

La culture basque

au sein des politiques culturelles
en France

Septembre 2013



Avant-propos

L'institut culturel basque (ICB) s'est vu confier une nouvelle mission, avec pour objectif d'intégrer davantage la culture basque dans les politiques culturelles publiques.

Pour être force de proposition auprès des services culturels des différentes collectivités territoriales, l'ICB a développé une fonction de pôle-ressource, garantissant sa compétence et son expertise en terme de connaissance des dynamiques culturelles à l'œuvre sur les territoires et des politiques culturelles publiques.

Ainsi, l'ICB se propose comme une interface entre les acteurs culturels et les institutions, au service de projets culturels de territoire.

A ce titre, dans le cadre de la convention Education/Politique linguistique/Culture le liant au Gouvernement basque, l'ICB propose dans ce rapport, une analyse des politiques culturelles en France et de la répartition des compétences culturelles entre les différents degrés de collectivités territoriales.

Cet éclairage devrait permettre de mieux appréhender les outils et dispositifs existants, afin de mieux considérer les ressources qui s'offrent au développement de la culture basque.

Sommaire

Introduction	4
<hr/>	
Partie I	
Politiques de la culture en France	7
<hr/>	
1. Le Ministère de la Culture et de la Communication	8
1.1. Les missions du ministère	8
1.2. Un ministère en cours de réorganisation	9
2. Politique culturelle des trois niveaux de collectivité territoriale	10
2.1. L'action culturelle des régions	10
2.2. L'action culturelle des départements	12
2.3. L'action culturelle des communes	13
3. L'état de la coopération entre Etat, régions et départements	15
3.1. L'évolution du partenariat territorial État - collectivités territoriales	15
3.2. La culture dans la coopération intercommunale	18
4. Le droit des politiques culturelles : la répartition actuelle des compétences	20
<hr/>	
Partie II	
Outils spécifiques au service de la culture basque en Pays basque	29
<hr/>	
1. Institut culturel basque	32
2. Office Public de la Langue Basque	34
Bilan	36

Introduction

Les différents niveaux de collectivité - qu'il s'agisse de l'État, d'une Région, d'un Département, ou même d'une Communauté de Communes – interviennent en vertu de pouvoirs et dans les domaines qui leurs sont conférés par la loi : on parle de « compétences » des Collectivités Territoriales et de l'État. La répartition de ces compétences est donc un enjeu important pour une réalisation optimale des politiques publiques.

La notion de compétence se définit juridiquement par l'aptitude légale d'une entité à intervenir dans un ou plusieurs domaines d'intervention.

Dans ce cadre, on a coutume de distinguer l'État des autres institutions publiques.

- En effet, l'État est souverain : il n'existe aucune autorité qui lui soit supérieure, ni de norme qu'il soit dans l'obligation d'appliquer. Au travers de la Constitution, il détermine seul ce qu'il peut faire ou ne pas faire : on dit qu'il a « la compétence de sa compétence ».
- En revanche, les autres institutions publiques, y compris les collectivités territoriales (comme la commune ou le département) qui bénéficient pourtant d'une élection au suffrage universel, ne peuvent déterminer l'étendue de leurs compétences. Elles sont fixées par une autorité supérieure, en l'occurrence l'État : on dit qu'elles ont une *compétence spéciale, ou d'attribution*.

L'État ne peut réaliser à lui seul, depuis Paris, l'ensemble des Services Publics. La définition du rôle de chacune des institutions publiques réparties sur le territoire est donc un enjeu majeur de l'organisation de l'État. Il existe différents moyens de partager ces compétences. Cependant, l'idée qu'un modèle de répartition puisse être satisfaisant est illusoire : puisque les besoins auxquels doit satisfaire l'État évoluent en permanence, chaque modèle ne peut valoir que pour un temps et doit s'adapter aux mutations sociales, économiques, politiques.

Cette question du schéma de répartition des compétences est d'autant plus importante dans le cadre d'une organisation de l'État à la fois décentralisée (délégation d'attributions administratives du pouvoir central vers les collectivités locales, au bénéfice d'organes élus) et déconcentrée (transfert de certaines attributions administratives du pouvoir central vers l'échelon local, au bénéfice d'un agent de l'Etat central): il faut faire en sorte que chaque compétence soit exercée à l'échelle pertinente pour répondre aux besoins de la population.

Le développement de l'intercommunalité est également à prendre en considération : dès le XIX^{ème} siècle, les communes s'associent pour mener à bien des projets pour lesquels le territoire communal est trop petit. C'est le début de la coopération intercommunale, qui va croître jusqu'à former un nouvel échelon de décision. Elle prend des formes juridiques extrêmement diverses, mais deux grands mouvements se distinguent:

- La forme souple des syndicats (SIVU-SIVOM), la plus ancienne aussi. Sur le modèle associatif, ces Établissements Publics ont les compétences que leur délèguent les communes, et dépendent uniquement de leurs contributions financières.
- La forme rigide des EPCI à fiscalité propre (Communautés Urbaines, Communes, Communauté d'agglomération..) qui apparaissent au milieu du XXe siècle. Leur régime étant fixé par la loi, un nombre minimum de compétences mises en commun est imposé. Ils bénéficient directement de ressources fiscales qui leurs sont propres.

La réalisation des politiques publiques induit ainsi une répartition des compétences, localement, entre l'administration déconcentrée de l'État (préfecture, DRAC...) et les différentes Collectivités Territoriales.

Traditionnellement, deux modes de répartition sont employés :

- une énumération des compétences attribuées à chaque institution : il s'agit du mode de répartition le plus simple, toutefois il n'exclut pas les conflits (difficile définition des frontières de certaines compétences, risque de n'avoir pas anticipé l'apparition de nouveaux domaines de compétences...)
- instituer une Clause Générale de Compétences. La **Clause Générale de Compétence** est la possibilité pour une Collectivité Territoriale d'intervenir en toute matière pour répondre à un intérêt local, sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre autorité publique.

Suite aux lois de 1982, chaque Collectivité Territoriale dispose de compétences exclusives (« bloc de compétences ») dévolues par la loi, ainsi que d'une clause générale de compétences. Outre les imbrications des domaines d'action nécessairement induites par ce schéma de répartition, ces institutions peuvent modifier la distribution initiale des compétences par le biais de « contrats » et de « conventions ».

Il en ressort un certain flou sur le rôle propre à chaque institution publique, et il n'est pas rare qu'une même Collectivité détienne certaines de ses compétences en vertu de la loi, d'autres en vertu de contrats conclus avec une autre collectivité ou avec l'État. Enfin il en découle une superposition des dispositifs et des politiques publiques menées par les différents échelons administratifs : un même projet peut ainsi être financé par plusieurs collectivités, par les fameux « financements croisés ».

Cette situation est rendue d'autant plus complexe du fait de la densification de l'échelon intercommunal : pour pallier l'émiettement des communes et mutualiser les coûts, les syndicats, mais surtout les communautés de communes et d'agglomération se sont multipliés et ont acquis de plus en plus de compétences, sans que les citoyens n'aient de prise réelle sur ce mouvement. De plus, dans le cadre intercommunal, l'intensité de chaque compétence dépend de la définition de l'intérêt local donnée par l'assemblée délibérante. De ce fait, les domaines recouverts par un même intitulé peuvent varier d'un EPCI à l'autre.

Enfin, si la loi de réforme des Collectivités Territoriales (qui entrera en vigueur le 1er janvier 2015) a pour but de remédier aux dysfonctionnements observés jusque-là et de redistribuer les rôles respectifs des collectivités territoriales, elle ne reviendra pas sur la clause de compétences générale qui permet à une collectivité locale – commune, département ou région – d’agir dans tout domaine d’intérêt local si elle le juge nécessaire, excluant tout principe de spécialité et d’exclusivité de leurs compétences.

L’objectif de cette étude est donc de dresser un état des lieux des dynamiques territoriales à l’œuvre autour des politiques culturelles, afin de mieux appréhender les dispositifs et outils qui s’offrent au développement de la culture basque.

