



**MINISTÈRE  
DE LA CULTURE**

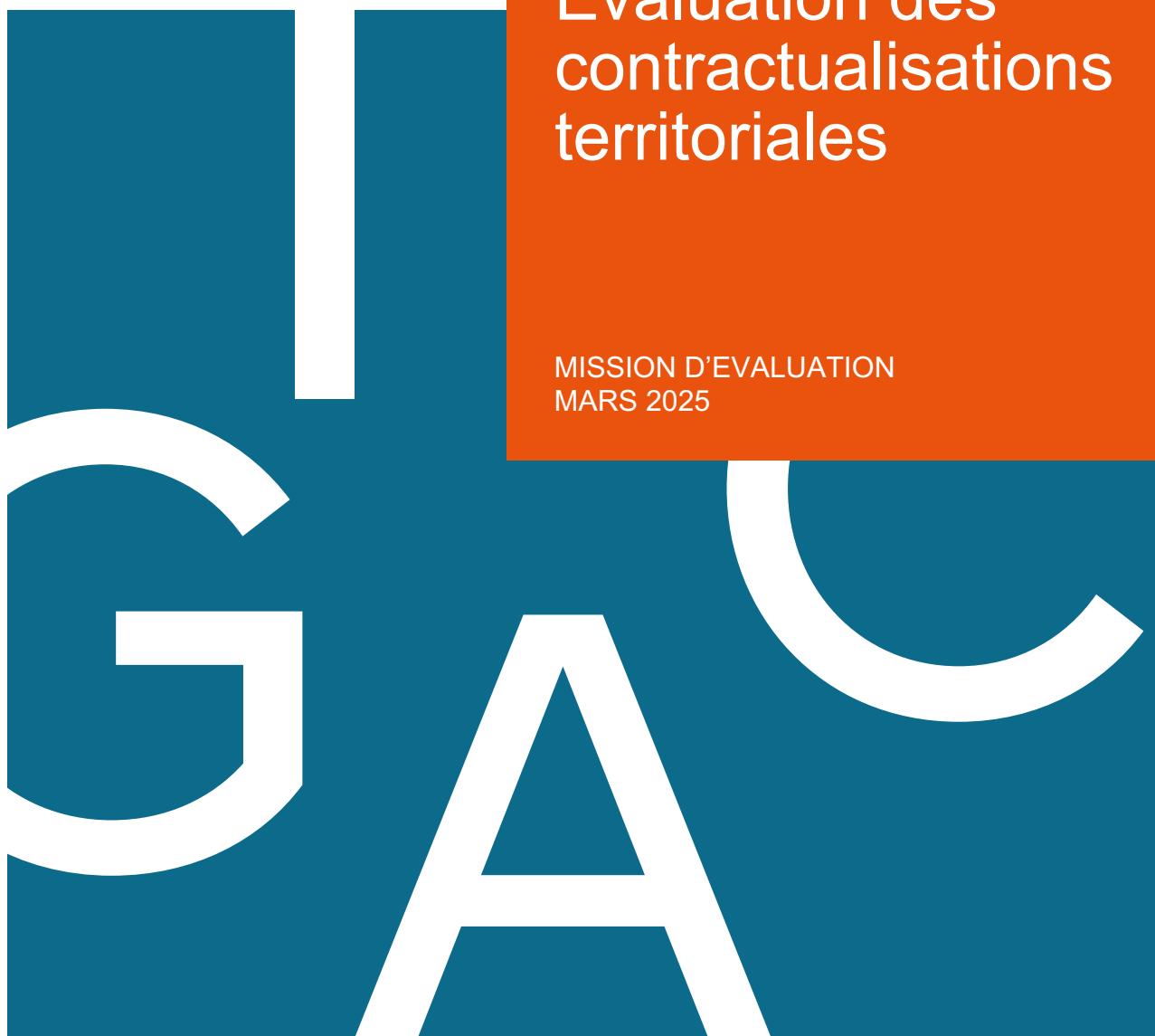
*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

N°2025-01

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES CULTURELLES**

**Évaluation des  
contractualisations  
territoriales**

MISSION D'EVALUATION  
MARS 2025



**Guy Amsellem**  
Inspecteur général des affaires  
culturelles

**Maryline Laplace**  
Inspectrice générale des affaires  
culturelles

**Ysé de Montalembert**  
Inspectrice stagiaire des affaires  
culturelles

**RELECTRICE**  
Sylviane Tarsot-Gillery  
Inspectrice Générale des affaires cultuelles

*Crédit photo : Façade Valois © Didier Plowy*

# LETTRE DE MISSION



Le Directeur du Cabinet

Référence à rappeler :  
TR/MC/2024/D/32962/M8L

Paris, le **– 4 NOV. 2024**

Note à l'attention de

Madame Laurence TISON-VUILLAUME  
Cheffe du service de l'Inspection générale des affaires culturelles

**Objet :** Mission d'évaluation des évolutions des contractualisations territoriales.

Lancée dans les années 1970, la politique contractuelle du ministère de la Culture avec les collectivités territoriales s'est renforcée avec la création des DRAC en 1977 et les vagues de décentralisation à partir de 1982. Au fil du temps, divers contrats (Ville et Pays d'art et d'histoire, contrats territoriaux d'éducation artistique et culturel, contrats territoire et département lecture, pacte linguistique ...) ont été mis en place, constituant un panel d'outils à la disposition des DRAC pour construire des partenariats à long terme avec les collectivités, quel que soit l'échelon.

Aujourd'hui, la contractualisation des DRAC avec les intercommunalités est particulièrement développée et est devenue un levier central de la politique culturelle territoriale du ministère.

Le ministère constate avec ses partenaires nationaux des évolutions importantes ces dernières années en matière de politique contractuelle, telles que la diversification des types de contrats et l'essor des « projets culturels de territoires » (PCT), dont l'approche souple et centrée sur les besoins locaux, vise à favoriser l'expérimentation. Toutefois, le ministère manque d'une vision globale et d'outils pour assurer un pilotage stratégique, ainsi que la mise en cohérence et la valorisation des contractualisations territoriales.

Dans cette perspective, je souhaite que vous dressiez un état des lieux précis de la contractualisation territoriale (cartographie, analyse, impact et prospective), vous vous assurerez notamment d'évaluer et d'analyser le coût des différents dispositifs contractuels portés par le ministère.

Je souhaite également que cette mission puisse dégager des préconisations sur le suivi de ces contractualisations au niveau de l'administration centrale, et proposer un cadre pour améliorer la lisibilité et l'efficacité de ces politiques publiques. Ce cadre doit faciliter la mise en œuvre des grandes orientations nationales sans entraver la nécessaire adaptation des DRAC aux différents contextes territoriaux.

De même, la mission devra étudier les outils de suivi de cette politique mise en place au niveau des services déconcentrés et formuler des propositions méthodologiques pour assurer la transmission régulière aux services centraux du ministère, de données consolidées, exhaustive et fiables.

1/2

Ministère de la Culture  
3, rue de Valois 75001 Paris

Enfin, cette mission tiendra compte des contrats pour la réussite de la transition écologique, créés en 2020, et des contrats de ville dans lesquels les DRAC doivent s'inscrire.

De manière générale, je souhaite que cette mission formule des recommandations pour permettre à l'administration centrale d'assurer sa mission de coordination, de suivi et de valorisation des politiques contractuelles en articulation avec les acteurs concernés.

La mission pourra s'appuyer sur la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle ainsi que sur le secrétariat général du ministère, les directions générales et les services déconcentrés du ministère.

Je souhaite que les conclusions de cette mission me soient rendues dans les quatre mois suivant la signature de cette lettre de mission.



Gaëtan BRUEL

**Copies :**

- Madame Delphine CHRISTOPHE, Directrice adjointe de cabinet, en charge du dialogue social et des territoires ;
- Monsieur Luc ALLAIRE, Secrétaire général du ministère de la Culture ;
- Madame Florence PHILBERT, Directrice générale des médias et des industries culturelles ;
- Monsieur Jean-François HEBERT, Directeur général des patrimoines et de l'architecture ;
- Monsieur Noël CORBIN, Délégué général à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle ;
- Monsieur Paul DE SINETY, Délégué général à la langue française et aux langues de France ;
- Monsieur Olivier HENRARD, Président par intérim du Centre national du cinéma et de l'image animée.

2/2

## SYNTHESE

La contractualisation apparaît comme le degré le plus abouti du partenariat constitutif du modèle de gouvernance culturelle partagée, mis en œuvre dans notre pays.

Depuis sa création, le ministère de la Culture, tout en s'inscrivant dans la stratégie générale de l'Etat en matière de contractualisation territoriale, n'a pas hésité à jouer sa propre partition.

La décentralisation va donner une forte impulsion à la contractualisation culturelle, pour permettre la mise en œuvre des transferts de compétences culturelles aux collectivités territoriales (enseignements artistiques spécialisés, bibliothèque, archives), qui nécessite un accompagnement contractuel, notamment pour régler les questions relatives au financement, à la gestion des personnels, au contrôle scientifique, technique et pédagogique.

Dans les années 1980, le ministère de la Culture cherche à développer une contractualisation territoriale globale, en déployant des conventions de développement culturel, qui constituent à la fois un outil d'aménagement du territoire et un moyen de stimulation des collectivités territoriales. La politique d'action culturelle cible des catégories de populations (jeunes, femmes, personnes âgées, populations immigrées...), des lieux (entreprises, hôpitaux, prisons, banlieues, monde rural...) et des cultures spécifiques (cultures régionales, culture populaire, culture scientifique et technique), qui constituent autant de potentiels de contractualisation.

L'extension continue du domaine du contrat est favorisée par sa facilité de recours, son caractère juridiquement peu contraignant pour l'Etat, et le fait qu'il lui permet de répondre à une diversité d'objectifs. Elle résulte d'un double mouvement : d'une part, le recours intensif au contrat dans de nombreux domaines non culturels de l'action publique, mais qui peuvent avoir un volet culturel (aménagement du territoire, politique de la ville, innovation, transition écologique et cohésion territoriale) ; d'autre part, le développement des dispositifs contractuels propres au ministère de la Culture, le plus souvent sectoriels.

Alors que la réforme territoriale mise en œuvre entre 2014 et 2017 modifie profondément le paysage territorial français et fait de la Culture une compétence facultative pour les collectivités territoriales, la contractualisation du ministère se déploie essentiellement dans deux domaines : la lecture et l'éducation artistique et culturelle.

Le sentiment qui ressort du rapide survol de soixante ans de contractualisation culturelle entre l'Etat et les collectivités territoriales, se résume en trois mots : complexité, manque de lisibilité, lourdeur. Au-delà, la politique de contractualisation territoriale du ministère de la Culture revêt deux caractéristiques essentielles : elle reste très largement sectorielle, en dépit des tentatives de mettre en œuvre des approches transversales ; elle est le plus souvent descendante et très rarement coconstruite avec les collectivités territoriales partenaires.

L'état des lieux de la contractualisation culturelle active fait apparaître des inégalités sectorielles et géographiques.

L'activité contractuelle de la quasi-totalité des Drac est dominée par le trio éducation artistique et culturelle (EAC)-lecture publique-villes et pays d'art et d'histoire (VPAH), qui représente de 84 % à 95 % des contrats, selon les régions.

Les contrats lecture et les contrats EAC sont des outils d'apprentissage de la contractualisation territoriale ; ils permettent de structurer un réseau territorial, d'œuvrer à la convergence des politiques, de nourrir une culture du dialogue et une pratique de la co-construction. Ils constituent souvent la première étape d'une politique

contractuelle plus ambitieuse qui, par une démarche agrégative ou ensemblière, permet de dépasser les approches sectorielles pour aller vers une démarche transversale. La notion de « parcours de contractualisation » qui se dessine ainsi peut utilement inspirer la stratégie du ministère dans ce domaine.

Le rapport plaide pour la définition d'une stratégie de contractualisation ministérielle.

Le contrat est un mode d'action apprécié par les Drac et les collectivités territoriales.

Tout autant que son aboutissement (le contrat signé), les Drac soulignent l'intérêt du processus de contractualisation, qui privilégie l'approche concertée, la coopération et le dialogue entre les différents niveaux de collectivités et les services de l'Etat.

Les collectivités territoriales apprécient également la démarche contractuelle, même si elles attirent l'attention sur plusieurs points de vigilance : nécessité de coconstruire les contrats avec les collectivités plutôt que de mettre en œuvre une démarche unilatérale et descendante ; nécessité de partir des besoins des territoires ; perte de lisibilité qui résulte de la multiplication des dispositifs.

Le contrat permet de bien cibler les territoires prioritaires de la politique nationale, notamment les territoires ruraux et les quartiers politique de la ville (QPV). Les Drac restent cependant attentives au volontarisme des collectivités, à l'engagement des élus, même si la contrainte budgétaire les conduit à prioriser leurs choix.

S'agissant des partenaires de la contractualisation, les EPCI sont privilégiés.

Les retours d'expérience des Drac permettent d'identifier plusieurs facteurs de réussite des politiques contractuelles : partir de la réalité du territoire, qui doit déterminer le contenu du contrat, plutôt que la simple déclinaison d'objectifs sectoriels définis au plan national ; réaliser des diagnostics partagés, en amont du contrat, afin d'associer les habitants à l'élaboration du projet dans l'esprit des droits culturels et de définir un « récit de territoire » sur lequel peut s'élaborer un projet de contrat ; coconstruire les projets, afin de répondre aux aspirations du territoire et de ses habitants et de faciliter leur appropriation par les élus ; développer la transversalité, plutôt que juxtaposer les contractualisations spécifiques et regrouper dans un document unique l'ensemble des politiques d'intervention de la Drac sur un territoire, permettant ainsi de lui donner une meilleure lisibilité.

Par ailleurs, au vu de l'expérience de la première génération de CRTE, l'idée d'intégrer l'ensemble de la contractualisation culturelle dans un contrat interministériel unique suscite de nombreuses craintes chez les Drac : risques de dilution, voire d'effacement, des politiques culturelles dans l'objectif de transition écologique ; complexité résultant de la multiplication des dispositifs et des calendriers propres à chaque ministère et de leurs circuit et procédures de validations ; difficulté à faire prendre en compte par ces contrats les enjeux des politiques culturelles.

Ces observations renforcent la nécessité de définir une stratégie ministérielle de contractualisation, en cohérence avec la volonté des pouvoirs publics de simplifier le paysage contractuel.

Dans cette perspective, s'il apparaît normal que l'administration centrale puisse souhaiter développer la territorialisation de ses politiques dans certains secteurs, la politique contractuelle du ministère doit éviter deux écueils :

- la création de nouveaux types de contrats se superposant aux contrats existants ;
- la mise en œuvre d'une approche descendante, qui se bornerait à décliner les politiques nationales sur les territoires.

Le rapport recommande d'élaborer une stratégie contractuelle territoriale, transversale et partenariale, en inscrivant la Culture dans une vision territoriale globale et en allant, quand c'est possible, vers un contrat territorial unique, doté d'une seule appellation, afin de gagner en lisibilité.

Le caractère unique du contrat n'empêcherait nullement sa souplesse, sa modularité, la possibilité d'adapter son contenu et ses modalités aux besoins des territoires, selon une approche « à géométrie variable », permettant de tenir compte de la spécificité et de l'hétérogénéité des territoires. Ce nouveau contrat devrait s'appuyer sur :

- une vision partagée de la culture sur un territoire ;
- un processus de travail collaboratif ;
- une combinaison des dimensions artistique, culturelle et territoriale ;
- la mise en cohérence des interventions culturelles des EPCI partenaires.

Il aurait vocation à intégrer l'ensemble des champs, disciplines et politiques sectorielles du ministère - livre, EAC, patrimoine, enseignements artistiques, mais aussi création artistique, architecture, etc. - celles-ci constituant autant de « briques » à inclure, en fonction des priorités définies dans le projet culturel de territoire.

Il pourrait constituer le volet culturel du CRTE si le gouvernement confirmait sa volonté d'y intégrer l'ensemble des politiques ministérielles.

Le budget consacré à la contractualisation est mal appréhendé et gagnerait à être rationalisé pour renforcer la visibilité de la politique contractuelle.

Il est porté par plusieurs programmes budgétaires de la mission Culture, le programme 175 « Patrimoines » pour les villes et pays d'art et d'histoire, et le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » pour les contrats EAC, les contrats de développement culturel et les contrats lecture (CTL et CDL). Aucun de ces deux programmes budgétaires ne présente la contractualisation territoriale comme une activité bien identifiée.

