

N° 573

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de réforme des collectivités territoriales,

Par M. Jacques LEGENDRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Serge Lagauche, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, MM. Jean-Pierre Plancade, Jean-Claude Carle, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, M. Alain Le Vern, Mme Christiane Longère, M. Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : Première lecture : **60, 169, 170, 198** et T.A. **57** (2009-2010)
Deuxième lecture : **527, 552, 559, 560** et **574** (2009-2010)

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : Première lecture : **2280, 2459, 2510, 2516** et T.A. **472**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES COMPÉTENCES CULTURE ET SPORT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
A. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES CULTURELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
1. <i>Le rôle des collectivités publiques dans le domaine culturel : des compétences partagées</i>	8
a) Conservation et diffusion du patrimoine culturel	8
(1) Archives	8
(2) Lecture publique	9
(3) Patrimoine.....	9
(4) Musées	11
(5) Archéologie préventive	11
b) Enseignements artistiques.....	12
c) Spectacle vivant.....	13
d) Cinéma et audiovisuel	14
2. <i>Un concours financier considérable consenti par les collectivités territoriales au domaine culturel</i>	15
a) Le poids prépondérant des villes.....	15
b) Les départements.....	16
c) Les régions, une intervention essentiellement fondée sur des subventions	17
d) La montée en puissance de l'intercommunalité culturelle.....	17
3. <i>L'engagement du Gouvernement en faveur du maintien d'une compétence partagée des collectivités territoriales en matière culturelle</i>	18
B. LA COMPÉTENCE « SPORT » DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	19
1. <i>Le rôle des collectivités territoriales dans le domaine du sport</i>	19
a) Les concours financiers consentis par les collectivités territoriales aux projets sportifs sont considérables.....	19
b) Les voies d'intervention des collectivités territoriales dans le secteur du sport.....	20
2. <i>L'adaptation du mouvement sportif à la nouvelle organisation des territoires : le défi de l'intercommunalité</i>	23
3. <i>L'engagement du Gouvernement en faveur du maintien d'une compétence partagée des collectivités territoriales en matière de sport</i>	24
II. LES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	25
A. LA CONSÉCRATION DE LA SPÉCIALITÉ ET DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES DE LA RÉGION ET DU DÉPARTEMENT	25
B. LE MAINTIEN D'UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE ENTRE LES DIFFÉRENTS ÉCHELONS TERRITORIAUX DANS LES DOMAINES DE LA CULTURE ET DU SPORT	26
C. L'ENCADREMENT DES FINANCEMENTS CROISÉS	26

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	29
A. CULTURE ET SPORT : LA NÉCESSITÉ DE PARTAGER MAIS AUSSI DE CLARIFIER LES COMPÉTENCES	29
1. <i>Une diversité des situations et des niveaux d'intervention qui rendrait illusoire tout objectif de compétence exclusive</i>	29
a) Le corollaire de la décentralisation culturelle et de la démocratisation de l'accès à la culture.....	29
b) Une condition de la vitalité du domaine sportif	30
2. <i>La nécessité d'une réflexion afin d'assurer une meilleure coordination entre les collectivités publiques</i>	31
a) La confusion du paysage institutionnel de l'action culturelle	31
b) Un besoin similaire de clarification dans le domaine du sport	33
B. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION SUR LE TITRE IV DU PROJET DE LOI	33
1. <i>Le maintien d'une compétence partagée pour la culture et le sport</i>	33
a) Une décision que la commission de la culture appelait de ses vœux	33
b) Une position qui devrait être élargie à la vie associative.....	34
2. <i>Une clarification des rôles à réaliser dans le cadre d'un accord local</i>	35
a) Le texte adopté par la commission des lois : une consécration de la voie conventionnelle encourageant la coordination entre collectivités.....	35
(1) La convention de délégation de compétence	35
(2) Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.....	35
b) Une réflexion sur la répartition des rôles qui doit devenir systématique	36
(1) Un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services qui devrait être rendu obligatoire dans les secteurs visés par le texte.....	36
(2) ...et qui pourrait favoriser l'accord local dans les domaines de la culture et du sport	36
3. <i>Un encadrement raisonnable des financements croisés</i>	37
EXAMEN DES ARTICLES	39
TITRE IV - CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	39
• Article 35 Principes généraux applicables à la répartition des compétences entre collectivités territoriales et à l'encadrement des financements croisés	39
• Article 35 bis (nouveau) (art. L. 1111-4 et L. 1111-9 du CGCT) Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services de la région et des départements	41
• Article 35 ter (nouveau) (art. L. 1111-10 du CGCT) Règles générales applicables au financement de projets locaux par les régions et les départements – Participation financière minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements aux opérations d'investissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage	43
• Article 35 quater (nouveau) (art. L. 1611-8 du CGCT) Limitation du cumul de subventions départementales et régionales	44
• Article 35 quinquies (nouveau) (art. L. 3312-5 et L. 4311-4 du CGCT) Publicité des subventions départementales et régionales au profit des communes	45
EXAMEN EN COMMISSION	47
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	57
• TABLEAU RÉCAPITULATIF : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES CULTURELLES	59
• LES AIDES RÉGIONALES AU CINÉMA ET À L'AUDIOVISUEL	65

Mesdames, Messieurs,

Le 8 juin dernier, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, en modifiant profondément l'économie de son titre IV consacré à la « *clarification des compétences des collectivités territoriales* ».

À l'origine, l'article 35 se limitait à poser les principes directeurs devant guider l'élaboration d'une future loi de clarification des compétences des collectivités territoriales. Au nombre de ces principes figuraient la spécialité et l'exclusivité des compétences des départements et des régions.

Considérant que cette rédaction fixait un cap politique pour le législateur dépourvu de portée normative immédiate, nos collègues députés ont souhaité en préciser le contenu dès le présent projet de loi. En conséquence, le titre IV ainsi modifié, d'une part, limite l'exercice de la clause de compétence générale du département et de la région et, d'autre part, encadre le recours aux financements croisés entre plusieurs niveaux de collectivités.

Votre commission aurait préféré examiner un texte spécifique sur les compétences des collectivités territoriales. Mais, compte tenu de l'impact de ces modifications sur l'intervention des départements et des régions dans les domaines de la culture et du sport, elle a décidé, suivant une démarche inhabituelle, de se saisir en deuxième lecture du titre IV du projet de loi.

L'enjeu est en effet d'importance quand on sait que les collectivités territoriales participent pour environ 80 %, hors Paris, au financement des activités artistiques et culturelles et qu'elles assurent près des deux tiers des efforts financiers publics pour l'organisation des pratiques sportives.

Votre commission se félicite du maintien d'une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions en matière culturelle et sportive, **qu'elle estime indispensable à la préservation de l'ensemble des concours financiers des collectivités territoriales.** Elle souhaite que la notion de chef de file et de coordonnateur de l'action territoriale dans l'exercice de cette compétence soit mieux exploitée, pour permettre l'articulation par voie conventionnelle des interventions des différents échelons locaux. À cet égard, **votre rapporteur considère que**

l'accord local doit être privilégié pour clarifier les rôles et encourager la participation des différentes instances pour porter un projet culturel commun : la souplesse souhaitée par tous ne doit pas empêcher la coordination, comme c'est le cas à travers les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) dont la création résulte d'une initiative de votre commission.

Votre commission approuve donc le texte adopté par la commission des lois qu'elle propose de préciser sur deux points : d'une part, pour rendre obligatoire l'élaboration des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux ; **d'autre part, pour étendre la clause de compétences partagées aux subventions** accordées par les collectivités territoriales **au secteur associatif.**

I. LES COMPÉTENCES CULTURE ET SPORT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES CULTURELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le domaine culturel a été massivement investi par les collectivités territoriales. Si l'intervention de ces dernières dans ce domaine a été impulsée par le mouvement de décentralisation culturelle, l'action culturelle locale ne s'est cependant pas limitée aux transferts de compétences et relève, en grande partie, de la politique volontariste conduite par les collectivités¹. Ainsi lors du vote des lois de décentralisation, les collectivités territoriales se sont déjà vu reconnaître de fait, soit en partenariat avec l'État, soit de leur propre initiative une place essentielle dans l'action culturelle. Le poids croissant des dépenses locales consenties au domaine culturel suffit à témoigner de la vitalité des collectivités territoriales dans ce domaine, dont elles sont désormais des **acteurs incontournables**. Leurs compétences en la matière couvrent aujourd'hui un large champ de domaines : archives, lecture publique, patrimoine, musées, enseignements artistiques, spectacle vivant, cinéma, audiovisuel...

De plus, dans l'esprit du législateur, la décentralisation culturelle a répondu à une logique non pas de « blocs de compétences » ou de spécialisation des compétences mais d'exercice conjoint d'une compétence générale par chacun des niveaux de collectivités publiques. Ainsi, le domaine culturel illustre bien le partage des compétences, la diversité des missions rendant délicate l'attribution de cette compétence à un seul niveau d'administration.

Néanmoins, la répartition des compétences culturelles entre les collectivités publiques n'échappe pas à une interrogation sur une clarification et une redéfinition des compétences, à la fois entre les collectivités elles-mêmes mais aussi entre les collectivités et l'État. D'un côté, il est indéniable que l'addition des initiatives et des financements est vitale dans un domaine comme celui-ci. D'un autre côté, néanmoins, des inconvénients liés à l'enchevêtrement des compétences (excès des financements croisés, manque de cohérence entre les interventions, empilement de dispositifs juridiques complexes...) sont soulignés et les collectivités, très attachées à leur compétence culturelle, sont aussi dans l'attente d'une évolution vers plus de décentralisation.

¹ Ce point précis fait l'objet d'un développement plus approfondi au chapitre V de la première partie du rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, fait par M. Michel MERCIER, Sénat, n° 44, 28 juin 2000.

1. Le rôle des collectivités publiques dans le domaine culturel : des compétences partagées

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État attribue une compétence générale aux différents niveaux de collectivités : « *la commune, les départements et les régions concourent, avec l'État, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, sanitaire, culturel et scientifique et à l'amélioration du cadre de vie* ».

A divers degrés, **les compétences culturelles sont donc partagées entre les collectivités, au titre de la clause générale de compétence.** En effet, si certaines compétences relèvent de manière privilégiée d'un niveau de collectivité - ainsi en est-il notamment de la compétence des départements en matière d'archives - aucune collectivité publique n'exerce le monopole d'une des compétences culturelles transférées. Chaque niveau de collectivités territoriales est compétent pour intervenir dans l'ensemble des fonctions culturelles, l'État restant, dans tous les cas, le garant de la cohérence nationale, par l'édiction de règles et l'exercice du contrôle scientifique.

Par ailleurs, rappelons que le rôle des collectivités territoriales en matière culturelle a été progressivement élargi au fil des différentes étapes de la décentralisation culturelle. Les premières lois de décentralisation ont d'abord confirmé les compétences exercées par les collectivités territoriales dans le domaine culturel, sans prendre la mesure du dynamisme que celles-ci y avaient déjà manifesté et les transferts de compétence prévus par les lois n° 83-8 du 7 janvier et n° 83-663 du 22 juillet 1983 sont restés limités. Ainsi, aux termes de la loi du 22 juillet 1983, complétant la loi du 7 janvier 1983, qui comporte une section consacrée à l'environnement et à l'action culturelle, la compétence de chaque niveau de collectivité territoriale est reconnue dans cinq domaines : création et gestion des bibliothèques, création et gestion des musées, création et gestion d'établissements d'enseignement public des arts plastiques, conservation des archives. Par la suite, certains textes ont offert aux collectivités territoriales la possibilité d'élargir le domaine de leur action culturelle : protocoles de décentralisation en 2001, loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

a) Conservation et diffusion du patrimoine culturel

(1) Archives

Aux termes de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives et en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur.

L'article 66 de la loi précitée attribue néanmoins une compétence privilégiée aux départements, tenus de recevoir et gérer les archives des services déconcentrés de l'État et pouvant également recevoir des archives communales (celles des communes de moins de 2 000 habitants doivent y être versées) ou, par convention, les archives des régions.

Certains décrets, notamment le décret n° 88-849 du 28 juillet 1988 relatif au contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales, tendent cependant à confirmer les pouvoirs de l'État dans ce domaine.

(2) Lecture publique

Pour ce qui concerne la lecture publique, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a confié aux communes l'organisation et le financement des bibliothèques municipales, et aux départements la responsabilité des bibliothèques centrales de prêt, auparavant créées et gérées par la direction du livre du ministère chargé de la culture. Il faut néanmoins attendre le décret n° 86-102 du 20 janvier 1986 pour que les transferts prévus par la loi du 22 juillet 1983 en matière de bibliothèques puissent être pleinement effectifs. Le transfert de compétence n'a toutefois pas été total. Les personnels scientifiques de l'État, les conservateurs, ont conservé le statut qui leur était applicable avant 1983. Les autres personnels peuvent choisir d'appartenir à la fonction publique de l'État ou à la fonction publique territoriale.

La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques crée une nouvelle catégorie de bibliothèque municipale : les bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR), leur financement devant être assuré par l'augmentation de la dotation générale de décentralisation des communes.

Depuis le début des années 2000, un nombre croissant de communes transfèrent la gestion de leur bibliothèque à une communauté d'agglomération ou à une communauté de communes : on parle alors de bibliothèque intercommunale.

Cependant, les compétences des collectivités dans ce domaine restent encadrées par l'État. L'activité des bibliothèques des collectivités territoriales demeure soumise au contrôle technique de l'État, d'après le décret n° 88-1037 du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales, complété par le décret du 8 novembre 1990 qui étend ce contrôle aux bibliothèques centrales.

(3) Patrimoine

Sauf quelques avancées ponctuelles, la politique du patrimoine est restée, jusqu'à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et

responsabilités locales, à l'écart des transferts de compétence. La loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques attribuait en effet à l'État la protection et la conservation des monuments historiques.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, rappelle que le « *territoire français est la patrimoine commun de la nation* ». Elle définit, à l'article 70 (section II, chapitre IV intitulé « *De la sauvegarde du patrimoine et des sites* »), dans le cadre de la décentralisation des compétences d'urbanisme, une organisation spécifique au domaine de l'architecture et du patrimoine, en prévoyant la création des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Ce texte associe les conseils municipaux à l'élaboration de documents d'urbanisme spéciaux pour les abords des monuments historiques mais il n'attend cependant pas aux prérogatives de l'État en matière de protection du patrimoine. Celles-ci sont exercées par les préfets de région et les architectes des bâtiments de France, dont l'avis lie la collectivité territoriale en matière de protection, de restauration des monuments historiques ou d'aménagement d'une ZPPAUP.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dans son article 112, ouvre une possibilité de recours contre les avis des architectes des Bâtiments de France et crée une instance spécifique de recours au sein de la Commission régionale du patrimoine et des sites. La loi tente, par ailleurs, de promouvoir un nouveau partage des compétences et, dans cette perspective, prévoit des expériences de décentralisation en matière de patrimoine. Les collectivités territoriales sont autorisées à exercer, à titre d'expérimentation et pour une durée maximale de trois ans, les compétences de l'État en matière d'inscription à l'Inventaire supplémentaire¹, de financement des travaux sur les monuments inscrits mais également l'autorisation de ces travaux. Les modalités de l'expérimentation, et notamment la compensation financière des charges transférées, doivent être définies par une convention conclue entre l'État et la collectivité intéressée.

