



CONCOURS EXTERNE et EXTERNE SPECIAL D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2025

Composition portant sur un sujet d'économie
Un court dossier est mis à la disposition des candidats

EPREUVE N° 1

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET : La compétence culturelle : gouffre financier ou source de recettes pour les collectivités territoriales?

DOCUMENTS JOINTS

Document 1	ALGAN Y., ALEXANDRE O. et BENHAMOU F., <i>Ce que la culture apporte à l'économie</i> (22/02/2022), lesechos.fr	Page 2
Document 2	DUBOIS V., <i>La vision économique de la culture - Éléments pour une généalogie</i> , Bulletin des bibliothèques de France (BBF), n° 2, (2001), p. 31-34.	Page 4
Document 3	Anonyme, <i>Les compétences des collectivités territoriales dans le domaine culturel</i> , (2020), encyclopedie.wikiterritorial.cnfpt.fr, extraits.	Page 8
Document 4	KARAM A. et de la PROVÔTÉ, <i>Les nouveaux territoires de la culture</i> , (2019), Rapport d'information n° 210, senat.fr, extraits.	Page 10

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Opinion - Ce que la culture apporte à l'économie

Des indicateurs précis montrent que la culture a des effets positifs sur la citoyenneté et le bien-être des habitants, donc, in fine, sur l'économie d'un pays. Une bonne raison de refondre nos politiques culturelles pour les démocratiser et mieux diffuser l'offre culturelle sur tout le territoire.

Par Yann Algan (doyen de l'Ecole d'affaires publiques de Sciences Po), Françoise Benhamou (Présidente du Cercle des économistes et professeure des Universités), Olivier Alexandre (Sociologue, chargé de recherche au CNRS)

Publié le 22 févr. 2022 à 19:39- Mis à jour le 3 mars 2022 à 12:22

La culture fut à la peine avec le Covid-19, malgré des aides publiques importantes : 11,9 milliards d'euros durant la crise, 2 milliards dans le cadre du plan de relance, 600 millions à dégager sur le plan France 2030... La crise a mis au jour des difficultés structurelles et rendue nécessaire la refonte de notre politique culturelle. Dans une note pour le Conseil d'analyse économique nous proposons de consolider celle-ci en opérant quatre renversements.

Tout d'abord, alors qu'il est de bon ton de mettre en avant des retombées de la culture toujours difficiles à évaluer, nous proposons de prendre la mesure de l'apport de la culture à l'économie au travers de la confiance, du bien-être et de son effet positif sur la citoyenneté.

Parce que la relation entre l'effort des communes en la matière et ces éléments s'avère robuste (avec notamment une baisse du taux d'abstention, toutes choses égales par ailleurs, quand la commune accentue son effort en faveur de la culture), un plan « Territoires de la culture » qui redresse l'équilibre entre les dépenses culturelles à Paris et en Ile-de-France et celles du reste du pays est indispensable. On notera à cet égard que sur les 460 millions d'euros du plan de relance déjà dépensés, nous avons évalué à 38,40 euros par habitant l'effort consenti à Paris et en Ile-de-France contre 1,40 euro sur les autres communes recensées. Ce déséquilibre est contradictoire avec les ambitions du passe culture de voir l'accès des jeunes à la culture mieux assuré sur tout le territoire.

Le numérique, une chance pour la culture

Deuxième point : on évoque souvent la nécessité de disposer de champions nationaux, et c'est indiscutable. Mais la culture, c'est aussi tout un tissu de PME. Nos données montrent que la situation financière des PME les plus fragiles avant la crise s'est détériorée plus encore que dans le reste de l'économie. Leur accompagnement (sortie du prêt garanti par l'Etat, notamment) demeure nécessaire.

Troisièmement, le numérique est souvent pensé par le monde culturel comme une source de difficultés (moindre monétisation des oeuvres, pratiques illicites, etc.). Nous montrons qu'il doit être pensé comme une chance. De ce point de vue, le monde culturel a besoin d'une véritable stratégie numérique faite d'une montée en compétences dans les administrations et les établissements culturels, d'une instance de médiation pour le respect des contrats, d'une politique ambitieuse de création s'appuyant sur l'outil numérique, etc.