C'est en interrogeant les services et en additionnant des activités du projet annuel de performance (PAP) 2025 dont les intitulés évoquent des partenariats avec les collectivités que la mission a pu estimer un budget annuel de 32,5 M€ pour la contractualisation. Ce budget est cependant peu fiabilisé, et sans doute surestimé, notamment du fait de la nomenclature budgétaire du programme 361 qui, en dépit d'une simplification fin 2023, reste complexe et peu adaptée aux pratiques des Drac.

Les trop nombreuses activités du programme 361 (24 pour l'action 2 « Soutien à la démocratisation et à l'EAC » qui finance notamment la contractualisation) dessinent une nomenclature budgétaire trop segmentée, selon des axes qui se recouvrent et mélègent une approche par type de population et de territoire, ignorante des modes d'action des Drac qui financent des conventions englobant tous les habitants (enfants, personnes âgées, etc.) présents sur un territoire de contractualisation (le plus souvent un établissement public de coopération intercommunal, EPCI) fréquemment mixte (rural et urbain).

La mission recommande une simplification radicale de la nomenclature budgétaire du programme 361 avec l'objectif de faciliter et de fiabiliser la programmation des Drac en la calquant sur leurs pratiques contractuelles.

Cette simplification doit aller de pair avec un renforcement du suivi analytique de l'exécution des crédits afin d'élaborer les synthèses budgétaires nécessaires. Il convient pour cela d'anticiper la fin de l'outil Arpège (prévue en 2026), qui permet la programmation des crédits et leur caractérisation fine selon six axes analytiques

(domaines culturels, populations, territoires, situations spécifiques, conventions territoriales et dispositifs spécifiques). La disparition d'Arpège devra être compensée par la mise en place d'un suivi analytique harmonisé dans toutes les Drac ; cela suppose d'organiser un dialogue interne et une procédure entre les services instructeurs des demandes de crédits - les conseillers des pôles chargés de l'action culturelle et territoriale - et les services payeurs.

Si le budget de la contractualisation est modeste (estimé à 32,5 M€ par la mission) il génère un intéressant effet levier puisque les collectivités territoriales par leur participation viennent plus que le doubler. Les chiffres fournis par la Drac Pays de la Loire indiquent même un effet levier de 3,58. La contractualisation est une politique peu intensive en crédits, avec un effet levier intéressant et un effet symbolique fort et positif pour le ministère de la Culture vis-à-vis des collectivités territoriales.

Son budget doit faire l'objet d'une réflexion stratégique incluant la définition d'une cible quantitative et d'une stratégie de négociation budgétaire. En effet jusqu'à présent les Drac n'ont guère obtenu de moyens supplémentaires pour financer leur politique de contractualisation et l'ont développée par redéploiement et décision interne de limiter les appels à projets annuels au profit de contrats pluriannuels, correspondant davantage au temps long nécessaire au développement culturel et à la consolidation de partenariats durables avec les collectivités territoriales.

Les risques de la contractualisation doivent être évalués car elle a pour effet de rigidifier les budgets si aucun mécanisme de sortie du conventionnement n'est prévu. Certains secteurs (lecture) et certaines Drac (Hauts-de-France) sont très au clair sur le fait que le contrat ne peut être renouvelé à l'infini et que les collectivités, après un appui de l'Etat à la structuration, doivent prendre le relais du financement de leur projet de développement culturel.

La contractualisation est davantage une politique intensive en ressources humaines qu'en crédits car elle nécessite du temps de conseiller pour être déployée et suivie. En 2024 les Drac comptaient 73 conseillers à l'action culturelle et territoriale chargés notamment de la contractualisation, soit moins d'un par département. Ce constat doit être pris en considération lors des réflexions prospectives sur le profil des conseillers, le bon équilibre à trouver entre les conseillers sectoriels et les conseillers dont la spécialité est l'approche territoriale et la capacité à mettre en relation les élus et les acteurs culturels et sociaux.

L'administration centrale doit renforcer le pilotage des contrats et se mettre en situation d'en dégager une vision consolidée. Le suivi des contrats lecture est artisanal mais assez efficace, de même que celui des contrats VPAH qui repose beaucoup sur des actions d'animation de réseau. Celui des contrats consacrés à l'EAC ou transversaux est plus difficile du fait d'une grande variété d'approches et d'intitulés d'une région à l'autre. A l'image de l'enquête réalisée par la mission, il est cependant possible et nécessaire de procéder à un recensement fondé sur quatre grandes catégories de contrats : EAC, lecture, contrats transversaux et VPAH. La mission recommande de dresser un bilan annuel de la contractualisation sous tous les aspects précédemment mentionnés, de le présenter au Conseil national des territoires pour la culture et de le publier sur le site internet du ministère. C'est indispensable pour que cette politique, massive par l'étendue des territoires et des populations qu'elle touche, soit mieux appréhendée et mise en visibilité.

Le pilotage des contrats doit également progresser en Drac, avec une fonction de synthèse à instaurer au niveau de la direction de chaque Drac, des contenus à harmoniser, des bilans et des évaluations à renforcer.

Des formations méthodologiques dispensées sous l'égide du Secrétariat général pourraient faire progresser la culture commune de l'évaluation dans l'ensemble de l'écosystème ministériel, sans rechercher une harmonisation systématique, en gardant au

contraire une possibilité de s'adapter à chaque territoire, et en définissant des indicateurs d'activité et de réussite pertinents.

Sur la base de ces analyses, la mission formule onze recommandations en direction de l'administration centrale et des Drac, dans quatre domaines :

1. Élaborer une stratégie ministérielle de contractualisation territoriale, transversale et partenariale et aller vers la mise en œuvre d'un contrat territorial unique ayant vocation à intégrer l'ensemble des champs, disciplines et politiques sectorielles du ministère.
2. Renforcer le pilotage budgétaire des contrats en développant une approche analytique et une capacité de négociation budgétaire.
3. Développer la connaissance de la contractualisation territoriale afin d'en construire une vision consolidée.
4. Améliorer le pilotage de la contractualisation territoriale par l'administration centrale et les Drac et développer une culture de l'évaluation.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- 1) Recommandation N°1 : Proposer une stratégie ministérielle de contractualisation territoriale, transversale et partenariale (responsabilité : DG2TDC)..... 42
- 2) Recommandation N°2 : Aller vers un contrat territorial unique ayant vocation à intégrer l'ensemble des champs, disciplines et politiques sectorielles du ministère (responsabilité : DG2TDC et Drac)..... 42
- 3) Recommandation N°3 : Simplifier la nomenclature budgétaire du programme 361 avec l'objectif de faciliter et de fiabiliser la programmation des Drac en la calquant sur la réalité de leurs pratiques en matière de contractualisation (responsabilité : DG2TDC) ..... 49
- 4) Recommandation N°4 : Renforcer le suivi analytique de l'exécution des crédits afin d'élaborer les synthèses budgétaires nécessaires et anticiper la fin programmée de l'outil Arpège (responsabilité : Drac)..... 49
- 5) Recommandation N°5 : Élaborer une synthèse budgétaire annuelle de la contractualisation dans toutes ses dimensions, la présenter aux représentants des collectivités territoriales et la publier sur le site du ministère de la Culture (responsabilité : DG2TDC) ..... 49
- 6) Recommandation N°6 : Inciter les Drac à rendre leur politique de contractualisation plus visible (responsabilité : DG2TDC et Drac)..... 55
- 7) Recommandation N°7 : Harmoniser la saisie des données de la contractualisation au sein d'un outil centralisé tout en y intégrant la dimension qualitative de la base ORC (responsabilité SG pour le développement de l'outil et DG2TDC, en lien avec les Drac, pour la définition du besoin)..... 56
- 8) Recommandation N°8 : Dresser un bilan annuel de la contractualisation territoriale sous tous ses aspects (EAC, contrats transversaux, Lecture et VPAH) (responsabilité : DG2TDC avec la coopération du SLL et du service de l'architecture) ..... 57
- 9) Recommandation N°9 : Assurer au niveau de la direction de chaque Drac une synthèse de l'ensemble de la contractualisation territoriale afin de donner une vision consolidée de tous les contrats noués à l'échelle de la région, quel que soit le domaine (responsabilité : Drac)..... 58
- 10) Recommandation N°10 : Faire progresser la culture de l'évaluation en Drac en proposant des séminaires d'échange et de formation (responsabilité : DG2TDC avec la coopération des Drac) ..... 61
- 11) Recommandation N°11 : Normaliser le suivi des conventions au sein de chaque Drac (responsabilité : DG2TDC en s'appuyant sur un groupe de travail composé de conseillers et de chefs de pôle à l'action culturelle et territoriale)..... 61



## SOMMAIRE

<b>LETTER DE MISSION .....</b>	<b>3</b>
<b>SYNTHESE .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>15</b>
<b>I. LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE, PILIER DU MODELE FRANÇAIS DE GOUVERNANCE CULTURELLE PARTAGEE, S'EST CONSIDERABLEMENT DEVELOPPEE, BIEN QU'INEGALEMENT SELON LES SECTEURS ET LES REGIONS ..</b>	<b>19</b>
A. <b>La contractualisation culturelle territoriale a connu un important développement après la décentralisation .....</b>	<b>19</b>
1. La contractualisation, pilier du modèle de gouvernance culturelle partagée mis en œuvre depuis les années 1960, a connu une impulsion décisive grâce à la décentralisation .....	19
a. <i>La culture s'est inscrite dans le mouvement général de contractualisation des politiques publiques dans les années 1960 et 1970.....</i>	19
b. <i>La forte impulsion de la décentralisation .....</i>	20
2. L'extension du domaine du contrat.....	21
a. <i>Un mode d'action peu contraignant qui laisse une grande autonomie à l'Etat et permet de répondre à une diversité d'objectifs .....</i>	21
b. <i>Le fort développement de la contractualisation culturelle .....</i>	22
B. <b>Une contractualisation territoriale inégale selon les secteurs et les régions .....</b>	<b>25</b>
1. Les volets culturels de la contractualisation non culturelle sont difficiles à évaluer ..	25
2. La contractualisation culturelle est inégale selon les secteurs et les régions.....	27
a. <i>Patrimoine, lecture et EAC sont les moteurs de la contractualisation culturelle territoriale ; certains secteurs en sont quasi-absents .....</i>	27
b. <i>Des inégalités territoriales qui subsistent .....</i>	32
<b>II. LA CONTRACTUALISATION CONSTITUE UN AXE PRIORITAIRE DE L'APPROCHE DES DRAC ; POUR LUI DONNER TOUTE SA FORCE, LE MINISTÈRE DE LA CULTURE DOIT DEFINIR UNE STRATEGIE NATIONALE EN COHERENCE AVEC LES PRIORITES DES POUVOIRS PUBLICS .....</b>	<b>35</b>
A. <b>Un axe prioritaire de l'approche des Drac, dont les facteurs de réussite et de risques sont bien identifiés .....</b>	<b>35</b>
1. Un mode d'action apprécié, qui permet de bien cibler les territoires prioritaires des politiques ministérielles .....	35
a. <i>Un mode d'action apprécié par les Drac et les collectivités territoriales .....</i>	35
b. <i>Des territoires prioritaires bien ciblés .....</i>	36
2. Des facteurs de réussite et de risque bien identifiés par les Drac .....	36
a. <i>Les facteurs de réussite .....</i>	36
b. <i>Les risques de perte de lisibilité et de dilution .....</i>	37
B. <b>La nécessité de définir une stratégie ministérielle de contractualisation en cohérence avec les priorités des pouvoirs publics .....</b>	<b>38</b>
1. Le caractère complexe et peu lisible du paysage culturel contractuel plaide pour la définition d'une stratégie nationale de contractualisation territoriale .....	38
2. Le ministère de la Culture doit s'associer à la volonté de simplification exprimée par les pouvoirs publics en élaborant une stratégie transversale, territoriale et partenariale.....	39
a. <i>La volonté de simplification du paysage contractuel exprimée par les pouvoirs publics .....</i>	39
b. <i>Pour une stratégie contractuelle transversale, territoriale et partenariale .....</i>	41

<b>III. UN NECESSAIRE EFFORT DE RATIONALISATION AFIN DE RENFORCER LA VISIBILITE ET L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE .....</b>	<b>43</b>
<b>A. Définir une stratégie budgétaire .....</b>	<b>43</b>
1. Le budget consacré à la contractualisation est mal appréhendé.....	43
a. <i>Un budget porté par plusieurs programmes budgétaires .....</i>	43
b. <i>Un budget mal pris en compte par une nomenclature dont la simplification doit être poursuivie .....</i>	45
2. Le budget de la contractualisation reste modeste et génère un intéressant effet levier .....	50
3. Le budget de la contractualisation doit faire l'objet d'une réflexion stratégique.....	50
a. <i>Définir une cible quantitative et élaborer une stratégie de négociation budgétaire .....</i>	50
b. <i>Evaluer les risques .....</i>	51
<b>B. Renforcer le pilotage par l'administration centrale pour dégager une vision consolidée de la contractualisation .....</b>	<b>52</b>
1. Un suivi artisanal mais assez efficace des contrats lecture par le service du livre et de la lecture .....	52
2. Une animation satisfaisante des contrats « Villes ou pays d'art et d'histoire » par le service de l'architecture et un suivi au fil de l'eau .....	53
3. Un suivi plus difficile des contrats EAC et transversaux par la DG2TDC .....	53
4. Une vision consolidée de l'ensemble de la contractualisation à développer et à rendre visible.....	55
<b>C. Améliorer le pilotage en Drac tout en progressant dans l'harmonisation des contenus et la culture de l'évaluation .....</b>	<b>57</b>
1. Un pilotage morcelé en dépit de la présence de pôles à l'action culturelle et territoriale .....	57
2. Une fonction de synthèse de la contractualisation à créer au niveau de la direction des Drac .....	58
3. Des contenus à harmoniser .....	58
4. Des bilans et des évaluations à renforcer .....	59
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>63</b>
<b>IV. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>65</b>
<b>V. GLOSSAIRE .....</b>	<b>73</b>
<b>LISTE DES ANNEXES.....</b>	<b>75</b>

## INTRODUCTION

Par lettre de mission du 4 novembre 2024, le directeur de cabinet de la ministre de la Culture a confié à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) une mission d'évaluation de l'évolution des contractualisations territoriales, lui demandant notamment :

- de dresser un état des lieux de la contractualisation territoriale ;
- d'évaluer et d'analyser le coût des différents dispositifs contractuels portés par les services déconcentrés du ministère ;
- de faire des recommandations pour permettre à l'administration centrale d'assurer sa mission de coordination, de suivi, d'évaluation et de valorisation des politiques contractuelles.

La mission a souhaité, pour des raisons pratiques, préciser le champ des politiques culturelles contractuelles relevant de son périmètre d'investigation, en excluant plusieurs types de contractualisations :

- la contractualisation des opérateurs ;
- la contractualisation entre collectivités territoriales (notamment celle développée dans le sillage de la loi MAPTAM<sup>1</sup>) ;
- les contrats de nature strictement financière, notamment les conventions conclues à l'appui des subventions versées ;
- les dispositifs contractuels qui, même s'ils associent l'Etat et les collectivités territoriales, concernent au premier chef des institutions. C'est le cas, en particulier, des près de 400 conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) conclues avec les structures labellisées du spectacle vivant ;
- enfin, les dispositifs ponctuels, non reconductibles d'une année sur l'autre, comme les appels à projets et les appels à manifestations d'intérêt, même s'ils donnent lieu, *in fine*, à des conventions.

Sur cette base, les contrats analysés par la mission peuvent être classés en deux ensembles.

1) Les volets culturels des contrats non spécifiquement culturels entre l'Etat et les collectivités territoriales :

- contrats intégrateurs : CPER<sup>2</sup>, CCT<sup>3</sup> et CRTE<sup>4</sup> ;
- programmes nationaux<sup>5</sup> pilotés par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT).

2) Les dispositifs contractuels du ministère de la Culture, classés en sept rubriques :

- conventions interministérielles passées par le ministère de la Culture avec d'autres ministères (Justice, Santé, Tourisme, Éducation nationale...), lorsqu'elles ont une déclinaison territoriale ;
- contrats transversaux (conventions de développement culturel, pactes culturels, convention-cadre culture...) ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>2</sup> Contrat de plan Etat-Région.

<sup>3</sup> Contrat de convergence territoriale.

<sup>4</sup> Ex-contrat pour la relance et la transition écologique, rebaptisé en 2023 « contrat pour la réussite de la transition écologique ».