En juillet 2002, dans le cadre de la préparation d'une nouvelle loi de programme pour le patrimoine, le ministre de la culture et de la communication, M. Jean-Jacques Aillagon, a confié à M. Jean-Pierre Bady, conseiller-maître à la Cour des Comptes, la conduite d'une mission pour une meilleure répartition de compétences entre l'État et les collectivités locales en matière de protection du patrimoine. Ce rapport conserve à l'État tous ses pouvoirs, à l'exception de l'Inventaire général du patrimoine confié aux régions, ce que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales viendra confirmer. En revanche, notre collègue Yann Gaillard, dans

¹ *Seconde mesure de protection à côté de la procédure de classement au titre des monuments historiques.*

son rapport « *51 mesures pour le patrimoine monumental* »¹, a proposé notamment une évolution inéluctable vers plus de décentralisation.

Si tous les niveaux de collectivités sont propriétaires de monuments historiques, la loi de 2004 précitée consacre, dans son article 95, le transfert aux régions de la gestion et de la conduite de l'Inventaire général du patrimoine culturel. Celles-ci peuvent ensuite confier aux autres collectivités et groupements volontaires la conduite des opérations².

En outre, cette loi :

- d'une part, transfère à titre expérimental, à la région et, à l'initiative du Sénat, au département, la gestion décentralisée des crédits d'État affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913, n'appartenant pas à l'État ;

- et d'autre part, aux termes de l'article 99, transfère aux départements, des crédits inscrits au budget de l'État en faveur du patrimoine rural non protégé.

Enfin, les collectivités peuvent se voir transférer la propriété de monuments classés ou inscrits et des objets qu'ils renferment, appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État.

(4) Musées

Chaque niveau de collectivité locale peut également créer et gérer des musées, les personnels de musées pouvant choisir leur statut de la même façon que les personnels de bibliothèques.

Depuis la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002, les collectivités territoriales jouissent du droit d'obtenir l'appellation « musée de France ».

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, dans son article 98, introduit des dispositions qui encouragent le prêt des œuvres d'art appartenant à l'État et dont les musées nationaux ont la garde, aux musées de France relevant des collectivités territoriales.

(5) Archéologie préventive

Le cadre légal de l'archéologie préventive est défini par le Livre V du code du patrimoine, notamment par son titre II qui codifie la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive. La loi précitée a créé un établissement public, l'INRAP - Institut national de recherches archéologiques préventives - qui a pour mission d'exécuter sur le territoire national les opérations d'archéologie préventive prescrites par les services de l'État.

¹ Rapport d'information du Sénat n°378 (2001-2002) de M. Yann Gaillard, sur une mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine.

² Le transfert de personnels chargés de l'inventaire est intervenu au 1^{er} janvier 2007.

Depuis la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003, l'État partage cette mission avec les autres opérateurs agréés de l'archéologie préventive que sont les services archéologiques des collectivités territoriales, pour les diagnostics et les fouilles, et les structures de droit privé, pour les fouilles uniquement.

b) Enseignements artistiques

Précisons tout d'abord que **l'éducation artistique** est confiée aux établissements scolaires, afin que tous les élèves aient accès à des connaissances et à une pratique artistique à l'école ; alors que **l'enseignement artistique** est dispensé par le réseau des conservatoires et des écoles de musique, danse ou théâtre, qui s'est développé, d'abord sous l'impulsion de l'État, puis surtout à l'initiative des collectivités territoriales, en particulier des communes. Ce réseau a pour double mission de former les futurs musiciens professionnels et de permettre le développement des pratiques artistiques.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, a prévu que les **écoles d'art** peuvent, en accord avec la collectivité, être classées ou agréées par l'État. Dans ce cas, l'État définit les qualifications exigées du personnel enseignant, assure le contrôle de leurs activités ainsi que le fonctionnement pédagogique des établissements. Ce classement offre certes une garantie de qualité, mais il implique également de nombreuses contraintes sur lesquelles les collectivités territoriales ne peuvent influencer.

En outre, elle avait prévu que les **établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique** relèvent de l'initiative et de la responsabilité de chaque niveau de collectivité locale. Cette décentralisation est cependant réduite, du fait que la compétence de l'État demeure totale dans le domaine de l'enseignement général. Le pouvoir de programmation des enseignements artistiques, de musique et de danse que reçoivent les enfants scolarisés reste donc après les lois de décentralisation, une compétence étatique.

Toutefois, les articles 101 et 102 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans le domaine des enseignements artistiques ont précisé les responsabilités respectives des différentes collectivités. Premièrement, cette loi confie aux communes et à leurs groupements les responsabilités déjà exercées en termes d'organisation et de financement des missions d'enseignement initial et d'éducation artistique des établissements. Précisons que les missions d'éducation artistique sont exercées en liaison avec les établissements scolaires. Deuxièmement, elle confie aux départements l'élaboration dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi d'un « schéma départemental de développement des enseignements artistiques » dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique, en concertation avec les communes concernées. Ce schéma fixe les principes d'organisation des enseignements artistiques pour améliorer l'offre et les conditions d'accès à cet enseignement. Enfin, la loi confie aux régions l'organisation et le financement

du cycle d'enseignement professionnel initial, le CEPI, désormais sanctionné par un diplôme national d'orientation professionnelle, le DNOP, et intégré au plan régional de développement des formations professionnelles, le PRDF.

Quant à l'État, il continue d'exercer ses prérogatives en matière de classement et de contrôle pédagogique des établissements, ainsi que de définition des qualifications des enseignants. Il conserve en outre la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur artistique. En parallèle, la loi a prévu le transfert aux départements et aux régions des crédits que l'État continue d'apporter à ces établissements. L'un des objectifs était de rééquilibrer une charge financière pesant à près de 80 %, voire davantage, sur les communes.

Ainsi que notre collègue Catherine Morin-Desailly l'a démontré dans son rapport d'information sur la décentralisation des enseignements artistiques¹: *« cette loi a été porteuse d'une ambition louable en faveur des enseignements artistiques en clarifiant les compétences des collectivités publiques et les financements. Toutefois, alors que cette réforme a suscité de très fortes attentes chez les élèves et leurs parents, chez les professionnels ainsi que chez les élus, sa mise en œuvre est toujours « en panne » 5 ans après son adoption ».*

c) Spectacle vivant

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales sont devenues des soutiens majeurs du développement du spectacle vivant et représentent aujourd'hui plus de **70 % du financement public** de ce secteur.

La loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles rappelle, dans son article 1-2, que *« les entreprises de spectacles vivants peuvent être subventionnées par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics dans le cadre de conventions »*. En outre, elle a étendu aux départements d'outre-mer l'application de l'ordonnance du 13 octobre 1945 précitée et leur a donc offert la possibilité de subventionner les entreprises de spectacles vivants.

Ce texte prévoit également que les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre peuvent exonérer de taxe professionnelle, jusqu'à 100 %, les théâtres nationaux, les autres théâtres fixes, les tournées théâtrales et les théâtres démontables exclusivement consacrés à des spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique, les concerts symphoniques, etc. Cette disposition encourage les collectivités locales à apporter leur soutien financier aux entreprises de spectacles vivants, sous forme d'exonération d'impôt.

¹ « Décentralisation des enseignements artistiques : des préconisations pour orchestrer la sortie de crise » - Rapport d'information n° 458 (2007-2008) du 9 juillet 2008n présenté par Mme Catherine Morin-Desailly

Pour ce qui le concerne, l'État apporte son soutien à quatorze établissements publics (l'Opéra national de Paris, les cinq théâtres nationaux, la Cité de la Musique...) et travaille en partenariat étroit avec les collectivités territoriales, principalement avec les régions. Il s'appuie sur un réseau dense de structures de création et de diffusion réparties sur l'ensemble du territoire et financées en partenariat avec les collectivités territoriales (dont, notamment, 39 centres dramatiques, 70 scènes nationales, 19 centres nationaux, 19 centres chorégraphiques...). Le partenariat avec les collectivités territoriales est quasiment toujours majoritaire, sauf pour les Centres dramatiques nationaux, dans le soutien aux réseaux financés par l'État dans les champs de la création et de la diffusion du spectacle vivant et des arts plastiques, mais dans des proportions variables : quand l'État est présent, les collectivités assurent les deux tiers du financement public des structures de création, les trois quarts de celui des structures et lieux de diffusion et près de la moitié du financement des équipes artistiques.

d) Cinéma et audiovisuel

En application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les collectivités peuvent mettre en œuvre des dispositifs d'aides directes, sur la base desquelles elles peuvent apporter leur soutien aux entreprises de production cinématographique et audiovisuelle.

En effet, en l'absence de dispositions législatives et réglementaires spécifiques concernant l'intervention des collectivités en faveur des entreprises de production cinématographique et audiovisuelle, ces aides entrent dans le cadre du régime de droit commun des interventions économiques des collectivités territoriales.

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par la loi précitée, dispose désormais que les aides directes, revêtant la forme de subventions, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables, sont attribuées par la région après délibération du conseil régional, les départements, les communes ou leurs groupements pouvant participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention avec la région.

L'essentiel du financement de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle est assuré par les régions, qui ont mis en place, dans les années 1980, des fonds régionaux d'aide à la création et à la production cinématographique et audiovisuelle. La vitalité de ces financements est alimentée par la signature, depuis 1989, de conventions de développement cinématographique et audiovisuel entre les collectivités territoriales, l'État et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

À ces conventions conclues avec les régions peuvent, le cas échéant, s'associer des collectivités infra-régionales, sachant qu'en application du

CGCT, la région coordonne les actions de développement économique de l'ensemble des collectivités situées sur son territoire.

En dehors du financement de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle, les collectivités territoriales ont la possibilité d'accorder des subventions en faveur de l'exploitation cinématographique.

Ainsi, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, modifiant la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques, les autorise à attribuer des subventions à des entreprises existantes exploitant des salles de spectacle cinématographiques. Ces aides sont soumises à un seuil de fréquentation (moins de 7 500 entrées hebdomadaires) et incluent désormais l'ensemble des établissements bénéficiant d'un classement « art et essai ».

D'autre part, la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 met en place un dispositif d'exonération d'impôt par les collectivités territoriales des établissements de spectacles cinématographiques soumis à différentes modalités¹.

À l'heure actuelle, on estime qu'une salle de cinéma sur cinq est gérée directement ou indirectement par une commune.

2. Un concours financier considérable consenti par les collectivités territoriales au domaine culturel

Les communes, départements, régions ainsi que, désormais, les groupements de communes, sont aujourd'hui des acteurs majeurs du financement public de la culture. **Très attachées à leur compétence culturelle, les collectivités territoriales ont massivement investi ce domaine et les crédits qu'elles lui consacrent sont plus de deux fois supérieurs au budget du ministère de la culture.** D'après une étude récente², les dépenses culturelles locales représentaient environ **7 milliards d'euros en 2006.**

a) Le poids prépondérant des villes

Propriétaires de la plupart des équipements culturels et monuments historiques, **les communes de plus de 10 000 habitants** ont un poids prépondérant dans les dépenses culturelles locales : en 2006, leur effort financier dans le domaine culturel s'élève à 4,4 milliards d'euros, soit en moyenne **8,1 % de leur budget**, avec un effort culturel plus marqué en

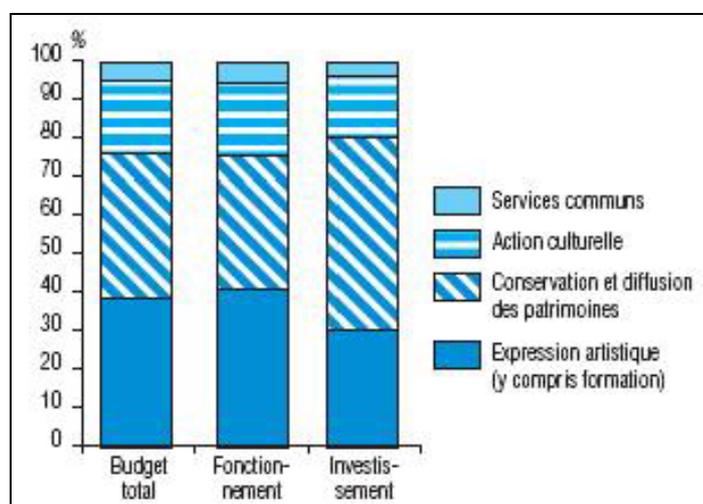
¹ Voir l'annexe sur les aides régionales au cinéma.

² « Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006 », Culture Chiffres n° 2009-3, mars 2009.

fonctionnement (9,3 % de leur budget total) qu'en investissement (5,7 % de leur budget total).

38 % des dépenses culturelles de ces communes sont consacrées à la conservation et à la diffusion des patrimoines (bibliothèques, musées, archives, entretien du patrimoine culturel). Leur effort financier est similaire en ce qui concerne le soutien à la création et à l'expression artistique (expression musicale, lyrique et chorégraphique ; arts plastiques ; cinémas et autres salles de spectacle ; théâtres). Leur intervention dans le domaine de l'action culturelle¹ s'établit à 18 % de leurs dépenses culturelles.

LES DÉPENSES CULTURELLES DES COMMUNES PAR DOMAINE EN 2006



Source : Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009

b) Les départements

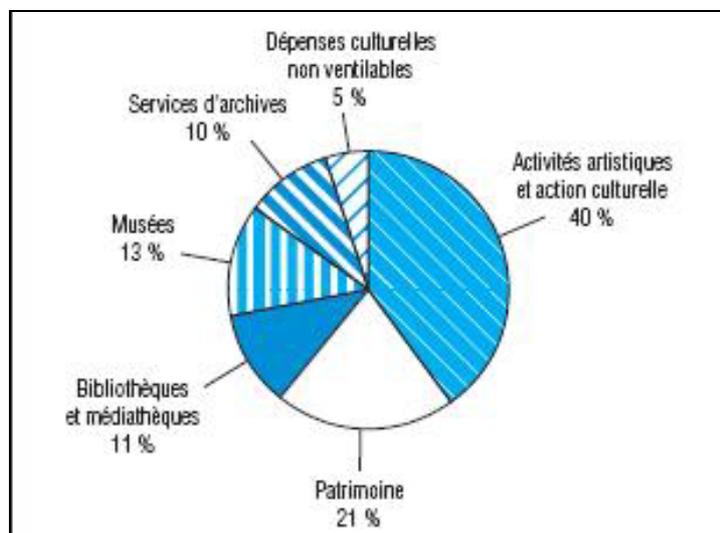
Le domaine culturel représente en moyenne **2,2 % des budgets départementaux**, soit 1,3 milliard d'euros, avec un poids variant dans une proportion de 1 à 8.

