

Groupe de suivi et d'évaluation des protocoles

de décentralisation culturelle

Note problématique et méthodologique

Ce premier document du groupe technique national dont la composition et la lettre de mission sont annexées, est destiné à l'ensemble des partenaires institutionnels et des acteurs des protocoles de décentralisation culturelle.

Il s'agit d'un document de réflexion et de travail qui porte sur les objectifs assignés aux protocoles, le contexte juridique de leur négociation, les questions qu'ils soulèvent, les conditions de leur mise en œuvre et de leur évaluation.

La mise en place de ce groupe technique, qui organisera dans les mois à venir des séminaires thématiques et des auditions dans les sites avant de remettre un rapport d'étape en février 2002, répond à la volonté de la Ministre et du Secrétaire d'Etat qui l'ont installé, de garantir la transparence du dispositif, l'analyse de ses conséquences une méthode d'accompagnement et d'évaluation.

Le groupe sera très attentif aux observations, critiques, propositions suscitées par la lecture de ce document. La démarche expérimentale des protocoles soulève très naturellement des débats d'ordre politique et technique et des interrogations, en particulier de la part des personnels dont les missions sont directement concernées par cette démarche.

L'enjeu est d'importance puisqu'il s'agit, dans tous les cas, de préserver les acquis artistiques, scientifiques, techniques, pédagogiques, les expertises correspondantes, bâtis au fil de l'histoire des politiques publiques culturelles, sans ignorer les évolutions à prendre en compte et tout en assurant des mises en œuvre mieux adaptées aux réalités de la société contemporaine et à la cohérence des politiques territoriales.

Une large concertation et une réflexion prospective sur l'évolution des missions respectives de l'Etat et des collectivités territoriales sont une des clés de la réussite de ce nouveau dispositif.

le 23 mars 2001

Le président du groupe
René Rizzardo

Groupe de suivi et d'évaluation des protocoles
de décentralisation culturelle
Note problématique et méthodologique

Sommaire

- Préambule page 2

- Fiche n° 1 : *Le cadre des objectifs assignés aux protocoles* page 6

- Fiche n° 2 : *La nature juridique des protocoles* page 13

- Fiche n° 3 : *Evaluer les protocoles* page 18

- Fiche n° 4 : *Un outil des protocoles, l'observation culturelle en région* page 21

Annexes

- Document cadre du ministère

- Lettre de mission

- Liste des membres du groupe technique national

Préambule

Les protocoles et les enjeux de la décentralisation culturelle

La présente note, produit des réflexions du groupe technique national mis en place à la demande des ministres, s'inscrit dans la philosophie des protocoles, initiative politique destinée à préfigurer un mouvement futur de décentralisation culturelle.

Cette note, présentée sous forme de fiches, s'est attachée à clarifier certaines terminologies associées à la notion de décentralisation tout en situant les protocoles dans leur cadre expérimental.

Cette expérimentation, comme le rappelle le document cadre ministériel annexé, n'est pas destinée à promouvoir des politiques culturelles "à la carte" qui relèvent déjà de la "libre administration des collectivités territoriales" principe constitutionnel en vigueur, mais vise à tester avec, espérons-le, une certaine audace, de nouvelles compétences pour ces collectivités. Pour que l'évaluation de ce dispositif puisse donner des indications utiles en vue d'une généralisation future, chaque protocole devra établir avec précision, les objectifs à atteindre. C'est l'objet notamment des contrats particuliers indiqués dans la note ministérielle de cadrage et la réalisation de "fiches-action" pour chaque activité.

Les deux champs privilégiés, pour les protocoles signés en 2001, le patrimoine, l'architecture (dont l'importance ne doit pas être sous-estimée dans les protocoles) et les enseignements artistiques, présentent certains avantages : balisés par des textes et des corps professionnels de la fonction publique territoriale, ces activités relèvent depuis longtemps d'une culture administrative commune aux services concernés de l'Etat et des collectivités territoriales les plus engagées.

Pour autant, sous réserve des décisions à venir, d'autres domaines pourraient être concernés par les protocoles. Le groupe de suivi va d'ailleurs prochainement engager, à titre exploratoire, la réflexion sur l'identification des secteurs de compétences qui pourraient être privilégiés à l'avenir dans cette recherche de clarification et de meilleure répartition des responsabilités de l'Etat et des collectivités territoriales.

Il s'agit bien de donner des perspectives politiques aux protocoles dont le déroulement et l'évaluation devront permettre d'identifier dans quelle mesure et à quelles conditions les collectivités se verront confier à terme par la loi des compétences et des modes d'action de l'Etat.

Les protocoles devront donc " naviguer " entre le respect des textes en vigueur et leur mise en œuvre avec la souplesse qui rende possible la démarche expérimentale chaque fois que les perspectives de développement, de clarification des rôles, d'amélioration des services rendus à la population le nécessiteront.

Il faut, à cet égard, admettre que le caractère expérimental et provisoire des protocoles suppose que l'on accepte la remise en cause éventuelle, à l'issue de l'évaluation, d'orientations prises si celles-ci ne sont pas jugées efficaces ou pertinentes pour l'action publique.

Ce sont les principes de la transparence, de l'évaluation, de l'accessibilité aux informations et du débat collectif qui doivent s'appliquer à l'ensemble du dispositif.

C'est le sens donné à la décentralisation culturelle qui est ici en jeu et qui devra soutenir les négociations entre partenaires.

Ces négociations s'inscrivent également, comme le rappelle la note ministérielle, dans les objectifs d'aménagement et de développement culturels des territoires et des nouvelles organisations intercommunales des lois Voynet et Chevènement. Il s'agit donc de faire converger sur un territoire donné les moyens institutionnels et financiers pour des projets culturels cohérents et globaux. Le groupe a, par exemple, insisté sur la prise en compte de l'intercommunalité culturelle tant pour les enseignements que pour les politiques patrimoniales. Il insiste aussi sur le fait que le dispositif des protocoles n'est pas seulement d'ordre institutionnel mais concerne les finalités, les objectifs, les contenus des activités concernées et leur adaptation aux enjeux du moment. Il insiste également sur la nécessité de ne pas séparer patrimoine et architecture.

C'est l'unité de compétences qui est ici associée à l'unité de projet.

Les perspectives de développement que se fixent les protocoles impliquent de nouveaux partenaires qui seront pris en compte dans les contrats particuliers. Elles donnent également aux régions et aux départements des responsabilités et des compétences qui devront être à terme formalisées et généralisées si l'on veut, après la confirmation de leur pertinence, que des conditions identiques soient créées sur l'ensemble du territoire pour des politiques culturelles qui reflèteront de toutes façons la diversité des territoires, des contenus, des acteurs et des attentes.

Les objectifs assignés aux protocoles renvoient à deux impératifs

- **Clarifier les rôles** et donc organiser le plus clairement possible une répartition librement consentie des compétences de gestion avec une ou plusieurs collectivités selon le principe de subsidiarité (voir fiche n° 1). Il s'agit bien de laisser à chaque niveau de collectivité la compétence qu'elle peut exercer avec le maximum d'efficacité.
- **Identifier des fonctions nouvelles** destinées à mieux organiser les services publics culturels pour mieux prendre en compte les attentes de la population et faire évoluer les objectifs, voire les finalités, de l'action publique. Ce qui suppose, soit la réalisation du premier impératif ci-dessus, soit une organisation nouvelle des relations entre des collectivités publiques collectivement responsables d'activités culturelles. C'est à ce titre surtout que la note ministérielle introduit **la notion de chef de file** tout en précisant qu'il s'agit de " délégations consenties de responsabilité ".

