers seulement d'entre eux intervenait dans le domaine culturel en 2002, ils sont la moitié à avoir opté pour la compétence culturelle en 2006. Ce renforcement quantitatif de l'intercommunalité culturelle se double d'un renforcement qualitatif, la part des dépenses que les groupements compétents accordent à la culture ayant progressé : elle est ainsi passée de 3,1 % des budgets en 2002 à 5,7 % en 2006.

La lecture publique et les enseignements artistiques constituent les domaines par excellence de leur action communautaire (28 % et 34 % de leur budget culturel moyen) et correspondent à l'essentiel des transferts de compétences : par exemple, en fonctionnement, les dépenses d'investissement consacrées aux bibliothèques et médiathèques ont progressé de cinq points entre 2002 et 2006. Mais la nouveauté qui ressort de la dernière enquête réalisée par l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) en partenariat avec le DEPS, l'AdCF et Dexia (2008) tient à la troisième compétence : le spectacle vivant (12 % des leurs dépenses culturelles, pour la majeure partie en subventions à des associations).

Pour l'heure, les pratiques de l'intercommunalité restent très différenciées. Si certains groupements ne disposent que de compétences spécifiques dans le domaine culturel, d'autres peuvent avoir pris en charge l'intégralité des actions menées dans ce domaine sur leur territoire. Une analyse par secteur d'intervention permet d'observer ces disparités : près d'un quart des groupements n'intervient que dans un seul domaine culturel quand seulement 1 % a engagé des dépenses dans l'ensemble des secteurs. 79 % des groupements interviennent dans moins de la moitié des secteurs d'intervention définis par la nomenclature M14. Les dépenses par habitant varient également, allant de moins de 1 euro à 400 euros et le poids des dépenses culturelles dans le budget s'échelonne entre moins de 1 % et 50 %.

8. J.-C. DELVAINQUIÈRE, B. DIETSCH, *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, op. cit.*

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 135

Malgré ces disparités, des enseignements généraux peuvent cependant être tirés. On observe ainsi trois grands modèles d'intercommunalité culturelle :

- le groupement de communes comme autorité culturelle fantôme ;
- l'intercommunalité comme pôle subsidiaire et spécialisé par rapport aux actions culturelles des communes (avec une responsabilité forte sur les équipements) ;
- l'intercommunalité comme nouveau centre de la politique culturelle du territoire.

L'émergence des intercommunalités dans le système d'acteurs publics de la culture apparaît potentiellement porteuse de transformations des politiques culturelles dans la mesure où elle favorise une plus grande transversalité des actions et la mise en place de projets de territoires, dans le cadre de stratégies territoriales globales. Elle réintroduit des acteurs mis à l'écart, comme les groupes d'amateurs, les associations, donc de nouvelles valeurs, de nouveaux registres de légitimation, notamment autour de l'identité territoriale.

Cette perspective ne peut se réaliser que si elle est portée par les autres niveaux de collectivités et, à cet égard, le rôle de l'État n'est pas négligeable, et que si elle emporte l'adhésion des milieux professionnels de la culture.

TENDANCES ET INCERTITUDES

Tendances

Le contexte de redéfinition de l'organisation territoriale française favorise le couple régions/intercommunalités. Il est ainsi reconnu qu'il y a fondamentalement deux niveaux d'intervention des collectivités, celui de la stratégie et celui de la proximité. La question d'une nouvelle répartition des compétences par échelon de collectivités est l'un des thèmes du rapport Balladur. Seul l'échelon communal-intercommunal conserverait la clause générale de compétence, les autres échelons connaîtraient une spécialisation de leurs compétences.

Néanmoins, la culture – au même titre que l'environnement – fait exception : il n'a pas été envisagé qu'un niveau de collectivité se voit transférer la compétence culturelle car « la diversité des missions en cause rend particulièrement délicat l'attribution de cette compétence à un niveau d'administration[9] ». Le comité a estimé « opportun que la compétence de chaque catégorie de collectivités soit maintenue pour le soutien à la création ». L'État resterait en charge du patrimoine (inventaire, entretien, protection), ainsi que des archives, même si les régions et les départements ont aussi un rôle à jouer dans ces missions.