Une plateforme européenne

Quatrièmement, alors que le soutien à la création prévaut de fait dans les aides à la culture, il faut opérer un rééquilibrage entre soutien à la création et incitation à une meilleure diffusion. Sans cela, c'est un véritable gâchis qui s'opère. Cela passe par un meilleur suivi du devenir des oeuvres et du soutien aux artistes dans le moyen et le long terme.

Complémentaire de ces quatre renversements de perspective, nous analysons l'accentuation des pratiques culturelles numériques et de la plateformesation de la culture avec la crise. Mais une plateforme n'a de sens qu'au niveau européen. Ne tentons pas de recréer de toutes pièces ce qui existe déjà : il faut d'urgence développer notre rayonnement au niveau européen, en partant des acquis d'Arte, plateforme franco-allemande mais déjà multilingue et coopérant avec nombre de pays membres de l'Union, en augmentant son budget, et en saisissant pour cela l'opportunité que représente la présidence française de l'Union.

***Yann Algan** est professeur d'économie à HEC, membre du Cercle des économistes.*

***Olivier Alexandre** est sociologue chargé de recherche au CNRS.*

***Françoise Benhamou** est présidente du Cercle des économistes et professeure des Universités.*

Yann Algan, Olivier Alexandre et Françoise Benhamou

Source : <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-ce-que-la-culture-apporte-a-leconomie-1388944>

La vision économique de la culture - Éléments pour une généalogie

Vincent DUBOIS, « La vision économique de la culture : éléments pour une généalogie », Bulletin des bibliothèques de France (BBF), 2001, n° 2, p. 31-34.

L'emploi d'un vocabulaire et de catégories économiques à propos de culture est aujourd'hui courant. Cette banalisation appelle un regard critique. C'est ce que propose cet article en posant quelques jalons pour une généalogie de ce discours et de sa diffusion, à partir des modalités de développement de la science économique, de l'orientation des politiques culturelles gouvernementales et des transformations intervenues dans le fonctionnement du champ culturel.

Offre, demande, marché, investissement, inflation, coût, profit... Le vocabulaire économique est aujourd'hui très largement diffusé. Cette diffusion tient à la diversification des agents sociaux qui l'emploient : non plus seulement les économistes, entrepreneurs ou experts financiers, mais les journalistes, les hommes politiques, et bien au-delà. Cette diffusion se marque également par la diversification des objets, pratiques et relations sociales à propos desquels le vocabulaire économique est employé : non plus seulement l'économie « pure » de la pensée libérale classique, mais, entre autres, la politique, l'éducation, les médias, les flux de population, et, ce qui nous retiendra ici, la culture.

La banalité de tels constats ne doit pas détourner d'une analyse critique de ce vocabulaire et des catégories de pensée correspondantes. Et ce précisément parce que ce vocabulaire et ces catégories de pensée se sont *banalisés*, s'imposant progressivement avec toute la force de l'évidence dans l'analyse, le discours autorisé des journalistes et des hommes politiques, voire dans l'usage commun. Il faudrait ainsi pouvoir réaliser, à propos de la vision économique des questions culturelles, le travail de déconstruction méthodique effectué pour d'autres sujets : les « coûts et profits » de l'immigration, l'« inflation » des diplômés ou encore la « rationalité économique » du choix électoral. Si l'on ne peut prétendre proposer une telle analyse dans le cadre de ce bref article, on voudrait, plus modestement, proposer quelques pistes en ce sens.

L'émergence et la diffusion d'une vision économique des choses de la culture suivent *grosso modo* la chronologie du développement général des schèmes économiques de perception de la réalité sociale. Le mouvement s'engage en effet dans les années 1960, aux États-Unis, mais aussi en France, et s'accélère à partir du début des années 1980 – tout particulièrement dans le cas français. Si l'« économicisation » des questions culturelles s'inscrit donc dans une évolution générale, elle ne va cependant pas de soi. Dans un pays comme la France où le champ culturel s'est historiquement constitué dans l'opposition à l'argent, l'appréhension économique des questions culturelles et le rapprochement entre économie et culture n'ont de fait rien de naturel. Trois facteurs méritent d'être soulignés parmi ceux qui les ont rendus pensables et possibles : l'expansion de la science économique, les conditions du développement de la politique culturelle de l'État et les transformations intervenues dans le fonctionnement du champ culturel.