Nous présenterons ainsi d’abord les politiques et pratiques culturelles en France (Partie I) en abordant de manière succincte le rôle du ministère de la Culture, à une époque de resserrement des budgets (I). Nous analyserons ensuite la prise en charge économique et politique de l’action culturelle entre les trois niveaux de collectivité territoriale : les communes, les départements et les régions (II). Dans la mesure où l’une des originalités du système français est la place qu’il consent à la déconcentration culturelle, nous étudierons par ailleurs le contenu et les effets du partenariat État-collectivités territoriales à l’intérieur du cadre régional, dans lequel l’action des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) se déploie aujourd’hui. Mais la coopération concernant aussi les collectivités entre elles, notamment au travers des nouvelles lois qui touchent à l’intercommunalité, nous esquisserons un bilan provisoire des nouvelles règles de coopération dans le domaine culturel (III). Suite à ces développements, et pour une vision plus précise des responsabilités de chacune des collectivités, nous présenterons un tableau synthétique de la répartition des compétences par domaine, afin d’en distinguer les aspects les plus saillants (IV). Chacun pourra donc mesurer l’étendue des dispositions qui sont censées encadrer un secteur réputé peu réglementé, où l’intervention relèverait plus souvent de la stratégie délibérée que de la contrainte légale, quoiqu’il concerne un nombre toujours croissant d’agents publics, d’emplois et d’activités économiques.

Dans une deuxième partie, nous nous attacherons à la situation spécifique en Pays basque, et présenterons les outils spécifiques qui s’offrent au développement de la culture basque, soit l’Institut culturel basque (I) et l’Office Public de la Langue Basque (II).

Politiques de la culture en France

Depuis deux décennies, de profondes évolutions ont bouleversé le paysage culturel français. Au vu des multiples changements ayant affecté le champ de la culture, et au premier chef le ministère qui en a la charge, l'angle des institutions n'est sans doute plus aussi primordial aujourd'hui qu'il a pu l'être il y a quelques années.

L'État longtemps porteur d'un modèle et d'une dynamique dominante, semble en position de relatif retrait, à l'image d'un ministère de la Culture mobilisé par d'importantes réformes de structure. Les collectivités territoriales s'affichent désormais comme des acteurs de premier plan, ce que traduit notamment la structure des financements publics.

Ainsi, nous étudierons dans un premier temps le rôle du ministère de la Culture et de la Communication (I), pour nous attacher ensuite à la politique culturelle développée par les autres niveaux de collectivités territoriales (II), étudier l'état de la coopération entre État et collectivités territoriales (III) et enfin proposer un état des lieux de la répartition actuelle des compétences entre ces différents échelons (IV).

1. Le Ministère de la Culture et de la Communication

En 1959, dans le cadre du IV^{ème} Plan de modernisation économique et sociale, naissait la première politique publique durable spécifique pour la culture, sous la responsabilité de Malraux, nommé à la tête du ministère de la Culture. Dès le départ, il fixe à son ministère trois finalités : la création, la démocratisation (« rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité au plus grand nombre de français »), et la déconcentration. Malraux resta dix ans ministre : il eut donc le temps de faire valoir une vision à long terme, de lancer des innovations concrètes, de moderniser les institutions, et de fonder le développement culturel sur un socle de plus en plus large et fécond sous la houlette des ministres qui lui ont succédé. La période Jack Lang, aussi longue que celle de Malraux, présentera un saut quantitatif remarquable dans le financement et la décentralisation, ainsi que par de nouvelles ruptures concernant soit le champ du ministère (inclusion des arts « mineurs »), soit des rapports inédits entre les politiques culturelles et les politiques économiques (industrie, communication).

Fidèle et emblématique témoin des grands moments de la V^{ème} République, le ministère en charge de la Culture a dès lors gagné sa place légitime et durable dans l'appareil administratif français.

S'il a ainsi longtemps pu être protégé des contraintes affectant ses homologues, le contexte de crise et l'affirmation des insuffisances ont contribué à crédibiliser et légitimer la nécessité des réformes. Dans le cadre de la profonde réforme du cadre de gestion financière de l'Etat, le ministère s'est alors vu imposer le triple objectif de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances de l'Etat, du 1^{er} août 2001) : rationalisation, modernisation et clarification.

La grande vague de modernisation de l'Etat a recouvert le ministère de la Culture, lequel en émerge profondément transformé.

1.1. Les missions du ministère

Le ministère de la Culture et de la Communication a pour mission de **rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France**. À ce titre, il conduit la politique de sauvegarde, de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel dans toutes ses composantes, il favorise la création des œuvres de l'art et de l'esprit et le développement des pratiques et des enseignements artistiques. Il contribue, conjointement avec les autres ministres intéressés, au développement de l'éducation artistique et culturelle des enfants et des jeunes adultes tout au long de leurs cycles de formation.

Il encourage les initiatives culturelles locales, développe les liens entre les politiques culturelles de l'État et celles des collectivités territoriales et participe à ce titre à la définition et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans le domaine de la décentralisation. Il veille au développement des industries culturelles. Il contribue au développement des nouvelles technologies de diffusion de la création et du patrimoine culturels. Il met en œuvre, conjointement avec les autres ministres intéressés, les actions de l'État destinées à assurer le rayonnement dans le monde de la culture et de la création artistique françaises et de la francophonie. Il contribue à l'action culturelle extérieure de la France et aux actions relatives aux implantations culturelles françaises à l'étranger.

1.2. Un ministère en cours de réorganisation

Plusieurs réformes, confirmées au printemps 2004, inscrivent le ministère de la Culture et de la Communication dans le cadre de la réforme de l'État et traduisent un renforcement des compétences transversales au sein de l'administration centrale. Ainsi la diminution des effectifs de l'administration centrale au profit des services déconcentrés se confirme. De plus, le ministère participe à la révolution financière que va constituer en 2006 l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Deux missions propres sont dévolues au ministère : « culture » et « cinéma et audiovisuel ». La première se décline en trois programmes qui traduisent les missions essentielles du ministère : « patrimoines », « création », « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». La seconde est constituée du compte d'affectation spéciale « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle ».

De même, la réorganisation du pilotage de l'administration déconcentrée se réalise par la mise en place de directives d'orientation annuelle et triennale et par une évaluation des affaires culturelles par l'inspection générale de l'administration. Le renforcement de la déconcentration, très net au cours des années 1990 a fait de l'échelon régional l'échelon normal de gestion, coordination et animation des politiques publiques de la culture. **Le niveau central ne conserve que les affaires d'intérêt national ou international, et doit limiter son rôle à la conception, l'animation, l'orientation, l'évaluation et le contrôle.** Aussi les DRAC, confortées en crédits et personnels, deviennent les interlocuteurs de tous les services culturels, des élus locaux, et leur fonction de relais financier des services centraux du ministère se trouve renforcée. Elles devaient ainsi devenir les services gestionnaires de droit commun des compétences du ministère. Mais, cela est loin d'être effectif, l'échelon central émettant toujours des résistances, ayant davantage subi que souhaité ce renforcement du processus de territorialisation.

2. Politique culturelle des trois niveaux de collectivité territoriale

Le « budget de la culture » occupe une place centrale chez les analystes de la vie culturelle française. C'est souvent de l'Etat qu'il s'agira. Pourtant, moins commenté et moins étudié, **le financement des activités culturelles par les collectivités territoriales** (communes, établissements de coopération intercommunale, départements, régions) **est largement prédominant**.

Lors de l'adoption des lois de décentralisation de 1982 et 1983, les **compétences culturelles** n'ont pas fait l'objet d'une répartition par blocs ; au contraire, elles ont été **traitées comme des compétences générales appartenant simultanément à toutes les collectivités**, à l'exception des domaines que l'Etat se réservait (définis par l'histoire plus que par les textes) et des bibliothèques départementales de prêt et des archives départementales et régionales transférées. Alors que pendant quelques années encore, les collectivités ont laissé l'Etat prendre les initiatives essentielles, elles ont depuis progressivement réinvesti le champ culturel, au point qu'aujourd'hui elles engagent dans ce domaine des crédits plus de deux fois supérieurs au budget « culture » du ministère de la Culture et de la Communication, et plus de six fois supérieurs aux crédits gérés par les DRAC. La loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, si elle n'apporte pas de transfert massif de compétences, ne peut qu'amplifier le mouvement.

Ce trait commun ne doit pas conduire à se représenter des politiques culturelles toutes semblables, l'un des effets de la décentralisation étant précisément d'avoir introduit **une plus grande diversité dans les manières d'agir des collectivités**.

Ainsi, la réalité est celle d'un **enchevêtrement de financements**, qu'il serait vain de tenter de globaliser. Il convient de souligner le manque d'indicateurs régionaux traduisant la réalité des cofinancements culturels territoriaux dans lesquels la part des communes, départements et régions serait mise en évidence. En tout état de cause, le financement local a confirmé sa prépondérance.

2.1. L'action culturelle des régions

La région devient une collectivité territoriale en 1982 et fait son entrée dans la Constitution, à l'égal des autres niveaux de collectivités publiques, en 2003. Les régions n'ont pas reçu, au départ, de compétence légale en matière de culture. Les vingt dernières années ont vu émerger une action culturelle régionale construite d'abord sous la houlette de l'Etat. Ainsi, la territorialisation de l'action de l'Etat à travers **la déconcentration renforce le rôle des**

DRAC en région et pose avec davantage d'acuité la **question des relations entre celles-ci et les conseils régionaux**.