<sup>5</sup> Programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain », Contrats de ville.

- conventions portant sur l'éducation artistique et culturelle (EAC) ;
- contrats lecture ;
- contrats de filière ;
- contrats patrimoine ;
- contrats langue française et langues de France.

Outre les enjeux liés au périmètre d'investigation de la mission, un élément de contexte mérite d'être rappelé, concernant les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances pour 2025 présenté en Conseil des ministres le 11 octobre 2024, prévoyait un effort d'économies de 5 milliards d'euros<sup>6</sup> à réaliser par les collectivités territoriales, suscitant d'importantes protestations de leur part<sup>7</sup>.

Dans ce contexte de relations tendues entre le Gouvernement et les collectivités territoriales et d'incertitudes politiques liées à la censure du Gouvernement, il a été difficile de mobiliser les élus ; la mission a pu cependant organiser un entretien collectif avec les services administratifs des associations et fédérations membres du Conseil national des territoires pour la culture. Elle a, en outre, organisé deux rencontres avec des panels d'élus membres de l'Association des Maires de France (AMF) et de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF).

Pour conduire ses travaux, la mission s'est appuyée sur :

- un recensement des contrats actifs, effectué à partir des dossiers des triennaux budgétaires et des rapports d'activité des directions régionales des affaires culturelles (Drac), d'exactions de l'outil de programmation budgétaire ministériel Arpège, complété par les services des Drac, afin de parvenir à un état des lieux fiable et partagé de la contractualisation territoriale ;
- des questionnaires adressés à l'ensemble des directions et délégations générales ainsi qu'aux Drac, sur les stratégies et les outils de la contractualisation, le contenu, le pilotage, le suivi et l'évaluation des contrats ;
- une série d'entretiens avec l'ensemble des acteurs de la contractualisation territoriale ;
- une visite de terrain dans la région Auvergne-Rhône-Alpes qui a permis à la mission d'avoir des échanges avec deux départements (Isère et Ardèche), ainsi que deux intercommunalités engagées dans une démarche de projet culturel de territoire : la communauté de communes Le Grésivaudan (Isère) et la communauté d'agglomération Arche-Agglo (Ardèche).

Le rapport est divisé en trois parties, qui présentent successivement :

---

<sup>6</sup> *Le projet de loi de finances pour 2025 définitivement adopté le 6 février 2025 ramène l'effort demandé aux collectivités territoriales à 2,2 milliards d'euros.*

<sup>7</sup> *Mentionnons notamment :*

- *l'appel de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC) à la mobilisation des élus « contre les orientations budgétaires », le 22/11 ;*
- *la tribune de Culture•Co (réseau national pour la culture dans les Départements), qui demande « en urgence de défendre et préserver les politiques culturelles départementales face à la crise budgétaire actuelle », le 25/11 ;*
- *la tribune de Catherine Morin-Desailly pour Régions de France le 26/11, qui indique que les régions vont se saisir « publiquement et nationalement » de la question de la politique culturelle et mener « toute une série d'auditions d'acteurs culturels », dans les mois qui viennent.*

- les grandes évolutions depuis 1960 et l'état des lieux de la contractualisation culturelle territoriale (I) ;
- l'utilité, pour le ministère, de définir une stratégie nationale de contractualisation en cohérence avec les orientations des pouvoirs publics (II) ;
- la nécessité de mettre en œuvre un effort de rationalisation, afin de renforcer l'efficacité de la politique culturelle contractuelle (III).



## I. LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE, PILIER DU MODELE FRANÇAIS DE GOUVERNANCE CULTURELLE PARTAGEE, S'EST CONSIDERABLEMENT DEVELOPPEE, BIEN QU'INEGALEMENT SELON LES SECTEURS ET LES REGIONS

### A. La contractualisation culturelle territoriale a connu un important développement après la décentralisation

1. La contractualisation, pilier du modèle de gouvernance culturelle partagée mis en œuvre depuis les années 1960, a connu une impulsion décisive grâce à la décentralisation

Selon René Rizzardo, le système de « gouvernance culturelle partagée<sup>8</sup> » mis en œuvre dans notre pays a reposé sur quatre fondements :

- le fait qu'aucun des partenaires de l'action publique culturelle ne disposait seul des moyens suffisants, ce qui a poussé l'Etat, tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales et de non hiérarchie entre elles, à les entraîner dans son sillage pour cofinancer ses projets ;
- la volonté de l'Etat de diffuser ses critères et d'unifier ses normes, en considérant que les décisions et les financements en matière artistique devaient rester pluriels pour garantir l'indépendance de leurs bénéficiaires ;
- le fait que les collectivités territoriales, tant pour rendre possibles leurs projets que pour s'inscrire dans un modèle national, ont recherché ou accepté l'appui du ministère ;
- enfin, l'absence d'attribution par la loi de responsabilités précises a fait perdurer un système de compétences partagées, propice à la coopération.

Le partenariat constitutif de ce système de gouvernance partagée peut prendre diverses formes : négociation conjointe, établissement de clés de financement, cogestion de projets, planification des activités culturelles sur un territoire. Cependant, la contractualisation apparaît comme son degré le plus abouti.

Le ministère de la Culture, tout en s'inscrivant dans la stratégie générale de l'Etat en matière de contractualisation territoriale, n'a pas hésité à jouer sa propre partition<sup>9</sup>.

#### a. La culture s'est inscrite dans le mouvement général de contractualisation des politiques publiques dans les années 1960 et 1970

Le développement de la contractualisation culturelle territoriale avant la décentralisation<sup>10</sup> résulte de deux facteurs : la volonté de développer la concertation avec les collectivités territoriales, le rapprochement des enjeux des territoires par la déconcentration.

---

<sup>8</sup> René Rizzardo, « Comment construire et légitimer l'action publique culturelle », in. « Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009) », dir. Philippe Poirier et René Rizzardo, Comité d'histoire du Ministère de la Culture, 2009, pp. 459-498.

<sup>9</sup> Cf. Annexe 1 - Les grandes étapes de la contractualisation culturelle territoriale depuis 1960.

<sup>10</sup> La contractualisation mise en œuvre dans le cadre de la politique de « décentralisation dramatique » à partir de 1946, ne concerne pas les collectivités territoriales, mais seulement l'Etat et les directeurs des structures concernées (cf. infra I.B.1).

## 1) La volonté de développer la concertation avec les collectivités territoriales

Dès les années 1960, la contractualisation est mobilisée pour répondre aux besoins d'équipement des collectivités territoriales, à travers les contrats de plan.

Le ministère de la Culture s'associe à l'effort de modernisation, d'aménagement du territoire et de développement urbain.

André Malraux, ministre des affaires culturelles en 1959, associe les collectivités territoriales à la planification<sup>11</sup> et noue avec elles des partenariats directs : création à partir de 1961, des Maisons de la culture, matrices des futures Scènes nationales, mise en œuvre du plan Landowski<sup>12</sup> pour la musique.

Dans les années 1970, la contractualisation incarne la dynamique de concertation voulue par le Gouvernement : contrats de villes moyenne en 1973, contrats de pays en 1975. La présence de la culture dans ces contrats se manifeste essentiellement dans le domaine de la protection du patrimoine monumental et urbain.

Le ministère de la Culture, en écho à cette volonté gouvernementale, développe la coopération avec les collectivités territoriales.

Sous le ministère de Jacques Duhamel, est mis en place le Fonds d'intervention culturel (FIC), qui est à la fois un budget interministériel rattaché au Premier Ministre et un détecteur d'actions innovantes.

Les Chartes culturelles - conçues en 1971 par Jacques Duhamel et mises en œuvre sous le ministère de Michel Guy à partir de 1975 - sont des outils de globalisation des politiques publiques de la culture. Cette politique, dotée de moyens limités, aura des résultats modestes : 27 chartes seront signées avec des villes<sup>13</sup>, des régions, des départements et des syndicats mixtes.

## 2) La déconcentration, prélude à la contractualisation

Françoise Giroud, alors secrétaire d'État à la Culture, institue en 1977 dans chaque région un directeur régional des affaires culturelles chargé de la mise en œuvre de la politique culturelle du gouvernement. La direction régionale des affaires culturelles (Drac) a pour mission de conduire la politique culturelle de l'État dans la région et les départements qui la composent, dans les différents domaines d'action du ministère.

Ce rapprochement du ministère de la Culture des enjeux des territoires va favoriser la contractualisation.

### *b. La forte impulsion de la décentralisation*

D'abord liée aux transferts de compétences issus des lois de décentralisation, la contractualisation culturelle s'inscrit par la suite dans la recherche d'une politique globale, pluraliste et territorialisée.

## 1) L'accompagnement des transferts de compétences culturelles

---

<sup>11</sup> IVe Plan (1962-1965) et Ve Plan (1966-1970).

<sup>12</sup> Le plan de Marcel Landowski (« Plan de 10 ans pour l'organisation des structures musicales françaises » du 22 juillet 1969) visait à rendre la musique accessible à tous, en dotant chaque région d'un orchestre, d'un opéra et d'un conservatoire national.

<sup>13</sup> Essentiellement des capitales régionales comme Grenoble, Strasbourg, Angers, Lyon, Toulouse, Bordeaux.

La mise en œuvre des transferts de compétences culturelles aux collectivités territoriales<sup>14</sup> (enseignements artistiques spécialisés, bibliothèque, archives) nécessite un accompagnement contractuel, notamment pour régler les questions relatives au financement, à la gestion des personnels, au contrôle scientifique, technique et pédagogique.

## 2) La recherche d'une contractualisation territoriale globale et territorialisée

### Le déploiement des conventions de développement culturel

Héritière des Chartes culturelles, les conventions de développement culturel constituent à la fois un outil d'aménagement du territoire et un moyen de stimulation des collectivités territoriales.

Elles affichent un important bilan quantitatif avec la signature, entre 1982 et 1991, de 1200 conventions avec 500 communes, 50 syndicats de communes, 80 départements, une dizaine de régions<sup>15</sup>. D'abord signées par les services centraux du ministère de la Culture, elles sont déconcentrées à partir de 1985 et placées sous la responsabilité des Drac.

### La recherche d'une politique contractuelle globale, pluraliste et territorialisée

La politique du ministère de la Culture dans les années 1980 cible des catégories de populations (jeunes, femmes, personnes âgées, populations immigrées...), des lieux (entreprises, hôpitaux, prisons, banlieues, monde rural...), des cultures spécifiques (cultures régionales, culture populaire, culture scientifique et technique), qui constituent autant de potentiels de contractualisation<sup>16</sup>.

## 2. L'extension du domaine du contrat

Les avantages du contrat pour l'Etat - facilité de recours, capacité à répondre à une diversité d'objectifs - ont favorisé son extension à de nombreux domaines de l'action culturelle.

### a. *Un mode d'action peu contraignant qui laisse une grande autonomie à l'Etat et permet de répondre à une diversité d'objectifs*

Si le Conseil constitutionnel reconnaît une valeur constitutionnelle à la liberté contractuelle des collectivités territoriales, en tant qu'elle découle des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>17</sup>, il estime que le caractère obligatoire du contrat est cependant relatif : il ne peut porter atteinte aux compétences du législateur<sup>18</sup> ; par ailleurs, les collectivités territoriales sont soumises au principe de

---

<sup>14</sup> Opérés par la loi du 22 juillet 1983.

<sup>15</sup> Voir *Développement culturel*, n°98, février 1993, *Département des études et de la prospective*, Ministère de la Culture.

<sup>16</sup> Cf. note du Comité d'Histoire du Ministère de la Culture, « *La démocratisation culturelle dans tous ses états* », 28 avril 2011, révisée en juillet 2012.

<sup>17</sup> « Article 4 : La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

Article 16 : Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

<sup>18</sup> Le Conseil constitutionnel considère que les stipulations d'un contrat « qui ont force obligatoire dans le cadre contractuel ne sauraient... avoir ni pour objet ni pour effet d'affecter l'exercice de la compétence du

mutabilité des contrats administratifs, qui accorde à l'administration un pouvoir de modification unilatérale du contrat pour des motifs d'intérêt général.

Au-delà du règlement des transferts de compétences, les objectifs poursuivis par la contractualisation peuvent être d'une grande diversité<sup>19</sup>.

### *b. Le fort développement de la contractualisation culturelle*

Il résulte d'un double mouvement d'extension du contrat à de nombreux domaines de l'action publique qui, bien que non spécifiquement culturels, peuvent avoir un volet culturel, mais aussi de la création de dispositifs propres au ministère de la Culture.

#### 1) Un recours intensif au contrat dans de nombreux domaines non culturels qui peuvent avoir un volet culturel

Les années 1960 et 1970 avaient vu le développement du contrat dans une logique d'équipement<sup>20</sup> et d'aménagement du territoire<sup>21</sup>.

La remise en cause de la décision unilatérale de l'Etat par la décentralisation, tout comme la recherche d'efficacité de l'action publique, ont conduit à développer la contractualisation dans les domaines où elle n'est pas interdite, favorisant un recours intensif au contrat dans de nombreux secteurs : aménagement du territoire<sup>22</sup> ; politique de la ville<sup>23</sup> ; innovation, transition écologique et cohésion territoriale<sup>24</sup>.

Ces contrats peuvent avoir un volet culturel ; ils viennent alors grossir le champ des contractualisations suivies par les Drac.

#### 2) Le développement des dispositifs contractuels propres au ministère de la Culture

---

législateur » (Décision n° 83-160 DC 19 juillet 1983, considérant 14). La capacité du législateur à porter atteinte aux contrats est cependant encadrée : elle doit être justifiée par des motifs d'intérêt général (Cf. notamment Décision n° 2002-465 DC 13 janvier 2003, considérant 4).

<sup>19</sup> La Cour des comptes distingue cinq types de contrats entre l'État et les collectivités en fonction de leurs finalités, parfois multiples : objectif programmatique ; dispositifs contractuels propres à certaines politiques sectorielles ou transversales (contrats de ville, contrats locaux de sécurité...) ; programmes visant à répondre à des enjeux propres à certains types de collectivités (programmes pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires) ; volonté d'adapter l'action de l'Etat aux spécificités des territoires ; volonté de l'Etat de prolonger son intervention dans des domaines pour lesquels il n'a plus la compétence ou les équipes nécessaires à la mise en œuvre d'orientations nationales, notamment dans le domaine social (Cf. Rapport public 2023, « Chapitre IV - La contractualisation : un mode d'action publique incontournable, une efficience à renforcer »).

<sup>20</sup> Convention de zone d'aménagement concertée (ZAC) en 1966, Contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines (1970-1975).

<sup>21</sup> Contrats de villes moyennes (1973-1978), Contrats de pays (1975-1982).

<sup>22</sup> Charte intercommunale de développement et d'Aménagement (1983), Convention triennale de ville nouvelle (1983), Contrat de pays (dans le cadre des CPER 2000-2006), Contrat de développement territorial (2010), Pactes territoriaux (Ardennes, Creuse...à partir de 2018).

<sup>23</sup> Contrats Habitat et vie sociale (1977-1983), Conventions de développement social des quartiers (1984), Programme d'aménagement concerté du territoire (1989), Convention de quartier (1989), Convention ville-habitat (1989), Contrats de ville expérimentaux (1989), Contrats de ville (1994), Grands projets urbains (1994), Grand projet de ville (2000), Opération de renouvellement urbain (dans le cadre des CPER 2000-2006), Contrat urbain de cohésion sociale (2007-2014).

<sup>24</sup> Pacte métropolitain d'innovation (2016) ; Contrat de transition écologique (2018) ; Pacte d'accessibilité et de mobilité (2019) ; Contrat de réciprocité ville-campagne (2015) ; Contrat de ruralité (2017) ; Contrat de cohésion territoriale (2021) ; Contrats de relance de la transition écologique (2021) ; Contrat d'action publique pour la Bretagne (2019) ; Programmes pilotés par l'ANCT (Action Cœur de ville depuis 2018, Territoires d'industrie depuis 2018, Petites villes de demain depuis 2020).

Après les Chartes culturelles dans les années 1970 et les conventions de développement culturel dans les années 1980 (cf. supra), le ministère de la Culture développe des conventionnements spécifiques :

- Plan de développement de la lecture publique (1982) ;
- Protocole d'action Culture-Éducation (1983) ;
- Villes et pays d'art et d'histoire (1985) ;
- Contrats d'aménagement du temps de l'enfant (1989) et Contrats ville-enfant (1990).