Une science économique de la culture

Le développement de la vision économique est indissociable de celui de l'économie comme discipline savante. La science économique n'a pas seulement délimité un

territoire dont elle revendique le monopole avec succès : le « marché » et les pratiques qui s'y déploient, étudiés indépendamment de leurs fondements sociaux, et donc indépendamment des autres disciplines qui, comme la sociologie, pourraient également les éclairer. Le formidable développement de cette discipline dans le champ scientifique et académique tient également à une expansion – l'« élargissement du marché », si l'on préfère –, qui a conduit à intégrer à l'analyse économique des objets sans cesse plus nombreux et variés. Aux côtés d'une analyse économique de la politique, du droit, de la santé ou encore de l'administration, l'économie de la culture a ainsi fait son apparition comme spécialité interne à la discipline économique.

Aux États-Unis, cette spécialité émerge au milieu des années 1960, autour d'économistes comme William Baumol. Ce dernier connaît la consécration qui consiste à donner son nom à une « loi » économique : le déficit structurel des entreprises de spectacle vivant ne peut que s'accroître du fait de la stagnation des ressources et de l'augmentation inexorable des coûts de production. À sa suite, de très nombreux travaux ont été consacrés à l'économie du spectacle vivant. S'y ajoutent l'analyse des « marchés culturels » où des « produits » s'échangent – marché de l'art, marché du livre, industrie cinématographique, etc. – et celle des « consommations culturelles » passées au crible de la « rationalité économique » telle qu'elle est définie par Gary Becker. Les tenants de l'école du *public choice* appliquent aux musées, aux subventions aux activités artistiques, et à l'administration culturelle la thèse généralement formulée à propos des dépenses publiques : elles profitent avant tout aux bureaucraties et aux groupes de pression. Ces analyses, et bien d'autres encore, ont connu un important essor au moins depuis les années 1970, banalisant peu à peu la transposition des schèmes de l'économie générale à la culture. S'il ne faut pas surestimer la place qu'occupent de telles analyses dans le champ de la science économique nord-américaine, elles n'en ont pas moins connu un important essor surtout depuis les années 1970, ce dont témoignent de nombreux colloques et plusieurs revues.

En France, des travaux d'économistes sur les loisirs et la culture paraissent dès le début des années 1970. Les économistes français abordent alors les questions culturelles à partir d'une science économique moins modélisée et plus sensible aux dimensions historiques et sociales que leurs homologues nord-américains. Cette orientation tient, au moins dans un premier temps, à l'orientation marxiste de certains de ces travaux. Elle se marque ensuite par une ouverture aux autres sciences sociales généralement plus grande de la part des économistes de la culture que des économistes en général, ce qu'indique bien l'appellation « socio-économie de la culture » volontiers employée. Dans les années 1980, ces travaux se multiplient, en lien avec les commandes croissantes en la matière du ministère de la Culture. La création d'une Association pour le développement et la diffusion de l'économie de la culture, puis la publication de manuels et ouvrages de synthèse témoignent de la structuration d'une spécialité.

Comme c'est le cas plus généralement en économie, les travaux d'analyse trouvent un prolongement pratique – et une force sociale – dans les applications qui en sont proposées par la gestion, le marketing et le management culturel, développés comme matières d'enseignement et pratiques professionnelles dès le début des années 1980. Si les activités culturelles se laissent appréhender en termes d'offre, de demande, de marché, etc., c'est donc que la pensée économique s'en est saisie et que ses avatars pragmatiques les ont intégrées.