La culture n'est pas une compétence prioritaire des régions dont le budget va d'abord à la gestion des lycées et de la formation professionnelle. Ainsi, la plus récente des collectivités territoriales françaises est aussi celle qui dépense le moins pour la culture dans son budget : 2,4 % en moyenne. De plus, l'action culturelle régionale ne présente pas le même intérêt pour tous les conseils régionaux. Néanmoins, la croissance de leur investissement est considérable.

En tout état de cause, **l'effort des régions va d'abord au soutien à la création et à la diffusion artistique**, dont le pôle dominant est le spectacle vivant, **ensuite à la conservation** et à la diffusion **des patrimoines** architectural et muséal, et **enfin à l'animation** qui recule régulièrement par rapport aux deux autres postes.

Le soutien prioritaire à la création et surtout à la diffusion artistique (spectacle vivant, arts plastiques) **concerne généralement les institutions ou festivals** les plus importants ou **des structures déjà professionnalisées**, souvent aidées également par la DRAC. Concernant le secteur le plus règlementé qu'est le patrimoine, la nouvelle loi transfère la conduite de l'inventaire général à la région après lui avoir conféré une base législative.

Certains secteurs plus marginaux, sur le plan des financements, **mais novateurs** et porteurs d'enjeux, permettent aux régions de se forger **un rôle de chef de file**. Au delà des domaines traditionnels, l'action s'étend en effet à de nouveaux secteurs : culture scientifique, technique, ethnologique ; attention accordée au milieu rural et production cinématographique et audiovisuelle, dans laquelle certaines régions mènent des politiques ambitieuses... D'autres à forte identité culturelle, comme la Bretagne ou la Corse, ont une attitude traditionnellement engagée en matière de soutien à la culture et aux langues régionales ; elles sont aujourd'hui suivies par la plupart des régions. Les régions semblent également être davantage accompagnatrices, notamment des départements, dans le domaine du patrimoine, dont la gestion devrait désormais évoluer.

Plus que toute autre collectivité, **la région pratique une forme de subsidiarité, en déléguant** la mise en œuvre de la plus grande partie de son action aux communes et à des associations et organismes parapublics.

Contrainte par l'histoire, qui ne lui permet pas de développer une politique culturelle autonome à l'instar des autres collectivités publiques, **la région tend à insérer la dimension culturelle dans ses autres domaines d'action**. **Formation des lycéens** (chèque culture), **formation continue** (apprentissage d'un savoir-faire artisanal nécessaire à la conservation et l'entretien du patrimoine, par exemple), **aménagement du territoire** (contrats avec des pays, des communes...), la conduisent à développer la dimension culturelle de politiques pour lesquelles des compétences importantes lui ont été dévolues, et où sa qualité de chef de file n'est pas contestée.

Dernières venues dans le paysage institutionnel, les régions doivent se tailler une place à l'intérieur d'un territoire culturel qui n'est pas appelé à connaître une expansion aussi

forte qu'au cours des vingt dernières années, et qu'occupent déjà largement l'Etat et les villes. Au-delà du maintien des orientations actuellement décelables, **l'avenir de l'action culturelle régionale dépend**, plus que tout autre échelon, **de l'évolution des processus de décentralisation et déconcentration**.

2.2. L'action culturelle des départements

Les départements sont les collectivités qui ont fait l'objet dans les lois de

1982-1983 du **transfert le plus explicite de compétences culturelles** (transfert des bibliothèques centrales de prêt et des archives départementales), accentuant le soutien des conseils généraux à la culture.

Depuis, tandis que leurs dépenses générales continuent de progresser, les dépenses culturelles des départements ont diminué, cette diminution concernant surtout les investissements, puisque les dépenses de fonctionnement continuent de croître. En effet, après une phase de forts investissements vient le temps du fonctionnement des divers équipements construits ou restaurés dans la période antérieure.

L'**engagement** des conseils généraux est **différencié**, en fonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels la richesse fiscale et la volonté politique locale sont les plus importants. L'urbanisation plus ou moins marquée du département est un facteur déterminant. S'il dispose d'une importante ville-centre, une grande partie du budget culturel est absorbé par le soutien aux équipements de celle-ci. Si le département est plus rural, le conseil général dispose d'une capacité d'initiative plus importante.

Néanmoins, les conseils généraux partagent des **préoccupations communes**. Ils soutiennent fortement **les patrimoines** (près de la moitié des dépenses culturelles départementales) et ont accru récemment leur aide au **spectacle vivant**. Leur soutien au patrimoine (immobilier, écrit, muséal) apparaît comme une dépense relativement incompressible, due en grande partie à l'exercice des compétences obligatoires sur les bibliothèques de prêt et les archives.

Plus qu'auparavant, les conseils généraux deviennent les maîtres d'œuvre de leur action, ce que traduit en partie la progression des dépenses de fonctionnement. La **contractualisation des relations** avec les opérateurs culturels associatifs ou individuels est le signe à la fois d'une modernisation de l'intervention départementale et d'une volonté de rationalisation et de structuration d'une **action que l'on veut plus visible**, ce dont témoigne la mise en place de réseaux de musées de société, de plans départementaux d'enseignement musical et chorégraphique, de plans de développement de la lecture publique et de pôles de ressources.

Si l'action culturelle ne figure pas parmi les priorités du département, elle ne s'en est pas moins fortement développée, favorisée par des transferts de compétences qui forment aujourd'hui un noyau d'interventions incompressibles (archives et BDP). Ces nouvelles responsabilités ont contribué au renforcement du rôle culturel du département, qui a accru ses dépenses et ses propres services, aujourd'hui largement professionnalisés, comme

en témoigne l'expérience de transfert progressif des compétences en lecture publique et archives, qui s'est globalement traduite par une amélioration de l'offre culturelle sur l'ensemble du territoire.

Devenant plus qu'auparavant maîtres d'œuvre de leur action, ces collectivités de proximité ont tendance à adopter une **conception ouverte et non sectorielle de la culture**, conforme à leur responsabilité à l'égard des territoires ruraux.

2.3. L'action culturelle des communes

Les communes constituent historiquement, et toujours actuellement, le **principal niveau d'intervention en matière culturelle**.

Ce que nous apprend l'expérience des communes, lorsque l'on se penche sur la construction de leurs politiques culturelles, c'est qu'il leur a fallu en permanence chercher à définir, à côté de (ou en tension avec) les politiques artistiques qui sont au cœur de l'activité du ministère de la Culture une forme de légitimation supplémentaire de leur intervention qui tienne compte des aspirations et revendications de groupes sociaux divers. Elles cherchent en effet à la fois à établir la base sociale du public à partir d'une offre « conventionnelle » et à élargir les contenus de la notion de la culture en tenant compte, cette fois, des demandes issues de personnalités et d'un réseau complexe d'acteurs locaux. Le premier cas vise ce que l'on entend classiquement par « démocratisation » de la culture (accent sur la « valeur civilisatrice des arts et priorité à l'accès du grand public aux formes principalement européennes de haute culture), le second ce que l'on nomme la « démocratie culturelle » (critique de la démocratisation de la culture, perçus comme une approche élitiste à la culture, d'homogénéisation du haut vers le bas, approche ignorant de nombreuses expressions et pratiques culturelles). Ces deux options sont bien entendues en tension dans la politique culturelle nationale, mais par son poids institutionnel, la première écrase la seconde. C'est seulement dans les communes qu'elles ont trouvé leur point d'équilibre, qu'on pourrait appeler le « développement culturel ».

Ainsi, aujourd'hui, on accorde à voir dans les communes des **acteurs essentiels des politiques culturelles** tant sur le plan financier que sur celui des initiatives. Longtemps dominées par la création d'une large gamme d'équipements, qui ont conféré au domaine culturel sa matérialité, les politiques culturelles ont étoffé leur registre d'action depuis vingt ans. Le rôle de la culture dans le développement local et, plus généralement, la gestion des relations économie/culture, sont maintenant pleinement intégrés par les communes, de même que la gestion du développement social pris en charge par la politique de la ville.

Jusqu'aux années 1980, on pouvait aisément caractériser l'**action culturelle des communes** dans la mesure où elle **se résumait à une politique d'équipements**. La plupart des villes considèrent la politique culturelle comme l'organisation de services à une population dont on suppose qu'elle a des besoins culturels diversifiés mais relativement bien inscrits dans des modèles standard d'équipement. Il en résulte un choix en faveur de l'« éclectisme », encouragé par la coopération avec l'Etat et les autres collectivités territoriales.