Dans les années 1990, le budget du ministère de la Culture, lesté par la charge des grands travaux, stagne et le dispositif des conventions de développement culturel s'essouffle, ce qui entraîne un développement des contrats sectoriels :

- Convention cinéma<sup>25</sup> (1989) ;
- Conventions ville-arts plastiques (1991) ;
- Contrats ville-lecture (1991).

Dans le domaine des enseignements artistiques, le protocole d'accord de 1993 entre les ministres de l'Éducation, de la Culture et de la Jeunesse et des Sports instaure les Plans locaux pour l'éducation artistique et les contrats locaux pour l'éducation artistique.

Le tournant du siècle s'ouvre sur une nouvelle phase de production législative qui reconfigure le paysage territorial - loi Voynet<sup>26</sup> sur les territoires de projet, loi Chevènement<sup>27</sup> sur la coopération intercommunale, complétée par la loi « SRU<sup>28</sup> » (solidarité et renouvellement urbain) - et donnera naissance aux contrats de pays et aux contrats d'agglomération.

Le ministère de la Culture crée un nouveau type de conventions, les protocoles de décentralisation (2002), afin d'expérimenter de nouveaux partages de responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales dans les domaines du patrimoine et des enseignements artistiques.

Le Plan de cinq ans pour l'éducation artistique (2000) donne naissance aux classes à PAC (projet artistique et culturel).

Les années 2010 voient se développer les recompositions territoriales et s'amplifier la contractualisation dans les domaines de la lecture et de l'EAC.

La réforme territoriale mise en œuvre à travers le vote, entre 2014 et 2017, de quatre lois territoriales<sup>29</sup>, modifie profondément le paysage territorial français.

---

<sup>25</sup> Opérations école, collège et lycéens au cinéma.

<sup>26</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire n° 99-553 du 25 juin 1999.

<sup>27</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

<sup>28</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

<sup>29</sup> Ces quatre lois territoriales sont les suivantes :

- loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) ;
- loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;
- loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) ;
- loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

La clause de compétence générale<sup>30</sup> en matière culturelle, qui avait été supprimée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, est rétablie par la loi MAPTAM, avant d'être de nouveau supprimée par la loi NOTRe, mais avec une exception pour la Culture<sup>31</sup>. Celle-ci devient une compétence facultative, ce qui dans une période de restriction budgétaire, est un facteur de fragilité.

La contractualisation territoriale du ministère de la Culture pendant cette période se déploie essentiellement dans deux domaines : la lecture et l'éducation artistique et culturelle.

Les contrats territoire-lecture (puis les contrats départementaux lecture) sont lancés en 2010 dans le cadre des 14 propositions pour le développement de la lecture du ministre Frédéric Mitterrand.

La politique d'éducation artistique et culturelle connaît un important déploiement à partir de 2013, dans la dynamique de la loi de 2013 pour la refondation de l'école de la République<sup>32</sup> et de la mise place du parcours d'éducation artistique et culturelle<sup>33</sup>.

Elle s'élargit progressivement à l'éducation sur tous les temps de l'enfant (temps scolaire, périscolaire et extra-scolaire) et tout au long de la vie, ciblant également certains territoires et certains publics.

Outre ces deux domaines, signalons également, dans le secteur du spectacle vivant, la création par la ministre de la culture Aurélie Filippetti en 2014, d'un « *pacte culturel* » entre l'Etat et les représentants des collectivités territoriales, qui vise à « *répondre aux inquiétudes des acteurs culturels* » sur les baisses de dotations budgétaires. Peu de pactes culturels seront signés.

Ces dernières années, de nouveaux types de contrats ont été créés à l'initiative des Drac afin de mettre en œuvre leurs stratégies territoriales : Contrat culture ruralité dans la région Hauts-de-France (2019), Contrat territoire enfance jeunesse en Normandie (2020), Pacte culturel de territoire en Bretagne (2022), Contrat « Vers un projet culturel de territoire » en Auvergne-Rhône-Alpes (2024).

#### Les contrats culturels territoriaux mis en œuvre depuis 1981

Convention de développement culturel (1981)  
Plan de développement de la lecture publique (1982)  
Protocole d'action Culture-Éducation (1983)  
Villes et pays d'art et d'histoire (1985)  
Contrats d'aménagement du temps de l'enfant (1989)  
Convention cinéma (1989)  
Contrats ville-enfant (1990)  
Conventions ville-arts plastiques (1991)  
Contrats ville-lecture (1991)  
Contrats locaux d'éducation artistique (1993)  
Protocoles de décentralisation (2002)

<sup>30</sup> Cette compétence générale signifie que la loi, à quelques exceptions près, ne fixe pas de compétences spécifiques pour les collectivités et que la mise en œuvre d'une politique publique de la culture au sein d'une collectivité locale relève uniquement de la volonté politique.

<sup>31</sup> Ainsi que pour le sport, le tourisme, l'éducation populaire et les langues régionales.

<sup>32</sup> Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

<sup>33</sup> Par la circulaire n° 2013-073 du 3 mai 2013 sur le parcours EAC.

Contrat territoire-lecture (2010)
Contrat territorial pour l'éducation artistique et culturelle (2013)
Contrat de filière (2012)
Pacte culturel (2014)
Contrat culture ruralité (2019)
Cités éducatives (2019)
Contrat territoire enfance jeunesse (2020)
Pacte culturel de territoire (2022)
Contrat Vers un projet culturel de territoire (2024)

Source : mission

Au terme de ce rapide survol de soixante ans de contractualisation culturelle entre l'Etat et les collectivités territoriales, le sentiment qui ressort, comme l'indique Pierre Moulinier, « est souvent exprimé en trois mots : complexité, manque de lisibilité, lourdeur. Les dispositifs se succèdent, se surajoutent, se démultiplient <sup>34</sup> ».

Au-delà, la politique de contractualisation territoriale du ministère de la Culture revêt deux caractéristiques essentielles : elle reste très largement sectorielle, en dépit des tentatives de mettre en œuvre des approches transversales ; elle est le plus souvent descendante et très rarement coconstruite avec les collectivités territoriales partenaires.

## B. Une contractualisation territoriale inégale selon les secteurs et les régions

### 1. Les volets culturels de la contractualisation non culturelle sont difficiles à évaluer

L'hétérogénéité des volets culturels des CPER et des CCT et le caractère très agrégé des données disponibles sur les dispositifs pilotés par l'ANCT rendent difficile une lecture territoriale de la contractualisation non culturelle.

#### CPER et CCT

L'ensemble des CPER et des CCT comportent un volet culturel.

Ces volets ne sont cependant pas homogènes :

- par leur positionnement et leur visibilité au sein des contrats : dans certaines régions, la culture constitue un volet à part entière du contrat ; dans d'autres, elle n'est qu'un axe d'un volet plus vaste portant sur l'attractivité du territoire, la cohésion sociale et territoriale, l'innovation, le rayonnement... ;
- par les priorités fixées, qui peuvent être soit sectorielles, soit transversales (égalité d'accès, cohésion territoriale, attractivité) ;
- par les secteurs mentionnés : certains contrats ont une approche sélective privilégiant quelques axes (investissements dans le cadre de la transition écologique, valorisation du patrimoine culturel et touristique, enseignement supérieur culture...), d'autres déclinent l'ensemble des champs de la politique culturelle.

<sup>34</sup> Pierre Moulinier, « Naissance et développement du partenariat contractuel dans le domaine culturel », pp. 47-92, in. *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, op. cit.

De façon générale, les CPER et les CCT ciblent un nombre limité d'opérations : ils visent essentiellement à programmer des investissements lourds et à sécuriser leur financement, ne retenant que les opérations d'envergure régionale et renvoyant les projets moins importants aux autres niveaux de collectivités. Leur logique d'élaboration (l'effet « catalogue ») et leur échelle ne leur permettent pas d'en faire des outils de politiques culturelles territorialisées.

### Programmes pilotés par l'ANCT

S'agissant des programmes pilotés par l'ANCT, les données transmises à la mission sont très agrégées.

### CRTE

Sur les 849 CRTE signés, l'ANCT identifie 4 619 projets comme relevant d'actions pour la culture, ce qui représente 8,5 % du total des projets (environ 54 000).

Le montant des projets culturels financés par les CRTE s'élève à 3 242 M€ (soit un montant moyen de 1,044 M€ par projet<sup>35</sup>), dont 547,6 M€ apportés par l'Etat et les opérateurs publics. Les Drac, pour leur part, allouent des financements de 38,2 M€, soit un montant moyen 215 818 € par projet.

### Action cœur de ville

Lancé en 2018, le programme national « Action Cœur de Ville » vise à revitaliser les centres de 245 villes moyennes en améliorant les conditions de vie des habitants et en renforçant le rôle moteur de ces villes dans le développement territorial.

La culture, l'architecture et le patrimoine, qui contribuent à la dynamisation de la vie locale et à l'attractivité des centres-villes, y occupent une place significative<sup>36</sup>.

En particulier, 450 actions portent sur la valorisation du patrimoine et 250 sur l'offre et les activités culturelles et artistiques. Les 700 actions déployées dans ces deux domaines représentent environ 7 % des actions référencées sur l'outil de suivi des plans d'actions du programme.

### Petites villes de demain

Le programme Petites villes de demain (1646 communes de moins de 20 000 habitants) vise à revitaliser les centre-bourgs. La vie culturelle de proximité - facteur de lien social, d'attractivité et de rayonnement du territoire - y occupe une place importante.

Le thème « culture et patrimoine » est le 5<sup>e</sup> thème qui suscite le nombre le plus important de projets du programme<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Ce montant élevé peut s'expliquer par l'importance des projets financés dans le cadre de ces contrats : rénovation énergétique de bâtiments, opérations de conservation-restauration patrimoniale...

<sup>36</sup> À travers deux axes thématiques : l'axe « 4. Aménager durablement l'espace urbain et mettre en valeur le patrimoine architectural et paysager » et l'axe « 5. Constituer un socle de services dans chaque ville ».

<sup>37</sup> Derrière les thèmes « Habitat », « Cadre de vie et aménagement urbain », « Mobilité, circulation et stationnement » et « Commerce ».

L'ANCT estime<sup>38</sup> que 12 % des projets du programme portent sur le thème « Culture et patrimoine » ; dans 65 % des cas, il s'agit du thème principal du projet concerné.

### Contrats de ville

Enfin, pour les contrats de ville, le rapport IGAC de 2024 sur l'action du ministère de la Culture dans les QPV<sup>39</sup> indiquait que les Drac étaient intervenues en 2023 et 2024 sur 76% des quartiers de la politique de la ville de leur territoire (1195 quartiers sur 1580 au total), sans préciser la nature et l'importance de cette intervention.

## 2. La contractualisation culturelle est inégale selon les secteurs et les régions

Faute de disposer d'un décompte global, qu'aucun service du ministère n'effectue, la mission a recensé le nombre de contrats par types et par région.

Il ressort des données fournies par les Drac (cf. tableau ci-dessous) un nombre total de contrats culturels territorialisés actifs de 1199 contrats<sup>40</sup>, recelant des inégalités selon les secteurs et les régions.

### a. Patrimoine, lecture et EAC sont les moteurs de la contractualisation culturelle territoriale ; certains secteurs en sont quasi-absents

1) Les secteurs de l'EAC (43 %), de la lecture (26 %) et du patrimoine (17 %) représentent 85 % du nombre total de contrats signés.

#### EAC

On dénombre 515 contrats EAC, qui se répartissent en deux ensembles :

- 387 contrats du ministère de la Culture, soit généraux<sup>41</sup>, soit ciblés sur des objectifs ou des publics spécifiques (ruralité<sup>42</sup>, cohésion sociale<sup>43</sup>) ;
- 128 contrats interministériels<sup>44</sup>.

Déployés pour l'essentiel à partir de 2013, les contrats EAC se sont progressivement élargis à l'éducation sur tous les temps de l'enfant et tout au long de la vie.

Ils sont majoritairement conclus avec les EPCI, mais peuvent aussi associer d'autres niveaux de collectivités.

#### Lecture

---

<sup>38</sup> Données de l'ANCT issues de l'outil de suivi Grist (tableur collaboratif en ligne).

<sup>39</sup> Rapport IGAC, « L'action du ministère de la Culture dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) », juin 2024.

<sup>40</sup> Certaines différences peuvent apparaître entre les données transmises à la mission par les Drac et celles issues du suivi sectoriel par les directions d'administration centrale, provenant des remontées d'informations des services déconcentrés. En cas d'écart entre les deux sources, la mission a privilégié les chiffres fournis par les Drac.

<sup>41</sup> Contrat territorial pour l'éducation artistique et culturelle (CTEAC), contrat général d'éducation artistique et culturelle (CGEAC), contrat local d'éducation artistique (CLEA), contrat EAC non spécifiés.

<sup>42</sup> Contrats culture ruralité.

<sup>43</sup> Contrats territoires enfance jeunesse, devenus Conventions territoriales globales.

<sup>44</sup> Contrats territoires éducatifs ruraux et Cités éducatives.

Le domaine de la lecture occupe la seconde place avec 306 contrats, dont 234 contrats territoire-lecture (CTL) et 72 contrats départementaux lecture (CDL).

Les CTL sont majoritairement signés<sup>45</sup> avec les intercommunalités<sup>46</sup> (73 %) et les communes (23 %) et, marginalement, avec des associations (4 %). Ils sont implantés dans les territoires ruraux (58 %), les communes densément peuplées (18 %) et les communes de densité intermédiaire (24 %).

Les CDL sont signés avec les départements.

## Patrimoine

Le patrimoine est le 3<sup>e</sup> secteur de contractualisation territoriale avec 204 contrats associés au label « Villes et pays d'art et d'histoire » (VPAH).

## Autres domaines

Les autres domaines de contractualisation se répartissent essentiellement en trois ensembles :

- 65 conventions interministérielles (5 % du total) passées par le ministère de la Culture avec d'autres ministères (Justice, Santé, Tourisme, Éducation nationale...), lorsqu'elles ont une déclinaison territoriale ;
- 69 contrats transversaux (6 % du total), dont 38 conventions de développement culturel, 3 conventions cadre culture et 24 conventions d'appui aux projets culturels de territoire (dont 22 en région Auvergne-Rhône-Alpes) ;
- 40 contrats de filière (3 % du total) dans les secteurs du livre (11), de la musique (11), du cinéma (10), des arts visuels (7), et du patrimoine (1 contrat en Martinique).

Enfin, le domaine de la langue française et des langues de France est très marginalement représenté, avec 3 pactes linguistiques.

## 2) La création et l'architecture sont quasi-absents

Deux secteurs sont quasi-absents du recensement effectué : la création, à l'exception des contrats de filière dans le domaine de la musique ; l'architecture, hormis le label VPAH.

### La création

Le secteur de la création n'a pas donné lieu à une contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales autre que celle adossée aux financements croisés, la territorialisation de l'action du ministère dans ce domaine s'opérant pour l'essentiel par le truchement des institutions labellisées et conventionnées.

Les Centres dramatiques nationaux ont longtemps été uniquement régis par un dispositif conventionnel, le contrat de décentralisation dramatique, liant l'Etat et l'artiste choisi pour diriger l'établissement, mais dont les collectivités territoriales étaient absentes.

---

<sup>45</sup> Source : Service de livre et de la lecture, « Evaluation des contrats territoire-lecture 2023 ».

<sup>46</sup> Qui se répartissent ainsi : communautés de communes (51 %), communautés d'agglomération (17 %), métropoles (3 %).