Économie de la culture et politique de l'État

Cet avènement d'une économie de la culture et, avec elle, l'appréhension économique des questions culturelles ont partie liée avec les politiques culturelles de l'État. Certes, ces politiques sont largement pensées et justifiées dans un rapport négatif au « marché ». C'est le cas dans la conception libérale classique, qui confie à l'État les tâches que « le marché » ne peut assumer – comme la protection du patrimoine. C'est le cas également lorsque l'intervention culturelle publique est pensée et présentée comme un moyen de préserver les activités culturelles et artistiques « des lois du marché » – que l'on pense au prix unique du livre ou au soutien à la création « non rentable ». Le développement de la politique culturelle gouvernementale n'en a pas moins joué un rôle moteur dans l'exportation des modes de pensée de l'économie vers le champ culturel.

Chacun connaît en effet l'épopée de la « réconciliation entre l'économie et la culture » promue par le ministre de la Culture au début des années 1980. Le fort développement des dépenses culturelles publiques s'est alors accompagné de nouvelles croyances économiques : croyance dans l'importance des « gisements d'emplois culturels » et dans la possibilité d'une stratégie « culturelle » de sortie de crise ; croyance dans les vertus et la nécessité d'une saine « gestion culturelle ». L'analyse économique est ainsi devenue partie prenante des représentations de la culture. La notion d'« entreprise culturelle » et les pratiques correspondantes, autrefois impensables, se sont peu à peu imposées. Si la référence à la « demande » culturelle est demeurée vague, l'action ministérielle a explicitement consisté en une « politique de l'offre » multipliant les équipements et favorisant le développement des « producteurs » de culture – plasticiens, musiciens ou compagnies théâtrales.

On connaît peut-être moins l'économisme à l'œuvre aux débuts de l'institutionnalisation des politiques culturelles, quand le Plan formait un lieu décisif de l'élaboration de la « doctrine » d'action culturelle du ministère. Au début des années 1960, l'existence d'une politique culturelle d'État est encore loin d'apparaître « naturelle », au sein même du champ politico-administratif. Et les discours lyriques d'André Malraux ne suffisent pas à en établir la nécessité, aux yeux notamment des agents du ministère des Finances. Les commissions dites « de l'équipement et du développement culturel », mises en place à l'occasion des 4^e et 5^e plans, correspondent alors à une double logique : établir la légitimité de l'intervention culturelle publique et élargir au « facteur humain » le domaine de compétence des planificateurs, jusque-là cantonnés à la reconstruction et à la production industrielle. Ce moment fort de l'humanisme technocratique est l'occasion d'aborder les problèmes culturels par le prisme de la vision économique. On quantifie les « besoins culturels », on établit des « indices » et des « critères » à partir desquels on espère « optimiser le rendement des investissements ». À la différence de ce qui se passe deux décennies plus tard, ce discours « moderniste » sort peu du cercle des fonctionnaires et experts de l'État central. Il n'en est pas moins important, en ce qu'il contribue à structurer une pensée culturelle d'État.

Si une vision économique de la culture s'est peu à peu diffusée, ce n'est donc pas en dépit des politiques culturelles mais, pour partie au moins, à la faveur de leur développement.

La culture au risque de l'économie

Cette vision et les croyances qui y sont associées ne se seraient sans doute pas imposées si elles n'avaient été socialement fondées dans des transformations objectives qui ont affecté le fonctionnement du champ culturel. On se contentera d'en

indiquer deux, intervenues de manière particulièrement manifeste au cours des deux dernières décennies.

La première tient à l'essor de nouveaux métiers culturels : administrateur, médiateur, manager, gestionnaire culturel, etc. Ces métiers se fondent sur la revendication de compétences nouvelles dans le champ culturel qui, bien souvent, sont importées du champ économique : gestion, management, marketing ou communication. Autrement dit, si une vision économique des activités culturelles s'impose, c'est que des positions établies sur une compétence d'ordre économique se sont imposées dans le champ culturel. Dans le secteur privé des industries culturelles, ce double processus a été précipité par les multiples concentrations réalisées sous l'égide des grands groupes de communication pour l'édition, ou de fabricants de matériel pour le disque (Sony et Philips *via* Polygram). La manière dont s'est opérée la spécialisation des fonctions d'encadrement culturel dans le secteur public et parapublic a quant à elle contribué à brouiller les frontières le séparant du privé. Tout un espace intermédiaire s'est constitué entre administration culturelle, communication, et mécénat.