Les rapports économie/culture et culture/territoire ont longtemps été marqués par l'inquiétude. La situation a changé avec le contexte de la mondialisation et les contraintes néolibérales qu'il impose. Les élus les plus ouverts ou les plus habiles ont compris qu'il était de leur intérêt de laisser aux milieux culturels locaux une grande marge de manœuvre. Quand aux milieux culturels, leur attitude est moins réticente que par le passé.

C'est pourquoi aujourd'hui, **la valorisation de la culture à travers le développement local concerne tous les acteurs de ces politiques**, les élus bien sûr, mais aussi les artistes, ainsi que les investisseurs économiques, qui constituent un réseau d'acteurs aux préférences variées et quelquefois même contradictoires. Aussi, les règles ou les conventions qu'un partenariat peut se donner chercheront à catalyser les comportements dans le sens de la cohésion des actions et de l'efficacité des objectifs recherchés. L'utilisation d'activités culturelles pour le développement local implique alors un dialogue social sur les utilités possibles de ces innovations culturelles, associant toutes les parties prenantes.

3. L'état de la coopération entre Etat, régions et départements

Il est important pour avoir une vue d'ensemble de l'action culturelle aujourd'hui, de prendre en compte les politiques particulières développées par l'Etat et par les différentes collectivités territoriales, mais surtout de les considérer dans leur interaction. Pour cela il est nécessaire d'étudier l'apport du processus de décentralisation à l'action culturelle. En effet, **les lois de décentralisation ont reconnu à l'ensemble des collectivités territoriales la possibilité d'intervenir dans tous les domaines de la vie culturelle, en concertation avec l'Etat.**

La dimension institutionnelle de la décentralisation n'est pas la seule à prendre en compte. Il faut aussi insister sur les changements de procédures et les outils des politiques publiques qui autorisent à parler d'une **nouvelle action publique fondée sur le partenariat, la transversalité, la territorialisation.** Ainsi, la centralité normative de l'Etat est contestée par l'autonomie intellectuelle grandissante du local, et aux lignes hiérarchiques se substitue une stratégie de territorialisation de l'action culturelle publique, impliquant des acteurs variés autour d'un projet commun.

Le gouvernement de la culture par coopération est une réalité qui correspond au moins à deux dimensions : celle des relations de contractualisation et de négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales (la déconcentration), et celle des formes, plus ou moins institutionnalisées, de coopération intercommunale. Le bilan de chacune présente à la fois une évolution ascendante mais aussi des contraintes spécifiques qui permettent de conclure à un certain inaboutissement.

3.1. L'évolution du partenariat territorial Etat - collectivités territoriales

Le cadre normatif de la coopération entre Etat, régions et départements

Les faits majeurs qui marquent l'évolution des modes de collaboration entre collectivités publiques autour du soutien à la culture tiennent aux **modifications du cadre normatif des politiques culturelles** : mise en place de la décentralisation par les lois de 1982-1983 et sa relance en 2004 ; développement des politiques de contractualisation et de financements conjoints ; mouvement de déconcentration de l'administration centrale du ministère de la Culture, à partir de la loi de 1992.

L'histoire longue de l'intervention culturelle publique en France a consacré le rôle prééminent de l'État tant dans la conservation du patrimoine que dans le soutien aux arts. Accompagnant et légitimant l'intervention alors croissante des collectivités territoriales dans différents domaines de l'action publique, en particulier celui de la culture, les lois de décentralisation de 1982-1983 ont entrepris de reformuler le cadre général de l'organisation des responsabilités entre collectivités publiques.

Principe énoncé dans ces lois, **le concours partagé de chaque collectivité au développement culturel** offre la possibilité aux collectivités territoriales d'intervenir dans tous les secteurs de la vie culturelle en concertation avec l'État. Ce principe souligne en **creux l'absence de compétences culturelles imposées aux collectivités publiques** en France, et le monopole de fait, sinon de droit, de l'État dans la conduite de l'action culturelle.

Dans cette perspective même, le transfert de blocs de compétences n'est pas une doctrine affichée de la décentralisation. Les lois de 1982-1983 ont cependant **transféré la responsabilité des bibliothèques** centrales (devenues depuis **départementales**) **de prêt, ainsi que des archives départementales**, les conseils généraux ayant été les seuls échelons territoriaux à bénéficier d'un tel transfert. Concernant le secteur le plus règlementé qu'est le patrimoine, la nouvelle loi transfère la conduite de l'inventaire général à la région après lui avoir conféré une base législative. Celle-ci peut cependant la déléguer aux collectivités qui en font la demande, l'État conservant l'élaboration des normes et la méthodologie de l'inventaire et leur contrôle.

Qualifié **d'acte II de la décentralisation**, la loi sur les libertés et responsabilités locales (13 août 2004) **touche deux secteurs particuliers, le patrimoine et les enseignements artistiques**. Concernant le secteur le plus règlementé qu'est le patrimoine, la nouvelle loi transfère la conduite de l'inventaire général à la région après lui avoir conféré une base législative. Celle-ci peut cependant la déléguer aux collectivités qui en font la demande, l'État conservant l'élaboration des normes et la méthodologie de l'inventaire et leur contrôle.

La loi prévoit aussi, **à titre expérimental, la délégation aux régions** –ou à défaut aux départements qui le souhaitent - **de la gestion des crédits affectés par l'État à l'entretien et à la restauration du patrimoine** classé ou inscrit qui ne lui appartient pas. La région peut à son tour confier la gestion déléguée de ces crédits aux départements de son territoire. Enfin, le département est nommément désigné comme responsable de la conservation du patrimoine rural non protégé et se verra transférer les crédits (modestes) que l'État lui consacrait jusqu'alors.

Dans le secteur des **enseignements artistiques**, la loi clarifie la responsabilité de de chaque collectivité selon les niveaux d'enseignement, plutôt qu'elle ne propose de transfert de compétences et de ressources : enseignement initial et éducation artistique aux communes et départements, enseignement préprofessionnel aux régions, enseignement supérieur à l'État.

La loi prend ainsi acte des difficultés des services de l'État à assurer des missions devenues trop étendues et entérine l'intervention déjà existante des collectivités dans ces domaines. **Décharger l'État** de ses responsabilités opérationnelles et **rapprocher la décision et la conduite de l'action des niveaux territoriaux** apparaît ici comme la reconnaissance de la

responsabilité présente des collectivités et la garantie d'une meilleure efficacité pour l'action. Les fonctions normatives et régulatrices d'un Etat recentré n'en sont que plus saillantes tandis que dans le secteur du patrimoine, les régions ont la possibilité d'assumer, si elles le souhaitent, un rôle de chef de file dans les domaines transférés.

La contractualisation entre Etat, régions et départements

A la suite des lois de 1982-1983, l'Etat a proposé aux régions la cogestion de certaines institutions (FRAC, FRAM, orchestres régionaux...). La **réunion des collectivités publiques par le financement conjoint de manifestations ponctuelles**, mais surtout autour des acteurs culturels, de leurs compagnies, ou des nombreux projets émanant des différents secteurs, est aujourd'hui un mode essentiel de la gestion du domaine culturel.

La **contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités** visait à favoriser la responsabilité locale dans le développement économique et social. Ainsi, fut mise en place une politique de chartes culturelles qui se généralisa, après 1981, sous le nom de **conventions de développement culturel**. Mais, les **masses financières** en jeu dans les conventions sont **restées limitées au regard des** enveloppes consacrées aux **contrats de plan Etat-région**, qui depuis deux décennies se sont imposés comme le principal mode de contractualisation entre l'Etat et les régions. L'insertion de volets culturels dans les contrats de plan s'est peu à peu imposée. Complétés à partir de la troisième génération par les importantes contributions des autres collectivités territoriales et des fonds européens, la quatrième génération de contrats de plan (2000-2006) a mis en place trois programmes : soutien à l'aménagement culturel du territoire, développement des politiques d'éducation et d'enseignement artistique, valorisation des identités et langues régionales.

Il faut noter ici **l'apparition d'une procédure contractuelle innovante**, à la croisée des questionnements entre contractualisation et décentralisation. Lancés par le ministère de la Culture, des **protocoles de décentralisation culturelle contractualisés** ont été mis en place en 2001 avec les collectivités volontaires, sur la base de transferts de compétences. Douze protocoles ont été conclus avec des régions ou des départements, avec l'objectif de clarifier leurs compétences respectives pour le patrimoine et les enseignements artistiques, qui sont précisément les domaines concernés par la loi.

Le recours généralisé aux partenariats contractualisés a eu pour effet de construire les cadres d'un apprentissage commun de nouvelles règles de l'action culturelle sous la houlette de l'Etat. Cette politique a **cependant conduit à un empilement coûteux de procédures contractuelles**.