	AURA	BFC	BRE	CVL	Corse	GE	HDF	IDF	NOR	NAQ	OCC	PACA	PLL	GUA	GUY	REU	MAY	MAR	NC*	PF	SPM*	Total
<b>Nombre de départements</b>	12	8	4	6	2	10	5	8	5	12	13	6	5								101	
<b>Population (millions d'hab)</b>	8,153	2,785	3,403	2,565	0,349	5,542	5,987	12,395	3,307	6,082	6,053	5,131	3,873	0,373	0,294	0,869	0,321	0,35	0,293	0,282	0,0056	68,413
Conventions interministérielles	3	4	2	2	1	5	5	6	4	3	4	6	4	4	3	2	1	2	0	0	4	65
Culture/Santé	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17	
Culture/Justice	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18	
Culture/Ruralité		1				1	1	1			1	1	1	1	3						7	
Culture/Sport											1		1								1	
Culture/Tourisme												1	1								3	
Culture/Education Nationale						1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	
Culture/Handicap		1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
																					5	
<b>Contrats transversaux</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>69</b>
Convention de dvt culturel		17	7		1		5	2		1		1					3					35
Convention de dvt territorial											2										3	
Convention cadre Culture	1	1						4		1											7	
Appui au Projet culturel de territoire	22							1							1						24	
<b>EAC</b>	<b>94</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>52</b>	<b>86</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>49</b>	<b>61</b>	<b>23</b>	<b>35</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>515</b>	
<b>Contrats culture</b>																					<b>387</b>	
Convention EAC (pas de précision)	7	68			6	1	4	3	4	1	35	37	23	35							1	62
CTEAC					1		24	14													142	
CGEAC			23	1	1																61	
CLEA				2																	74	
Contrat culture ruralité																					13	
Contrat territoire enfance jeunesse																					35	
<b>Contrats interministériels</b>																					<b>128</b>	
Territoires éducatifs ruraux																					28	
Cités éducatives	19																				100	
<b>Lecture</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>51</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>306</b>
CTL	21	16	4	1		16	23	23	13	16	43	18	9	1	5	17	3	5				234
CDL (y/c CDLI, CCL) (2)	10	7	3	4	1	8	4	8	3	9	8	5	1									72
<b>Contrats de filière</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>40</b>
Arts visuels										1	1	1	1	1			1	1			7	
Cinéma					1				1												10	
Livre	1	1	1	1				1	1	1	1	1	1	1			1				11	
Patrimoine																					1	
Musique	1	1	1					1	1	1	1	1	1	1			1				11	
<b>Patrimoine</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>204</b>
VPAH	23	13	14	10	4	16	18	11	8	27	29	11	12	2	2	3	0	1	0	0		3
<b>Langue française et langues de France</b>																						
Pacte linguistique																						
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>85</b>	<b>35</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>104</b>	<b>142</b>	<b>77</b>	<b>65</b>	<b>111</b>	<b>148</b>	<b>62</b>	<b>67</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>51</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1199</b>
<b>Nb contrats / million d'hab</b>	<b>21,6</b>	<b>30,5</b>	<b>10,3</b>	<b>10,1</b>	<b>20,1</b>	<b>18,8</b>	<b>23,7</b>	<b>6,2</b>	<b>19,7</b>	<b>18,3</b>	<b>24,5</b>	<b>12,1</b>	<b>17,3</b>	<b>26,8</b>	<b>34,0</b>	<b>58,7</b>	<b>24,9</b>	<b>34,3</b>	<b>0,0</b>	<b>3,5</b>	<b>892,9</b>	<b>17,5</b>

\* Pour la Guyane, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle Calédonie : données issues des dossiers de conférences budgétaires et des extractions Arpège

Part de l'EAC dans le total	53%	29%	6%	27%	14%	50%	61%	29%	51%	44%	41%	37%	52%	0%	0%	45%	0%	8%	ns	ns	43%
Part de la lecture dans le total	18%	27%	20%	19%	14%	23%	19%	40%	25%	23%	34%	29%	21%	20%	50%	35%	38%	42%	ns	ns	26%
Part EAC+lecture	71%	56%	26%	46%	29%	73%	80%	69%	75%	67%	76%	66%	73%	20%	50%	80%	38%	50%	ns	ns	68%
Part des VPAH dans le total	13%	15%	40%	38%	57%	15%	13%	14%	12%	24%	20%	18%	20%	6%	0%	8%	ns	ns	ns		17%
Part EAC+lecture+VPAH	84%	72%	66%	85%	86%	88%	92%	83%	88%	91%	95%	84%	91%	40%	70%	86%	38%	58%	ns	ns	85%
Part des conventions transversales	13%	21%	20%	4%	0%	5%	1%	5%	2%	3%	0%	0%	10%	0%	0%	38%	0%	ns	ns	ns	6%



S'agissant des arts visuels, les FRAC créés par circulaire du 3 septembre 1982 sont des institutions partenariales, dont les missions sont fixées par une circulaire du 28 février 2002.

Quant aux Centres d'art, ils étaient régis par une circulaire du 9 mars 2011 relative à leur conventionnement, avant la labellisation formalisée par la loi LCAP et son décret d'application n° 2017-432.

La structuration des labels de la création (spectacle vivant et arts visuels) par la loi LCAP du 7 juillet 2016 stabilise les principes généraux de fonctionnement et de financement des institutions, afin d'améliorer l'efficacité des financements publics et de garantir des conditions favorables à la liberté et la diversité de la création. Elle inscrit chaque label dans une même architecture : arrêté définissant le cahier des missions et des charges, convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) signée par les collectivités territoriales partenaires financiers de la structure labellisée.

Les CPO, qui associent les collectivités territoriales, peuvent-elles tenir lieu de politique contractuelle territorialisée de la création ?

Plusieurs raisons conduisent à en douter.

Tout d'abord, les CPO ne concernent que les labels et les scènes conventionnées et pas l'ensemble des acteurs de la création.

Ensuite, comme l'observait un rapport IGAC de 2023 s'agissant de l'action des labels dans les zones rurales<sup>47</sup>, leurs prescriptions restent trop imprécises pour fonder une politique partenariale. Ce rapport notait ainsi que « les intentions affichées des CPO en matière de rayonnement territorial varient selon les catégories de collectivités partenaires, mais elles s'abstiennent généralement d'engagements précis sur des actions ciblées sur les territoires ruraux » et précisait que « les indicateurs de suivi de ces actions ne sont cependant pas toujours prévus et, peu homogènes, ils ne permettent pas d'en appréhender l'importance, ni l'impact, et encore moins de cerner la part concernant les zones rurales. »

En outre, les engagements en matière de rayonnement territorial figurant dans les CPO résultent d'une sélection opérée au sein d'une liste de nombreuses priorités (ruralité, QPV, public scolaires, personnes en situation de précarité...). Certains labels, de manière tout à fait compréhensible dans la mesure où la durée constitue une condition du succès de leurs actions hors les murs, privilégièrent la reconduction sur un temps long d'actions sur les mêmes territoires, permettant de fidéliser un public.

Ainsi, la simple juxtaposition des CPO, conçues en fonction des priorités de chaque structure labellisée, ne peut suffire à garantir l'existence d'une cohérence d'ensemble à l'échelle d'un territoire. C'est pour cette raison que certaines Drac ciblent, dans leur stratégie contractuelle, les territoires délaissés par les labels.

## L'architecture

Si le label VPAH<sup>48</sup> prend en compte l'architecture, il a longtemps privilégié l'attractivité touristique et la dimension monumentale, au détriment de l'architecture « ordinaire », dont la qualité est un enjeu fort pour le ministère. De surcroît, il est peu articulé aux

---

<sup>47</sup> Rapport IGAC n°2023-13, « L'action des labels de la création dans zones rurales », mars 2023. Voir notamment l'annexe 3 « Irrigation du territoire, ruralité, réglementation et documents contractuels ».

<sup>48</sup> Il est attribué par le ministre de la Culture, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), aux communes ou groupements de communes qui s'engagent dans une politique de sensibilisation des habitants, des visiteurs et du jeune public à la qualité du patrimoine, de l'architecture et du cadre de vie.

documents d'urbanisme comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU)<sup>49</sup>.

En dehors du label VPAH, la territorialisation de la politique de soutien à l'architecture a surtout consisté, jusqu'à présent, à décliner de manière descendante les priorités définies au plan national.

La Stratégie nationale pour l'architecture (SNA), énoncée en 2015<sup>50</sup>, évoquait peu la contractualisation territoriale, si ce n'est par le truchement des écoles nationales supérieures d'architecture, « opportunité pour une stratégie en région », et à travers le volet « Sensibiliser et mobiliser », dans lequel les élus sont considérés comme des publics à toucher, davantage que comme des partenaires avec lesquels coopérer.

Le 2<sup>e</sup> volet de la SNA, annoncée le 4 février 2025, met clairement à l'ordre du jour la question de la territorialisation dans son axe n°1 « Rapprocher la politique de l'architecture des réalités locales » (cf. infra II.B.2).

### *b. Des inégalités territoriales qui subsistent*

#### *1) Entre les DROM et la Corse et l'Hexagone*

Hormis la Réunion, qui compte 51 contrats territoriaux (dont 23 contrats EAC et 17 CTL), les autres DROM et la Corse en comptent entre 7 et 12, contre 91,5 en moyenne pour les régions hexagonales.

Cependant, corrigés par l'importance de la population, les écarts disparaissent : 28,9 contrats par million d'habitants pour les DROM et la Corse, 18,2 pour les régions hexagonales.

#### *2) Entre régions hexagonales*

##### *Volume de la contractualisation*

Alors que la moyenne hexagonale est 91,5 contrats par région, les 12 régions (hors Corse et DROM) se regroupent en quatre ensembles :

- trois régions très fortement contractualisatrices, qui comptent plus de 140 contrats : Auvergne-Rhône-Alpes (au 1<sup>er</sup> rang avec 176 contrats), Occitanie (148) et Hauts-de-France (142 contrats) ;
- sept régions autour de la moyenne, soit au-dessus - Nouvelle-Aquitaine (111) et Grand-Est (104), soit au-dessous - Bourgogne-Franche-Comté (85), Ile-de-France (77), Pays-de-la-Loire (67), Normandie (65), PACA (62) ;
- deux régions significativement au-dessous de la moyenne hexagonale : Bretagne (35) et Centre-Val-de-Loire (26).

---

<sup>49</sup> Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire, de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. Il incarne la réflexion stratégique à grande échelle et à long terme, tandis que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales représentent les moyens de déclinaison locale et opérationnelle de cette stratégie.

<sup>50</sup> Stratégie nationale pour l'architecture, rapports des groupes de réflexion, 7 juillet 2015.

Ces hiérarchies sont peu modifiées si l'on tient compte de l'importance de la population :

- huit régions se situent au-dessus ou autour de la moyenne (18,3 contrats par million d'habitants) : Bourgogne-Franche-Comté (qui occupe le 1<sup>er</sup> rang avec 30,5 contrats), Occitanie (24,5), Hauts-de-France (23,7), Auvergne-Rhône-Alpes (21,6), Normandie (19,7), Grand-Est (18,8), Nouvelle-Aquitaine (18,3), Pays-de-la-Loire (17,3) ;
- quatre régions sont nettement en-dessous : Ile-de-France (6,2), Centre-Val-de-Loire (10,1), Bretagne (10,3), PACA (12,1).

### Structure de la contractualisation

#### *Contrats EAC*

Trois ensembles peuvent être distingués :

- cinq régions dans lesquelles les contrats EAC représentent au moins 50 % des contrats : Hauts-de-France (61 %), Auvergne-Rhône-Alpes (53 %), Pays-de-la-Loire (52 %), Normandie (51 %), Grand-Est (50 %) ;
- six régions dans lesquelles la part des contrats EAC, bien qu'inférieure à 50 %, reste élevée : Nouvelle-Aquitaine (44 %), Occitanie (41 %), PACA (37 %), Bourgogne-Franche-Comté (29 %) ;
- la Bretagne enfin, dont la proportion anormalement faible de contrats EAC (6 % du total) s'explique par un retard historique par rapport aux autres Drac, la contractualisation dans ce secteur ne s'étant déployée que depuis 2021.

On observe que les Drac qui comptent la proportion la plus élevée de contrats EAC sont souvent celles qui ont aussi la plus forte activité contractuelle (Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, Grand-Est, Pays-de-la-Loire) : l'EAC y a constitué un moteur efficace du partenariat avec les collectivités territoriales. Échappe cependant à ce schéma la région Bourgogne-Franche-Comté, dont la forte activité contractuelle s'est aussi fondée sur les contrats lecture et les contrats transversaux.

#### *Contrats lecture*

Les variations autour de la moyenne nationale (27 %) sont beaucoup plus faibles : de 18 % (Auvergne-Rhône-Alpes) à 40 % (Ile-de-France). On peut y voir la traduction de la normativité de ces instruments, qui a facilité leur utilisation par les Drac.

#### *Contrats transversaux*

La part des conventions transversales est faible (6 % en moyenne nationale), à l'exception de trois régions, dont l'activité contractuelle dans ce domaine s'est appuyée sur des instruments spécifiques : Bourgogne-Franche-Comté (21 %) avec les conventions de développement culturel, Bretagne (20 %) avec les pactes de développement culturel et Auvergne-Rhône-Alpes (13 %) avec les conventions de transition vers les projets culturels de territoire.

En synthèse, deux observations peuvent être formulées :

- 1) L'activité contractuelle de la quasi-totalité des Drac (10 sur 12) est dominée par le trio EAC-lecture-VPAH, qui représente de 84 % à 95 % des contrats.

Seules les Drac Bretagne (66 %) et, dans une moindre mesure, Bourgogne-Franche-Comté (72 %) affichent des taux inférieurs, pour des raisons différentes :

- la Drac Bretagne, en raison du développement tardif de la contractualisation EAC ;
- la Drac Bourgogne-Franche-Comté, en raison d'un développement plus important des contrats transversaux (conventions de développement culturel).

La part des VPAH est assez stable pour la plupart des Drac, entre 13 % et 20 %, pour une moyenne nationale de 17 %. C'est sans doute le reflet de l'ancienneté de ce dispositif (créé en 1985), bien connu et bien approprié par les collectivités territoriales. Deux Drac ont cependant une proportion nettement plus élevée, Bretagne (40 %) et Centre-Val-de-Loire (38 %), non en raison d'un nombre élevé de VPAH, mais d'une faible contractualisation dans les autres domaines.

2) Les CTL et les contrats EAC sont des outils d'apprentissage de la contractualisation territoriale ; ils permettent de structurer un réseau territorial, d'œuvrer à la convergence des politiques publiques, de nourrir une culture du dialogue et une pratique de la co-construction.

Ils constituent souvent la première étape d'une politique contractuelle plus ambitieuse qui, par une démarche agrégative, permet de dépasser les logiques sectorielles pour aller vers une approche transversale.

La notion de « parcours de contractualisation » qui se dessine ainsi peut utilement inspirer la stratégie du ministère dans ce domaine (cf. infra, II.B.2).

## II. LA CONTRACTUALISATION CONSTITUE UN AXE PRIORITAIRE DE L'APPROCHE DES DRAC ; POUR LUI DONNER TOUTE SA FORCE, LE MINISTÈRE DE LA CULTURE DOIT DEFINIR UNE STRATEGIE NATIONALE EN COHERENCE AVEC LES PRIORITES DES POUVOIRS PUBLICS

### A. Un axe prioritaire de l'approche des Drac, dont les facteurs de réussite et de risques sont bien identifiés

1. Un mode d'action apprécié, qui permet de bien cibler les territoires prioritaires des politiques ministérielles

La totalité des Drac font de la contractualisation la colonne vertébrale de leur action, même si certaines d'entre elles utilisent aussi d'autres modes d'intervention.

#### a. *Un mode d'action apprécié par les Drac et les collectivités territoriales*

##### 1) *Un mode d'action valorisé par les Drac*

La contractualisation permet aux Drac de mobiliser l'ensemble des partenaires au service d'objectifs partagés :

- le rééquilibrage et l'équité entre les territoires ;
- la structuration territoriale de politiques publiques comme l'éducation artistique et culturelle ou la lecture ;
- le développement d'une économie culturelle régionale, à travers les contrats de filière.

Tout autant que son aboutissement (le contrat signé), les Drac soulignent l'intérêt du processus de contractualisation, qui privilégie l'approche concertée, la coopération et le dialogue entre les différents niveaux de collectivités et les services de l'Etat.

Les Drac, enfin, mettent en avant les nombreux avantages de la contractualisation :

- elle permet de consolider les politiques sectorielles ;
- elle génère un effet de levier sur les autres sources de financement ;
- elle inscrit les actions dans une durée pluriannuelle, qui facilite leur appropriation par les collectivités partenaires ;
- elle favorise la création de postes de coordonnateurs, en charge de l'ingénierie des projets<sup>51</sup> et stimule la prise de compétence culturelle dans les EPCI.

##### 2) *Une démarche appréciée par les collectivités territoriales, même si elles pointent certaines limites dans la façon dont elle est mise en œuvre par le ministère*

Les organisations d'élus apprécient l'approche contractuelle, qu'elles préfèrent aux appels à projets (AMF, AMRF, Régions de France, France urbaine), en raison de la lisibilité qu'elle apporte sur le moyen terme, de la concertation qu'elle permet, de sa capacité à faire converger les impulsions politiques sur un territoire.

Elles attirent cependant l'attention sur plusieurs points de vigilance :

---

<sup>51</sup> Certaines Drac font de la création d'un poste de chargé de mission pour l'ingénierie une condition de la signature d'un contrat CTEAC.