Une seconde série de transformations tient au développement multiforme de ce qu'il est convenu d'appeler « l'internationalisation de la culture ». Donnons-en quelques exemples. D'abord, la « mondialisation du marché de l'art » n'a pas pu rester sans conséquence sur la manière d'envisager les « produits culturels » – en l'occurrence les oeuvres d'art – tant du côté de l'action publique, exposée à de nouvelles contraintes, que du côté des artistes, collectionneurs et marchands, auxquels se sont plus que jamais ajoutés des investisseurs économiques. Ensuite, les débats récurrents à l'occasion du GATT (General Agreement on Tariffs and Trades) et de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement) n'ont pas seulement ravivé la crainte de l'uniformisation culturelle ; ils ont aussi constitué un rappel forcé au « réalisme économique » obligeant à penser les enjeux culturels dans des termes – économiques – imposés à la faveur d'une nouvelle configuration internationale des industries culturelles. Enfin, l'intégration européenne a pour l'heure plutôt favorisé une appréhension économique de la culture. Les clauses dérogatoires aux règles de la libre concurrence et de la libre circulation dont bénéficient les « biens culturels » y ont été conquises de haute lutte, et restent menacées. Quant au financement de projets culturels par l'Union européenne, il passe pour l'essentiel non par des programmes spécifiquement culturels mais par des fonds et programmes en faveur d'un développement économique auquel la culture est censée contribuer.

Si les questions culturelles sont désormais couramment abordées sous l'angle économique, ce n'est donc pas seulement en raison d'un « changement de mentalités », mais parce qu'elles ont été plus que jamais *déplacées* sur le terrain de l'économie et de la finance.

Revenir ainsi sur les logiques scientifiques, politiques et socio-économiques au principe de la diffusion d'une vision économique de la culture ne vise pas, bien au contraire, à congédier toute prise en compte des dimensions proprement économiques – au sens de la science économique – du fonctionnement du champ culturel. C'est en revanche inviter à ne pas céder à un économisme qui relèguerait au second rang voire occulterait ses spécificités et ses autres dimensions – sociales, symboliques, politiques. C'est, partant, alimenter un regard critique à l'égard des prescriptions implicites à l'œuvre dans l'apparente neutralité des discours économiques. Sans doute est-ce là le « prix à payer » pour traiter – et pas seulement dans l'analyse – les enjeux économiques de la culture à leur juste mesure.

Source : <https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2001-02-0031-001>

Les compétences des collectivités territoriales dans le domaine culturel
Créé par Admin CNFPT le 18 novembre 2020
(...)

1. Dépenses et tendances des politiques culturelles locales

En 2014, selon l'édition 2018 du Département des études, de la prospective et des statistiques (Deps), du ministère de la Culture, 9,3 milliards d'euros de dépenses culturelles ont été réalisées par les collectivités territoriales, dont plus des trois quarts à l'initiative du bloc communal. Les départements prenaient en charge 15% de cette dépense et les régions 8%. Selon le ministère de la Culture, plus de la moitié de ces dépenses (56%) ont été consacrées au soutien de l'expression artistique et aux activités culturelles (spectacle vivant, arts visuels, enseignement artistique principalement), le reste étant destiné à soutenir la conservation et la diffusion du patrimoine (musées, archives, bibliothèques, ...).

Du fait de la baisse des dotations de l'État, les communes et intercommunalités (le bloc communal) ont été contraintes de diminuer leurs dépenses culturelles, bien que ces investissements soient considérés comme de véritables leviers de l'attractivité du territoire.

L'Observatoire des politiques culturelles constate, par ailleurs, une disparité des efforts en faveur de la culture entre les départements, illustrant la dimension politique des choix effectués. Globalement, les dépenses départementales diminuent, alors que les politiques intercommunales, y compris au niveau des métropoles, tendent à se renforcer.