Les principales missions des départements concernent la conservation et la diffusion des patrimoines (54 % des dépenses culturelles) : archives et bibliothèques départementales, musées départementaux, soutien au patrimoine non protégé des communes, majoritairement rurales.

40 % de leurs dépenses regroupent essentiellement des subventions à des associations et à des communes ou leurs groupements en faveur de l'expression artistique et de l'action culturelle.

¹ L'expression artistique, la conservation et la diffusion du patrimoine ainsi que l'action culturelle constituent les trois domaines de la nomenclature comptable des dépenses culturelles des communes et de leurs groupements.

RÉPARTITION DES DÉPENSES CULTURELLES DES DÉPARTEMENTS PAR SECTEUR EN 2006



Source : Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009

c) Les régions, une intervention essentiellement fondée sur des subventions

Les dépenses culturelles des régions s'élèvent à 556 millions d'euros, soit **en moyenne 2,5 % des budgets régionaux, avec un poids variant de 1,6 % à 4 %**.

La subvention est la principale modalité d'intervention culturelle des régions. Ainsi, 78 % de leurs dépenses sont consacrées au versement de subventions notamment aux communes ou à leurs groupements et à des acteurs privés en faveur de l'expression artistique et de l'action culturelle (soutien à la création, audiovisuel et cinéma, orchestres, théâtres, grands événements et festivals, fonds régionaux d'art contemporain, formations artistiques).

20 % de leurs dépenses concernent la conservation et la diffusion des patrimoines (monuments, archives, musées...).

d) La montée en puissance de l'intercommunalité culturelle

Une place émergente est attribuée à l'action intercommunale : 66 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont adopté la compétence culturelle et les trois quarts sont « actifs » en matière culturelle (ayant ou non adopté la compétence)¹.

Les groupements à fiscalité propre dotés de la compétence culture y consacrent 840 millions d'euros. Ils interviennent notamment dans le financement ou la gestion d'équipements structurants transférés : 44 % sont

¹ « L'intercommunalité culturelle en France », Rapport d'étude conduit sous la direction d'Emmanuel Négrier, Julien Préau et Philippe Teillet, Observatoire des politiques culturelles, février 2008.

des lieux de lecture publique, 17 % des écoles de musique, de danse ou de théâtre, 16 % des lieux de spectacle vivant. Cette intervention permet un partage des « charges de centralité » pesant sur les villes. Elle favorise en outre un aménagement plus cohérent du territoire, une mise en réseau des structures voire une harmonisation des tarifs (pour les écoles de musique par exemple).

3. L'engagement du Gouvernement en faveur du maintien d'une compétence partagée des collectivités territoriales en matière culturelle

Lors de la présentation de ses vœux au monde de la culture le 7 janvier 2010, le Président de la République a déclaré que *« toutes les collectivités, des communes aux régions en passant par les intercommunalités et les départements, continueront à exercer leur compétence culturelle après le vote de la loi réformant les responsabilités des collectivités territoriales »*.

S'appuyant sur cette déclaration, le ministre de la culture et de la communication, M. Frédéric Mitterrand, a assuré dans une tribune du journal Libération, le 7 mai 2010, qu'il fera *« tout pour que la volonté du Président de la République de conserver à la culture son caractère de compétence partagée entre l'ensemble des collectivités territoriales soit bien suivie d'effet »*.

Dans sa réponse à une question écrite posée par Mme Marie-Lou Marcel, député, le 19 janvier 2010, le ministère de la Culture et de la Communication a rappelé, concernant la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, que le projet de texte laissait ouvert, tel qu'il était alors rédigé, *« la possibilité, à titre exceptionnel, de compétences partagées entre les collectivités »* et il a précisé que *« la culture [rassemblait] suffisamment de spécificités pour entrer précisément dans le champ de cette exception »*. Le ministère a également pris soin de préciser que *« le souhait du Gouvernement, et avant celui du Président de la République, [était] très clair : il consiste à ce que toutes les collectivités continuent à exercer leur compétence culturelle une fois que la loi réformant les responsabilités des collectivités locales sera votée »*. **La nécessité de compétences partagées a donc toujours été clairement affirmée par les Pouvoirs publics.**

B. LA COMPÉTENCE « SPORT » DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le rôle des collectivités territoriales dans le domaine du sport

L'article L. 100-2 du code du sport, hérité de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, dispose :

« L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. »

L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées. »

a) Les concours financiers consentis par les collectivités territoriales aux projets sportifs sont considérables

Dans son rapport public thématique du 9 décembre 2009, intitulé « *Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels* », la Cour des comptes souligne que « *les collectivités territoriales, au premier rang desquelles se trouvent les communes, assurent la plus grande partie des efforts financiers publics pour l'organisation de la pratique du sport* ».

Elle établit, pour 2007, à 8,95 milliards d'euros le montant total consenti par les communes au financement de projets sportifs, soit près des **deux tiers de l'ensemble des dépenses publiques** (13,45 milliards d'euros) dans ce domaine, et à 0,8 milliard d'euros et 0,5 milliard d'euros les dépenses sportives assumées respectivement par les départements et les régions. Pour la même année, la Cour précise que la dépense sportive en France s'est élevée à 33 milliards d'euros, soit 1,8 % du produit intérieur brut, selon les estimations du compte du sport au ministère de la santé et des sports. Structurellement, 48 % des montants engagés par les collectivités territoriales sont des dépenses d'investissement et 52 % sont des dépenses de fonctionnement.

À l'heure actuelle, le sport fait l'objet d'une compétence partagée entre les différentes catégories de collectivités territoriales et l'État, partage que le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par notre collègue député, M. Édouard Balladur, illustre de la façon suivante :

**LA NATURE DES INTERVENTIONS
DES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES
DANS LE DOMAINE DU SPORT**

	Régions	Départements	Secteur communal	État
Compétence en matière de sport	Sport (subventions)	Sport (équipements et subventions)	Sport (équipements et subventions)	Sport (formation et subventions)

Source : Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, 5 mars 2009.

b) Les voies d'intervention des collectivités territoriales dans le secteur du sport

Les collectivités territoriales interviennent en matière de sport au travers de la **construction** et l'**entretien d'équipements sportifs** et de l'**octroi de subventions aux associations et sociétés sportives**.

Il ressort des dispositions du CGCT (articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 fondant la clause de compétence générale respectivement des communes, des départements et des régions), ainsi que de la jurisprudence administrative, que les collectivités territoriales peuvent apporter des concours financiers aux organismes à but non lucratif lorsque leur activité présente un **intérêt local**, c'est à dire lorsque ces organismes poursuivent un but d'intérêt public au bénéfice direct des administrés de la collectivité.

S'agissant des associations sportives, la loi précitée du 16 juillet 1984 n'a pas prévu de dispositions spécifiques et n'a donc pas organisé d'encadrement pour les aides qu'elles sont susceptibles de recevoir des collectivités territoriales. En conséquence, les associations sportives sont bien soumises au régime de droit commun applicable aux organismes à but non lucratif.

Dans un arrêt *Ville de Dunkerque* du 31 mai 2000, le Conseil d'État a admis que les associations sportives sont chargées d'une **mission éducative et sociale** qui légitime, à ce titre, un soutien financier des collectivités territoriales.

Dans son rapport d'étape de mai 2010 sur l'impact de la réforme des collectivités territoriales sur le financement du mouvement sportif, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) souligne que les dépenses consacrées par les régions au sport s'élevaient, en 2007, à 442 millions d'euros, et celles des départements à 660,2 millions d'euros :

LES DÉPENSES SPORTIVES DES RÉGIONS ET DES DÉPARTEMENTS EN 2007

I. Dépenses consacrées au sport, en 2007, par les régions	
(France métropolitaine)	442 045 270 €
- dont investissement (55 %)	243 986 579 €
- dont fonctionnement (45 %)	198 058 691 €
Nature des engagements financiers consentis par les régions :	
a) Investissements en faveur des équipements sportifs :	
- Équipements territoriaux (40,6 %)	99 M€
- Équipements sportifs des lycées (30 %)	73,3 M€
- Équipements d'intérêt régional (16,4 %)	40 M€
<i>(accueil de grandes manifestations nationales et internationales)</i>	
- Itinéraires sportifs (sports de nature) (3,7 %)	9 M€
- Autres (9,3 %)	22,7 M€
b) Dépenses sportives de fonctionnement :	
- Aides aux clubs amateurs (10,5 %)	20,7 M€
- Aides aux clubs professionnels (10,5 %)	20,8 M€
- Aides aux manifestations sportives (15,8 %)	31,3 M€
- Aides à la filière de haut niveau (5,4 %)	10,6 M€
- Aides aux ligues et comités régionaux (10,9 %)	21,6 M€
- Aides à la pratique sportive de masse (5,6 %)	11,2 M€
- Aides à l'emploi (14,4 %)	28,5 M€
- Aides à la formation (7,9 %)	15,8 M€
- Aides EPS des lycées (12,5 %)	24,7 M€
- Autres (6,5 %)	12,8 M€
II. Dépenses consacrées au sport, en 2007, par les départements	660 215 676 €
a) Investissements en faveur des équipements sportifs :	
- Équipements communaux de proximité	35 %
- Équipements sportifs des collèges	1 %
- Équipements départementaux associatifs	5 %
b) Dépenses sportives de fonctionnement :	
- Aide aux associations sportives	30 %
- Conventions avec les comités départementaux	8 %
- Manifestations et événements sportifs	4 %
- Soutien aux grands clubs amateurs et professionnels	4 %
- Sport de haut niveau amateur	7 %
- Soutien à l'emploi sportif	2 %
- Aide au sport scolaire	2 %
- Divers	2 %

Source : Rapport d'étape du CNOSF sur le sport et la réforme des collectivités territoriales.

LE SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX CLUBS SPORTIFS PROFESSIONNELS

Sur le fondement de l'article L. 113-2 du code du sport, les collectivités territoriales peuvent octroyer aux clubs sportifs professionnels des subventions pour missions d'intérêt général qui ne peuvent excéder, toutes collectivités confondues, 2,3 millions d'euros¹ par saison sportive. Ces subventions sont par exemple destinées à la formation de jeunes sportifs, ou plus largement, à l'éducation et à la cohésion sociale.

Les collectivités peuvent également, en vertu de l'article L. 113-3 du code du sport, acheter des prestations de services, plafonnées à 1,6 million d'euros² par saison sportive. Cela recouvre habituellement l'achat de places dans les enceintes ou d'espaces publicitaires lors des manifestations sportives.

Elles interviennent par ailleurs comme propriétaires des équipements sportifs, en mettant ces derniers à disposition des clubs. Dans le même temps, elles doivent faire face aux travaux d'entretien ou de rénovation, voire de construction de nouveaux équipements. Les associations sportives situées en deçà des seuils réglementaires (associations disposant d'une section professionnelle mais dont les recettes ou le montant des rémunérations versées aux sportifs demeurent en deçà respectivement de 1,2 million d'euros et de 0,8 million d'euros et qui ont choisi de ne pas créer de société sportive), ainsi que les associations sportives qui ont créé une société commerciale, peuvent recevoir, par ailleurs, comme toute autre association, des subventions de la part des collectivités territoriales, permettant de financer des activités n'entrant pas dans le cadre des missions d'intérêt général mentionnées supra.

Source : Synthèse du rapport public thématique de la Cour des comptes du 9 décembre 2009.

Outre le versement de subventions aux associations et sociétés sportives, les collectivités territoriales interviennent en matière de sport par la mise à disposition, l'entretien et l'amélioration d'équipements sportifs. Dans son rapport public thématique précité, la Cour des comptes souligne qu'un recensement réalisé en 2006 par le ministère de la santé et des sports a dénombré 144 000 installations comprenant **plus de 311 000 équipements sportifs, les collectivités territoriales étant propriétaires de 83,1 % de ces équipements et en gérant 73,1 % :**

¹ Article R. 113-1 du code du sport.

² Article R. 113-6 du code du sport.

Entité	Propriétaire	Gestionnaire
Commune	75,95 %	67,55 %
Établissement privé commercial	6,98 %	7,85 %
Groupement de communes	3,44 %	3,58 %
Association (s)	3,09 %	11,15 %
Privé non commercial	2,35 %	0,97 %
Département	2,13 %	1,07 %
État	1,89 %	1,28 %
Région	1,78 %	0,90 %
Établissement d'enseignement privé	1,31 %	2,00 %
Établissement public	0,75 %	2,51 %

Source : Ministère de la santé et des sports pour 2006, cité dans le rapport public thématique de la Cour des comptes de décembre 2009.

Il apparaît ainsi que les équipements sportifs sont, en très grande majorité, la propriété des communes et de leurs groupements. Ces installations sportives appartenant au domaine public, elles sont destinées à l'usage du public ou au fonctionnement des services publics. Leur mise à disposition au profit d'une personne privée, le cas échéant *via* une procédure de délégation de service public, doit prévoir le paiement à la collectivité publique propriétaire d'une **redevance**.

2. L'adaptation du mouvement sportif à la nouvelle organisation des territoires : le défi de l'intercommunalité

Le développement de l'intercommunalité a été placé au cœur du projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Dans ce contexte, les représentants des différentes catégories de collectivités territoriales et le CNOSF semblent prendre la mesure du défi que constitue la **nécessaire structuration au niveau intercommunal du mouvement sportif**. En effet, dans la mesure où il sera possible d'envisager une gestion en réseau des équipements sportifs communaux, le CNOSF est conscient que les lieux de décision, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sportives publiques auront vocation à relever, de plus en plus, de l'échelon intercommunal.

Dès lors, le CNOSF a confirmé sa volonté d'adapter l'organisation olympique aux nouveaux découpages territoriaux induits par le développement de l'intercommunalité et le regroupement de collectivités territoriales en envisageant un **maillage intercommunal** consolidé du mouvement sportif, soit *via* la création de comités intercommunaux olympiques et sportifs (CIOS), soit *via* l'intégration aux comités départementaux de commissions intercommunales.

3. L'engagement du Gouvernement en faveur du maintien d'une compétence partagée des collectivités territoriales en matière de sport

Dans une lettre adressée au président du CNOSF en date du 10 septembre 2009, le ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales a déclaré que « *le projet de loi [de réforme des collectivités territoriales] n'affectera pas la répartition des compétences en matière sportive entre les collectivités territoriales et ne comportera pas de dispositions sur les financements croisés qui empêcheraient le développement du mouvement sportif* ».

Dans sa réponse à une question posée par notre collègue député, M. François Sauvadet, le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales a insisté sur le fait que « *la remise en ordre de la répartition des compétences n'a évidemment pas pour objet de conduire les collectivités territoriales à se désengager du soutien, essentiel, qu'elles apportent aux clubs sportifs et au mouvement sportif* ». Il a ajouté que « *des compétences pourront être partagées entre plusieurs collectivités territoriales. Mais, dans ce cas, une collectivité chef de file pourra être désignée pour coordonner l'exercice de cette compétence, et sont spécialement concernés les domaines sportif et culturel* ». Le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales a également pris soin de préciser, devant nos collègues députés, que « *la loi prévoit aussi de doter régions et départements de capacités d'initiative pour répondre à des demandes non prévues par les textes, mais justifiées par l'existence d'un intérêt public local, dont le soutien au sport et au mouvement sportif* ».