3.2. La culture dans la coopération intercommunale

La coopération entre collectivités territoriales est longtemps restée étrangère au secteur culturel. Trop intéressés à tirer le parti politique d'actions menées dans un champ aussi chargé de symboles positifs, les élus n'étaient pas pressés d'en partager les fruits. Sans réelle

obligation d'agir dans tel ou tel domaine, les pouvoirs locaux n'ont pas vraiment ajusté leurs politiques en fonction de celles des autres niveaux, quand ils n'ont pas, précisément, joué d'une concurrence débridée sur les mêmes créneaux. Son absence de généralisation s'explique par un certain rôle de régulation que, malgré tout, l'État a pu jouer.

Parallèlement à ce tableau grisâtre du partenariat « vertical » entre niveaux, s'est progressivement instillée une dose de **partenariat horizontal**, sur lequel il nous semble important de nous pencher maintenant, en soulignant l'apport des deux lois de 1999 touchant à la coopération intercommunale : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, du 25 juin 1999, et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999. La culture devient un domaine de compétence optionnelle des communautés d'agglomération et de communes, tandis qu'il s'agit d'un domaine de compétence obligatoire pour les communautés urbaines.

L'intercommunalité culturelle se traduit par **des modèles très différenciés sur le terrain**. On peut en effet, sur la base de l'existant, indiquer au moins trois scénarios en train de se dérouler, au gré des territoires, à la faveur de la prise de compétence culturelle :

– **La simple réduction des charges de centralité**

C'est le modèle le moins innovant ; le plus logique à court terme ; la culture est ici marchandée avec le sport, les transports, les équipements de voirie... L'instance intercommunale a un budget, une compétence, mais pas de politique propre.

– **L'extension culturelle sélective**

Outre la réduction des charges de centralité, la communauté se dote de compétences propres, qu'elle exerce de plein droit, dans des domaines ciblés. Elle assure la définition de la politique, son financement et sa mise en œuvre (ex. lecture publique, enseignement artistique...).

– **La politique culturelle intégrée**

Apparemment le plus improbable des scénarios. Les élus restent attachés à leurs politiques culturelles, à leurs réseaux associatifs culturels, qui constituent, avec les associations sportives, l'une de leurs plus sûres bases électorales.

Un tel modèle est subsidiaire, inversé : tout ce qui est culturel est d'agglomération, sauf démonstration contraire. Il est donc puissamment légitimant pour les communautés nouvelles. Or celles-ci ne sont pas, aujourd'hui, dirigées par les élus d'un suffrage universel direct. La compétence maximale doit s'accompagner d'une légitimité maximale. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Ces **dispositifs de coopération** sont, à leur manière et quoique balbutiants, au **coeur des nouveaux enjeux de politique culturelle territoriale**, et ce pour au moins trois raisons : ils manifestent l'exploration de voies nouvelles afin d'atteindre des objectifs de politique publique considérés comme globalement consensuels ; ils s'attaquent, le plus souvent, à l'un des thèmes majeurs de la redéfinition de l'offre de service public culturel - sa diffusion

à la périphérie des villes - ; ils s'appuient sur des compétences définies, même si elles ne sont ni exclusives ni figées dans l'airain légal.

C'est dans ce contexte imbriqué de longue date qu'a surgi sur l'agenda politique une offre de débat visant une nouvelle répartition des compétences.

4. Le droit des politiques culturelles : la répartition actuelle des compétences

Il résulte de ce qui précède que **l'essentiel des compétences publiques en matière culturelle relève de la liberté d'initiative**. Certes celle-ci est-elle encadrée par un certain nombre de dispositions légales et réglementaires. Mais la dynamique culturelle ne procède que marginalement d'injonctions à agir. En ce domaine, la forte implication des pouvoirs publics résulte davantage d'un consensus sur la légitimité d'intervenir dans le champ culturel, quand bien même ce consensus n'induirait pas une convergence des objectifs et outils de cette intervention. Aussi les **obligations d'agir** dans ces différents cadres sont-elles **relativement limitées**, tant sont généraux et imprécis les objectifs (exemple : démocratisation culturelle, aménagement culturel du territoire) qu'ils assignent. Par ailleurs, la **détention d'une compétence légale est loin d'être synonyme de pouvoir exclusif**. Dans une très grande partie des aspects de politique culturelle, la capacité légale intervient en complément nécessaire d'une capacité d'intervention qui est, dans la plupart des domaines, partagée entre plusieurs niveaux d'action publique. Le partenariat est d'autant plus la règle que l'on envisage les domaines moins réglementés, ou ceux, tels le spectacle vivant, pour lesquels la loi n'a pas doté l'État de compétences dites « régaliennes », comme pour les Monuments historiques. Aussi toute nouvelle étape de décentralisation culturelle doit-elle certes intégrer les aspects juridiques, mais en énoncer en même temps la grande relativité.

Les tableaux suivants décrivent, domaine par domaine, l'essentiel des règles de compétence et de partenariat entre l'État et les différentes collectivités territoriales.

Ces tableaux présentent un état synthétique de l'étendue des domaines dans lesquels les pouvoirs publics interviennent, qu'ils y soient contraints ou qu'ils en aient la libre initiative (au sens légal et constitutionnel du terme), et des compétences, exclusives ou partagées, précises ou plus floues, qui s'y rattachent. On peut d'ores et déjà en tirer plusieurs constats :

- La très grande majorité des domaines fait intervenir les quatre catégories de pouvoir public, et cela alors même que nous n'avons pas intégré dans le tableau les diverses formes d'intercommunalité.
- L'intervention de l'État est plus souvent marquée par un degré d'obligation et par la présence d'institutions chargées de la mettre en oeuvre. Cependant, en termes de chiffres, la majeure partie (85 %) des 8 500 organismes qui participent à la mise en oeuvre des différents aspects de politique culturelle relèvent des collectivités territoriales.

- Les fonctions, à l'intérieur des domaines, qui manifestent une compétence propre de l'État sont régulièrement les suivantes : contrôle, inspection, conseil, expertise, codification, réglementation et, dans une moindre mesure, formation (notamment supérieure).
- Les fonctions qui, au contraire, manifestent le plus de partenariat ou d'intervention parallèles sont les suivantes : aide, développement, pratiques, diffusion, éducation, association, commande publique, établissements.
- Des trois niveaux de collectivité territoriale, c'est le niveau régional qui manifeste la présence la plus inégale, la moins institutionnalisée et la plus variable au gré des volontés politiques. C'est à l'inverse la commune qui manifeste la plus grande fréquence sur l'ensemble des domaines.

Tableau 1. **Systèmes d'action transversaux**

Fonctions	Etat	Communes	Départements	Régions
Aménagement culturel du territoire	Volets culturels des contrats de plan Etat-Région.		Contrats de plan Etat-régions / Politique culturelle du département	Contrats de plan Etat-régions / Politique culturelle de la région
Tourisme culturel	Convention Culture- Tourisme / Rôle des directions du ministère, des DRAC (ex. aide aux festivals...)	Rôle des syndicats d'initiative	Rôle des comités départementaux du tourisme	Intervention possible des régions
Milieu pénitentiaire	Convention Culture- Justice / Aide aux actions en milieu pénitentiaire	Intervention possible	Intervention possible	Intervention possible
Milieu hospitalier	Conventions Culture-Santé / Soutien aux actions dans les hôpitaux et en faveur des personnes handicapées	Intervention possible	Intervention possible	Intervention possible
Milieu rural	Convention Culture-Agriculture / Aide aux activités des lycées agricoles / Relais-livre en milieu rural	Soutien aux associations / Relais-livre en milieu rural	Soutien aux structures de développement culturel rural / relais-livre en milieu rural	Intervention possible
Politique de la ville	Contrats de ville / Actions des directions du ministère de la culture et des DRAC (ex. contrats villes- lecture...)	Contrats de ville	Intervention possible	Contrats de villes avec l'Etat et les villes
Jeunesse, petite enfance	Contrats ville-enfants avec les communes et le ministère de la Jeunesse	Contrats ville-enfants	Intervention possible	Intervention possible

.../...