En parallèle, en 2017, les régions ont augmenté leurs budgets de fonctionnement et d'investissement, témoignant ainsi d'un souci d'affirmer leur place sur l'échiquier des politiques culturelles, selon une note du même Observatoire des politiques culturelles.

2. La répartition des compétences en matière culturelle

2.1 Les œuvres d'art

Les communes, comme les départements et les régions, ont l'obligation de consacrer 1% du montant de l'investissement à l'insertion d'œuvres d'art dans toutes les constructions qui faisaient l'objet, à la date de la publication de la n° 83-663 du 22 juillet 1983, de la même obligation à la charge de l'État (article L. 1616-1 du CGCT). Les crédits antérieurement consacrés par l'État à ces opérations ont été intégralement attribués aux collectivités territoriales lors du transfert des compétences.

Dès que le maître d'œuvre d'une construction, mentionnée ci-dessus, est choisi, la commune, le département ou la région sélectionne sans délai l'auteur de l'œuvre d'art faisant l'objet d'une insertion dans ladite construction.

Les communes, les départements et les régions doivent, en outre, veiller à la diversité des œuvres et des artistes sélectionnés.

2.2 La création artistique

Les enseignements artistiques de la musique, de la danse et de l'art dramatique relèvent d'une organisation spécifique faisant intervenir tant les communes que les départements et les régions (art. L. 216-2 du code de l'éducation).

Pour les communes, il s'agit de l'exercice d'une compétence facultative. Celles-ci peuvent ainsi organiser un enseignement initial (pour une pratique amateur) visant à assurer l'éveil, l'initiation puis l'acquisition des savoirs fondamentaux nécessaires à une pratique artistique autonome. Ces enseignements participent également à

l'éducation artistique des enfants en âge scolaire, en partenariat avec les établissements scolaires et les structures d'accueil des enfants en dehors du temps scolaire.

L'organisation du réseau des enseignements artistiques est définie par les départements qui apportent leur participation financière aux communes à travers la mise en place de schémas départementaux de développement des enseignements artistiques.

Au titre de la clause de compétence générale, la commune peut intervenir librement dans les autres domaines du spectacle vivant et pour toutes les actions culturelles d'initiative non formellement attribuées par la loi.

La commune peut aussi soutenir financièrement l'exploitation cinématographique en salle et la production cinématographique et audiovisuelle (art. L. 2251-4 du CGCT).

2.3 Les archives

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont propriétaires de leurs archives et en assurent la conservation, ainsi que la mise en valeur, sous le contrôle scientifique et technique de l'État. Elles continuent à bénéficier des concours financiers de l'État dans les conditions en vigueur au 1^{er} janvier 1986.

Les communes de moins de 2 000 habitants doivent verser certains documents auprès du service départemental des archives (archives de plus de 100 ans, ...). Les autres communes peuvent également y procéder à leur initiative. Le préfet peut également prescrire le dépôt d'office de documents communaux aux archives du département. Les documents déposés restent la propriété de la commune (art. L. 212-6 et s. du code du patrimoine).

2.4 Les musées

Les collectivités territoriales peuvent, à leur initiative, créer des musées. Les musées municipaux sont organisés et financés par les communes dont ils relèvent. Ils peuvent être dotés de la personnalité civile. Les musées des collectivités territoriales auxquels l'appellation " musée de France " a été accordée relèvent d'un régime particulier et sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'État (art. L. 410-1 et s. du code du patrimoine).

2.5 Les services archéologiques

Les collectivités territoriales peuvent organiser et financer leurs services archéologiques. Ces derniers sont alors soumis au contrôle scientifique et technique de l'État. Ils doivent avoir été préalablement agréés par l'autorité administrative pour réaliser des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive (art. L. 522-7 et s. du code du patrimoine).