Enfin, M. Alain Marleix, en réponse le 18 février 2010 à une question posée par notre collègue député, M. Régis Juanico, a réaffirmé solennellement que « *le sport et la culture feraient l'objet d'exceptions et seraient des compétences partagées* » et a précisé que « *les départements et les régions pourront intervenir dans les financements croisés, y compris dans les compétences qui ne seront plus les leurs* ».

II. LES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, le Sénat avait validé, à quelques aménagements près, l'économie générale du titre IV du projet de loi de réforme des collectivités territoriales consacré à la « *clarification des compétences des collectivités territoriales* » tel que proposé initialement par le Gouvernement. Son article 35 posait ainsi les principes qui devaient guider la rédaction d'une loi ultérieure afin de clarifier la répartition des compétences entre les départements et les régions, et à encadrer le recours des collectivités territoriales aux cofinancements. Cette loi de répartition de compétences était censée intervenir dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi de réforme des collectivités territoriales.

L'article 35, dans sa rédaction issue de la première délibération du Sénat, définissait les quatre lignes directrices suivantes :

- au nom des principes de **spécialité** et d'**exclusivité** de leurs compétences, la région et le département ont vocation à exercer les compétences qui leur sont attribuées expressément par la loi ;

- à titre exceptionnel, la région et le département se voient reconnaître une « **capacité d'initiative** » autonome qui leur permet d'invoquer l'existence d'un **intérêt local** pour pouvoir exercer une compétence que la loi ne leur a pas expressément attribuée ;

- en cas de partage d'une compétence entre plusieurs niveaux de collectivités, la loi doit pouvoir, en application du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, désigner la **collectivité chef de file** chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence, ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de **convention** ;

- la pratique des **financements croisés** entre les collectivités territoriales doit être limitée aux projets dont l'envergure le justifie.

Toutefois, à l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a profondément modifié l'économie du titre IV du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

A. LA CONSÉCRATION DE LA SPÉCIALITÉ ET DE L'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES DE LA RÉGION ET DU DÉPARTEMENT

En effet, notre collègue député et rapporteur de la commission des lois, M. Dominique Perben, a estimé que les dispositions de l'article 35, telles qu'adoptées par le Sénat, étaient **dépourvues de portée normative** et constituaient surtout un cap politique n'ayant pas nécessairement leur place dans la loi. Conscient de la difficulté de procéder dès maintenant dans le présent projet de loi à une répartition détaillée des compétences entre niveaux

de collectivités territoriales¹, il a jugé souhaitable, néanmoins, d'établir dans le présent projet de loi **le cadre général de cette répartition**.

Aussi, la commission des lois de l'Assemblée nationale a-t-elle procédé à la réécriture de l'article 35, en y modifiant les articles L. 3211-1, L. 4221-1 et L. 4433-1 du CGCT, afin de **limiter le jeu de la clause de compétence générale respectivement des départements, des régions et des régions d'outre-mer**.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale consacre clairement dans le CGCT la spécialisation des compétences des régions et des départements, qui seront appelés à n'intervenir que « *dans les domaines de compétences que la loi [leur] attribue* ». **La commune sera la seule à conserver le bénéfice de la clause de compétence générale**. L'Assemblée a également substitué à l'actuelle clause de compétence générale, pour la région et le département uniquement, une **compétence d'initiative locale complémentaire** qui leur permettra de se saisir de tout objet d'intérêt régional ou départemental, à l'occasion d'une délibération spécialement motivée, uniquement dans les cas où la loi n'aura donné compétence à aucune autre personne publique.

B. LE MAINTIEN D'UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE ENTRE LES DIFFÉRENTS ÉCHELONS TERRITORIAUX DANS LES DOMAINES DE LA CULTURE ET DU SPORT

En outre, l'Assemblée nationale a complété l'article L. 1111-4 du CGCT pour préciser que « *les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif* » et que « *la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales* ». Ainsi, l'Assemblée nationale a tenu à réaffirmer que « *les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions* ».

C. L'ENCADREMENT DES FINANCEMENTS CROISÉS

Par ailleurs, à l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a adopté un article 35 *quater* tendant à limiter les financements croisés entre collectivités territoriales, en introduisant un principe d'interdiction de cumul des subventions régionales et départementales en faveur d'un projet communal. Cet article visait à éviter qu'un projet local, conduit par une commune de plus de 3 500 habitants ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, puisse bénéficier, à compter du 1^{er} janvier 2012, d'un cumul de subventions départementales et régionales.

¹ La modification de la répartition matérielle des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales échappe du reste à l'initiative parlementaire en raison de l'article 40 de la Constitution.

Cet article aurait, néanmoins, posé deux difficultés :

- le texte de l'Assemblée nationale précisait qu'**entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} janvier 2015, seules les subventions de fonctionnement accordées par les départements et les régions en faveur d'un projet local dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme auraient été exclues de cette interdiction de cumul**. Or, comme indiqué précédemment, les subventions de fonctionnement ne représentaient, en 2007, qu'une partie des dépenses sportives engagées par les régions (45 %) et les départements (59 %). **L'interdiction de cumul des concours régionaux et départementaux se serait donc appliquée effectivement aux subventions d'investissement des départements et des régions**, pourtant substantielles (voire supérieures aux subventions de fonctionnement dans le cas des régions) ;

- il était prévu, en outre, qu'**à compter du 1^{er} janvier 2015**, aucun cumul de subventions départementales et régionales ne pourrait intervenir sur un projet local porté par une commune de plus de 3 500 habitants ou par un EPCI de plus de 50 000 habitants, **y compris dans les domaines de la culture et du sport, si la région et les départements concernés n'avaient pas conclu un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services** dans les conditions prévues par le nouvel article L. 1111-9 du CGCT.

C'est pourquoi la commission des lois du Sénat a supprimé l'article 35 quater, ce qui semble raisonnable aux yeux de votre commission, dans la mesure où les différents niveaux de collectivités territoriales auront besoin de temps pour s'ajuster au nouveau cadre posé par la réforme des collectivités territoriales.

Pour mémoire, le nouvel article L. 1111-9 du CGCT, inséré dans le projet de loi par la commission des lois de l'Assemblée nationale, prévoit qu'un conseil régional et les conseils généraux des départements qui le composent pourront, à partir de 2014, adopter conjointement un schéma précisant les compétences temporairement déléguées de l'un à l'autre de ces niveaux, ainsi que les conditions dans lesquelles certains de leurs services pourront être mutualisés. Ce schéma pourra *« concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements »*, et sera donc susceptible de porter sur les compétences culturelle et sportive.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. CULTURE ET SPORT : LA NÉCESSITÉ DE PARTAGER MAIS AUSSI DE CLARIFIER LES COMPÉTENCES

Votre commission se réjouit du maintien de la clause de compétence partagée dans les domaines culturel et sportif, tout en soutenant la nécessité d'une meilleure coordination.

1. Une diversité des situations et des niveaux d'intervention qui rendrait illusoire tout objectif de compétence exclusive

Votre commission souhaite réaffirmer la nécessité de tenir compte de la multiplicité des acteurs publics et des niveaux d'intervention qui caractérisent les domaines du sport et de la culture.

a) Le corollaire de la décentralisation culturelle et de la démocratisation de l'accès à la culture

De par la décentralisation culturelle progressive, levier essentiel de la démocratisation de l'accès à la culture, les collectivités participent à la diffusion de l'action culturelle sur l'ensemble du territoire, à travers le soutien à un réseau de structures très dense. Par ailleurs, leur intervention est de plus en plus sollicitée, notamment dans les domaines du patrimoine et du spectacle vivant, afin de compléter les crédits engagés par l'État.

C'est une réalité complexe dont votre commission rappelle l'importance pour souligner le caractère délicat de tout exercice consistant à clarifier les compétences des collectivités dans le domaine culturel. Elle rappelle, à ce titre, le rapport d'étape sur l'organisation territoriale présenté par nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault¹ qui ne manque pas de souligner le « *caractère arbitraire* » que pourrait revêtir la logique d'une compétence exclusive, étant donnée la diversité des missions et des situations locales. L'attribution d'une compétence exclusive pourrait, en outre, nuire à la réalisation de projets importants pour lesquels le partenariat entre plusieurs acteurs, publics ou privés, apparaît indispensable. Ainsi, le foisonnement d'initiatives et des financements, en matière culturelle, est bien souvent vital. Il peut aussi être clairement organisé dans le cadre notamment des établissements publics de coopération culturelle (EPCC)².

¹ « Rapport d'étape sur l'organisation territoriale », rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale présenté par M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, Sénat, n° 264 (2008-2009).

² Voir le rapport n° 265 (2005-2006) du 21 mars 2006 présenté par M. Ivan Renar sur la proposition de loi modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle.

Au delà, il convient de rappeler le légitime attachement des élus territoriaux à maintenir une marge d'autonomie et d'initiative dans un domaine facteur de cohésion sociale, d'attractivité, de développement économique et touristique des territoires.

Il convient de rappeler à cet égard le rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par M. Édouard Balladur, qui soulignait la nécessité d'une clarification des compétences, avait rappelé, pour ce qui concerne la culture, que la diversité des missions en cause rendait l'attribution de la compétence culturelle à un seul niveau d'administration particulièrement délicate.

b) Une condition de la vitalité du domaine sportif

Votre commission défend le même pragmatisme dans le domaine sportif, dont le dynamisme semble intimement lié à un très fort engagement des différents niveaux de collectivités.

Elle souligne en outre que, s'il est vrai que les communes et leurs groupements assument une part clairement prédominante des dépenses sportives au niveau territorial (*via* la construction et l'entretien d'équipements sportifs), ils ne peuvent, pour l'heure, faire l'économie des apports financiers substantiels consentis par les **départements** et les **régions**, évalués à **1,3 milliard d'euros en 2009** (fonctionnement et investissement réunis).

À cela, s'ajoute le fait que les dépenses sportives des régions et des départements sont extrêmement diversifiées, comme l'illustrent les données budgétaires pour 2009, et semblent réparties de façon plus ou moins équilibrée entre engagements d'investissement et engagements de fonctionnement.

Pour toutes ces raisons, **il apparaît difficile et peu souhaitable de chercher à segmenter par voie législative la compétence sportive entre les différents échelons territoriaux**, sans prendre le risque de fragiliser l'action territoriale dans ce domaine.

Votre commission rappelle enfin la position du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) qui, en mai 2010, a exhorté les pouvoirs publics à reconnaître, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, une compétence partagée en matière sportive entre tous les niveaux territoriaux, en complément à la politique nationale et en tenant compte des intercommunalités et des futures métropoles. Il a ainsi appelé de ses vœux le maintien, au profit du département et de la région, d'une compétence générale de plein exercice dans le domaine du sport.

2. La nécessité d'une réflexion afin d'assurer une meilleure coordination entre les collectivités publiques

Votre commission estime cependant nécessaire, dans un cadre de compétences partagées, que soit menée une réflexion visant à améliorer la coordination des interventions.

a) La confusion du paysage institutionnel de l'action culturelle

Force est de constater que le paysage institutionnel de l'action culturelle, partagé entre les différents niveaux d'administration, peut apparaître quelque peu « *confus* » et « *désordonné* », tel que le souligne le rapport précité présenté par M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault.

Votre commission estime que des voies de clarification sont donc à rechercher, ne serait-ce que pour assurer une meilleure coordination entre les collectivités publiques et pour améliorer la lisibilité de leurs interventions. En effet, d'après l'étude précitée sur les dépenses culturelles des collectivités locales, les subventions versées entre collectivités représentent 231 millions d'euros en 2006, soit **3,4 %** des dépenses culturelles nettes locales.

Par ailleurs, la Cour des comptes relevait, dans un rapport de 2003 établi à la demande du Sénat¹, **un manque de cohérence entre les interventions et un empilement de dispositifs contractuels complexes, consommateurs de temps et de moyens.** Ce constat a notamment été confirmé pour le spectacle vivant. Ainsi, les « Entretiens de Valois », lancés le 11 février 2009 par le ministère de la culture et de la communication, après avoir relevé la multiplicité des guichets auxquels les acteurs culturels doivent s'adresser pour faire vivre leur institution ou monter leurs projets, ont préconisé qu'une « *redéfinition des modalités d'intervention de l'État en faveur du spectacle vivant [soit] recherchée en concertation avec les collectivités territoriales, qui assurent aujourd'hui une part prépondérante du financement des structures en région* ». L'ensemble de ces orientations sont, au demeurant, reprises par la directive nationale d'orientation (DNO) adressée aux préfets de région et aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) le 20 octobre 2009. La traduction concrète de ces orientations consiste en un travail d'identification des structures qu'il serait possible de mutualiser ou rapprocher.

En outre, comme le souligne le rapport d'étape précité sur l'organisation territoriale présenté par M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, les collectivités locales ont bien souvent, en dépit de leur rôle incontournable pour le dynamisme culturel des territoires, « *le sentiment de*

¹ « *Décentralisation et déconcentration culturelles : des questions de cohérence* », rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le rapport de la Cour des comptes par M. Yann Gaillard, Sénat, n° 393 (2002-2003).

n'être que des guichets possibles, le dialogue et le partenariat avec l'État restant perçus comme déséquilibré voire déresponsabilisant ».

Par ailleurs, le rapport d'information du 28 juin 2000, fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales sur le bilan de la décentralisation¹, a pointé du doigt une certaine « instrumentalisation » des participations croisées par l'État, celui-ci prenant, de fait, le pilotage de projets bien qu'étant minoritaire dans leur financement.

Dans cette optique, le rapport d'étape précité sur l'organisation territoriale de mars 2009 a préconisé **une meilleure coordination** entre les **interventions des collectivités publiques par la voie de la contractualisation** et les **structures de partenariat** entre les différents acteurs territoriaux, y compris, la cas échéant, les acteurs privés et professionnels. En effet, il a semblé à la mission précitée que la généralisation de la contractualisation via des outils ou lieux de concertation entre les acteurs territoriaux était de nature à offrir un cadre souple, tout en prenant en compte la diversité des situations locales, à assurer un partage d'expériences par la clarification des responsabilités, une simplification de certaines modalités financières et la définition d'objectifs partagés.

En ce sens, et à titre d'exemple, Mme Catherine Morin-Desailly a préconisé, dans son récent rapport sur la décentralisation des enseignements artistiques de la musique, de la danse et du théâtre², la mise en place d'une commission de coordination à l'échelle régionale, afin de pallier les difficultés d'articulation des interventions des différents échelons territoriaux : l'enseignement initial pour les communes et leurs groupements, l'équité d'accès via l'élaboration d'un « schéma départemental » pour les départements et l'organisation des « cycles d'enseignement préprofessionnel initial » pour les régions. En outre, dans le cadre des « Entretiens de Valois » sur la clarification du rôle des acteurs publics, une première piste de travail avancée en février 2009 a porté sur l'institution de conférences au niveau régional réunissant l'État, les collectivités territoriales et les professionnels.