D'une certaine manière, la recomposition territoriale reste ainsi inachevée. La coopération/coproduction de l'action publique culturelle se poursuit, notamment dans le domaine des patrimoines. Cette coopération favorise le maintien de la standardisation de l'action publique par l'intermédiaire des collectivités territoriales, même si une autonomisation et une transversalisation de celle-ci sont à l'œuvre dans l'intercommunalité.

Incertitudes

Budgétaires

La baisse des revenus des collectivités envisageable avec la suppression de la taxe professionnelle pourrait pousser les collectivités à se concentrer sur d'autres enjeux que la culture, d'autant plus que la confirmation de la faible efficacité des politiques culturelles du point de

9. Édouard BALLADUR, Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider. Rapport au président de la République*, Paris, La Documentation française/Fayard, mars 2009.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 136

vue de la démocratisation pourrait amener à une stagnation, puis une régression des dépenses culturelles des collectivités territoriales. Alternativement, des marges budgétaires pourraient être dégagées à partir de la substitution de la logique de projet à la logique de subvention qui prévaut aujourd'hui, voire d'une réforme de la fiscalité locale.

■ Liées à la montée en puissance des citoyens

Les collectivités territoriales cherchent à la fois à élargir la base sociale du public à partir d'une offre « conventionnelle » (ce qu'on appelle la démocratisation culturelle) et à élargir les contenus de la notion de culture en tenant compte des demandes issues de personnalités et de groupes sociaux locaux (démocratie culturelle). Ces deux options sont en tension dans la politique culturelle nationale mais le poids institutionnel de la première écrase généralement la seconde. Il arrive néanmoins que l'inverse se produise dans certaines villes, même si l'objectif est de les équilibrer.

Si à l'avenir la seconde tendance prenait le dessus, on basculerait dans une politique de la demande avec une multiplication d'expressions artistiques et culturelles identitaires sans cohérence nationale.

■ Liées à des changements de contexte

Les évolutions de la question culturelle au niveau européen impliqueraient une responsabilité et un rôle renforcé pour les collectivités territoriales, qui doivent intégrer ces enjeux dans la définition de leurs stratégies (intégration de la culture dans sa transversalité, comme un élément essentiel d'une politique intégrée de développement), dans leurs modes de gouvernance territoriale, dans leurs pratiques (et notamment de coopération territoriale) et dans l'accompagnement des acteurs du territoire comme dans leur positionnement européen.

■ Liées à des changements institutionnels

La décentralisation croissante opérée depuis plusieurs décennies, combinée à la réforme des collectivités territoriales qui se profile aujourd'hui, pourrait amener à une réelle mise en œuvre du principe de « République décentralisée », où les régions deviendraient les premiers acteurs publics selon un modèle de république fédérée, tendance majoritaire lourde en Europe.

■ PROSPECTIVE

HYPOTHÈSE 1 (TENDANCIELLE) – *Territorialisation inégalitaire*

L'hypothèse la plus probable en matière culturelle est la confirmation d'un rôle prépondérant des communes et à plus long terme des agglomérations, notamment des onze métropoles de plus de 400 000 habitants. La territorialisation est à l'œuvre, sans qu'une décentralisation, c'est-à-dire un processus institutionnel, l'impulse.

L'éventualité de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ne semble pas se profiler à court et moyen terme. Cependant, si les collectivités territoriales sont plus que jamais des acteurs de première ligne dans le système politique français, force est de constater que les inégalités se creusent entre elles.

Ce contexte favorise en effet une perspective d'évolution différenciée selon les territoires : les régions comprenant sur leur territoire des métropoles importantes (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Alsace, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Bretagne) connaîtraient un scénario de coproduction accrue entre l'échelon

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 137

région-métropole, compte tenu des délégations envisagées des départements aux onze métropoles identifiées dans le rapport Balladur. Dans les autres régions, il faut envisager l'hypothèse d'un développement du chef de file des collectivités régionales dans le domaine du soutien à la création et à la diffusion, de la conservation et la valorisation du patrimoine en lien avec les départements.