Fonctions	Etat	Communes	Départements	Régions
Education artistique	Convention Culture- Education nationale / Loi sur les enseignements artistiques / Contrats locaux d'éducation artistique avec les communes / Formation des enseignants en IUFM / Formation des intervenants musicaux (CFMIE) / Ateliers de création artistique, classes à projet culturel	Contrats locaux d'éducation artistique	Intervention possible	Intervention possible
Langues et cultures régionales	Loi Deixonne 1951 / Rôle du Conseil nationale des langues et cultures régionales	Intervention possible	Intervention possible	Instituts culturels régionaux
Sensibilisation aux nouvelles technologies	Développement des espaces culture-multimédia	Développement des espaces culture-multimédia	Intervention possible	Intervention possible
Formation des élus, fonctionnaires et acteurs culturels	Formation continue du ministère / Masters d'universités	Rôle du CNFPT et des associations d'élus	CNFPT et associations d'élus	CNFPT et associations d'élus
Etudes, évaluation et prospective sur la culture	Rôle du département des études et de la prospective (DEP), des directions du ministère de la Culture / Rôle du CNRS et des universités	Rôle d'observatoires municipaux ou régionaux de la vie culturelle	Intervention possible	Intervention possible

Tableau 2. **Systèmes d'action sectoriels**

Fonctions	Etat	Communes	Départements	Régions
ARCHITECTURE				
Réglementation de la profession	Rôle de l'Etat (DAPA)			
Conseil, expertise	Inspection générale de l'Architecture / Conseillers architecture des DRAC / Services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP)	Agences d'urbanisme	Rôle important des CAUE	
ARCHIVES				
Réglementation de la conservation et consultation des archives	Loi 1979 sur les archives			
Services publics d'archives	Archives nationales (service déconcentré) / Aide de l'Etat à la construction ou aménagement de services territoriaux	Archives communales Compétence obligatoire des communes	Archives départementales Services transférés aux départements par loi 1983 Compétence obligatoire des départements	Archives régionales Services transférés aux régions par loi 1983 Compétence obligatoire des régions
ARTS PLASTIQUES, METIERS D'ART				
Enseignement artistique spécialisé	Etablissements de l'Etat / Aide aux écoles d'art territoriales	Ecoles d'art (régionales ou municipales)		
Aide à la création artistique	Fonds d'aide à la création / Soutien à la création d'ateliers d'artistes	Ateliers d'artistes	Intervention possible	Intervention possible
Commande publique	Commande publique de l'Etat, obligation du 1% pour les constructions d'Etat	Commande publique, obligation du 1% pour les écoles	Commande publique, obligation du 1% pour les collèges	Commande publique, obligation du 1% pour les lycées

.../...

Diffusion artistique	Fonds régionaux d'Art Contemporain (FRAC cogérés avec les régions)	Centres d'art		Fonds régionaux d'Art Contemporain
Pratique amateur		Intervention possible	Intervention possible	Intervention possible
CINEMA, AUDIOVISUEL				
Organisation des professions du cinéma et de l'audiovisuel	Rôle du CNC / Code du Cinéma et de l'audiovisuel	Intervention possible	Intervention possible	Intervention possible
Soutien au cinéma et aux industrie de programme	Définition des œuvres cinématographiques / Réglementation du soutien au cinéma / Création des SOFICA	Intervention possible	Intervention possible	Actions de quelques régions en faveur de ma création et production
Réglementation du parc des salles de cinéma	Réglementation des multiplexes / Aide des collectivités territoriales	Subvention aux salles / Création de salles municipales	Subvention à la création de salles et aux circuits de diffusion itinérants	
Diffusion , développement de la culture cinématographique	Conventions avec les collectivités locales (rôle des DRAC) / Aide aux festivals, aux opérations dans les quartiers / Classe cinéma A3 des lycées	Conventions avec l'Etat / Festivals et animations / Actions en milieu scolaire ou extrascolaire / Opérations dans les quartiers	Conventions avec l'Etat / Action en milieu scolaire (collège au cinéma) ou extrascolaire	Intervention possible
LIVRE, LECTURE				
Etablissements de lecture publique	Bibliothèque nationale de France / Bibliothèque publique d'information	Bibliothèques et médiathèques municipales, dont bibliothèques municipales à vocation régionale	Bibliothèques départementales de prêt (BDP)	Intervention possible
Aide à la création littéraire	Aides du CNL et des DRAC	Intervention possible	Intervention possible	Rôle des centres régionaux des lettres

.../...

Développement de la lecture	Soutien des DRAC aux actions des bibliothèques et associations culturelles / Accords interministériels pour la lecture en prison, dans les hôpitaux etc. / Contrats ville-lecture / Relais-livre en milieu rural	Rôle des bibliothèques municipales et des associations culturelles / résidences d'écrivains / Contrats ville-lecture / relais-livre en milieu rural	Rôle des bibliothèques départementales de prêt / Relais-livre en milieu rural	Intervention possible
MUSEOAK				
Musées	Musées nationaux	Musées municipaux	Musées départementaux	Intervention possible
Soutien aux musées associatifs	Rôle des DRAC	Intervention possible	Rôle des conservations départementales des musées	Intervention possible
MUSIQUE, DANSE				
Enseignement artistique spécialisé	Etablissements publics d'Etat (Cité de la musique de la Villette, Conservatoires nationaux supérieurs de Lyon et Paris)	Etablissements municipaux (conservatoires nationaux de région, écoles nationales de musique, écoles agréées) / écoles municipales ou intercommunales	Ecoles départementales de musique	
Aide à la création musicale	IRCAM / Aide de l'Etat aux organismes de création musicale / Aide à la recherche / Commande publique d'œuvres	Organismes municipaux de création musicale	Intervention possible	Intervention possible
Diffusion musicale et chorégraphique, animation, pratiques amateurs	Opéras nationaux / Centres chorégraphiques nationaux / Ensembles missionnés / Cogestion avec les départements et les régions des ADDM et ARDM	Maisons d'opéra municipales / Orchestres / Auditoriums / Soutien aux festivals	ADDM / Soutien aux festivals	Orchestres régionaux / ARDM / Soutien aux festivals

Musiques actuelles, musiques traditionnelles	Aides aux lieux de diffusion	Scène de musique actuelle (SMAC, centres de musique traditionnelle)	Intervention possible	Intervention possible
Conseil, expertise	Conseillers musique et danse des DRAC			
PATRIMOINE				
Protection du patrimoine monumental et mobilier	Lois sur les procédures de protection des monuments, des sites et objets / Décret sur les conservateurs des antiquités et objets d'art / Loi relative aux secteurs sauvegardés	Garde et conservation des objets des lieux de culte / Compétence partagée avec l'Etat pour l'institution des ZPPAUP		
Conservation / Travaux sur les monuments historiques et entretien	Instruction des travaux par les architectes des Bâtiments de France / maîtrise d'ouvrage et d'œuvre sur les monuments classés	Maitrise d'ouvrage sur les MH non classés appartenant à la collectivité locale	Services départementaux du patrimoine / maîtrise d'ouvrage sur les MH non classés appartenant à la collectivité locales	Intervention possible
Patrimoine non protégé	Fondation du patrimoine / Soutien des DRAC	Rôle des communes et syndicats de communes	Rôle des départements	Intervention possible
Inventaire des richesses patrimoniales	Sous direction de l'inventaire général (DAPA), conservations régionales des DRAC	Services communaux de l'inventaire	Services départementaux de l'inventaire	Intervention possible
Conseil, expertise	Services patrimoniaux des DRAC / Conseillers à l'ethnologie DRAC	Services patrimoniaux et archéologiques	Services patrimoniaux et archéologiques	Intervention possible

.../...

THEATRE, SPECTACLES

Création et diffusion du théâtre et des spectacles	Théâtres nationaux (Comédie française, Odéon, Colline, Chaillot, Théâtre national de Strasbourg) / Centres dramatiques nationaux / Scènes nationales (cogérées avec les collectivités locales) / Rôle de l'ONDA	Théâtres municipaux, scènes nationales (cogérées avec l'Etat)	Aides aux lieux de création- diffusion	Aides aux lieux de création- diffusion
Aide aux compagnies	Aide des DRAC aux compagnies professionnelles	Aide aux compagnies professionnelles	Aide aux compagnies professionnelles	Aide aux compagnies professionnelles
Aide à l'écriture de théâtre	Aide de la DMDTS aux écritures contemporaines	Intervention possible	Intervention possible	Intervention possible
Formation professionnelle	Etablissements d'Etat (Conservatoire national supérieur d'art dramatique, Ecole du cirque de Chalons)	Conservatoires et écoles de musique	Intervention possible	Intervention possible
Pratiques amateur, éducation théâtrale	Classes théâtre A3 dans les lycées	Conservatoires et écoles de musique / Associations	Ecoles de musique	Intervention possible
Conseil, expertise	Conseillers théâtre des DRAC			

Outils spécifiques au service de la culture basque en Pays basque

Au-delà des compétences et des dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales au service de la culture, nous avons vu que **la contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités** visait à favoriser la responsabilité locale dans le développement économique et social. Ainsi, depuis deux décennies, **les Contrats de plan Etat-Région (CPER)** se sont imposés comme le principal mode de contractualisation entre l'Etat et les régions, l'insertion de volets culturels dans les contrats de plan se généralisant.