En outre, une proposition de loi relative à la décentralisation des enseignements artistiques, déposée par Mme Catherine Morin-Desailly au Sénat le 24 juillet 2009, invite à la poursuite de la concertation entre l'État et les différents niveaux de collectivités afin de tirer toutes les conséquences de la loi du 13 août 2004 sur la clarification des compétences des collectivités publiques et les financements dans le domaine des enseignements artistiques. Cette proposition de loi vise notamment à reconnaître le rôle de l'échelon

¹ *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales par M. Michel Mercier, Sénat, n° 447, 28 juin 2000.*

² *« Décentralisation des enseignements artistiques : des préconisations pour orchestrer la sortie de crise », Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication par Mme Catherine Morin-Desailly, Sénat, n° 458, (2007-2008).*

régional en matière d'aménagement du territoire et de planification, à préciser la participation des régions au financement des formations à vocation professionnelle et souligne la nécessité de maintenir le transfert des crédits en direction de la région, à charge pour elle d'abonder au moins à due concurrence les établissements concernés.

Par ailleurs, dans sa réponse à la question orale posée par Mme Catherine Morin-Desailly le 22 octobre 2009, faisant suite à la remise du rapport précité, le ministre de la Culture et de la Communication a précisé que le « *message [avait] été entendu* », notamment en ce qui concerne la question des crédits de fonctionnement versés par l'État aux communes.

b) Un besoin similaire de clarification dans le domaine du sport

Votre commission souhaite qu'un effort semblable de réflexion soit réalisé en vue d'une meilleure coordination des collectivités dans le domaine du sport. Elle note que la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans son rapport d'information d'octobre 2008 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, a préconisé de « *réserver aux communes et aux groupements de communes la construction des équipements sportifs, tandis que les autres échelons de collectivités pourraient intervenir pour subventionner les associations et sociétés sportives* ».

Dans le même ordre d'idées, le Comité pour la réforme des collectivités locales a estimé que, dans le cadre d'une clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, « *les équipements sportifs devraient [...] relever de la compétence exclusive des communes et de leurs EPCI, qui sont déjà propriétaires de près de 80 % d'entre eux, et non plus des départements. Toutes les collectivités locales conserveraient, en revanche, la faculté de subventionner les clubs et associations sportives, à l'exclusion de la région* ».

B. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION SUR LE TITRE IV DU PROJET DE LOI

1. Le maintien d'une compétence partagée pour la culture et le sport

La commission des lois du Sénat a adopté l'article 35 sans modification. Le texte dont votre commission s'est saisie réaffirme ainsi le principe de spécialisation des compétences des régions et des départements, ainsi que le principe d'une compétence partagée entre les différents échelons territoriaux pour le tourisme, la culture et le sport.

a) Une décision que la commission de la culture appelait de ses vœux

Votre commission se félicite du maintien, par l'Assemblée nationale, de la culture et du sport comme compétences partagées entre les communes, les départements et les régions. En effet, elle n'estime pas

opportun de fractionner fonctionnellement les compétences culturelle et sportive entre les différents échelons territoriaux.

La culture et le sport constituent des éléments indissociables non seulement des politiques d'action sociale et de solidarité (pour lesquelles le rôle de chef de file des départements a été constamment consacré par le législateur), mais aussi des politiques de formation professionnelle et de développement économique et touristique (pour lesquelles les régions détiennent une compétence de principe). L'Assemblée des départements de France rappelle, en particulier, qu'en matière d'**inclusion de la culture et du sport dans les politiques de proximité, le couple « naturel » est celui composé des départements et du secteur communal.**

Le maintien d'une compétence partagée en matière culturelle et sportive est indispensable à la **préservation des concours financiers** de la part de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales ainsi qu'à la **mise en œuvre de synergies** entre les différents niveaux territoriaux, dont les interventions sont, par nature, complémentaires dans ces domaines. À cet égard, **la notion de chef de file et de coordonnateur de l'action territoriale dans l'exercice d'une compétence partagée**, possibilité garantie par le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution mais encore inopérante en l'absence d'intervention du législateur, **doit être exploitée pour permettre l'articulation par voie conventionnelle des interventions des différents échelons territoriaux.**

b) Une position qui devrait être élargie à la vie associative

Votre commission estime que le financement des aides aux associations pourrait également relever d'une compétence partagée et elle a adopté un amendement en ce sens. Forme d'expression et acteur à part entière dans les domaines du sport et de la culture, mais aussi dans le secteur social, la vie associative constitue en effet un levier indispensable pour l'action des collectivités. Ainsi, en 2007, **la part de l'aide aux associations sportives représentait-elle 30 % des dépenses consacrées au sport par les départements**, soit près de 200 millions d'euros¹. **Le secteur culturel** est bien évidemment concerné avec **160 000 associations** œuvrant dans ce domaine, ainsi que le recensait un rapport de l'Assemblée nationale² précisant leur *« rôle majeur dans l'enseignement artistique, la promotion et la sauvegarde du patrimoine, l'organisation de festivals, l'animation de centres culturels »*.

Aussi l'affirmation d'une compétence partagée dans ce domaine apparaît-elle indispensable pour tenir compte de l'intervention de tous les échelons territoriaux en la matière, dont la multiplicité a d'ailleurs été décrite par les acteurs du monde associatif à l'occasion de la deuxième conférence de la vie associative organisée le 17 décembre 2009.

¹ Source : rapport d'étape du CNOSF sur le sport et la réforme des collectivités territoriales.

² Rapport n° 1134 de la mission d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives, présenté par M. Pierre Morange.

2. Une clarification des rôles à réaliser dans le cadre d'un accord local

a) Le texte adopté par la commission des lois : une consécration de la voie conventionnelle encourageant la coordination entre collectivités

Le projet de loi, dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, s'emploie à donner une substance juridique à la faculté pour les collectivités territoriales d'organiser les modalités de leur action commune par voie conventionnelle.

(1) La convention de délégation de compétence

En effet, nos collègues députés ont introduit un nouvel article L. 1111-8 dans le CGCT prévoyant la possibilité, pour une collectivité territoriale, de **déléguer** à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une **compétence partagée**. Cette délégation, qui s'exerce pour une durée limitée, sera régie par une **convention** qui en précisera les objectifs et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

(2) Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services

En outre, il est clairement précisé que le **schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre une région et ses départements**, prévu par le nouvel article L. 1111-9 du CGCT et qui peut concerner toute compétence partagée de la région et des départements, devra « *organise[r] en conséquence leurs interventions financières respectives* » et « *fixe[r] les conditions d'organisation et de mutualisation des services* ». Notre commission des lois a précisé que ce schéma fixe, d'une part, les délégations éventuelles de compétences entre région et départements et, d'autre part, l'organisation de leurs interventions financières.

Il s'agit ainsi de coordonner leurs actions dans différents secteurs, certains étant visés expressément par l'article 35 bis, d'autres étant facultatifs. Ainsi, **la culture et le sport ne devront pas obligatoirement faire l'objet d'un tel schéma¹. Pour autant, votre commission estime que régions et départements auraient tout intérêt à les intégrer dans leur schéma, dans le respect des situations locales.**

La souplesse, souhaitée par tous, ne doit pas empêcher la coordination, ce qui d'ailleurs se rapproche précisément de l'objectif des

¹ L'article 35 bis précise que le schéma porte au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales.

EPCC (établissements publics de coopération culturelle). Dans ce cas, il s'agit bien d'encourager la participation de différentes collectivités territoriales, et si possible de l'État, pour porter un projet culturel commun.

b) Une réflexion sur la répartition des rôles qui doit devenir systématique

- (1) Un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services qui devrait être rendu obligatoire dans les secteurs visés par le texte...

L'article 35 bis du présent projet de loi prévoit que le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région le composant pourront élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Votre commission approuve la philosophie de cet article ; ce dernier incitera à une coordination et une rationalisation des compétences des régions et des départements, qui apparaît aujourd'hui incontournable.

Cependant, **elle juge nécessaire de rendre l'élaboration de ce schéma obligatoire et elle a adopté un amendement en ce sens.** Précisons que **ni la culture ni le sport ne font partie des domaines que ce schéma facultatif devra obligatoirement couvrir.**

- (2) ...et qui pourrait favoriser l'accord local dans les domaines de la culture et du sport

L'enchevêtrement des compétences peut entraîner un manque de cohérence entre les interventions. C'est pourquoi, selon les secteurs et selon les territoires, **il paraît souhaitable à votre commission que les collectivités s'accordent soit pour construire des politiques publiques communes, soit pour se répartir les rôles**, dans le dialogue et le respect mutuel. Un tel travail de réflexion sur la définition des rôles de la région et des départements le composant paraît tout à fait compatible avec la notion de compétences partagées, dans les secteurs de la culture et du sport. En outre, il ne constituera en aucun cas une contrainte nouvelle pour des collectivités qui auraient fait jusqu'alors le choix de ne pas exercer ces compétences non obligatoires. Cet outil permettra donc de concilier les objectifs de souplesse et de clarification, toutes deux nécessaires à une meilleure efficacité de l'action publique des régions et des départements.

L'accord local, avec une éventuelle spécialisation de certains niveaux de collectivités dans certains domaines, si les élus l'estiment pertinent, est donc un outil de coordination au service d'une rationalisation de l'action et de la dépense publiques que votre commission juge indispensable.

En effet, la loi vise à encourager la clarification des responsabilités entre les uns et les autres. L'élection de conseillers territoriaux devrait être de

nature à faciliter une bonne organisation des compétences et des financements sur le territoire, puisqu'ils seront élus, et du département et de la région. La structuration des réseaux culturels n'étant pas nécessairement la même dans toute la France, ils pourront prendre en compte les spécificités de leurs territoires.

C'est pourquoi le schéma d'organisation des compétences, qui ne s'imposerait pas aux domaines de la culture et du sport, pourrait néanmoins constituer un cadre facilitant l'organisation d'accords locaux.

3. Un encadrement raisonnable des financements croisés

Le titre IV encadre désormais le recours aux financements croisés entre différents niveaux de collectivités territoriales. **Votre commission approuve la suppression**, par la commission des lois du Sénat, **de l'article 35 quater** adopté par l'Assemblée nationale, qui aurait eu pour effet de limiter, voire de supprimer la possibilité de cumuler les subventions départementales et régionales en faveur d'un projet local soutenu par une commune ou un groupement. Cette interdiction de cumul aurait pu sembler contradictoire avec le maintien de certaines compétences partagées entre les communes, les départements et les régions.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE IV

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 35

Principes généraux applicables à la répartition des compétences entre collectivités territoriales et à l'encadrement des financements croisés

I – Le texte de la commission des lois

La commission des lois du Sénat a validé l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de complète réécriture de cet article, qui modifie les dispositions du CGCT relatives à la répartition des compétences des départements et des régions. L'Assemblée nationale a estimé en effet qu'il convenait de conférer aux dispositions de l'article 35 un caractère plus directement normatif afin d'en garantir l'application effective même en l'absence de clarification ultérieure des compétences.

La commission des lois du Sénat estime cette réécriture équilibrée, dans la mesure où l'Assemblée confère une valeur normative aux dispositions initiales du projet de loi, tout en préservant une certaine souplesse d'interprétation en reprenant la notion « *d'intérêt départemental ou régional* » qui justifie leur intervention quand la loi est muette, en prévoyant expressément la possibilité de compétences partagées et en plaçant hors champ la culture, le sport et le tourisme.

Les principes suivants sont ainsi consacrés :

• Principe d'exclusivité

La commission des lois du Sénat a validé la reprise des notions d'exclusivité des compétences légales et de capacité d'initiative dans les domaines non prévus par la loi, tels qu'énoncés par le texte initial. La rédaction proposée complète l'énoncé de la clause générale de compétence par la mention « *dans les domaines de compétence que la loi lui attribue* » ainsi que par la phrase « *Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se*

saisir de tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ».

- **Compétences partagées**

La commission des lois du Sénat a validé la rédaction de l'Assemblée nationale qui modifie les dispositions figurant dans le premier chapitre du CGCT afin d'affirmer que, si les compétences sont en principe exclusives, elles peuvent être, à titre exceptionnel, partagées entre plusieurs niveaux. Néanmoins, il s'agit de préciser que le législateur ne peut se lier lui-même et qu'il peut prévoir très peu de compétences exclusives et de nombreuses compétences partagées. En outre, un alinéa supplémentaire précise la notion d'exclusivité des compétences (« *Lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence* ») ce qui permet d'écarter une interprétation de l'exclusivité comme impossibilité d'intervenir dans les domaines non couverts par la loi. Enfin, la commission des lois du Sénat rappelle qu'en matière culturelle et sportive, les compétences partagées sont la règle. Elle souligne en effet à juste titre qu'« *il serait trop nocif pour les activités et les acteurs de ces différents domaines de vouloir y rigidifier les interventions et des financements* ».

- **Compétences déléguées**

La commission des lois du Sénat a validé le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pour encadrer les délégations de compétences : les délégations, possibles aussi bien pour les compétences partagées et exclusives, le seront dans une durée limitée par voie conventionnelle définissant les objectifs et modalités du contrôle du délégant sur le délégataire, modalités précisées en décret du Conseil d'État.

La commission des lois du Sénat a adopté l'article 35 sans modification.

II – La position de votre commission

Votre commission approuve l'article 35 dans la mesure où sa rédaction consacre le principe des **compétences partagées**, en matière de culture et de sport, entre les communes, les départements et les régions. Cette disposition tient ainsi compte de la diversité des niveaux d'intervention dans ces domaines, sans pour autant fixer une nouvelle obligation pour des collectivités qui n'exerceraient pas ces compétences.

Elle juge cependant opportun de préciser que cette règle devrait également prévaloir en matière de vie associative. En effet, l'aide aux associations devrait s'inscrire très naturellement dans la logique de répartition de compétences qui détermine l'intervention des collectivités en matière culturelle et sportive, dans la mesure où elle en constitue l'un des vecteurs de

réalisation. En outre, le financement des associations repose sur des systèmes de subventions qui s'accommoderaient mal aujourd'hui d'une interprétation restrictive et rigide de la répartition des compétences.

C'est la raison pour laquelle votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, **un amendement à l'alinéa 14** du présent article visant à préciser dans la loi que les aides aux associations sont une compétence partagée.