2.6 Les bibliothèques municipales

Les communes peuvent organiser et financer des bibliothèques municipales. Leur activité est soumise au contrôle technique de l'État. Ces bibliothèques se répartissent en 3 catégories par décret en Conseil d'État (1^{ère} : bibliothèques dites classées ; 2^{ème} : bibliothèques soumises à un contrôle technique et régulier permanent ; 3^{ème} : bibliothèques pouvant être soumises à des inspections prescrites par l'autorité supérieure), sauf dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (art. L. 310-1 et s. du code du patrimoine).

Source :

<https://encyclopedie.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/fiches/Les%20comp%C3%A9tences%20des%20collectivit%C3%A9s%20territoriales%20dans%20le%20domaine%20culturel/>

Les nouveaux territoires de la culture

Rapport d'information n° 210 (2019-2020), déposé le 18 décembre 2019
de M. Antoine Karam et Mme Sonia de la Provôté

B. LA COMPÉTENCE CULTURELLE PARTAGÉE : « LE PIRE DES SYSTÈMES À L'EXCEPTION DE TOUS LES AUTRES »

1. Une formule adaptée à un domaine dans lequel la volonté politique joue un rôle primordial

Le législateur a fait le choix de maintenir la compétence partagée en matière culturelle dans le cadre de la loi NOTRe pour tenir compte de l'enjeu économique et social que constituent les politiques culturelles pour l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales. L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales résultant de la loi NOTRe prévoit que *« les compétences en matière [...] de culture [...] sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier »*.

Les élus locaux que vos rapporteurs ont auditionnés se sont montrés très attachés à cette disposition en raison de la marge d'initiative qu'elle leur donne pour intervenir en matière culturelle et ainsi valoriser leur territoire et son identité. De leur côté, les acteurs culturels soulignent son intérêt pour le financement de leurs projets. La réalisation de la plupart des projets culturels repose aujourd'hui sur des financements croisés et nécessite le partenariat de plusieurs collectivités publiques, éventuellement associées à des acteurs privés. La compétence culturelle partagée apparaît donc favorable au dynamisme et à l'effervescence de la vie culturelle locale en facilitant l'addition des initiatives et des financements.

Le partage de la compétence culturelle offre par ailleurs une réelle souplesse qui permet d'adapter l'organisation de l'action culturelle aux spécificités de chaque territoire, mais aussi de faire varier la configuration des coopérations territoriales selon les disciplines artistiques et culturelles, en fonction des intérêts propres à chaque échelon territorial. Elle se justifie d'autant plus que l'intervention des collectivités en matière culturelle repose très largement sur la volonté politique des élus.

La compétence culturelle partagée permet en effet de diluer le risque lié au désengagement d'une collectivité. Elle laisse aujourd'hui 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. Particulièrement vive au moment de l'adoption de la loi NOTRe en 2015 au regard des difficultés budgétaires rencontrées par les collectivités territoriales, la crainte du retrait d'une collectivité reste encore très présente aujourd'hui. La croissance des dépenses de fonctionnement d'une grande partie des collectivités territoriales est en effet limitée à 1,2 % par le nouveau pacte financier, dit « dispositif de Cahors », qui les lie à l'État pour la période 2018-2022.

Préconisation : maintenir le principe de la compétence partagée dans le domaine de la culture, tel qu'il a été réaffirmé par la loi NOTRe du 7 août 2015 à l'article L. 1111-4 du code général de collectivités territoriales

2. LA DIFFICULTE A REPARTIR LA COMPETENCE CULTURELLE ENTRE LES DIFFERENTS ECHELONS TERRITORIAUX

Le principe de la compétence culturelle partagée soulève néanmoins des craintes en matière de lisibilité de l'action publique. Elle présente en effet 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. Par rapport à d'autres domaines dans lesquels la compétence partagée a également été maintenue, comme le sport, la culture est sans doute celui dans lequel existe le plus de superpositions.

Il apparaît cependant délicat de fixer un cadre national pour répartir les responsabilités des différents échelons territoriaux en matière culturelle. Cette répartition serait nécessairement arbitraire et pourrait déstabiliser l'action culturelle dans certains territoires en imposant un schéma qui viendrait bouleverser celui en place et qui se montre efficace.