A ce titre, de nombreux acteurs politiques et socioprofessionnels du Pays Basque se sont engagés en 1992 dans une **démarche de développement territorial originale**, dans le cadre de Pays Basque 2010. Initiée par l'Etat, cette démarche a permis d'explorer les «futurs possibles» du Pays Basque et d'arrêter un scénario fixant les grandes évolutions souhaitables à horizon 2010, dans les domaines de l'aménagement et du développement territorial.

Cette phase de réflexion prospective s'est conclue par la création du Conseil de développement en 1994 et du Conseil des élus du Pays Basque en 1995.

Prenant appui sur ce diagnostic partagé, le Pays Basque se dote en 1997 d'un **Schéma d'aménagement et de développement**, déclinant les orientations stratégiques à privilégier et les opérations visant à les concrétiser. Le Conseil des élus plaide et négocie avec l'Etat, la Région et le Département un cadre contractuel pour la mobilisation des moyens financiers nécessaires à la concrétisation du Schéma d'aménagement et de développement.

Après quelques déclinaisons partielles (Convention de développement en 1997, Contrat de Plan Etat-Région en 2000...), une grande partie des opérations du Schéma d'aménagement est reprise dans la **Convention spécifique Pays Basque 2000-2006**, dont la signature en décembre 2000 acte l'engagement de l'Etat, de la Région et du Département sur la réalisation des projets considérés stratégiques et prioritaires par les acteurs du Pays Basque.

Entre 2001 et 2006, les 57 opérations de la Convention spécifique recouvrant neuf thématiques (politique linguistique, culture, environnement, agriculture, pêche, industrie et formation professionnelle, tourisme, infrastructures et urbanisme, transfrontalier) se mettent progressivement en place dans le cadre d'un programme de 364 millions d'euros financés par les trois partenaires à hauteur de 166 millions d'euros.

Si l'élaboration du projet Pays Basque et sa contractualisation ont été déterminantes dans la dynamique globale du Pays Basque, **il existait déjà des formes de partenariat innovantes entre l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs associatifs du territoire.** Ainsi dans le domaine de la culture basque, en 1990 déjà, une institution avait vu le jour pour soutenir la langue et la culture basques : **l'Institut culturel basque (ICB)**, établissant la jonction entre les associations fédérées dans Pizkundea et les représentants du pouvoir public (Etat, Conseil régional, Conseil général et **Syndicat Intercommunal de soutien à l'ICB** regroupant la plupart des municipalités du Pays Basque pour soutenir l'Institut culturel basque). Ainsi, l'ICB a permis d'expérimenter un espace de concertation entre les institutions et les associations, dans un contexte politique pourtant tendu.

D'autres transformations, pour certaines liées à la dynamique du projet, ont également vu le jour sur la période : couverture de la quasi-totalité du territoire par les intercommunalités à fiscalité propre, engagement de démarches de planification territoriale avec deux Schémas de cohérence territoriale, mise en place d'une seconde génération de Projets collectifs de développement, mise en place de nouveaux dispositifs dans le cadre des chantiers lancés par le Gouvernement en 2004...

Ainsi, la période 1992-2007 aura vu la **création d'une trentaine d'outils nouveaux dédiés à l'aménagement et au développement du Pays Basque** : Agence d'urbanisme, Syndicats Bil ta garbi et Bizi garbia, Office public de la langue basque, Etablissement public foncier local, Agence transfrontalière, Technopole d'Izarbel, Centres d'appui au développement des entreprises en Pays Basque intérieur, Ecoles d'ingénieurs, Conférence euro-régionale...

Dix ans après le Schéma d'aménagement et de développement et au terme de la Convention spécifique, le Conseil des élus et le Conseil de développement ont estimé nécessaire d'engager en 2005 une nouvelle phase pour réactualiser le projet de territoire en intégrant les nouveaux enjeux. Il s'agissait d'élaborer un programme d'actions et d'être présent au moment où se négociaient les procédures contractuelles pour la période 2007-2013 (Contrat de Plan Etat- Région, programmes européens...).

Le 8 septembre 2008, le **Contrat territorial Pays Basque** a ainsi été signé par les représentants de l'Etat, du Conseil régional d'Aquitaine et du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, qui se sont engagés pour la période 2007- 2013, à mettre en œuvre des mesures et des actions autour de trois objectifs déjà abordés par l'Union Européenne (Lisbonne en 2000, Göteborg en 2001):

- la compétitivité et l'attractivité des territoires,
- la promotion du développement durable,
- la cohésion sociale et territoriale.

Désormais dénommée en Contrat de projets, cette 5e génération de Contrat de plan a été marquée par une rupture en terme de priorités. **Le périmètre de la contractualisation a ainsi été étendu pour mieux prendre en compte les spécificités régionales**, particulièrement

en matière de langue et culture. Ainsi, ont pu être déclinées de nombreuses actions qui intéressaient les activités :

- de valorisation patrimoniale et de médiation culturelle
- de formation professionnelle artistique et culturelle
- de diffusion culturelle, au bénéfice d'équipements métropolitains dédiés à la lecture publique, aux archives, à la musique, à l'art contemporain
- de développement de l'économie, de l'emploi et de la professionnalisation dans le secteur des industries culturelles indépendantes (édition, librairie).

Ce Contrat territorial représentait l'aboutissement des travaux de «Pays Basque 2020», adopté en 2006 autour de 3 ambitions : la réciprocité territoriale, la coopération transfrontalière et le développement durable. Actualisé en 2011, le Contrat territorial a décliné 71 opérations, élaborées à partir des 34 programmes de Pays Basque 2020, pour un coût global estimé à

340 millions d'euros. En matière culturelle et linguistique, ce sont l'Institut culturel basque (ICB) et l'Office Public de la Langue Basque (OPLB) qui se sont respectivement vus confier les rôles d'opérateurs en charge de l'action publique dans le domaine de la culture basque et de la langue basque.

Aujourd'hui, alors que le contrat 2007-2013 touche à sa fin, et que le principe d'une collectivité territoriale spécifique Pays Basque n'a pas rencontré l'adhésion (ni même la réponse formelle) du gouvernement français, le Conseil des élus du Pays basque a exposé son acceptation du principe d'une nouvelle politique de contractualisation territoriale avec l'Etat, la Région et le Département, qui est, il faut dire, la condition sine qua non posée par ces trois partenaires à la possibilité même de financement du dispositif Conseil des élus/Conseil de développement (CEPB/CDPB)... Un financement dont les conditions demeurent inconnues, et que les élus basques souhaiteraient voir clarifier au plus tôt, en en faisant à leur tour une condition au renouvellement dudit contrat territorial avec l'Etat après le 1er janvier 2014.

Ainsi, les mois qui viennent permettront d'éclaircir les conditions dans lesquelles le contrat pourra être renouvelé et les modalités selon lesquelles les opérateurs en charge de l'action publique dans le domaine de la langue et culture basque notamment (Office Public de la Langue Basque, Institut Culturel Basque..) pourront poursuivre leur mission, au service notamment du développement de la langue et de la culture basque sur le territoire du Pays basque.

1. L'Institut culturel basque

Créé en 1990, l'Institut Culturel Basque est un organisme (Association loi 1901) chargé de soutenir la culture d'expression basque. Il est subventionné par l'Etat (Ministère de la Culture), le Conseil régional d'Aquitaine, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, le Syndicat intercommunal pour le soutien à la culture basque qui regroupe 146 communes adhérentes, et la participation financière du Gouvernement basque dans le cadre d'une convention pluriannuelle. A cela s'ajoutent les ressources propres, dont le mécénat privé.

L'Institut culturel basque a pour vocation d'encourager le développement et le rayonnement de la culture basque. Dans cette optique, l'Institut travaille depuis plus de 20 ans à la sauvegarde, à la transmission et à la diffusion de la culture basque, en même temps qu'il incite à la création.

L'Institut culturel basque a été intégré comme opérateur dans le Contrat de Plan Etat-Région, après avoir défini deux grands enjeux : d'une part, faire de la culture basque un élément de rayonnement du territoire, d'autre part maintenir et consolider la cohésion interne du monde culturel basque, l'objectif étant de faire de la culture basque un élément moteur en terme de coopération transfrontalière, de réciprocité Côte/Intérieur et de développement durable.