- la nécessité de coconstruire les contrats avec les collectivités (Régions de France, FNCC, France Urbaine, AMF, AMRF), plutôt que de mettre en œuvre une démarche unilatérale et descendante ;
- la nécessité de partir des besoins des territoires (Régions de France, Association des Départements de France, AMRF) ;
- l'attention aux situations territoriales, qui doit conduire à ne pas exclure l'échelle communale, même si l'EPCI apparaît souvent comme la bonne échelle de contractualisation (AMF, AMRF) ;
- la perte de lisibilité qui résulte de la multiplication des dispositifs (FNCC, France Urbaine, AMF).

*b. Des territoires prioritaires bien ciblés*

**1) Territoires ruraux et QPV**

Conformément aux critères définis nationalement, les cibles prioritaires de la contractualisation territoriale sont les territoires ruraux ou en déficit d'attractivité, notamment les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les territoires en déprise industrielle.

D'autres territoires sont parfois ciblés par certaines Drac en fonction des contextes régionaux, comme les grandes villes non encore conventionnées et les villes moyennes.

Les Drac restent cependant nécessairement attentives au volontarisme des collectivités et à l'engagement des élus, même si la contrainte budgétaire (cf. infra III.A) les conduit à prioriser leurs choix.

**2) Les EPCI privilégiés**

S'agissant des partenaires de la contractualisation, le bloc communal (communes et EPCI) est privilégié. Le cadre de l'EPCI est cependant jugé le plus pertinent pour la contractualisation dans les domaines de l'EAC et de la lecture.

Même si leur investissement dans la contractualisation culturelle est très inégal, les départements font également l'objet d'une attention renforcée de certaines Drac (Nouvelle-Aquitaine, Ile-de-France, Grand-Est) au regard de leur caractère rural ou de l'insuffisance des équipements dont ils disposent.

Les régions constituent l'échelle la plus adaptée aux contrats de filière, mais sont aussi associées à certains contrats sectoriels (Hauts-de-France pour la politique de soutien à l'EAC) ou transversaux (Bretagne pour les Pactes culturels).

**2. Des facteurs de réussite et de risque bien identifiés par les Drac**

*a. Les facteurs de réussite*

Les retours d'expérience des Drac permettent d'identifier plusieurs facteurs de réussite des politiques contractuelles.

**1) Partir des réalités locales**

Les Drac rappellent que c'est la réalité du territoire qui doit définir le contenu du contrat et non la simple déclinaison d'objectifs sectoriels fixés au plan national.

## 2) Réaliser des diagnostics partagés

La phase de diagnostic, en amont du contrat, permet d'associer les habitants à l'élaboration du projet, dans l'esprit des droits culturels. Dans certaines régions, des méthodes ont été développées par les Drac pour outiller ces diagnostics, souvent en s'associant avec des acteurs culturels du territoire. Ainsi la Drac AuRA a développé une formation des élus et techniciens des collectivités territoriales<sup>52</sup> et la Drac Grand-Est des enquêtes sensibles et participatives (cf. les cartes sensibles).

Le diagnostic permet de définir un « récit de territoire » sur lequel peut s'élaborer un projet de contrat.

## 3) Coconstruire les projets

Les Drac mettent en garde contre les contrats formatés et descendants et soulignent la nécessité de coconstruire les projets, afin de répondre aux aspirations du territoire et de ses habitants et de faciliter leur appropriation par les élus.

L'idée est de développer une contractualisation « cousue main », qui se formalise dans un contrat singulier et évolutif.

## 4) Développer la transversalité

Plutôt que juxtaposer les contractualisations spécifiques, les Drac défendent l'idée de les intégrer dans une démarche plus globale d'accompagnement du territoire, tout en conservant la souplesse nécessaire pour s'adapter aux spécificités des différents contextes territoriaux.

C'est dans cet objectif qu'elles intègrent souvent le contenu des CTL, une fois ceux-ci arrivés à échéance<sup>53</sup>, dans les CTEAC et en élargissent ainsi le spectre à la lecture publique.

Au-delà de ce cas, les Drac jugent pertinente l'idée de regrouper, dans un document unique, l'ensemble des politiques d'intervention de la Drac sur un territoire, permettant ainsi de lui donner une meilleure lisibilité.

L'approche des Projets culturels de territoire réunit les quatre facteurs de réussite identifiés par les Drac : diagnostic préalable, contextualisation du projet en fonction des spécificités du territoire, démarche ascendante (« bottom-up ») et transversale (cf. infra II.B.2).

Certaines Drac en font la pierre angulaire de leur politique de contractualisation.

### *b. Les risques de perte de lisibilité et de dilution*

#### 1) La perte de lisibilité liée à la multiplication des contrats

---

<sup>52</sup> Voir par exemple :

- le cycle « Vers des projets culturels de territoire » (VPCT) conçu par l'Observatoire des politiques culturelles, comme un dispositif d'accompagnement en trois ans (de 2023 à 2026) destiné aux EPCI souhaitant s'engager dans cette démarche ;

- le Guide « Projet culturel de territoire, de la conception à l'animation », conçu par l'Agence Auvergne-Rhône-Alpes Spectacle vivant, la région AURA et la DRAC AURA.

<sup>53</sup> Leur durée est de trois ans, renouvelable une fois.

Les Drac attirent l'attention sur les risques liés à la multiplication des dispositifs sectoriels : éparpillement de l'action, brouillage de la parole de l'Etat, appauvrissement de la vision du projet culturel de territoire, tentation de retrait des collectivités territoriales, qui n'ont pas toujours les ressources et la disponibilité nécessaires pour multiplier les instances de suivi.

## 2) La dilution de la culture dans des objectifs trop vastes

Au vu de l'expérience de la première génération de CRTE, l'idée d'intégrer l'ensemble de la contractualisation culturelle dans un contrat interministériel unique suscite de nombreuses craintes chez les Drac :

- risques de dilution, voire d'effacement, des politiques culturelles dans l'objectif de transition écologique ;
- complexité résultant de la multiplication des dispositifs et des calendriers propres à chaque ministère et de leurs circuit et procédures de validations ;
- difficulté à faire prendre en compte par ces contrats les enjeux des politiques culturelles<sup>54</sup>.

## B. La nécessité de définir une stratégie ministérielle de contractualisation en cohérence avec les priorités des pouvoirs publics

### 1. Le caractère complexe et peu lisible du paysage culturel contractuel plaide pour la définition d'une stratégie nationale de contractualisation territoriale

Le ministère de la Culture a toujours connu une tension entre les deux dimensions, territoriale et sectorielle, de son action, se traduisant dans les mouvements de balancier périodiques de son organisation.

La compétence en matière d'action territoriale a parfois été attribuée à une direction d'administration centrale - direction du développement culturel de 1982 à 1986, délégation au développement et aux formations de 1990 à 1999, délégation au développement et à l'action territoriale de 1999 à 2004, délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle depuis 2021 - parfois à un service rattaché à la direction chargée de l'administration générale (direction de l'administration générale puis secrétariat général).

Mais quelle que soit l'organisation retenue, les tiraillements ont toujours existé entre l'approche verticale par « métier » et l'approche transversale par les territoires.

Plusieurs arguments plaident pour que le ministère définisse aujourd'hui une stratégie nationale de contractualisation territoriale :

---

<sup>54</sup> À noter cependant l'exception de la Drac PACA, qui est parvenue à inscrire dans certains CRTE un point sur la culture, en mobilisant son référent écologique (poste dédié qui n'existe pas dans toutes les Drac/DAC).

- la volonté de faire des CRTE des contrats intégrateurs a été réaffirmée dans une instruction aux préfets du 30 avril 2024<sup>55</sup>, ce qui doit inciter le ministère de la Culture à réfléchir à sa propre approche<sup>56</sup> ;
- la ministre de la Culture a défini certaines priorités territoriales (la ruralité, les quartiers prioritaires de la politique de la ville) dont la mise en œuvre nécessite de territorialiser les politiques sectorielles ;
- le ministère s'est doté, depuis 2021, avec la DG2TDC, d'une direction d'administration centrale chargée du développement des politiques culturelles territoriales qui peut être mobilisée à cette fin ;
- les Drac, qui ont en la matière une certaine avance sur l'administration centrale, dans la mesure où certaines d'entre elles se sont dotées de pôles regroupant l'action territoriale, la création et les industries culturelles, peuvent être les acteurs privilégiés de cette stratégie ;
- enfin le risque d'échec que pourrait connaître la territorialisation « en silos » de certaines politiques doit être considéré, comme l'a montré l'expérience des pactes culturels en faveur de la création et du spectacle vivant (cf. supra I.A.2) en 2014.

## 2. Le ministère de la Culture doit s'associer à la volonté de simplification exprimée par les pouvoirs publics en élaborant une stratégie transversale, territoriale et partenariale

### a. *La volonté de simplification du paysage contractuel exprimée par les pouvoirs publics*

#### 1) Plusieurs textes appellent à simplifier un paysage contractuel foisonnant et peu lisible.

La Charte interministérielle de la contractualisation dont s'est doté le Gouvernement en 2019, dispose ainsi dans son point n° 13 que « dans un objectif de simplification, l'État cherche à rassembler ses différents dispositifs existants dans un contrat unique. <sup>57</sup> »

La circulaire du Premier Ministre du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique<sup>58</sup> présente la création de ces contrats comme « l'occasion de refonder la politique contractuelle sur deux niveaux de contractualisation : les contrats de plan État-région, les contrats de convergence et de transformation pour l'outremer et les contrats pour la relance et la transition écologique (CRTE). » Pour le niveau infrarégional, les CRTE sont appelés à « remplacer progressivement et de manière pragmatique les dispositifs de contractualisation existants de droit commun et thématiques ».

Dans la même optique, les députées Stella Dupont et Bénédicte Taurine, auteures d'une Mission « flash » sur la contractualisation, proposent de réduire le nombre de contrats, soit en incluant tout nouveau dispositif dans un contrat existant, soit en créant « de

---

<sup>55</sup> « Les contrats signés dans vos territoires doivent désormais devenir le cadre normal de vos relations avec les communes et les intercommunalités. Ils doivent permettre de contractualiser avec ces dernières sur l'ensemble du champ des politiques publiques. » (Instruction du 30 avril 2024 aux préfets de départements les ministres de l'Intérieur et des Outre-mer, de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et la ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité)

<sup>56</sup> L'ANCT estime, pour sa part, que « les CRTE sont un moyen pour massifier et mieux piloter les contrats culture, en prévoyant systématiquement un volet culture dans les CRTE, en lien avec les ambitions des projets culturels de territoire » (Note de l'ANCT à la mission du 5 février 2025).

<sup>57</sup> Charte interministérielle de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, 2019.

<sup>58</sup> Les contrats pour la relance et la transition écologique ont été rebaptisés, en 2023, « contrats pour la réussite de la transition écologique ».

nouveaux contrats-cadres, génériques et transversaux, regroupant au sein de différents volets thématiques les engagements des parties prenantes<sup>59</sup>».

La Cour des comptes enfin, dans son rapport public de 2023, appelle, elle aussi, à réduire le nombre des contrats<sup>60</sup>.

## 2) Une volonté de simplification à laquelle le ministère de la culture doit s'associer

La stratégie contractuelle du ministère doit faire sienne cette recherche de simplification, comme l'observe la Cour des comptes, quand elle estime que l'objectif d'unification des modalités d'action de l'État à l'égard d'un territoire déterminé « appelle d'importants changements de pratiques au niveau interministériel, ainsi que dans les ministères eux-mêmes<sup>61</sup>».

Dans cette perspective, s'il apparaît normal que l'administration centrale puisse souhaiter développer la territorialisation de ses politiques dans certains secteurs, la forme de cette territorialisation est à considérer avec attention.

En particulier, la politique contractuelle du ministère doit éviter deux écueils :

- la création de nouveaux types de contrats se superposant aux dispositifs existants ;
- la mise en œuvre d'une approche descendante, qui se bornerait à décliner les politiques nationales sur les territoires.

Or le risque existe que le nouveau « contrat de territoire pour la création artistique<sup>62</sup> » n'évite aucun de ces deux écueils.

La brièveté des délais imposés aux Drac rend très difficiles l'élaboration d'un diagnostic préalable s'appuyant sur la réalité des territoires et la co-construction des contrats avec les collectivités partenaires.

S'agissant de la politique de l'architecture, les pistes envisagées dans le cadre de l'actualisation de la Stratégie nationale pour l'architecture<sup>63</sup> - intégrer l'architecture dans les contractualisations territoriales existantes, faire évoluer le label VPAH, créer des contrats de filière architecture - semblent moins problématiques.

---

<sup>59</sup> Stella Dupont et Bénédicte Taurine, députées, Mission « flash » sur la contractualisation, Assemblée Nationale, janvier 2021.

<sup>60</sup> Rapport public 2023 Cour des comptes, op. cit., Voir « II - Une multiplication des contrats qui affecte l'efficience de l'action publique ».

<sup>61</sup> La Cour illustre ainsi son propos : « C'est le cas du ministère de la Culture, qui indique dans l'annexe au projet de loi de finances 2023 Aménagement du territoire que le rééquilibrage de l'offre artistique nécessite la réalisation d'investissements, à travers les CPER, mais aussi par des conventions bilatérales de l'État avec les collectivités territoriales, au détriment de la fonction de mise en cohérence des CPER. » (Cour des comptes, Rapport public 2023, Op. cit.)

<sup>62</sup> La création d'un nouveau « contrat de territoire pour la création artistique » a été annoncée à la Rochelle en septembre 2024, à l'occasion d'une déclaration commune entre la Ministre de la Culture, le Président de la Communauté d'agglomération de La Rochelle et le Maire de La Rochelle. En janvier 2025, lors d'une réunion du Conseil national des professions du spectacle vivant et enregistré, la ministre de la Culture précisait « que les Drac ouvriront des discussions avec les collectivités concernées, dans chaque région, avec pour objectif de déployer des contrats de territoire pour la création artistique et, lorsque c'est possible, des contrats territoriaux culturels de plus grande ambition, élargis au patrimoine ou encore aux politiques d'éducation artistique et culturelle. Ce travail doit aboutir avant la fin mars » (Communiqué de presse du 15 janvier 2025).

<sup>63</sup> Cf. Dossier de presse du 4 février 2025.

## *b. Pour une stratégie contractuelle transversale, territoriale et partenariale*

### **1) Incrire la culture dans une vision territoriale globale**

L'approche des Projets culturels de territoire<sup>64</sup> (PCT) peut utilement inspirer la définition d'une stratégie contractuelle du ministère de la Culture<sup>65</sup>.

Elle repose sur une vision intégrée de la culture sur un territoire, un processus de travail collaboratif prenant en compte les droits culturels et une articulation des dimensions artistique, culturelle et territoriale.

La transversalité recherchée par le truchement du PCT peut s'opérer de deux manières :

- soit par une approche « ensemblière », consistant à assembler et développer les politiques existantes (lecture publique, EAC, enseignements artistiques, patrimoine, spectacle vivant...) et à les mettre en cohérence à l'échelle d'un territoire (le plus souvent l'EPCI cosignataire et ses partenaires) ;

- soit en formulant des priorités en fonction de problématiques territoriales non exclusivement culturelles (transition écologique, dévitalisation d'un centre-bourg, vieillissement de la population, migrations...), permettant d'ancrer l'action publique culturelle dans les enjeux des territoires et des grandes transitions.

Le PCT est un document d'orientation et non un contrat, mais il peut servir de point d'appui à une stratégie contractuelle.

Les collectivités territoriales considèrent que le PCT est un bon outil, même si certaines associations d'élus (AMRF) restent vigilantes sur sa gouvernance et attirent l'attention sur la nécessité d'en faire un instrument d'une politique culturelle partagée et non un prétexte pour imposer un chef-de-file.

La stratégie contractuelle ministérielle s'élaborerait région par région, en fonction des souhaits exprimés par les collectivités concernées, sur la base d'une méthodologie commune définie par le ministère.

### **2) Aller vers un contrat territorial unique (là où c'est possible)**

Les risques de dilution des politiques culturelles dans un contrat intégrateur qui regrouperait l'ensemble des politiques ministérielles, sont invoqués par l'ensemble des Drac (cf. supra II.A).

En revanche, elles sont nombreuses à estimer que la mise en place d'un contrat culturel territorial unique, doté d'une seule appellation, permettrait de gagner en lisibilité.