Sur le fond, ce type d'évolution pourrait induire une modification du référentiel de la politique culturelle et une nouvelle hiérarchisation des priorités. La notion d'excellence artistique portée par l'État et ses dispositifs d'intervention centrés sur l'expertise validant ce critère pourraient être abandonnés au profit d'une approche centrée sur les spécificités du territoire et sa population, dans un souci de rendre plus effectif l'élargissement social des publics. Le couple création/diffusion, au cœur des interventions de l'État dans le domaine de l'art vivant notamment, céderait la place à l'élaboration de nouvelles relations entre les populations et la production artistique et culturelle. L'expérimentation de nouvelles approches, plus axées sur l'accompagnement des populations et sur des démarches artistiques et culturelles mieux articulées aux spécificités des territoires, serait favorisée. Cette conception irriguerait également l'action dans le domaine du patrimoine et de la lecture publique. Cette approche plus pragmatique et transversale serait favorisée également par le décloisonnement et la proximité aux territoires des administrations territoriales.

HYPOTHÈSE 1BIS – *Pragmatisme décentralisateur*

L'hypothèse d'un « acte III » de la décentralisation ne peut néanmoins être exclue, compte tenu des débats récurrents sur ce thème, conduits notamment par les associations d'élus (Association des régions de France particulièrement). Des transferts ciblés de compétences peuvent alors être envisagés (crédits de fonctionnement des équipements du deuxième cercle des structures nationales du spectacle vivant par exemple, nouveaux transferts des crédits de restauration et d'entretien des monuments historiques identifiés d'intérêt régional).

HYPOTHÈSE 2 – *Décentralisation dynamique/fédéralisation*

Deux hypothèses : a) une décentralisation dynamique ; b) variante maximaliste de a) : la décentralisation va jusqu'à la constitution de la France en État fédéral, sur le modèle de ses voisins européens (Allemagne, Espagne, etc.).

HYPOTHÈSE 2A – *Une décentralisation favorisant les synergies territoriales*

La France devient une République réellement décentralisée, grâce à de nouveaux transferts de compétences de l'État aux régions, à la disparition progressive des départements et au renforcement des intercommunalités.

Sous l'effet de la crise budgétaire, l'État se recentre dès 2010 sur des missions de régulation nationale et de garantie des équilibres territoriaux : financement de manifestations et d'équipements « d'intérêt national » ; mise en place de mécanismes de péréquation pour garantir l'équité territoriale et transfert des autres crédits aux régions, notamment pour les réseaux des structures du spectacle vivant hormis les centres dramatiques chorégraphiques nationaux ; poursuite des transferts de monuments historiques « d'intérêt régional » et transfert des crédits d'entretien et de restauration afférents ; transferts des crédits relatifs aux enseignements artistiques, etc. Les crédits d'aide à la création ne sont pas transférés.

La décentralisation s'impose ainsi comme l'un des enjeux majeurs de la campagne présidentielle de 2012. La droite et la gauche convergent sur cette orientation, même si des différences s'expriment sur les modalités : pour les uns, la décentralisation est pensée en termes

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 138

descendants comme un « délestage » de l'État vers les régions, pour les autres, elle doit intégrer les acquis de la coopération historique et s'attacher plutôt à penser les complémentarités entre les différents niveaux de collectivités.

Un nouvel acte de décentralisation – pensant les articulations entre territoires – entre en application en 2015. Les régions deviennent l'acteur premier de la gouvernance culturelle territoriale. Les compétences assumées par les départements sont réparties entre les régions et les intercommunalités et communes, selon une logique territoriale (les interventions des départements en faveur des communes sont récupérées par les régions, les aides directes des départements aux équipements structurants sont transférées aux intercommunalités).

Les régions deviennent alors chefs de file sur un nombre important de secteurs : aide aux équipements structurants (anciennes scènes nationales et scènes de musiques actuelles, politique du patrimoine, carte régionale des enseignements artistiques). Elles mettent en place des labels régionaux et une gouvernance pour les secteurs où elles assument leur rôle de chef de file. Les arguments qui plaident en faveur de cette hypothèse d'une décentralisation effective au profit de régions sont nombreux : positionnement stratégique des régions en matière de développement des territoires, interdépendance croissante entre niveau régional et niveau européen, les régions comme collectivités jeunes et pas encore suradministrées, coopération interrégionale naissante…

Une approche plus pragmatique et transversale de la politique culturelle se développe à la faveur de la proximité aux territoires des administrations régionales : la culture est une dimension du développement territorial.