Cette notion ne doit pas être assimilée, comme le souligne la fiche n°2, à une hiérarchie entre des collectivités. **Elle recouvre d'abord une fonction de coordination dont la nécessité est reconnue par les partenaires.** Cette coordination de l'action publique peut concerner une thématique, une fonction, un territoire, une structure ou un projet. Elle suppose l'animation d'un dispositif de concertation et de prise de décision portant sur les objectifs, les modalités d'organisation et de gestion, le financement de l'action publique, et la définition du rôle de chacun.

Il s'agit de fait d'organiser la subsidiarité dans le partenariat tout en clarifiant le rôle de chacun pour aboutir à terme à un réel partage de compétence.

Le groupe technique national considère qu'une autre dénomination devrait être recherchée pour éviter d'éventuelles difficultés relationnelles entre les collectivités. Il est par ailleurs souligné dans la note ministérielle jointe qu'en aucun cas, le chef de file ne peut être désigné par l'Etat.

Le groupe insiste enfin sur trois aspects des protocoles.

- D'abord sur la nécessité de rechercher l'adaptation des objectifs en termes de compétence territoriale aux ressources humaines disponibles. C'est un point capital.
- Ensuite les protocoles doivent permettre de redéfinir l'économie générale des activités concernées, sans désengagement, car l'objectif est le développement qualitatif et/ou quantitatif de ces activités. Il serait souhaitable qu'il y ait

redéploiement de moyens au bénéfice de l'action publique propre à chaque niveau de collectivité afin d'obtenir leur concours et pour assurer une meilleure continuité auprès des publics.

- Enfin, les protocoles sont l'occasion, pour l'Etat et ses services, d'affirmer leurs compétences spécifiques et de rechercher une nouvelle efficacité de leurs interventions. Après avoir défini les acquis et les exigences scientifiques, techniques, pédagogiques et les expertises professionnelles correspondantes, reconnues par ailleurs aux collectivités territoriales à travers la filière culturelle de la fonction publique territoriale, l'Etat peut aujourd'hui considérer que la coordination et la mise en œuvre croissantes de l'action publique culturelle par les collectivités, lui permettra de se concentrer davantage sur ses fonctions propres d'impulsion, de contrôle et de régulation.

Fiche n° 1

Le cadre des objectifs assignés aux protocoles

Le texte cadre annexé souligne trois objectifs majeurs qu'il s'agit de traduire concrètement dans un dispositif partenarial novateur :

- clarifier et redéfinir les responsabilités de chacune des collectivités ainsi que celles qui relèvent de l'Etat au titre de l'intérêt national dans le domaine de l'architecture, du patrimoine et de l'enseignement artistique ;
- développer et améliorer le service public de la culture dans les domaines considérés ;
- dégager les dispositions susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

Ces objectifs sont mis en œuvre dans un cadre expérimental qui doit permettre d'apprécier les conditions de leur généralisation.

Les protocoles correspondent aux principes généraux de la décentralisation rappelés par le Premier ministre dans son discours à l'Assemblée Nationale, le 17/01/2001 et en particulier :

- de rechercher le " meilleur niveau d'exercice d'un service (et l'on peut ajouter d'une fonction) en partant de la plus grande proximité du terrain et du moindre coût ",
- " d'assumer la cohésion sociale et l'équité entre collectivités, pour garantir un service identique sur l'ensemble du territoire ".

Dans le même discours, le Premier ministre annonce une modernisation des finances locales (spécificité, simplicité et justice), une progression de la déconcentration consécutive à la décentralisation, une attention aux attentes de la fonction publique territoriale, orientations qui fixent le cadre de responsabilités accrues des collectivités

territoriales. Il précise également que “ l’expérimentation des transferts de compétences ne saurait concerner les missions régaliennes de l’Etat ”.

La note de cadrage du ministère de la Culture précise les principes qui président à la mise en œuvre des protocoles et les enjeux qui leur sont assignés, enjeux culturels, contractuels, politico-administratifs. Elle rappelle notamment, comme le précise la fiche n°2, qu’il ne saurait être question de procéder, par les protocoles, à des transferts de compétences et de charges. Toutefois, le respect des textes en vigueur ou des traditions n’exclut pas une souplesse de mise en œuvre par l’expérimentation pour pouvoir apprécier les effets et les conditions d’une généralisation éventuelle.

Les protocoles doivent donc permettre d’identifier des compétences culturelles qu’une loi future pourrait attribuer aux collectivités territoriales. Si l’expérimentation ne permet pas un transfert effectif de compétences, elle n’interdit pas que soit confiée par contrat la mise en œuvre de certaines des compétences de l’Etat, pour apprécier les conditions de leur attribution aux collectivités territoriales.

On observera que les responsabilités fonctionnelles et les compétences de gestion dont il est question plus loin se rapportent soit à un partage des rôles entre collectivités, entre elles ou avec l’Etat, soit au développement de responsabilités qui n’étaient pas jusqu’alors formalisées et qui visent à développer des objectifs nouveaux.

Pour la clarté même de ces principes et des objectifs généraux et particuliers que les partenaires devront traduire dans les faits, les précisions suivantes sont apportées par le groupe.

1. Sur quoi porte la clarification ?

- Sur des responsabilités fonctionnelles d’organisation de services publics et de coordination des acteurs dans des perspectives d’aménagement et d’irrigation culturels des territoires concernés.
- Sur des compétences de gestion, c’est-à-dire sur la définition et la mise en œuvre de l’action publique et de la gestion des services. Ces compétences restent partagées dès lors que les services concernés regroupent des activités relevant, après clarification, de plusieurs niveaux de collectivités. C’est en particulier le cas des établissements d’enseignement artistique, sauf à considérer que les protocoles innovent par une nouvelle organisation de ces enseignements.
- Sur les finalités des activités et services concernés. Ce point est essentiel. La négociation des protocoles est en effet le cadre de la mise en œuvre d’objectifs artistiques et culturels en direction des usagers, de la population, des territoires

qui appellent une définition précise tant de ces objectifs que des niveaux de responsabilité les mieux adaptés à leur réalisation. On observera en outre que l'évaluation de ces objectifs n'est possible que s'ils sont assez précis.

Concernant les compétences, il convient de distinguer deux grandes catégories :

- La première, la plus élaborée sur le plan juridique, renvoie tout d'abord à **l'auteur de l'acte**, c'est-à-dire à l'organe ou aux organes auquel un texte a conféré la capacité d'édicter un type de norme selon une procédure déterminée, et **au contenu** : par exemple le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire, le Parlement exerce le pouvoir législatif, le juge administratif contrôle la légalité des actes administratifs, le juge civil assure la sauvegarde des intérêts privés en appliquant les règles du droit privé, le juge pénal maintient l'ordre public par la répression des actes délictueux...
- La seconde catégorie, beaucoup plus floue et moins définie par le droit, est celle qui est inscrite dans les lois de décentralisation de 1983. Comme on le sait, elle est extrêmement utilisée dans le langage courant. Elle renvoie également à l'auteur de l'acte et à son contenu. Mais son originalité est qu'elle **est associée systématiquement aux notions de transfert et de transfert de ressources** dans les lois de décentralisation, y compris en particulier celle de 1991 portant sur la création d'une collectivité territoriale de Corse. Dans le contexte de la décentralisation et des "compétences" des collectivités territoriales, c'est bien d'une compétence de gestion dont il s'agit, c'est-à-dire de mise en œuvre de l'action publique, pour laquelle des moyens financiers sont transférés de l'Etat vers les collectivités territoriales. Compétence de gestion seulement, car il n'y a pas transfert de compétence de définition du cadre normatif (législatif ou réglementaire) ou du contrôle de son application.