Même si chaque échelon territorial privilégie généralement certains champs d'intervention, tels les industries culturelles et créatives pour les régions, le patrimoine et l'éducation artistique et culturelle pour les départements, l'expression artistique et les activités culturelles pour le bloc communal, les spécificités locales restent nombreuses en matière culturelle et pourraient encore s'accroître sous l'effet des délégations de compétences, dont le régime a été renforcé par les lois MAPTAM et NOTRe précitées, et de l'ouverture éventuelle d'un droit à différenciation dans une loi future.

Attribuer des compétences exclusives dans tel ou tel secteur de l'action culturelle à l'un des échelons en particulier pourrait par ailleurs nuire à la réalisation de projets importants pour lesquels le partenariat entre les différents niveaux de collectivités territoriales se révèle indispensable.

Compte tenu de l'importance de la volonté politique en matière d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine culturel, une répartition des compétences ferait en outre courir le risque de voir disparaître des pans entiers de la culture dans les territoires dans lesquels les élus ne seraient pas convaincus de la nécessité d'intervenir dans le champ de compétence culturelle que la loi leur aurait attribué, puisque les autres collectivités n'auraient pas la possibilité d'exercer la compétence à sa place.

En revanche, rien n'empêche les différents niveaux de collectivités territoriales de se mettre d'accord, par le biais de conventions conclues au niveau local, sur des modalités de répartition de la compétence culturelle selon leurs spécificités organisationnelles. Cette répartition permettrait notamment de partager davantage le coût des dépenses culturelles, qui repose aujourd'hui principalement sur les communes, tout en garantissant une meilleure égalité d'accès à la culture des habitants du territoire concerné.

Préconisation : ne pas prévoir au niveau national de répartition de la compétence culturelle entre les différents échelons territoriaux, mais laisser les collectivités territoriales libres de pouvoir se répartir entre elles l'exercice de la compétence culturelle par expérimentation ou différenciation.

Il existe aujourd'hui une forte attente pour que l'ensemble des échelons territoriaux s'investissent, aux côtés des communes, en matière culturelle.

Les régions constitueraient un échelon stratégique pour traiter du développement économique des filières de la culture, aider les acteurs culturels locaux à atteindre une taille critique et favoriser un aménagement équilibré du territoire.

Même si les départements ont, à quelques exceptions, réduit leur engagement en faveur de la culture - la part de la culture dans leurs budgets est aujourd'hui la plus faible de tous les échelons territoriaux - pour se replier sur leurs compétences obligatoires, ils conservent toute leur pertinence pour veiller à la coordination dans les zones rurales et à l'équité de l'accès à la culture en tous lieux du département, ce rôle pouvant difficilement être assumé par les intercommunalités en raison, soit de leur taille trop réduite, soit de la faiblesse de leurs moyens financiers. Ils peuvent également jouer un rôle d'interface entre les intercommunalités et la région. Plusieurs départements ont d'ores et déjà fait le choix de contractualiser avec des intercommunalités de leur territoire pour accompagner le développement de leurs politiques culturelles. Cette formule se révèle efficace pour renforcer l'engagement du conseil départemental et accroître l'égalité d'accès à la culture sur le territoire du département.

Les intercommunalités et les métropoles apparaissent enfin adaptées pour la mise en place de projets de territoire dans le domaine culturel (patrimoine, livre et lecture publique, enseignements artistiques...), qui permettraient de mutualiser les dépenses, tout en conservant une offre de proximité, suffisamment accessible par tous. Leur exercice de la compétence culturelle s'est jusqu'ici trop limité à la gestion de grands équipements, au risque d'accroître l'éloignement des zones rurales et périurbaines vis-à-vis de l'offre culturelle. Pour garantir leur mise en oeuvre, ces projets de territoire nécessiteraient d'être formalisés par le biais de conventions ou contrats de territoire, permettant d'inscrire des objectifs pluriannuels dans les différents champs de la politique culturelle couverte, en facilitant la mise en commun, pour une certaine durée, des différents dispositifs mis en place, ainsi que des établissements financés par les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Préconisation : 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.

Source : <https://www.senat.fr/rap/r19-210/r19-2101.html>