Enfin, dans cette hypothèse, les relations clarifiées par la loi entre l'État et les collectivités territoriales pourraient être institutionnellement reconnues à travers l'instauration d'une instance rassemblant les différents niveaux de collectivités, et au premier chef, les régions. Cette instance pourrait être placée sous la tutelle du président de la République ou du Premier ministre et aurait pour vocation d'être le lieu du dialogue, de la négociation et de l'élaboration des principes de contractualisation entre l'État et les collectivités, et principalement les régions. Elle comprendrait une commission spécialisée Culture.

HYPOTHÈSE 2B – *La France fédérale*

Le processus qu'a connu la Corse en 2002 s'étend à toutes les régions[10] : l'ensemble des compétences et crédits de l'État en matière de création, diffusion, formation est transféré aux régions, ainsi que l'ensemble du réseau du spectacle vivant et des écoles nationales d'art. Dans le domaine du patrimoine, ce sont les régions qui font la proposition de la protection (classement et inscription), et conduisent les études et travaux sur les monuments qui leur appartiennent.

Cette dernière étape de la décentralisation aboutit vers 2025 à une grande différenciation et singularisation des politiques culturelles locales, ainsi qu'à un regain des identités territoriales. Certaines collectivités choisissent de soutenir l'art contemporain, d'autres mettent davantage l'accent sur l'animation locale, et certaines jouent la carte de l'identité « traditionnelle ». La montée en puissance des régions permet en effet une meilleure prise en compte d'expressions artistiques et culturelles identitaires : traditionnelles, « régionales » ou liées à des populations d'origine étrangère.

10. Les lois de 1991 et de 2002 ont opéré de larges transferts de compétences de l'État vers la collectivité territoriale de Corse (CTC). L'État ne détient plus que des compétences réglementaires (protection des monuments historiques, instruction et délivrance des licences d'entrepreneurs de spectacles, soutien aux institutions nationales localisées en Corse). La plupart des services de la direction régionale des affaires culturelles ont été transférés à la collectivité territoriale de Corse. Demeure une délégation culturelle placée auprès du préfet de la région Corse.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 139

BIBLIOGRAPHIE

Violaine APPEL, Cécile BANDO, Valérie CROISSANT, *la Mise en culture des territoires. Nouvelles formes de culture événementielle et initiatives des collectivités locales*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 2008.

Édouard BALLADUR, *Il est temps de décider. Rapport au président de la République*, Paris, La Documentation française/Fayard, mars 2009.

Paul BOINO, Xavier DESJARDIN, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française, 2009.

Lluis BONET et Emmanuel NÉGRIER (sous la dir. de), *la Fin des cultures nationales ? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, La Découverte, 2008.

Jean-Cédric DELVAINQUIÈRE, Bruno DIETSCH, *les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture*, Paris, DEPS/Ministère de la Culture et de la Communication, coll. « Culture Chiffres », 2009-3, mars 2009.
http://www2.culture.gouv.fr/culture/deps/2008/pdf/Cchiffres09_3.pdf

—, *l'Intercommunalité culturelle : un état des lieux*, Paris, DEPS/Ministère de la Culture et de la Communication, coll. « Culture études », 2008-5, octobre 2008.
http://www2.culture.gouv.fr/deps/fr/2008-5interco.pdf

Emmanuel NÉGRIER, Julien PRÉAU, Philippe TEILLET (sous la dir. de), *Intercommunalités : le temps de la culture*, Grenoble/La Tour-d'Aigues, OPC/Éditions de l'Aube, 2008.

Philippe POIRRIER, « Politique culturelle nationale/politiques locales », dans *Dictionnaire des politiques culturelles*, Paris, Larousse, 2001.

Philippe POIRRIER, René RIZZARDO (sous la dir. de), *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Paris, Comité d'histoire du ministère de la Culture, coll. « Travaux et documents », nº 26, 2009.

Guy SAEZ, « Les collectivités territoriales et la culture », *Cahiers français*, Paris, La Documentation française, coll. « Les politiques culturelles », janvier-février 2009, nº 348.

— (sous la dir. de), « L'action des collectivités territoriales », dans *Institutions et vie culturelles*, Paris, La Documentation française, coll. « Les notices », 2004.

Jean-Pierre SAEZ (sous la dir. de), *Culture et société. Un lien à recomposer*, Paris, Éditions de l'Attribut, 2008.

11-Fiches-culture 2030-11-ok:Mise en page 1 23/03/11 15:40 Page 140