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 35 bis (nouveau)
(art. L. 1111-4 et L. 1111-9 du CGCT)

Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services de la région et des départements

I – Le texte de la commission des lois

• Cet article, adopté par la commission des lois de **l'Assemblée nationale** à l'initiative de son rapporteur, insère un article L 1111-9 dans le CGCT qui permet au président du conseil régional et aux présidents des conseils généraux des départements de la région d'élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services afin de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions en encourageant leur mutualisation. Ce schéma précise les compétences déléguées temporairement de l'un à l'autre de ces niveaux, les conditions dans lesquelles certains de leurs services pourront être mutualisés et leurs interventions financières respectives. Le schéma est approuvé par délibérations concordantes du conseil régional et de chacun des conseils généraux des départements de la région. Il sera mis en œuvre par le biais de conventions prévues par l'article précédent pour les délégations de compétences et par l'article 36 *bis* A pour l'exercice commun des compétences.

Le schéma porte **au moins** sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et actions environnementales. Il peut concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements.

• **La commission des lois du Sénat** a estimé que ce schéma permettrait d'inciter les départements et les régions à clarifier la répartition de leurs compétences mutuelles. Elle n'a apporté aucune modification concernant

ses modalités d'élaboration, d'approbation, les compétences concernées ou sa mise en œuvre.

A l'initiative de son rapporteur, elle a adopté, toutefois, un amendement précisant les finalités de ce schéma. Ainsi, le schéma fixera :

- les délégations « *éventuelles* » de compétences ;

- » *l'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales* » ;

- les « *éventuelles* » mutualisations des services.

Enfin, la commission des lois du Sénat a précisé la participation des métropoles. Elle a prévu que « *chaque métropole constituée au sein de la région est associée de plein droit à l'élaboration, au suivi et à la révision de ce schéma* ».

II – La position de votre commission

Votre commission approuve la philosophie de cet article car elle répond à la nécessité de mener une réflexion sur les possibilités de coordination entre la région et les départements. La superposition des guichets, l'enchevêtrement des compétences, la multiplication des dossiers et des délibérations ne permettent pas de garantir l'efficacité de l'action publique. Parce que cet effort de rationalisation paraît aujourd'hui incontournable, **vostra commission estime nécessaire de transformer en une obligation la simple faculté** offerte au président du conseil régional et aux présidents des conseils généraux d'élaborer conjointement un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. L'obligation de réflexion relative à la répartition des compétences la plus pertinente contribuera à définir une action publique plus efficace, tout en permettant d'adapter la définition des rôles des collectivités aux spécificités locales.

Votre commission a ainsi adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement au deuxième alinéa du présent article visant à rendre obligatoire le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.**

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 35 ter (nouveau)
(art. L. 1111-10 du CGCT)

Règles générales applicables au financement de projets locaux par les régions et les départements – Participation financière minimale des collectivités territoriales et de leurs groupements aux opérations d'investissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage

I – Le texte de la commission des lois

• Ce nouvel article, inséré par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, vise à **limiter l'importance des cofinancements apportés par les collectivités territoriales à des opérations d'investissement.**

Pour ce faire, il prévoit d'abord que les départements, en tant que garants des solidarités sociales et territoriales, peuvent apporter leur soutien financier aux communes et à leurs groupements, tandis que les régions ne peuvent apporter leur soutien qu'aux opérations d'envergure régionale de ces mêmes échelons, ainsi qu'aux groupements d'intérêt public. Chaque collectivité d'ouvrage devra assurer une participation minimale au financement du projet.

L'article tend ensuite à **fixer une participation minimale de la collectivité maître d'ouvrage** en fonction de l'importance de la population concernée et précise également les dérogations possibles à cette participation minimale.

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, l'article fixait ainsi à 20 % la participation minimale du maître d'ouvrage du total des financements apportés à ce projet pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les EPIC de moins de 50 000 habitants et à 30 % la participation des autres collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales.

En outre, il était précisé que ces règles ne s'appliquaient pas en matière de renouvellement urbain et de rénovation des monuments classés, où la participation minimale du maître d'ouvrage était fixée à 20 % du montant total.

Enfin, le soutien des collectivités territoriales aux opérations figurant dans les contrats de projet État-région et à toute opération menée par l'État ou un de ses établissements publics déroge également à cette règle.

• **La commission des lois du Sénat** a, sur la proposition de son rapporteur, **modifié** cet article sur deux points :

- le rapporteur a proposé d'inscrire un renvoi à l'article 9 de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui fixe déjà les règles en matière de financement de la **rénovation urbaine**. En effet, cet article prévoit que, dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, les investissements engagés par les collectivités, leurs

EPIC ou leurs syndicats mixtes, pouvaient, le cas échéant, être inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée, après déduction des aides publiques directes ou indirectes ;

- la liste des **monuments** concernés par la dérogation qui fixe la participation minimale du maître d'ouvrage à 20 % du montant total, quelle que soit la collectivité maître d'ouvrage, a été élargie : d'une part, elle ne concernera plus seulement les monuments classés mais y inclut aussi les monuments protégés au titre du code du patrimoine ; d'autre part, le représentant de l'État pourra déroger à cette règle en autorisant une participation du maître d'ouvrage inférieure à 20 % du montant total, dans le but de permettre notamment aux très petites communes de rénover un patrimoine exceptionnel.

Enfin, il est précisé que les financements versés aux communes ou à leurs EPIC, apportés par les personnes morales autres que l'État, les collectivités territoriales et l'Union européenne, seront compris dans le montant total permettant d'apprécier la participation minimale des communes.

II – La position de votre commission

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du présent article.

Article 35 quater (nouveau)
(art. L. 1611-8 du CGCT)

Limitation du cumul de subventions départementales et régionales

I – Le texte de la commission des lois

• Cet article, inséré à l'**Assemblée nationale** lors de l'élaboration du texte de la commission puis modifié en séance à l'initiative du gouvernement, comportait un dispositif tendant à limiter les financements croisés entre collectivités territoriales, en introduisant un principe d'interdiction de cumul des subventions régionales et départementales en faveur d'un projet communal.

Il visait à éviter qu'un projet local, conduit par une commune de plus de 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, puisse bénéficier, **à compter du 1er janvier 2012**, d'un cumul de subventions départementales et régionales. Le texte de l'Assemblée nationale précisait en outre qu'entre le 1^{er} janvier 2012 et le 1^{er} janvier 2015, seules les subventions de fonctionnement accordées par les départements et les régions en faveur d'un projet local dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme auraient été exclues de cette interdiction de cumul.

Par ailleurs, il était prévu qu'**à compter du 1er janvier 2015**, aucun cumul de subventions départementales et régionales ne pourrait intervenir sur un projet local porté par une commune de plus de 3 500 habitants ou par un EPCI de plus de 50 000 habitants, y compris dans les domaines de la culture et du sport, si la région et les départements concernés n'avaient pas conclu un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services dans les conditions prévues par le nouvel article L. 1111-9 du CGCT. Il s'agissait ainsi davantage d'inciter les régions et les départements à adopter le schéma prévu à l'article 35 *bis* que d'interdire les cumuls.

L'article prévoyait également qu'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales accompagne toute délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement ou de fonctionnement à ce même projet. La délibération est annulée si l'état récapitulatif prévoit des dispositions contraires aux dispositions décrites ci-dessus.

• **La commission des lois du Sénat** a souligné la singularité de l'enchaînement dans le temps des règles de non-cumul prévues par l'article, dans la mesure où les cumuls, interdits entre 2012 et 2015 à l'exception des petites communes et petits EPCI, redeviennent possibles à partir de 2015 en cas d'adoption du schéma.

Néanmoins, elle a **supprimé** l'article 35 *quater*, dans la mesure où des modifications apportées à cet article n'auraient pas suffi à éviter les effets négatifs qu'il aurait pu avoir sur les interventions, nombreuses et nécessaires, des collectivités.

II – La position de votre commission

Votre commission donne un avis favorable à la suppression de cet article.

Article 35 quinquies (nouveau)
(art. L. 3312-5 et L. 4311-4 du CGCT)

Publicité des subventions départementales et régionales au profit des communes

I – Le texte de la commission des lois

• Cet article, inséré à l'**Assemblée nationale** complète la liste des documents annexés aux comptes administratifs des départements et des régions, qui devront fournir un état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice, en précisant pour chaque

commune, la liste et l'objet des subventions, leur montant total et le rapport entre ce montant et la population de la commune.

L'article entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

• **La commission des lois du Sénat a adopté l'article 35 *quinquies* sans modification.**

II – La position de votre commission

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du présent article.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 23 JUIN 2010

Sous la présidence de Mme Colette Mélot, vice-présidente, la commission **examine le rapport pour avis** de M. Jacques Legendre sur le texte de la commission des lois pour la deuxième lecture du projet de loi n° 527 (2009-2010), modifié par l'Assemblée nationale, de réforme des collectivités territoriales.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Le 8 juin dernier, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, en modifiant profondément l'économie de son titre IV consacré à la « clarification des compétences des collectivités territoriales ». À l'origine, l'article 35 se limitait à poser les principes directeurs qui devaient guider l'élaboration et l'adoption par le législateur, dans un délai d'un an, d'une loi de clarification des compétences des collectivités territoriales. Au nombre de ces principes figuraient la spécialité et l'exclusivité des compétences des départements et des régions qui auront ainsi vocation à exercer les compétences qui leur auront été expressément attribuées par la loi, à titre exclusif.

Toutefois, la rédaction initiale de l'article 35 fixait un cap politique pour le législateur dépourvu de portée normative immédiate. C'est la raison pour laquelle nos collègues députés ont souhaité lui donner un contenu normatif dès le présent projet de loi. En conséquence, le titre IV limite le jeu de la clause de compétence générale du département et de la région, et encadre le recours aux financements croisés entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales.

Or ces modifications ne sont pas sans effet sur l'intervention des départements et des régions dans les domaines de la culture et du sport ; les associations s'en sont émues, et j'ai proposé qu'elles soient entendues par notre commission à l'occasion de leur manifestation à Paris. J'ai également demandé que notre commission soit saisie pour avis en deuxième lecture du titre IV du projet de loi, démarche inhabituelle qui a surpris certains membres de la Conférence des Présidents.

En premier lieu, il faut rappeler que, jusqu'ici, la culture et le sport ont toujours constitué des compétences partagées entre les communes, les départements et les régions. Au titre de la clause de compétence générale,

chaque niveau de collectivité territoriale était habilité à participer à la mise en œuvre d'un projet culturel ou sportif dès lors que celui-ci représentait un intérêt public au bénéfice des administrés de la collectivité concernée. Or le nouvel article 35 du présent projet de loi, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, limite la clause de compétence générale aux seules communes. Toutefois, à la suite d'un long débat, nos collègues députés ont pris soin de préserver explicitement le caractère de compétence partagée entre les communes, les départements et les régions pour la culture et le sport. C'est une décision sage dont nous pouvons nous féliciter et qui est de nature à rassurer les milieux professionnels. (*M. Jean-Pierre Placade approuve*) En effet, il nous faut garder à l'esprit que la culture et le sport constituent des éléments indissociables des politiques d'action sociale, de solidarité et de proximité, pour lesquelles le rôle de chef de file des départements a été constamment consacré par le législateur. Ils font souvent partie intégrante des politiques de formation professionnelle et de développement économique et touristique pour lesquelles les régions détiennent une compétence de principe.

Le maintien de ces compétences partagées ne fait pas obstacle à ce que, dans la mise en œuvre d'un projet culturel ou sportif local, une collectivité territoriale soit désignée chef de file, en application du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution. C'est dans cette logique que l'Assemblée nationale a prévu la possibilité pour une collectivité de déléguer l'exercice d'une de ses compétences à un autre niveau, par voie conventionnelle. Je vous rappelle qu'il n'existe aucune hiérarchie constitutionnelle entre les collectivités territoriales.

Nos collègues députés ont également introduit la notion de « schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services ». Notre commission des lois a précisé que ce schéma fixe d'une part les délégations éventuelles de compétences entre région et départements, d'autre part l'organisation de leurs interventions financières. Il s'agit de coordonner leurs actions dans différents secteurs, certains étant visés expressément par l'article 35 bis, d'autres étant facultatifs : c'est le cas de la culture et du sport. Pourtant il me semble que régions et départements auraient tout intérêt à les intégrer dans leur schéma, dans le respect des spécificités locales. La souplesse ne doit pas empêcher la coordination. N'est-ce pas l'objectif majeur des établissements publics de coopération culturelle (EPCC) ? Notre collègue Ivan Renar ne me démentira pas... Il s'agit bien d'encourager la participation de différentes collectivités territoriales, et si possible de l'État, pour porter un projet culturel commun.

Tous les projets ne nécessitent pas que l'on frappe à toutes les portes. Nous souffrons parfois d'un trop grand enchevêtrement des compétences, pouvant entraîner un manque de cohérence entre les interventions. C'est pourquoi, selon les secteurs et les territoires, il me paraît souhaitable que les collectivités s'accordent soit pour construire des politiques publiques communes, soit pour se répartir les rôles, dans le dialogue et le respect mutuel. Ceci me semble tout à fait compatible avec la notion de compétences

partagées, dans les secteurs qui nous intéressent. L'élection de conseillers territoriaux devrait être de nature à faciliter l'organisation des compétences et des financements sur le territoire, puisqu'ils seront tout à la fois les élus du département et de la région. La structuration des réseaux culturels n'étant pas nécessairement la même dans toute la France, ils pourront prendre en compte les spécificités de leurs territoires.

Je ne vous cache pas que la coordination avec les métropoles me semble plus délicate. Notre commission des lois a prévu que les métropoles seront « associées de plein droit à l'élaboration, au suivi et à la révision » du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, ce qui est logique. Encore faudra-t-il que les conseillers territoriaux - qui ne siégeront pas au sein des conseils de métropoles - soient vigilants pour concilier le souhait d'affirmer des pôles européens forts et la nécessité d'éviter que les métropoles cannibalisent les territoires qui les entourent.

M. Jean-Pierre Placade. – Merci de le souligner.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – En effet, comme me le rappelait à juste titre M. Florian Salazar-Martin, vice-président de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), les petites collectivités rurales innovent souvent autant que les grandes villes, même si leurs actions sont moins connues. C'est le résultat très positif de la décentralisation culturelle de notre pays et de la politique volontariste de nombreux élus locaux.

Enfin, le titre IV encadre désormais le recours aux financements croisés entre différents niveaux de collectivités territoriales. Je rappelle, à cet égard, que le cumul des concours financiers des régions et des départements a représenté environ 1,3 milliard d'euros pour le sport en 2009. La commission des lois du Sénat a eu la sagesse de supprimer l'article 35 quater adopté par l'Assemblée nationale, qui aurait eu pour effet de limiter, voire d'ôter la possibilité de cumuler les subventions départementales et régionales en faveur d'un projet local soutenu par une commune ou un groupement. Cette interdiction de cumul aurait pu sembler contradictoire avec le maintien de certaines compétences partagées entre les communes, les départements et les régions.

Le texte adopté par la commission des lois au titre IV du projet de loi me paraît bien répondre à nos préoccupations. Je vous proposerai seulement deux amendements. Le premier rendrait obligatoire l'élaboration conjointe par le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, d'un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Le second visant à inscrire explicitement dans la loi que les collectivités peuvent accorder des subventions aux associations dans les secteurs de la culture, du sport et du tourisme.