Le caractère unique du contrat n'empêcherait nullement sa souplesse, sa modularité, la possibilité d'adapter son contenu et ses modalités aux besoins des territoires, selon une approche « à géométrie variable », permettant de tenir compte de la spécificité et de l'hétérogénéité des territoires.

---

<sup>64</sup> Voir à ce sujet Emmanuel Negrer, Philippe Teillet, *Les projets culturels de territoire*, Presses universitaires de Grenoble, 2019.

<sup>65</sup> Voir par exemple le PCT de Loire-Forez Agglomération (Département de la Loire, Auvergne-Rhône-Alpes) pour la période 2023-2028.

Par homothétie avec la dénomination des Projets culturels de territoire et en s'appuyant sur leur capacité à répondre aux besoins des territoires, la mission propose d'appeler ce nouveau dispositif « Contrat culturel de territoire », même s'il peut exister en l'absence de PCT.

Cette nouvelle appellation commune aurait le mérite d'unifier le champ lexical des dispositifs contractuels qui, bien que riche, demeure assez mystérieux quand il s'agit de justifier le choix des termes utilisés : pourquoi une charte ou un pacte, plutôt qu'une convention ou un contrat ? Elle permettrait également de simplifier une communication peu lisible reposant souvent sur des acronymes obscurs : CLEA, CTEAC...

Ce contrat unique devrait s'appuyer sur :

- une vision partagée de la culture sur un territoire ;
- un processus de travail collaboratif ;
- une combinaison des dimensions artistique, culturelle et territoriale.

Il aurait vocation à intégrer l'ensemble des disciplines et politiques sectorielles du ministère - livre, EAC, patrimoine, enseignements artistiques, mais aussi création artistique, architecture, etc. - celles-ci constituant autant de « briques » à y inclure, en fonction des priorités définies dans le projet culturel de territoire.

Il serait piloté par les DRAC, avec un appui méthodologique de l'administration centrale.

Il pourrait constituer le volet culturel du CRTE si le gouvernement confirmait sa volonté d'y intégrer l'ensemble des politiques ministérielles.

En cohérence avec une approche ascendante (« bottom-up »), l'initiative de ce contrat serait partagée avec les collectivités territoriales, répondant ainsi au souhait du Gouvernement de développer la différenciation territoriale.

S'agissant du contenu et du financement de ces contrats uniques, l'arbitrage se ferait :

- au niveau local par le préfet et le DRAC ;
- en administration centrale, par le cabinet au sein d'un comité réunissant les DG et animé par la DG2TDC.

**Recommandation N°1 : Proposer une stratégie ministérielle de contractualisation territoriale, transversale et partenariale (responsabilité : DG2TDC)**

**Recommandation N°2 : Aller vers un contrat territorial unique ayant vocation à intégrer l'ensemble des champs, disciplines et politiques sectorielles du ministère (responsabilité : DG2TDC et Drac).**

### III. UN NECESSAIRE EFFORT DE RATIONALISATION AFIN DE RENFORCER LA VISIBILITE ET L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE

#### A. Définir une stratégie budgétaire

##### 1. Le budget consacré à la contractualisation est mal appréhendé

###### a. *Un budget porté par plusieurs programmes budgétaires*

La contractualisation avec les collectivités territoriales est financée principalement par deux programmes budgétaires de la mission Culture :

- Le programme 175 « Patrimoines » pour les VPAH ;
- Le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » pour les contrats EAC, les contrats de développement culturel et les contrats lecture (CTL-CDL).

Les projets annuels de performance (PAP) de ces deux programmes rendent compte de manière imprécise du budget consacré à la contractualisation :

- Le PAP 2025 du programme budgétaire 175 indique de manière globalisée dans son action 2 « Architecture et sites patrimoniaux » le soutien destiné à renforcer les réseaux régionaux de promotion de l'architecture pour un montant total de 6,5 M€ qui inclut celui aux Villes ou Pays d'art et d'histoire.

Le service de l'architecture indique que le budget annuel consacré aux VPAH est de 3 M€. Comme 204 territoires sont labellisés en 2024, cela correspondant à un montant moyen de 15 000€ par VPAH.

- Le PAP 2025 du programme 361 intègre, dans son action 2 « Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle », deux activités, sur 24 au total, faisant explicitement référence à la contractualisation avec les collectivités territoriales (activités 7 et 15), et une évoquant les partenariats avec les collectivités (activité 18) :

- o Activité 7 : EAC - partenariats et contractualisation avec les collectivités territoriales : 13,6 M€ ;
- o Activité 15 : Participation à la vie culturelle - dispositifs contractuels du livre et de la lecture : 7,4 M€ ;
- o Activité 18 : Participation à la vie culturelle - partenariats avec les collectivités - hors EAC et CTL : 8,5 M€.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Pour cette activité, la contractualisation n'est pas clairement explicitée et la DG2TDC qui en a expertisé les inscriptions budgétaires grâce à une extraction VIDOC estime que 80% de cette activité ne seraient pas réellement rattachés à la contractualisation territoriale mais concerneraient des projets soutenus au titre du Fonds d'innovation territoriale, entre autres, et des subventions à des agences régionales, peut-être en soutien au processus de contractualisation, mais pas ni nécessairement ni exclusivement.

Au total le budget consacré par la mission Culture à la contractualisation et aux partenariats avec les collectivités s'élève à 32,5 M€, en ajoutant les 29,4M€ du P 361 et les 3 M€ consacrés aux VPAH sur le P175 (Cf. tableau détaillé ci-après).

*Budget consacré à la contractualisation*

	Programme budgétaire	Montant (*)	Nombre de contrats (**)	Montant moyen par contrats
CTL et CDL	361 - action 2	7 369 928 €	306	24 085 €
EAC	361 - action 2	13 617 081 €	515	26 441 €
Partenariats avec les collectivités hors EAC et CTL	361- action 2 20%	8 548 224 € 1 709 644 €	69	123 887 € 24 777€
VPAH	175 -action 2	3 000 000 €	204	14 706 €
<b>TOTAL</b>		<b>32 535 233 € 25 696 653 €</b>	<b>1094</b>	<b>29 740 € 23 488€</b>

► Source : (\*) PAP 2025, sauf pour VPAH, (\*\*) : enquête mission

Il est à observer que les chiffres du PAP 2025 du programme 361 sur la contractualisation sont nettement plus élevés de ceux du PAP 2024, qui indique une enveloppe de 15,44 M€ pour « développer des partenariats étroits avec les collectivités territoriales notamment les intercommunalités ». Cela fait suite à une évolution budgétaire destinée à améliorer le suivi des crédits par les services déconcentrés. Les chiffres avancés dans le PAP n'apparaissent pas encore totalement fiabilisés.

Les 8,5 M€ associés à l'activité 18 « Participation à la vie culturelle - partenariats avec les collectivités - hors EAC et CL », pour 69 contrats transversaux dénombrés par l'enquête effectuée par la mission auprès des Drac, correspondent à un montant moyen par contrat de 123 000 €. Il est nettement supérieur à celui, de l'ordre de 50 000€, qui résulte des tableaux de suivi transmis par les Drac à la mission. Cette différence conforte l'hypothèse de la DG2TDC qui, après analyse fine des lignes budgétaires de cette activité 18, considère que seulement 20% sont rattachées à la contractualisation territoriale : une extraction VIDOC fait apparaître un tableau de 84 lignes, pour un total de 3,76 M€. Sur ces 84 lignes, seulement 15 bénéficient directement à des collectivités territoriales (181K€ au total). Cette activité, au-delà des contrats avec les collectivités territoriales, regroupe des projets du Fonds d'innovation territoriale et des subventions à des agences régionales, entre autres choses.

Les contrats transversaux recouvrent les conventions de développement culturel, les pactes culturels, les conventions de transition ou d'appui aux projets culturels de territoire... et seront appelés par la suite « contrats transversaux ».

Le budget de 7,3 M€ pour les dispositifs contractuels du livre et de la lecture est supérieur aux données des derniers bilans annuels du SLL. Celui de 2023 indique que « 230 contrats territoire-lecture (CTL) ont été financés par les Drac et DAC pour un total de 4,89 millions d'euros ». Ce bilan laisse de côté les 72 CDL recensés, ce qui pourrait expliquer la différence de 2,41 M€. Celle-ci correspondrait à un montant moyen de 33 472€ par CDL ce qui semble cohérent.

*b. Un budget mal pris en compte par une nomenclature dont la simplification doit être poursuivie*

Par une circulaire de la DG2TDC datée de novembre 2023, la nomenclature budgétaire du programme 361 a été mise à jour, en particulier sur l'action 2 « Soutien à la démocratisation et à l'EAC ». Le référentiel par activités comporte désormais trois sous-actions et 24 activités (Cf. tableau ci-après). Comme précédemment évoqué, trois activités peuvent inclure les partenariats avec les collectivités territoriales (en grisé dans le tableau) mais elles apparaissent peu adaptées à la réalité de l'activité des Drac en matière de contractualisation. Ainsi pour l'EAC, la distinction opérée entre le temps scolaire (activité n° 2), le hors temps scolaire (activité n° 3) et la coopération avec les collectivités territoriales (activité n° 7), ne correspond pas au financement par les Drac de conventions (CTEAC, CLEA...) englobant tous les temps de vie des enfants, et étant souvent élargies à tous les publics.

Quant aux contrats transversaux qui viennent en appui à un projet culturel de territoire intégrant tous les habitants, des plus jeunes aux plus âgés, quels que soient leurs lieux de vie et leurs éventuelles situations spécifiques, ils sont impossibles à insérer dans cette grille très segmentée, selon des axes qui se recouvrent et mélangeant une approche par types de population et de territoire.

L'effort de simplification reste insuffisant et la fragmentation en 24 activités apparaît excessive et non respectueuse des principes généraux d'élaboration des nomenclatures, tel que présentés dans le Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE)<sup>67</sup>.

En ce qui concerne l'action 2 du programme 361, d'un montant total de 375,92 M€ (PAP 2025), trop d'actions correspondent à des montants faibles compris entre 1 et 2 M€ et reflètent davantage l'organisation interne de la DG2TDC et ses différents axes de travail, suivis par des chargés de mission dédiés (justice, handicap, santé, tourisme, petite enfance, ville, ruralités, etc.), qu'ils ne correspondent à une logique de dépense et de politiques territoriales.

Cette approche en une multitude d'activités est d'autant moins compréhensible que la circulaire de novembre 2023 rappelle également aux Drac la nécessité de renseigner les axes analytiques lors de la programmation des crédits dans l'outil Arpège. Ces axes sont

---

<sup>67</sup> « La finesse de l'axe destination [de la dépense] doit être suffisante pour permettre d'identifier les éléments budgétaires ayant un sens en budgétisation et en exécution, mais doit rester proportionnée aux masses budgétaires retracées. Le nombre d'actions, et en particulier de sous-actions dont il est rappelé qu'elles ne sont pas obligatoires, ne doit en effet pas être excessif et ne pas segmenter à l'excès la présentation budgétaire d'un programme. En effet une finesse excessive complique l'imputation des actes d'engagement et de paiement et peut constituer de ce fait une source d'erreurs, avec pour conséquence d'altérer la sincérité des informations relatives à la gestion ; en outre le référentiel de programmation par activités doit pouvoir contribuer à l'identification des dépenses au sein des actions. »

au nombre de six : domaines culturels, populations, territoires, situations spécifiques, conventions territoriales et dispositifs spécifiques (Cf. tableau ci-après).

Le remplissage correct de ces axes analytiques par l'ensemble des Drac permettrait de procéder à des synthèses annuelles fines et utiles à chacune des missions d'administration centrale précédemment citées. Pour ce qui concerne le suivi des contractualisations, l'axe 5 « Conventions territoriales » permet de distinguer les subventions faisant l'objet d'une convention territoriale, celles sans convention territoriale et les contrats territoires-lecture, et de les qualifier au moyen des autres axes permettant de préciser les types de populations, territoires et situations concernées.

La circulaire de novembre 2023 souligne l'importance de l'axe 3 « territoire » pour permettre le calcul de l'indicateur 2.3 du PAP du programme 361 qui mesure l'effort en faveur des territoires prioritaires : c'est la part des crédits de l'action 2 (éducation artistique et culturelle et accès à la culture) du programme 361, dirigés vers les territoires prioritaires par rapport à la totalité des crédits de l'action 2.

En dépit de l'intérêt manifeste des axes analytique de l'outil Arpège pour le suivi fin des affectations budgétaires du P361, la mission formule deux alertes sur cet outil qui est propre au ministère de la Culture :

- L'ensemble des Drac n'y ont pas accès et notamment celle d'Ile-de-France qui a la dotation la plus élevée de l'action 2 du P 361 (16,8 M€, soit 12,4 % des dotations des Drac) ;
- Arpège sera remplacé par l'outil Board du ministère des finances à horizon 2026, et, selon les informations dont dispose les équipes budgétaires de la DG2TDC, Board n'inclura pas d'axes analytiques.

Référentiel par activité (RPA) du programme 361 pour l'action 2 « Soutien à la démocratisation et à l'EAC »

Sous-actions RPA	N°	Activités RPA (montant PAP 2025)
21 - Education artistique et culturelle (102,6M€)	1	Eveil artistique et culturel (0,2 M€)
	2	Education artistique et culturelle en temps scolaire (32 M€)
	3	Education artistique et culturelle hors temps scolaire (23 M€)
	4	Développement de la lecture et manifestations littéraires (7,8 M€)
	5	Centres de ressources du livre et de la lecture (0,3M€)
	6	Actions menées dans les conservatoires / établissements d'enseignement artistique spécialisés (16 M€)
	7	Partenariats et contractualisations avec les collectivités territoriales - EAC (13,6 M€)
	8	Education aux médias et à l'information (3,7 M€)
	9	Gratuité pour les enseignants (4 M€)
	10	Formation des acteurs de l'éducation artistique et culturelle (2 M€)
22 - Participation à la vie culturelle et politiques territoriales (62,7 M€)	11	Actions à destination des publics de la justice (2,7 M€)
	12	Actions à destination des publics en établissement hospitalier et médico-social (2,5 M€)
	13	Actions à destination des publics en situation de handicap (2,4 M€)
	14	Education populaire cohésion sociale et monde du travail (1,7 M€)
	15	Dispositifs contractuels du livre et de la lecture (7,4 M€)
	16	Populations territoire politique de la ville (hors EAC) (6,5 M€)
	17	Actions en faveur des populations en territoire rural (hors EAC) (15,7 M€)
	18	Partenariats avec les collectivités territoriales - hors EAC et hors CTL (8,5 M€)
	19	Attractivité des territoires et tourisme culturel (2,2 M€)
	20	Pratiques amateurs (5 M€)
	21	Formation des acteurs de la vie culturelle (1,6 M€)
	22	Actions de médiation numérique pour 1,8 M€ et Micro-folies pour 1,6 M€ (3,4 M€ au total)
	23	Investissement en faveur de l'accès à la culture - Ateliers Médicis à Clichy-Montfermeil (3,1 M€)
23 - Pass Culture (210,5 M€)	24	Pass Culture (210,5 M€)

► Source : annexe de la circulaire de la DG2TDC de novembre 2023 pour les activités et PAP 2025 pour les montants

*Axes analytiques du programme 361*

Axe 1 Domaines culturels		Axe 2 Populations	Axe 3 Territoires	Axe 4 Situations spécifiques	Axe 5 Conventions territoriales	Axe 6 Dispositifs spécifiques <sup>68</sup>
Architecture	Patrimoines et Musées	Petite enfance	Monde rural	Handicap	Convention territoriale	Centres Culturels de Rencontre
Arts visuels	Théâtre	Enfance et jeunes	Politique de la ville	Justice	Sans convention territoriale	Eté culturel
Chant choral	Sport	Adulte	Territoires mixtes	Santé	Contrats territoires-lecture	FEAC
Cinéma	Arts de la rue	Inter-générationnel	Territoires non spécifiques	Sans situation spécifique		FEIACA
Cirque	Danse	Seniors				Fonds d'innovation territoriale
Médias	Musique					Fonds handicap
Livre et lecture						Micro-Folies
Marionnettes						Olympiade culturelle
Numérique						Orchestre à l'école
Pluridisciplinaire						Plan fanfares
						Tiers-Lieux
						Fonds Outre-mer

► Source : annexe à la circulaire DG2TDC de novembre 2023

*Cible de l'indicateur de mesure de l'effort en faveur des territoires prioritaires*

	2021	2022	2023	2024 (Cible PAP 2024)	2025 (Cible)	2026 (Cible)
Part des crédits de l'action 2 (EAC et accès à la culture) dirigés vers les territoires prioritaires par rapport à la totalité des crédits de l'action 2 (en %)	18,97	21,91	25,5	30	28	29

► Source : PAP 2025 du programme 361

Le fait que les zones prioritaires fassent l'objet d'une cible ambitieuse (29% des crédits doivent être dirigés dans leur direction) et que cette cible soit atteinte grâce à la politique de contractualisation des Drac, souligne le caractère stratégique d'un suivi

<sup>68</sup> Il conviendrait d'ajouter une occurrence « non concerné » à l'axe -, pour qu'il puisse embrasser toutes les situations.

opérationnel de la contractualisation et requiert de l'administration centrale une capacité de synthèse budgétaire renforcée.