2. S'agit-il d'une décentralisation ?

La question mérite d'être posée car on adopte généralement ce terme pour désigner les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales (lois de 82 – 83 – 86). Au demeurant, les principes généraux de la décentralisation (blocs de compétences – transferts des ressources correspondantes et des personnels ...) ne peuvent s'appliquer intégralement dans un dispositif expérimental. Les compétences législatives ou réglementaires de l'Etat étant exclues du champ des protocoles, ceux-ci portent en partie sur des "objets" décentralisés et donc principalement sur l'organisation de responsabilités fonctionnelles et de compétences de gestion les concernant. Pour autant, les protocoles concernent directement **des modalités d'intervention de l'Etat**, soit parce que ces modalités seront "déléguées" pour partie aux collectivités (on pense à l'inventaire), soit parce qu'elles seront modifiées. Les

protocoles sont aussi l'occasion de préciser les fonctions nécessaires et durables que les services de l'Etat, en particulier les DRAC, devront conserver ou amplifier.

Reste posée la notion de bloc de compétence associée généralement à la notion de décentralisation. On sait que ce principe appliqué dans d'autres domaines par les lois de décentralisation n'a pas pour autant supprimé les chevauchements de responsabilités. Pour le champ culturel, on l'écarte fréquemment car ce principe suppose l'exclusivité d'une compétence. Il s'agit bien toutefois de procéder à des clarifications chaque fois que la responsabilité fonctionnelle ou la compétence de gestion de chaque collectivité peuvent être clairement établies sur le principe de subsidiarité.

Pour toutes les raisons évoquées dans cette fiche, les protocoles s'inscrivent clairement dans des perspectives de décentralisation car ils visent à créer les conditions d'une décentralisation culturelle adaptée aux enjeux culturels contemporains et au rôle de chaque collectivité.

3. Sur la notion de service public culturel

On peut noter que le législateur, comme le pouvoir réglementaire, n'ont jamais donné un contenu précis à la notion de service public dont la doctrine est élaborée, principalement, à partir de la jurisprudence administrative.

Soulignons que pour autant, le service public peut être défini par les éléments suivants :

- C'est toujours, nécessairement, une activité d'intérêt général. Cet intérêt général a longtemps été compris comme étant essentiellement l'intérêt national (intérêt général et intérêt public étant deux notions largement assimilables, sous réserve des précisions qui suivent). On admet aujourd'hui sans difficulté que cet intérêt général peut être poursuivi par des collectivités locales. Mais l'intérêt public local demeure subordonné à l'intérêt public national.
- Les domaines dans lesquels une activité peut être considérée comme un service public se sont élargis en même temps que s'étendait le domaine d'intervention de la puissance publique (spécialement avec l'Etat – providence). Est service public ce que la puissance publique (particulièrement l'Etat) considère comme étant ou devant être un service public, parce qu'étant d'intérêt général, sous réserve de limites tenant au système démocratique.
- S'agissant de la culture, celle-ci peut être considérée comme un service public, à la suite d'une jurisprudence passée d'un refus d'admettre l'existence d'un service

public culturel (en dehors des Beaux Arts traditionnels) à l'admission de plus en plus large du service public culturel. Deux précisions importantes :

1. ce n'est pas parce que la culture peut être un service public que toute activité culturelle est un service public,
 2. une activité culturelle peut être considérée par le juge comme un service public, sans être nécessairement un service public culturel (ce peut être un service public social, par exemple). Le législateur n'est lui, tenu par aucune limitation de qualification.
- Le service public, notamment, peut être le fait d'une personne publique (c'est classique, traditionnel) ou d'une personne privée. On peut même considérer que, dans le domaine culturel, le service public est largement le fait de personnes privées (soit par leur initiative, soit par l'organisation ou la gestion d'activités).
 - Mais, lorsque le service public est géré par une personne morale de droit privé qui reçoit des fonds publics, cela implique l'existence d'un contrôle (de nature diverse, et plus ou moins étendu) de la puissance publique.

4. Sur la notion de subsidiarité

Consacrée par l'Union Européenne, cette notion donne lieu à des interprétations diverses sur lesquelles Jean-Marie Pontier apporte des précisions :

- Bien que l'on puisse facilement faire remonter les origines de la subsidiarité à l'Antiquité grecque (Aristote surtout), la source de la subsidiarité est le droit canon, c'est-à-dire le droit de l'Eglise catholique. La subsidiarité est alors un mode de gouvernement entre " les églises locales " (les évêchés) et le Vatican et consiste à laisser ces églises locales s'organiser le plus librement possible dans la subordination au " pouvoir central ".
- La subsidiarité désigne donc, plus largement, dans l'organisation administrative, un mode d'organisation consistant à laisser à chaque niveau de collectivité la compétence qu'elle peut exercer avec le maximum d'efficacité. C'est ce qui (en théorie...) est appliqué dans l'UE : celle-ci ne s'occupe que ce dont ne peuvent pas s'occuper les Etats.
- Les modes de concrétisation de la subsidiarité peuvent être très divers, notamment sur le plan juridique. La délégation est concevable (encore que, en soi, elle ne correspond guère à l'idée de subsidiarité) mais bien d'autres modes sont utilisables.

5. Sur les transferts de financements

L'un des principes généraux de la décentralisation (transferts de ressources correspondant aux transferts de compétences) n'est pas applicable en tant que tel dans un dispositif expérimental qui pose en outre le problème de relations financières entre collectivités. Pour autant l'Etat, s'il reconnaît de nouvelles compétences de gestion ou responsabilités fonctionnelles, devrait logiquement donner aux collectivités concernées, les moyens financiers de leur exercice et négocier, si nécessaire, la mobilisation de moyens nouveaux.

Là encore, c'est sur le principe de subsidiarité que devraient reposer ces négociations : quelle compétence nouvelle est exercée par chaque collectivité et par l'Etat ? Quels sont les moyens nécessaires à une stratégie globale et cohérente pour les activités concernées. Il ne faudrait pas que l'Etat se limite dans cet exercice à ce qui se rapporte strictement, notamment pour les enseignements artistiques, à ses responsabilités propres (enseignement supérieur).

Il sera nécessaire que les protocoles permettent d'évaluer avec précision les coûts pris en charge par chacune des collectivités concernées et par l'Etat, les économies réalisées par certains partenaires et l'objet de leur réalisation, les montées en charge des financements et les calendriers de leur réalisation pour des compétences transférées ou déléguées à terme.

Les protocoles visent en effet non seulement à clarifier le rôle de chacun, ses devoirs et ses engagements financiers, mais ils visent également le développement et l'amélioration des services à la population donc la mobilisation collective de moyens nouveaux.

6. Les ressources humaines

Les nouvelles compétences et responsabilités soulèvent la question des moyens humains disponibles ou à développer pour leur pilotage et leur mise en œuvre dans les collectivités territoriales. Elles posent la question des emplois à créer de leur rattachement ou non à la filière culturelle de la fonction publique territoriale, des besoins de formation.

L'inventaire de ces besoins, réalisé pour chaque protocole, doit permettre un travail prospectif au plan national auquel le groupe technique national et la Délégation au développement et à l'action territoriale doivent apporter leur contribution avec des directions concernées, les organismes de formation, le CNFPT.

Les personnels concernés des DRAC, les services départementaux d'architecture et du patrimoine, les inspections, seront directement impliqués selon la nature des activités et le type de coopération ou de contrôle qu'elles impliqueront.

7. Perspectives fixées aux protocoles et progressivité de leur mise en œuvre

La liste précise des compétences et la rédaction des protocoles, en particulier des contrats particuliers, doit permettre de connaître avec précision les objectifs à atteindre au terme des trois ans, les compétences, les missions, les modalités d'action directement concernées par l'expérimentation.

C'est la condition pour anticiper, innover et ne pas seulement conforter l'existant, mais aussi pour évaluer. Les nouvelles " responsabilités " expérimentées devant aussi produire du développement et améliorer la lisibilité et la qualité des services pour les usagers et la population, l'évaluation portera aussi sur ces effets attendus des protocoles.

Il s'agit ensuite de réunir les conditions pour atteindre les objectifs et les résultats recherchés par une programmation annuelle et une mobilisation des financements et des ressources humaines, la progressivité des nouvelles responsabilités étant liées au degré d'engagement des collectivités concernées.

Fiche n°2

La nature juridique des protocoles

Le terme de “protocole” n’existe pas dans l’ordre juridique, il n’a pas de sens juridique prédéterminé. Mais la définition ancienne selon laquelle un protocole est un recueil de formules en vue d’actions officielles, comme la définition courante faisant du protocole un recueil des règles à observer dans certaines circonstances, peuvent éclairer la notion de protocole. Celle-ci renvoie aux questions suivantes.

La culture, objet d’une politique de décentralisation culturelle

Les protocoles expriment une volonté de développer la politique culturelle dans le cadre de la décentralisation.

De nombreux progrès ont été accomplis dans la politique de décentralisation depuis de nombreuses années. Cependant, sans être une laissée pour compte, la culture n’avait pas bénéficié de la même attention de la part du législateur. Les textes sont encore disparates, certains secteurs ayant donné lieu à des textes précis, tandis que d’autres domaines n’ont fait l’objet que de dispositions assez vagues. Ceci n’est pas nécessairement un inconvénient, dans la mesure où l’Etat comme les collectivités locales disposent de ce fait d’une grande liberté de manœuvre ce qui permet d’innover dans les actions entreprises.

Les protocoles ne sont pas destinés à pallier les silences de la loi. Ils sont un cadre choisi par l’Etat pour accentuer, renouveler et stimuler les interventions culturelles dans un certain nombre de domaines.

Les protocoles, mode incitatif d’intervention dans le domaine culturel

L’Etat est présenté habituellement, dans ses modes d’action, comme une personne agissant par voie impérative. L’acte unilatéral créateur de droits et d’obligations est le stéréotype de l’action de la puissance publique.

Les protocoles n'utilisent pas cette voie, ne s'inscrivent pas dans le cadre classique de l'intervention de la puissance publique par la voie du commandement. Les protocoles ne sont pas des actes prescriptifs qui obligerait les collectivités locales.

Les collectivités locales ont, pour un certain nombre de domaines, des compétences liées à celles de l'Etat. Dans le cadre des protocoles, elles assument pleinement des politiques dont les objectifs sont débattus et pilotés par elles et qu'elles organisent librement.

Les protocoles expriment bien une volonté d'engagement de l'Etat, volonté qui se traduit par une enveloppe budgétaire voulue comme une incitation auprès des collectivités locales à dégager elles aussi des moyens budgétaires.

Les protocoles et l'expérimentation

Les protocoles sont placés sous le signe de l'expérimentation, ainsi que le précise le texte cadre ministériel annexé et ainsi que l'a clairement affirmé le Premier ministre dans son discours à l'Assemblée nationale du 17 janvier 2001.

L'expérimentation n'est pas inconnue dans l'administration française. Déjà, en 1963, la réforme des structures administratives avait été expérimentée dans trois régions avant d'être généralisée par les décrets de 1964.

Expérimenter signifie éprouver de nouveaux modes d'action, de nouveaux domaines d'intervention. L'expérimentation donne donc aux partenaires une liberté qu'ils n'auraient pas si l'on se plaçait dans le cadre des structures traditionnelles.

L'expérimentation est une invitation à faire preuve d'imagination pour, notamment, parvenir à de meilleurs résultats, compte tenu d'une enveloppe budgétaire donnée.

Les protocoles et les transferts

Les protocoles ne sont pas des transferts de compétences, ils ne procèdent pas à de tels transferts :

- Des transferts de compétences ne pourraient être décidés que par le législateur, conformément à la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et à l'article 1321 du CGCT.
- Il n'est pas dans les intentions du gouvernement de procéder, par le biais des protocoles, à de tels transferts.
- Mais les protocoles peuvent préparer d'éventuels transferts, compte tenu des enseignements qui pourront être tirés de l'expérience. Dans son discours du 17 janvier, le Premier ministre déclarait, à propos du partage en général des

compétences entre l'Etat et les collectivités locales : " L'expérimentation pourra être le moyen de vérifier que de nouveaux transferts de compétences répondent aux objectifs recherchés, sans remettre en cause ni l'intérêt des usagers et leur égalité devant le service public, ni les droits des fonctionnaires. Il pourra alors être procédé à leur généralisation à tout le territoire ".

Les protocoles ne sont pas plus des transferts de charges. Ces derniers ne pourraient, eux aussi, être institués que par une loi. Des transferts de charges devraient d'ailleurs être compensés, conformément à l'article 1614-1 du CGCT.

Les protocoles et la contractualisation

Les protocoles sont une forme de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales. Le texte cadre précité déclare à propos des protocoles " qu'il s'agit d'une démarche contractuelle progressive et prospective ".

- Les protocoles ne sont pas des contrats au sens classique du terme. Un contrat suppose une négociation préalable entre les parties, des droits et des obligations le plus souvent équilibrés, la possibilité de demander au juge la résolution pour inexécution par l'autre partie et une réparation pour les dommages éventuellement subis du fait de l'inexécution. Pour autant, si les protocoles ne réunissent pas les caractéristiques juridiques des contrats, ils relèvent de la même logique notamment par le caractère équilibré de la négociation.
- Les protocoles ont pour initiateur l'Etat. Mais leur contenu doit résulter d'une négociation équilibrée entre les parties.
- Il s'agit d'une contractualisation, celle-ci étant plus large que le contrat : elle emprunte au contrat l'idée qui en est à la base, celle d'une coopération entre plusieurs parties, d'actions communes ou conjuguées en vue de la satisfaction de l'intérêt général ; elle se différencie du contrat par son approche moins formalisée et, donc, moins rigide. Cette souplesse est ce qui doit favoriser l'expérimentation et susciter les initiatives. Précisons d'ailleurs que toutes les collectivités impliquées financièrement sont signataires notamment des contrats particuliers évoqués dans le document cadre ministériel.

Les protocoles sont également une forme de contractualisation entre les collectivités locales concernées.

- L'action culturelle appelle, plus que d'autres domaines encore, la coopération entre les collectivités locales, en raison de l'ampleur des besoins, des ressources limitées pour y faire face, du bénéfice que peuvent retirer toutes les collectivités publiques d'une synergie entre elles.

- La contractualisation est à plusieurs étages, elle est une contractualisation entre l'Etat et une collectivité territoriale qui doit déclencher à son tour une contractualisation entre cette collectivité et d'autres personnes à l'échelon local.
- Les protocoles ne sont donc pas seulement un accord entre l'Etat et une collectivité locale, ils impliquent la mise en œuvre d'une dynamique locale associant les personnes intéressées.
- Ces personnes peuvent être d'autres collectivités territoriales, mais aussi des établissements publics, notamment toutes les catégories d'EPCI, et également des personnes morales privées impliquées dans l'action culturelle telles que les associations.

Les protocoles et la collectivité chef de file

La notion de collectivité chef de file soulève des difficultés d'ordre relationnel dont le groupe a largement débattu (voir préambule) mais aussi d'ordre juridique :

- L'expression, non juridique, ne renvoie pas à une signification univoque et l'on peut discuter longuement du contenu possible de cette notion, d'autant qu'aucun texte ne permet d'apporter des éclaircissements sur ce point.
- L'invalidation par le Conseil constitutionnel, dans sa décision 94-358 DC du 26 janvier 1995, de certaines dispositions de la loi en prévoyant l'institution, laisse planer un doute sur la constitutionnalité de la notion de collectivité chef de file, notion qui pourrait être considérée comme contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

Cependant ces difficultés ne sont pas déterminantes pour la mise en œuvre des protocoles pour deux raisons :

- La notion de collectivité chef de file est appliquée à la mise en œuvre, non de compétences des collectivités locales mais de compétences et de modalités d'action de l'Etat. Dans ces conditions, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales n'est pas remis en cause. Il l'est d'autant moins que dans le cadre de l'expérimentation, **il s'agit bien d'organiser par contrat, des délégations consenties de responsabilités ou de compétences de gestion à une ou à des collectivités.**
- Les protocoles se situent, ainsi qu'il a été dit plus haut, dans un cadre expérimental. L'expérimentation, qui n'est imposée à aucune collectivité et doit donner lieu, ensuite, à une évaluation dont il appartiendra aux pouvoirs publics de tirer les conclusions et d'engager les actions qu'ils jugent souhaitables, ne peut se voir opposer cet argument d'inconstitutionnalité.

Pour les raisons précédentes, la mise en œuvre de cette notion peut se faire de la manière suivante :

- La désignation d'une collectivité chef de file ne présente aucune obligation. C'est aux partenaires concernés par un protocole d'en décider.
- La collectivité chef de file n'est pas obligatoirement la collectivité qui a contracté avec l'Etat, ce peut être une autre collectivité. On peut donc se trouver, et ce serait sans doute souhaitable, avec plusieurs cas de figure selon les protocoles.
- Il est également possible que soient désignées plusieurs collectivités chef de file, en cas de pluralité d'actions : on peut facilement concevoir, par exemple, que la collectivité chef de file pour le patrimoine ne soit pas la collectivité chef de file pour les enseignements artistiques.
- L'Etat n'a pas à désigner la collectivité chef de file. Le choix doit résulter d'une entente entre les collectivités locales concernées (ceci supprimant d'ailleurs le risque d'inconstitutionnalité). Le procédé du *consensus*, largement pratiqué dans les organisations internationales est le plus approprié.
- Les collectivités concernées ont à préciser elles-mêmes le contenu qu'elles donnent à la notion de collectivité chef de file. Elles définissent ensemble et sur un pied d'égalité, les modalités de leur coopération et décident, après accord, de confier le pilotage à l'une d'entre elles.
- Le résultat devrait en être, logiquement, une pluralité d'interprétations de la notion de collectivité chef de file. Ceci n'est pas gênant puisqu'il s'agit d'expérimentation et, au contraire, pourrait permettre aux autorités nationales de mieux dégager la notion la mieux adaptée.

Ces considérations ne lèvent pas les obstacles d'ordre relationnels évoqués par ailleurs. Il appartiendra aux partenaires de faire l'usage qu'ils jugeront utile des réflexions ci-dessus et de choisir la terminologie qui conviendra le mieux à chacune des situations.

Il appartiendra aussi au législateur, le moment venu de qualifier le rôle qu'il entend reconnaître aux collectivités en matière culturelle et les compétences qui leur seront dévolues.

On observera que la loi de 1991 sur le statut particulier de la Corse a contribué, notamment par le transfert des crédits culturels de l'Etat à la collectivité territoriale de Corse, à installer cette collectivité dans une fonction de chef de file pour le

développement culturel ce qui ne lui donne ni exclusivité ni “ pouvoir ” sur les autres collectivités.

Fiche n°3

Evaluer les protocoles

De la nécessité d'évaluer

Les protocoles relèvent d'un dispositif expérimental dont il faut analyser les résultats en vue de la généralisation des objectifs qui leur sont assignés et de dispositions nouvelles institutionnelles juridiques ou pratiques.

L'évaluation recouvre deux opérations distinctes :

- la nécessité d'établir une procédure d'évaluation de chaque protocole ce qui implique négociation avec le ou les partenaires des objectifs et des moyens alloués par les atteindre et l'examen des résultats obtenus (qui pourrait conduire à une analyse critique des moyens alloués ou des objectifs fixés) ;
- les leçons à tirer de chacun des protocoles pour une généralisation éventuelle des procédures testées dans chaque cas.

La nécessité d'évaluer tient également à l'usage dans ce cadre expérimental de notions auxquelles il s'agit de donner du sens, du contenu, de la consistance. Il s'agit en particulier des notions de chef de file (compte tenu des questions qu'elle soulève), de compétence, de subsidiarité. Le calendrier politique conduit à distinguer :

- une première phase de bilan portant sur la mise en œuvre des protocoles négociés en 2001 et de recommandations pour la suite,
- une seconde phase d'évaluation à l'issue des trois années fixées pour la durée des protocoles.

Pour autant, l'évaluation doit être, dès le départ, un élément du dispositif et organisée en continue.

Il s'agit en effet de concevoir les contenus des protocoles en vue de résultats répondant aux trois grands objectifs qui leur sont assignés. Il s'agit également d'éclairer les partenaires durant la phase expérimentale sur les difficultés et les

conditions de réalisation de ces objectifs dont la mise en œuvre se heurtera forcément à des obstacles. Notons, en particulier, la complexité du champ culturel et l'absence d'un cadre éprouvé de répartition des rôles entre les collectivités publiques même si l'expérience et les travaux conduits sur la décentralisation indiquent les voies à suivre.

Pour cet éclairage, le groupe de suivi réunira sur le terrain les partenaires concernés par chacun des protocoles et organisera des séminaires thématiques, le calendrier de ces deux initiatives étant lié à celui de la négociation des protocoles.

Les contenus des évaluations

Ils se rapportent aux trois grands objectifs assignés aux protocoles et rappelés ici. La synthèse des résultats devra éclairer, inspirer les prochaines étapes de la décentralisation :

- Clarifier et redéfinir les responsabilités de chacune des collectivités ainsi que celles qui relèvent de l'Etat au titre de l'intérêt national dans le domaine du patrimoine et de l'enseignement artistique ;
- Développer et améliorer le service public de la culture dans les domaines considérés ;
- Dégager les dispositions susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

Il s'agit donc bien d'évaluer des contenus, des responsabilités, y compris de l'Etat, des conditions pour le développement de la décentralisation.

Ces objectifs généraux et les principes d'action indiqués dans le document ministériel de cadrage seront traduits dans les objectifs et les modalités propres à chacun des protocoles et pour chacun des domaines qui feront l'objet des contrats particuliers.

La précision qui sera apportée aux contenus des contrats particuliers est une des clés de l'évaluation et de la qualité des résultats attendus. Chacun d'eux doit faire l'objet d'une grille précise des objectifs à atteindre dans les trois ans, des moyens humains, financiers à mobiliser, des conditions scientifiques, techniques, pédagogiques à créer.

L'évaluation et, dans un premier temps, la première phase de bilan devront en effet permettre de bien identifier :

- La manière dont le dispositif expérimental a été conduit, les objectifs et les modalités nouvelles dont il a été porteur, les responsabilités fonctionnelles et les compétences de gestion de chacun des partenaires publics, la méthode de concertation, avec les collectivités et les responsables professionnels concernés, qui a été adoptée, les engagements financiers de chacun.
- La nature et le contenu des activités concernées : bien identifier sur quoi porte exactement le protocole et le contrat particulier, quels sont les changements en jeu et les perspectives de développement.
- Les effets sur les domaines considérés : effets en termes d'objectifs affichés mais également les effets inattendus et induits.
- Les changements relatifs au rôle de chaque collectivité concernée, en particulier pour celles " désignées chef de file ", les moyens humains, financiers, techniques sollicités, les changements dans les relations partenariales entre collectivités et avec les acteurs culturels, l'évolution à en déduire du rôle spécifique de l'Etat.
- Les enseignements à tirer pour des perspectives de généralisation : il s'agira de pouvoir identifier ce qui relève de la situation spécifique à chaque protocole et de ce qui est généralisable et surtout de pouvoir identifier les conditions d'une généralisation pour chacun des domaines considérés.

Ce dernier objectif de l'évaluation, le plus important, appellera un travail de synthèse et l'organisation de " débats contradictoires " sur les questions litigieuses.

* *
*

Les éléments de cette fiche devraient être pris en compte dès la rédaction des contrats particuliers si l'on veut pouvoir, à terme, établir des comparaisons et des enseignements généraux.

Le dispositif expérimental des protocoles doit permettre d'innover, d'explorer " le champ du possible ", de ne pas être trop conformiste sans être déconnecté des réalités juridiques et financières dans lesquelles s'inscrivent les protocoles.

L'innovation n'est pas un obstacle à la généralisation si elle est conduite avec les garanties nécessaires et des conditions bien identifiées par l'évaluation.

Fiche n° 4

Un outil des protocoles, l'observation culturelle en région

Le développement de la décentralisation et de la déconcentration d'une part et la mise en œuvre de politiques contractuelles d'autre part, imposent progressivement une meilleure connaissance des situations culturelles régionales. La demande en la matière est croissante et plusieurs projets sont à l'étude dans les régions.

Les protocoles suscitent des besoins concrets de connaissances et de diagnostics qui justifient la présente fiche dont les propositions valent bien évidemment pour l'ensemble des territoires du développement culturel. L'observation culturelle dont il est question ici est la base des outils tels les tableaux de bord et les diagnostics mais aussi de l'évaluation de l'action publique.

Aucun système permanent d'information (INSEE, Ministère, collectivités, ou organismes professionnels) ne produit d'information exhaustive sur l'activité culturelle régionale. S'il est nécessaire de s'appuyer sur les travaux du DEP, des informations fiables sur les activités culturelles par territoire et par année ne sont pas globalement disponibles. Il apparaît logique de considérer qu'il y a là une responsabilité nationale dont l'Etat doit être initiateur tout en prenant en compte les besoins des collectivités qui produisent également et de plus en plus, leur propre système d'information.

Cette absence de description, ou d'indicateur du paysage culturel est liée à l'histoire particulière et récente du ministère de la culture qui n'a que très récemment exprimé des souhaits en la matière. Cette absence de tradition, qui peut paraître maintenant anachronique, a des explications :

- En premier lieu il y a l'idée que " la culture " ne se laisse pas quantifier ou évaluer facilement. C'est la grande question : qu'y a-t-il à observer qui ait rang de valeur, qui soit comparable, reproductible ? La jeunesse du ministère, l'importance de l'activité propre à la capitale, l'immensité du champ d'investigation rendent l'exercice encore plus délicat.

- Ensuite il y a la règle, plus ou moins explicite, qui veut que la vie culturelle soit question d'offres plus que de réponses à des besoins exprimés ou implicites.
- Enfin il y a la constatation qui veut que certains centres d'intérêts ont valeur universelle (monuments historiques, répertoires classiques, etc) alors que d'autres ne s'expliquent pas ou ne se justifient pas (création, enseignement...).

De ces préalables, on peut conclure que, si la majorité des ministères ont élaboré des indicateurs, le ministère de la culture ne s'est jamais constitué de tradition d'observation ou d'analyse des données culturelles au niveau régional, à la fois pour des questions de priorité (les travaux du DEP ont une portée d'abord nationale) et pour des raisons de méthode liées aux contenus même du champ artistique et culturel dont une partie seulement peut être identifiable et comparable à partir d'indicateurs.

Pourtant une demande s'exprime pour une production d'informations de base, et pour une contribution aux réflexions des différents acteurs impliqués dans la gestion et le développement de la culture au service de la population d'un territoire.

Les secteurs les plus dynamiques et les universités les plus en pointe sur le sujet ont apporté des réponses nationales (Observatoire des politiques culturelles) ou régionales (notamment en Lorraine – ARTECA - et Provence Alpes Côte d'Azur – ARTEC-).

Mais c'est surtout depuis le précédent contrat de plan que la question de l'observation de la vie culturelle est devenue une priorité pour l'Etat et les Régions.

Le schéma des services culturels collectifs, en cours d'approbation, va conforter cette tendance puisqu'il stipule :

- *“ L'élaboration de politiques doit s'appuyer sur une démarche de mémoire et de capitalisation des connaissances, permettant de se doter d'outils d'aide à la décision et à l'évaluation. ”*
- *“ Les besoins en termes de données régionales sont nombreux et parfois mal couverts. Il est donc nécessaire de disposer des moyens de connaissance de la vie culturelle en région. Ceux-ci faisant défaut dans la grande majorité des régions, la création de dispositifs d'observation est indispensable à l'élaboration de politiques. Ces dispositifs ne peuvent être envisagés que sous la forme partenariale, identique à celle qui conduit l'action ”*

Il est à noter que cette généralisation de la demande d'observation s'accompagne d'une évolution plus récente vers "*l'ingénierie culturelle*" et son rapport aux territoires (nouveaux dispositifs intercommunaux, contrats de pays, contrats d'agglomération).

Sur le registre de l'accompagnement, il s'agit "*d'offrir des services utiles aux montages de projets*". Dans ce cadre il est précisé "*qu'il s'agit de permettre à chacun de trouver sur son territoire un lieu-ressources susceptible d'offrir information, conseil et expertise aux acteurs culturels, porteurs de projets et associations, dispensant de l'information personnalisée et de la documentation générale sur la formation et les ressources existantes*".

Au cours de l'année 99 et début 2000 une réflexion a été conduite en interne au ministère de la Culture pour préciser cette notion d'information régionale, repérer les besoins des services déconcentrés et "*subsidiatement des acteurs culturels (collectivités, intervenants...)*" ainsi que les articulations à développer entre les niveaux régionaux et nationaux.

Quatre axes ont été inventoriés :

- Mémoire et capitalisation des connaissances
- Aide à la décision et à l'évaluation
- Diffusion d'informations et "*relevé*" de décisions
- Communication interne et externe.

Ces axes supposent un savoir-faire à construire et des moyens reposant sur quatre exigences formalisées pour l'observation :

- **Fiabilité** : chaque donnée est définie de manière précise, les processus d'obtention sont formalisés, éprouvés, reconnus.
- **Comparabilité** : les données d'époques (le temps), de lieux (l'espace) différents peuvent être comparés.
- **Complémentarité** : caractère agréable.
- **Récurrence** : l'observation est régulière dans le temps.

A partir des conclusions propres au ministère de la Culture dont la production de données et d'informations est une des missions de base essentielles, les protocoles pourraient être l'occasion d'engager une concertation opérationnelle, légitimée par le schéma des services culturels collectifs, pour identifier les besoins d'informations régionales, leur mode de production et de gestion, en distinguant :

- celles qui relèvent du fonctionnement interne des services de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- celles qui doivent être mises en commun pour les politiques partenariales ;

- celles, nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences des collectivités.

Les expériences d'observation régionale menées ces dernières années ont notamment permis deux déclinaisons :

- La première concerne la territorialisation des données. Par une superposition des informations données par les SIG et par d'autres bases comme l'INSEE, l'atlas communal, on a pu produire une cartographie régionale des opérateurs culturels. Cet atlas régional de l'activité culturelle, et des lieux peut servir de support à diverses analyses ou exercices de programmation (schéma de service, création d'établissements de formation, etc), ou plus simplement comme réponse à des demandes d'informations.

L'intérêt de cette territorialisation des données, souvent traduite par une cartographie, est indéniable, il faut toutefois en matière culturelle être vigilant à ne pas être abusé par les effets de cartographie dès lors que l'on travaille à une échelle infra-régionale. Les effets d'autres découpages (limites départementales, carte scolaire, erreur d'adresse postale), la mobilité des actions, ou plus simplement l'influence d'autres secteurs d'activités (une salle de sport peut constituer un lieu de spectacle) sont difficiles à prendre en compte à grande échelle.

- La seconde déclinaison concerne les études thématiques : emploi, formation, économie de la culture, secteur public / secteur privé, etc... Le lien avec les dépenses culturelles des collectivités publiques est beaucoup moins direct. Il s'agit plutôt de profiter d'une connaissance de la structure culturelle pour être en mesure d'interpréter, de façon régionale, des données générales disponibles dans les recensements, les fichiers INSEE, etc...

Le diagnostic sur l'emploi culturel, lorsqu'il est remis régulièrement à jour est une bonne illustration. C'est dans ce cadre que l'on peut mieux appréhender l'importance du travail dans la continuité de l'observation culturelle. Une approche pertinente des statistiques de l'emploi nécessite une connaissance fine de la quotidienneté de la vie culturelle. La présence d'un atelier de restauration des métaux, d'un centre d'apprentissage des métiers du verre, une action longue de conservation préventive dans un musée ont des conséquences sur la statistique locale. L'analyse des dépenses culturelles peut se traduire par des variations importantes comme après l'acquisition d'un Cross ou d'un Georges de la Tour, la modification d'un périmètre d'application des fonds structurels, se traduisent dans l'analyse des dépenses culturelles par des variations importantes. Pour toutes ces " raisons locales ", bien connues des commanditaires, l'observation se doit d'être conduite par une structure à même de s'inscrire dans la durée et dans l'intimité de la vie régionale.

Aujourd'hui deux sujets sont à approfondir : quels thèmes d'observation devons-nous transformer en indicateurs permanents, et quels correctifs souhaitons-nous aborder ?

En effet si l'observation des flux financiers apporte des indications, on ne peut s'en satisfaire pour qualifier l'activité culturelle. Le secteur privé, l'activité transfrontalière, les médias, etc ne sont pas évalués, l'investissement de certaines villes, ou ministères sont oubliés et surtout la qualité de l'offre et la densité de la demande ne peuvent être ainsi approchés. Nous sommes donc - malgré un investissement important - dans l'incapacité de prétendre avoir établi un tableau de bord.

Par ailleurs, et la question est cruciale en Région, lors de l'élaboration des contrats de plan et des schémas de service, l'observation, même imparfaite, souligne le caractère inégal de la présence et de l'accès culturel sur un territoire régional.

En conséquence la question se pose des réponses à y apporter. C'est sans doute sur ce point que l'on progresse le plus vite. Prendre en compte l'importance d'un monument historique au regard de son environnement, développer des offres itinérantes, initier des résidences, construire avec les collectivités locales des programmations pertinentes, s'appuyer sur le maillage des établissements culturels pour garantir une éducation artistique sont des évolutions récentes importantes.

Il faut, de ce point de vue, considérer que les protocoles de décentralisation sont une étape supplémentaire vers une amélioration du service culturel. Nous serions ainsi sur le point de répondre à une question que nous peinons à formuler.

En conséquence l'observation continue de la culture serait le compagnon de route obligatoire du processus de décentralisation et doit s'inscrire dans la durée, la rigueur et un cadre partenarial.

Pour accompagner le dispositif en cours dans les régions et non dotées de dispositifs d'observation, la priorité pourrait être donnée aux informations notamment budgétaires, nécessaires à la mise en œuvre des thèmes et des fonctions identifiées par les protocoles, l'établissement d'états des lieux et de diagnostics, pour la préparation des contrats particuliers et leur évaluation.

Protocoles de décentralisation culturelle

A la suite de la remise du rapport de la Commission Mauroy, le Premier ministre, à Lille le 23 octobre puis devant le Parlement le 17 janvier dernier, a engagé le Gouvernement vers une nouvelle étape de la décentralisation. Il a demandé à l'ensemble des ministères d'entreprendre des expérimentations qui devraient préfigurer les nouvelles responsabilités et compétences respectives de l'Etat et des Collectivités territoriales.

Les protocoles de décentralisation agiront dans le cadre de la législation actuelle, en mettant en œuvre dès 2001 de nouveaux partages de la responsabilité publique dans le domaine culturel.

• LA SITUATION ACTUELLE DANS LE DOMAINE CULTUREL

En vingt ans, les politiques publiques de la culture ont considérablement évolué.

Les domaines spécifiques qui ont fait l'objet des lois de décentralisation en 1982 et 1983 se sont fortement développés (bibliothèques de prêt, archives...). Dans le même temps, grâce à un partenariat croissant entre les services de l'Etat et les collectivités, de nombreux projets se sont mis en place, reposant sur des financements croisés dans lesquels les collectivités sont des partenaires financiers majoritaires. Ainsi, on assiste aujourd'hui à une interpénétration des politiques avec des répartitions diverses des responsabilités sans qu'existe toujours un partage de compétences.

L'analyse de cette situation met en évidence les insuffisances et les limites de ce type de partenariat : manque de lisibilité des politiques, lourdeur des procédures et des négociations, difficultés d'évaluation. Il s'agit donc, pour dépasser cette situation, de clarifier pour mieux développer et préfigurer de nouvelles responsabilités.

Dans cet esprit, l'Etat a décidé de proposer aux collectivités l'élaboration, dès 2001, de protocoles de décentralisation culturelle. Huit sites ont été retenus dans le domaine des enseignements artistiques et du patrimoine qui font l'objet depuis plusieurs années d'un investissement et d'une réflexion approfondie de différents niveaux de collectivités.

• LES OBJECTIFS DES PROTOCOLES DE DECENTRALISATION CULTURELLE

Il s'agit d'engager par ces protocoles une démarche contractuelle progressive et prospective qui réponde à trois types d'objectifs :

⇒ clarifier et redéfinir les responsabilités de chacune des collectivités ainsi que celles qui relèvent de l'Etat au titre de l'intérêt national dans le domaine du patrimoine et de l'enseignement artistique ;

⇒ développer et améliorer le service public de la culture dans les domaines considérés ;

⇒ dégager les dispositions susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

• LES PRINCIPES D'ACTION

■ Les protocoles doivent consolider et favoriser le développement du service public de la culture.

Ils s'inscrivent dans les priorités définies par le Ministère de la culture et de la communication à travers le Schéma des Services Collectifs Culturels, le Schéma de l'Information et de la Communication et la Directive Nationale d'Orientation.

A titre d'exemple, l'ouverture aux populations et la correction des inégalités géographiques et sociales conduira dans le domaine des enseignements artistiques à redéfinir une répartition des responsabilités, à rationaliser leur implantation sur le territoire et à améliorer enfin la structuration de ces enseignements. De même, il sera essentiel de veiller dans le champ du patrimoine au développement des liens avec les secteurs économique et touristique, mais de privilégier également des actions de valorisation auprès des publics.

Ainsi les protocoles permettront de mutualiser les initiatives les plus avancées en dégageant progressivement les moyens de leur extension dans une logique d'aménagement du territoire. Ils devraient assurer les conditions d'un nouveau développement.

On veillera donc à articuler les contrats établis dans le cadre des protocoles aux différents types de contrats territoriaux : contrats de villes, de pays, d'agglomérations, ainsi qu'à travers l'inscription du domaine culturel au sein des groupements intercommunaux permis par les lois Voynet et Chevènement.

■ La clarification des compétences et des responsabilités passera par l'identification et la désignation de "chefs de file"

Les collectivités devront ensemble et de manière volontaire expérimenter cette nouvelle forme de répartition des responsabilités.

Les collectivités définiront elles-mêmes, avec l'appui de l'Etat, les fonctions de chef de file, au bénéfice des activités culturelles et des populations concernées.

Le choix du chef de file devra être justifié en terme d'objectifs (orientations), et de fonctions (pilotage, coordination), et selon le niveau territorial le mieux placé.

Le chef de file pourra devenir ainsi responsable des orientations et de la mise en œuvre de la politique partenariale, sans qu'il y ait désengagement des autres rangs de collectivités.

Le rôle de l'Etat sera précisé dans sa capacité à élaborer et impulser les objectifs communs, à faciliter la complémentarité des collectivités, à veiller à la répartition de manière équitable des ressources et services culturels sur les territoires et dans sa compétence à assurer un contrôle pédagogique, technique et scientifique.

Dans la mesure où il s'agit d'une expérimentation par voie de contrat dans le cadre de la législation actuelle, les transferts de compétences, de ressources ou de charges ne peuvent à ce stade être envisagés. On pourra cependant effectuer, dans le cadre de ces délégations consenties de responsabilité, des délégations de gestion afin de permettre une réelle préfiguration de la décentralisation culturelle.

• LA DEMARCHE D'ELABORATION DES PROTOCOLES

Le protocole s'appuie sur ce document cadre comme préambule général à partir duquel les collectivités seront sollicitées pour adhérer à la démarche globale et progressive engagée par l'Etat. A ce titre, le protocole peut être signé par l'ensemble des collectivités qui, dans la période des trois années, envisagent de contracter pour sa mise en œuvre dans un secteur et un territoire donné.

En 2001, le protocole doit être assorti d'un ou de plusieurs contrats particuliers passés avec la(les) collectivité(s) qui agira(ont) dès la première année de façon à traduire concrètement sur tout ou partie du territoire choisi les applications nouvelles décidées dans le ou les secteurs considérés.

Cette expérience est engagée pour une durée de trois ans sur chaque territoire choisi et fera l'objet d'une évaluation à échéance régulière.

Elle s'appuiera sur une analyse de la situation dans ses différentes composantes : contexte social, économique, culturel, missions effectuées, résultats obtenus au regard des objectifs visés.

Les objectifs des protocoles tels que définis comme indiqué précédemment, intégreront la spécificité des secteurs considérés.

On peut considérer que dans le domaine des enseignements artistiques proposé dans deux régions, ils redéfiniront progressivement un schéma régional d'enseignement qui modifiera l'aménagement culturel du territoire et permettra à chaque partenaire de remplir des missions mieux identifiées, plus larges, mieux adaptées aux besoins de la population.

Il en sera de même dans le domaine du patrimoine où une répartition plus claire des responsabilités devrait dynamiser ce secteur en particulier pour la restauration des monuments inscrits pour le patrimoine rural non protégé ou pour l'inventaire.

Au-delà des moyens budgétaires déjà mobilisés par chacun des partenaires sur les domaines concernés par le protocole, l'Etat apportera une contribution supplémentaire afin de renforcer l'action dans le domaine retenu.

Enfin, un comité de pilotage, associant les responsables décideurs des collectivités territoriales de l'Etat, pourra être mis en place à l'occasion de l'élaboration de chaque protocole.

Le groupe national de suivi, comprenant des responsables des politiques culturelles des collectivités territoriales de l'Etat ainsi que des chercheurs, assurera une fonction d'observation régulière de chacun des protocoles, animera des réflexions communes et élaborera des préconisations pour la généralisation éventuelle au terme de ces expérimentations.

<p style="text-align: center;">Groupe de suivi et d'évaluation des protocoles de décentralisation culturelle</p>

Composition

Président

René Rizzardo, directeur de l'Observatoire des politiques culturelles

Rapporteur

Jean-Marie Pontier, professeur à la Faculté de droit et de science politique d'Aix Marseille

Ministère de la culture et de la communication

Anita Weber, déléguée au développement et à l'action territoriale, chargée de la coordination du dispositif

Christian Pattyn, inspecteur général de l'Administration

Jean-Marc Auvray, chef de la mission de déconcentration, direction générale de l'Administration

Sylviane Tarsot-Gillery, directeur régional des affaires culturelles

François de Banes Gardonne, directeur régional des affaires culturelles

Jacques Charlot, directeur régional des affaires culturelles

Professionnels des collectivités territoriales nommés à titre personnel

Patrick Reix, directeur général adjoint, Conseil général des Bouches du Rhône

Jean-Louis Bonnin, directeur des affaires culturelles (DAC), ville de Nantes

Marie-Annick Bernard-Griffiths DAC, région Limousin

Francis Gelin, directeur de l'agence culturelle d'Alsace

Gilles Pette, directeur des affaires culturelles, région Nord-Pas de Calais

Corinne Bonnet, DAC, conseil général de la Mayenne

Claudine Valentini, Directrice de la culture, de la jeunesse et du sport, conseil général de Seine Saint-Denis

Dominique Soulier, directeur général adjoint, conseil général du Maine et Loire

Chercheurs

Jean-Marie Pontier

Mireille Pongy, chargée de recherche au CNRS, CERAT, IEP de Grenoble