M. Claude Bérit-Débat. – Je proteste contre la méthode du Gouvernement : alors que le mode d'élection des conseillers territoriaux et les

compétences des collectivités devaient faire l'objet de projets de loi distincts, leur définition a été introduite dans ce texte par voie d'amendement à l'Assemblée nationale, et nous n'avons l'occasion d'examiner ces articles qu'en deuxième lecture.

D'ailleurs, nous nous penchons sur les compétences des collectivités dans un contexte où leurs ressources ont été amputées par la suppression de la taxe professionnelle. Les communautés d'agglomérations perçoivent le produit d'un nouvel impôt sur les ménages dont elles ne voulaient pas. Les communes, qui se voient reconnaître une compétence générale, auront-elles les moyens de l'exercer ?

M. le rapporteur prétend que la création des conseillers territoriaux renforcera la coordination des politiques départementales et régionales : qu'il nous permette d'en douter. Les recommandations de la commission Belot auraient permis d'améliorer la gouvernance locale sans bouleverser l'architecture institutionnelle.

Dans les domaines du sport et de la culture, les amendements qui nous sont soumis visent à apaiser les inquiétudes des professionnels et des élus. Mais il aurait été plus simple de laisser aux départements et aux régions leur compétence générale. Hostiles aux principes mêmes de cette réforme, nous ne pouvons que nous opposer aux propositions du rapporteur.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Le Sénat n'a pas pris position en première lecture sur les compétences des collectivités, qui devaient faire l'objet d'un projet de loi spécifique. Les députés ont souhaité les définir dans le cadre du présent texte : c'est pourquoi j'ai souhaité que la commission de la culture puisse s'exprimer à ce sujet. Nous ne débattons pas du texte initial, mais de celui que la commission des lois a adopté, et nous ne sommes saisis que du titre IV : la création des conseillers territoriaux a d'ores et déjà été entérinée.

M. Claude Domeizel. – L'exception prévue pour la culture et le sport confirme la règle, à savoir la fin de la compétence générale des départements et des régions. Or la compétence générale assure la solidarité entre les territoires riches et les pauvres, peuplés et moins peuplés, au niveau des régions comme des départements. C'est le cas dans ma région, où les six départements ont un niveau de richesse et une densité de population très inégaux. J'ai longtemps été conseiller régional ; si la région n'avait pas aidé les petites communes à acheter des tables et des chaises pour leur salle des fêtes, ces lieux de vie auraient disparu !

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Je suis moi aussi un élu de terrain, et je sais que dans les petites communes, les aides à l'acquisition d'équipements même rudimentaires sont indispensables à la vie associative, sportive et culturelle. Mais il faut mettre fin à la superposition des guichets : c'est pourquoi je propose d'obliger les départements et les régions à se mettre d'accord sur une répartition des rôles, ce qui sera d'autant plus facile que les mêmes élus siègeront dans les conseils régionaux et généraux. La collectivité

compétente disposera de moyens renforcés pour accorder des subventions. Deux dossiers et deux délibérations sont-ils vraiment nécessaires ? Il faut responsabiliser les départements et les régions.

Je rappelle en outre qu'un de mes amendements vise à combler une lacune en ajoutant aux compétences partagées les aides aux associations.

M. Yannick Bodin. – Tout ça pour ça ! L'annonce de la fin de la compétence générale des départements et des régions a suscité la panique parmi les associations sportives et culturelles, et l'on est aujourd'hui obligé de la rétablir subrepticement, car les compétences actuellement exercées devront bien l'être à l'avenir... Au lieu de la simplification annoncée, ce texte n'engendre que confusion. Vous proposez que l'aide aux associations, à la culture et au sport soit une compétence partagée : à la bonne heure ! Elle l'est déjà. Quant aux schémas d'organisation des compétences, ils n'apporteront rien de neuf : les régions et les départements passent déjà des accords pour se répartir les tâches.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – La compétence générale fait qu'actuellement tout le monde fait tout, son travail et celui du voisin. Il faut apporter de la souplesse au dispositif proposé, mais aussi éviter la multiplication des dossiers et des délibérations. L'aide d'une commune, d'un EPCI et de la région ou du département est bien suffisante pour monter un projet ! C'est pourquoi il me semble souhaitable d'obliger les départements et les régions à se mettre d'accord.

M. Yannick Bodin. – Comment le nouveau conseiller territorial arbitrera-t-il entre les intérêts régionaux et départementaux ? Ce sera en permanence la tempête sous un crâne !

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Il arrive déjà que des conseillers généraux siègent au conseil régional. Aux dernières élections dans ma région, votre propre parti a choisi d'investir prioritairement des élus départementaux. Le nouveau conseiller territorial aura certes des pouvoirs très étendus, mais il sera à même d'organiser la répartition des tâches entre les différents niveaux de collectivités.

M. Jean-Jacques Lozach. – Le titre IV est censé clarifier les compétences des collectivités, mais la création des conseillers territoriaux est source de confusion. D'ailleurs le débat est biaisé, car les collectivités sont aujourd'hui financièrement asphyxiées : plusieurs départements de toutes tendances politiques ont réduit de 30 à 35 % leurs dépenses culturelles !

Les départements et les régions ne dépensent que 10 % de leur budget au titre de leur compétence générale, tandis que 90 % des dépenses sont contraintes.

L'amendement du rapporteur les obligerait à se répartir des compétences qui ne sont pas obligatoires : il y a là un paradoxe ! S'il existe un schéma régional de développement économique et un schéma départemental

de prise en charge de la dépendance, c'est parce que ces compétences sont obligatoires.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Il sera obligatoire d'établir un schéma d'organisation des compétences, non d'exercer des compétences facultatives. Si les départements et les régions décident de ne pas les exercer, rien ne les y obligera !

M. Ivan Renar. – Il est judicieux de faire de l'aide aux associations une compétence partagée, comme le propose M. le rapporteur. Mais le contexte de cette réforme est pour le moins inquiétant. Le temps n'est pas loin où le Président de la République accusait les régions de « folles dépenses », alors qu'elles ne sont responsables que d'une bien faible part de l'impôt acquitté par les contribuables !

Il faut privilégier les partenariats entre l'État, garant de la liberté de création et de l'égalité entre les territoires, et les différents niveaux de collectivités, car une politique culturelle est impossible sans la coopération de tous les pouvoirs publics : un orchestre symphonique ou une scène nationale coûte cher. Aujourd'hui l'État se désengage ; il y a quelques années, il a même envisagé de ne subventionner qu'une ou deux grandes structures par région. Il cherche aussi à confier aux collectivités l'entretien du patrimoine. Pourtant, la culture doit être une de nos priorités !

M. le rapporteur a eu la gentillesse de faire allusion au travail que j'ai animé il y a quelque temps et qui a conduit à la création des EPCC. Ceux-ci permettent de faire aboutir de nombreux projets artistiques. Il faudrait tirer le bilan des deux années écoulées.

M. Jean-Jacques Lozach. – L'État refuse d'appliquer les textes.

M. Ivan Renar. – Il refuse en tout cas de participer aux projets. Aujourd'hui, 75 % des dépenses culturelles sont assumées par les collectivités, en particulier par les communes. À cet égard, je crains que les métropoles n'affaiblissent l'autorité des communes, qui contribuent à la vie culturelle des compagnes en achetant des livres ou en invitant des compagnies de théâtre. Dans le Nord-Pas-de-Calais, il existe de nombreuses sociétés musicales, qui ne pourraient survivre sans l'appui des collectivités locales ; la région finance chaque année un instrument par compagnie. Voilà qui contribue au développement de notre pays : Joseph Stiglitz ne suggérerait-il pas de prendre en compte le bonheur dans la mesure de la croissance ?

La création des conseillers territoriaux entretiendra la confusion. Dans certaines régions, le nombre de personnes siégeant au conseil régional va doubler !

La politique culturelle ne doit pas être isolée de l'ensemble de la politique sociale des collectivités, menacée par cette réforme. Que M. le rapporteur me pardonne, mais nous ne pouvons nous satisfaire d'un rapiéçage. J'espère que ce projet de loi sera rejeté, ou que la gauche, revenue au pouvoir en 2012, soumettra à référendum son abrogation.

M. Yves Dauge. – Après les députés, c'est au tour du président Legendre de chercher à sauver les meubles... Le projet du Gouvernement témoigne d'une méconnaissance choquante des réalités locales : heureusement que les parlementaires veillent. Ce projet a inutilement inquiété élus et citoyens. Les collectivités se répartissent d'ores et déjà les tâches : dans la région Centre, Orléans et Tours se sont mises d'accord, ainsi que Chinon. J'espère que nous irons au bout du processus législatif, et que le Gouvernement ne cherchera pas une nouvelle fois à nous imposer ses vues.

Le texte qui nous est soumis risque de poser des problèmes de frontières. Le Centre et l'Indre-et-Loire financent par exemple concomitamment une association d'éducation à la lecture, Lire et Dire. Est-ce qu'elle entre dans le champ des politiques culturelles ? En cas de conflit d'interprétation, qui tranchera ? Le préfet, voire le tribunal administratif ! Quel gâchis !

M. David Assouline. – Je ne reviendrai pas sur notre opposition de principe à la création des conseillers territoriaux. M. le rapporteur cherche à désamorcer une bombe qui menaçait de tuer le mouvement associatif. Les associations connaissent aujourd'hui leurs interlocuteurs, et savent comment s'y prendre pour obtenir des subventions : car la région ne les aide que si le département et la commune les aident aussi. Les départements et les régions coopèrent parfois.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Parfois seulement.

M. David Assouline. - S'ils doivent se mettre d'accord pour établir un schéma d'organisation des compétences, cela prendra encore plus de temps qu'auparavant. À Paris, on ne sait ce qu'il adviendra.

Mme Catherine Dumas. – Paris est soumis à un régime dérogatoire.

M. David Assouline. – Certes, mais les associations ne savent si elles pourront compter à l'avenir sur l'aide de la ville, du département et de la région. Or elles ont besoin de visibilité.

M. Serge Lagauche. – Les travaux de la commission Belot ont montré que nous pouvions discuter sereinement à ce sujet ; si nous avons continué à suivre sur le même chemin, nous aurions pu aboutir à une réforme consensuelle. Hélas, le Gouvernement n'a pas respecté l'ordre de la discussion, ni ses engagements au sujet du mode de scrutin. Dans ce contexte, même si nous approuvons la décision de la commission de se saisir pour avis et avons assisté par courtoisie à la présentation du rapport, nous ne pourrions prendre part au vote.

M. Jean-Pierre Placade. – Je ne reviens pas sur les conditions dans lesquelles cette réforme est menée. Quoi qu'il en soit, les propositions de M. le rapporteur sont bienvenues : les collectivités coopèrent déjà, et il propose d'officialiser cet état de fait. On ne peut se dire attaché à la compétence générale des collectivités et renâcler à ce qu'elles s'imposent des obligations ! Il faut désigner dans chaque domaine un chef de file, pour mettre

fin aux financements croisés. Contrairement à David Assouline, je ne crois pas souhaitable que les collectivités financent des projets à condition que les autres en fassent autant : cela les autorise à se défaire de leurs responsabilités.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Les commissaires centristes soutiennent la démarche du président Legendre. En réaffirmant que les régions et les départements disposent d'une compétence partagée dans les domaines de la culture, du sport et de la vie associative - sans parler du tourisme, très lié à la culture - nous rassurerons les milieux concernés, que certains ont délibérément affolés en période préélectorale... J'appartiens au Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, et lors de ses auditions je n'ai jamais entendu le ministre annoncer la spécialisation des compétences dans ce domaine. Si les subventions ont baissé, c'est parce que la crise a réduit les recettes des collectivités.

Toutefois le groupe Union centriste regrette la méthode choisie par le Gouvernement : nous souhaitons qu'un projet de loi spécifique définisse les compétences des collectivités, afin de mener une réflexion approfondie sur le « millefeuille ». Il aurait fallu se pencher en particulier sur les compétences des EPCI : la carte de l'intercommunalité sera achevée en 2013, et 60 % des EPCI ont acquis les compétences culturelles des communes. En préparant un rapport sur la décentralisation des enseignements artistiques, j'ai constaté la nécessité de simplifier le système actuel et de désigner des chefs de file.

M. Jacques Legendre, rapporteur. – Je souhaitais moi aussi un texte spécifique sur les compétences des collectivités. Les députés en ayant décidé autrement, il était du devoir de la commission de la culture de se saisir du texte en deuxième lecture. Nous sommes tous des praticiens, et nous connaissons l'inquiétude des milieux sportifs et culturels, sincère bien qu'elle ait parfois été entretenue à dessein.

La réduction des dépenses culturelles et sportives n'est pas liée à la réforme, mais à la crise et à la baisse des ressources, qui oblige les collectivités à tailler dans leurs dépenses facultatives. Je crois moi aussi que la culture est un élément essentiel du développement humain et économique, mais dans une période où l'argent est rare, il faut rationaliser la dépense.

Pour ma part, je suis favorable à la création des conseillers territoriaux, non par esprit de parti, mais parce que je crois qu'elle facilitera la coopération des départements et des régions. Je fais confiance aux élus et à leur sens des responsabilités. Il faut leur laisser la liberté de s'adapter aux spécificités géographiques et administratives de leurs territoires. La répartition des rôles entre Paris et la région Île-de-France, par exemple, est unique. Finissons en avec le centralisme à la française, où tout le monde fait à peu près la même chose sous l'œil vigilant du préfet !

Mme Colette Mélot, vice-présidente. – Je vais mettre aux voix les deux amendements, puis l'avis de la commission sur le titre IV.

M. Ivan Renar. – La partie ne peut être séparée du tout. Le groupe CRC-SPG, comme le groupe socialiste, ne prendra pas part au vote.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Les commissaires centristes voteront les propositions de M. le rapporteur, mais cela ne préjuge en rien de la position du groupe en séance sur ces articles.