Conformément à ses statuts, la priorité d'intervention de l'Institut Culturel Basque (ICB) est donnée aux actions d'expression en langue basque, à travers les projets véhiculés par près de 150 associations membres et des artistes. Ainsi, depuis sa création, l'Institut culturel basque accompagne une centaine d'associations partenaires, par le biais de projets pour lesquels elles le sollicitent. L'ICB mène également ses actions propres dans le domaine du patrimoine, du spectacle vivant, de l'animation ou de la vulgarisation culturelle. Ainsi, que ce soit dans le domaine du patrimoine culturel basque, de l'éducation artistique et culturelle, du spectacle vivant ou encore de la lecture publique, les actions de l'Institut culturel basque sont soit directement impulsées et gérées par l'équipe professionnelle de la structure, soit proposées et gérées par les associations avec l'aide de l'ICB.

Plus récemment, avec l'objectif de parvenir à une meilleure intégration de la culture basque dans les différentes politiques culturelles publiques, les partenaires institutionnels ont chargé l'Institut culturel basque d'une nouvelle mission : celle d'accompagner, à l'échelle d'une ville, d'une communauté de communes, de collectivités territoriales, les acteurs institutionnels dans la définition de leur politique culturelle publique.

Aussi, sans délaissier l'accompagnement quotidien (logistique, technique et financier) mené en direction des acteurs culturels, l'Institut culturel basque s'implique aujourd'hui de manière plus active dans la réflexion sur la place de la culture basque sur notre territoire. Sans se substituer aux décideurs, et dans la mesure où la collectivité le souhaite, un travail de synergie entre les différents acteurs du territoire peut être entrepris dans le cadre de cette élaboration. Ainsi, par ses capacités propres et/ou par l'intermédiaire des multiples acteurs qu'il fédère autour de lui, l'Institut culturel basque se propose d'expertiser et de conseiller aux différentes étapes de l'élaboration des politiques publiques culturelles.

2. L'Office Public de la Langue Basque

La création de l'Office Public de la Langue Basque (OPLB) est le résultat d'un processus de construction progressive d'une politique linguistique en faveur de la langue basque, comprenant les étapes suivantes :

- Prise en compte de la langue et de la culture basque dans la prospective territoriale Pays Basque 2010 (1992/1993)
- Validation d'un schéma d'aménagement linguistique dans le schéma d'aménagement et de développement du Pays basque (1997)
- Adoption d'un volet propre à la langue basque dans la Convention Spécifique Pays basque, déclinaison territoriale du Contrat de Plan Etat Région (2000) : programme concerté d'aide et de soutien à des opérateurs publics ou privés oeuvrant au service du développement de la langue basque
- Création de la Maitrise d'Ouvrage Publique pour la Politique Linguistique, organisme de concertation des pouvoirs publics pour l'octroi d'aides financières aux associations (2001)
- Création de l'OPLB sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (2004), par les communes du Pays Basque, regroupées au sein d'un syndicat intercommunal, les élus du Pays Basque représentés par le Conseil des élus, le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, le Conseil Régional d'Aquitaine et l'Etat agissant dans une démarche interministérielle associant les Ministères de l'Intérieur, de la Culture et de l'Education Nationale.

Le Groupement s'est dès lors vu confier les missions de conception, définition et mise en oeuvre d'une politique linguistique publique et concertée en faveur de la Langue Basque, ainsi que de mobilisation des moyens financiers nécessaires pour mener à bien les actions retenues dans le cadre de son propre programme d'activités, ou confiées à des maîtres d'oeuvre conventionnés à cette fin.

Ainsi, les pouvoirs publics se sont dotés d'un projet de politique linguistique fixant des objectifs, une stratégie, des orientations, un programme opérationnel et des indicateurs de suivi. Ce projet s'est basé sur une analyse sociolinguistique qui a fondé la définition d'un objectif central, accroître le nombre de locuteurs complets, et a fixé une stratégie en misant sur les jeunes générations.

L'OPLB s'est ainsi attaché prioritairement à concevoir et proposer la mise en place d'une programmation pluriannuelle de l'offre d'enseignement en langue basque, dans le primaire et le secondaire.

Par ailleurs, la mise en œuvre du projet de politique linguistique nécessite de coordonner les différentes initiatives et réflexions des communes et communautés de communes, répondant à des besoins ressentis localement, avec la politique mise en œuvre par l'Office sur l'ensemble de Pays basque. Les communes du Pays basque, regroupées au sein du syndicat intercommunal de soutien à la culture basque membre de l'OPLB, sont de fait associées à cet effort de structuration d'une politique publique en faveur de la langue basque. Mais au-delà de cette implication, les communes sont dans le même temps les acteurs potentiels de la mise en œuvre de cette politique, sur leur propre territoire. Aussi, l'OPLB propose des partenariats aux communes et communautés de communes afin de promouvoir l'usage du basque dans la vie municipale et initier à l'échelle du territoire des actions de promotion de la langue basque, en lien avec les axes définis dans le Projet de Politique Linguistique.

Bilan

Nous l'avons vu, en France, les politiques culturelles relèvent de la responsabilité partagée de l'ensemble des collectivités territoriales mais également des opérateurs auxquelles sont confiées des missions relevant de l'action publique.

Ainsi, chaque collectivité territoriale peut être amenée à soutenir et s'investir dans un projet relevant de la culture basque dès lors que ce dernier entre dans les dispositifs prévus par l'institution, en déclinaison de sa politique patrimoniale, culturelle ou même économique et sociale.

Par ailleurs, l'essor des intercommunalités et la prise de la compétence culturelle offrent aujourd'hui de nouvelles opportunités à la culture basque, qui peut être considérée par les décideurs politiques locaux comme fondamentale au projet culturel de territoire.

Enfin, le développement de la contractualisation entre l'Etat et l'ensemble des collectivités territoriales permet la mise en place de contrats prenant plus particulièrement en compte les spécificités d'un territoire et dès lors peut apporter une réponse aux problématiques spécifiques des cultures régionales, en définissant des enveloppes budgétaires particulières.

La culture basque dispose ainsi d'outils juridiques et institutionnels pertinents pour assurer son soutien et son développement. Mais, de nombreuses opportunités restant soumises à la volonté des décideurs politiques, le déploiement de la culture basque dans les politiques culturelles publiques reste conditionné à l'accompagnement des décideurs politiques dans cette démarche. Ainsi, en Pays basque, l'Institut culturel basque se donne pour mission d'accompagner, à l'échelle d'une ville, d'une communauté de communes, de collectivités territoriales, les acteurs institutionnels dans la définition de leur politique culturelle publique, avec l'objectif de parvenir à une meilleure intégration de la culture basque dans les différentes politiques publiques.

La culture basque devrait ainsi progressivement intégrer l'ensemble des politiques publiques sur le territoire du Pays basque, que ce soit par l'intégration des dispositifs de droit commun ou par la mise en place de politiques spécifiques.

Glossaire

- ADDM. Association départementale pour le développement de la musique
- ARDM. Association régionale pour le développement de la musique
- BDP. Bibliothèque départementale de prêt
- CEPB/CDPB. Conseil des élus du pays basque / Conseil de développement du pays basque
- CFMIE. Centre de formation de musiciens intervenant en école
- CNC. Centre national du cinéma et de l'image animée
- CNL. Centre national du livre
- CNFPT. Centre national de la fonction publique territoriale
- CPER. Contrat de plan Etat région
- DAPA. Direction de l'architecture et u patrimoine
- DEP. Département des études et de la prospective
- DMDTS. Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles
- DRAC. Direction régionale de l'action culturelle
- EPCI. Etablissement public de coopération intercommunale
- FRAC. Fonds régional d'art contemporain
- FRAM. Fonds régional d'acquisition pour les musées
- ICB. Institut culturel basque
- IRCAM. Institut de Recherche et Coordination Acoustique/Musique
- IUFM. Instituts universitaires de formation des maitres
- LOLF. Loi organique relative aux lois de finances
- ONDA. Office national de diffusion artistique
- OPLB. Office public de la langue basque
- SDAP. Services départementaux de l'architecture et du patrimoine
- SMAC. Scène de musique actuelle
- SIVOM. Syndicat intercommunal à vocation multiple
- SIVU. Syndicat intercommunal à vocation unique
- SOFICA. Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel
- ZPPAUP. Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

Bibliographie

- L'Observatoire des politiques culturelles, supplément n°21 : compétences et modes d'actions de l'Etat et des collectivités territoriales en matière culturelle.
- Communes, Départements, Régions, qui fait quoi en matière de services au public ? Guide des compétences des Collectivités Territoriales.
- La documentation française, les notices : politiques et pratiques de la culture.
- [Conseil général des Pyrénées-Atlantiques](#)
- [Région Aquitaine](#)
- [Direction régionale des affaires culturelles d'Aquitaine](#)
- [Ministère de la Culture et de la Communication](#)
- Vie publique: «[La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat](#)» (El reparto de competencias entre las administraciones territoriales y el estado)
- [La documentation Française](#)



HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA

