

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 décembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi portant **nouvelle organisation territoriale de la République** (procédure accélérée),*

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, Colette Mélot, M. Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, MM. Joseph Castelli, François Commeinhes, René Danesi, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Jacques-Bernard Magner, Christian Manable, Philippe Marini, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Cyril Pellevat, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 636 (2013-2014), 140, 154, 157, 174 et 175 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LES COMPÉTENCES CULTURELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	11
A. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	11
1. <i>Les étapes de la décentralisation</i>	11
2. <i>Les compétences partagées</i>	13
a) Conservation et diffusion du patrimoine culturel.....	13
(1) Archives.....	13
(2) Lecture publique	14
(3) Musées	14
(4) Archéologie préventive.....	15
(5) Patrimoine monumental	15
b) Enseignements artistiques	16
c) Spectacle vivant	18
d) Cinéma et audiovisuel	19
B. UNE ÉVOLUTION PROGRESSIVE DES MODES D'ACTION	21
1. <i>Des collectivités généralement investies dans la culture</i>	21
a) Le concours financier des régions	21
b) Le concours financier des départements.....	21
c) Le concours financier des communes.....	22
2. <i>Une pluralité des modes d'action</i>	24
a) Les financements conjoints	24
b) Les EPCC.....	24
c) Le développement de l'intercommunalité	26
d) Les instances de concertation des politiques décentralisées	27
(1) Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP)	27
(2) Le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC).....	28
C. UN MODÈLE D'ACTION CONFRONTÉ À SES LIMITES	28
1. <i>Une redéfinition des moyens</i>	28
a) L'éparpillement des aides et des objectifs.....	28
b) Un impératif de réduction des dépenses pour l'État et les collectivités territoriales.....	30
c) Le paquet Almunia	30
2. <i>Une redéfinition des acteurs</i>	31
a) Le rôle de l'État et des DRAC	31
b) La redéfinition du rôle des régions	33
c) Les départements conservent une place d'intermédiaire.....	37
d) La montée en puissance des métropoles.....	37
e) Communes et intercommunalité.....	38
3. <i>La position de votre commission : quels objectifs pour la décentralisation culturelle ?</i>	39
a) Pour une action publique efficace et plus lisible	39
b) L'exercice d'une responsabilité collective.....	42

II. LES COMPÉTENCES SCOLAIRES	45
A. LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE ÉDUCATIVE A ABOUTI À UNE RÉPARTITION CLAIRE ET LISIBLE DES COMPÉTENCES	45
1. <i>Une répartition des compétences lisible et globalement satisfaisante</i>	45
a) L'éducation demeure une compétence de l'État à laquelle les collectivités sont associées	45
b) La décentralisation a fait des collectivités territoriales des acteurs à part entière du système éducatif	46
(1) Une responsabilité de longue date des communes en matière d'enseignement public du premier degré.....	46
(2) L'enseignement secondaire public relève du département et de la région	47
(3) La région est consacrée comme échelon de pilotage et de planification.....	48
2. <i>Une répartition qui demeure perfectible</i>	49
B. LE TRANSFERT DES COLLÈGES ET DES TRANSPORTS SCOLAIRES À LA RÉGION	51
1. <i>Les objectifs de la réforme</i>	51
2. <i>Les principales dispositions du projet de loi en matière scolaire</i>	52
a) Le transfert des transports scolaires aux régions	52
b) Le transfert des collèges aux régions	52
c) Les modalités financières des transferts de compétences	52
C. UN TRANSFERT QUI PRÉSENTE PLUS D'INCONVÉNIENTS QUE D'AVANTAGES	54
1. <i>Le risque d'une perte d'efficacité de l'action publique</i>	54
a) Un transfert dont la nécessité n'est pas avérée.....	54
b) Les transports scolaires et les collèges constituent des compétences de proximité	54
2. <i>Des gains financiers incertains pour un coût élevé</i>	55
a) Les économies attendues de ces transferts demeurent incertaines	55
b) Des coûts certainement élevés	56
III. LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	57
A. UNE COMPÉTENCE SPORTIVE QUI S'EST DÉVELOPPÉE AVEC LES LOIS DE DÉCENTRALISATION	57
1. <i>L'implication différenciée des collectivités territoriales dans les politiques sportives</i>	57
a) Une implication ancienne des communes dans le sport	57
b) Une intervention plus récente des conseils généraux et des conseils régionaux	58
2. <i>Une compétence reconnue par les lois de décentralisation</i>	58
a) Une intervention qui trouvait sa source dans la clause de compétence générale reconnue à l'ensemble des collectivités territoriales	58
b) Une « compétence partagée » depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.....	59
B. LA DIVERSITÉ DES MOYENS MOBILISÉS POUR FINANCER LES POLITIQUES SPORTIVES	59
1. <i>Les dépenses des collectivités territoriales en faveur du sport</i>	59
2. <i>Un projet de loi qui s'inscrit dans un environnement sportif en mouvement</i>	63
a) La nécessité de préserver le rôle d'aménageur sportif du territoire du CNDS	63
b) Les relations déséquilibrées entre les collectivités territoriales et le sport professionnel.....	65
c) Le projet de transfert des CREPS aux régions.....	67

C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI CONCERNANT LE SPORT, LA JEUNESSE ET LA VIE ASSOCIATIVE	70
EXAMEN DES ARTICLES	75
- <i>Article 8</i> (art. L.3111-7 et suivants du code des transports, art. L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation, art. L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales et art. L. 8221-6 du code du travail)	
Transfert des compétences en matière de transports scolaires aux régions.....	75
- <i>Article 12</i> (art. L. 212-9, art. L. 213-1 et suivants, art. L. 214-5 et suivants, art. L. 214-8-1 et L. 214-8-2 [nouveaux], art. L. 216-4 et suivants et L. 442-9 du code de l'éducation, art. L. 3321-1, L. 3411-2, L. 3542-1, L. 3641-2 et L. 4221-1-1 du code général des collectivités territoriales et article 1 ^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage) Transfert des collègues et des autres compétences scolaires du département vers la région	80
- <i>Article 23</i> (art. L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)	
Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles.....	89
- <i>Article 28</i> (art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales)	
Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme	95
- <i>Articles additionnels après l'article 28</i> (Article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales)	
Fonctionnement de la CTAP dans les domaines de la culture et du sport.....	100
- <i>Article additionnel après l'article 28</i> Clause de rendez-vous pour la désignation d'un chef de file dans quatre domaines culturels	101
- <i>Article 29</i> (art. L. 1111-8-2 nouveau du code général des collectivités territoriales)	
Guichets uniques dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme	102
EXAMEN EN COMMISSION.....	111
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION.....	135
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	139

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte général de crise économique profonde et durable, de désillusion quant à la portée de l'action des pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, sur le terrain, chacun s'accorde sur l'importance de faire évoluer notre pays vers une simplification de son organisation territoriale. Depuis quelques années, plusieurs textes ont ainsi été débattus et votés au Parlement : la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la loi MAPTAM traitant exclusivement de la question des métropoles, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. On notera que ce projet de loi n'est pas un nouveau texte de décentralisation à proprement parler.

Pour être pertinente, la réforme aurait dû intégrer un préalable qui est la réforme de l'État lui-même, qui doit repenser son rôle, ses missions pour que puissent être appréhendées les politiques territoriales de la culture et du sport mêmes.

Il est en effet difficile de parler d'approfondissement de la décentralisation, de répartition des compétences entre collectivités territoriales, régions, départements, établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre, métropoles, agglomération ou communautés de communes sans que l'État n'ait, d'abord, réaffirmé dans la loi ce qui relevait de lui.

Ainsi, dans ce projet de loi, il n'est question que de répartition de compétences entre collectivités territoriales. Même si elle n'a pas vocation à traiter de cette réforme de fond dans son ensemble, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication ne pouvait rester absente de ce débat.

Elle s'est donc saisie pour avis des dispositions du projet de loi relatives à la culture, au sport, à la vie associative ainsi qu'à l'éducation. Mais, à travers ces compétences, ce sont bien des enjeux généraux qui se posent : le projet de loi qui nous est soumis ne saurait être élaboré comme un texte désincarné, sans tenir compte des intérêts de chacun, en particulier, en ce qui nous concerne, des jeunes et de leurs familles, des publics concernés mais également, que ce soit dans le domaine du sport comme de la culture

ou de la jeunesse, des millions de bénévoles qui font vivre nos associations sur nos territoires au bénéfice de tous.

Mais avant d'étudier les détails de la nouvelle organisation territoriale de la France, de traiter de la répartition des compétences entre collectivités, de dresser le cadre institutionnel propre à répondre aux défis de l'avenir, dont la révolution numérique qui bouleverse notre manière de vivre, de travailler, de communiquer, d'apprendre et de nous informer, on rappellera les enjeux de la réforme. Ceux-ci figurent en page 3 du projet de loi :

- moderniser en profondeur notre organisation territoriale ;
- armer le pays pour mieux résister ;
- soutenir le progrès ;
- garantir la cohésion entre les hommes et les territoires ;

avec pour objectifs de :

- clarifier notre organisation territoriale, la rendre plus lisible ;
- donner de la cohérence à l'action publique ;
- faire en sorte que chaque euro dépensé soit pleinement efficace au service de nos concitoyens.

Parmi les enjeux, compte tenu des sujets que nous avons à traiter, éducation, culture, sport, qui relèvent davantage de l'être que de l'avoir, il faudrait ajouter le nécessaire approfondissement du lien entre démocratie et culture. Il conviendrait en effet que la réforme soit l'occasion de veiller à corriger les inégalités sociales et territoriales en la matière. On notera que l'application de la réforme des « nouveaux rythmes scolaires » a été pour les élus l'occasion de s'interroger sur l'égal accès de nos jeunes concitoyens, à travers les activités périscolaires, à un certain nombre de pratiques.

Ce projet de loi a été également l'occasion de mesurer la crainte des élus locaux face au phénomène de « métropolisation », entraînant un déséquilibre toujours plus grand entre territoires urbains conquérants et territoires ruraux abandonnés, entre pôles connectés gagnants et les autres.

On notera qu'avec la réforme on va vers un éloignement des instances de décision par rapport au citoyen, la commune vers l'intercommunalité élargie, certaines intercommunalités vers une métropole ; les régions changent de dimension et l'État, lui, connaît de grandes tensions, ses politiques se définissant indirectement à un échelon plus haut qu'est l'échelon européen. Il faut prendre garde que ce phénomène irréversible, la loi ne l'accentue et ainsi prévoir des correctifs à des effets plausibles. En clair, la Conférence territoriale de l'action publique (instaurée par la loi MAPTAM) ne saurait être le seul instrument des régions toutes puissantes.

L'enjeu sera également de sécuriser les formidables acquis dans les domaines concernés, permis par trente ans de décentralisation et d'implication progressive des collectivités territoriales. À cet égard, le contexte très contraignant de la crise des financements publics invite à une responsabilisation collective et à des choix pragmatiques.

Dès lors, pour être réussie, la réforme repose sur deux conditions :

- la réforme territoriale devra s'accompagner d'une réforme du financement des collectivités leur garantissant leur autonomie ;

- la réforme devra, au-delà des évolutions retenues dans les domaines qui nous concernent, s'accompagner d'un certain nombre de lois cadres (patrimoine et architecture, création et spectacle vivant, enseignements artistiques, sport...).

À cet égard, votre commission de la culture regrette le retard, voire l'abandon de plusieurs textes qui auraient pu porter cette évolution. Ainsi, annoncée pour 2013, la loi sur le patrimoine n'a toujours pas vu le jour. Notamment destinée à mettre en œuvre certaines préconisations du rapport de M. Pierre Lescure sur l'acte II de l'exception culturelle, le projet de loi relatif à la création a été lui aussi remis à plus tard. La loi-cadre sur le sport, qui semblait en voie de finalisation, n'est plus à l'ordre du jour.

D'autres dispositions contenues dans le projet de loi de finances pour 2015, notamment en matière d'enseignement spécialisé, marquent un recul inquiétant sans que, jusqu'à présent, aucune proposition n'ait été faite pour pallier celui-ci. À travers ces exemples, on le voit, le risque de désengagement de l'État est réel.

Si la nouvelle organisation territoriale passe par la redéfinition, la clarification et la répartition de compétences entre collectivités dont l'État lui-même, condition indispensable à la lisibilité, à l'efficacité de l'action publique, elle doit avant tout remettre l'homme au cœur de l'action publique.

Les débats de votre commission de la culture ont en effet montré l'étendue des craintes d'un éloignement supplémentaire d'une réforme technocratique déconnectée des réalités de terrain. Cette réforme mérite mieux aussi que des études d'impact insuffisantes ou des décisions dont le bien-fondé n'aura pas été vérifié. Aussi, en matière d'éducation, le transfert de « la compétence de gestion » des collèges des départements aux régions engendrerait des économies, mais nul ne peut citer le moindre chiffre à l'appui de cette démonstration. De même, qui pourrait croire que le transport scolaire sera mieux assuré quand il sera pris en charge par la région ?

La structure actuelle d'enchevêtrement des compétences est, on le sait, source de complexité. Les acteurs de la vie locale, à l'instar des intervenants culturels ou des porteurs de projets associatifs, s'épuisent à

solliciter plusieurs partenaires qui ont tendance, chacun, à apprécier la validité du projet au nombre de ses financeurs. Pour autant, dans les domaines de la culture et du sport, le projet de loi ne met pas en place une répartition des compétences entre niveaux de collectivités. Au contraire, depuis la loi de 2010, la compétence a été réaffirmée comme partagée. Cette organisation est revendiquée mais suscite en même temps beaucoup d'interrogations chez les acteurs de terrain et associations d'élus, quelle que soit la taille des collectivités concernées. Au cours des tables rondes tenues par votre commission de la culture, le débat s'est focalisé sur la notion de partage : chacun pourra-t-il continuer à tout faire ? Cette compétence partagée devrait-elle être également obligatoire ?

Dans un contexte de réduction drastique parfois des interventions de certaines collectivités, le débat pourrait paraître superflu : sans qu'aucune modification ne soit apportée à la répartition des compétences, le retrait du soutien d'une collectivité à une manifestation, un festival ou au fonctionnement d'un grand équipement constitue, en effet, déjà une forme de clarification des compétences par défaut. Le risque, malgré tout, est que, si la loi ne précise pas quelles pourraient être les conditions d'une articulation consentie des compétences permettant la simplification et la structuration des politiques concernées qui font aujourd'hui souvent défaut, des pans entiers de celles-ci ne s'effondrent. Si la compétence est partagée, rien n'interdit, par ailleurs, en effet, de pointer certaines logiques qui devraient prévaloir de manière à lui substituer une « compétence répartie ».

L'examen des modalités de mise en place de la nouvelle organisation territoriale de la République doit donc permettre de tracer une trajectoire pour l'avenir. C'est forte de cette conviction que votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a abordé les dispositions du projet de loi entrant dans son champ de compétences.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES COMPÉTENCES CULTURELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

1. Les étapes de la décentralisation

La réforme Deferre-Mauroy est officiellement considérée comme l'acte fondateur de la décentralisation en France. Si les années 1982-1983 institutionnalisent le transfert de compétences, elles s'inscrivent en matière culturelle dans un mouvement initié en amont. En effet, Jean-Philippe Lecat considérait en 1978 que la « *décentralisation culturelle (était) achevée* »¹ et Jack Lang en 1982 qu'il y avait « *36 000 ministres de la culture* »² soit autant que de maires. Au sommet de l'État était déjà bien présente la notion de territorialisation de la culture. Jeanne Laurent était ainsi parvenue, avec l'accord de maires et de représentants du spectacle vivant, à créer des centres dramatiques nationaux en province. Saint-Etienne, Toulouse, Rennes, Aix-en-Provence se dotent alors de structures artistiques répondant à l'exigence de démocratisation inscrite dans les missions du ministère de la culture. 80 % des dépenses sont alors assurées par l'État. André Malraux déploie cette nouvelle politique avec les maisons de la culture à partir de 1961. Le modèle économique est paritaire : État et collectivité contribuent chacun à hauteur de 50 %. L'État participe ensuite plus modestement aux initiatives culturelles locales : dans les années 1970, les centres d'action culturelle ne bénéficient plus que de 30 % d'aide de l'État. Cependant, l'action au sein des territoires devient un axe de la politique culturelle en France. Des fonds d'intervention à la politique des chartes culturelles, une dynamique s'enclenche. Les villes en sont les principales contributrices jusqu'à ce que Michel Guy décide en 1974 d'associer les départements et régions au financement des Centres Dramatiques Nationaux³. Les DRAC gagnent en importance au fur et à mesure que les collectivités s'impliquent dans le champ culturel. Elles conseillent les élus et leurs services dans cette démarche et s'assurent de la « *cohérence interterritoriale et intersectorielle* »⁴.

¹ Saez Guy, *Le Roman de la Décentralisation, l'Observatoire des Politiques Culturelles* – N°43, hiver 2013 – dossier.

² *Idem.*

³ Guy Michel, discours du 30 octobre 1974 à l'assemblée nationale.

⁴ Saez Guy, *Le Roman de la Décentralisation, l'Observatoire des Politiques Culturelles* – N°43, hiver 2013 – dossier.

Les lois Deferre-Mauroy organisent un transfert de compétences là où s'étaient construits des partenariats entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières ne découvrent donc pas l'action culturelle en elle-même, sinon un changement de configuration de l'exercice. Paradoxalement, les transferts de compétences culturelles restent assez limités en comparaison d'autres domaines de l'action publique. Les bibliothèques centrales de prêt et les archives reviennent alors au département. La culture est néanmoins une compétence que les élus de collectivités se sont appropriés rapidement. Ainsi, le système repose sur un « volontarisme » politique qui n'implique pas de garantie d'investissement en la matière.

En 2001, une nouvelle réflexion sur le transfert de compétences culturelles supplémentaires émerge dans le débat public. L'attention se porte notamment sur les enseignements artistiques et le patrimoine. La notion de « chef de file » qui clarifierait les missions de chacun est esquissée. En 2004, l'acte II de la décentralisation attribue la « clause générale de compétence » en matière culturelle à la région. Elle lui transfère également l'inventaire du patrimoine. Les départements reçoivent la charge du patrimoine rural non protégé, la restauration des monuments historiques et la mission d'élaborer un schéma directeur des enseignements artistiques. Enfin, la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques a été restituée aux propriétaires¹.

2013 et 2014 marquent un nouvel acte de la décentralisation. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) rétablit la clause de compétence générale dont la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités programmait la fin à l'horizon 2015. La culture était néanmoins restée l'une des exceptions à la spécification des compétences des collectivités en application de l'article 73 qui la qualifiait de « compétence partagée ». La loi MAPTAM prévoit, quant à elle, la constitution de métropoles (14 dont 3 au statut spécial) avec des missions de « développement économique, écologique, éducatif et culturel »². Elles acquièrent donc une compétence pour la construction, l'aménagement, le fonctionnement et l'entretien d'équipements culturels ou socioculturels d'intérêt métropolitain.

¹ Collin Jean-François, *Une compétence partagée, l'Observatoire des Politiques Culturelles - N° 43, hiver 2013 - dossier.*

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1), Titre II, chapitre 4, article 43.

2. Les compétences partagées

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les collectivités attribue une compétence générale aux différents niveaux « *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* ». Les compétences sont donc partagées : aucune collectivité n'exerce de monopole ou de contrôle sur les autres. D'ailleurs, l'article 2 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, codifié à l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales, rappelle que « *la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles* ». L'État reste néanmoins le garant de la cohérence nationale.

a) Conservation et diffusion du patrimoine culturel

Les mesures concernant la conservation et la diffusion du patrimoine culturel relèvent du code du patrimoine.

(1) Archives

Les dispositions relatives aux archives sont présentes aux articles L. 212-1 à L. 212-14.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 avait transféré aux collectivités territoriales la conservation et la mise en valeur des archives dont elles sont propriétaires. Les départements bénéficient cependant, au terme de l'article 66 de la loi, d'une compétence privilégiée. Ils sont tenus de recevoir et gérer les archives déconcentrées de l'État ainsi que celles des communes¹ ou régions² qui le souhaiteraient. Un décret de 1988³ a néanmoins confirmé la présence de l'expertise étatique dans ce domaine. Ainsi, « *des personnels scientifiques et de documentation de l'État peuvent être mis à disposition du département pour exercer leurs fonctions dans les services départementaux d'archives* »⁴.

L'article L. 212-6-1, issu de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008, a en outre prévu que les groupements de collectivités territoriales peuvent confier la conservation de leurs archives, par convention, à l'une des communes membres du groupement ou les déposer au service départemental.

¹ Code du patrimoine, article L. 212-8.

² Les archives de régions peuvent être transmises au département par convention (article L. 2012-6).

³ Décret n° 88-849 du 28 Juillet 1988 relatif au contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives des collectivités territoriales.

⁴ Code du patrimoine, article L. 212-9.

(2) Lecture publique

La lecture publique est un terme générique regroupant des réalités différentes telles que les bibliothèques ou les médiathèques. Les dispositions la concernant se trouvent aux articles L. 310-1 à L. 320-4.

La loi du 22 Juillet 1983 confie l'organisation et le financement des bibliothèques municipales aux communes et la responsabilité des bibliothèques centrales de prêt aux départements. La loi prend toute son effectivité en 1986. Ces deux catégories de la lecture publique étaient auparavant gérées par la direction du livre au ministère de la culture. Les experts et personnels scientifiques de l'État ainsi que les conservateurs ont gardé le statut qui leur était applicable avant la décentralisation de compétence. Les autres personnels ont pu choisir d'appartenir à la fonction publique territoriale ou d'État.

En 1992 est apparue une nouvelle catégorie de bibliothèques municipale : les bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR). Le financement devait alors être assuré par l'augmentation de la dotation générale de décentralisation des communes.

On observe également depuis 2000 qu'un nombre croissant de communes transfère ses bibliothèques à une communauté de communes ou à une agglomération. Ces « bibliothèques intercommunales » prennent en compte dans leur fonctionnement le fait que les utilisateurs de ce service ne sont pas uniquement des habitants de la commune qui finance l'établissement.

(3) Musées

Les dispositions légales encadrant les musées sont présentes aux articles L. 410-1 et suivants.

La gestion des musées est particulièrement décentralisée. Les collectivités territoriales peuvent créer, entretenir et gérer les musées ainsi que les personnels rattachés. Le statut de ces derniers procède de la même logique que pour les bibliothèques : le choix leur est donné d'appartenir à la fonction publique d'État ou territoriale. Elles peuvent également, depuis 2002¹, obtenir pour leur musée l'appellation de « musée de France ».

Enfin, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 introduit à l'article 98 des dispositions encourageant le prêt d'œuvres d'art par l'État aux musées de France relevant des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

(4) Archéologie préventive

Le cadre légal de l'archéologie préventive est défini aux articles L. 522-1 à L. 522-6 du code du patrimoine qui intègrent les dispositions de la loi du 17 janvier 2001¹ relative à l'archéologie préventive. L'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) exécute sur le territoire national les opérations d'archéologie préventives prescrites par les services de l'État.

La mission des opérations de diagnostic est depuis 2003² partagée entre l'État et les services archéologiques des collectivités territoriales. Pour les opérations de fouilles, considérées comme un marché, les opérateurs privés³ peuvent également intervenir, comme l'État et les services territoriaux².

(5) Patrimoine monumental

Les dispositions encadrant le patrimoine se trouvent aux articles L. 612-1 à L. 612-3 du code du patrimoine.

Avant 2004⁴, la question du patrimoine était restée à l'écart des transferts de compétence. Depuis 1913, l'État était le protecteur et conservateur officiel des monuments historiques. En 1983, les conseils municipaux sont associés à l'élaboration des documents d'urbanismes relatifs aux monuments historiques dans le cadre de la décentralisation des compétences d'urbanisme (ZPPAUP⁵). Cependant, la protection du patrimoine demeure l'attribution des préfets dont l'avis lie les collectivités.

En 2002, l'article 12 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ouvre à une possibilité de recours contre les avis émis par les architectes des Bâtiments de France. La commission régionale du patrimoine et des sites⁶ est alors en charge de traiter les recours. La loi promeut un nouveau partage de compétences cette fois-ci dans le domaine patrimonial. Les collectivités territoriales sont autorisées à exercer pour une durée de trois ans, les compétences de l'État en matière d'inscription à l'inventaire, d'autorisation et de financement des travaux sur les monuments inscrits. Les modalités de l'expérimentation font alors l'objet d'une convention entre la collectivité concernée et l'État.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales entérine la démarche menée par M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture, dès 2002 en transférant l'inventaire général du patrimoine aux régions. Comme l'avait noté le sénateur Jacques Legendre

¹ Loi n° 2001-44 du 17 Janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

² Loi n° 2003-707 du 1^{er} aout 2003 relative à l'archéologie préventive.

³ Ils doivent toutefois être agréés.

⁴ Loi n° 2004-809 du 13 aout 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁵ Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

⁶ Chap II, section 1, art R. 612-1 du code du patrimoine.

dans son avis sur le projet de loi portant réforme des collectivités territoriales¹ pour votre commission de la culture, la loi transfère également :

- à titre expérimental à la région ainsi qu'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 de 31 décembre 1913 qui n'appartiennent pas à l'État ;

- au département les crédits inscrits au budget de l'État en faveur du patrimoine rural non protégé.

Toutes les autres compétences sont conservées par l'État. Cette évolution reste modeste comme le soulignait le sénateur Yann Gaillard, rapporteur spécial de la commission des finances, dans son rapport « *51 mesures pour le patrimoine monumental* »². Si l'article 95 de la loi de 2004 a bien consacré le transfert de l'inventaire général du patrimoine culturel, le transfert des personnels chargés de l'inventaire n'est intervenu qu'au 1^{er} février 2007 suite au décret n° 2007-20 du 4 janvier.

La loi de 2004 offrait la possibilité de transferts de propriété des immeubles protégés au titre des monuments historiques. Dans un rapport de 2009 sur la décentralisation³, la Cour des comptes a jugé ce bilan plutôt décevant. Deux propositions de loi relatives à la politique nationale du patrimoine de l'État visaient à réactiver le principe de « transférabilité » des monuments appartenant à l'État, en identifiant les monuments ayant une vocation culturelle et en encadrant la procédure de transfert aux collectivités territoriales⁴. La première fut discutée en 2012 mais non adoptée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. La seconde, dont le champ est plus large, déposée à nouveau au bureau du Sénat en février 2013 par les mêmes auteurs, Mme Françoise Férat et M. Jacques Legendre.

b) Enseignements artistiques

Votre rapporteure pour avis tient à rappeler la distinction qu'il existe entre l'éducation artistique et l'enseignement artistique. L'éducation relève des établissements scolaires au sein desquels les élèves doivent bénéficier d'une transmission de connaissances mais surtout d'une sensibilisation aux arts et à la culture pouvant déboucher sur une pratique artistique. L'enseignement artistique relève des établissements d'enseignements spécialisés que sont les conservatoires et écoles de musique, danse ou théâtre. Ces enseignements sont à l'initiative des collectivités et plus particulièrement des communes. L'objectif est d'y développer des pratiques artistiques et d'y former des artistes - musiciens, danseurs, comédiens - professionnels comme amateurs.

¹ « Réforme des collectivités territoriales » avis n° 57(2009-2010) présenté par M. Jacques Legendre.

² 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.

³ La conduite par l'État de la décentralisation, Rapport de la Cour des comptes en date d'Octobre 2009.

⁴ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-patrimoine/gestion/>

En 1983, la loi n° 83-663 du 23 juillet prévoyait pour les écoles d'art une possibilité d'agrégation ou de classement par l'État, en accord avec la collectivité concernée. Dans ce cas, l'État définit les qualifications exigées du personnel enseignant et contrôle les activités pédagogiques. Bien qu'il s'agisse d'un gage de qualité, le classement ou l'agrégation font peser d'importantes contraintes sur lesquelles les collectivités ne peuvent agir.

La même loi disposait également que les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et d'art dramatique relèvent de l'initiative et de la responsabilité des collectivités. Cependant, la décentralisation reste réduite compte tenu de la compétence totale de l'État dans l'enseignement général. Ainsi, le pouvoir de programmation des enseignements artistiques reçus par les élèves reste après les deux grandes lois de décentralisation le fait de l'État.

Les articles 101 et 102 de la loi du 13 août 2004¹ précisent néanmoins les responsabilités des différents niveaux de collectivités territoriales en la matière. Ainsi :

- les communes et groupements de communes se voient attribuées les missions d'organisation et de financement de l'enseignement initial et de l'éducation artistique des établissements scolaires ;

- les départements sont en charge d'établir un « schéma départemental de développement des enseignements artistiques » pour la musique, la danse et l'art dramatique et ce en accord avec les communes concernées. L'objectif est de fixer les principes d'organisation et d'améliorer les conditions d'accès à cet enseignement ;

- les régions obtiennent l'organisation et le financement du cycle professionnel initial (CEPI), sanctionné par un diplôme national d'orientation professionnelle (DNOP) et intégré au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF).

L'État conserve une mission de contrôle et de classement des établissements ainsi que la responsabilité des écoles supérieures artistiques. En impliquant la région et le département, l'État a souhaité porter ce secteur tout en allégeant les charges qu'il faisait porter sur les communes.

L'ambition de cette réforme de 2004 était de favoriser la démocratisation des établissements d'enseignement spécialisé et leur ouverture sur la diversité des publics et des pratiques artistiques. La réforme pédagogique portée par la loi et les textes réglementaires d'application a créé de fortes attentes chez les professionnels : mise en réseau des établissements, harmonisation et diversification des cursus, redéfinition des finalités des formations professionnelles artistiques, etc.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Comme votre rapporteure pour avis le signalait 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 fortes attentes chez les élèves et leurs parents, chez les professionnels ainsi que chez les élus, sa mise en œuvre est toujours « en panne » cinq ans après son adoption.*

Même si trois régions (Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) ont mis en place la réforme, les autres sont restées dans l'attente, voire en retrait. Un surcoût était craint, alors que la mise en place des CEPI dans les trois régions citées a démontré le contraire. Votre rapporteure pour avis regrette que l'État n'ait pas tenté de relancer la réforme. Bien au contraire, il a utilisé l'argument du « blocage » pour se désengager totalement en supprimant l'action budgétaire du programme 224 de la mission « Culture » qui était dédiée aux enseignements spécialisés. Sur les 29 millions d'euros de crédits qui devaient, en application de la loi de 2004, être transférés aux départements et aux régions, seuls 5,5 millions sont désormais inscrits, au sein de l'enveloppe globale du ministère de la culture et de la communication destinée à l'enseignement supérieur.

c) Spectacle vivant

Les collectivités territoriales sont progressivement devenues les premières contributrices au budget alloué au spectacle vivant. En effet, 70 % du financement public proviennent de ces dernières.

L'autorisation de financement a été précisée officiellement en 1999 avec la loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles. Elle rappelle 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* »². Le texte prévoit que les collectivités et leurs groupements peuvent intégralement exonérer de taxe professionnelle les théâtres nationaux, les théâtres fixes, les tournées théâtrales et les théâtres démontables exclusivement consacrés à des spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique. Par cette disposition fiscale, la loi encourage les collectivités locales à soutenir financièrement les entreprises de spectacle vivant.

Pour sa part, l'État apporte son soutien à quatorze établissements publics et travaille en coopération avec les collectivités, plus particulièrement avec les régions. État et collectivités financent conjointement de nombreuses structures de création et de diffusion parmi lesquels 39 centres dramatiques, 70 scènes nationales, 91 centres nationaux, 19 centres chorégraphiques. L'engagement des collectivités en faveur de la

¹ « *Décentralisation des enseignements artistiques : des préconisations pour orchestrer la sortie de crise* » - Rapport d'information n°458 (2007-2008) du 9 juillet 2008.

² Article 1-2 de la loi n°99-198 du 18 mars 1999.

culture est mesurable à l'aune du financement accordé au spectacle vivant. Comme le soulignait déjà M. Jacques Legendre dans son rapport précité « *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

L'article L. 114-1 du code du cinéma et de l'audiovisuel dispose que « *Les ressources du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) comprennent notamment [...] Les subventions de l'État ou des collectivités territoriales* ».

L'essentiel du financement de la création et de la production cinématographique est d'ailleurs assuré par les régions. Ces dernières ont mis en place, dès les années 1980, des fonds régionaux d'aide visant à remplir cette mission. Depuis 1989, ces financements sont notamment assurés par des conventions de développement cinématographique et audiovisuel entre les collectivités territoriales, l'État et le CNC. La région est pionnière mais d'autres collectivités infrarégionales peuvent s'impliquer dans cette action. Conformément au code général des collectivités territoriales (CGCT), la région coordonne les actions de développement économique de l'ensemble des collectivités situées sur son territoire. L'article L. 1511-2 du CGCT précise ainsi que les financements des communes, de leurs groupements ainsi que ceux des départements font l'objet d'une convention avec la région. L'article L. 321-3 du code du cinéma dispose que « *les régions peuvent, conformément au 6° de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales, attribuer des subventions aux exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques dans les mêmes conditions et limites que les départements* ».

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 autorise en effet les collectivités à attribuer :

- des aides directes aux entreprises de production cinématographique et audiovisuelle ;

- des subventions à des entreprises existantes exploitant des salles de spectacles cinématographiques. Le seuil de fréquentation est fixé à moins de 7 500 entrées hebdomadaires. Ces salles doivent proposer des œuvres appartenant à la catégorie « art/essai ».

Enfin, la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 met en place un dispositif exonérant d'impôt local les établissements de spectacles cinématographiques. En 2010, près d'une salle sur cinq était gérée directement ou indirectement par une commune.

La notion de service public culturel

Le service public est une activité d'intérêt général prise en charge par une personne publique ou par une personne privée mais sous le contrôle d'une personne publique. Le service public s'articule autour de trois principes : continuité, égalité devant le service public et mutabilité de ce dernier. Il désigne une mission et revêt une forme particulière d'organisation (la réalisation par ou sous le contrôle d'une personne publique).

Il existe plusieurs types de service public : les services publics d'ordre et de régulation (justice, défense) ; de protection sociale et sanitaire ; à vocation éducative et culturelle ; à caractère économique.

Le service public éducatif et culturel concerne notamment les domaines de l'enseignement, de la recherche, de l'audiovisuel ... La première décision en faveur d'un service public culturel est l'arrêt Léoni du Conseil d'État en 1944. Il énonce que « *la mission d'intérêt général du service public théâtral consiste à articuler le soutien à la production d'œuvres d'art de haute qualité, à l'inverse des facilités commerciales comme l'énonce pour justifier l'exploitation d'un théâtre en régie par une commune* »¹. **Ce n'est cependant qu'en 1983 que l'on trouve l'expression en tant que telle et uniquement relative à la culture.** Progressivement, cette extension du service public s'est affirmée.

La notion de service public n'est pas simplement liée au caractère d'intérêt général d'une action publique, il dépend également de son traitement. « *Cela veut dire également que ce sont les collectivités publiques qui orientent en partie la jurisprudence et donc, la qualification (ou l'exclusion) de service public, par la manière dont elles décident de prendre en charge ou de soutenir une activité de ce type* » selon Jean-Marie Pontier². Cependant en 2007, l'arrêt Société UGC Ciné-Cité, le Conseil d'État a refusé la qualification de service public à une exploitation de salles de cinéma par une société d'économie mixte car la commune n'avait imposé aucune obligation particulière à l'exploitant ni mis en place un moyen de contrôle des objectifs fixés. L'affaire de Six-Fours-les-Plages en 2011 arrivait également à la conclusion que **l'activité culturelle n'est un service public qu'à condition que la personne publique exerce son contrôle.**

Pour sa part, le vocabulaire européen ne connaît que les services d'intérêt général (SIG) et les services d'intérêt économique général (SIEG). Seuls les derniers sont mentionnés dans les traités et regroupent les services de nature économique soumis à des obligations de services publics. Le livre Blanc (2004) sur les SIG les considère comme des éléments essentiels permettant d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens.

Si la France défend « l'exception culturelle », celle-ci n'est pas toujours conciliable avec les principes du droit de l'Union européenne. Le service public français connaît donc des évolutions sous l'influence des normes européennes. Certaines directives comme celles du paquet Almunia incluent la culture dans le champ des services d'intérêt économique généraux et règlementent strictement de ce fait les aides d'État.

La mise en place d'un service public culturel comparable à celui appliqué à la défense, à la santé ou à certains services économiques impliquerait - pour répondre aux trois principes (continuité, égalité, mutabilité) - que la compétence devienne légalement obligatoire.

Source : Commission de la culture du Sénat

¹ Urrutiaguer Daniel, « Reprises de spectacles et valorisation de la production artistique », Agon, La revue des arts de la scène, ENS.

² Pontier Jean-Marie « service public culturel : épanouissement ou racornissement ? », l'Observatoire des Politiques Culturelles - N°43, hiver 2013 - dossier.

B. UNE ÉVOLUTION PROGRESSIVE DES MODES D'ACTION

1. Des collectivités généralement investies dans la culture

Les collectivités territoriales ont su rapidement investir le domaine de la culture en complémentarité avec l'État. **L'ampleur est telle qu'aujourd'hui, elles financent la culture à hauteur de 70 % du budget global qui lui est consacré.** En 2010, ce pourcentage représentait 7,6 milliards d'euros¹, en légère augmentation par rapport aux chiffres de 2006. Ces dépenses représentent 118 euros par habitant.

L'effort financier en direction de la culture suffit à prouver le volontarisme des élus et de leurs services, toutes tendances politiques confondues. L'action menée dans le domaine culturel par une collectivité est stratégiquement tournée en faveur des spécificités de son action plus globale.

a) *Le concours financier des régions*

La part des régions dans le budget de la culture est de 9 %. Le budget prévisionnel de 2013 en sa faveur s'élève à 824,4 millions², soit 10,8 euros par habitant. Il était, en 2010, de **662 millions**³. Ces montants représentent en moyenne 2,5 % des budgets régionaux avec un poids allant de 1,6 % à 4 % selon les régions. Depuis 2006, les dépenses culturelles ont augmenté de 10 %, soit environ 2,3 % par an.

Le mode d'intervention des régions consiste le plus souvent à subventionner des communes, des groupements de communes et des acteurs privés en faveur de l'expression artistique et de l'action culturelle. L'accroissement du nombre de groupements de communes actives dans le domaine de la culture explique en partie la hausse de la contribution des régions. Les dépenses de la région en matière de conservation et de diffusion des patrimoines (archives, monuments, musées) représentent 20 %. Ce pourcentage est moins élevé que pour les autres échelons de collectivités. Preuve du volontarisme régional, **le fort engagement en faveur du cinéma représente une dépense de 113 millions d'euros.**

b) *Le concours financier des départements*

Les départements consacrent 1,4 milliard d'euros pour la culture, soit 2,1 % de leur budget. Ils contribuent ainsi à 18 % de la dépense publique culturelle totale. Par habitant, cette dépense représente 22,1 euros.

¹ « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la culture », *culture chiffres*, 2014-3.

² « Analyse des interventions financières et des politiques culturelles en région », Phase 2, 2013, n° 2014-16, *Inspection Générale des Affaires Culturelles, Ministère de la culture et de la communication*.

³ « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la culture », *culture chiffres*, 2014-3.

Entre 1996 et 2002, les concours des départements ont augmenté de 6,4 % par an. Au cours de la période 2006-2010, l'augmentation atteint 1,8 % par an en moyenne. En valeur relative, l'effort en faveur de la culture décroît : il ne représente plus que 2,1 % de leurs dépenses en 2010 contre 2,4 % en 2006. Ce recul peut s'expliquer par les difficultés rencontrées par le département, maillon des politiques sociale et solidaire, sous l'effet des stabilisateurs économiques en cette période de crise. En outre, l'effort est très inégalement réparti selon les départements, il varie de 1 à 8.

D'autre part, les subventions de fonctionnement ont progressé tandis que les subventions d'investissement ont reculé. **54 % des dépenses culturelles des départements concernent la conservation et la diffusion des patrimoines.** Ceci inclut tout particulièrement les archives, bibliothèques départementales, musées départementaux, soutien aux patrimoines ruraux non protégés par les communes. L'action culturelle et l'expression artistique représentent 40 % des dépenses des conseils généraux. Parmi le budget alloué au fonctionnement, les bibliothèques de prêt, les archives, les musées et enfin les écoles de musique et danse arrivent en tête¹.

c) Le concours financier des communes

Les communes de plus de 10 000 habitants ont dépensé 4,6 milliards en 2010 en faveur de la culture soit, en moyenne, 8,2 % de leur budget et 152 euros par habitant². Les villes s'investissent plus ou moins dans la culture en fonction de leur taille et de leur statut. Ainsi :

- les villes centres s'engagent de façon soutenue, en consacrant 9,5 % de leur budget à la cause culturelle ;
- les villes périphériques ou plus isolées y consacrent 6,8 % ;
- les grandes villes (plus de 100 000 habitants) dépassent la moyenne avec 9,6 % et 181 euros par habitant

À l'instar des départements, la dépense varie donc de 1 à 8 selon les communes. Plus globalement, la dépense des villes a stagné en volume depuis 2006. La part des dépenses pour la culture a depuis 2002 tendance à se réduire. Ces concours augmentent au même rythme que l'inflation (+1,4 % en moyenne) tandis que les autres dépenses des communes tendent à augmenter plus vite. En 2006, la dépense culturelle représentait 8,6 % du budget des communes et 8,2 %³ en 2010.

¹ Les bibliothèques représentent 14,3 %, les archives 12,5 %, les musées 9,6 % et les écoles de musique et danse 6,6 % selon Pierre Moulinier, Les politiques publiques de la culture en France, *Que sais-je ?* n° 3427, 6^e édition, 2013.

² « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la culture », *culture chiffres*, 2014-3.

³ « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la culture », *culture chiffres*, 2014-3.

Les villes financent les services culturels de proximité (bibliothèques, enseignements musical, théâtral et chorégraphique). Les 3,7 milliards de dépenses de fonctionnement regroupent les charges de personnel (2 milliards d'euros) et les charges à caractère général (0,7 milliard d'euros). Le dernier quart est destiné aux partenaires culturels, le plus souvent des associations.

L'investissement des communes de plus de 10 000 habitants s'élève à 20 % du total en 2010 soit 0,9 milliard d'euros. La grande majorité de ces dépenses concernent les équipements propres des communes. **L'entretien du patrimoine représente quant à lui 73 %¹ des dépenses.**

Entre 2006 et 2010, les dépenses culturelles des villes ont donc augmenté de 1,4 %. Les subventions ont cru de 5 % par an, les portant ainsi à 16,7 % du budget en faveur de la culture. L'augmentation des charges de personnel est bien plus mesurée (0,6 %) et, enfin, les dépenses d'investissement ont pour leur part baissé de 1,4 %.

Quel modèle à l'échelle européenne ?

La compétence culturelle est essentiellement exercée par les régions des États-membres. **Le niveau régional est le niveau privilégié par l'Union Européenne** : le Comité des régions (CRE) a été créé par Maastricht et consacre l'une de ses commissions principales aux politiques d'éducation, de communication et de culture. La région est donc un niveau politique crucial au sein de l'UE même si un rôle important et historique est reconnu aux communes dans la gestion et le financement des politiques culturelles.

Pour que les régions aient un rôle fort dans le domaine culturel, Mario d'Angelo et Paul Vesperini² identifient trois facteurs : **une autorité politique autonome et des prérogatives culturelles reconnues ; une autonomie et des marges de manœuvre financières ; une capacité stratégique d'organisation d'une sphère d'influence dans le secteur culturel.**

À titre comparatif, **les régions italiennes ont davantage de compétences en matière culturelle que les régions françaises, mais les « province » en ont moins que les départements.** C'est à peu près la même répartition de pouvoir qui s'observe dans tous les États européens ayant une organisation similaire : Allemagne, Autriche, Suisse et Belgique. D'autres modèles existent : la Slovénie avec son seul échelon communal ou la Suède dont les comtés et communes partagent l'action culturelle. Dans ce type de modèle, la commune demeure l'échelon privilégié : c'est notamment ce que l'on observe au Royaume-Uni où la politique culturelle est un enjeu de développement urbain³.

Source : Commission de la culture du Sénat

¹ « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la culture », *culture chiffres*, 2014-3.

² Mario D'Angelo, Paul Vesperini « Politiques culturelles en Europe : régions et décentralisation culturelle »

³ Jean-Pierre Saez, « La longue marche de la décentralisation des politiques culturelles en Europe », 2006.

2. Une pluralité des modes d'action

a) *Les financements conjoints*

Plutôt que d'être concurrents, les personnes publiques en charge de la culture ont décidé d'apporter leurs financements conjointement. Le nombre de co-financeurs apparaît généralement comme la preuve d'un projet solide et digne de confiance. Ainsi, l'attribution d'une subvention par une collectivité déclenche souvent la contribution des autres échelons. Néanmoins, la participation habituelle de plusieurs acteurs conduit ces derniers à donner peu (moins de 20 % du montant du projet) et à compter sur les autres collectivités pour compléter son financement. En conséquence, l'existence de ces multiples guichets et diverses subventions est souvent indispensable aux financements de nombreuses initiatives.

Depuis longtemps, les financements dits « croisés » ont conduit à élargir les ressources accordées à la culture. L'État a cherché à faire travailler ensemble les financeurs afin de « co-construire » les projets culturels pour en améliorer la lisibilité et la qualité. Les DRAC ont notamment eu la mission de fédérer les énergies.

« Les clés de financement », engagement conjoint des co-financeurs sur un taux de contribution financière¹, ne concerne plus qu'un nombre réduit de projets, en majorité les financements d'opérations sur des monuments classés ou inscrits. L'engagement sur un très long terme pouvant décourager certaines collectivités, d'autres modèles se sont mis en place.

La cogestion d'établissement est plus pratiquée, notamment dans le domaine du théâtre, de la musique et de la danse. État, régions ou départements apportent leurs financements à des structures de développement dans les disciplines précitées. Enfin, les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) ont permis de donner une structure collaborative à des projets comptant de nombreux financeurs publics et parfois privés.

b) *Les EPCC*

Les établissements publics de coopération culturelle ont vu le jour en 2002 suite à deux propositions de lois relevant de votre commission de la culture. La loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, comportait trois articles, plus tard complétés par la loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales. Dans sa version actuelle, la loi dispose - à l'article L. 1431-1 du CGCT - que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'État et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et*

¹ *Les politiques publiques de la Culture en France - Pierre Moulinier, n°3427, Que sais-je ? Presses Universitaires de France (PUF) 2013.*

de la gestion d'un service public culturel représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture ». Comme pour tout établissement, les missions d'un EPCC doivent obéir au principe de spécialité. Tout service public culturel, existant ou nouvellement créé, peut relever d'un EPCC, exception faite des bibliothèques départementales de prêt ou des archives publiques¹.

La création d'un EPCC implique au moins deux partenaires mais la présence de l'État n'est pas requise. L'EPCC peut relever du caractère administratif (musée, établissement d'enseignement) ou du caractère industriel et commercial. L'EPCC correspond donc à une modalité de gestion qui, au travers du statut d'EPIC peut permettre d'équilibrer les comptes d'un service public déficitaire. C'est l'un des aspects qui avait été mis en avant par votre rapporteure lors de l'examen du projet de loi en 2001.

Le modèle financier des EPCC diffère selon leur nature administrative ou industrielle et commerciale. Les fonds sont apportés par les parties prenantes à l'établissement.

Votre rapporteure pour avis attire néanmoins l'attention sur les problématiques fiscales rencontrées par les EPCC : si les subventions de fonctionnement perçues par l'établissement sont imposables à la TVA, la taxe sur les salaires n'est pas applicable. Si elles ne le sont pas, la taxe s'applique. Le second cas est devenu courant suite au resserrement des critères d'attributions de subventions sous l'influence du droit européen. Les subventions se voient donc généralement appliquer l'article 231 du code général des impôts relatif à la taxe sur les salaires. Certains EPCC ont donc vu leur charge fiscale augmenter. Cet article prévoit des exemptions pour les collectivités locales et « groupements de collectivité locales » dont ne bénéficient pas les EPCC. Or, l'article L. 1511-1 du CGCT précise que les « groupements de collectivités locales » recourent notamment les EPCI et syndicats mixtes. Une nouvelle interprétation pourrait permettre aux EPA d'être traités comme « groupements de collectivités locales »² sans qu'il soit actuellement possible de consacrer juridiquement cette solution, incompatible avec la présence de l'État ou des établissements nationaux.

Fin mars 2010 existaient 57 EPCC dans 18 régions. On en compte 13 de plus en 2012³. En 2010, l'État est présent dans 35 de ces établissements et la région d'implantation dans 33. Ses engagements n'atteignent pas 20 millions d'euros et représentent environ 2,5 % des crédits déconcentrés du ministère de la culture et de la communication. Dans la majorité des cas, la présence de l'État et celle de la région sont concomitantes. Les

¹ Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle, IGAC, n°2010-19.

² Rapport fait au nom du groupe de travail sur l'application de la loi relative aux établissements publics de coopération culturelle – Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat – décembre 2012.

³ Idem.

départements sont présents dans 30 EPCC et les communes (ou groupements de communes) dans 45. Seuls 12 EPCC se sont construits sans commune, ni EPCI jusqu'en 2010.

Les secteurs les plus dynamiques dans la création d'EPCC sont :

- la création artistique, avec 40 établissements ;
- les patrimoines (18 EPCC) ;
- les industries culturelles et les médias, qui totalisent 15 EPCC.

14 EPCC interviennent quant à eux de façon transversale entre deux ou trois de ces secteurs.

c) Le développement de l'intercommunalité

Le morcellement communal, caractéristique de l'organisation territoriale française, a conduit à développer des coopérations entre les communes. Aujourd'hui plus de 90 % des communes relèvent d'un EPCI. L'article L. 5210-1-1 A du CGCT¹ dispose que « *forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles* ».

Les EPCI ne disposent pas de la clause générale de compétence dont bénéficient les collectivités territoriales. Si « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »², **le principe de spécialité implique que les EPCI ne peuvent exercer que les compétences énoncées dans leurs statuts.** Aussi, l'intervention cumulée des communes et de l'EPCI au titre de la même compétence est interdite. En conséquence, les intercommunalités ont dû définir le périmètre de leur action et se poser la question de la compétence culturelle. **Aujourd'hui, les trois quarts des EPCI sont actifs dans le domaine culturel,** au travers d'une compétence facultative ou optionnelle.

En 2008, l'analyse du département des études de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture et de la communication identifiait trois types d'intercommunalités en matière culturelle³ :

- le groupement de commune qu'il qualifie « *d'autorité culturelle fantôme* » et qui fait office de guichet pour les cofinancements ;
- l'intercommunalité comme pôle subsidiaire et spécialisé en termes de développement culturel. Un tel pôle est souvent responsable d'équipements culturels importants à l'échelle du groupement communal ;
- l'établissement intercommunal comme nouveau centre de la politique culturelle du territoire.

¹ Issu de la loi n° 210-1563 du 16 Décembre 2010.

² Article L. 2121-29 du CGCT.

³ « *L'intercommunalité culturelle : un État des lieux* » études du DEPS – Octobre 2008.

En terme d'action culturelle, les intercommunalités sont particulièrement mobilisées par la lecture publique et les enseignements artistiques qui sont les « *domaines par excellence d'une action communautaire parce que la variété et la distribution territoriale de leurs équipements permettent de développer une logique d'aménagement culturel du territoire* »¹.

Une décennie après la loi Chevènement de 1999², il demeure une grande « *diversité de situations tant par l'ampleur des transferts, que par leur rythme, le poids variable des héritages, l'alternance des phases de blocages et de déblocages. Il s'agit sans doute des fruits d'une période qui est encore celle d'une transition entre le tout municipal et la question métropolitaine ou intercommunale* »³.

d) Les instances de concertation des politiques décentralisées

(1) Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP)

Les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ont été instaurées par l'article 4 de la loi MAPTAM. Elles sont créées au niveau régional et présidées par le président du conseil régional. Leur objectif est de favoriser un exercice concerté des politiques publiques menées par les collectivités territoriales et leurs groupements. **La CTAP rend des avis sur les thèmes liés à l'exercice des compétences ainsi que sur les questions de délégation de compétences.**

La CTAP réunit le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux, les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants, ainsi que des représentants des groupements plus petits en fonction de leurs tailles et caractéristiques (un représentant des zones de montagne peut être convié). Le préfet de région participe aux réunions lorsque l'avis de l'État est requis.

La CTAP est organisée en commissions thématiques et se réunit sur proposition du président. Il est chargé de fixer l'ordre du jour des réunions mais chaque membre peut néanmoins proposer l'inscription à l'ordre du jour de questions complémentaires.

Les CTAP doivent aboutir à l'élaboration de Conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) et fixent les objectifs rationalisés à atteindre. L'article 6 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 établit le régime de ces conventions. Elles peuvent être révisées tous les trois ans mais ne peuvent excéder une durée de six ans. Elles comprennent, sur l'ensemble du territoire régional, les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes en la matière à l'ordre du jour de la réunion.

¹ « *L'intercommunalité culturelle : un État des lieux* » études du DEPS – Octobre 2008.

² Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³ « *Les jeux politiques de l'intercommunalité culturelle* » Emmanuel Négrier et Philippe Teillet, *l'observatoire Plus*, n° 34, décembre 2008.

- (2) Le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC)

Le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) a été créé par un arrêté du 18 février 2002. Il réunit, sous la présidence du ministre de la culture et de la communication, les représentants des directions de l'administration centrale, des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des associations d'élus locaux. Ce lieu d'échanges devait initialement devenir l'instance de référence de toutes les décisions de politique culturelle en contribuant à améliorer les relations entre les partenaires co-financeurs et en favorisant la construction de projets communs. Peu après sa création, le CCTDC est sorti du champ de la gouvernance culturelle avant d'y reparaître en 2008, sur demande des élus locaux et à l'initiative de Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication. Depuis, ces derniers y attachent une grande importance. La ministre de la culture et de la communication d'alors, Mme Aurélie Filippetti avait précisé devant votre commission le 10 Juin 2014 qu'elle souhaitait « *faire du CCTDC l'unique point d'entrée de la concertation* », en complémentarité avec d'autres instances telle que le Conseil national des professions du spectacle (CNSP).

La Fédération nationale des collectivités pour la culture s'est félicitée de la réactivation du CCTDC et exprimé que « *quels que soient les arbitrages à venir de la réforme territoriale et dans un contexte budgétaire d'autant plus tendu qu'une brutale baisse des dotations de l'État aux collectivités a été décidée, nous aurons plus que jamais besoin de cet espace de dialogue et de négociation* »¹.

C. UN MODÈLE D'ACTION CONFRONTÉ À SES LIMITES

1. Une redéfinition des moyens

a) L'éparpillement des aides et des objectifs

Le modèle de cofinancement actuel pose plusieurs problèmes déjà signalés dans le rapport remis par la commission Balladur le 6 mars 2009². Ce procédé couramment utilisé serait à l'origine d'un accroissement des dépenses publiques, d'une lenteur administrative et d'une dilution des responsabilités. **L'accumulation de payeurs joue en leur défaveur puisque la complexité du financement rend leur action difficilement lisible.** Au-delà, c'est toute l'action publique qui s'éparpille et perd en efficacité. La complexité touche également les porteurs de projets qui démarchent les différents niveaux de collectivités pour obtenir les subventions. Cependant, il est important de noter que beaucoup ont appris à fonctionner - stratégiquement - avec ces interlocuteurs qui, du fait du nombre, offrent une certaine pérennité financière au projet.

¹ Communiqué de la FNCC, le 27/08/2014.

² Comité pour la réforme des collectivités territoriales mise en place en 2009.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prenait en compte les conclusions du rapport Balladur en supprimant notamment la « clause de compétence générale ». Les compétences relatives au tourisme à la culture et au sport restaient partagées. Dans le domaine culturel, la pluralité des acteurs est une caractéristique indispensable à la diversité des propositions artistiques comme le souligne l'article 8 du projet de loi qui maintient la « clause générale de compétence » dans les trois mêmes secteurs d'intervention.

Le nouvel acte de la décentralisation a reposé la question des co-financements. Les acteurs publics suivent moins les projets qu'ils financent puisqu'ils accordent de petits montants à de nombreux projets. Le « rapport pour un redressement des finances publiques fondé la confiance mutuelle et l'engagement de chacun » remis au Président de la République le 16 avril 2004 par MM. Martin Malvy et Alain Lambert¹ suggère des évolutions de modèle. Le rapport recoupe plusieurs des problématiques signalées par la commission Balladur. L'éclatement des compétences limiterait « les possibilités d'arbitrage et de rationalisation », menant à une inflation des coûts de structures. Le rapport invite à introduire un seuil minimal de cofinancement de 25 % ainsi qu'une instruction commune des dossiers afin d'éviter les saupoudrages et dispersions d'aides. Ainsi, l'introduction de la notion de « chef de filât » dans le domaine culturel a acquis en crédibilité avec la proposition formulée à l'article 29 du projet de loi proposant la délégation d'une mission de service public par l'État à une collectivité territoriale.

Au-delà de l'aspect économique, la multiplication des acteurs publics prenant part à un projet culturel entraîne une complexification des objectifs. En effet, la circulaire ministérielle du 31 août 2010 relative aux labels et réseaux du spectacle vivant visait une avancée substantielle dans l'organisation de l'évaluation des structures publiques du secteur du spectacle vivant. Il y était question de conclure une convention d'objectifs pluriannuelle et multipartite pour sécuriser les financements des institutions. Or, le diagnostic du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) en 2013 a mis en évidence que les conventions sont généralement bilatérales. De nombreuses entreprises du spectacle vivant comptent donc autant de conventions qu'elles ont de financeurs publics associés. La complexité liée aux cofinancements dépasse la recherche de subvention et nuit également à la poursuite des objectifs.

¹ Rapport établi avec les Inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration.

b) Un impératif de réduction des dépenses pour l'État et les collectivités territoriales

Le Premier ministre Manuel Valls avait annoncé, lors de sa présentation de la nouvelle étape de décentralisation, la suppression de tous les conseils généraux à l'horizon 2021. Loin d'emporter l'adhésion, cette mesure devait participer à la réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros prévue entre 2015 et 2017. Il avait également annoncé que la baisse des dépenses des collectivités territoriales représenterait un cinquième de cette réduction, soit 10 milliards d'euros.

Face à ces mesures pour l'horizon 2015-2017, les dépenses culturelles ont commencé à être amputées par les premières coupes budgétaires. Le budget des collectivités territoriales en faveur de la culture s'établit à 665 millions d'euros dans les budgets primitifs votés pour 2014, contre 670 millions d'euros en 2013. M. Jean-François Collin, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication estime alors que « *des contraintes plus fortes sont à venir* ». **D'après les budgets prévisionnels, quatre régions devraient voir leur budget culture reculer de plus de 10 % sur un an**, et neuf autres conseils régionaux un abaissement des crédits culturels de moins de 10 %. La même source révèle que 59 % des 29 conseils généraux sondés en juin 2014 par l'association Culture & Départements (regroupant les directeurs de différentes agences culturelles territoriales), affichent une baisse des crédits accordés à la culture en 2014 par rapport à 2013. À l'inverse, neuf régions ont augmenté leur budget en faveur de la culture, de même que 23 % des départements. Au-delà des disparités financières d'un territoire à l'autre, une volonté politique en faveur de la culture permet un maintien du budget dédié. Ainsi le Nord-Pas-de-Calais, porté par l'ouverture du Louvre-Lens, a-t-il accordé 29,81 % de crédits supplémentaires à la culture.

M. François Pouthier, directeur de l'Institut départemental de développement artistique et culturel (Iddac) déclarait que « *si elle [la culture] disparaît du champ des collectivités, que l'État lui-même ne cesse pas de réduire son propre budget culturel, que les communes et les intercommunalités connaissent leurs premières difficultés, on peut craindre de graves conséquences dans un domaine culturel et artistique déjà bien précaire et fragilisé* ».

c) Le paquet Almunia

En 2011, la commission européenne a adopté le paquet « Almunia », successeur du paquet « Monti-Kroes » de 2005. « *Fondée sur le principe de la libre concurrence, cette législation interdit en principe les aides d'État à des opérateurs privés [dont les associations] dans la mesure où elles constitueraient une entrave à la concurrence* »¹. Le seuil de *minimis* des aides contrôlées est de

¹ « Paquet Almunia Les clés de lecture de la CPCA » – Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA).

500 000 euros sur trois ans pour les Services d'intérêt économique généraux - SIEG - (soit 166 000 euros par an). Sous ce seuil, les aides sont réputées ne pas fausser la concurrence.

Les collectivités sont en droit de verser une subvention - ou aide d'État - à condition d'établir un acte mandatant la structure culturelle. Dans cet acte doit être définie par la collectivité la mission de service d'intérêt économique général exercée par la structure bénéficiaire (une association par exemple). Or, il est complexe d'identifier et de définir quelle mission de service public exerce une association culturelle.

La subvention accordée étant conditionnée à l'exercice d'une mission de service public, il est nécessaire d'établir les critères de cette mission. Cependant, la notion de « compensation d'obligations de service public » est généralement étrangère aux activités des artistes et acteurs du milieu. Il est difficile de comptabiliser le travail artistique pour le rémunérer.

Face à ces difficultés et à l'insécurité juridique liée au paquet Almunia, le recours à la commande publique pour des activités exclusivement assumées par le secteur associatif n'a cessé de progresser. Les collectivités territoriales favorisent les appels d'offres aux subventions plutôt que de risquer une sanction européenne pour distorsions de concurrence.

Votre rapporteure pour avis restera vigilante concernant les problématiques que le paquet Almunia pourrait susciter dans le domaine culturel, déjà mises en évidence par le groupe de travail de votre commission¹ en 2012.

2. Une redéfinition des acteurs

a) Le rôle de l'État et des DRAC

L'État est investi dans le domaine culturel au travers de plusieurs de ses ministères (diplomatie culturelle avec le ministère des affaires étrangères et du développement international, éducation artistique avec le ministère de l'éducation nationale,...). Le ministère de culture et de la communication constitue l'acteur principal des politiques culturelles depuis sa création. **Même s'il ne pèse que pour un quart du budget public total de la culture, il reste un interlocuteur crucial dans le dialogue culturel.** Ce dialogue passe notamment par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), installées depuis les années 1970 dans chaque région pour assister les élus dans l'élaboration des politiques culturelles. Des conseillers patrimoniaux et experts dans chaque compétence du ministère s'y trouvent pour « *animer l'action de l'État en matière culturelle, [de] veiller à assurer la cohérence au niveau*

¹ Note de synthèse (avril 2012) « De l'influence du droit communautaire sur le financement des services culturels par les collectivités territoriales » par M. Vincent Eblé, président du groupe de travail sur l'influence du droit communautaire sur le financement des services culturels par les collectivités territoriales.

régional des interventions publiques dans le développement culturel »¹. Le statut des DRAC est défini par deux décrets de 1977 et 1986 les plaçant sous l'autorité des préfets de région et de département. Leur poids a été renforcé par la loi du 6 février 1992 et le décret du 1^{er} juillet 1992 relatifs à la déconcentration.

Au travers de son action, centrale et régionale, l'État préserve plusieurs de ses missions originelles :

- L'État est gardien de la légalité

Bien que la culture soit un secteur assez peu règlementé, la création, la circulation des œuvres, la protection du patrimoine n'échappent pas à toute réglementation. Autant de normes nationales qui doivent être appliquées sur le territoire entier ainsi qu'éventuellement à l'étranger. Les lois culturelles visent souvent à développer ou protéger des secteurs, c'est par exemple le sens des normes en matière patrimoniale et le contrôle scientifique et technique exercé par l'État. Le rôle de l'État est notamment crucial dans la défense de l'exception culturelle, tant à l'échelle de l'Union Européenne que dans la négociation du traité transatlantique.

- L'État gestionnaire

Le ministère de la culture et de la communication assure la tutelle de nombreux établissements culturels. À côté des institutions culturelles municipales ou départementales existent des institutions nationales dont l'État est gestionnaire. Le cas des écoles d'art illustre le décalage qui peut exister du fait de statuts et de modalités de gestion différant entre les dix établissements nationaux et les trente-cinq écoles territoriales. Ainsi, la responsabilité de l'État est-elle sollicitée au-delà de ses propres établissements dès lors que des disparités nationales handicapent un secteur.

- L'État redistributeur

La « prestation de service » conduit à rigidifier les dépenses et à les concentrer sur des établissements parisiens. Le rôle de l'État est de veiller à l'équité entre les territoires, notamment au travers de l'action des DRAC. Les aides vont aux collectivités territoriales (notamment au travers de contrats conclus avec celles-ci), à des associations, organismes culturels et marginalement à des individus (bourses, achats d'œuvre à des artistes...). L'État doit aussi veiller au dialogue et à l'égalité entre les collectivités et les territoires.

- L'État animateur

À ce titre, il participe et veille à coordonner, normaliser, expertiser et planifier les politiques publiques culturelles. Ainsi, l'État veille à l'aménagement culturel du territoire, et est en charge des nominations. Au nom de la défense de l'intérêt général et afin de garantir l'égal accès de tous

¹ Article 1^{er} du décret du 14 mars 1986

à la culture, il assure l'expertise (inspecteurs généraux et conseillers des DRAC), l'évaluation, la documentation et l'information (bases de données, formations) et met en place les outils de développement structurant la vie culturelle.

La ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, rappelait récemment que la réforme ne concernait que la « *délégation possible de compétences, et non pas un transfert* » et s'étonnait de la crainte du milieu culturel, rappelant qu'« *aucun transfert de personnels des DRAC vers les collectivités territoriales n'est à l'ordre du jour, tout au plus s'agira-t-il de mises à disposition* ». Néanmoins, on assiste depuis quelques temps à la baisse des moyens des DRAC laissant certaines dans l'incapacité d'assumer leur compétence, par exemple dans le cas de la maîtrise d'ouvrage. Cette compétence a été restituée aux propriétaires mais certaines petites collectivités ne bénéficient pas de l'expertise nécessaire pour l'assumer. La DRAC est alors essentielle pour exercer cette mission, à condition qu'elle en ait les moyens financiers et humains.

De nombreuses personnes auditionnées par votre rapporteure pour avis ont d'ailleurs insisté sur le rôle incontournable des DRAC, « échelon déconcentré » du ministère de la culture et de la communication. Elles emploient environ 2 400 agents sur un total de 30 700 emplois, et gèrent des budgets allant de 109 millions d'euros pour l'Île-de-France à 14,3 millions d'euros pour le Limousin.

Leur action s'organise autour de pôles au sein de chaque DRAC :

- le pôle patrimoine comprend un service archéologie, un service des monuments historiques, un autre dédié à l'architecture ;
- le pôle création, dont le conseiller suit des sujets très divers tels que musique, danse, théâtre et spectacles, arts plastiques, livre et lecture ;
- le domaine des industries culturelles étant parfois partagé entre deux régions.

Enfin, les DRAC ont des fonctions plus transverses lorsqu'elles agissent en faveur du développement territorial ou de l'éducation artistique et culturelle.

b) La redéfinition du rôle des régions

Afin de continuer à assumer ses missions tout en laissant plus de place aux collectivités, **l'État a eu recours à la contractualisation** pour coordonner l'action des services de l'État avec les régions sur de grands projets culturels. **Les contrats de partenariats État-région (CPER)** se sont développés autour de trois axes :

- compétitivité et attractivité des territoires ;
- développement durable et préservation de l'environnement ;
- cohésion sociale et territoriale.

Le ministère de la culture et de la communication s'est inscrit dans cette démarche avec des contributions des programmes Patrimoines, Création, Transmission des savoirs et démocratisation de la culture et Livre et industries culturelles (175, 131, 224, 334). Ils s'appliquent notamment à la construction d'équipements culturels (59,6 millions d'euros pour les bibliothèques et médiathèques) et à l'entretien du patrimoine. **360 millions d'euros ont ainsi été engagés par le ministère de la culture et de la communication dans les CPER 2007-2013.**

Au-delà de ces contrats avec l'État, les régions ont mis en œuvre une politique volontariste et cohérente. La région agit dans la sphère culturelle au regard de ses compétences d'attributions : aménagement du territoire, développement économique et attractivité territoriale, accès des jeunes et jeunes adultes à la culture et valorisation des cultures régionales. **La récente étude de l'IGAC¹ démontre que les régions ont su intégrer la culture au sein de leur stratégie d'ensemble.** Véritable atout de développement, elle « est une source de plus-value pour la société toute entière » et « dans tous les secteurs de l'économie : un effet levier sur le PIB et l'emploi, une matière première pour la créativité économique et un formidable outil de promotion pour le développement touristique. Le développement culturel participe à l'attractivité de notre territoire et il est indissociable des enjeux éducatifs et environnementaux »². Si les politiques culturelles des régions s'adaptent évidemment à leur histoire et à leur territoire, de grandes tendances se dégagent. Ainsi, les festivals retiennent l'attention et les financements des régions. Les industries culturelles sont également soutenues : livre, audiovisuel, numérique... Les régions s'investissent fortement dans le cinéma au point d'en faire, dans certains cas, une spécialité. **L'interlocuteur privilégié de l'industrie audiovisuelle sur le territoire est souvent devenue la région** : en 2013, 113 millions d'euros sont dépensés en faveur du septième art, soit quasiment autant que pour le patrimoine (125 millions d'euros).

L'envergure prise par les régions se mesure à l'aune d'exemples comme celui de la Bretagne et du Pacte d'avenir, voté par le conseil régional le 12 Décembre 2013 et signé par l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault, avec le président de la région Bretagne, Pierrick Massiot et le préfet de Région Patrick Strzoda. Ce texte mentionne une « gouvernance partagée » entre l'État et la région et une « délégation de compétence possible » prévues par une convention spécifique consacrée à la culture sur la période 2014-2020. Le soutien aux industries créatives et culturelles est l'un des axes majeurs de développement pour la Bretagne.

¹ « Analyse des interventions financières et des politiques culturelles en région », Phase 2, 2013, n°2014-16, Inspection Générale des Affaires Culturelles, ministère de la culture et de la communication.

² Extrait du rapport annexé au budget primitif 2014 de la région centre, cité par le rapport de l'IGAC cité ci-dessus.

Cependant, ni le ministère de l'intérieur, ni celui de la culture et de la communication n'ont été en mesure de fournir à votre rapporteure pour avis des informations relatives à la délégation de compétence évoquée dans le domaine de la culture par la région Bretagne.

Seul le bilan du volet culturel des mesures d'urgence figurent sur le site du ministère de la culture et de la communication.

Bilan des mesures d'urgence du pacte d'avenir en Bretagne

Dans le cadre du **Pacte d'avenir pour la Bretagne** signé en décembre 2013, **92 opérations** ont été programmées par la Direction régionale des affaires culturelles de Bretagne au titre du volet « **mesures d'urgence** ». À ce jour, **68 projets** ont été engagés pour un montant de 1,3 million d'euros, **soit 76 % de l'enveloppe initiale**.

Sur le volet Patrimoine

- **Patrimoine monumental** : de nombreuses actions de travaux d'entretien et rénovations dont :

- la restauration des deux retables du chœur de l'église Notre-Dame de Lampaul-Guimiliau (29)

- la réfection du mur d'enclos de l'ancienne église d'Henvic (29)

- **Patrimoine architectural** : le Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine de Morlaix

- **Patrimoine archéologique** : le Centre d'interprétation du patrimoine archéologique de Carhaix

- **Musées** : 13 projets

Sur le volet Création et diffusion artistique et éducation artistique

- **L'atelier culturel, scène de territoire pour le cirque de Landerneau** :

Résidence de création et de diffusion de la compagnie Est Ouest (arts de la piste) pour son spectacle « Le Vol Suspendu » et actions d'éducation artistique

- **Le Fourneau, centre national des arts de la rue de Brest** :

Diffusion sur le site des Abattoirs Gad à Lampaul-Guimillau du spectacle chorégraphique « Transports Exceptionnels » de la compagnie Beau Geste. Résidence de création de la compagnie de théâtre forain Annibal et ses éléphants au collège de Commana.

- **Théâtre du Pays de Morlaix, scène de territoire pour le théâtre** :

Diffusion dans plusieurs communes de Morlaix Communauté du spectacle « Nature morte dans un fossé » par la compagnie théâtrale Groupe Vertigo. Diffusion dans plusieurs collèges de Morlaix Communauté du spectacle « Le théâtre c'est (dans ta classe) » de la compagnie La petite fabrique de dépaysement.

- **Très Tôt théâtre, scène conventionnée pour l'enfance et la jeunesse de Quimper** :

Ateliers de préparation du spectacle chorégraphique participatif « La répercutante de l'Ouest » par la compagnie Arcosm dans plusieurs communes du Finistère.

Résidence de création en milieu scolaire de la compagnie théâtrale L'atelier Bonnetaille.

- Le Strapontin, scène de territoire pour les arts du récit de Pont-Scorff :

Résidence de création du spectacle « Je n'ai pas peur » de la compagnie de marionnettes Tro Héol dans trois écoles élémentaires du Pays Pourlet (Pays du Roi Morvan) à Lignol, Persquen et Locmalo.

Diffusion du spectacle musical « Panique au Bois Béton » par l'ensemble Soul Béton à Gourin et Guéméné (3 représentations scolaires)

- Association Danse à tous les étages (Rennes et Brest) :

Sur la saison 2014/2015, l'association a notamment mis en place, dans le cadre du Résodanse (au bout du monde !), une résidence de territoire autour de l'artiste Julie Nioche, dont la compagnie (implantée à Nantes) est conventionnée par le Ministère de la culture et de la communication. Cette résidence se déploiera sur plusieurs lieux : le Vallon à Landivisiau, où a été donné le 14 novembre le coup d'envoi de la première saison culturelle de la scène de territoire ; la Maison Pour Tous de Penhars à Quimper ; la ville de St-Pol-de-Léon, le Mac Orlan à Brest.

- Association A domicile autour de la danse contemporaine (Guissény, 29) :

Deux ateliers de pratique chorégraphique, au premier semestre 2014. Ces ateliers ont fait l'objet d'une restitution publique lors du festival A domicile autour de la danse contemporaine, le 6 septembre 2014.

Groupement associatif SEW (Théâtre de l'Entresort, Cinéma La Salamandre, Wart) :

Soutien à deux projets de résidence.

Sur le volet Éducation artistique et culturelle

Le Pacte d'avenir pour la Bretagne a permis, par des moyens accrus, de mobiliser plusieurs partenaires culturels qui ont accepté de porter des projets ambitieux d'éducation artistique et culturelle en partenariat avec des écoles, des collèges et des lycées du territoire concerné.

Ce sont 14 structures des domaines du spectacle vivant, des arts plastiques, du cinéma et un musée qui se sont engagés. 4 services éducatifs, 12 projets - 7 résidences de création avec un volet éducatif important, 5 ateliers de pratique artistique - ont été soutenus.

6 écoles, 11 collèges et 3 centres de loisirs ont bénéficié de ces actions.

Sur le volet Industries culturelles

- Sensibilisation à la lecture - Lutte contre l'illettrisme

La Direction régionale des affaires culturelles de Bretagne a missionné l'établissement public « Livre et lecture en Bretagne » pour la mise en place, avec les médiathèques et les professionnels du territoire, de projets de sensibilisation à la lecture qui visent à combattre l'éloignement vis-à-vis de l'écrit. Comme exemple, la résidence de Frédérique Niobey sur le Pays de Morlaix.

Toutefois, la communication du ministère a porté, le vendredi 5 décembre 2014, sur un accord État-Région sur la culture, avec un guichet unique pour les aides et subventions prévu dès 2015, anticipant ainsi la mise en œuvre de l'article 29 du présent projet de loi.

La création d'un conseil des collectivités pour la culture en Bretagne (3CB) soulève plusieurs interrogations quant à l'articulation avec les collectivités territoriales et la conférence territoriale de l'action publique qui devrait voir le jour en 2015.

c) Les départements conservent une place d'intermédiaire

L'action des départements en matière culturelle reste importante, notamment dans les domaines de la lecture publique - avec les bibliothèques départementales de prêt - et les archives. Malgré un exercice de la compétence culturelle cohérente avec ses fonctions sociales et solidaires, les départements voient leur investissement fléchir en la matière. Conséquence de l'accroissement des dépenses sociales en raison de la crise structurelle que connaît notre pays, la marge de manœuvre des départements a diminué. Ramenée de 2,1 % du total de leurs dépenses en 2010, contre 2,4 % en 2006, la part consacrée à la culture a encore baissé en 2013, atteignant un record de faiblesse avec 1,4 % avant de remonter légèrement semble-t-il en 2014 (1,7 %). L'écart se creuse encore entre les départements : la dépense culturelle de la Seine-et-Marne représente 4,63 euros par habitant contre 50,11 euros dans le Rhône.

L'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux et « Culture & Départements » revendiquent « *la prise en compte de la responsabilité sociétale des départements, à l'intersection de leurs politiques culturelles et sociales, au service des habitants des territoires* »¹. Pourtant, le champ d'action des départements pourrait rétrécir au regard de l'attribution de certaines compétences des métropoles. Le département sera avec la loi MAPTAM autorisé à transférer à la métropole - à son initiative ou sur la demande de cette dernière - sa compétence en matière de gestion des musées départementaux².

d) La montée en puissance des métropoles

La loi MAPTAM a prévu la création de 14 métropoles d'ici à 2016 : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse³. Celles-ci sont toutes dotées d'une compétence culturelle en matière de construction, d'aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements

¹ Extrait du texte présenté et discuté lors des troisièmes Assises nationales des Directeurs des affaires culturelles (les 9 et 10 octobre à la Plaine Saint-Denis).

² Article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales créé par la loi du 27 janvier 2014, Article 47.

³ Les articles 43 à 53 de la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

culturels et socioculturels en application de l'article L.5217-2 du CGCT. Paris, Marseille et Lyon bénéficient d'un traitement particulier avec pour le premier la création d'un EPCI dans le cadre du « Grand Paris ». Marseille voit fusionner six intercommunalités au sein de sa métropole et **Lyon devient une collectivité à part entière au sens de l'article 72 de la Constitution, ce qui lui donne la clause de compétence générale, en lieu et place du département du Rhône sur son territoire.**

Cette montée en puissance des métropoles comporte néanmoins des interrogations. M. Philippe Laurent, ancien président de la FNCC, estimait que l'« *on se dirige vers des confrontations nocives entre les régions, qui promeuvent une vision nationale fédéraliste et veulent s'arroger tout ou partie du rôle des DRAC sur les territoires, et les métropoles. Celles-ci ne changeront pas radicalement la donne mais les grands équipements culturels ne sortiront que renforcés par leur création* ».

e) Communes et intercommunalité

Les communes ne fonctionnent plus individuellement aujourd'hui. Leur regroupement a été entériné et accéléré par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales. Cette loi impose le rattachement de toutes les communes à des structures intercommunales. Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), il y avait, au 1^{er} janvier 2013, 614 communes isolées contre 49, un an plus tard. Quarante et une se situaient en petite couronne parisienne et seront intégrées dans la métropole du Grand Paris en 2016. Quatre îles composées d'une commune demeurent isolées (Bréhat, Sein, Yeu et Ouessant).

On recensait, au 1^{er} janvier 2014, 2 145 EPCI à fiscalité propre dont, 1 903 communautés de communes, 222 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines, quatre syndicats d'agglomération nouvelle, une métropole (Nice-Côte-d'Azur). Le regroupement urbain est réellement devenu l'un des outils des politiques publiques. Il vise notamment à prévenir l'isolement de certaines communes et le « délaissement » qui peut en découler, en particulier sur le plan culturel.

D'après l'inspection générale des bibliothèques¹, en 2008, 18 % des EPCI urbains (communautés urbaines et communautés d'agglomération) ayant pris une compétence culturelle ne l'exerçaient pas. A l'inverse, 7 % intervenaient dans le domaine culturel sans avoir pris cette compétence. D'après les chiffres présentés par l'ADCF en février 2014, **plus de 75 % des EPCI urbains interviennent dans le domaine culturel**, la grande majorité modifiant l'action municipale antérieure ou développant une action dans de nouveaux domaines. L'intervention est majoritairement dirigée vers l'éducation artistique et culturelle, la lecture publique et le spectacle vivant. Les enseignements artistiques étaient identifiés, en 2008, comme un domaine clef de la compétence culturelle communautaire.

¹ Rapport n° 2013-007, novembre 2013, « Les bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement ».

3. La position de votre commission : quels objectifs pour la décentralisation culturelle ?

a) Pour une action publique efficace et plus lisible

Votre commission se félicite du maintien de la compétence partagée dans le domaine de la culture. L'article 28 du présent projet de loi répond ainsi au souhait de l'ensemble des associations d'élus locaux qui, lors de la table ronde du mercredi 29 octobre 2014, ont rappelé avec force l'importance de préserver la clause de compétence générale dans le domaine culturel. La grande liberté offerte par la loi jusqu'à aujourd'hui a permis aux collectivités territoriales de s'approprier le champ culturel en développant une offre capable de répondre à la diversité de leurs territoires.

Votre rapporteure pour avis regrette toutefois que des perspectives plus claires sur la répartition des compétences n'aient pas été proposées dans le cadre de la réflexion conduite par le présent projet de loi. En effet, **la lisibilité de l'action publique ne semble pas avoir été une des priorités du Gouvernement en matière culturelle.** Bien des sujets auraient pu faire l'objet d'une analyse mettant en évidence le rôle clé de certaines collectivités territoriales ou groupements de collectivités.

La décentralisation des **enseignements artistiques**, dont la situation est décrite plus haut, en est un exemple. **Votre rapporteure estime que la région et l'intercommunalité constituent dans ce domaine des niveaux d'action incontournables pour les années à venir.** Les industries culturelles et créatives figurent également parmi les secteurs qui auraient pu être appréhendés de façon plus rationnelle. La demande formulée par l'Association des régions de France (ARF) d'une compétence exclusive dans ce domaine n'a pas trouvé de réponse. **Il eut été également utile de rappeler, à l'occasion de ce texte relatif aux compétences, le rôle de l'État** dans ce mouvement de décentralisation et la particularité de son action dans un contexte de montée en puissance des collectivités territoriales.

Mais beaucoup d'incertitudes existent et empêchent une projection claire de la répartition des rôles de chacun dans la décision et la mise en œuvre de l'action publique. Elles sont évidemment liées au contexte budgétaire qui risque de mener spontanément à une nouvelle répartition des rôles entre collectivités territoriales. Elles dépendent également de la nouvelle organisation territoriale qui favorise la montée en puissance des régions et des métropoles.

Enfin votre commission regrette que beaucoup de sujets propres à la culture aient été éludés en amont de l'examen de ce projet de loi alors que des réflexions sont en cours depuis plusieurs mois dans le cadre de la préparation d'un projet de loi sur la liberté de création, l'architecture et les patrimoines. Comment ne pas s'alarmer en découvrant ainsi, à titre d'exemple, que l'avant-projet de loi en question, dont votre commission n'a jamais reçu aucune version, comporte un article 12 qui consacre

Dans un contexte aussi flou et incertain, votre commission a estimé qu'il était trop tôt pour figer le rôle des collectivités territoriales en matière culturelle. Aussi préfère-t-elle inciter ces dernières à engager une réflexion **en fixant une clause de rendez-vous dans les domaines qui semblent d'ores et déjà propices à la désignation d'un chef de file** : lecture publique, industries culturelles et créatives, enseignements artistiques et enseignement supérieur culturel.

C'est pour la même raison qu'elle estime injustifié de prévoir la possibilité d'une automaticité de transfert de la compétence relative aux musées territoriaux, des départements aux métropoles. Cette possibilité est prévue à l'article 23 du présent projet de loi qui dispose qu'à défaut d'une entente sur une convention de transfert ou de délégation de compétences dans au moins trois des sept domaines listés, la compétence muséale des départements sera automatiquement transférée. Le choix de cette compétence, dont le transfert constitue aujourd'hui une simple faculté depuis l'adoption de la loi MAPTAM, soulève la perplexité de votre commission. Rien ne justifie ce choix par rapport à d'autres équipements culturels tels que les bibliothèques. C'est d'ailleurs en ce sens que votre rapporteure pour avis a été saisie de demandes d'amendements visant à élargir le transfert aux compétences relevant de la lecture publique. Mais pourquoi fixer aujourd'hui une telle répartition des compétences sans avoir mené au préalable une réflexion globale, dans le domaine de la culture, pour déterminer la logique devant guider une répartition des compétences claire, lisible et efficace pour le citoyen et les territoires ?

D'ailleurs cette réflexion ne peut être menée sans prendre en compte d'autres champs, dépassant la compétence culturelle stricte. La dimension numérique illustre parfaitement la nécessité d'une telle approche globale. La lecture publique, évoquée précédemment, est évidemment concernée.

Pour mieux accompagner les collectivités dans la transition des bibliothèques et médiathèques traditionnelles vers le numérique, l'État a ainsi fait évoluer en 2012 le concours particulier pour les bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation, pour mobiliser une partie plus significative des crédits et les adapter aux enjeux du numérique. La plus large ouverture de ce dispositif aux opérations d'investissement dans les domaines de l'informatique et du numérique permet le développement d'infrastructures nécessaires à la diffusion de ressources numériques et à la mise en place de services numériques dans les bibliothèques territoriales. Cette évolution a rencontré un net succès puisque le montant des dotations de l'État du concours particulier consacrées aux dépenses informatiques et numériques (enveloppes régionales) est passé de 5,3 millions d'euros en 2012 à 7,4 millions d'euros en 2013.

Concernant les villes les plus importantes, notamment les grandes métropoles régionales, le programme des bibliothèques numériques de référence vise à mettre en place de grands équipements capables de proposer

au public des services, des ressources et des collections de premier plan. Le projet a également rencontré un fort succès auprès des collectivités territoriales puisque treize bibliothèques numériques en réseau (BNR) ont été labellisées (Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Moulins, Nîmes, Orléans, Rennes, Roubaix, Rouen, Sillon lorrain, Valenciennes, ...) et qu'une vingtaine de projets au total sont en cours.

Votre rapporteure pour avis estime qu'il est du devoir des collectivités territoriales de s'entendre pour définir de façon objective et réfléchie les critères devant permettre de rationaliser l'action publique culturelle au sein des différents territoires. L'objectif d'efficacité, comme celui de la réduction des coûts, devrait intervenir dans les choix des collectivités territoriales. En outre, **l'efficacité de l'action publique constitue un objectif valable tant du point de vue des citoyens que des administrations.** Cette double approche de la question mérite d'être prise en compte, **ce qui ne semble pas être le cas de l'article 29 instaurant la possibilité de prévoir un guichet unique pour l'instruction et la gestion des aides et subventions.** En effet, comment imaginer qu'une convention puisse prévoir suffisamment dans le détail les modalités de la délégation de compétences pour que le délégant se dessaisisse totalement du dossier ? Il semble difficile de considérer que des collectivités territoriales, dont l'action culturelle est intimement liée à leur identité, vont déléguer leur pouvoir de sélection à une autre administration sans suivi ou contrôle des décisions prises par le délégataire.

Ceci est d'autant plus improbable qu'au cours des trente années de décentralisation, les collectivités, comme l'État, ont su développer des compétences très pointues au sein de leurs personnels. L'expertise ainsi développée s'est appuyée sur une connaissance extrêmement fine des besoins et des territoires. Aussi l'utilité de l'article 29 laisse-t-il dubitatif en matière d'économies d'échelle, argument développé par le Gouvernement dans l'étude d'impact associée au présent projet de loi. **Si la simplification peut être valable pour le citoyen et les acteurs culturels devant formuler des demandes d'aides et de subventions, elle est beaucoup moins évidente pour les administrations concernées.**

b) L'exercice d'une responsabilité collective

Sensible aux inquiétudes - désengagement brutal, abandon de pans entiers de la culture - formulées par les associations ou syndicats ayant développé une argumentation en faveur d'une compétence culturelle « obligatoire et partagée », **vos rapporteure pour avis n'a pas jugé possible ni opportun de consacrer législativement cette approche.** Cette dernière ne lui paraît compatible ni avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ni avec la situation économique de la France obligeant aujourd'hui les élus à effectuer des choix douloureux pour faire face à la dégradation des finances publiques.

L'obligation ne peut donc être appréhendée au niveau de chaque collectivité territoriale. En revanche, le concept de « l'obligation collective » paraît plus cohérent avec l'organisation territoriale dessinée depuis la loi MAPTAM. Il serait d'ailleurs plus juste de retenir la notion de **responsabilité collective** : il est de la responsabilité des collectivités territoriales et de l'État de veiller ensemble à la continuité globale des politiques culturelles sur l'ensemble du territoire. C'est de cette façon qu'il devient possible de replacer l'intérêt des citoyens, l'objectif de la démocratisation culturelle et le rôle de la culture au cœur de l'action publique et non plus en fonction de l'intérêt économique, social ou politique de chacun.

Ce rôle pourrait être confié à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Créée par la loi MAPTAM dans un cadre du maintien de la clause de compétence générale, cette instance peut aujourd'hui susciter des interrogations. Pourtant son rôle prend une dimension particulièrement intéressante dans le cadre de la gestion des compétences partagées dont celle de la culture. En effet, la CTAP est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Quel meilleur cadre pour une réflexion concertée de la compétence culturelle ?

Certains s'interrogent - à juste titre - sur la place de l'État en son sein, sur la présidence exercée par le président du conseil régional ou sur la juste représentation de chaque niveau de collectivité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les moins peuplés. Ses questions relèvent néanmoins davantage de la compétence de la commission des lois saisie au fond du présent projet de loi. En revanche, votre commission estime nécessaire de donner tout son sens à cette instance en précisant - sans inventer de nouvelle structure ni de nouveaux outils - dans le contexte de la présente réforme territoriale, comment elle peut utilement accompagner les politiques publiques culturelles.

La CTAP pourrait fonctionner de la manière suivante en matière culturelle :

- elle devrait se réunir au moins deux fois par an ;
- le représentant de l'État, garant de l'équité et la continuité, serait obligatoirement présent ;
- elle pourrait élaborer un schéma territorial sous forme de convention, et ainsi proposer l'organisation négociée d'une répartition souhaitable des compétences. Celle-ci pourrait *in fine* donner lieu à des délégations de compétence ou à des guichets uniques.

La liberté de chaque collectivité serait garantie mais les retraits dans certains domaines, qu'elle permet, devraient nécessairement être pris en compte et étudiés dans le cadre de ses travaux. Seraient pris en considération tous les territoires, afin de rassurer les élus et acteurs des territoires

péri-urbains et ruraux qui ont le sentiment d'être délaissés progressivement face un mouvement ascendant des compétences qui provoque un éloignement des centres de décision par rapport au citoyen : les communes tendent vers l'intercommunalité, les départements vers les métropoles ou les régions, les régions changent de dimension, et l'État doit tenir compte du cadre européen. L'approche doit être territoriale, en partenariat avec l'État, et tenir compte de la diversité des territoires, des bassins de vie, des besoins et des profils des populations concernées.

II. LES COMPÉTENCES SCOLAIRES

A. LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE ÉDUCATIVE A ABOUTI À UNE RÉPARTITION CLAIRE ET LISIBLE DES COMPÉTENCES

1. Une répartition des compétences lisible et globalement satisfaisante

a) *L'éducation demeure une compétence de l'État à laquelle les collectivités sont associées*

Plus qu'une compétence partagée *stricto sensu*, **l'éducation constitue une compétence de l'État à l'exercice de laquelle les collectivités territoriales sont associées**, au sens de l'article L. 211-1 du code de l'éducation. Il dispose en effet que « *l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public* ».

Le rôle prépondérant de l'État en matière d'éducation découle du bloc de constitutionnalité. Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose en son treizième alinéa que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.* »

La répartition des compétences est organisée selon un principe simple : l'État est seul responsable de l'organisation pédagogique. Il définit les voies de formations, les programmes nationaux et le contenu des enseignements et certifie les connaissances et les compétences par la délivrance des diplômes nationaux, des grades et des titres. L'État a également la charge du recrutement, de la gestion et de la rémunération du personnel enseignant, de l'administration et de l'inspection ainsi que du personnel exerçant dans les établissements secondaires et ne relevant pas du département ou de la région.

Les compétences en matière pédagogique relevant exclusivement de l'État, l'article L. 211-8 précise que les « *dépenses de fonctionnement à caractère directement pédagogique* » sont à sa charge, notamment la fourniture des manuels scolaires dans les collèges et les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) ainsi que les dépenses « *afférentes aux ressources numériques, incluant les contenus et les services, spécifiquement conçues pour un usage pédagogique* ». Enfin, l'article L. 211-1 fixe pour mission à l'État la répartition des moyens consacrés à l'éducation « *afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public* » ainsi que le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives.

b) La décentralisation a fait des collectivités territoriales des acteurs à part entière du système éducatif

Depuis « l'acte I » de la décentralisation, les collectivités territoriales sont associées de façon croissante au fonctionnement du service public de l'éducation, essentiellement par la prise en charge des conditions matérielles de l'enseignement et de l'investissement.

Le rôle croissant des collectivités territoriales en matière d'éducation se traduit par la prise en charge d'un quart environ de la dépense intérieure d'éducation en 2013¹.

(1) Une responsabilité de longue date des communes en matière d'enseignement public du premier degré

La compétence de la commune en matière d'enseignement public du premier degré est fixée notamment depuis la loi « Goblet » du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire. La loi Goblet met à la charge des communes : l'établissement des écoles, la maintenance des bâtiments, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des gens de service ainsi que le logement des instituteurs. Ces dispositions sont reproduites à l'article L. 212-5 du code de l'éducation.

En application de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, la commune « a la charge des écoles publiques. » Propriétaire des locaux, la commune assure leur entretien et prend en charge les dépenses de fonctionnement, à l'exception des droits de reprographie à usage pédagogique. La commune recrute, rémunère et gère également les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), qui sont soumis à l'autorité hiérarchique du chef d'établissement pendant leur service dans les locaux scolaires. La création et l'implantation des écoles et classes relèvent d'une délibération du conseil municipal après avis du préfet, comme le prévoit l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales. Depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le conseil municipal détermine le ressort des écoles publiques et y affecte les élèves.

Le maire peut autoriser l'utilisation des locaux de l'école à des fins extra-scolaires, tant que celles-ci sont compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service. La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République précise que ces activités doivent respecter les principes de neutralité et de laïcité. Une délibération du conseil municipal peut également créer une caisse des écoles, qui vise à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

¹ Le coût de l'éducation en 2013. Évaluation provisoire du compte. Note d'information n° 37 de novembre 2014 de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

(2) L'enseignement secondaire public relève du département et de la région

Les lois « Defferre » n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et n° 83-663 du 22 juillet 1983 attribuent la responsabilité de la construction, des grosses réparations et du fonctionnement des collèges au département. Parallèlement, dans la logique des « blocs de compétences », la région reçoit des compétences identiques pour les lycées ainsi que les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA), les lycées maritimes et les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA).

Ces compétences sont essentiellement :

- la charge de « la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement » des établissements (art. L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation), dont les locaux étaient mis à disposition de la collectivité de rattachement ;

- l'établissement du programme prévisionnel des investissements (PPI) qui fixe « la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves » (art. L. 214-5 du code de l'éducation).

La loi du 13 août 2004 a étendu les responsabilités confiées à la région et au département, notamment par :

- le transfert à titre gratuit de la **pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)** à la collectivité de rattachement (art. L. 213-3 et L. 214-7) ;

- le transfert des **compétences en matière d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique**, à « l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves » (art. L. 213-2 et L. 214-6) ;

- le transfert des responsabilités en matière de recrutement, de rémunération et de gestion des **personnels techniciens, ouvriers et de service** (TOS) affectés dans les établissements (art. L. 213-2-1 et L. 214-6-1) ;

- enfin, le conseil général délimite, dans le cadre du PPI, les **secteurs de recrutement des collèges** sous sa responsabilité, l'affectation des élèves demeurant du ressort de l'État (art. L. 213-1).

En matière de transports scolaires, la loi du 22 juillet 1983 confie au département la responsabilité de leur organisation pour l'ensemble des élèves en dehors des périmètres de transports urbains. Dans ces périmètres, le transport scolaire relève de l'autorité organisatrice, qui est la commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Depuis la loi du 13 octobre 2004, les transports scolaires en Île-de-France sont organisés par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

Enfin, la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République porte diverses dispositions visant notamment à :

- préciser les modalités de prise en charge des dépenses informatiques. Si les ressources numériques « *spécifiquement conçues pour un usage pédagogique* » (art. L. 211-8) sont à la charge de l'État, la maintenance est du ressort de la collectivité compétente ;

- préciser les conditions d'utilisation des locaux et équipements scolaires des EPLE en dehors du temps scolaire (L. 213-2-2 et L. 214-6-2, ainsi que L. 212-15 pour les écoles) ;

- impliquer davantage les collectivités dans la gouvernance des établissements, en renforçant leur représentation dans le conseil d'administration de l'EPLE (art. L. 442-1), en les associant à la signature du contrat d'objectifs de l'établissement (art. L. 442-8) ainsi que du projet éducatif territorial, qui constitue le cadre d'organisation des activités périscolaires (art. L. 551-1).

(3) La région est consacrée comme échelon de pilotage et de planification

Les lois de décentralisation ont confié à la région un rôle stratégique de planification et de pilotage en matière éducative, qui est lié à ses responsabilités en matière de formation professionnelle et d'enseignement supérieur.

À la différence du collège unique, l'enseignement secondaire du second degré se caractérise par une diversité des filières et des formations. Il est ainsi logique que la région, qui a la charge des lycées et des établissements de même niveau, soit responsable de la planification des formations.

Il appartient au conseil régional d'établir le schéma prévisionnel des formations pour l'ensemble de l'enseignement secondaire, en tenant compte des orientations nationales et après consultation des conseils généraux (art. L. 214-1). Ce schéma détermine les programmes pluriannuels d'investissements (PPI) élaborés aussi bien par le conseil régional que par les conseils régionaux pour les établissements relevant de leur compétence (art. L. 213-1 et L. 214-5) ainsi que les formations offertes par les établissements privés sous contrat (art. L. 442-6).

La place éminente de la région dans la planification des formations s'appuie également sur ses responsabilités en matière de formation professionnelle et d'orientation, réaffirmées par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

En application de l'article L. 214-12, la région « *définit en lien avec l'État et met en œuvre le service public régional de l'orientation tout au long de la vie professionnelle* » et « *est chargée de la politique régionale d'apprentissage et de*

formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ». Le conseil régional élabore ainsi le document stratégique que constitue le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), qui remplace le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF). Le conseil régional détermine en conséquence les ouvertures et les fermetures de classes de formation initiale, par le biais de la carte régionale des formations professionnelles initiales (art. L. 214-13-1). Les écoles de la deuxième chance ainsi que les centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) relèvent également de sa compétence.

Enfin, la région constitue un acteur incontournable en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Son rôle dans ce domaine est redéfini et renforcé par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui lui confie à l'article L. 214-2 les compétences en matière de :

- définition d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, établi dans le cadre des stratégies nationales de la recherche et de l'enseignement supérieur ;

- fixation des objectifs des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche et la détermination des investissements qui y concourent ;

- coordination des initiatives visant à développer et diffuser la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI).

2. Une répartition qui demeure perfectible

Votre commission souligne que cette répartition des compétences, fût-elle relativement claire et lisible, demeure perfectible.

Dans son rapport consacré à la conduite par l'État de la décentralisation, la Cour des comptes s'était montrée critique quant au bien-fondé et à la conduite des transferts opérés à l'occasion de la loi du 13 août 2004, qui, bien que confortant un ensemble logique de nature fonctionnelle, ont eu « *pour effet à la fois de disperser la gestion de ce personnel [TOS] entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique (...) et de pérenniser la répartition des équipements immobiliers de l'enseignement secondaire entre régions et départements*¹. » Soulignant que la répartition des compétences n'encourageait qu'insuffisamment la mutualisation, **la Cour des comptes s'est ainsi prononcée en faveur d'un regroupement de la compétence en matière d'enseignement secondaire à un échelon précis de collectivités territoriales.**

¹ *La conduite par l'État de la décentralisation, rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2009.*

Cette analyse fait écho à celle développée dans le rapport de la mission présidée par M. Jean-Luc Warsmann sur la clarification des compétences des collectivités territoriales¹. Il envisage ainsi de confier l'intégralité des compétences en matière d'enseignement secondaire à la région, « *compte tenu de l'expérience acquise à cet échelon en matière d'enseignement supérieur et d'orientation professionnelle* », sans préciser pour autant les gains attendus d'un tel transfert.

L'hypothèse d'un transfert des collègues et des compétences scolaires du département à la région n'a pas été retenue par d'autres travaux, à l'instar du rapport Malvy-Lambert² ou du rapport de la mission présidée par M. Claude Bélot sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales³. Ce dernier pointe toutefois des pistes d'amélioration de la décentralisation en matière éducative, comme le transfert des gestionnaires des EPLE, chargés notamment de l'encadrement des personnels ATTEE (ex-TOS), aux collectivités de rattachement ou de l'expérimentation de l'exercice de la compétence en matière de médecine scolaire par une collectivité territoriale.

Si votre commission de la culture n'est pas favorable à certaines de ces mesures, notamment le transfert des gestionnaires aux collectivités, qui tendrait à créer une diarchie préjudiciable au bon fonctionnement de l'EPLE et qui irait à l'encontre du renforcement du rôle du chef d'établissement, elle estime qu'il existe des marges importantes d'économies.

Votre rapporteure pour avis considère que des progrès peuvent être fait dans la mutualisation des moyens alloués aux collèges et aux lycées, en s'inspirant notamment des équipes mobiles d'adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE, ex-TOS) mises en œuvre au sein du « 276 », qui réunit la région Haute-Normandie et les départements de Seine-Maritime et de l'Eure. Ces équipes mobiles interviennent au profit de l'ensemble des établissements gérés par la région et les départements, notamment en matière de lingerie et de maintenance informatique et immobilière.

D'autres dispositions permettent la mutualisation de moyens. Ainsi, dans le cas des 259 cités scolaires regroupant dans un même ensemble immobilier un collège et un lycée, l'article L. 216-4 impose un transfert de compétences au profit d'une des deux collectivités par la voie d'une convention ou, à défaut, par décision du préfet.

¹ Pour un big-bang territorial - dix principes pour clarifier l'organisation territoriale française, rapport d'information n° 1153 de MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, co-rapporteurs sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, enregistré le 8 octobre 2008.

² Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, rapport au président de la République de MM. Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.

³ Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information n° 471 de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales du Sénat, déposé le 17 juin 2009.

B. LE TRANSFERT DES COLLÈGES ET DES TRANSPORTS SCOLAIRES À LA RÉGION

1. Les objectifs de la réforme

Tels que présentés dans l'exposé des motifs, les principaux objectifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République sont de plusieurs ordres :

- clarifier l'organisation territoriale afin de **rendre plus lisible la répartition des responsabilités** entre les différentes collectivités ;

- **simplifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales afin de rendre l'action publique plus cohérente** ;

- enfin, dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, **rendre l'action publique plus efficiente et réaliser ainsi des économies significatives** par la mutualisation des moyens.

Afin d'y parvenir, le projet de loi procède à **un renforcement des compétences des régions et des intercommunalités**, en vue - à l'origine - de supprimer l'échelon départemental à l'horizon 2020. Dans son allocution devant le Sénat le 28 octobre dernier, le Premier ministre a cependant écarté l'idée d'une suppression des conseils généraux.

Si votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication partage pleinement ces objectifs, elle souhaite y ajouter celui du maintien de la proximité dans l'exercice des compétences, notamment en matière de gestion des collèges et des transports scolaires. La proximité n'est pas seulement le gage d'une plus grande légitimité de la décision, elle participe également de l'efficacité de l'action publique.

Le maintien de la proximité se révèle un enjeu d'autant plus important que le projet de loi relatif à la délimitation des régions, tel qu'issu de sa seconde lecture à l'Assemblée nationale, prévoit la création de treize régions issues de la fusion de régions existantes. Certaines de ces régions auront une taille et une population conséquentes, à l'instar de celle issue de la fusion de l'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes ou encore de l'Alsace, de la Lorraine et de Champagne-Ardenne. D'après les calculs réalisés par votre commission, ces deux futures régions compteraient ainsi - dans l'hypothèse d'un transfert des collèges - environ 750 établissements du second degré public, alors que le conseil régional d'Aquitaine n'assure aujourd'hui le fonctionnement que de 154 lycées publics. **Ce transfert impliquerait donc un véritable changement d'échelle** dans la gestion de ces établissements, qui fait courir le risque d'un éloignement significatif de l'exercice de ces compétences des citoyens.

Votre commission tient à préserver l'esprit de la décentralisation et de combattre la recentralisation des compétences, dès lors que cette dernière ferait perdre son efficience à l'action publique.

2. Les principales dispositions du projet de loi en matière scolaire

a) Le transfert des transports scolaires aux régions

L'article 8 du projet de loi dans ses alinéas 9 à 25 prévoit le **transfert de la responsabilité en matière de transports scolaires, jusque-là exercée par les départements, aux régions**. Prévus au 1^{er} septembre 2017, ce transfert va de pair avec l'accroissement des compétences des régions en matière de voirie, de transports interurbains et de gestion des collèges.

L'objectif poursuivi est celui d'une meilleure coordination des interventions en matière de transports ainsi qu'une harmonisation des services rendus, notamment en matière de tarification. Derrière les termes « optimiser la gestion » et « rationalisation de l'action publique » de l'étude d'impact, **il apparaît que des économies significatives sont attendues de ce transfert, sans que l'étude d'impact n'en précise pour autant les montants**. Au contraire, ce document indique que les économies réalisées « dépendront largement » de l'harmonisation des modalités de prise en charge des élèves.

b) Le transfert des collèges aux régions

L'article 12 du projet de loi prévoit le transfert des collèges et des autres compétences scolaires des départements aux régions à compter du 1^{er} septembre 2017.

Cette mesure prend la forme d'un transfert des compétences en matière d'investissement et de fonctionnement des établissements, d'accueil, d'hébergement et de restauration, ainsi que le transfert des personnels associés. Est transférée aux régions à titre gratuit la propriété des biens immobiliers des établissements, de manière obligatoire pour les collèges relevant du département et facultative pour ceux appartenant à une commune ou un EPCI.

Les autres compétences éducatives du département relèveraient également de la région, à l'instar du forfait d'externat versé aux établissements privés ou de l'établissement du schéma de scolarisation des enfants du voyage.

Comme pour les transports scolaires, le transfert des collèges vise à une simplification des compétences, ainsi que des économies provenant d'« économies d'échelle » et d'une mutualisation des moyens. Toutefois, l'étude d'impact ne donne aucune estimation des économies attendues ni aucune information susceptible d'éclairer votre commission sur la réalité de ces économies.

c) Les modalités financières des transferts de compétences

Votre commission s'inquiète des modalités financières du transfert des collèges et des autres compétences scolaires, qui sont fixées à l'article 37 du projet de loi.

Cet article **prévoit que le montant des dotations de compensation des charges résultant des transferts serait fixé par une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées**, composée à parité de représentants du conseil général et du conseil régional et présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. À défaut d'accord, **le projet de loi prévoit que le droit à compensation est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de référence de trois ans pour les dépenses de fonctionnement et de dix ans pour les dépenses d'investissement.**

Votre commission craint que ce mode de calcul handicape les territoires à forte croissance démographique. De plus, le calcul des dotations relatives aux charges d'investissement constitue une véritable prime à l'inaction. Fonder l'évaluation des charges sur la moyenne des dépenses d'investissement engagées au cours des dix dernières années reviendrait à **pénaliser les conseils généraux ayant engagé des investissements importants** au profit des collèges sous leur tutelle. Ceux-ci se verraient contraints de transférer des ressources plus importantes que des conseils généraux ayant consenti des investissements moindres, alors même que les infrastructures transférées seraient en meilleur état.

Surtout, **l'article 37 du projet de loi ne prévoit pas en l'état de transfert de dette**, alors que les investissements importants réalisés en matière scolaire par les conseils généraux, dont les budgets connaissent de fortes contraintes liées à la hausse soutenue des dépenses sociales, ont parfois donné lieu à un endettement conséquent. Votre commission estime que **transférer le produit d'investissements** réalisés par les départements, financés en partie par l'endettement, **sans transfert simultané de la dette** qui en résulte **constitue une mesure inéquitable** et qui n'apporterait aucune amélioration à la situation financière des collectivités territoriales.

Enfin, en ce qui concerne les **contrats de partenariat**, dont font l'objet des collèges dans plusieurs départements - notamment en Seine-Saint-Denis et dans le Loiret -, le projet de loi prévoit que la région se substitue au département dans toutes ses obligations. Du fait de leur montant élevé, de leur rigidité et de leur durée, les loyers associés à ces contrats de partenariat constitueraient un véritable « **cadeau empoisonné** » pour les conseils régionaux.

C. UN TRANSFERT QUI PRÉSENTE PLUS D'INCONVÉNIENTS QUE D'AVANTAGES

1. Le risque d'une perte d'efficacité de l'action publique

a) *Un transfert dont la nécessité n'est pas avérée*

Votre commission considère que les collèges comme les transports scolaires ne posent pas de problème particulier de lisibilité de la répartition des compétences.

En matière scolaire, le partage des compétences est organisé selon des principes simples : à l'État la responsabilité de l'enseignement ; aux collectivités la prise en charge des conditions matérielles de l'enseignement ainsi que la gestion des personnels correspondant. Dans ce cadre, l'organisation des transports scolaires, de la maternelle au secondaire, relève du département.

Ainsi, **le rapport de la mission présidée par M. Claude Bélot sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales conclut que**, compte tenu de l'expérience acquise par chaque collectivité dans ses domaines de compétences respectifs, **« l'état actuel de la répartition des compétences (...) apparaît comme globalement satisfaisant : une remise en question pourrait soulever plus de difficultés qu'elle n'en réglerait¹. »** De même, si le rapport Malvy-Lambert prône le transfert des compétences en matière de transports non urbains routiers aux régions, il en exclut expressément les transports scolaires.

b) *Les transports scolaires et les collèges constituent des compétences de proximité*

Votre commission doute également de l'intérêt du transfert des transports scolaires et les collèges aux régions, a fortiori pour les régions issues du présent projet de loi ainsi que celui relatif à leur délimitation.

La réforme territoriale aboutirait à la mise sur place de treize régions de grande taille auxquelles seraient confiées des compétences stratégiques en matière de développement économique, d'innovation, d'aménagement du territoire et de planification des formations. **Votre commission souligne que cette vocation « d'état-major » s'accorde mal avec l'exercice des compétences de proximité que sont les transports scolaires et les collèges.** Les nouvelles régions se verraient embarrassées du fonctionnement quotidien de 5 271 collèges publics, s'ajoutant aux 2 513 lycées déjà sous leur responsabilité, ainsi que de l'organisation du transport scolaire de quatre millions d'élèves.

¹ Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information n° 471 de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales du Sénat, déposé le 17 juin 2009.

Le transport scolaire constitue l'exemple même d'une compétence aux enjeux complexes, nécessitant un exercice fin. À titre d'exemple, le conseil général de Creuse gère un réseau de 450 circuits scolaires qui s'appuie sur 84 délégations à des organisateurs secondaires, qui peuvent être des communes, des EPCI, voire des syndicats intercommunaux. La future grande région qui réunirait l'Aquitaine, le Poitou-Charentes et le Limousin ne semble pas être l'échelon le plus approprié pour déterminer les circuits de ramassage et l'organisation du transport scolaire, ni même pour mettre en œuvre directement les délégations aux organisateurs de second rang. Du fait de l'interdiction de la subdélégation, qui résulte de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, **le présent projet de loi tendrait à créer un dispositif rigide et totalement inadapté aux enjeux.**

En ce qui concerne les collèges, **votre commission s'inquiète d'une probable distension des liens entre collectivités territoriales et les établissements dont elles ont la charge.**

Alors que la loi de refondation de l'école de la République tend à renforcer les liens entre collectivités et les EPLE sous leur responsabilité, notamment par la hausse de la représentation des collectivités de rattachement au sein des conseils d'administration, **le transfert des collèges aux régions rendrait quasi-impossible la présence des élus régionaux dans les conseils d'administration de l'ensemble des EPLE.** À raison de deux sièges par établissement, en application de l'article L. 421-2 du code de l'éducation dans sa rédaction résultant de la loi du 8 juillet 2013 de refondation de l'école, les treize futures régions se verraient attribuer environ 15 000 sièges à pourvoir au sein des conseils d'administration.

Enfin et surtout, **le transfert des collèges aux régions irait à l'encontre des orientations fixées par la loi de refondation de l'école,** notamment son affirmation du *continuum* entre l'enseignement primaire et le collège.

2. Des gains financiers incertains pour un coût élevé

a) Les économies attendues de ces transferts demeurent incertaines

Votre commission n'est pas convaincue par la réalité des économies attendues du transfert des collèges et des transports scolaires.

Au cours de ses travaux, **aucune estimation sérieuse des économies à réaliser n'a été portée à l'attention de votre commission,** l'étude d'impact se bornant à prédire des « économies d'échelle » provenant de la mutualisation des moyens. S'il existe des gisements d'économies et de mutualisation des ressources, notamment en matière de maintenance et d'entretien, les économies qui en découleraient devraient être en tout état de cause limitées. En effet, la « rationalisation » des compétences ne se traduirait pas par un moindre nombre d'établissements, dont il faudrait assurer le fonctionnement, ni par un moindre nombre de circuits et de dessertes pour les transports scolaires.

En conséquence, votre commission ne peut qu'écartier l'argument d'économies substantielles provenant d'un tel transfert.

b) Des coûts certainement élevés

En revanche, votre commission considère que ces transferts se traduiraient par des coûts importants.

Le seul transfert des collèges aux régions pourrait s'accompagner, dans un premier temps tout au moins, de dépenses accrues, liées notamment à la nécessaire harmonisation des politiques en matière d'équipement ou de numérique. **Le transfert aux régions des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) affectés dans les collèges** - représentant un volume de 39 823 équivalents temps plein (ETP) - **devrait logiquement se traduire par un surcoût important lié à l'alignement de leur régime indemnitaire sur celui de la région, souvent bien plus favorable.** Le coût de ce seul alignement au mieux-disant des régimes indemnitaires devrait être significatif, à plus forte raison dans les régions issues des fusions et dans lesquelles un même alignement aura eu lieu. D'après certaines estimations de l'Assemblée des départements de France, **son coût s'élèverait à 120 millions d'euros par an.**

De plus, du fait de leur moindre savoir-faire en matière de gestion d'un nombre important d'établissements et de personnels, **les conseils régionaux pourraient se voir contraints de mettre sur pied une véritable administration parallèle de l'éducation,** qui générerait des coûts importants.

Enfin, le transfert des transports scolaires conduirait sans doute à une harmonisation des pratiques en matière de tarification. Or cette harmonisation serait porteuse d'un **double risque** : celui d'un **alignement sur le plus-disant, au risque d'une dégradation des finances locales** ; ou celui d'une **harmonisation à la charge des familles,** dans un contexte de baisse des dotations et coûts importants liés aux transferts de compétences.

III. LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Les collectivités territoriales ont été à l'origine du développement des politiques sportives en France au début du XX^e siècle et elles n'ont cessé depuis de développer leurs actions en ce domaine en mobilisant des moyens importants, tant humains que financiers. Les interventions des collectivités bénéficient par ailleurs du soutien de l'État au travers de structures, comme le Centre national de développement du sport (CNDS), qui financent les projets d'équipements locaux.

La gouvernance complexe des politiques sportives favorise les partenariats et l'effet de levier des subventions nationales mais ne permet pas une grande lisibilité. Les inégalités en termes d'équipements demeurent par ailleurs importantes ce qui marque une limite aux politiques menées depuis longtemps en vue de rééquilibrer les équipements. Une démarche de clarification du rôle des différents acteurs pourrait donc être utile afin, en particulier, de préserver les moyens des collectivités pour favoriser le sport pour tous mais aussi de les prémunir face à des engagements insuffisamment maîtrisés en faveur du sport professionnel.

Les départements, spécialistes de l'action sociale de proximité, soutiennent activement les associations intervenant auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture. Les secteurs du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire ont traditionnellement été caractérisés par l'importance des financements croisés provenant des différents niveaux de collectivités territoriales qui disposent d'une compétence partagée dans ces domaines.

A. UNE COMPÉTENCE SPORTIVE QUI S'EST DÉVELOPPÉE AVEC LES LOIS DE DÉCENTRALISATION

1. L'implication différenciée des collectivités territoriales dans les politiques sportives

a) *Une implication ancienne des communes dans le sport*

Les communes ont été les premières à engager des politiques sportives afin d'accompagner l'émergence de l'éducation physique comme composante à part entière de l'enseignement obligatoire sous la III^{ème} République. La loi George du 27 janvier 1880 prévoit ainsi que la gymnastique est obligatoire dans tous les établissements d'instruction publique de garçons. La même année, par la circulaire du 20 mai, Camille Sée étend l'obligation à tous les types d'enseignement, primaire et secondaire, pour les garçons et les filles. Les communes commencent donc par construire des gymnases scolaires, c'est le « premier âge du sport » qui s'étend de la fin du XIX^e siècle aux premières décennies du XX^e siècle.

Comme le rappelle Patrick Bayeux, « *c'est à partir des années 1930 que des équipements sportifs vont être construits* »¹. Le maire de Lyon, Édouard Herriot, incite les communes à s'équiper et Léo Lagrange, en 1936, réalise un inventaire général des installations sportives françaises. Le retard constaté est important puisque le pays ne compte alors que 149 parcs de sport, 102 stades, 627 terrains de jeux aménagés, 2 357 terrains de jeux, 70 piscines, 442 baignades, soit un total de 4 234 installations². Dès lors, l'État ne cessera plus de s'impliquer pour aider à la réduction des inégalités d'équipements sportifs, développer une politique sportive d'aménagement du territoire et favoriser l'accès au sport. Un programme est engagé à hauteur de 63 millions de francs financé par moitié par l'État.

Après-guerre, des grilles d'équipement sont élaborées par le Gouvernement indiquant dans les documents d'urbanisme les surfaces de terrains à réserver pour les équipements sportifs et socio-éducatifs. De leur côté, les communes mettent en place, dès 1945, des offices municipaux des sports puis des services des sports municipaux.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République donne naissance aux communautés de communes et aux communautés de villes qui doivent choisir des compétences parmi lesquelles on compte « *la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs* ».

b) Une intervention plus récente des conseils généraux et des conseils régionaux

Les conseils généraux ont tardé à intervenir dans le domaine du sport même si la loi du 10 août 1871 leur reconnaissait une compétence générale. Il faut attendre les lois de décentralisation pour qu'ils se dotent de services des sports départementaux, même s'ils pouvaient déjà financer des équipements sportifs, tant en investissement qu'en fonctionnement.

De la même manière, les conseils régionaux après 1986 se dotent de services et développent des actions dans le domaine du sport au travers de subventions au mouvement sportif, aux clubs, aux événements et à la construction d'équipements.

2. Une compétence reconnue par les lois de décentralisation

a) Une intervention qui trouvait sa source dans la clause de compétence générale reconnue à l'ensemble des collectivités territoriales

L'intervention des communes dans les politiques sportives repose sur la clause de compétence générale définie à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (« *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »).

¹ « Le sport et les collectivités territoriales », Patrick Bayeux, PUF.

² Les données historiques présentées dans le présent rapport sont extraites de l'ouvrage précité de M. Patrick Bayeux.

Le même principe valait jusqu'à 2010 pour les conseils généraux (article L. 3211-1 du même code) issu de l'article 23 de la loi du 2 mars 1982 et pour les conseils régionaux (article L. 4221-1 du même code) issu de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1986.

b) Une « compétence partagée » depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, qui a modifié l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, prévoyait de supprimer la clause de compétence générale, à l'exception de trois domaines dans lesquels la compétence est partagée. Le sport fait partie de ces exceptions : *« les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif. Toutefois, la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions ».*

On est donc passé d'une clause de compétence générale à une compétence générale sur le sport et les subventions peuvent être accordées sans limitation de cumul. Cette situation est conforme au principe de libre administration des collectivités mais elle rend difficile la lisibilité et l'évaluation de leur action. C'est pourquoi le législateur de 2010 prévoyait la possibilité pour les départements et les régions de réaliser des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services permettant de fixer les délégations de compétences réciproques, d'organiser les interventions financières et de prévoir les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

Par ailleurs, la loi n° 2010-1563 a également créé les métropoles en prévoyant qu'elles exercent des compétences en lieu et place des communes membres voire du département.

B. LA DIVERSITÉ DES MOYENS MOBILISÉS POUR FINANCER LES POLITIQUES SPORTIVES

1. Les dépenses des collectivités territoriales en faveur du sport

Les données relatives à l'implication financière des collectivités dans le sport ne sont pas nombreuses ni actualisées.

Selon la dernière étude¹ en date réalisée en 2005 par le Centre d'économie de la Sorbonne CNRS - Université Paris 1, **les collectivités locales financeraient directement 26,6 % du budget des associations sportives.** L'enquête précédente menée en 2000 indiquait un financement par

¹ Enquête de 2005 sur les budgets des associations, réalisée sur un échantillon de 2 000 associations sportives.

les collectivités locales de 22 %, soit une progression de plus de 4 points en cinq ans. **Il existe donc une forte dépendance des associations sportives aux financements des collectivités territoriales** qui, loin de s'atténuer, aurait plutôt tendance à s'accroître.

Structure du financement des associations sportives selon le type de financeur et le statut employeur de l'association

Source de financement En %	Associations sans salarié	Associations avec salariés	Ensemble
Communes	20,60	20,30	20,40
Départements	3,80	5,20	4,70
Régions	0,90	1,90	1,50
<i>(sous-total collectivités locales)</i>	<i>(25,30)</i>	<i>(27,40)</i>	<i>(26,60)</i>
État	1,70	5,70	3,90
Organismes sociaux	0,10	0,90	0,60
Europe	0,00	0,20	0,10
Autres financements publics	1,70	2,40	2,10
Total financements publics	28,80	36,60	33,30
Financements privés	71,20	63,40	66,70
TOTAL GENERAL	100,00	100,00	100,00

Source : Enquête 2005, budgets des associations – CNRS – Université Paris 1

Sur la base des données recueillies lors de la dernière enquête de 2005, les collectivités territoriales ont financé les associations sportives pour un montant d'environ **2,9 milliards d'euros**. Une très grande partie de ces financements est versée par les communes et leurs groupements (1,8 milliard d'euros environ), et 500 millions d'euros par les conseils régionaux et généraux. Ces financements sont essentiellement destinés à soutenir des projets associatifs ou financer des dépenses de fonctionnement général de l'association.

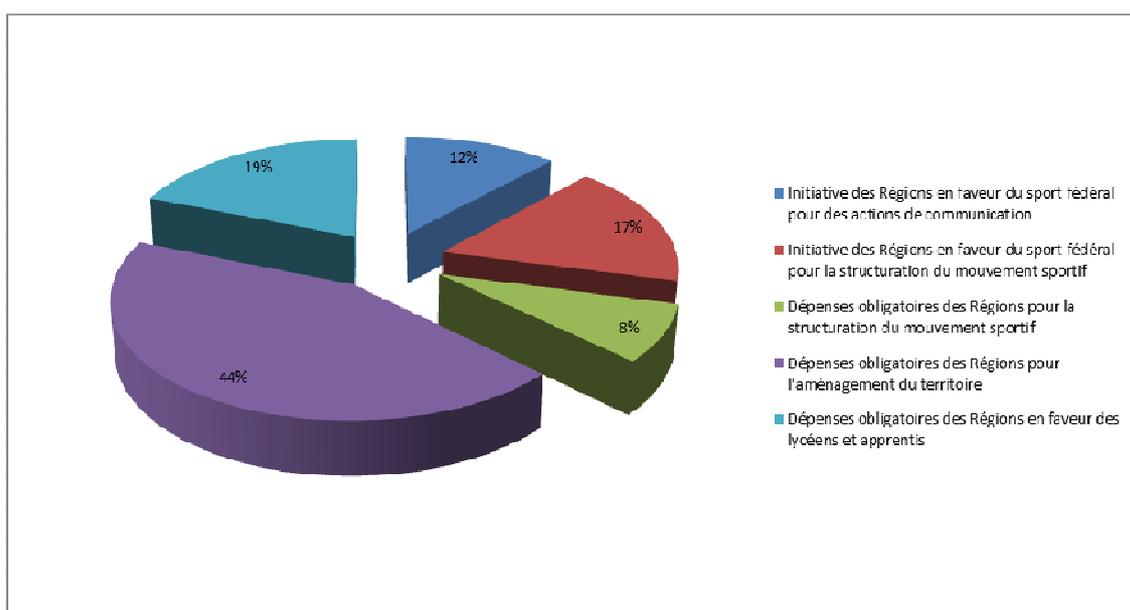
La dépense des collectivités locales en faveur du sport s'établit à **12,1 milliards d'euros** en 2012 (après 11,7 milliards en 2011). La contribution la plus élevée est celle du **secteur communal** estimée à **10,8 milliards d'euros** (communes, groupements de communes, syndicats de communes, exceptés les syndicats à vocations multiples dont l'activité ne peut pas être ventilée, et les établissements publics de coopération intercommunale).

La part de l'investissement du secteur communal a augmenté entre 2011 et 2012 (45 % en 2012 contre 44 % en 2011, d'après les derniers chiffres transmis par la DGCL). **Les dépenses du secteur communal sont principalement affectées au soutien à la construction et au fonctionnement d'équipements sportifs, scolaires notamment. Le secteur communal verse également des subventions aux associations sportives pour la réalisation de leurs projets, soutiennent des manifestations sportives et prennent en charge des services locaux chargés de la gestion sportive.**

Les départements et les régions participent au financement d'équipements sportifs et au soutien d'associations et de manifestations sportives. Ils apportent également des aides au sport de haut niveau. En 2012, la dépense des départements est estimée à 730 millions d'euros (66 % en fonctionnement et 34 % en investissement). Cette dépense s'élevait à 728 millions d'euros en 2011. Ce fléchissement est principalement imputable à une diminution du montant des dépenses d'investissement des départements. La dépense sportive des régions atteint 589 millions en 2012, après 699 millions d'euros en 2011 (51 % en fonctionnement en 2012 contre 44 % en 2011 et 49 % en investissement en 2012 contre 56 % en 2011).

D'après une enquête réalisée par l'Association des Cadres Territoriaux du Sport des Conseils Régionaux (ACTSCR), en 2011, 44 % de la dépense sportive des régions est consacrée à l'aménagement du territoire, 25 % à la structuration du mouvement sportif, 19 % à des mesures en faveur des lycéens et apprentis, et 12 % à la communication.

Répartition de la dépense sportive des régions en 2011

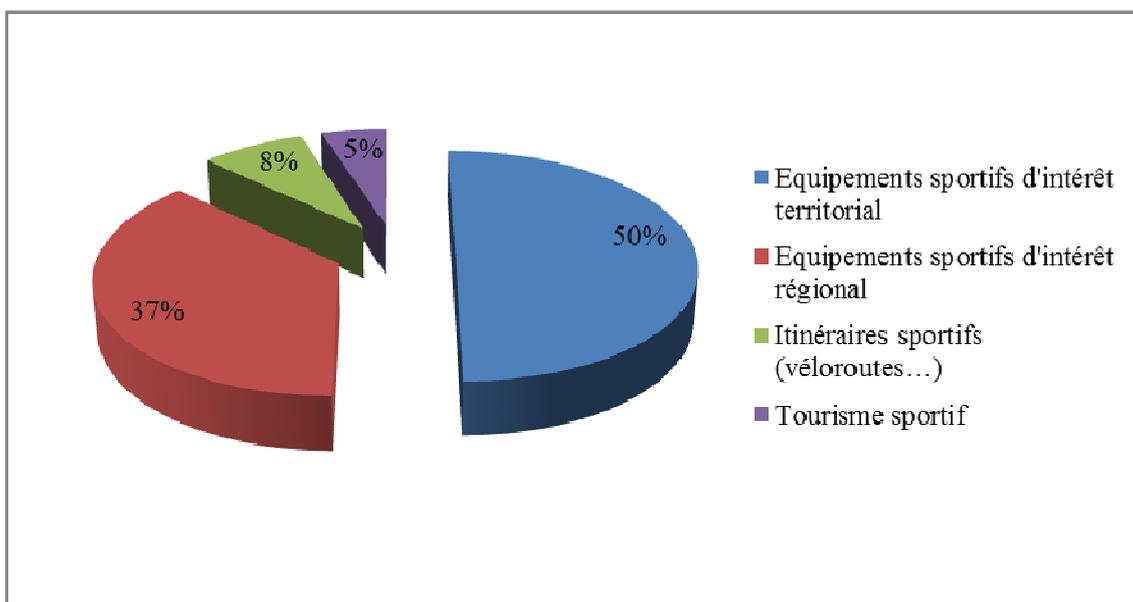


Source : Association des Cadres Territoriaux du Sport des Conseils Régionaux

L'initiative des régions en faveur du sport fédéral représente 29 % de leur dépense sportive, soit 17 % pour des actions de développement et de structuration du mouvement sportif et 12 % pour des actions de communication.

Selon l'ACTSCR, plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des régions étaient consacrées, en 2011, au financement du sport fédéral (principalement, les aides aux ligues et aux comités régionaux ainsi que l'organisation de manifestations sportives) et près d'un tiers de ces dépenses au développement de la pratique sportive d'un public plus large.

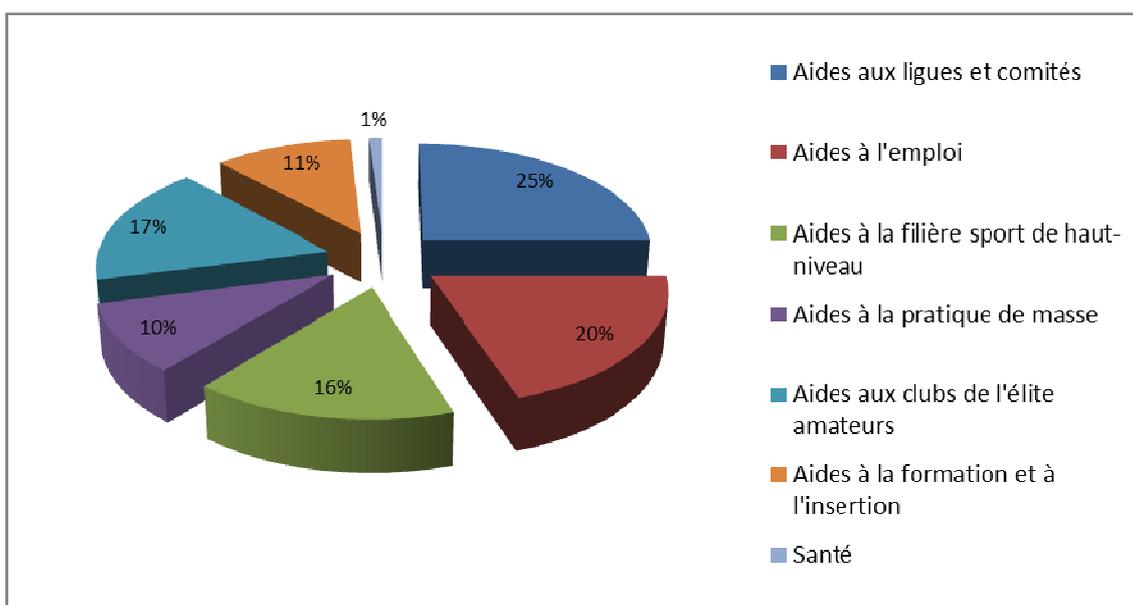
Dépenses d'investissement des régions en faveur de l'aménagement du territoire en 2011



Source : Association des Cadres Territoriaux du Sport des Conseils Régionaux

Par ailleurs, 50 % des dépenses d'investissement en faveur de l'aménagement du territoire des régions, en 2011, étaient consacrées aux équipements sportifs d'intérêt territorial, 37 % étaient destinées aux équipements sportifs d'intérêt régional susceptibles d'accueillir des manifestations nationales voire internationales et 13 % en faveur d'itinéraires sportifs et du tourisme sportif.

Dépenses de fonctionnement des régions en faveur de la structuration du mouvement sportif en 2011



*hors dépenses de fonctionnement en faveur de l'éducation, de la formation et de l'emploi.

Source : Association des Cadres Territoriaux du Sport des Conseils Régionaux

2. Un projet de loi qui s'inscrit dans un environnement sportif en mouvement

Le présent projet de loi intervient à un moment où les politiques publiques en faveur du sport font l'objet de débats de plus en plus forts, notamment s'agissant de leurs modalités d'action. Les interrogations principales portent sur la préservation du rôle d'aménageur sportif. Les relations entre collectivités territoriales et sport professionnel ainsi que l'avenir des CREPS doivent également être prises en compte.

a) La nécessité de préserver le rôle d'aménageur sportif du territoire du CNDS

Le Centre national de développement du sport (CNDS) constitue un outil original qui permet à l'État, en concertation avec les collectivités territoriales, de développer des équipements sportifs dans une optique d'aménagement sportif du territoire.

Les missions du CNDS sont définies à l'article R. 411-2 du code du sport. Il lui revient, dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, de :

- contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre ;
- favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ;
- promouvoir la santé par le sport ;
- améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs ;
- renforcer l'encadrement de la pratique sportive.

Le CNDS exerce ces missions par l'attribution de concours financiers qui prennent la forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement, au Comité national olympique et sportif français, aux associations sportives, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, aux organismes assurant le fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage mentionnées à l'article L. 232-1, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

Le CNDS contribue également au financement des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir la compétition sportive dénommée « UEFA Euro 2016 » ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci. À cette fin, il peut conclure des conventions de subventionnement avec toute personne morale de droit public ou privé.

Même si les moyens du CNDS sont aujourd'hui contraints afin de concourir aux efforts de redressement des comptes publics, ils demeurent conséquents. L'action du CNDS en faveur des publics prioritaires s'est par exemple élevée en 2013 à près de 60 millions d'euros tandis que son action en faveur des départements « sous-équipés », s'est élevée à 22,1 millions d'euros pour un montant total des engagements au titre des subventions d'équipement de 67,8 millions d'euros.

Les débats qui entourent le CNDS concernent à la fois sa gouvernance, ses moyens et ses priorités. Comme l'a indiqué votre rapporteure pour avis lors de l'audition de M. Jacques Thouroude, président de l'ANDES : « *les collectivités ont parfois du mal à faire valoir leur point de vue s'agissant des projets sélectionnés par le CNDS* ». Or les crédits apportés par le CNDS sont tout à fait essentiels concernant en particulier les équipements sportifs en milieu rural même si la notion d'effet de levier est discutée concernant ses subventions : pour M. Jacques Thouroude, « *le CNDS représente un label : souvent, régions et départements attendent de savoir s'il participe au financement avant de s'engager* ».

Concernant la gouvernance du CNDS, les critiques viennent principalement du mouvement sportif. Le président de la Fédération française d'athlétisme, M. Bernard Amsalem, souhaite par exemple que « *le CNDS soit autonome de l'État et représente toutes les parties* »¹. Dans son esprit, il conviendrait même de transformer le CNDS en une agence financée par un prélèvement dé plafonné sur les jeux. Cette agence pourrait, selon lui, se substituer au ministère des sports et conclure directement des conventions avec le mouvement sportif et les collectivités territoriales. Le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), M. Denis Maseglia considère pour sa part « *qu'il faut changer la gouvernance du CNDS afin que nul n'ait la majorité seul* ».

Ces revendications du mouvement sportif s'inscrivent en fait dans le cadre d'un changement de modèle d'organisation du sport français qui n'est prôné sur aucun banc du Sénat puisqu'il reviendrait peu ou prou à renoncer à l'objectif d'aménagement sportif du territoire dont l'État est le garant.

Compte tenu de ces précisions, **votre rapporteure pour avis estime que la gouvernance du CNDS correspond bien aux missions actuelles de l'établissement** et que, si des évolutions pourraient être utiles, ce n'est qu'à la marge afin, par exemple, de mieux représenter les intercommunalités et les métropoles qui ne figurent pas au nombre des membres de droit du conseil d'administration de l'établissement.

Si le CNDS doit demeurer l'outil privilégié de l'intervention de l'État au niveau territorial cela ne signifie pas, pour autant, qu'il ne doit pas évoluer pour mieux prendre en compte les réalités locales. Le temps où il lui

¹ MM. Bernard Amsalem et Denis Maseglia ont été auditionnés par M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport, le 4 novembre 2014.

revenait de couvrir l'ensemble du territoire d'équipements sportifs comme dans les années 1970 est révolu parce que l'effort a déjà été, pour une bonne part, réalisé et que les communes ont pris le relais. Le CNDS comme l'État doivent s'inscrire dans une stratégie fondée sur des choix et, à cet égard, les trois priorités du Gouvernement - le « sport santé », la réduction des inégalités territoriales et le développement de l'emploi dans le secteur du sport - constituent des axes forts qui peuvent se défendre même si d'autres problématiques ne doivent pas être négligées comme la promotion du sport de haut niveau et la lutte contre les pratiques à risques.

Comme l'indiquait aussi notre collègue Jean-Jacques Lozach dans son avis budgétaire, « le rôle et le fonctionnement du CNDS mériteraient sans doute d'être davantage clarifiés afin de mieux identifier les priorités et d'éviter le saupoudrage. Le CNDS n'a pas les moyens d'accompagner toutes les collectivités, qui possèdent 81 % des équipements sportifs, et dont les dépenses d'investissement s'élèvent à 5 milliards d'euros par an »¹.

b) Les relations déséquilibrées entre les collectivités territoriales et le sport professionnel

L'action des collectivités locales envers les clubs professionnels est multiforme puisqu'elle peut se traduire par des subventions, des achats de prestations et des mises à disposition d'équipements en contrepartie d'une redevance qui, jusqu'il y a peu, était rarement d'un montant correspondant à la valeur de l'équipement mis à disposition.

Au cours des dernières années, certains clubs ont bénéficié d'une hausse considérable de leurs ressources au travers de l'augmentation des droits audiovisuels, du produit des partenariats, du développement des hospitalités tandis que le poids des normes pesant sur les collectivités territoriales propriétaires des enceintes ne cessait de croître et, avec lui, le coût d'entretien et de rénovation des enceintes.

Afin de mieux appréhender la réalité de cette évolution et de proposer des adaptations, **le Sénat a créé en octobre 2013 une mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales présidée par notre collègue Michel Savin et dont le rapporteur était Stéphane Mazars**. Cette mission d'information a rendu son rapport² le 29 avril 2014 assorti de trente propositions. Elle a donné lieu en juillet dernier au dépôt d'une proposition de loi³ à l'initiative du président de la mission Michel Savin qui traite plus spécifiquement des rapports à repenser entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels.

¹ Avis n° 112 – Tome VI (2014-2015) « Sport, jeunesse et vie associative » au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi de finances pour 2015

² Rapport d'information n° 484 (2013-2014) fait au nom de la mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales.

³ Proposition de loi n° 711 (2013-2014) visant à rénover les rapports entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels et à moderniser le modèle économique du sport professionnel.

Une proposition de loi pour rénover les rapports entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels

En octobre 2013, le Sénat a mis en place une mission commune d'information (MCI) chargée d'étudier l'évolution des relations entre sport professionnel et collectivités territoriales, présidée par Michel Savin (UMP - Isère). Au terme de six mois d'auditions, de tables rondes et de déplacements, le rapport de Stéphane Mazars (RDSE - Aveyron), adopté à l'unanimité, comprenait trente propositions visant à réorienter les aides et les subventions des collectivités vers l'investissement plutôt que le fonctionnement.

La proposition de loi, déposée par plusieurs membres de la mission reprend les préconisations à dimension législative de la MCI, qui concernent particulièrement les rapports entre collectivités territoriales et clubs professionnels.

Face au nouveau modèle économique dit de « sport business », largement financé par des droits d'exploitation audiovisuelle, la proposition de loi prévoit que les associations sportives ou sociétés sportives qui perçoivent plus de 10 millions d'euros par saison au titre des droits d'exploitation audiovisuelle ne sont plus éligibles aux subventions versées par les collectivités territoriales (article 1^{er}).

Un deuxième volet de la proposition de loi vise à permettre aux clubs professionnels de devenir propriétaires de leurs infrastructures en :

- permettant aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles d'accorder, pour une durée et à hauteur de montants limités, des garanties d'emprunt et des cautionnements aux associations sportives ayant créé des sociétés sportives ainsi que des subventions exceptionnelles d'équipement pour aider les clubs à devenir propriétaires de leurs infrastructures (article 3) ;

- interdisant le recours aux partenariats public-privé (PPP) pour financer une enceinte sportive majoritairement utilisée par un club professionnel (article 4) ;

- prévoyant que les collectivités ne pourront financer plus de 50 % du montant total des dépenses de construction d'une nouvelle enceinte sportive majoritairement destinée à être utilisée par un club professionnel (article 5).

La proposition de loi vise enfin à renforcer la responsabilité sociale des ligues et des clubs professionnels (titre III) avec :

- l'obligation pour les ligues et les clubs professionnels de créer une fondation ou un fonds de dotation pour mener des actions éducatives, sociales et sportives (articles 6 et 7) ;

- la possibilité pour les fonds de dotation des associations sportives ayant créé une société sportive de recevoir des subventions publiques (article 8).

La principale conclusion du rapport de la mission commune d'information tient au fait qu'un nouveau type de sport a fait son apparition en France depuis quelques années que l'on pourrait appeler le « sport business » qui constitue une part minoritaire du sport professionnel que l'on pourrait définir par les clubs de Ligue 1 de football et certains clubs de rugby du Top 14. Ces clubs ont en commun une forte médiatisation qui se traduit par des droits audiovisuels élevés qui leur permettent d'augmenter

leur masse salariale afin d'être plus compétitifs. Ces clubs évoluent dans les grandes compétitions européennes où ils sont confrontés à des équipes qui disposent, le plus souvent, de moyens plus considérables encore. Leurs besoins en infrastructures évoluent avec la nécessité de pouvoir disposer de nouvelles enceintes comprenant de nombreux espaces dédiés à la restauration et aux loges.

Dans ce nouveau modèle du sport professionnel, les collectivités territoriales sont sollicitées pour apporter des subventions qui ne sont pas toujours utilisées conformément au droit qui les limite à des actions d'intérêt général et pour améliorer les stades qui deviennent de véritables outils de travail pour les clubs.

Les propositions de la mission visent à favoriser un basculement vers un modèle où les clubs professionnels deviendraient propriétaires de leurs enceintes et où les contributions des collectivités territoriales seraient strictement cantonnées au financement d'actions d'intérêt général au travers de leurs fondations et de leurs fonds de dotation. Elles ne concernent donc pas la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales qui constitue l'objet du présent projet de loi sauf, peut-être, lorsque la proposition de loi limite aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles la possibilité de participer au financement des nouvelles enceintes dont souhaiteraient se doter en propre les clubs.

c) Le projet de transfert des CREPS aux régions

Le projet de loi « NOTRe » ne prévoit aucune disposition relative à la décentralisation des CREPS mais le gouvernement a indiqué qu'il entendait déposer des amendements sur ce sujet lors du débat en séance publique.

En l'absence de dispositions dans le projet de loi, **il n'était donc pas possible pour votre commission de la culture de se prononcer sur les modalités précises du transfert envisagé.** Toutefois, il n'est pas inutile à ce stade de rappeler les enjeux qui avaient notamment fait l'objet de l'attention de notre collègue M. Jean-Jacques Lozach dans son rapport consacré aux CREPS¹ du 15 décembre 2010.

À cette occasion, notre collègue avait constaté que *« l'État avait su mettre en place avec les CREPS une interface particulièrement convaincante entre l'État et le mouvement sportif »* mais que la réforme du réseau des CREPS avec la suppression de plusieurs d'entre eux entre 2009 et 2010 traduisait une **volonté de désengagement de l'État avec pour conséquence une augmentation des inégalités entre les régions au détriment des zones les moins peuplées.**

¹Rapport d'information n°184 (2010-2011) du 15 décembre 2010 fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur l'avenir des Centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS).

Compte tenu des nombreux transferts de compétences qui ont été réalisés ces dernières années dans tous les domaines de l'action publique sans avoir toujours fait l'objet d'une compensation à l'euro près, des interrogations légitimes ont entouré l'annonce par le Gouvernement de sa volonté de décentraliser les CREPS aux régions.

Toutefois, les conditions du transfert des CREPS aux régions telles qu'elles ont été présentées à votre rapporteure pour avis par la direction des sports lors de son audition sont apparues à la fois solides et porteuses de véritables perspectives de développement local. Elles visent, en effet, tout à la fois à **conforter le réseau des CREPS d'une part et à constituer autant de pôles de compétences pour les régions d'autre part.**

Concernant la préservation du réseau des CREPS, l'État, tout d'abord, estime ne plus être en mesure d'entretenir convenablement le réseau d'infrastructures compte tenu de sa perte de savoir-faire - notamment en ingénierie - consécutif aux transferts de services déjà effectués par le passé.

Si l'État prévoit de transférer les infrastructures et les personnels, il conserverait néanmoins un rôle afin d'assurer la cohérence de la politique de sport de haut niveau. **La réforme conforterait ainsi les missions nationales mises en œuvre par les CREPS en matière de sport de haut niveau**, à savoir assurer la formation et la préparation des sportifs de haut niveau et participer au réseau national du sport de haut niveau.

Les régions quant à elles se verraient ainsi dotées d'un véritable outil pour développer une politique du sport de haut niveau. Les CREPS interviennent déjà dans le cadre largement décentralisé de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Ils sont donc déjà les opérateurs naturels des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage aux métiers du sport et de l'animation. Les CREPS sont ainsi opérateurs de formation pour le compte des régions et la plupart d'entre eux accueillent un centre de formation d'apprentis (CFA) aux métiers du sport et de l'animation ou une unité de formation d'apprentis (UFA).

Selon les indications fournies à votre rapporteure pour avis par la direction des sports, le gouvernement souhaite conforter les compétences nationales exercées par les CREPS en matière de formation aux environnements spécifiques, de formations rares et de formations des agents de l'État exerçant leurs missions dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'animation. Celle-ci indique également que *« les concertations engagées avec l'ARF sur cette réforme soulignent que le transfert des CREPS aux régions est de nature à généraliser l'implantation dans les établissements de CFA aux métiers du sport et de l'animation, qui constitue un secteur dynamique, pourvoyeur d'emplois »*.

À l'issue des concertations qu'il a menées, le Gouvernement considère que le projet de décentralisation *« est aujourd'hui largement consensuel, sans que la perspective de réduction du nombre des régions ne le remette en cause »*. Il indique également que *« certaines régions se déclarent même volontaires pour aller plus loin. La région Alsace, par exemple, se déclare favorable au transfert des personnels de l'État en charge du sport de haut niveau ou des formations »*.

S'agissant du financement des charges transférées qui a interpellé particulièrement votre rapporteure pour avis, la direction des sports estime que *« les charges transférées seront compensées à l'euro près, conformément aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution »*.

Les compétences transférées aux régions porteront sur les dépenses d'investissement (constructions, extension, grosses réparations), l'équipement, la maintenance et le fonctionnement, à l'exception des matériels et logiciels informatiques. Ce transfert de charges s'accompagnerait du transfert gratuit aux régions de la propriété des biens domaniaux et du transfert des personnels affectés à des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement, d'entretien général et technique.

L'État conserverait à sa charge la rémunération des autres agents des CREPS (notamment ceux chargés de la gestion administrative de l'établissement, du sport de haut niveau et des formations, soit plus des deux tiers des agents des CREPS) ainsi que les dépenses de fonctionnement liées à la pédagogie, à la recherche et à l'expertise dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire. Il conservera en outre la responsabilité de l'encadrement et de la surveillance des sportifs et stagiaires.

Selon les données fournies par la direction des sports, *« au final, les régions supporteront 41,66 millions d'euros de dépenses, intégralement compensées, et l'État continuera à assumer 60,75 millions d'euros de charges, dont 41,9 millions d'euros de masse salariale »*.

Enfin, le Gouvernement envisage de rééquilibrer la gouvernance des CREPS au profit des collectivités territoriales et notamment des régions qui disposeront du plus important collègue.

Pour l'avenir, **l'État prévoit dans le cadre triennal 2015-2017 de maintenir les moyens des CREPS** et de soutenir les investissements des régions à travers une enveloppe dédiée de la part équipement du CNDS.

Si les conditions du transfert des CREPS aux régions semble donc bien avoir fait l'objet de concertations approfondies et que les modalités notamment financières ont été effectivement prévues avec soin, **on peut s'interroger sur leur répartition territoriale notamment dans la perspective de la réforme de la carte des régions.**

Il existe en effet aujourd'hui dix-sept CREPS, dont quinze métropolitains et deux en outre-mer, celui d'Antilles-Guyane et celui de la Réunion. Or, la carte des quinze CREPS métropolitains ne correspond pas à celle des treize nouvelles régions. La grande région Est devrait ainsi comporter trois CREPS (Lorraine, Reims et Strasbourg) tandis que la grande Aquitaine en comprendrait deux (Bordeaux-Aquitaine et Poitou-Charentes) tout comme la grande région rassemblant Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon (Toulouse et Montpellier) et la grande région composée de Rhône-Alpes et de l'Auvergne (Rhône-Alpes et Vichy-Auvergne). **A contrario ni la Bretagne, ni la Normandie, ni la Corse ne comporteraient de CREPS.**

Si cette répartition est d'abord le fruit d'une histoire, elle tient aussi à des choix opérés ces dernières années qui ont vu, à partir de 2008, par exemple la fermeture du CREPS d'Houlgate en Basse-Normandie, celui de Dinard-Bretagne et celui de Corse.

Votre rapporteure pour avis s'interroge aujourd'hui sur la pertinence de la répartition des CREPS dans un contexte de décentralisation. Autant la fermeture de certains CREPS dans une logique d'économies budgétaires pouvait avoir du sens lorsqu'ils étaient gérés au niveau national, **autant il lui apparaît regrettable de transférer aujourd'hui un réseau incomplet en termes de couverture géographique avec le risque de voir s'aggraver des iniquités territoriales.**

C. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI CONCERNANT LE SPORT, LA JEUNESSE ET LA VIE ASSOCIATIVE

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République comprend plusieurs dispositions susceptibles de modifier les modalités de l'exercice de la compétence sport mais aussi l'équilibre des relations entretenues par les associations avec les différents niveaux de collectivités territoriales.

• **L'article 23** du projet de loi prévoit le transfert automatique ou la délégation, par voie de convention, du département à la métropole de compétences dans différents domaines, dont la jeunesse et les équipements sportifs. À défaut de convention au 1^{er} janvier 2017 prévoyant le transfert ou la délégation d'au moins trois des sept groupes de compétences visés par la loi (aides au logement, action sociale, insertion, **aides aux jeunes en difficulté, actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture, personnes âgées, tourisme et exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport ou une partie d'entre eux**), l'ensemble des compétences est transféré à la métropole. Le transfert ou la délégation des compétences entraîne le transfert ou la mise à disposition de la métropole des services départementaux correspondants. À défaut de convention sur les modalités de ces transferts, le transfert des moyens est de plein droit.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a prévu la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme de transfert d'un certain nombre de compétences départementales à la métropole¹. Cette logique de synergie avait d'ailleurs, dans sa dimension intégratrice la plus poussée, conduit à la création de la métropole de Lyon qui se substitue à la fois à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et au département.

Le projet de loi propose une solution médiane qui consiste à prévoir le transfert automatique de sept groupes de compétences, à moins qu'une convention, signée avant le 1^{er} janvier 2017, envisage le transfert ou la délégation d'au moins trois de ces sept types de compétences.

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication considère que le transfert de la compétence sur la jeunesse et les équipements sportifs du département à la métropole est déjà une réalité dans de nombreux territoires et répond à un double principe de proximité et d'efficacité. Par ailleurs, elle observe que les équipements sportifs en agglomération sont peu nombreux. **Elle vous propose donc de ne pas modifier cet article concernant les dispositions relatives à la jeunesse et aux équipements sportifs.**

• **L'article 28** du projet de loi maintient le principe d'une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions dans le domaine du sport. Dans son exposé des motifs, le projet de loi entend prendre en compte la nécessité *« au vu de la diversité des situations et du caractère transversal de ces domaines, de maintenir une possibilité d'intervention de chaque niveau de collectivité territoriale »*.

Cette situation se justifie par l'importance des cofinancements entre collectivités pour la construction d'équipements sportifs, la participation des départements et des régions aux dépenses sportives demeurant significative, à hauteur respectivement de 800 millions d'euros et 600 millions d'euros en 2010, comme en atteste le rapport d'information² sur le financement public des grandes infrastructures sportives de MM. Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly.

Le mouvement sportif est très attaché au maintien de cette compétence partagée tandis que les représentants des élus sont plus nuancés. Lors de son audition devant votre commission, M. Jacques Thouroude, président de l'ANDES a ainsi estimé que le niveau intercommunal lui paraissait parfaitement approprié puisqu'il alliait mutualisation des moyens (en termes d'études préliminaires, de financement

¹ Mécanisme validé par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales mais qui n'avait été utilisé que dans la seule métropole créée sur une base volontaire.

² Rapport d'information de MM. Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances n° 86 (2013-2014) – 17 octobre 2013.

et de gestion) et proximité. « *C'est le bon niveau pour des équipements tels que les piscines, les patinoires ou les pistes d'athlétisme* » a-t-il encore déclaré. Pour autant, la question du chef de filât n'a pas emporté son adhésion : « *le sport doit demeurer une compétence partagée car aucune collectivité territoriale ne peut financer l'intégralité d'un investissement* ».

Dans ces conditions, **voire commission de la culture, de l'éducation et de la communication n'a pas souhaité reconnaître un chef de filât à la région dans le domaine du sport** compte tenu, notamment, de l'implication très forte du bloc communal et de l'inégal engagement des régions dans le domaine du sport.

Par ailleurs, la reconnaissance du chef de filât à la région pourrait emporter comme conséquence une demande de moyens supplémentaires pour exercer cette compétence ce qui reviendrait à poser la question de la gouvernance du CNDS qui, ainsi que votre rapporteure pour avis l'a indiqué, doit continuer à constituer un outil de péréquation national et d'aménagement sportif du territoire.

C'est pourquoi **voire commission estime que le maintien de la compétence partagée constitue un préalable avant l'émergence d'une véritable « compétence répartie »** qui pourrait progressivement voir chaque niveau de collectivité se spécialiser sur certaines actions dans le domaine du sport, les régions devenant le partenaire du sport de haut niveau, le département étant l'acteur naturel du sport nature, les intercommunalités émergeant comme l'interlocuteur des clubs professionnels et les communes restant compétentes sur le sport pour tous.

Compte tenu du fait que la répartition des rôles entre les différents acteurs n'était pas encore clairement établie, voire commission n'a également pas souhaité proposer de reconnaître une compétence obligatoire dans le domaine du sport aux communautés de communes et d'agglomération comme c'est déjà le cas pour les métropoles et les communautés urbaines même si une telle évolution pourrait permettre de rendre plus homogènes les interventions des différentes formes d'intercommunalités et de favoriser l'émergence d'une vision stratégique à ce niveau territorial. **Le débat en séance publique pourrait permettre de déterminer si un consensus est susceptible de se dégager.** Il se traduirait par des modifications concernant l'article 18 relatif aux communautés de communes et l'article 20 relatif aux communautés d'agglomération.

En définitive, voire commission vous proposera concernant l'exercice de la compétence partagée relative au sport prévue par l'article 28 de prévoir, par coordination avec ce qu'elle vous propose dans le domaine de la culture¹, la création d'une formation de la CTAP relative au sport qui devra se réunir au moins deux fois par an.

¹ Voir à ce sujet le commentaire relatif à l'article 28 et des articles additionnels après l'article 28 dans l'examen des articles.

• **L'article 29** du projet de loi ouvre la faculté de mettre en place un **guichet unique** pour l'ensemble des aides et subventions distribuées par les collectivités territoriales, dans un souci de simplification à l'égard de l'usager. Dans ces conditions, dans un domaine de compétence partagée, l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI à fiscalité propre pourra déléguer à une autre personne publique l'instruction et l'octroi des aides et subventions qui relèvent de sa compétence. La mise en place d'une instruction unique des dossiers de demande de subvention devrait permettre de mieux coordonner les interventions croisées des collectivités territoriales et de rationaliser l'octroi de financements publics en limitant leur cumul, tout en facilitant les démarches des porteurs de projets.

La délégation de l'instruction à un guichet unique, qui ne peut être que facultative conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, pose la question de l'harmonisation des critères d'attribution de subvention appliqués par les différents niveaux de collectivités. Il convient également de s'interroger sur la gouvernance de ces guichets uniques et sur la pertinence de l'adossement à ces guichets de comités d'experts chargés d'évaluer la qualité des dossiers de demande, en permettant la représentation de professionnels des secteurs concernés.

Dans le secteur associatif, 80 % des associations sont strictement bénévoles et la majorité d'entre elles exercent leur action au niveau communal ou intercommunal. Lors de la table ronde organisée le 5 novembre 2014 par votre commission sur les relations entre les associations et les collectivités territoriales dans le cadre de la réforme territoriale, M. Yann Joseau, représentant de l'association Le Mouvement associatif, a insisté sur la nécessité :

- d'associer les associations à la mise en place des guichets uniques afin de garantir que ceux-ci soient en mesure de mobiliser les partenaires et financeurs de façon plus systématique et plus méthodique et de gagner en efficacité et en cohérence ;

- de prévenir le risque que les décisions de soutien deviennent moins audacieuses et trop conformes à un modèle, « l'harmonisation des critères » d'attribution entre niveaux de collectivités étant quelque peu problématique ;

- de veiller à ce que la suppression de la clause de compétence générale ne conduise pas les collectivités à ne plus soutenir financièrement des associations intervenant en dehors de leurs compétences propres ou partagées. À cet égard, Le Mouvement associatif a souligné « *qu'elle concerne la jeunesse, l'éducation populaire, la famille ou encore la ruralité, l'essence même de l'action associative est d'être transversale. Les associations doivent cependant être financées par le niveau territorial correspondant à leurs actions, car elles ont une fonction primordiale d'organisation et d'interface entre les pouvoirs publics et les*

populations. »¹ C'est pourquoi le Mouvement associatif plaide pour l'identification de la vie associative comme une quatrième compétence partagée, au côté de la culture, du sport et du tourisme, dès lors « qu'en tant qu'élément incontournable du dialogue civil, la vie associative est consubstantielle de notre organisation socio-économique ».

Enfin, la nouvelle charte des engagements réciproques entre les pouvoirs publics et le monde associatif, signée le 14 février 2014, appelle à la clarification des conditions d'attribution de financements publics aux associations. Il est donc indispensable que les futurs guichets uniques envisagés par le projet de loi appliquent une doctrine uniforme sur l'ensemble du territoire concernant la compatibilité de l'octroi d'aides publiques à des associations avec la réglementation communautaire.

En définitive, **vo**tre commission ne vous proposera pas de modifier l'article 29 concernant son application au domaine du sport mais sera attentive à son application compte tenu du faible nombre d'initiatives menées en ce domaine jusqu'à présent.

¹ *Compte rendu de la table ronde sur les relations entre les associations et les collectivités territoriales dans le cadre de la réforme territoriale du 5 novembre 2014.*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 8

(art. L.3111-7 et suivants du code des transports, art. L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation, art. L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales et art. L. 8221-6 du code du travail)

Transfert des compétences en matière de transports scolaires aux régions

Le présent article tend à modifier des dispositions du code des transports, du code de l'éducation, du code général des collectivités territoriales ainsi que du code du travail afin de confier à la région les compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires jusque-là exercées par le département.

I. - Le texte du projet de loi

A - Transfert des compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires

Ayant pour objet de permettre le déplacement de l'élève de son domicile vers l'établissement scolaire qu'il fréquente, les transports scolaires constituent un rouage essentiel des politiques d'éducation, notamment dans les zones rurales et périurbaines. Selon l'étude d'impact, quatre millions d'élèves - soit environ un tiers de la population scolarisée dans le premier et le second degrés - empruntent quotidiennement les transports scolaires, pour un coût estimé en 2012 à 2,365 milliards d'euros et assumé essentiellement par les collectivités territoriales - notamment les départements¹. L'article L. 3111-7 du code des transports définit les transports scolaires comme des « services réguliers publics », qui constituent également un service public administratif (Trib. conflits, 5 juillet 1982, *M. Dris*) soumis au respect du principe d'égalité (CE, 4 mai 2011, *Époux Sanchez*).

L'article L. 3111-7 du code des transports fixe le principe de la compétence du département en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires. Le département consulte à ce sujet le conseil départemental de l'éducation nationale ; il est lui-même consulté par

¹ *Repères et références statistiques – édition 2014, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale.*

l'autorité compétente de l'État avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins dans ce domaine. Cependant, la responsabilité des transports scolaires à l'intérieur des périmètres de transports urbains (PTU) est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (AOTU), qui peut être une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La création ou la modification d'un PTU incluant le transport scolaire implique la passation d'une convention entre le département et l'AOTU (art. L. 3111-8 du code des transports). Autre exception : les transports scolaires au sein de la région Île-de-France relèvent du syndicat des transports d'Île-de-France (art. L. 3111-14).

Le 5° du I de l'article 8 confie à la région les responsabilités jusque-là exercées par le département en matière de transports scolaires. Il étend la consultation à l'ensemble des conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) sis dans la région. De même, le 6° du I de l'article 8 prévoit qu'il revient à la région d'établir les conventions avec l'AOTU en cas de création ou de modification d'un PTU. La compétence du STIF en Île-de-France et de l'AOTU en zone urbaine n'est pas remise en question.

B - Délégation des compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires

L'article L. 3111-9 du code des transports permet aux autorités compétentes en matière de transports scolaires de déléguer, par convention, tout ou partie de leurs compétences à des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales. Dans le cadre des PTU, il permet également à l'AOTU de déléguer, par convention, tout ou partie de ses compétences en matière de transports scolaires au département.

Les possibilités de délégation sont fréquemment mises en œuvre par les départements afin d'assurer une gestion de proximité du service. Le conventionnement est réalisé auprès d'une grande diversité de structures, énumérées limitativement par l'article L. 3111-9, qui sont alors réputées exercer une mission de service public.

Le 7° du I de l'article 8 substitue la région au département en tant qu'autorité compétente en matière de transports scolaires. Cependant, le texte proposé inclut le département dans la liste des organisateurs secondaires auxquels la région peut déléguer, par convention, tout ou partie de ses compétences. Enfin, le 7° précise que la convention de délégation est conclue selon les modalités de droit commun en matière de délégation de compétence, qui sont fixées par les articles L. 1111-8 et R. 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

Il convient de préciser que le régime des délégations de compétence de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales exclut toute délégation au deuxième degré ou subdélégation, puisque son premier alinéa précise qu'une collectivité territoriale ne peut déléguer qu'une « compétence dont elle est attributaire ».

C – Suppression de la participation de la région et du département au financement des transports scolaires

L'article L. 3111-10 du code des transports ouvre la possibilité de la participation de la région et du département au financement des frais de transport individuel des élèves vers les établissements scolaires dont ils ont la charge, par une convention conclue avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports scolaires.

Le 8° du I de l'article 8 du présent projet de loi abroge cet article. La participation financière aux transports scolaires ne relève ainsi plus que des autorités compétentes que sont la région pour les transports scolaires hors PTU et, le cas échéant, l'AOTU. L'article L. 3111-10 du code des transports étant applicable en Île-de-France, son abrogation a pour effet de prévenir la participation de la région Île-de-France et des départements franciliens au financement des transports scolaires assurés par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

D – Mesures de coordination au sein du code de l'éducation et du code du travail

Tirant les conséquences du transfert à la région des compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires, les II, III et IV de l'article 8 apportent diverses mesures de coordination.

Le II déplace les articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation au chapitre IV du titre I^{er} du livre II de ce code¹.

Le III ôte le caractère obligatoire des dépenses liées à l'organisation des transports scolaires pour les départements, tandis qu'elles deviennent obligatoires pour les régions ainsi que pour le département de Mayotte.

Enfin, le IV corrige une référence à l'article L. 213-11 du code de l'éducation au sein de l'article L. 8221-6 du code du travail.

¹ L'article 12 du projet de loi prévoit l'abrogation du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code de l'éducation.

E – Obligations à l'égard des tiers

Le V de l'article 8 dispose que la région bénéficiaire des transferts de compétences succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers. Il s'agit d'une disposition habituelle à l'occasion de transferts de compétence, visant à s'assurer de la continuité de la gestion et de l'exécution du service public transféré.

F – Entrée en vigueur

Enfin, le VI de l'article 8 fixe l'entrée en vigueur des dispositions concernant les transports scolaires au 1^{er} septembre 2017 (5° et 8° du I et II). Les autres dispositions, notamment celles liées aux obligations budgétaires et aux participations financières, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

II. - La position de votre commission

A - Un transfert dont la nécessité n'est pas avérée

Votre commission souligne que le transfert des compétences en matière de transport scolaire ne semble pas s'imposer dans le cadre d'une clarification de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et du renforcement du rôle du conseil régional.

En effet, la compétence en matière d'organisation des transports scolaires **est une compétence clairement définie, exercée uniquement par le département**. Les articles L. 213-11 du code de l'éducation et L. 3111-7 du code des transports font ainsi du conseil général, hors périmètre de transports urbains, l'autorité organisatrice des transports (AOT) de plein droit. La compétence du département s'étend au transport de tous les élèves quel que soit leur niveau d'étude, de la maternelle à l'enseignement secondaire.

L'organisation du transport scolaire est caractérisée par sa grande complexité ainsi que la finesse du maillage du réseau de ramassage. Hors périmètres de transports urbains, l'acheminement des élèves prend principalement la forme de circuits spécifiques dédiés au transport scolaire (services à titre principal scolaire ou SATPS) ou de services réguliers ordinaires, qui font l'objet d'une compensation tarifaire. Des services adaptés sont mis en œuvre au profit des élèves handicapés, dont les frais de transport sont intégralement compensés.

La faculté de délégation est ainsi fréquemment mise en œuvre par les conseils généraux. L'article L. 3111-9 du code des transports permet ainsi au conseil général de déléguer tout ou partie des compétences à des communes, EPCI, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales.

Afin d'assurer le maillage de l'ensemble du territoire du département et d'assurer la gestion de proximité du service, les conseils généraux mettent fréquemment en œuvre ces dispositions. Par exemple, le conseil général de la Creuse s'appuie sur 84 autorités organisatrices déléguées ou de second degré (AO2) pour gérer les 450 circuits scolaires répartis à travers le département, majoritairement des communes, des communautés de communes ou des syndicats intercommunaux. D'autres départements ont recours à des structures *ad hoc* pour l'organisation et le fonctionnement du transport scolaire, à l'instar de la Fédération départementale pour le transport des élèves de l'enseignement public du Tarn (FEDERTEEP) dans le département du Tarn.

Cette compétence de proximité correspond peu aux attributions d'une région stratège, qui plus est de grande dimension. Votre commission considère que le transfert de la compétence en matière de transport scolaire embarrasserait plus qu'autre chose les régions, qui s'empresseraient d'en déléguer l'exercice aux départements.

La question de la proximité est rendue d'autant plus prégnante que le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prévoit la constitution de grandes régions, qui seront d'autant moins aptes à assurer la gestion et le bon fonctionnement des transports scolaires. Ainsi, la grande région regroupant l'Aquitaine, le Poitou-Charentes et le Limousin deviendrait responsable de l'organisation des transports scolaires en Creuse comme dans la Vienne, ce qui ne constitue pas le gage d'une gestion de proximité.

B – Un dispositif rigide et coûteux, porteur de risques d'une dégradation du service rendu

Votre commission souligne le caractère rigide et inadapté du dispositif prévu par le projet de loi.

L'interdiction de la subdélégation, c'est-à-dire l'incapacité pour l'autorité organisatrice déléguée (AO2) de déléguer à son tour tout ou partie de la compétence en matière de transports scolaires, rend le dispositif établi par le présent article particulièrement impropre à répondre aux enjeux de l'organisation des transports scolaires. En effet, l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales limite la délégation aux compétences dont la collectivité territoriale est attributaire. Ainsi, il reviendra aux nouvelles régions d'établir directement avec les AO2 - collectivités, syndicats ou organismes *ad hoc* - les conventions de délégation.

De plus, l'abrogation de l'article L. 3111-10 du code des transports fait suite à un avis du Conseil d'État estimant que ses dispositions sont incompatibles avec les autres volets de la réforme que sont la suppression de la clause générale de compétence et la fin des financements croisés. Ainsi, seules les régions pourront participer au financement du transport scolaire des élèves de l'enseignement secondaire

Ces dispositions devraient logiquement conduire à une **harmonisation des modalités de prise en charge des élèves**, notamment en matière tarifaire, au sein des nouvelles régions. Alors que les pratiques de tarification du transport scolaire sont très variables selon les départements - une vingtaine d'entre eux assurant une gratuité totale de ce service -, certains acteurs se réjouissent d'une telle harmonisation, qui permettrait d'égaliser les modalités de prise en charge dans les territoires.

Cependant, **la diversité des pratiques de tarification constitue également le reflet de choix collectifs effectués dans chaque département**. La prise en charge du coût est ainsi plus élevée dans de nombreux territoires ruraux, dans lesquels les transports scolaires jouent un rôle essentiel en matière d'accès à l'éducation. L'harmonisation contrainte de ces pratiques comporterait un **double risque** :

- celui d'une harmonisation au plus-disant, c'est-à-dire de la **généralisation de la gratuité des transports scolaires**, porteuse de risques importants de dégradation des finances publiques locales ;

- celui d'une **harmonisation à la charge des familles**, dans un contexte de baisse des dotations aux collectivités territoriales et de coûts importants liés à la mise en œuvre de la réforme territoriale.

En revanche, l'étude d'impact comme les auditions menées par votre rapporteure pour avis **n'ont pas mis en évidence d'avantages significatifs - en matière financière ou de qualité du service - liés au transfert de cette compétence**.

En conséquence, votre commission propose à votre commission d'adopter un amendement supprimant les dispositions de l'article 8 du présent projet de loi relatives à un transfert des transports scolaires aux régions.

Article 12

(art. L. 212-9, art. L. 213-1 et suivants, art. L. 214-5 et suivants, art. L. 214-8-1 et L. 214-8-2 [nouveaux], art. L. 216-4 et suivants et L. 442-9 du code de l'éducation, art. L. 3321-1, L. 3411-2, L. 3542-1, L. 3641-2 et L. 4221-1-1 du code général des collectivités territoriales et article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage)

Transfert des collèges et des autres compétences scolaires du département vers la région

Le présent article tend à modifier des dispositions du code de l'éducation et du code général des collectivités territoriales afin de **confier à la région la propriété et la gestion des collèges ainsi que les autres compétences scolaires jusque-là exercées par le département**.

I. - Le texte du projet de loi

L'« acte I » de la décentralisation a confié au département des compétences significatives en matière d'éducation, notamment la gestion des collèges¹. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a encore accru ces compétences, confiant au département la pleine propriété des établissements dont l'État était propriétaire, le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) et « l'accueil, l'hébergement, la restauration ainsi que l'encadrement général et technique » (art. L. 213-2 du code de l'éducation). En 2013, les départements assuraient le fonctionnement et l'entretien de 5 271 collèges publics qui accueillent environ 2,6 millions d'élèves².

L'article 12 du projet de loi transfère à la région - qui exerce des compétences identiques s'agissant des lycées - l'intégralité des compétences scolaires détenues par le département³. Ce transfert des compétences éducatives poursuit quatre objectifs principaux :

- **la simplification et la rationalisation des compétences**, qui permettrait le développement du service public de l'orientation, l'approfondissement de la lutte contre le décrochage scolaire et la facilitation de la transition des élèves entre le collège et le lycée ;

- **la réalisation d'économies d'échelles** du fait de la mutualisation des moyens ;

- l'offre de **nouvelles perspectives en matière de gestion des ressources humaines** et de mobilité au profit des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE, ex-TOS) ;

- un **accroissement de l'effort en faveur de l'investissement** et de la rénovation du patrimoine immobilier grâce aux capacités financière supérieures de la région.

A – Transfert à la région des compétences scolaires

Le I de l'article 12 abroge le chapitre III du titre premier du livre II de la partie législative du code de l'éducation (art. L. 213-1 à L. 213-10) relatif aux compétences des départements. Il insère diverses dispositions dans le

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant 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.

² Repères et références statistiques – édition 2014, publié par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale.

³ L'article 8 du projet de loi déplace les articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation - relatifs aux transports scolaires - au chapitre suivant du même code. Ils deviennent en conséquence les articles L. 214-18 et L. 214-19.

code de l'éducation, qui confie à la région les prérogatives du département, sans modification significative de la nature de ces compétences.

Le 2° du I complète l'article L. 214-5 en donnant compétence au conseil régional pour établir le programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges. Il lui reviendrait désormais également de veiller à la localisation, la capacité d'accueil, la sectorisation et le mode d'hébergement des élèves, après avis des conseils départementaux de l'éducation nationale concernés. Le projet de loi conserve les dispositions issues de l'article 20 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui permettent la définition des secteurs communs à plusieurs collèges publics situés dans un même périmètre de transports urbains.

Le 3° du I complète l'article L. 214-6 du code de l'éducation, qui détermine les charges supportées par les régions au titre des établissements dont elle a la charge, pour y inclure les collèges, sans modification sur le fond.

B – Transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service

Les personnels ATTEE sont des agents - titulaires ou non, et relevant pour l'essentiel de la catégorie C - qui effectuent les missions d'entretien, d'hébergement, de restauration et d'accueil au sein des établissements d'enseignement secondaire. Depuis la loi du 13 août 2004, leur gestion et leur recrutement relèvent des collectivités locales responsables de l'établissement dans lequel ils sont affectés. Selon l'étude d'impact, les départements emploient 43 822 équivalents temps-plein (ETP) correspondant aux emplois titulaires occupés par des personnels ATTEE dans les lycées.

Le 4° du I modifie l'article L. 214-6-1 afin de confier à la région le recrutement et la gestion des personnels ATTEE des collèges.

Le IV de l'article 12 du projet de loi substitue les régions aux départements qui se sont affiliés aux centres de gestion pour les personnels TOS, jusqu'à l'expiration de la période d'affiliation en cours.

C – Transfert et mise à disposition des biens au profit des régions

Le 6° du I insère un nouvel alinéa au sein de l'article L. 214-7 du code de l'éducation, prévoyant un **transfert en pleine propriété et à titre gratuit des biens immobiliers des collèges appartenant aux départements**. Ces dispositions sont analogues à celles mises en œuvres à l'occasion du transfert des lycées de l'État aux régions par la loi du 13 août 2004. Le nouvel article L. 214-7 maintient la possibilité d'un transfert gratuit à la région, sous réserve de l'accord des deux parties, de biens immobiliers dont une commune ou un EPCI seraient propriétaires.

Les 7°, 8° et 9° ont pour objet d'insérer les dispositions abrogées des articles L. 213-4, L. 213-5 et L. 213-6 dans le chapitre IV.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 214-8 reprend sans modification de fond les dispositions de l'article L. 213-4 relatives aux modalités de mise à disposition à la région des biens meubles et immeubles des établissements dont l'État n'est pas propriétaire. Ces biens sont mis à disposition de la région à titre gratuit à la date du transfert. La région bénéficiaire assume l'ensemble des obligations du propriétaire et possède tous pouvoirs de gestion. Dans un souci de continuité du service et de sécurité juridique, la région est substituée à la collectivité propriétaire dans toutes les opérations en cours, à l'exception des emprunts affectés.

L'article L. 214-8-1 reprend les dispositions de l'article L. 213-5 relatives aux modalités de mise à disposition des matériels utilisés pour l'entretien et les grosses réparations des biens mis à disposition. Ces modalités, ainsi que les modalités financières du transfert, sont fixées par une convention conclue entre les deux parties dans un délai d'un an. Le projet de loi maintient cependant l'abrogation des dispositions de l'article L. 213-5 qui prévoyaient les modalités de la convention de transfert de personnels, sans prévoir de dispositions alternatives.

Le 9° du I° crée un article L. 214-8-2, qui reprend sans modification de fond les dispositions de l'article L. 213-6 relatives à la désaffectation des biens ainsi qu'aux modalités de transfert en pleine propriété des biens mis à disposition.

D – Mesures de coordination au sein du code de l'éducation

Tirant les conséquences de l'abrogation du chapitre III du titre premier du livre II du code de l'éducation, le I de l'article 12 du projet de loi procède à diverses coordinations au sein du code de l'éducation. Ces mesures visent à maintenir l'application aux collèges des dispositions relatives :

- au forfait d'externat, dont les modalités sont fixées à l'article L. 42-9 du code de l'éducation. Le 13° du I met ainsi à la charge de la région le forfait d'externat dû aux collèges privés sous contrat d'association ;

- à l'utilisation des locaux et des équipements à des fins extrascolaires. Le 5° du I modifie l'article L. 214-6-2 pour y inclure les collèges. En conséquence, la responsabilité liée à l'utilisation par des tiers des locaux et des équipements des collèges en dehors du service d'enseignement incombe désormais au président du conseil régional ou du conseil exécutif de Corse ;

- à la participation au financement des établissements par d'autres collectivités, dont les conditions sont fixées par l'article L. 214-10.

E – Dérogations au profit du département de Paris et de la métropole de Lyon

Le II de l'article 12 apporte diverses modifications aux dispositions du code général des collectivités territoriales. Le 2° et le 4° modifient respectivement les articles L. 3411-2 et L. 3641-2 du code général des collectivités territoriales, afin de confier au département de Paris ainsi qu'à la métropole de Lyon les compétences résultant du transfert des collèges aux régions. L'exposé des motifs justifie ces dérogations par les situations particulières des deux collectivités, liées notamment au grand nombre d'établissements.

Par conséquent, le 11° du I, modifiant l'article L. 216-4 du code de l'éducation, maintient un dispositif analogue à celui applicable aux cités scolaires lorsqu'un même ensemble immobilier, au sein du département de Paris ou de la métropole de Lyon, comporte à la fois un collège et un lycée. Une convention entre la collectivité concernée et la région détermine les responsabilités de chacune en matière de gestion et de fonctionnement de l'ensemble.

Enfin, le 5° du II étend aux collèges le champ de la délégation prévue à l'article L. 4221-1-1 du code général des collectivités territoriales. Cet article ouvre la possibilité aux régions de déléguer leurs compétences en matière de gestion et de fonctionnement des lycées aux métropoles présentes sur leur territoire.

F – Mesures de coordination au sein du code général des collectivités territoriales

Le II apporte également les adaptations nécessaires au code général des collectivités territoriales. Le 1° supprime les dépenses afférentes aux collèges de la liste des dépenses obligatoires des départements prévue à l'article L. 3321-1. Le 3° supprime les dépenses de fonctionnement et de construction des collèges de la liste des dépenses obligatoires pour le département à Mayotte (article L. 3542-1).

Aucune modification des dispositions relatives aux dépenses obligatoires de la région n'est nécessaire, celles-ci incluant l'ensemble des « dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale », selon la rédaction en vigueur du 7° de l'article L. 4321-1 du même code.

G – Gens du voyage

Le III de l'article 12 du projet de loi vise à pallier les conséquences de l'abrogation de l'article L. 213-10 du code de l'éducation, qui prévoit l'établissement d'un schéma départemental relatif aux conditions de scolarisation des enfants du voyage. En conséquence, il précise que les conditions de scolarisation des enfants sont incluses dans le schéma départemental prévu par l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

H - Entrée en vigueur

Le V fixe l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions du présent article au 1^{er} septembre 2017, de manière simultanée avec les dispositions relatives aux transports scolaires.

II. - La position de votre commission

A - Un transfert qui va à l'encontre des orientations de la loi de refondation de l'école

Si votre commission n'est pas défavorable *a priori* à un rapprochement entre le collège et le lycée, qui permettrait de faciliter l'orientation des élèves et la lutte contre le décrochage scolaire, elle estime que **le transfert de l'ensemble des compétences éducatives des départements aux régions méconnaît les orientations fixées par la loi de refondation de l'école de la République.**

En effet, la loi de refondation de l'école met l'accent sur le développement du « continuum école élémentaire-collège ». L'article L. 332-2 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de la loi du 8 juillet 2013, dispose ainsi que la formation dispensée dans l'enseignement secondaire s'inscrit « dans la continuité de l'école primaire et dans le cadre de l'acquisition progressive du socle commun de connaissances, de compétences et de culture ». La loi de refondation de l'école a également réaffirmé et consolidé l'organisation de la scolarité en cycles, à l'article L. 311-1 du même code. Au cours des débats, votre commission avait soutenu l'inscription dans la loi du regroupement au sein d'un cycle commun des classes de CM2 et de sixième. Un décret du 24 juillet 2013 crée le cycle 3 ou cycle de consolidation, qui comprend les classes de CM1, CM2 et de sixième¹, qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2015. Enfin, l'article L. 401-4 crée un conseil école-collège réunissant des personnels d'éducation des deux établissements, mis en place - parfois difficilement - dès la rentrée 2014².

Si le changement de collectivité de rattachement se révélera sans conséquence sur le contenu des enseignements, **votre commission est attachée au maintien de liens privilégiés entre l'école élémentaire et le collège, qui passe notamment par une gestion de proximité de ce dernier.** Les représentants du conseil départemental sont très présents au sein des conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ainsi qu'au sein des instances de concertation, à l'instar du conseil départemental de l'éducation nationale.

¹ Décret 2013-682 du 24 juillet 2013 relatif aux cycles d'enseignements à l'école primaire et au collège, dont les dispositions sont codifiées aux articles D. 311-1 et D. 332-3 et suivants du code de l'éducation.

² La mise en place des conseils école-collège, rapport n° 2014-26 de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR, mai 2014).

B – Une mesure qui présente plus d'inconvénients que d'avantages

Votre commission émet des doutes sérieux quant à la valeur ajoutée qui résulterait d'un tel transfert en matière d'efficience et de qualité du service public.

Le transfert des collèges et des personnels ATTEE constituerait **un véritable changement d'échelle pour les régions chargées de leur gestion**. En effet, si les régions assurent déjà l'entretien, le fonctionnement et l'investissement de 2 592 lycées et établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA), le transfert des 5 271 collèges publics représenterait **un triplement du nombre d'établissements sous la responsabilité des conseils régionaux**¹.

Votre commission s'inquiète de la capacité des régions à gérer le nombre très important d'établissements de leur ressort, a fortiori au sein des régions issues du projet de loi relatif à leur délimitation. Ainsi, la région issue de la fusion de l'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes devrait assurer la gestion de 751 établissements publics du second degré, contre 757 pour celle issue de la fusion du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie et 740 pour celle issue de la fusion de Champagne-Ardenne, de la Lorraine et de l'Alsace². En comparaison, le nombre moyen de collèges publics par département s'élève à la rentrée 2013 à 56, avec de fortes disparités selon les départements³.

Votre commission craint que le nombre important d'établissements transférés ne contraigne les futures régions à mettre en place une véritable administration régionale de l'éducation, qui serait à l'origine de coûts importants et qui irait à l'encontre de la logique de proximité.

Elle s'inquiète des conséquences qu'un tel éloignement du centre de la décision aurait sur la gouvernance des établissements. En effet, **les conseillers régionaux se verraient dans l'impossibilité matérielle d'assister aux conseils d'administration de l'ensemble des établissements dont ils auraient la charge**. Cela aboutirait à une distension des liens entre les élus locaux et les établissements dont votre commission ne peut que souligner le danger.

De plus, **les économies d'échelle** qui découleraient du transfert des collèges et des compétences éducatives du département à la région **semblent bien incertaines**. **L'étude d'impact comme les auditions menées par votre commission n'ont pas permis de donner une estimation fiable des économies qui pourraient résulter de la mutualisation des moyens**. En tout état de cause, celles-ci devraient être limitées, aucun changement significatif n'étant prévu dans le nombre ou le fonctionnement des établissements.

¹ *Repères et références statistiques – édition 2014, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

D'autres aspects financiers de la réforme demeurent flous, notamment en matière de transfert de dette. En effet, les départements ont mené des opérations importantes d'investissement et de rénovation des établissements dont ils ont la charge, en partie financées par l'endettement. Votre commission considère **qu'il serait inacceptable que le transfert de la propriété des collèges et des moyens affectés ne s'accompagne pas d'un transfert de la partie correspondante de l'endettement des départements**. Enfin, **votre commission souligne le cas des collèges faisant l'objet d'un contrat de partenariat**. Elle considère que leur transfert aux conseils régionaux reviendrait à imposer à ces derniers le paiement de loyers rigides et aux montants élevés, qui présentent un risque non négligeable pour l'équilibre de leurs finances.

En revanche, les coûts prévisibles de cette réforme sont importants. Le transfert des 39 823 personnels ATTEE des départements aux régions se traduirait très probablement par un **alignement du régime indemnitaire** des agents sur celui – plus favorable – de leurs homologues gérés par le conseil régional, pour un coût estimé par l'Assemblée des départements de France (ADF) à 120 millions d'euros par an. Cet alignement au plus-disant, qui serait amplifié par les fusions antérieures de régions, s'accompagnerait également de **coûts supplémentaires liés à l'encadrement et à la gestion de ces personnels**, les régions étant moins habituées à gérer des effectifs importants que les départements. En effet, au 31 décembre 2012, les conseils régionaux employaient 81 682 agents titulaires et non-titulaires (dont 43 822 personnels ATTEE) alors que les départements géraient 294 543 agents¹. **Il n'est pas douteux que cette hausse de plus de 50 % des effectifs gérés par les régions s'accompagne de dépenses d'administration et d'encadrement supplémentaires**.

Le transfert des personnels TOS de l'État aux départements et aux régions à partir de 2004 constitue un **précédent révélateur**. Dans son rapport consacré à la conduite par l'État de la décentralisation, la Cour des comptes a mis en évidence l'importance des surcoûts liés à l'extension aux personnels issus de la fonction publique d'État des régimes indemnitaires avantageux des régions. Dans le cas de la Haute-Normandie, la Chambre régionale des comptes estime à 4 875 euros par agent et par an le surcoût lié au versement des avantages collectivement acquis et du régime indemnitaire, pour un total de 10 millions d'euros².

¹ *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2014, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.*

² *La conduite par l'État de la décentralisation, rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2009, p. 98.*

L'hypothèse d'un transfert des lycées aux départements

Votre commission a examiné les conséquences prévisibles d'un éventuel transfert des lycées aux conseils départementaux, dont la possibilité a été évoquée par plusieurs de ses membres.

Votre commission note que des départements sont d'ores et déjà amenés à assurer la gestion et le fonctionnement de certains lycées, en application de l'article L. 216-4 du code de l'éducation. Dans un souci de mutualisation des moyens et d'efficacité de l'action publique, les cités scolaires - qui regroupent dans un même ensemble immobilier un collège et un lycée - font l'objet d'une convention attribuant au département ou à la région la responsabilité de l'entretien, de l'équipement et du fonctionnement de l'ensemble.

Toutefois, un transfert des lycées aux départements soulève plusieurs interrogations :

- **la continuité entre le lycée et les études supérieures** (dit « bac-3/bac+3 ») constitue un des piliers de la loi de refondation de l'école de la République ; elle est facilitée par les responsabilités exercées par les régions en matière d'orientation et d'enseignement supérieur ;

- **la région est attributaire de compétences en matière de planification des formations et de conduite du service public régional d'orientation**, qui la rendent plus apte à gérer les établissements de l'enseignement secondaire supérieur ainsi que leur offre de formation, qui se caractérise - à la différence du collège unique - par l'existence de nombreuses filières et options ;

- **certains établissements** de l'enseignement secondaire du second cycle, notamment dans la filière professionnelle, **ont un rayonnement et une aire de recrutement qui dépassent largement le cadre du département ;**

- le transfert des personnels ATTEE des régions aux départements comporterait le **même risque d'une harmonisation au plus-disant des régimes indemnitaires.**

Votre commission considère que le transfert des collèges et des compétences éducatives des départements et des régions présente plus d'inconvénients que d'avantages et serait à l'origine de dépenses supplémentaires élevées, d'autant moins acceptables dans un contexte marqué par les efforts à réaliser en matière des finances publiques et de réduction des dotations aux collectivités territoriales.

Votre commission considère que le maintien du partage des compétences éducatives des collectivités territoriales constitue - dans les circonstances actuelles - le meilleur choix, du fait notamment de la forte incertitude sur le périmètre des régions ainsi que sur leurs ressources.

Elle souligne également que le droit existant offre la possibilité aux collectivités attributaires de déléguer leurs compétences en la matière à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI, en application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales. L'article

L. 3211-1-1 du même code, créé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), permet au département de transférer à une métropole la charge des collèges. Il en va de même pour les lycées, en application de l'article L. 4221-1-1 du même code.

En conséquence, **votre commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de l'article 12 du présent projet de loi.**

Article 23

(art. L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles

Le présent article tire les conséquences de la création des métropoles par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il reprend un mécanisme déjà validé par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et définit les délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles.

I. - Le droit en vigueur

Aux termes de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, la métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire. Sont transformés par décret, au 1^{er} janvier 2015, en métropole les EPCI de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Sont également prévues, à côté de ces EPCI, deux métropoles à statut particulier, créées au 1^{er} janvier 2016 ainsi qu'une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Métropole de Lyon ».

14 métropoles existeront ainsi en 2016 :

- la métropole Nice Côte d'Azur, mise en place le 31 décembre 2011, créée sur la base du volontariat en application de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

- les dix métropoles créées par décret au 1^{er} janvier 2015 en application de la loi MAPTAM : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, et Toulouse ;

- la métropole de Lyon, créée au 1^{er} janvier 2015 en remplacement de la communauté urbaine de Lyon, qui aura le statut de collectivité territoriale (et non pas de EPCI comme les autres métropoles), reprenant sur son territoire les compétences du Conseil général du Rhône ;

- les deux métropoles à statut particulier : Aix-Marseille et le Grand Paris.

L'article L. 5217-2 précité prévoit des compétences exercées par la métropole de plein droit, en lieu et place des communes membres. Le 1^o de cet article précise les compétences en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel qui concernent deux politiques relevant de la compétence de votre commission :

- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain. L'intérêt métropolitain est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole ;

- programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Le IV du même article prévoit que par convention passée avec le département, à la demande de celui-ci ou de la métropole, cette dernière exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie des compétences dans un certain nombre de domaines : attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, aides aux jeunes en difficultés, zones d'activité et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques, ainsi que les compétences définies à l'article L. 3211-1-1 du même code, reprenant l'article 47-1^o de la loi MAPTAM de 2014, qui concerne entre autres :

- la compétence en matière de **construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges**¹ (3^o de l'article) ;

- les compétences exercées par le département en matière de tourisme en application du chapitre II du titre III du livre I^{er} du code du tourisme, **en matière culturelle en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du code du patrimoine et en matière de construction, d'exploitation et d'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie d'entre elles.** (4^o de l'article).

¹ Le 3^o de l'article L. 3211-1-1 du CGCT précise en outre qu'« à ce titre, ma métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ».

La seule compétence transférée dans le domaine de la culture concerne les musées territoriaux. L'article L. 410-2 du code du patrimoine précise que *« les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent. Les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements auxquels l'appellation " musée de France " a été attribuée sont régis par les articles L. 441-1 et suivants et soumis au contrôle scientifique et technique de l'État dans les conditions prévues par les mêmes articles »*. L'article L. 410-3 indique que *« les collectivités territoriales continuent de bénéficier, pour la conservation et la mise en valeur des collections de leurs musées, des concours financiers de l'État dans les conditions en vigueur au 1^{er} janvier 1986 »*. Enfin l'article L. 410-4 précise que *« les musées départementaux ou communaux peuvent être dotés de la personnalité civile, à la demande des départements ou des communes qui en sont propriétaires, par décret en Conseil d'État »*.

S'agissant du sport, l'article 23 prévoit de modifier le IV de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales afin d'appliquer à l'exploitation et à l'entretien des équipements et des infrastructures destinés à la pratique du sport, ou à une partie d'entre eux les mêmes dispositions que celles présentées précédemment concernant les modalités de transfert de la compétence culture des départements aux métropoles. Ces dispositions s'inscrivent dans la continuité de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

Cette évolution est considérée comme naturelle par les associations d'élus concernant les équipements sportifs. L'ANDES estime ainsi que *« les métropoles ou agglomérations devraient avoir la charge de ces grands équipements, (cet) échelon pouvant apparaître pertinent afin d'assurer une cohérence territoriale et de supporter les coûts onéreux de ces infrastructures »*.

Ce transfert n'a pas soulevé de difficultés particulières car comme l'a indiqué l'AdCF lors de son audition par votre commission : *« il n'existe que peu d'équipements (sportifs) purement départementaux »*. L'AMGVF estime pour sa part que le sport *« est de fait une compétence dont les grandes agglomérations se sont de plus en plus emparées. Les grandes villes ont déjà acté, dans leurs politiques sportives et leurs budgets, (les) transferts des équipements sportifs »*.

Au final, qu'il s'agisse de culture ou de sport, une convention organise le transfert de la compétence. Seule la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental est obligatoirement transférée au 1^{er} janvier 2017 : à défaut de convention, le transfert est automatique.

II. – Le texte du projet de loi

Le principe de ce transfert en deux temps est repris par l'article 23 du présent projet de loi : convention ou, à défaut, transfert automatique.

Comme le précise l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, les dispositions de cet article visent à « *poursuivre et renforcer la dynamique d'intégration et de simplification nécessaire à la construction d'un véritable projet d'aménagement et de développement économique mais aussi écologique, éducatif, culturel et social* ».

Le modèle retenu par le Gouvernement consiste à prévoir le **transfert automatique de sept compétences¹ ou groupes de compétences du département à la métropole, dès lors qu'aucune convention n'a été signée pour au moins trois de ces sept compétences ou groupes de compétences, avant le 1^{er} janvier 2017**. Cette formule doit donc inciter département et métropole à conclure un accord, le *statu quo* étant exclu. Autrement dit, **l'article 23 transforme la possibilité de transfert, aujourd'hui offerte par le code général des collectivités territoriales, en une obligation**, si département et métropole ne parviennent pas à s'entendre sur un certain nombre de transferts par voie de convention.

Ces transferts donnent lieu au **transfert concomitant de ressources** en application de l'article **L. 217-13 du CGCT** selon lequel « *tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre la région ou le département et la métropole en application des IV et V de l'article L. 5217-2 est accompagné du transfert concomitant à la métropole des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par la région ou le département au titre des compétences transférées, constatées à la date du transfert selon les modalités prévues aux articles L. 5217-14 à L. 5217-17. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.* »

Les sept compétences ou groupes de compétences relèvent de domaines très variés, et intègrent notamment les domaines culturels et sportifs visés par l'article 3211-1-1 : musées territoriaux et équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie d'entre eux (alinéa 10 de l'article 23).

L'alinéa 15 de l'article 23 du présent projet de loi est une disposition de coordination, puisqu'il abroge en conséquence l'article L. 3211-1-1 précité.

III. – La position de votre commission

- Les réactions suscitées par l'alinéa 10 de l'article 23 dans le secteur de la **culture illustrent la difficulté soulevée par le transfert automatique des musées territoriaux aux métropoles** : les uns² refusent cette automaticité en cas d'impossibilité de conclure une convention de transfert, préférant la

¹ Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; action sociale ; adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ; aide aux jeunes en difficulté ; actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ; personnes âgées ; tourisme, culture et sport.

² ADF.

formule actuelle de l'article 3211-1-1 du CGCT qui n'offre qu'une possibilité, tandis que les autres¹ souhaitent au contraire accompagner ce mouvement en intégrant la responsabilité des bibliothèques municipales à défaut d'avoir la légitimité pour se prononcer sur les bibliothèques départementales, qui relèveraient davantage de cet article.

Les transferts aujourd'hui envisagés en matière culturelle n'ont pas été précédés d'une réflexion globale sur ce qui devrait relever de chaque niveau de collectivité territoriale ou de groupement de collectivités. L'article 23 n'est qu'une disposition devant servir « d'accélérateur » à des possibilités jusque-là offertes par la loi sans aucune contrainte. **Il ne procède pas d'une analyse des objectifs que l'État et les collectivités territoriales doivent se fixer en matière de politiques culturelles, à un moment crucial de la décentralisation où la carte des régions est profondément modifiée et où les collectivités territoriales sont confrontées à des choix douloureux pour faire face à la raréfaction de leurs ressources.**

Pourquoi susciter l'accélération du transfert des musées territoriaux que les départements financent aujourd'hui à hauteur de 192 millions² d'euros et pourquoi pas celui des bibliothèques départementales définies aux articles L. 320-1 et suivants du code du patrimoine ? L'étude précitée du DEPS indique qu'en 2010 les départements consacraient 193,6 millions d'euros aux bibliothèques et médiathèques, ce qui représente un investissement comparable à celui des musées départementaux. En outre, les bibliothèques correspondent bien à la compétence culturelle de la métropole, définie au c) du 1^o de l'article L. 5217-2, relatif aux équipements culturels, socioculturels et socio-éducatifs. Qu'advient-il des bibliothèques municipales (articles 310-1 et suivants du code du patrimoine) dans ce cas ?

La place de l'intercommunalité devrait également être posée. Au 1^{er} janvier 2013, 336 groupements de communes avaient pris la compétence des **bibliothèques**, se répartissant de la façon suivante :

Types d'EPCI à fiscalité propre	EPCI ayant pris la compétence Bibliothèques	% par rapport au nombre des EPCI de la même catégorie
Métropoles	0	
Communautés urbaines	2	13 %
Communautés d'agglomération	59	28 %
Communautés de communes	272	12 %
Syndicats d'agglomération nouvelle	4	75 %

Source : Rapport n° 2013-007 de l'Inspection générale des bibliothèques, « Les bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement », novembre 2013.

¹ AMGVE, association des directrices et directeurs de bibliothèques municipales et de groupements intercommunaux des villes de France, ADBGV.

² Source : réponse de l'ADF au questionnaire de votre commission.

La même question pourrait être soulevée pour les **services départementaux d'archéologie préventive**. Parmi les 70 services territoriaux agréés, on dénombre 34 services départementaux. Un transfert de ces services pourrait répondre à une problématique de déséquilibre financier toujours en attente d'une solution, puisque les collectivités territoriales réalisent environ 17 % des diagnostics mais ne perçoivent que 6,4 % du produit de la redevance d'archéologie préventive (RAP). Les métropoles seraient peut-être mieux armées pour compenser un tel différentiel.

La rédaction de l'article 23 donne à votre commission le sentiment que, dans le domaine culturel, le choix des musées territoriaux s'est fait sans concertation, sans réflexion globale relative aux politiques culturelles, et qu'il a pu être guidé par le caractère attractif de la politique muséale qui, en complément du tourisme, permet de valoriser économiquement et touristiquement les métropoles. Mais le rôle d'impulsion de la métropole doit-il se résumer à ce seul aspect ? Votre commission ne le pense pas.

• **L'appréciation de votre commission est assez différente dans le domaine du sport**. Si les collectivités territoriales et le mouvement sportif sont unanimes à souhaiter **conserver une compétence partagée afin de faciliter les financements croisés**, en matière d'infrastructures, la montée en puissance des grandes agglomérations est déjà une réalité et le niveau « métropolitain » est reconnu comme le niveau pertinent à la fois pour gérer les grands équipements et pour construire des partenariats équilibrés avec les clubs professionnels comme l'ont montré les travaux de la mission commune d'information du Sénat sur le sport professionnel et les collectivités territoriales¹.

Votre commission a adopté en conséquence deux amendements visant à modifier l'article 23 :

- **le premier tend à supprimer la référence aux musées territoriaux**, afin de ne pas figer dès aujourd'hui un domaine sans qu'une réflexion générale ait été menée sur les bons niveaux de compétences dans l'ensemble des domaines culturels ;

- le second est un **amendement de coordination** qui tend à supprimer l'alinéa 15 pour réécrire l'article L. 3211-1-1 du CGCT, afin d'y réintégrer les dispositions relatives aux collèges d'une part et aux musées territoriaux d'autre part.

¹ *Rapport d'information n°484 (2013-2014) fait au nom de la mission d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales.*

Article 28

(art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales)

**Compétences partagées dans le domaine de la culture,
du sport et du tourisme**

Le présent article maintient le principe de la compétence partagée pour la culture, le sport et le tourisme.

I. – Le droit en vigueur

Comme il a été évoqué précédemment, la clause générale de compétence (CGC) signifie **qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions**. Elle repose sur les « affaires de la collectivité » ou l'intérêt public local.

La clause de compétence générale est inscrite aux articles L. 2121-29 du CGCT pour les communes, L. 3211-1 pour les départements et L. 4221-1 pour les régions.

La clause de compétence générale, en partie supprimée par la réforme du 16 décembre 2010, a été restaurée au profit des départements et des régions par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Culture et sport ont toutefois échappé à la suppression de la réforme de la loi du 16 décembre 2010, puisque son article 73 précisait que « *Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif. Toutefois, la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions.* »

En rétablissant la clause de compétence générale, la loi MAPTAM a toutefois prévu plusieurs dispositions visant à rationaliser l'action publique :

- la première est la possibilité offerte à l'État de déléguer certaines de ses compétences à une collectivité territoriale, actuellement définie par l'article L. 1111-8-1 du CGCT. Il suit logiquement l'article L. 1111-8 qui reprend l'article 73-V de la loi du 16 décembre 2010 et prévoit qu'une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire ;

- l'article L. 1111-9 prévoit que les compétences des collectivités territoriales dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements sont mises en œuvre de la façon suivante :

- les délégations de compétences sont organisées dans le cadre de la convention territoriale d'exercice concerté, prévu à l'article L. 1111-9-1 ;
- des chefs de filât sont prévus pour que chaque niveau de collectivité territoriale, dans les domaines qui lui ont été assignés, organise les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

II. – Le texte du projet de loi

L'article 28 modifie l'article L. 1111-4 du chapitre premier du livre premier du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif au principe de libre administration. Cet article rappelle notamment que toute décision relative à un financement **ne peut avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle sur une autre collectivité, réaffirmant ainsi ce grand principe de la libre administration des collectivités territoriales défini par l'article L. 1111-3 du CGCT.**

Le présent article insère, à l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales un nouvel alinéa précisant que « les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, les départements et les régions ».

Cet article constitue, pour les domaines ainsi visés, **une clause dérogatoire** dans la mesure où le texte supprime par ailleurs la clause de compétence générale des régions et des départements. En effet, le Gouvernement indique, dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, vouloir tenir compte des débats parlementaires relatifs à la loi du 27 janvier 2014 (MAPTAM) et de l'adoption d'un mécanisme de coordination des interventions des collectivités territoriales dans les domaines de compétences partagées. Son objectif est d'« envisager une définition plus stricte et plus claire des compétences en supprimant la clause de compétence générale ».

L'article 1^{er} du présent texte supprime la clause de compétence générale des régions (prévue au deuxième alinéa de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) tandis que l'article 24 supprime celle des départements (prévue à l'article L. 3211-1 du même code). Cette clarification des compétences des différentes collectivités territoriales doit permettre la rationalisation de leur action. Toutefois, comme le précise l'étude d'impact précitée, « certains domaines, en raison de la diversité des interventions existantes et de la fragilité des opérateurs, méritent de demeurer des domaines de compétences partagées ». La dérogation ainsi consacrée est nécessaire pour « continuer à assurer la démocratisation de l'accès à la culture et au sport par leur soutien à un réseau de structures très dense ».

III. - La position de votre commission

Votre commission se félicite de ce que la culture et le sport soient identifiés comme des compétences partagées. En effet, l'analyse de la portée de la clause générale de compétence, ayant prévalu jusqu'à aujourd'hui, montre que les collectivités territoriales ont su se saisir du champ des politiques culturelles, finançant jusqu'à 70 % de celles-ci. Identité des collectivités territoriales - voire des territoires - et culture sont intimement liées.

Toutefois, la faculté laissée aux collectivités territoriales d'intervenir ou non dans le champ culturel - en dehors, bien évidemment, des quelques compétences obligatoires présentées dans la première partie de ce rapport - constitue aujourd'hui une source d'inquiétude compte tenu des contraintes financières auxquelles elles doivent faire face. De nombreux acteurs culturels auditionnés par votre commission ont évoqué un désengagement des collectivités territoriales, faisant craindre l'abandon de pans entiers de la politique culturelle dans certains territoires.

Le retrait de certaines collectivités peut se faire naturellement de façon concertée, en bonne intelligence, avec les autres catégories de collectivités territoriales. Ainsi le conseil général de la Seine-Maritime a récemment présenté la politique de redéploiement des investissements du département. Les difficultés financières de cette collectivité l'ont amené à faire le choix de retraits purs et simples : de l'opéra de Rouen, où la région prendra sa place à hauteur de 500 000 euros, et du Cirque-Théâtre d'Elbeuf.

Toutefois, le retrait pur et simple, sans concertation préalable, est également à craindre. C'est la raison pour laquelle plusieurs acteurs culturels auditionnés par votre commission ont évoqué le thème de la « *compétence partagée et obligatoire* » défendue par l'ARF ou le Syndeac. Cette proposition vise à empêcher l'abandon de politiques culturelles en désignant la compétence culturelle, comme celle du sport ou du tourisme, comme une compétence obligatoire pour toutes les collectivités territoriales.

Une telle option ne serait pas envisageable car elle ne serait matériellement pas possible, compte tenu des doublons qu'elle engendrerait. Les politiques culturelles risqueraient de devenir totalement illisibles, sauf à définir précisément ce que chaque collectivité territoriale devrait faire dans chaque domaine culturel, ce qui reviendrait à leur ôter toute liberté. Enfin, plusieurs associations d'élus ont réagi vivement contre une telle proposition qui pourraient, selon elles, conduire à un chef de filât implicite.

Votre commission estime cependant qu'il est possible d'appréhender de façon collective la responsabilité de l'État et des collectivités territoriales. Celle-ci peut s'exprimer à travers la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) prévue à l'article L. 1111-9-1 du CGCT. Son objectif s'inscrit parfaitement dans cette logique puisque la CTAP « *est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics* ». Elle « *peut*

débatte et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ».

**Les membres de la conférence territoriale de l'action publique
(article L. 1119-1 du code général des collectivités territoriales)**

1° Le président du conseil régional ou de l'autorité exécutive de la collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution ;

2° les présidents des conseils généraux ou un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements sur le territoire de la région ;

3° les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région ;

4° un représentant élu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département ;

5° un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département ;

6° un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département ;

7° un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département ;

8° le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Pour la désignation dans chaque département des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre non membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique et lorsqu'une seule liste complète de candidats réunissant les conditions requises a été adressée au représentant de l'État dans le département, il n'est pas procédé à une élection.

Un décret précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique.

Votre commission estime que cet outil de concertation territoriale doit être au service des politiques publiques dans les domaines de compétences partagées, car il constitue la seule interface offrant aux collectivités territoriales et à l'État les moyens de dialoguer utilement pour conduire des politiques concertées. Dans un contexte nouveau où la clause de compétence générale est supprimée, le rôle de la CTAP peut utilement évoluer pour mieux prendre en compte la culture et le sport.

En renforçant la dimension culturelle de la CTAP, il devient possible de voir cette dernière comme le lieu où s'exercera la responsabilité conjointe tant attendue de l'ensemble des acteurs culturels.

Votre commission a pu constater que le maintien d'une compétence partagée était tout aussi espéré en matière de sport. Selon les associations d'élus, le maintien de la compétence partagée respecte le principe de la libre administration des collectivités locales en laissant aux collectivités territoriales une capacité d'initiative dans le champ du sport au-delà de leurs compétences d'attribution. Pour l'ANDES, *« le partage de la compétence permet de garantir les possibilités de cofinancement, ce qui est important dans le champ du sport afin, par exemple, que les coûts de construction d'un équipement ne reposent pas sur une seule collectivité ».*

Pour autant, dans un contexte de difficultés économiques, des craintes se font jour quant au fait que la reconnaissance d'une compétence partagée pourrait mener à un abandon de compétence de la part de certaines collectivités, amenées à faire des arbitrages budgétaires compte tenu, en particulier, de la baisse des dotations de l'État. Certaines associations d'élus craignent ainsi un recentrage des budgets des collectivités territoriales sur les compétences exclusives qui leur ont été attribuées, au détriment des compétences non obligatoires comme le sport.

Dans ces conditions, **votre commission estime que la compétence partagée pourrait n'être, concernant le sport, qu'une étape sur la voie d'une véritable « compétence répartie »** qui reconnaîtrait à chaque niveau de collectivité une compétence exclusive d'un aspect des politiques sportives. Dans cette perspective, le sport de haut niveau pourrait devenir une compétence des régions, les sports de nature et activités sportives à dimension touristique relèveraient des départements et le sport scolaire et le sport pour tous reviendraient aux communes. Les agglomérations se verraient reconnaître une compétence spécifique en matière de relations avec les clubs professionnels ainsi que le propose notre collègue Michel Savin dans sa proposition de loi¹ *visant à rénover les rapports entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels et à moderniser le modèle économique du sport professionnel.*

Dans l'immédiat, votre commission a estimé qu'il était nécessaire de permettre aux collectivités territoriales de mieux coordonner leurs actions. C'est ainsi qu'elle a adopté **un amendement insérant un nouvel alinéa à l'article L. 1111-4 qui précise que la conférence territoriale de l'action publique définie à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales comprend une commission thématique dans les domaines de la culture et du sport. Le lien est ainsi établi entre compétence partagée et commission thématique de la CTAP,** afin que le cadre propice au dialogue soit garanti au sein de la conférence territoriale.

¹ Proposition de loi n° 711 (2013-2014) du 9 juillet 2014 visant à rénover les rapports entre les collectivités territoriales et les clubs professionnels et à moderniser le modèle économique du sport professionnel présentée par M. Michel Savin, Mme Françoise Boog, MM Alain Dufaut et Bernard Saugey, sénateurs.

Articles additionnels après l'article 28
(Article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales)

Fonctionnement de la CTAP dans les domaines de la culture et du sport

Votre commission a adopté trois amendements tendant à modifier l'article L. 1111-9-1 relatif à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Chaque amendement constitue un article additionnel.

Le premier amendement précise les missions de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) en matière de culture et de sport :

- elle doit veiller à la continuité des politiques culturelles et sportives. Il s'agit d'éviter que des pans entiers de ces politiques publiques ne soient abandonnés dans certains territoires, sans qu'une réflexion ne soit engagée entre les collectivités territoriales. Le dispositif respecte la liberté des collectivités territoriales, aujourd'hui confrontées à des choix financiers douloureux, tout en garantissant que les retraits éventuels seront pris en compte dans le cadre d'un dialogue au sein de la CTAP, illustrant l'exercice partagé de la responsabilité collective ;

- elle doit veiller également à la mise en œuvre équilibrée de ces politiques dans l'ensemble des territoires, pour s'assurer que les territoires ruraux et péri-urbains ne soient pas négligés et pénalisés.

Le deuxième amendement précise la façon dont la CTAP aborde les questions culturelles et sportives :

- les commissions thématiques déjà prévues par le CGCT comprennent au moins une commission de la culture et une commission du sport ;

- les questions relatives aux compétences en matière de culture et de sport sont inscrites à l'ordre du jour de la CTAP au moins deux fois par an ;

- dans ce cas, le représentant de l'État dans la région participe aux séances.

Le dernier amendement adopté par votre commission permet aux collectivités territoriales de proposer puis de mettre en place une répartition des compétences partagées, dans le cadre de la convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence.

La « convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence » est déjà prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT) : elle permet à la CTAP d'organiser l'intervention des collectivités dans les domaines pour lesquels un chef de file a été désigné (V et VI de l'article L. 1111-9-1). Elle est opposable aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée, après approbation de leurs organes délibérants.

Le VII prévoit que pour les compétences partagées pour lesquelles un chef de file n'a pas été désigné - comme le sport ou la culture -, chaque collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre, attributaire de cette compétence, peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice. Ces propositions font l'objet d'un débat.

Il s'agit donc d'aller au-delà d'un simple débat et de permettre aux collectivités de s'organiser pour la mise en œuvre concertée et rationalisée des politiques culturelles et sportives.

Votre commission vous propose d'adopter ces articles additionnels ainsi rédigés.

Article additionnel après l'article 28

Clause de rendez-vous pour la désignation d'un chef de file dans quatre domaines culturels

Votre commission a souhaité prévoir une clause de rendez-vous afin que la Conférence territoriale de l'action publique propose un chef de filât pour l'exercice de plusieurs compétences en matière de culture. Les compétences, même partagées, peuvent être réparties pour une meilleure organisation de politiques culturelles sur nos territoires. Pour autant les réformes sont trop importantes et déstabilisantes pour que l'on fige aujourd'hui des chefs de filât. Il s'agit **donc d'encourager les collectivités territoriales à décider elles-mêmes de l'organisation la plus pertinente pour leurs territoires**, dans certains domaines.

Le chef de file, d'après la loi, « *organise les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* ». L'outil permettant de prévoir l'organisation territoriale de la compétence est déjà prévu par l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales : c'est la convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence.

Cet outil de contractualisation serait particulièrement utile dans les **quatre champs culturels** visés :

- **lecture publique et industries culturelles et créatives** en raison des demandes exprimées de délégation de compétences ;

- **enseignements artistiques et enseignement supérieur culturel** pour offrir aux établissements visés la possibilité de bénéficier de la dynamique d'intégration de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour lesquels la région est déjà identifiée comme chef de file.

Votre commission vous propose d'adopter un article additionnel ainsi rédigé.

Article 29

(art. L. 1111-8-2 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Guichets uniques dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme

Le présent article prévoit la faculté de créer un guichet unique pour l'octroi des aides et subventions dans les domaines de compétence partagée.

I - Le droit en vigueur

En application de la clause de compétence générale, les collectivités territoriales peuvent intervenir librement dans le domaine de la culture et du sport.

Comme le rappelle l'étude d'impact associée au présent projet de loi, *« la multiplication des aides et des subventions ainsi que des procédures d'instruction afférentes présentent plusieurs inconvénients. Pour les demandeurs, elle représente un coût administratif élevé lié à la diversité des procédures de demande et d'instruction des dossiers, des calendriers, des évaluations. Pour les personnes publiques qui attribuent des aides ou subventions, la démultiplication des guichets entraîne des coûts de coordination, un manque de fiabilité du suivi financier des opérateurs et nuit à la lisibilité de l'action publique »*.

Dans le cadre de la réflexion sur les financements, l'article L. 1111-10 du CGCT reprend les dispositions des articles 73 et 76 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Le premier alinéa du III de cet article du CGCT dispose que *« toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet »*. Cette *« participation minimale du maître d'ouvrage »* s'applique aux seules dépenses d'investissement. Dans le domaine culturel, le troisième alinéa du même III précise que pour les projets d'investissements en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportées par les personnes publiques à ce projet.

Dans son étude de mars 2014 sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010, **le département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture et de la communication a mis en évidence la complexité des flux croisés de subventions**, souvent appelés « financements croisés » ou « co-financements » : *« la simple addition des dépenses culturelles de chaque niveau de collectivité ne permet pas de donner une vision consolidée de l'engagement culturel de l'ensemble des collectivités. En effet, certaines interventions culturelles locales peuvent faire l'objet de financements croisés de la part de plusieurs collectivités et entraîner ainsi des doubles comptes. (...) A titre d'exemple, si une région verse une subvention à une commune pour financer la construction d'une bibliothèque, cette*

subvention est enregistrée comme une dépense pour la région et comme une recette de la commune. La construction de la bibliothèque figure également dans les dépenses de la commune pour son montant total alors qu'une partie du financement, assurée par la région, est déjà comptabilisée au titre des dépenses de la région ». Ce simple développement illustre parfaitement le manque de lisibilité de l'action publique dans le domaine des politiques culturelles.

Le tableau et le graphique ci-après illustrent l'ampleur des subventions culturelles reçues par les collectivités territoriales métropolitaines en 2010.

Subventions culturelles reçues par les collectivités territoriales métropolitaines en 2010

(en millions d'euros)

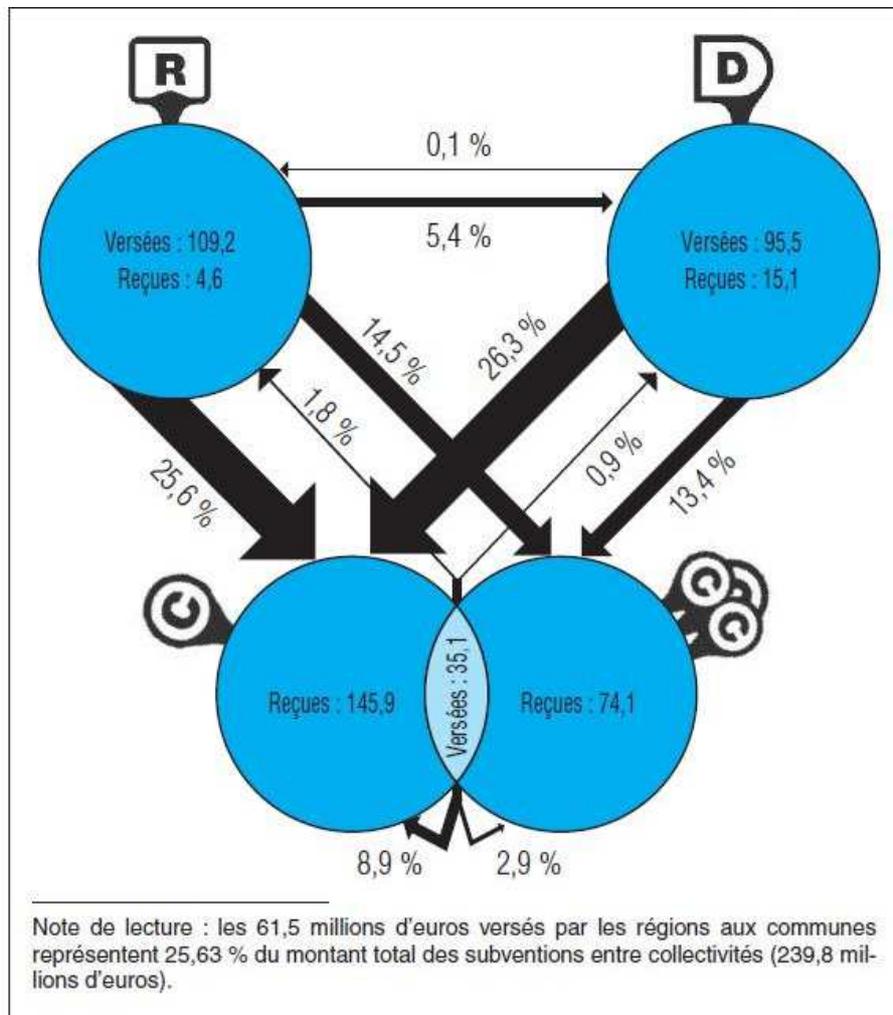
Subventions reçues par les...	Subventions reçues par les			Total
	régions	départements	villes et groupements*	
régions	-	0,2	4,4	4,6
départements	12,9	0,1	2,2	15,1
communes	61,5	63,0	21,4	145,9
groupements	34,9	32,2	7,1	74,1
Total	109,2	95,5	35,1	239,8

* Les nomenclatures budgétaires et comptables ne permettent pas de distinguer si une subvention reçue est versée par une commune ou par un groupement, les subventions en provenance de ces deux types de collectivité étant enregistrées dans un même article.

Source : Observatoire SFL – Forum/DEPS, Ministère de la culture et de la communication, 2014

Subventions culturelles reçues par les collectivités territoriales métropolitaines en 2010

(en millions d'euros)



Source : Observatoire SFL – Forum/DEPS, Ministère de la culture et de la communication, 2014

Le même problème de lisibilité existe pour les cofinancements réalisés dans le domaine du sport qui constitue la règle tant pour le sport pour tous et les associations de pratiquants que pour les clubs professionnels. En matière de sport professionnel, la question des cofinancements est encore plus prégnante puisque le code du sport limite à la fois l'objet et le montant de ces financements. L'article L. 113-2 du code du sport dispose ainsi que « pour des missions d'intérêt général, les associations sportives peuvent recevoir des subventions publiques » qui sont limitées à « 2,3 millions d'euros par saison sportive de la discipline concernée » (article R. 113-1 du code du sport).

Or, il est difficile pour les collectivités territoriales comme pour l'État de s'assurer que leurs subventions - du fait des financements croisés - respectent bien le plafond de 2,3 millions d'euros et que leur objet est bien consacré à des actions d'intérêt général. Une difficulté

similaire existe concernant les achats de prestations de services prévus par l'article L. 113-3 du code du sport qui sont limités à 1,6 million d'euros par l'article D. 1113-6 du code du sport. Enfin, une association sportive peut, en tant qu'organisme à but non lucratif, bénéficier de concours financiers sans restriction dans la mesure où son activité présente un intérêt public local. Les associations visées par ce dispositif sont principalement celles disposant d'une section professionnelle mais dont les recettes ou le montant des rémunérations versées aux sportifs demeurent en-deçà des seuils légaux (respectivement de 1,2 million d'euros et de 0,8 million d'euros).

En l'absence de répartition de la compétence sport entre les différents niveaux de collectivités, il apparaît **opportun de favoriser une coordination au travers d'un traitement unique des demandes comme le prévoit le projet de loi.**

II - Le texte du projet de loi

- Le principe du guichet unique

Un nouvel article L. 1111-8-2 est inséré après l'article L. 1111-8-1 du CGCT. Il vise à répondre à un **objectif de simplification et d'efficacité de l'action publique** dans les domaines de compétence partagée.

La mesure proposée s'inscrit dans une démarche visant à optimiser l'articulation de la gouvernance nationale et locale lorsqu'entrent en jeu des compétences partagées. Il s'agit alors d'offrir la possibilité aux différentes collectivités publiques de simplifier l'organisation de l'instruction et de l'octroi de leurs aides et subventions dans ces secteurs. L'objectif est également de faciliter l'accès des usagers aux demandes d'aides et de subventions tout en assurant la diversité des bénéficiaires et le pluralisme des projets soutenus.

- Les règles régissant la délégation de l'instruction et de l'octroi d'aides et de subventions

Deux cas de figure se présentent :

- soit le délégant et le délégataire sont des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et dans ce cas la délégation est régie par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Les compétences déléguées sont alors exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante (il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétence).

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État ;

- **soit le délégant est l'État**, et dans ce cas la délégation est régie par l'article L. 111-8-1 du même code. Les conditions sont alors les suivantes :

Les compétences déléguées¹ ne peuvent habilitier les collectivités territoriales et les établissements publics concernés à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement. Elles sont exercées au nom et pour le compte de l'État.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'État **soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique.**

Rappel : La conférence territoriale de l'action publique (CTAP)

Définie à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, la CTAP a été créée par l'article 4 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014. Dans chaque région, elle est chargée de favoriser un « exercice concerté des compétences » des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle débat des projets visant à coordonner les interventions des personnes publiques.

L'organisation des travaux

L'organisation de la conférence est prévue au III de l'article L. 1111-9-1. Elle est **présidée par le président de région qui la convoque et fixe l'ordre du jour des réunions**. Chaque membre de la CTAP peut proposer l'inscription de questions complémentaires relevant des compétences exercées par la personne publique ou la catégorie de personnes publiques qu'il représente.

Le représentant de l'État dans la région est informé des séances de la CTAP. Il y participe lorsque la conférence donne son avis sur une demande de délégation d'une compétence de l'État dans le cadre fixé à l'article L. 1111-8-1, et participe aux autres séances à sa demande.

La CTAP organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques. Elle peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté et elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme.

Les conventions territoriales

Le V précise les conditions d'élaboration des **conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence, qui fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concertées :**

- la région, le département, les communes et les EPCI auxquels elles ont transféré leurs compétences, élaborent un projet de convention pour chacun des domaines de compétence dont ils sont respectivement chef de file en application de l'article L. 1111-9 ;

¹ Aucune compétence déléguée ne peut relever de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou intervenir lorsqu'elle affecte les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées à l'État sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements.

• la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités, chargé par la loi d'élaborer un plan ou un schéma relatif à l'exercice d'une compétence des collectivités territoriales au niveau régional ou départemental, peut élaborer un projet de convention organisant les modalités de leur action commune pour cette compétence ;

• Les collectivités territoriales qui ont à organiser les modalités de l'action commune en tant que chef de file peuvent élaborer un document unique tenant lieu de plan ou schéma et de convention territoriale d'exercice concerté.

La collectivité chargée d'organiser les modalités de l'action commune doit envoyer, au moins une fois par an, à l'organe délibérant des autres collectivités ou EPCI concernés un rapport détaillant les actions menées et les financements intervenus. Ce rapport fait l'objet d'un débat.

Chaque projet de convention comprend notamment :

• les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs sur l'ensemble du territoire de la région ;

• les délégations de compétences entre collectivités territoriales ou à un EPCI à fiscalité propre ;

• les créations de services unifiés ;

• les modalités de coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales pouvant déroger aux règles fixées aux 2° et 3° du I de l'article L. 1111-9 ;

• la durée de la convention, qui ne peut excéder six ans. Elle peut être révisée au terme d'une période de trois ans, ou en cas de changement des conditions législatives, réglementaires ou financières au vu desquelles elle a été adoptée.

Le projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence est examiné par la CTAP. Une fois transmis au préfet ainsi qu'aux collectivités territoriales et établissements publics appelés à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre, le projet de convention doit être approuvé par les organes délibérants de ces derniers dans un délai de trois mois.

Les autres compétences partagées

Le VII prévoit que lorsque l'exercice d'une compétence autre que celles mentionnées à l'article 1111-9, est partagé entre plusieurs catégories de collectivités territoriales, chacune d'entre elle ou EPCI à fiscalité propre attributaire de cette compétence **peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice. Ces propositions font l'objet d'un débat au sein de la CTAP.**

La demande et l'avis de la conférence territoriale **sont transmis aux ministres concernés** par le représentant de l'État dans la région.

Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué à la collectivité territoriale ou à l'établissement public demandeur dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.

La délégation est décidée par décret. La convention prévue au premier alinéa en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État.

III - La position de votre commission

Votre commission s'interroge sur la mise en œuvre effective de cette nouvelle disposition pour plusieurs raisons :

- elle ne paraît pas adaptée à certaines politiques culturelles, tel le spectacle vivant. Comme le montre l'évaluation de cette politique, établie par le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, les conventions de financement conclues sont très majoritairement bilatérales. D'après le ministère de la culture, ce constat concernerait moins les labels et réseaux, qui représentent 68 % des structures subventionnées dans le secteur spectacle vivant. Ce sont toutefois 32 % des crédits déconcentrés qui sont visés ;

- en outre, comme le rappelle l'avis relatif au programme 131 « Création » de la mission « Culture », adopté par votre commission le 19 novembre 2014 dans le cadre de l'examen pour avis du projet de loi de finances pour 2015, *« le principe de conventions multipartites s'est révélé être d'une mise en œuvre complexe et lente en raison de la difficulté des collectivités territoriales à se soumettre au modèle défini par la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. La sécurisation juridique vis-à-vis des risques de requalification et du respect de la réglementation européenne sur les aides d'État a pour contrepartie une moins grande souplesse des modes de contractualisation. Il en résulte que nombre d'entreprises du spectacle vivant voient leur activité régie par autant de conventions bilatérales qu'elles ont de financeurs publics associés. »* L'influence du droit communautaire est donc un élément à prendre en compte ;

- enfin **il semble impossible qu'une délégation de compétence** dans le domaine des aides et des subventions puisse être mise en place **sans que les collectivités territoriales conservent leur expertise et donc les personnels compétents dans les domaines visés.** Aussi les économies envisagées au sein des différentes administrations n'apparaissent pas de manière évidente.

Votre commission espère toutefois que les collectivités territoriales et l'État, par le biais de la « CTAP culture » souhaitée par ailleurs, pourront définir les modalités d'une action concertée. Aussi, il lui paraît opportun de conserver cette disposition. En revanche, il lui semble utile de s'assurer que, dans le cas où le délégant est l'État, tous les ministères concernés seront bien entendus avant que la décision de la délégation de

compétence d'intervienne. Sur une question culturelle, il serait préférable que le ministère de l'économie et des finances soit sollicité au même titre que celui de la culture. Garantir que l'avis de ce dernier soit effectivement bien pris en compte avant la décision de délégation paraît donc important, notamment au regard de l'impact qu'une telle mesure pourrait avoir sur l'organisation des DRAC en cas de délégation de la compétence de l'État à une collectivité territoriale. **Votre commission a donc adopté un amendement tendant à préciser que la décision est non seulement fixée par décret, mais après avis des ministres concernés.**

Dans le domaine du sport, votre commission rappelle que les subventions des collectivités territoriales sont versées le plus souvent à des associations, ce qui ne pose pas de problème de principe à ce qu'elles fassent l'objet d'un traitement par le biais d'un guichet unique. Pour autant, il convient de remarquer que la pratique des guichets uniques n'est pas très répandue et est même plutôt en régression dans ce domaine même si des expériences ont été menées afin de développer des dossiers communs et des calendriers harmonisés.

Votre commission considère donc qu'il sera très intéressant d'examiner dans quelle mesure le guichet unique pourrait avoir un effet sur les pratiques des collectivités territoriales dans le sport. Est-ce que celles-ci se contenteront de proposer un point d'entrée unique et conserveront chacune le soin d'instruire les demandes selon leur propre « cahier des charges » (dans une logique de « *front office* ») ou bien iront-elles plus loin en déléguant à une structure commune le soin de réaliser l'instruction et les choix (dans une logique de « *back office* ») ?

Votre commission observe, enfin, que la mise en place de guichets uniques pourrait être également l'occasion d'innovations à travers la mise en place d'outils de traitement informatisé sous la forme de plateformes dématérialisées permettant de déposer en ligne les demandes d'aides.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 3 DÉCEMBRE 2014

M. Jean-Claude Carle, président. – Mes chers collègues, nous procédons aujourd’hui à l’examen du rapport pour avis de Mme Morin-Desailly sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, je rappellerai deux points de procédure :

- notre commission se prononce une semaine avant la commission des lois saisie au fond de ce projet de loi, ce qui rend possible la prise en compte de nos propositions dans le texte même de la commission des lois, sur lequel la discussion s’engagera en séance plénière ;

- d’autre part, nous n’examinons pas l’intégralité du projet de loi, mais les seules dispositions qui relèvent des compétences de notre commission, ce qui n’est déjà pas rien, puisqu’elles concernent à la fois la culture, l’éducation et le sport, ainsi qu’en creux la vie associative. Je suis sûr que beaucoup d’entre vous souhaiteront participer au débat dans son ensemble mais ce n’est pas l’objet de notre réunion d’aujourd’hui. Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Mes chers collègues, comme vient de le souligner notre président, notre commission ne s’est saisie que de quelques dispositions du projet de loi, ce qui ne veut pas dire que notre réflexion puisse faire abstraction des objectifs généraux d’une réforme qui a pour ambition de constituer une nouvelle étape fondatrice de la décentralisation.

Notre commission est concernée par ce texte de trois manières différentes :

- d’abord par les deux propositions emblématiques qui touchent à la répartition des compétences en matière éducative, c’est-à-dire le transfert des collèges et des transports scolaires des départements aux régions (articles 8 et 12) ;

- ensuite, par les exceptions au principe de la spécialisation des différents niveaux de collectivités (articles 28 et 29) : notre commission est directement intéressée par deux des trois compétences qui resteraient partagées - la culture et le sport (l’autre étant le tourisme, qui relève de la commission des affaires économiques qui s’est elle aussi saisie pour avis du projet de loi).

- notre commission est, par ailleurs, concernée par l'article 23 du projet, qui organise les délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles.

J'ajouterai que nous ne pouvons examiner ce texte indépendamment des autres dispositions institutionnelles prises récemment ou en voie d'adoption. Je pense évidemment à la nouvelle carte des régions et, plus encore, à la loi du 27 janvier 2014 relative aux métropoles, dite loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles). Plusieurs dispositions du projet que nous examinons aujourd'hui constituent le prolongement de procédures déjà adoptées dans ce texte - même si elles n'ont pas encore trouvé d'application concrète -, en particulier la conférence territoriale d'action publique.

Il nous faut donc veiller à ne pas aborder ce texte comme s'il se suffisait à lui-même, ni comme s'il devait tout prévoir dans les détails, comme l'attendent, par exemple, de nombreux acteurs du secteur culturel. Il est clair que nous n'allons pas tout régler. Cela est rendu d'autant moins possible que l'État lui-même, et personnellement je le regrette car cela aurait été un préalable, n'a pas redéfini le champ de ses missions, par exemple, dans le domaine culturel en ce qui concerne les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) qui interviendront désormais dans un cadre régional élargi. Restent donc des points d'interrogation et, de fait, l'État n'a pas dit les responsabilités et les moyens nouveaux qu'il entendait transférer aux collectivités locales. On notera que la répartition des compétences peut se faire sans même que la loi ne l'organise, parce qu'une collectivité renonce à exercer une compétence facultative. Vous ne m'en voudrez pas de citer un exemple récent relevé en Seine-Maritime. Le conseil général a décidé de recentrer ses interventions dans le domaine culturel et de ne plus soutenir l'Opéra de Rouen Haute-Normandie, dont le financement sera désormais intégralement assuré par la région et la ville, sans que la loi ne soit en rien intervenue dans cette décision.

Ce n'est un secret pour personne, dans le contexte économique et financier très dégradé dans lequel nous nous trouvons, que nos concitoyens ont soif d'équité, d'efficacité et de lisibilité de l'action publique, mais dans, aussi, une approche plus cohérente et plus juste de notre organisation territoriale. Par exemple, on peut se poser la question relative aux charges de centralité qui font que les lieux de spectacle ou les établissements d'enseignement artistique bénéficiant à toutes les populations élargies sont supportées par les seules villes au centre des agglomérations.

C'est forte de ces exigences que je vous propose d'examiner les dispositions du projet de loi, en commençant par l'éducation puis en abordant la culture et le sport.

En matière éducative, le projet de loi prévoit le transfert de la compétence en matière des transports scolaires et de gestion des collèges des

départements aux régions. Je me suis efforcée de juger ces transferts à l'aune des critères que je viens d'évoquer : lisibilité, proximité et efficacité de l'action publique.

L'article L. 211-1 du code de l'éducation dispose que les collectivités territoriales sont associées au développement du service public de l'éducation, qui constitue ainsi un domaine d'exercice partagé des compétences entre l'État et les collectivités. En 2013, ces dernières participaient à hauteur de 25 % au financement de la dépense d'éducation.

Ce partage est organisé selon des principes simples : à l'État la responsabilité de l'enseignement ; aux collectivités la prise en charge des conditions matérielles de l'enseignement ainsi que la gestion des personnels correspondant. L'organisation des transports scolaires, de la maternelle au secondaire, relève du département. La région s'est vue confier un rôle de pilotage, notamment en matière de programmation et de financement des formations, et est responsable du service public régional d'orientation.

Les articles 8 et 12 du projet de loi prévoient le transfert aux régions des compétences aujourd'hui exercées par les départements en matière d'éducation et de transports scolaires. Elles recevraient ainsi la pleine propriété des collèges, la responsabilité de leur entretien et de leur fonctionnement, ainsi que la gestion de près de 40 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) qui relèvent du département.

Étant moi-même plutôt régionaliste que départementaliste, j'ai abordé ces dispositions sans *a priori*. Quelle appréciation porter sur ces transferts ?

Tout d'abord, leur nécessité ne me semble pas avérée. Le rapport de nos collègues Yves Krattinger et Jacqueline Gourault sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales concluait que « *l'état actuel de la répartition des compétences [...] apparaît comme globalement satisfaisant : une remise en question pourrait soulever plus de difficultés qu'elle n'en réglerait.* » De même, le rapport de MM. Malvy et Lambert intitulé « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun » excluait expressément les transports scolaires des compétences devant être transférées aux régions.

La gestion des collèges et des transports scolaires constitue en effet une compétence de proximité. Quel serait l'intérêt d'un transfert au profit des 13 grandes régions « stratégiques », chargées du développement économique, de l'aménagement du territoire et de la planification des formations ? Les nouvelles régions se verraient ainsi embarrassées du fonctionnement quotidien de 5 271 collèges publics (en plus des 2 513 lycées), dont on voit mal comment elles assureraient le suivi, ne serait-ce que par la présence aux conseils d'administration des établissements, ainsi que de la gestion du transport scolaire de quatre millions d'élèves.

Le transport scolaire constitue l'exemple même d'une compétence aux enjeux complexes, nécessitant un exercice fin. Je prendrai l'exemple d'un département qui se situera désormais à la marge d'une grande région née d'un regroupement - la Creuse. Dans ce département, le conseil général (que préside notre collègue Jean-Jacques Lozach) gère un réseau de 450 circuits scolaires qui s'appuie sur 84 délégations à des organisateurs secondaires (communes, communautés de communes, syndicats). Imagine-t-on ces circuits être déterminés et gérés depuis Bordeaux ? L'interdiction de la subdélégation tend à créer un dispositif rigide et totalement inadapté aux enjeux.

Sur le plan pédagogique, le transfert des collèges aux régions vise à confier à un échelon unique la gestion des établissements d'enseignement secondaire, afin de faciliter la transition entre le collège et le lycée ainsi qu'à améliorer l'orientation des élèves. Toutefois, ce transfert méconnaît les orientations fixées par la loi de refondation de l'école il n'y a guère plus d'un an. Je rappelle que cette loi organise la continuité entre l'enseignement primaire et le collège, notamment par la création d'un cycle de consolidation (CM1-CM2-6^e) et d'un conseil école collège. De fait, les gains attendus, qu'ils soient de nature financière ou en matière de qualité du service, sont plus qu'incertains. Les auditions menées comme l'étude d'impact concluent à des « économies d'échelle », sans qu'aucun chiffre soit avancé.

En revanche, le transfert des collèges aux régions s'accompagnerait de dépenses importantes, notamment liées à l'harmonisation des politiques en matière d'équipement ou de numérique, mais également au transfert des personnels TOS et leur alignement sur le régime indemnitaire de la région, souvent beaucoup plus favorable que celui des départements. À lui seul, le coût de ce seul alignement au mieux-disant des régimes indemnitaires s'élèverait à 120 millions d'euros par an.

De plus, le transfert des collèges et des transports scolaires conduirait sans doute à une harmonisation des pratiques, notamment en matière de tarification. Or cette harmonisation porte un double risque : celui d'un alignement sur le plus-disant, au risque d'une dégradation des finances locales ; ou celui d'une harmonisation à la charge des familles, dans un contexte de baisse des dotations et de transferts coûteux.

C'est pourquoi je vous proposerai deux amendements visant à rejeter le transfert des transports scolaires et des collèges des départements aux régions.

Si cette position recueillait votre approbation, nous pourrions être amenés à adopter un amendement à l'article 23 du projet de loi. Celui-ci tire les conséquences du transfert des collèges aux régions en supprimant les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales qui ouvrent la possibilité d'un transfert de la compétence collèges des départements aux métropoles. Par cohérence, il me semble logique de

maintenir ouverte cette possibilité et je vous proposerai donc un amendement en ce sens.

D'une manière générale, l'article 23 du projet de loi organise le transfert de compétences ou de groupes de compétences des départements aux métropoles. Il prévoit que par convention passée avec le département, la métropole exerce des compétences regroupées en sept catégories (action sociale; adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion; aide aux jeunes en difficulté; actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté; personnes âgées; tourisme, culture et sport). À défaut de convention à la date du 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois de ces groupes, la totalité de ceux-ci sont transférés de plein droit à la métropole. Celles-ci pourraient par exemple exercer, à l'intérieur de leur périmètre, par transfert ou par délégation du département, la construction, l'exploitation et l'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou de certaines d'entre elles.

Cet article vise également la culture, ou, pour être plus précis, les musées des collectivités territoriales. J'avoue m'interroger sur cette disposition particulière car autant la répartition des équipements et infrastructures sportifs a un sens, autant on voit mal pourquoi se focaliser, en matière culturelle, sur les seuls musées, comme si la métropole ne devait s'emparer que de ce qui est le plus valorisant, laissant au département ce qui l'est moins et suppose des dépenses importantes.

J'en viens aux dispositions du projet de loi relatives aux domaines de compétences partagées, qui sont, je le rappelle, pour ce qui nous concerne directement, la culture et le sport.

Dans chacun de ces deux domaines, les collectivités territoriales jouent de longue date un rôle essentiel. Chaque année, elles consacrent plus de 7 milliards d'euros à la culture et plus de 12 milliards au sport, dont 2,9 milliards pour les seules associations.

Culture et sport ne constituent pas une compétence obligatoire mais les collectivités ont massivement investi ce champ depuis trente ans en se fondant sur leur clause de compétence générale. Les financements « croisés » - je préfère d'ailleurs l'adjectif « conjoint » plus conforme à la réalité - sont donc importants même s'ils ne peuvent être précisément évalués. Le monde de la culture, comme le mouvement sportif, sont attachés à cette pluralité de financeurs qui permet de boucler les projets, voire, comme cela a été souligné lors de notre réunion de commission, peut même apparaître comme le gage de la réalité et de la solidité du projet pour lequel une demande de financement est formulée.

Le projet de loi ne revient pas sur la clause de compétence générale concernant la culture ou le sport. Il leur reconnaît même, à l'article 28, le statut de « compétence partagée ». Il ne saurait s'agir, pour autant, de figer

un *statu quo*. Ce serait nier la réalité. Des évolutions sont en cours qui se traduisent par une répartition progressive des rôles, ne serait-ce que parce que certaines collectivités sont contraintes de faire des choix.

Ainsi, en matière sportive, le Gouvernement réfléchit en effet à faire de la région le coordinateur de futurs « schémas régionaux de développement du sport » - sans parler de la régionalisation des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer, mais qui ne fait pas l'objet d'une disposition du projet de loi qui nous occupe aujourd'hui - ;

- les départements restent mobilisés pour développer les équipements et les événements, en particulier en zone rurale ;

- les intercommunalités voient leur rôle s'affirmer en zone urbaine, même s'il n'y a pas d'accord pour reconnaître une compétence obligatoire aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération dans le domaine sportif ;

- les métropoles deviennent des interlocuteurs de référence vis-à-vis des clubs professionnels et de leurs besoins de grands équipements ;

- les communes sont impliquées dans la construction et la gestion des équipements locaux ainsi que dans le fonctionnement des clubs locaux. La part du secteur communal dans le financement du sport est de 10,8 milliards d'euros, ce qui illustre ce rôle prépondérant.

Ces évolutions sont à l'œuvre. On notera, dans le domaine sportif comme culturel, la montée en puissance des régions et des intercommunalités amenées à être de plus en plus impliquées. Mais ces évolutions sont-elles mûres pour acter précisément, dans la loi, une répartition des missions par échelon, c'est-à-dire une véritable « compétence répartie », telle est la question ? En tout état de cause, elles doivent nous inciter à montrer le chemin, tout en laissant aux collectivités le soin de s'organiser au plus près des réalités de terrain, par voie de contractualisation.

Si le projet de loi consacre donc la compétence partagée, il a aussi pour ambition de simplifier son exercice, en précisant le cadre de la mise en place de guichets uniques. L'article 29 prévoit ainsi de pouvoir mettre en place un interlocuteur unique pour déposer et instruire par délégation une demande de subvention. Jusqu'à présent, les tentatives de guichet unique n'ont pas été couronnées de succès et la notion de chef de filât résonne toujours comme une tutelle exercée par une collectivité sur une autre.

Cette crainte était très présente lors de nos auditions. Certains de nos interlocuteurs ont abordé la notion de compétence culturelle partagée et obligatoire : l'Association des régions de France (ARF), notamment, soutient cette idée en expliquant que les collectivités doivent pouvoir intervenir si elles le souhaitent mais qu'il faut éviter un désengagement soudain de

certaines pour que des politiques culturelles ne soient pas délaissées du jour au lendemain. D'autres réfutent cette logique au titre de la liberté d'administration des collectivités territoriales : si l'une d'entre elles ne peut plus financer certaines actions alors elle doit pouvoir le faire sans contrainte.

Je crois que nous pouvons en fait concilier ces deux points de vue. La compétence partagée signifie effectivement que chaque collectivité doit pouvoir intervenir si elle le souhaite, tant les politiques culturelles sont liées à l'identité des territoires, à leur histoire, à leur vision des politiques publiques et à ce que la culture peut représenter en termes de cohésion entre les citoyens dans le respect de la diversité.

Le caractère obligatoire apparaît alors non pas comme une compétence définie juridiquement, au sens des bibliothèques départementales ou des archives. L'obligation est collective, c'est-à-dire qu'il est de la responsabilité des collectivités territoriales et de l'État de veiller ensemble à la continuité globale des politiques culturelles sur l'ensemble du territoire. C'est de cette façon que nous pourrions replacer l'intérêt des citoyens, l'objectif de la démocratisation culturelle - soit dit au passage en panne - et le rôle de la culture au cœur de l'action publique et non plus en fonction de l'intérêt économique, social ou politique de chacun.

Ce rôle pourrait être confié à la conférence territoriale de l'action publique. Je sais que beaucoup d'entre vous s'interrogent sur la gouvernance de cette instance, créée par la loi MAPTAM et chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Je pense en particulier à la place de l'État en son sein, à sa présidence par le président du conseil régional ou à la juste représentation de chaque niveau de collectivité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les moins peuplés. Je crois que nous serons tous d'accord pour considérer que ces questions générales relèvent de la compétence de la commission des lois et que c'est auprès d'elle que ceux d'entre nous qui souhaitent apporter des modifications à cette organisation devraient faire valoir leur point de vue.

En revanche, pour ce qui nous concerne directement, nous pourrions envisager de préciser les conditions de co-construction des actions territoriales en instituant, au sein de la CTAP, une CTAP dédiée aux compétences partagées, compte tenu de leurs spécificités, en particulier de celles des politiques culturelles, sans doute plus complexes que les politiques sportives.

Pour marquer notre attachement à ces politiques, qui ont fait leurs preuves, rassurer les élus face à des choix nombreux et cornéliens, et rassurer les différents acteurs du monde culturel particulièrement préoccupés par la diminution des soutiens publics, cette CTAP spécialisée pourrait fonctionner de la manière suivante :

- elle devrait se réunir au moins deux fois par an ;

- le représentant de l'État, garant de l'équité et la continuité, serait obligatoirement présent ;

- elle devrait élaborer un schéma territorial de développement des politiques, co-construit en son sein, et prévoyant l'organisation négociée d'une souhaitable répartition des compétences pouvant *in fine* donner lieu à des délégations de compétence ou à des guichets uniques. La liberté de chaque collectivité serait garantie mais les retraits dans certains domaines, qu'elle permet, devraient nécessairement être pris en compte et étudiés dans le cadre de ce schéma. Ce dernier devrait absolument prendre en compte tous les territoires pour rassurer les élus et acteurs des territoires péri-urbains et ruraux qui ont le sentiment d'être délaissés progressivement face un mouvement ascendant des compétences qui provoque un éloignement des centres de décision par rapport au citoyen : les communes tendent vers l'intercommunalité, les départements vers les métropoles ou les régions, les régions changent de dimension, et l'État doit tenir compte du cadre européen. L'approche doit être territoriale, en partenariat avec l'État, et tenir compte de la diversité des territoires, des bassins de vie, des besoins et des profils des populations concernées.

Pour aller encore plus loin dans la réflexion sur la culture et la réforme territoriale, il me semble que pourrait se dessiner une meilleure organisation des compétences culturelles. Certaines politiques publiques doivent absolument demeurer des compétences partagées. Je pense, par exemple, au spectacle vivant, pour lequel on ne peut pas fléchir à l'avance les compétences : la création ne se fait pas par injonction !

En revanche d'autres domaines doivent faire l'objet d'une meilleure répartition, c'est-à-dire en prévoyant un chef de filât négocié au sein de la CTAP culture. Je pense par exemple à la lecture publique ou aux enseignements artistiques, qui doivent davantage s'appuyer sur l'intercommunalité en coopération avec la région. L'ARF propose de son côté que la région se voie confier une compétence exclusive sur les industries culturelles et créatives (cinéma, audiovisuel, jeu vidéo, produits numériques, livre, musique enregistrée).

Il paraît difficile de proposer un schéma figé qui serait peut-être vite en décalage avec la réalité de l'organisation territoriale appelée à évoluer fortement avec la réforme des compétences, de la carte des régions et avec la réduction drastique de la dépense publique. Il faut avant tout être pragmatique et, surtout, donner aux collectivités qui, jusqu'alors, ont prouvé leur implication dans le développement des politiques culturelles, la responsabilité de mettre de la cohérence et de l'efficacité dans leur action. C'est pourquoi il me semble plus sage d'inscrire dans la loi une clause de rendez-vous prévoyant que les CTAP culture doivent proposer, au plus tard deux ans après l'adoption de la loi, une organisation territoriale des compétences dans plusieurs grands domaines : la lecture publique, les

enseignements artistiques, les industries culturelles, l'enseignement supérieur artistique et le patrimoine monumental.

Voilà, mes chers collègues, les orientations que j'ai souhaité vous proposer. Même si nous ne serons pas tous d'accord avec les dispositions de la nouvelle organisation territoriale de la République, nous partageons le diagnostic, celui d'une République qui se doit d'être plus simple et plus lisible pour nos concitoyens.

Comment y parvenir alors que l'action publique est de plus en plus contrainte par les réalités économiques et financières et, plus globalement, remise en cause par les grandes évolutions du monde contemporain - je pense en particulier aux conséquences de ce que j'appellerai la révolution numérique ?

À mon sens, nous devons agir selon deux axes :

- faire confiance aux collectivités territoriales pour organiser leurs interventions au plus près du terrain, ce qui m'a conduit à vous proposer de refuser le transfert des collèges et, plus encore, des transports scolaires ;

- rechercher dans toute chose la souplesse et la clarté, ce qui motive les amendements que je vous propose d'adopter, qui précisent les modalités de fonctionnement des CTAP, sans pour autant créer de nouvelles structures administratives. Utilisons et précisons les outils que nous avons créés il y a moins d'un an, dans la loi MAPTAM, pour avancer dans la clarification des compétences.

M. Jean-Claude Carle, président. - Merci, madame la rapporteure. Je vais d'abord donner la parole à un orateur par groupe puis nos collègues qui souhaiteraient vous interroger pourront poser leurs questions.

Mme Sylvie Robert. - Merci, madame la rapporteure, pour cet exposé complet dont la philosophie globale se rapproche très clairement du texte du Gouvernement, ce dont nous nous réjouissons. Vous avez souhaité nous présenter une approche générale de ce projet de loi tout en faisant référence à la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et au projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Il est intéressant de rappeler que les collectivités territoriales se sont emparées librement, depuis des années, de la compétence culturelle et sportive, impulsée et soutenue à ses débuts par l'État. À l'inverse de la philosophie globale de ce texte qui a pour vocation de clarifier les compétences, la culture et le sport comme le tourisme échappent à cette logique de bloc de compétences. Il est important de rappeler l'esprit de cette compétence partagée, que nous défendons et qui doit perdurer. C'est la multiplicité et la diversité des interventions des collectivités territoriales qui ont permis, par financement conjoint - et c'est unique en Europe - que notre

pays soit « enmaillé » d'équipements culturels et sportifs sur l'ensemble du territoire,

Il y a un certain nombre de zones blanches. Vous avez regretté, et je vous approuve sur ce point, que l'État n'ait pas redéfini le champ de ses missions, à la fois sur les moyens et l'acceptation de futures délégations de compétence. *In fine*, on va voir se dessiner une définition plus fine de ces compétences. Ce système particulier de financement, spécifique à notre pays, est à saluer et à conserver dans ce texte.

S'agissant des compétences partagées, on peut accréditer leur caractère obligatoire prôné par l'Association des régions de France (ARF) à partir du moment où il y aurait, à travers des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), incitation à les organiser plus facilement.

Les membres du groupe socialiste et apparentés déposeront prochainement plusieurs amendements ayant pour objet d'améliorer la gouvernance culturelle entre l'État et les collectivités territoriales, notamment par le biais des CTAP d'une part, et entre les collectivités territoriales, d'autre part.

Le rôle et le périmètre d'intervention des CTAP doivent être renforcés, notamment par des schémas territoriaux, par la notion de chef de filât, que nous ne souhaitons pas voir qualifiée, parce que nous souhaitons que les collectivités territoriales s'organisent entre elles en fonction de leur spécificité (région, département, métropole) sur des politiques publiques précises en assurant leur coordination.

Sur l'organisation du schéma territorial, les commissaires socialistes membres de notre commission défendront un amendement destiné à consacrer dans la loi le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Cette instance qui permet de mettre autour de la table les associations, les services du ministère et les personnalités qualifiées, a été créée par arrêté pris en 1999 par Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication. Nous souhaitons donner une base légale à cet organisme, de sorte que les décisions prises au niveau national puissent reprendre les remarques émises pour que le CCTDC émette des avis circonstanciés, bien que consultatifs, sur l'impact des différents projets de loi portant sur les politiques publiques des collectivités territoriales.

M. Bruno Retailleau. - Madame la rapporteure, vos propositions font l'objet d'un consensus assez important au sein du groupe UMP. En particulier en ce qui concerne les compétences relatives aux collèges et aux transports scolaires. Il y avait une incohérence à vouloir élargir le périmètre des régions et, dans le même temps, à les ramener vers le quotidien. Le Gouvernement n'aura pas d'autre choix que de répondre favorablement à nos propositions.

Les compétences culturelles et sportives ont toujours été partagées et doivent le rester. Les premières compétences culturelles attribuées dans les années 80 au département, notamment les archives départementales ou la politique de lecture publique, ont d'ailleurs permis aux communes et intercommunalités des financements conjoints.

Il serait souhaitable que la CTAP à objectif culturel et sportif ait la même structure que la CTAP de droit commun instituée par la loi MAPTAM, afin d'éviter une sous-représentation des exécutifs principaux des collectivités territoriales. Mais, si cette structure de concertation s'avère nécessaire, attention à ne pas la décliner sur tous les thèmes, attention à la comitologie !

En matière de tutelle des collectivités territoriales les unes sur les autres, les schémas territoriaux seront-ils prescriptifs ou, comme je le souhaiterais, resteront-ils indicatifs ? C'est une question que va sans doute se poser le Conseil constitutionnel.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je vous remercie, madame la rapporteure, pour les éclairages que vous nous avez apportés sur les thèmes qui concernent notre commission dans un texte pour le moins complexe.

Sur les collèges et les transports scolaires, vous vous opposez par amendement à la proposition inscrite dans le projet de loi, alors que, sur le thème de la culture, vous avez une approche nuancée en cherchant à établir une décantation négociée des compétences et des lieux de conciliation et de stratégie.

Avec ce projet de loi, il est aussi question de décentralisation. Décentraliser c'est favoriser la démocratie, rapprocher la décision du citoyen, accorder plus de lisibilité et plus d'adéquation. Je rappelle que l'État est garant de la démocratie et de l'accès pour chaque citoyen à la culture et à l'éducation. Le groupe écologiste veillera à ce que les droits à la culture soient préservés et déposera au cours du débat en séance publique un amendement visant à inscrire les droits culturels dans la diversité des populations et des territoires, car dans les débats sur la culture le grand absent est le public.

Vous avez dit au début de votre intervention : « *tout n'est pas dans la loi NOTRe* ». Il y a de nombreux autres textes, dont la loi MAPTAM. Je voudrais être rassurée sur les interventions des collectivités locales dans les domaines de l'enseignement supérieur, des universités, de la recherche. Seront-elles encore protégées pour intervenir alors que le texte que nous examinons prévoit que la compétence générale ne subsiste que pour la culture, le sport et le tourisme ? Dans lesquels de nos textes en vigueur ce droit à chacun d'intervenir est-il prévu ?

Les écologistes déposeront un amendement pour associer la vie associative à la clause de compétence générale « culture, tourisme, sport ».

M. Philippe Bonnecarrère. – Madame la rapporteure, vous avez rappelé les principes qui ont régi votre travail dans les deux grands champs de compétences de notre commission et je vous en remercie.

Sur le volet éducation, dans un souci de logique opérationnelle, vous avez placé votre propos sur le terrain de la subsidiarité, en considérant que le transfert des collèges aux régions allait poser des problèmes de proximité, en particulier dans les grandes régions. Le groupe UDI-UC ne peut qu'approuver les amendements que vous allez proposer afin de refuser ce transfert des collèges.

À ce propos, n'avez-vous pas envisagé, tout en confiant la compétence au département, des formes de mutualisation entre communes et intercommunalités des techniques et moyens à leur disposition, à l'instar de la logique de mutualisation, sur un même territoire, dans l'exercice des métiers liés à l'entretien et au fonctionnement des établissements ? Les moyens dont disposent les communes en matière de propreté, par exemple, ne pourraient-ils être appliqués à l'entretien des cours des collèges ?

S'agissant des transports scolaires, je voudrais attirer votre attention sur le fait que, si le département est le mieux à même de gérer les transports scolaires, des adaptations sont à envisager pour assurer la liaison avec les métropoles qui peuvent avoir une compétence dans ce domaine. Votre amendement doit prendre en compte non seulement le volet régional mais également le volet métropolitain.

Les communautés d'agglomération sont autorités organisatrices de transports agréées (AOT) pour gérer sur leur territoire les transports scolaires. À ce niveau, les rapports entre agglomérations et département ne sont pas toujours simples. Je vous demande d'être attentive à la fluidité des dispositifs entre département et intercommunalités, d'autant que, sur le plan des compétences, il est envisagé que les intercommunalités montent en puissance en matière de mobilité.

En ce qui concerne le volet culture et sport, mes collègues du groupe UDI-UC et moi-même ne pouvons qu'approuver votre volonté de maintenir le principe de compétence partagée, dans le souci pragmatique de préserver les actions au service du sport et de la culture, dont le bloc communal et intercommunal est le premier financeur. Vous avez la volonté d'améliorer la situation actuelle en proposant une CTAP culturelle et sportive et de mettre en valeur la notion de contrat entre les communes. Vous avez emprunté une voie étroite entre l'idée de responsabiliser les partenaires publics et, dans le même temps, de respecter le principe d'autonomie pour atteindre ainsi, il me semble, un point d'équilibre. Il va être difficile d'aller plus loin. Ce dénominateur commun pourra, à mon sens, fonctionner pendant quelques années, mais il ne sera pas tenable au-delà du moyen terme. Car, au-delà de la structure institutionnelle, il y a l'aspect financier et le niveau de contrainte financière de cette compétence partagée risque de faiblir considérablement.

Dans un contexte de réduction des crédits, nos partenaires culturels préféreront se référer à une entité responsable de leur domaine. Cette question des contraintes financières va conduire à des logiques de priorisation des investissements, difficiles à mettre en œuvre dans un contexte de compétence partagée. Seule, une collectivité sera capable de prioriser, mais il sera difficile pour trois collectivités d'adopter le même type de priorité en matière culturelle. À l'issue de la première phase de mise en place de la réforme, le régime de compétence partagée supposera des ajustements.

Mme Françoise Laborde. – Le choix du transfert du bloc de compétences liées aux collèges et aux lycées est un sujet qui se pose très souvent tant dans les instances régionales que dans nos groupes politiques. Quelle que soit l'option choisie, il y aura toujours des partisans et des opposants. Il arrive que lycée et collège partagent la même enceinte, au sein d'une cité scolaire. Quand on fait des travaux dans l'un, l'autre doit être consulté. Les travaux ne se font pas ensemble parce que pas programmés en même temps, selon les collectivités territoriales gestionnaires. Le groupe RDSE considère que collège et lycée doivent fonctionner ensemble, sinon sur l'organisation, au moins sur l'investissement.

Pour l'organisation des transports scolaires, je doute que les décisions puissent être prises au niveau régional plutôt qu'au niveau départemental.

M. Jean-Claude Carle, président. – En matière de décentralisation du secteur de l'éducation, les propositions actuelles qui consistent à transférer aux régions les transports scolaires ne semblent pas aller dans le bon sens et je ne pense pas qu'on y gagne ni en efficacité ni sur le plan financier. Comment, à partir de Lyon ou de Clermont-Ferrand, espérer assurer les transports dans les vallées de montagne enneigées ?

Selon moi, il existe trois niveaux de compétence :

- l'État, garant de l'équité, en termes de pédagogie et de gestion des personnels ;

- la région, à laquelle seraient confiés lycées et universités, si l'on considère que la rupture au moment du passage du lycée à l'université exige une certaine cohérence ;

- le département, auquel il paraît cohérent de confier l'école primaire et les collèges, car on constate aujourd'hui qu'un certain nombre de communes qui ont du mal à faire aboutir leurs projets se retournent vers le département.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis. – Je vais commencer par répondre aux questions qui m'ont été posées par Mme Robert. Je vais repréciser ma pensée pour davantage de clarté. Il n'est pas question de rendre la compétence obligatoire mais bien la réflexion

collective. Il est important qu'au travers de ses discussions entre collectivités territoriales, chacune se responsabilise pour le bénéfice de tous. C'est en imposant cette discussion que nous éviterons que s'effondrent des pans entiers de politiques publiques en cas de retraits de certains acteurs. La répartition des rôles entre chacun et la co-construction des politiques publiques territoriales doivent être obligatoires.

Chef de filât ne signifie pas prééminence d'une collectivité territoriale sur une autre. Si l'on revient à la définition du chef de file posée dans la loi MAPTAM, ce dernier est « *chargé d'organiser [...] les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences* ». Nous n'allons pas inventer de nouveaux outils mais renforcer ceux dont nous disposons. Nous pouvons changer les modalités de représentativité pour faire vivre cet outil issu de la loi MAPTAM et l'utiliser au service des matières culturelle et sportive. Cette mesure est nécessaire car tous les élus que nous avons entendus ont dit revendiquer ces compétences, cependant il faut du temps pour préciser et organiser afin de garantir qu'aucun secteur ne sera abandonné s'il faut faire des choix.

Désigner un chef de filât dans le domaine des enseignements artistiques n'empêche pas les autres collectivités territoriales qui le souhaitent d'intervenir. Il est simple d'envisager un pilotage de la région car elle est déjà chef de file de l'enseignement supérieur et de la recherche ou des industries culturelles.

Pour répondre à madame Blandin, je dirai que lors de la discussion de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR), mesdames Gillot et Létard - nos rapporteuses - se sont assurées que l'ensemble des collectivités territoriales soient associées à l'élaboration des contrats de sites entre État et universités. Beaucoup de départements et de métropoles s'investissent pour accompagner et soutenir l'enseignement supérieur et la recherche bien que le chef de file soit la région.

Enfin, j'ai insisté à dessein sur l'enjeu de « démocratisation et culture » plutôt que de « démocratisation culturelle » car il me semble que cette dernière est aujourd'hui en panne. Nous devons nous interroger sur la manière de toucher les publics dits éloignés ou empêchés. Les droits culturels évoqués dans le débat relèvent davantage, selon moi, de la loi annoncée sur la création.

Je suis d'accord avec M. Bonnacarrère pour considérer que ce projet de loi ne constitue qu'une étape puisque nous attendons des lois dans les domaines de la création, du numérique, du patrimoine ou encore du sport. Il faut tenir compte de tout cela pour préciser les outils qui ont déjà été créés. Il faut donner aux collectivités territoriales la responsabilité du partage des compétences et des choix politiques.

Concernant la question posée de la responsabilité sur le collège et le lycée, je tiens à dire que nous n'avons pas eu beaucoup de temps ni beaucoup de renseignements de la part de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Nous n'avons donc pas de chiffres précis : proposer un changement pour un changement n'est pas intéressant. J'ai abordé dans le rapport quelques éléments de réflexion sur un éventuel transfert des lycées aux départements, mais un tel mouvement se heurterait à de nombreuses difficultés.

M. Christian Manable. - Aujourd'hui, une quarantaine de départements sur 102 prennent en charge le transport des élèves de la maternelle au baccalauréat. À titre personnel, je serai favorable au transfert de la compétence aux régions. Dans le domaine des transports, mieux vaut un seul pilote qui puisse faciliter l'inter-modalité. Car en vérité, il existe autant de solutions que de départements. Je peux vous parler de mon département, la Somme, qui comprend 782 communes, ce qui représente plus de 900 points d'arrêts, où les services du conseil général organisent une véritable dentelle. Je pense que si les transports passaient aux régions, ce ne serait pas forcément au détriment de la qualité puisque les agents du conseil général continueraient probablement à exercer leurs fonctions avec la même qualité mais à l'échelle de la région.

M. Michel Savin. - J'interviendrai seulement sur l'article 28 du projet de loi. Le maintien de la clause de compétence générale peut se justifier par la nécessité de garantir l'accès pour tous à la culture et au sport et de préserver la mise en place de cofinancements pour les équipements sportifs. En revanche, à titre personnel, je m'interroge sur l'intervention de plusieurs niveaux de collectivités dans le financement des grands équipements mis à la disposition de clubs sportifs professionnels, qui coûtent très cher aux contribuables et qui pèsent sur la pérennité des finances communales ou intercommunales. Au vu des montants engagés et de la capacité financière des collectivités territoriales concernées, il serait plus judicieux de s'orienter vers une compétence ciblée au moins sur cette catégorie d'équipements sportifs au bénéfice des collectivités territoriales qui sont réellement en capacité d'analyser les enjeux qui s'y attachent et d'en mesurer le coût.

Mme Samia Ghali. - Il aurait été utile que nous disposions du texte de votre intervention, madame la rapporteure, afin de mieux pouvoir suivre vos propositions, c'est en tout cas, dans mon souvenir, de cette façon que nous procédions au sein de la commission des affaires sociales.

Il serait cohérent, dans une logique d'économies, que les régions puissent intervenir en matière d'investissement pour les collèges. Les personnels gérés par la région sont bien formés dans la construction et la réparation des lycées, ils sont capables d'apporter les réponses qui s'imposent pour les collèges qui ressemblent, en termes architecturaux, aux lycées. En ce qui concerne le fonctionnement, il faudrait que les collèges

continuent de relever de la compétence des départements. Rappelons-nous, toutefois, que, dans le passé, les collèges et les lycées avaient été, un temps, gérés ensemble et cela avait très bien fonctionné. Pour ce qui est des économies, on peut réfléchir ensemble à intervenir de façon cohérente dans la construction de nouveaux lycées et collèges, notamment dans les communes rurales.

Le transport scolaire est aussi une question de sécurité. Les accidents de transport sont toujours un déchirement pour les familles et il est indispensable que la proximité de gestion soit préservée afin de prévenir ce genre de risque. Si le transport scolaire peut parfois constituer un volet d'intervention métropolitain, il semble néanmoins plus pertinent de le penser à une échelle départementale.

Par ailleurs, s'agissant de la représentation des collectivités territoriales au sein des conseils d'établissement, je vous rappelle que les conseillers municipaux participent d'ores et déjà aux conseils d'administration des collèges. Un conseiller général peut très bien siéger au sein d'un conseil d'administration d'un collège ou d'un lycée, en fonction de la répartition des établissements sur le territoire.

Plutôt que de compétences partagées, notamment en matière de culture et de sport, je préférerais parler de compétences complémentaires. Si on ne définit pas dès à présent qui fait quoi, ce sera le parcours du combattant pour les associations culturelles et sportives qui œuvrent à la création et à la préservation d'emplois et qui pâtissent déjà de la situation économique difficile que nous connaissons. Si le sport est hiérarchisé entre départements et régions, c'est moins le cas pour la culture, et je redoute le pire si l'on s'en remet à une hypothétique discussion entre départements et régions.

M. Jean-Claude Carle, président. – Nous n'avons pas l'habitude, dans cette commission, de distribuer au préalable le texte de l'intervention du rapporteur, c'est aussi un moyen de capter l'attention de tout le monde.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – M. Savin dispose d'une expertise solide sur le sujet des grands équipements sportifs mis à disposition des clubs professionnels et des charges qu'ils représentent pour les communes. Ces équipements sont de plus en plus pris en charge par les métropoles et les agglomérations, et je crois que vous envisagez, au travers de votre proposition de loi qui fait suite au rapport de la mission commune d'information que vous avez présidée sur le sujet, que les clubs puissent être désormais propriétaires de ces équipements sportifs. Il me semble nécessaire de continuer à faire vivre votre proposition de loi car elle permettra d'accompagner les évolutions en cours et qui se traduisent déjà par la réflexion qui peut se développer au sein de la CTAP.

Vous voulez sans doute parler, Mme Ghali, de compétences réparties, en complémentarité entre les différents niveaux de collectivités

territoriales, plutôt que de compétences partagées. Sur le papier, je partage votre réflexion. J'ai travaillé pendant près d'une dizaine d'années sur les enseignements artistiques, et je sais combien il est difficile de mettre les collectivités territoriales d'accord sur une répartition et une complémentarité de leurs interventions. Les conditions financières étant ce qu'elles sont, peut-être serons-nous amenés désormais à réfléchir à une plus grande cohérence d'action et à une plus grande efficacité dans la répartition des rôles. La CTAP sera précisément le cadre pertinent, comme je le préconise, pour la co-réflexion et la co-élaboration afin d'aller de la compétence partagée vers la compétence répartie. L'imposer d'en-haut semble toutefois difficile car, à l'occasion de notre table ronde avec les associations d'élus, nous avons pu constater à quel point il n'était pas évident de les voir discuter les uns avec les autres sur un certain nombre de compétences. En revanche, nous pouvons pointer un certain nombre de compétences, comme je l'ai fait dans mon rapport et au travers des amendements que je vous présenterai, qui seront une base de réflexion solide afin d'avancer dans le sens que vous évoquiez.

En ce qui concerne les transports scolaires, en effet, beaucoup de conseils généraux délèguent déjà l'exercice de cette compétence qui nécessite, comme l'a souligné M. Manable, un maillage très fin du territoire. Sans cette possibilité de subdélégation qui existe aujourd'hui et qu'on ne retrouve pas dans le projet de loi, nous perdrons nécessairement en efficacité et en savoir-faire.

M. Jean-Claude Frécon. – Je suis président de l'association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP), présente dans 70 départements. Mon association et moi-même n'avons pas du tout la même position que celle de notre collègue Christian Manable.

Le problème du transport scolaire s'inscrit naturellement, parfois, dans la logique complète du transport. On peut effectivement être tenté de considérer, dans le cadre d'une réflexion globale, que le transport scolaire pourrait être intégré, et il l'est du reste déjà quelquefois, dans des lignes, que ce soit ferroviaires ou de cars, qui relèvent de la compétence régionale. Mais, en matière de transport scolaire, il faut tenir compte de l'organisation d'ensemble d'un côté, et de la présence et de l'organisation sur le terrain de l'autre, opérations qui relèvent, elles, de la dentelle. On procède à des appels d'offre tous les quatre ou cinq ans, et ces marchés sont compliqués car ils évoluent d'une année sur l'autre. Le département est le bon niveau pour mener à bien ce travail de dentelle. Si les services chargés des transports scolaires étaient transférés à la région, il faudrait alors que celle-ci conserve des antennes départementales.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier la question du coût : certains départements pratiquent la gratuité complète en matière de transports scolaires, d'autres sont à la gratuité presque complète et d'autres encore comptent sur une contribution importante de la part des familles. La région

devra alors s'efforcer d'harmoniser les situations qui diffèrent aujourd'hui entre départements.

Il faut aussi considérer la question du temps nécessaire pour mener à bien les évolutions. N'oublions pas que ces transferts de compétences ne vont pas se faire seulement en un an. Le projet de loi prévoit que le département disposera d'au moins cinq ans pour transférer ses compétences. Je me souviens de la précédente décentralisation des transports scolaires, qui a opéré le transfert de cette compétence des communes vers les départements. Nous étions déjà inquiets quant à la capacité des départements à assumer cette charge. Les deux premières années furent difficiles, les personnels ont dû prendre le temps d'observer le terrain, mais au final, au bout de trente ans, les départements ont globalement très bien rempli cette compétence. La transférer de nouveau ne me paraît pas une bonne solution mais, si en définitive on procède à ce transfert vers la région, il faudra se donner deux ou trois, voire quatre ans pour que la région acquière la maîtrise de cette compétence, probablement avec des transferts de personnels des départements qui disposent de l'expertise nécessaire.

Mme Françoise Férat. – Je milite, pour ma part, pour le maintien des collèges dans le giron des départements. Il en est de même des transports scolaires : les membres de cette commission qui sont aussi conseillers généraux pourront témoigner de ce que l'organisation de ces transports doit faire l'objet de réajustements à chaque rentrée et tout au long de l'année, ce qui implique une certaine proximité.

S'agissant des lycées, je n'ai pas bien saisi la position qui sera adoptée par notre commission. J'ai bien conscience que la formation professionnelle assurée par les lycées entre dans le champ du développement économique, qui est du ressort des régions. Je pense cependant que, de même qu'il y a un lien de continuité à privilégier entre les années de collège et les années de CM1 et de CM2, il existe aussi un lien entre les collèges et les lycées, qui partagent parfois les mêmes bâtiments. Une simulation faite dans mon département de la Marne montre que le conseil général serait tout à fait en mesure de se charger des collèges et des lycées.

M. Jean-Louis Carrère. – Je suis stupéfait de voir que nombre de nos collègues s'évertuent aujourd'hui à défendre le département, après avoir voté, il y a quelques années, la loi instaurant le conseiller territorial.

Je suis favorable au maintien des départements en zone rurale. Si je plaide aussi pour le maintien de la responsabilité des transports scolaires au plus près des usagers, je pense que la région doit être partie prenante de ces questions, dans la mesure où le réseau ferroviaire, qui relève de sa compétence, y joue un rôle important.

M. Jean-Léonce Dupont. – L'instauration du conseiller territorial, à laquelle je n'étais pas forcément favorable n'ayant pas voté ce texte,

n'impliquait pas la disparition des départements. Elle allait plutôt dans le sens d'une *cantonalisation* de la région.

Bien que ce ne soit pas un concept mis en valeur par les temps qui courent, j'avoue rester très attaché à la subsidiarité, qui laisse à la base les compétences que celle-ci exerce de façon satisfaisante et qui ne les fait remonter à un niveau supérieur qu'en cas de difficulté. La subsidiarité constitue à mes yeux un modèle de fonctionnement à la fois moderne, réactif et efficace.

Je regrette que nos discussions portent sur des positions de principe, sans qu'aucune analyse sérieuse ni aucune démonstration n'ait été effectuée de l'efficacité du transfert d'une compétence d'un niveau N à un niveau N+1. J'ai le sentiment qu'en l'état actuel les compétences sont plutôt bien exercées - je pense notamment au transport scolaire. Il me paraît pour le moins fantaisiste de discuter de compétences *partagées, complémentaires, réparties* ou encore *obligatoirement réparties*, sans savoir si nous aurons les capacités financières de les exercer correctement. C'est ce qui me gêne le plus dans cette succession de textes, qui ont traité de périmètres géographiques, puis de répartition de compétences sans aborder la question des financements.

Mme Corinne Bouchoux. - Permettez-moi de vous poser trois questions *basico-pratiques*.

Si la responsabilité des transports scolaires revenait aux régions, comment s'effectuerait l'uniformisation des tarifs appliqués dans les différents départements, dont certains pratiquent la gratuité ?

Les transports scolaires organisés pour les élèves sont aussi empruntés par d'autres types d'utilisateurs, notamment en milieu très rural. Ces personnes seront-elles prises en compte ?

Enfin, les changements envisagés se feront-ils sous la forme de transferts de compétences ou de délégations de compétences, qui ont des conséquences très différentes en termes d'impact ?

Mme Catherine Morin-Desailly. - Je regrette, comme M. Dupont, que nous ne disposions pas du temps nécessaire pour réaliser des analyses détaillées et évaluer l'impact de tout ce qui nous est proposé d'adopter. Je me suis efforcée de vérifier certains points concernant l'efficacité et les économies attendues, la lisibilité des dispositifs, ou encore les attentes des habitants des différents territoires.

Nous devons nous intéresser aussi aux cohérences pédagogiques, dans la mesure où les élus n'ont pas pour uniques responsabilités les bâtiments, les équipements ou les fournitures, comme l'illustre la mise en place de divers outils opérationnels de suivi, s'agissant notamment du décrochage scolaire. Certains élus locaux s'inquiètent de voir ces questions leur échapper alors que les conseils commencent à s'organiser.

Mme Ghali a évoqué la présence des élus municipaux dans les conseils de collège. Je pense qu'il serait plus difficile pour un élu régional de participer régulièrement à ces conseils, ne serait-ce qu'en raison des distances à parcourir.

J'indique à madame Férat que j'évoque dans mon rapport un certain nombre de questions auxquelles il faudrait effectivement réfléchir avant toute prise de décision en matière de transfert des collèges ou des lycées. Je pense notamment aux compétences des régions en matière de service public d'orientation, à la continuité du cursus des lycées avec les études supérieures, ou encore aux transferts de personnels qui entraîneront des surcoûts dont il n'est pas certain qu'il seront compensés par des économies.

Monsieur Dupont a raison de souligner que les différentes compétences risquent effectivement de ne plus pouvoir être exercés de la même façon à l'avenir. C'est la raison pour laquelle je propose de préciser le fonctionnement des CTAP, qui pourront redéfinir l'organisation de l'action publique dans les domaines de la culture et du sport, en s'appuyant notamment sur le principe de la subsidiarité.

En réponse à la question de Mme Bouchoux sur l'incidence financière du transfert des transports scolaires, des éléments figurent dans mon rapport écrit. Une vingtaine de départements pratiquent la gratuité. La diversité des pratiques illustre les différents choix possibles. C'est pourquoi l'harmonisation comporterait deux risques : une dégradation des finances publiques dans le cas d'un alignement sur le tarif le plus faible et de nouvelles charges pour les familles dans le cas inverse. Par ailleurs, je rappelle que l'audition par notre commission du représentant de la Direction générale des collectivités locales n'a pas fait la démonstration de l'utilité du transfert de la responsabilité des transports scolaires aux régions.

M. Jean-Claude Carle, président. – Je vous propose que l'on passe à l'examen des articles.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 1 supprime les dispositions de l'article 8 relatives au transfert des transports scolaires du département à la région.

Mme Marie-Christine Blandin. – Il faut pouvoir évaluer ces amendements. C'est pourquoi les membres du groupe écologiste se prononceront en séance publique et que pour l'instant nous nous abstiendrons.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Malgré l'intérêt des arguments présentés, nous nous abstiendrons également.

Mme Sylvie Robert. – Les membres du groupe socialiste vont étudier ces amendements d'ici la séance publique et nous ne participerons pas au vote.

Mme Françoise Laborde. – Même position.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le deuxième amendement supprime l'article 12 du projet de loi qui prévoit le transfert des collèges et des autres compétences scolaires du département vers la région.

M. Jean-Claude Carle, président. – Même vote.

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'article 23 du projet de loi organise les délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles. Il prévoit que par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert ou délégation, en lieu et place du département, certains groupes de compétences parmi lesquels les équipements sportifs et les musées.

Faute de convention portant sur au moins trois de ces groupes de compétences d'ici au 1^{er} janvier 2017, l'intégralité serait transférée de plein droit à la métropole.

Si cette disposition peut être acceptée s'agissant des équipements sportifs, en revanche, pourquoi n'aborder le domaine culturel qu'au travers des seuls musées, sans définir au préalable ce qui devrait relever de chaque catégorie de collectivités territoriales ?

Il vous est donc proposé d'en rester à la simple faculté de transfert, déjà ouverte dans le code général des collectivités territoriales, depuis la loi MAPTAM.

Par ailleurs, cet amendement tire les conséquences du refus du transfert des collèges aux régions en maintenant ouverte la possibilité de leur transfert aux métropoles, comme le prévoit déjà la loi.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je tiens à préciser que sur cet amendement nous ne participerons pas au vote.

L'amendement n° 3 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 4 vise à lier l'existence de compétences partagées à celle de l'obligation de réunir les commissions compétentes au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) créée par la loi MAPTAM et qui constitue une enceinte d'échanges entre les collectivités territoriales d'abord mais aussi entre les collectivités et l'État.

Elle a notamment pour objectif de rationaliser l'exercice des compétences partagées entre plusieurs catégories de collectivités territoriales. La loi prévoit déjà, à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, que la CTAP organise librement ses travaux, au travers des commissions thématiques.

Le présent amendement vise donc simplement à inscrire dans la loi l'existence de commissions dédiées à chacune des compétences partagées.

En résumé, à compétence partagée, commission dédiée au sein de la CTAP : une CTAP culture et une CTAP sport.

L'amendement n° 4 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 5 précise la mission de la CTAP en matière de culture et de sport :

- elle doit veiller à la continuité des politiques culturelles et sportives. Il s'agit d'éviter que des pans entiers de ces politiques publiques ne soient abandonnés dans certains territoires, sans qu'une réflexion ne soit engagée entre les collectivités territoriales. C'est ce que l'on pourrait appeler « l'exercice partagé de la responsabilité collective » : le dispositif respecte la liberté des collectivités territoriales, aujourd'hui confrontées à des choix douloureux, tout en garantissant que les retraits éventuels seront pris en compte dans le cadre d'un dialogue au sein de la CTAP ;

- elle doit veiller également à la mise en œuvre équilibrée de ces politiques dans l'ensemble des territoires, pour s'assurer que les territoires ruraux et péri-urbains ne sont pas négligés et pénalisés dans le cadre d'un « mouvement ascendant » d'organisation territoriale.

L'amendement n° 5 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 6 complète l'amendement précédent, qui tend à préciser que des commissions thématiques de la CTAP seront dédiées à la culture et au sport.

Il vise à garantir l'inscription à l'ordre du jour de la CTAP des questions culturelles ou sportives au moins deux fois par an. Il assure par ailleurs la présence du représentant de l'État lors de ces réunions, dans la mesure où celui-ci constitue, avec les collectivités territoriales, le garant de la continuité des politiques culturelles et sportives et de l'égalité entre territoires.

L'amendement n° 6 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 7 permet aux collectivités de proposer puis de mettre en place une répartition des compétences partagées, organisée dans le cadre d'une convention territoriale.

La « convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence » est déjà prévue par le CGCT : elle permet aux CTAP d'organiser l'intervention des collectivités dans les domaines pour lesquels un chef de file a été désigné (V et VI de l'article L. 1111-9-1).

Le VII prévoit que pour les autres compétences partagées (donc le sport et la culture), chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, attributaire de cette

compétence, peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice, qui font l'objet d'un débat.

Il s'agit donc d'aller au-delà d'un simple débat et de permettre aux collectivités de s'organiser pour la mise en œuvre concertée et rationalisée des politiques culturelles et sportives.

L'amendement n° 7 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – L'amendement n° 8 propose d'instituer une clause de rendez-vous visant à fixer de façon concertée un chef de filât pour plusieurs compétences en matière de culture. Aujourd'hui, on voit bien que les compétences, même si elles sont partagées, doivent être réparties pour une meilleure organisation de politiques culturelles sur nos territoires. Pour autant les réformes sont trop importantes et déstabilisantes pour que l'on fige aujourd'hui des chefs de filât : ce serait trop prématuré. J'estime en revanche qu'il est de notre responsabilité d'encourager les collectivités territoriales à décider elles-mêmes de l'organisation la plus pertinente pour leurs territoires, dans certains domaines.

Plutôt que d'inventer un nouvel outil, je vous propose de nous appuyer sur le mécanisme déjà reconnu au sein de la CTAP, la convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence partagée. Nous l'avons vu dans l'amendement précédent, cette convention permet déjà d'organiser la répartition de la compétence lorsqu'un chef de filât est reconnu. Les modalités de l'action commune peuvent être réunies dans un document unique qui tient lieu à la fois de convention et de schéma. Cette approche très pragmatique et simple répond au souhait de contractualisation aujourd'hui exprimé par beaucoup d'entre vous.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Jean-Claude Carle, président. – J'ai reçu trois amendements du groupe socialiste. Souhaitez-vous les étudier maintenant ?

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je m'interroge sur la logique qui consiste d'une part à présenter des amendements sur lesquels je suis prête à donner une réponse et de l'autre à prendre du recul en ne participant pas au vote sur les amendements proposés par la rapporteure. En outre, j'ai l'impression que certains amendements sont déjà satisfaits.

M. Jean-Claude Carle, président. – Je vous propose d'examiner ces amendements en commission demain matin à 9 heures, avant la séance publique sur l'examen des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Sylvie Robert. – Je retire les amendements.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements ; les groupes écologiste, CRC, RDSE ainsi que Mme Jouve et M. Ravier s'abstenant et le groupe socialiste ne prenant pas part au vote.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Mes chers collègues, je sollicite l'autorisation de la commission pour procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des lois, saisie au fond du projet de loi, et, si cela s'avérait possible, pour assurer une cohérence avec les amendements que la commission des affaires économiques serait susceptible d'adopter dans le domaine du tourisme. Lors de l'examen des dispositions relatives aux compétences partagées, nous avons pris soin de ne viser que la culture et le sport, mais pas le tourisme. Si une synthèse pouvait se dégager, je vous demande de m'autoriser à en tirer les conséquences pour adapter la rédaction des amendements qui pourraient dès lors être présentés conjointement.

Par ailleurs, je vous demande l'autorisation de redéposer les amendements que la commission des lois ne retiendrait pas.

Il en est ainsi décidé.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

ARTICLE 8

1° Alinéas 9 à 25

Supprimer ces alinéas.

2° Alinéa 26

Après les mots :

« janvier 2017 »

Supprimer la fin de cet alinéa.

ARTICLE 12

Supprimer cet article.

ARTICLE 23

I.- Alinéa 10

Supprimer les mots :

culture en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du code du patrimoine et

II.- Alinéa 15

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

2° L'article L. 3211-1-1 est ainsi modifié :

a) Le 1° et le 2° sont abrogés ;

b) Le 4° est ainsi rédigé :

« 4° La compétence exercée par le département en matière culturelle en application des articles L. 410-2 à L. 410-4 du code du patrimoine. »

ARTICLE 28

I - Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

La conférence territoriale de l'action publique définie à l'article L. 1111-9-1 comprend une commission du sport et une commission de la culture.

II - En conséquence, alinéa 1

Remplacer les mots :

il est inséré un alinéa ainsi rédigé

par les mots :

sont insérés deux alinéas ainsi rédigés

ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE 28

Après l'article 28, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Après le deuxième alinéa du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Elle veille à la continuité des politiques publiques en matière de culture et de sport et à leur mise en œuvre équilibrée dans l'ensemble des territoires. »

Après l'article 28, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le III de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1°) Au deuxième alinéa après les mots : « au travers de commissions thématiques »

sont insérés les mots : « comprenant au moins une commission de la culture et une commission du sport » ;

2°) Après la première phrase du troisième alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« Les questions relevant des compétences en matière de culture et de sport sont inscrites à cet ordre du jour au moins deux fois par an. » ;

3°) Après la deuxième phrase du 4ème alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« Il y participe également lorsque sont inscrites à l'ordre du jour les questions relevant des compétences en matière de culture et de sport. »

Après l'article 28, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le VII de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots :

« et peuvent faire l'objet d'une convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence. »

Après l'article 28, la conférence territoriale définie à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales propose, au plus tard deux ans après l'adoption de la loi n° du portant nouvelle organisation territoriale de la République, la désignation d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en tant que chef de file dans les domaines suivants :

1°- lecture publique et industries culturelles et créatives

2°- enseignements artistiques et enseignement supérieur culturel

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions en commission

M. Emmanuel NÉGRIER, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) à l'Université de Montpellier I

Association nationale des élus en charge du sport (ANDES)

M. Jacques THOUROUDE, président

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

M. François PESNEAU, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC)

M. Florian SALAZAR-MARTIN, président, et Mmes Danielle BUYS et Pascale CAUCHY, vice-présidentes

Table ronde avec les associations d'élus sur la réforme territoriale

- **Assemblée des départements de France (ADF)** : Mme Catherine BERTIN, directeur délégué culture, sport, éducation, affaires européennes et internationales

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)** : M. Claude RAYNAL, sénateur de la Haute-Garonne, vice-président de Toulouse Métropole, membre du conseil d'administration

- **Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)** : M. David CONSTANS-MARTIGNY, chargé de mission « Culture, éducation et enseignement supérieur »

- **Association des régions de France (ARF)** : M. François BONNEAU, président du conseil régional du Centre, président de la commission éducation, et Mme Karine GLOANEC-MAURIN, vice-présidente de la région Centre, présidente de la commission Culture

Table ronde sur les relations entre les associations et les collectivités territoriales

- **Association France active** : M. Christian SAUTTER, président

- **Association Le Mouvement associatif** : M. Yann JOSEAU

Auditions de la rapporteure pour avis

M. Emmanuel WALLON, professeur de sociologie politique à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports

MM. Thierry MOSIMANN, directeur des sports, Franck ESCOFFIER, chef du bureau de l'animation territoriale et des relations avec les collectivités territoriales, Alaric MALVES, chef du bureau des établissements publics, et Fabien MEURIS, conseiller spécial du secrétaire d'État chargé des sports

Observatoire des politiques culturelles

M. Jean-Pierre SAEZ, directeur

Syndicat des entreprises artistiques et culturelles (Syndec)

Mme Madeleine LOUARN, présidente, MM. Cyril SEASSAU, directeur, et Fabien ANDRÉ, chargé de mission

Contributions écrites

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

Association des directeurs des bibliothèques municipales et intercommunales des grandes villes de France (ADBGV)

Association des maires de France (AMF)

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

Association nationale des écoles supérieures d'art (ANdÉA)

Association des petites villes de France (APVF)

Association des régions de France (ARF)

Association des Scènes nationales

Comité national de liaison des EPCC

Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE)

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

PLATFORM - Regroupement des Fonds régionaux d'art contemporain