La commission adopte les deux amendements du rapporteur et donne un avis favorable au titre IV du projet de loi, les groupes CRC-SPG et socialiste ne prenant pas part au vote et le groupe RDSE s'abstenant.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 35

Alinéa 14, dernière phrase

Remplacer les mots :

et de sport

par les mots :

, de sport et de vie associative

Article 35 bis

Alinéa 2, première phrase

Remplacer les mots :

peuvent élaborer

par le mot :

élaborent

TABLEAU RÉCAPITULATIF : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES CULTURELLES

	Communes et intercommunalités	Départements	Régions	État
Archives	<ul style="list-style-type: none"> • Conservation, mise en valeur et financement des archives municipales, sous réserve de leur gestion par le département (communes de moins de 2 000 habitants) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservation, mise en valeur et financement des archives départementales • Archives déconcentrées des services de l'État • Archives communales (celles des communes de moins de 2000 habitants doivent y être versées), intercommunales ou régionales par délégation ou convention 	<ul style="list-style-type: none"> • Conservation et mise en valeur des archives régionales, sous réserve de leur gestion par le département, par voie conventionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Archives nationales (hors archives des services déconcentrés)
Bibliothèques	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et financement des bibliothèques de prêt municipales et intercommunales 	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliothèques de prêt départementales 	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliothèques régionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliothèques d'État • Bibliothèques nationales • Bibliothèques universitaires • Bibliothèques spécialisées (bibliothèques du musée de l'Homme, du Muséum d'histoire naturelle, du conservatoire national des arts et métiers...) • Contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales

	Communes et intercommunalités	Départements	Régions	État
Patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire général du patrimoine (délégation des régions par voie conventionnelle) • Conseils municipaux associés à l'élaboration des documents d'urbanisme spéciaux pour les abords des monuments historiques (loi du 7 janvier 1983) • Possibilité d'obtenir le transfert de certains monuments historiques (immeubles et objets immobiliers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire général du patrimoine (délégation des régions par voie conventionnelle) • Gestion, à titre expérimental, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements (NB : expérimentation mise en place dans un seul département) • Gestion des crédits consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé • Possibilité d'obtenir le transfert de certains monuments historiques (immeubles et objets immobiliers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire général du patrimoine culturel (compétence que la région peut exercer en coordination avec les autres collectivités) • Gestion, à titre expérimental, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements • Possibilité d'obtenir le transfert de certains monuments historiques (immeubles et objets immobiliers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Monuments : inscription et classement sur la liste des monuments et mobiliers historiques ; création de secteurs sauvegardés et de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ; contrôle technique et scientifique général ; rémunération du personnel scientifique. • Inventaire général du patrimoine culturel : définition des normes nationales en matière d'inventaire ; exercice du contrôle scientifique et technique
Musées	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et financement des musées municipaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et financement des musées départementaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et financement des musées régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Musées nationaux. • Les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements auxquels l'appellation « musée de France » a été attribuée sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'État

	Communes et intercommunalités	Départements	Régions	État
				<ul style="list-style-type: none"> • Concours financiers de l'État pour la conservation et la mise en valeur des collections des musées appartenant aux collectivités territoriales.
Archéologie préventive	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services archéologiques territoriaux agréés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services archéologiques territoriaux agréés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologiques territoriaux agréés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par l'institut national de la recherche archéologique préventive (INRAP)
Enseignements artistiques	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et financement de l'enseignement artistique initial (musique, danse, art dramatique) en vue d'une pratique amateur ainsi que l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires ; les établissements qui en ont la responsabilité étant intégrés dans un schéma départemental • Cycle d'enseignement professionnel initial (CEPI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique, qui définissent l'organisation du réseau des enseignements artistiques et les modalités de participation financière des départements. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Articles 101 et 102 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 non encore appliqués :</i> Organisation et financement du cycle d'enseignement professionnel initial (CEPI), désormais sanctionné par un diplôme national d'orientation professionnelle (DNOP) et intégré au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) • Subventions notamment aux communes et à leurs groupements, et à des acteurs privés, en faveur de l'expression artistique et de l'action culturelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Classement des écoles, contrôle pédagogique des établissements, définition des qualifications des enseignants • Responsabilité dans le domaine des établissements d'enseignement supérieur artistique • Délivrance des diplômes nationaux

	Communes et intercommunalités	Départements	Régions	État
Spectacle vivant	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions aux structures (équipes artistiques, lieux, festivals) et aux projets (mobilité, insertion et formation professionnelles, action culture, médiation et innovation) • Exonération d'impôt dans la limite de 100 % les théâtres nationaux, autres théâtres fixes, tournées théâtrales, théâtres démontables... 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions aux structures (équipes artistiques, lieux, festivals) et aux projets (mobilité, insertion et formation professionnelles, action culture, médiation et innovation) • Exonération d'impôt dans la limite de 100 % les théâtres nationaux, autres théâtres fixes, tournées théâtrales, théâtres démontables... 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions aux structures (équipes artistiques, lieux, festivals) instruites par les DRAC et aux projets (mobilité, insertion et formation professionnelles, action culture, médiation et innovation) • Exonération d'impôt dans la limite de 100 % des théâtres nationaux, autres théâtres fixes, tournées théâtrales, théâtres démontables... 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant (programme n° 131 « Création » du budget Culture) : <ul style="list-style-type: none"> - rôle des DRAC - soutien à 14 EP (Opéra National de Paris, les cinq théâtres nationaux, la Cité de la Musique...) - réseau dense de structures de création et de diffusion réparties sur l'ensemble du territoire et financées en partenariat avec les collectivités territoriales
Cinéma	<ul style="list-style-type: none"> • Participation au financement de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle, par convention avec la région • Subventions à des entreprises existantes, exploitant des salles de spectacles cinématographiques (réalisant en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées) • Exonération de taxe professionnelle des spectacles 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation au financement de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle, par convention avec la région • Subventions à des entreprises existantes, exploitant des salles de spectacles cinématographiques (réalisant en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées) • Possibilité de participer aux conventions signées entre les 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds régionaux d'aide à la création et à la production cinématographique et audiovisuelle ; conventions de développement cinématographique et audiovisuel conclues avec l'État et le CNC • Subventions à des entreprises existantes, exploitant des salles de spectacles cinématographiques (réalisant en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conventions de développement cinématographique et audiovisuel conclues avec le CNC et les régions • Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques (impôt sur les sociétés)

	Communes et intercommunalités	Départements	Régions	État
	cinématographiques sous certaines conditions.	régions, l'État et le CNC • Exonération de taxe professionnelle des spectacles cinématographiques sous certaines conditions.	• Exonération de taxe professionnelle des spectacles cinématographiques sous certaines conditions.	

LES AIDES RÉGIONALES AU CINÉMA ET À L'AUDIOVISUEL

I. LES AIDES RÉGIONALES À LA CRÉATION ET À LA PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE ET AUDIOVISUELLE

A. CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Les aides des collectivités territoriales aux entreprises de production cinématographique et audiovisuelle sont soumises au régime juridique des aides économiques aux entreprises défini aux articles L. 1511-1 à L. 1511-7 du CGCT.

En effet, aucune disposition législative et réglementaire ne prévoyant de manière spécifique l'intervention des régions en faveur des entreprises de production cinématographique et audiovisuelle, ces aides entrent dans le cadre du régime de droit commun des interventions économiques des collectivités territoriales.

Aussi, en application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les collectivités peuvent mettre en œuvre des dispositifs d'aides directes. L'article L. 1511-2 du CGCT, tel que modifié par la loi précitée, dispose désormais que *« les aides directes revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Elles sont attribuées par la région et leur régime est déterminé par délibération du conseil régional. Les départements, les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région »*.

Le soutien aux projets de production cinématographique et audiovisuelle est assuré par la création de fonds régionaux d'aide à la création et à la production cinématographique et audiovisuelle, qui n'ont cessé de se développer depuis une dizaine d'années et dont le fonctionnement n'a cessé de s'améliorer. Ils représentent un apport croissant au financement du cinéma et de l'audiovisuel en France.

Les premiers fonds d'aides régionales ont été créés dans les années 1980. La création de ces fonds ne nécessite aucune mesure législative ou réglementaire particulière, qu'il s'agisse du principe même des interventions de la région dans le financement de la production cinématographique et audiovisuelle ou des modalités administratives et juridiques de constitution et de gestion de ces fonds.

Les fonds régionaux sont créés par les conseils régionaux selon des modalités administratives et juridiques qui leur sont propres, avec une grande diversité des solutions adaptées, la plupart d'entre eux mettant en place leurs aides sous la forme de subventions gérées directement par leurs services (direction des affaires culturelles). Globalement, les aides des collectivités sont devenues de plus en plus fréquentes dans le montage financier des

projets, aussi bien en amont (aide à l'écriture et au développement) qu'au stade de la production.

Enfin, depuis 1989, des « conventions de développement cinématographique et audiovisuel » sont conclues entre les collectivités territoriales, l'État (à travers les DRAC) et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qu'il s'agisse d'objectifs communs en termes d'éducation à l'image, de la diffusion culturelle, d'accueil de tournages et, à partir de 1998, de production cinématographique et audiovisuelle.

Jusqu'en 2003, de nombreuses conventions annuelles ont été signées. Depuis 2004, une nouvelle génération de conventions a été mise en place : 17 conventions triennales ont été signées en 2004, sept conventions biennales en 2005. La première convention triennale sur le développement cinématographique entre l'État, la région et le CNC a été signée avec la Région Centre en septembre 2004. Cette politique de conventionnement a connu une forte évolution avec l'entrée en vigueur, **en 2004, du dispositif « un euro du CNC pour deux euros de la région » pour la production cinématographique de long métrage, étendu en 2005 à la production audiovisuelle, puis en 2006 à la production de court métrage.** Une nouvelle génération de conventions pluriannuelles a vu le jour en 2007.

Les conventions 2007-2010 comprennent trois grandes parties :

- l'écriture, le développement, la production cinématographique et audiovisuelle ainsi que l'accueil des tournages ;

- la diffusion culturelle, l'éducation artistique et le développement des publics, avec des actions telles que *Lycéens au cinéma* et *Passeurs d'images* ainsi que le soutien aux pôles régionaux d'éducation artistique et de formation au cinéma et à l'audiovisuel ;

- l'exploitation cinématographique, qui vise à permettre aux signataires de mener une concertation approfondie, notamment dans la perspective de la généralisation de la projection numérique.

La généralisation de ces conventions a permis une sécurisation juridique des aides ainsi qu'une harmonisation des procédures mises en place par les collectivités, ceci afin d'aider les auteurs et les producteurs dans le processus de dépôt de leurs demandes de soutien.

A ces conventions conclues avec les régions peuvent, le cas échéant, s'associer des collectivités infra-régionales, sachant qu'en vertu du CGCT, la région coordonne les actions de développement économique de l'ensemble des collectivités situées sur son territoire. L'infra-régionalité a trouvé des traductions concrètes, à l'image des départements de la Charente, de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres, qui ont été associés à la convention conclue en 2004 avec la Région Poitou-Charentes.

B. BILAN DE L'ANNÉE 2009

En 2009, les conventions État/collectivités ont été signées par trente deux collectivités, dont vingt-quatre conseils régionaux.

Sur un total de **54,4 millions d'euros** engagés par les collectivités territoriales au titre de leurs politiques de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle (ce montant comprenant les apports du CNC dans le cadre des conventions 2007-2008), les vingt-quatre régions intervenantes représentent la majorité des interventions avec 91 % des crédits votés (soit 49,4 millions d'euros) et 85 % des aides (1 304 aides des régions sur un total de 1 540).

Type de collectivité	Total	Région	Département	Ville
Total 2009	100 %	91 %	7 %	2 %
Total des crédits engagés*	53 991 325	49 249 653	3 712 307	1 029 365
Nombre d'aides accordées	1 540	1 304	187	49

Source : Centre Images, Synthèses - Soutiens à la création cinématographique et audiovisuelle – Régions, départements, villes -, Guide 2010

Sur les 1304 aides régionales apportées en 2009, 520 étaient destinées au domaine du cinéma (pour un montant de 30,3 millions d'euros, soit 93 % des crédits engagés dans ce domaine par les collectivités) et 784 au domaine de l'audiovisuel (pour un montant de 18,8 millions d'euros, soit 88 % des crédits engagés dans ce domaine par les collectivités).

Les crédits territoriaux sont en légère baisse, pour la première fois dans la courte histoire des soutiens territoriaux au cinéma et à l'audiovisuel, mais cette diminution est surtout le fait des départements (dont les investissements ont reculé de 31 %) car le soutien des régions poursuit sa progression de 3 %.

En 2009, seize régions ont un fonds de soutien supérieur à un million d'euros. En valeur absolue, les collectivités ayant voté les crédits globaux les plus élevés sont les régions Île-de-France (14,1 millions d'euros), Rhône-Alpes (4,9 millions d'euros cumulés avec Rhône-Alpes Cinéma), Nord-Pas-de-Calais (2,9 millions d'euros), PACA (2,7 millions d'euros), Corse (2,5 millions d'euros), Centre (2,3 millions d'euros), Poitou-Charentes (2,1 millions d'euros), Aquitaine (deux millions d'euros) et Bretagne (deux millions d'euros).

On peut se réjouir, par ailleurs, des efforts entrepris par certaines collectivités pour mettre en place une coopération infra ou interrégionale : le film « Un prophète », primé à Cannes en 2009, a été aidé par les régions PACA et Île-de-France.

II. LES SUBVENTIONS DES RÉGIONS EN FAVEUR DE L'EXPLOITATION CINÉMATOGRAPHIQUE

La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques permet aux communes, groupements de communes, départements et régions d'attribuer des subventions à des entreprises existantes, exploitant des salles de spectacle cinématographiques (réalisant en moyenne hebdomadaire moins de 2 200 entrées), alors que le maintien des salles de spectacles, notamment dans les zones rurales, était menacé.

La portée de ce dispositif a été considérablement élargie par l'article 110 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité : ce dernier relève le seuil en-dessous duquel les collectivités sont autorisées à intervenir, qui passe de 2 200 à 7 500 entrées hebdomadaires, et y inclut l'ensemble des établissements bénéficiant d'un classement « art et essai ».

Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 2251-4, L. 4211-1 et L. 4211-1 du CGCT. Le montant de ces aides a par ailleurs fait l'objet d'un plafonnement par la voie réglementaire. En effet, l'article R. 1511-43 du CGCT dispose que par année, le montant de subvention accordé par une ou plusieurs collectivités territoriales ne peut excéder 30 % du chiffre d'affaires de l'établissement, ou 30 % du coût du projet si celui-ci porte exclusivement sur des travaux susceptibles de donner lieu à l'octroi d'un soutien financier, par application des dispositions de l'article 11 du décret n° 98-750 du 24 août 1998 relatif au soutien financier à la diffusion de certaines œuvres cinématographiques et au soutien financier à la modernisation et à la création des établissements de spectacles cinématographiques.

D'autre part, la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 disposait, dans son article 76, que les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre pouvaient exonérer de taxe professionnelle :

- dans la limite de 66 %, les établissements de spectacles cinématographiques situés dans les communes de moins de 100 000 habitants qui réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2 000 entrées ; dans la limite de 33 %, les autres établissements de spectacles cinématographiques

- dans la limite de 100 %, les établissements de spectacles cinématographiques qui réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées et bénéficient d'un classement « art et essai » au titre de l'année de référence.

Ces exonérations, accordées par les collectivités après délibération de portée générale prise, en vertu de l'article 1464 A du code général des impôts, ne s'appliquaient pas aux établissements spécialisés dans la projection de films pornographiques ou d'incitation à la violence.

Depuis 2007, les conventions de développement cinématographique et audiovisuel conclues entre l'État, le CNC et les régions, auparavant réservées au domaine de l'aide à la création, la production et à l'accueil des tournages, les actions d'éducation à l'image et de diffusion culturelle, couvrent désormais le domaine de l'exploitation cinématographique.