L'amplitude de l'axe 6 qui est consacré aux dispositifs spécifiques - Micro-Folies, été culturel, fonds d'innovation territorial, etc. - permet de comprendre une difficulté exprimée par les Drac : de nouveaux dispositifs sont régulièrement annoncés, mis en place et financés par des mesures nouvelles qui sont autant d'enveloppes budgétaires *ad hoc*. Cela vient contrarier l'approche territoriale globale des Drac, en les contraignant à des bilans dispositif par dispositif, sans répondre à leur demande de crédits supplémentaires pour financer leur politique de contractualisation. Elles déplorent devoir la financer par redéploiement budgétaire, sans mesure nouvelle, à part dans le secteur du livre et de la lecture qui a régulièrement réussi à obtenir des augmentations du budget consacré aux CTL et CDL.

La question du transfert des crédits du réseau VPAH du programme 175 vers le programme 361 se pose dans la mesure où cela permettrait d'harmoniser le suivi analytique de ces conventions là également.

La DGPA a cependant indiqué à la mission son opposition à une telle mesure. Il conviendrait alors qu'elle donne plus de visibilité aux contractualisations VPAH dans les documents budgétaires du programme 175, au moins en indiquant la somme annuelle qui leur est consacrée, et en calquant son suivi analytique sur celui qui sera mis en place pour l'ensemble des contrats (approche par type de territoires, de populations, etc.)

La mission invite la DG2TDC à envisager une simplification radicale de sa nomenclature budgétaire, en ne gardant que deux sous-actions dans l'action 2, une pour les crédits gérés en administration centrale et une pour ceux gérés en services déconcentrés. Cette organisation permettrait un suivi satisfaisant de la déconcentration des crédits, sous deux conditions :

- Parvenir à maintenir des axes analytiques postérieurement au remplacement d'Arpège par Board, dans ce nouvel outil si cela est possible, ou au moyen d'une comptabilité analytique, ou encore d'un suivi *ad hoc* et harmonisé entre toutes les Drac ;
- S'assurer d'un renseignement exhaustif de ces axes, de cette comptabilité analytique ou de ce suivi harmonisé, par l'ensemble des Drac, ce qui implique qu'elles organisent un dialogue interne entre les services instructeurs des demandes de crédits (les conseillers du pôle ACT) et les services payeurs.

**Recommandation N°3 : Simplifier la nomenclature budgétaire du programme 361 avec l'objectif de faciliter et de fiabiliser la programmation des Drac en la calquant sur la réalité de leurs pratiques en matière de contractualisation (responsabilité : DG2TDC)**

**Recommandation N°4 : Renforcer le suivi analytique de l'exécution des crédits afin d'élaborer les synthèses budgétaires nécessaires et anticiper la fin programmée de l'outil Arpège (responsabilité : Drac)**

**Recommandation N°5 : Élaborer une synthèse budgétaire annuelle de la contractualisation dans toutes ses dimensions, la présenter aux représentants des collectivités territoriales et la publier sur le site du ministère de la Culture (responsabilité : DG2TDC)**

## 2. Le budget de la contractualisation reste modeste et génère un intéressant effet levier

Le budget total de la contractualisation s'établirait ainsi autour de 32,5 M€, ce qui apparaît modeste à l'échelle du budget du ministère de la Culture<sup>69</sup>.

Si on se concentre sur le seul budget destiné au soutien à la démocratisation culturelle et à l'EAC (action 2 du programme 361), qui s'élève à 375,92 M€, la contractualisation (29,5M€) représente 8 % du total, ce qui en fait là aussi, un mode d'action peu consommateur de crédits et au contraire génératrice d'un effet levier intéressant.

Pour les CTL l'apport financier de l'Etat se fait sur la base d'un taux de soutien recommandé de 50 % du coût total. Dans les faits les collectivités partenaires apportent en général un peu plus que l'Etat. Le bilan 2021 des CTL indique que pour un euro investi par le ministère de la Culture, les collectivités investissent 1,16 euros.

Le tableau de suivi de la Drac Pays de la Loire, qui est la seule à avoir indiqué à la mission les contributions des collectivités partenaires des contrats en cours, permet de calculer un effet levier de 3,58 pour les conventions EAC, livre et lecture, VPAH et projet de développement culturel : le financement total des contrats est de 9,78 M€ pour une part Drac de 2,73 M€.

La contractualisation est en conclusion une politique peu intensive en crédits, avec un effet levier intéressant et un effet symbolique fort et positif pour le ministère de la Culture vis-à-vis des collectivités territoriales. Comme cela sera développé plus loin, la contractualisation est davantage une politique intensive en ressources humaines qu'en crédits car elle nécessite du temps de conseiller pour être déployée et suivie. Ce constat doit être pris en considération lors des réflexions prospectives sur le profil des conseillers, le bon équilibre à trouver entre les conseillers sectoriels et les conseillers dont la spécialité est l'approche territoriale et la capacité à mettre en relation les élus et les acteurs culturels et sociaux.

## 3. Le budget de la contractualisation doit faire l'objet d'une réflexion stratégique

### a. Définir une cible quantitative et élaborer une stratégie de négociation budgétaire

A l'exception du SLL qui a fixé aux Drac l'objectif clair de doter chaque département d'un CDL, et qui sait se situer par rapport à cet objectif (en 2024, 67 départements couverts), aucune cible quantitative n'est fixée en matière de politique de contractualisation, ce qui rend impossible toute anticipation budgétaire.

Le service de l'architecture n'a pas de cible quantitative affichée en matière de VPAH et laisse chaque Drac répondre au fil de l'eau aux demandes des collectivités territoriales. Si c'est la nature même de ce label que d'être sollicité par les collectivités, cela ne doit pas empêcher l'administration centrale de procéder à un état des lieux critique et à la définition d'objectifs, ni les Drac d'accompagner et d'encourager les collectivités, ce label étant un élément fort de la mission « cadre de vie », réaffirmé dans l'édition 2025-2029 de la Stratégie nationale pour l'architecture, et un des piliers de la relation aux territoires et de la coopération avec les acteurs locaux.

Comme vu précédemment, la DG2TDC encourage les Drac à contractualiser avec les zones prioritaires mais sans leur fixer d'objectif, ni leur affecter des crédits supplémentaires,

---

<sup>69</sup> Budget du ministère de la Culture : 3,9 milliards d'euros inscrits dans le PAP 2025 de la mission Culture.

les mesures nouvelles obtenues concernant des objets nouveaux, tels que les micro-folies ou divers fonds d'incitation.

Il appartient à la DG2TDC, en lien avec les Drac, de réfléchir à une cible réaliste, et de l'exprimer en termes de couverture territoriale ou de populations concernées, dans une présentation qui soit à la fois politique, endossable facilement par le ministre de la Culture, percutante et compréhensible par les interlocuteurs en charge du budget qui doivent être convaincus d'attribuer des moyens supplémentaires à la contractualisation.

Il ne s'agira pas nécessairement de viser la contractualisation avec les 1253 EPCI du territoire national, quoi que cette cible aurait le mérite d'être claire et ambitieuse. Elle pourrait, en outre et à terme, inciter certains EPCI à prendre la compétence « Culture », comme cela a été observé par de nombreuses Drac, suite à des processus de contractualisation.

Une fois une telle cible définie, il est simple, en considérant un montant moyen d'engagement (20 000€ par convention par exemple), d'estimer le budget nécessaire (25 M€ pour 1253 contrats à 20 000€) et de juger s'il est atteignable. En l'occurrence ce montant de 25 M€ ne paraît pas hors de portée budgétaire compte tenu des montants actuellement mobilisés.

Ce budget serait à affiner en faisant varier le nombre de contrats visés et le montant moyen de chaque convention (20 000 € pouvant apparaître comme une moyenne basse et s'avérer insuffisant pour des contrats ambitieux avec des EPCI de grande taille), et en tenant compte du fait que certaines communes ou départements bénéficient d'ores et déjà de leur propre contrat.

Ce calcul est un exemple de présentation d'une possible stratégie budgétaire, sachant que d'autres sont possibles, comme de viser un nombre annuel de contrats supplémentaires (par exemple 100 nouveaux contrats par an, ce qui correspond à un par département).

Quelle que soit la cible retenue, la DG2TDC doit se mettre en situation de définir un horizon quantitatif à la politique de contractualisation pour pouvoir porter des demandes de mesures nouvelles, comme le SLL a su le faire.

#### *b. Evaluer les risques*

La contractualisation rigidifie les budgets, sans pour autant être un garde-fou face aux restrictions budgétaires. Il est vrai qu'une fois les Drac largement engagées dans la contractualisation, potentiellement avec l'ensemble des EPCI, elles perdront des marges de manœuvre et des capacités à redéployer leurs crédits pour faire face aux besoins urgents et non anticipés, mais les engagements qu'elles prennent dans un cadre contractuel le sont toujours « sous réserve de la disponibilité des crédits budgétaires ». Il en est de même pour les engagements des collectivités territoriales : ils sont pris sous condition de disponibilité budgétaire et résistent mal aux temps de disette budgétaire.

Un autre aspect à considérer est la possibilité de sortir du conventionnement. A l'exception là encore des CTL et CDL qui sont d'une durée maximale respective de 6 ans et 9 ans, que le SLL s'applique à faire respecter, en dépit des protestations fréquentes des collectivités territoriales, les autres types de contrats ont un terme plus flou.

Les contrats VPAH sont d'une durée décennale, mais ils ne deviennent pas automatiquement caduques au bout de ces dix ans. Le service de l'architecture prépare une modification des VPAs pour que leur caducité soit automatique et que, sauf dépôt d'un

nouveau projet, le financement et la détention même du label prennent fin au bout de dix ans.

Pour les autres types de contrats, qu'ils soient d'EAC ou transversaux, leur durée habituelle est de trois ans, mais à part des règles que certaines Drac se donnent (par exemple la Drac Hauts-de-France estime que passés six ans, la collectivité doit assurer seule le financement du poste dédié à la politique culturelle<sup>70</sup>), il n'y a pas d'affichage ferme d'une durée limite. Dans l'idéal la convention pourrait être d'une durée de 3 ans, renouvelable une fois, avec l'objectif qu'au bout de six ans la collectivité territoriale ayant suffisamment gagné en maturité et en capacité d'ingénierie, poursuive seule son projet culturel de territoire.

Dans les faits, lorsque la collectivité territoriale est en fragilité financière, le désengagement financier des Drac n'est pas envisageable car il remettrait en question toute la structuration opérée.

## **B. Renforcer le pilotage par l'administration centrale pour dégager une vision consolidée de la contractualisation**

Le pilotage est inégal en administration centrale selon les types de contrats et aucun service, ni la DG2TDC, ni la délégation à la coordination de l'action territoriale du secrétariat général, ne consolide une vision d'ensemble de la contractualisation.

### **1. Un suivi artisanal mais assez efficace des contrats lecture par le service du livre et de la lecture**

Le service du livre et de la lecture (SLL) demande chaque année aux Drac, à l'occasion des conférences stratégiques annuelles, de compléter un tableau afin de disposer de chiffres à jour sur le nombre de CTL et CDL. La durée des contrats étant connue le document est prérempli et les correspondants en Drac le valident et le complètent avec les nouveaux projets.

Ce recensement annuel permet de suivre le nombre de contrats conclus, l'évolution des crédits affectés au dispositif, le nombre et la qualité des parties signataires, et vient nourrir un bilan annuel. Celui-ci comporte des observations sur la montée en puissance des contrats territoire lecture signés avec des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la dépense des Drac et la part des collectivités territoriales ce qui permet de mettre en évidence l'effet levier.

Ces remontées sont incontestablement facilitées par le caractère très homogène des contrats livre et lecture. Leur intitulé ne varie pas et leur contenu s'adapte assez souplement aux priorités politiques.

---

<sup>70</sup> La Drac Hauts-de-France utilise la contractualisation comme un levier pour appuyer la mise en place d'une compétence en ingénierie culturelle qui permettra à terme à la collectivité d'être autonome, chaque contrat s'appuyant systématiquement sur la mobilisation d'un poste à temps plein de coordinateur pris en charge par l'EPCI. A l'exception de très rares cas isolés, la Drac constate que les intercommunalités intègrent et pérennisent systématiquement le poste à leur fonctionnement créant ainsi les conditions d'une autonomisation du territoire dans la conduite de projets structurants et transversaux.

## 2. Une animation satisfaisante des contrats « Villes ou pays d'art et d'histoire » par le service de l'architecture et un suivi au fil de l'eau

L'attribution du label VPAH a été déconcentrée au niveau des Drac à partir de 2020. Depuis cette date, les dossiers de candidature sont examinés par les commissions régionales du patrimoine et de l'architecture (CRPA), première section, et plus par le Conseil national des villes et pays d'art et d'histoire (CNVPAH).<sup>71</sup>

Cette déconcentration s'est accompagnée d'un repositionnement de l'administration centrale - service de l'architecture - pour assurer non plus la gestion de l'attribution du label mais l'animation et le pilotage des VPAH. Une chargée de mission a été recrutée fin 2023. Elle organise quatre réunions annuelles des référents des Drac pour les VPAH. Ceux-ci sont réunis au sein d'une association qui organise des visites de terrain favorisant le partage d'expérience.

Une journée nationale des VPAH est prévue tous les deux ans. La première s'est tenue le 22/11/2024 à la Cité de l'architecture et du patrimoine, avec 250 participants.

Pour suivre l'évolution des attributions du label VPAH, un espace de suivi et d'échange, et en particulier un tableau partagé est disponible sur RESANA et complété par les référents Drac au fil de l'eau, mais avec plus ou moins d'assiduité. Une réflexion est en cours pour cartographier les territoires couverts par les VPAH, avec le projet que chaque VPAH dispose d'une notice dans la base Mérimée de la plateforme ouverte du patrimoine (POP) ce qui permettrait de générer des cartographies de manière automatisée. Enfin une enquête bilan sur les VPAH, qui sera soumise aux collectivités partenaires, est en préparation avec l'appui du département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère.

La mission ne peut qu'encourager la DGPA à concrétiser sa volonté de produire des cartographies disponibles en données ouvertes ; elles constituerait des outils de communication et de visibilité efficaces des stratégies territoriales<sup>72</sup>.

En dépit de ce suivi rapproché des VPAH par le service de l'architecture, la rubrique VPAH du site du ministère de la culture n'est pas à jour puisque la liste des lieux portant le label date de juin 2019. Le service de l'architecture gagnerait à effectuer un recensement annuel pour disposer d'une vision consolidée, à en publier la synthèse et à la rendre disponible sur le site du ministère de la culture

## 3. Un suivi plus difficile des contrats EAC et transversaux par la DG2TDC

Le pilotage par l'administration centrale des contrats relatifs à l'EAC et des contrats transversaux est très faible. La DG2TDC anime certes des réunions de réseaux avec les chefs de pôle et les conseillers à l'action culturelle et territoriale où la contractualisation est abordée et fait l'objet d'échanges d'expérience et de bonnes pratiques, mais la dernière enquête relative aux contrats remonte à 2019.

Les contractualisations en matière d'EAC, domaine très suivi au plan politique, et placé directement sous la coordination de la DG2TDC conformément au décret d'organisation

---

<sup>71</sup> Le CNVPAH est défini par arrêté du 5 juillet 2005. Le CNVPAH s'est réuni pour la dernière fois en 2022 à l'occasion d'une séance extraordinaire.

<sup>72</sup> Pour l'instant seule l'association Sites et Cités remarquables de France propose sur son site Internet une carte des villes et pays d'art et d'histoire.

du ministère<sup>73</sup>, ne sont pas mieux appréhendées. Le nombre de contrats EAC actuellement en œuvre sur l'ensemble du territoire n'est pas connu avec précision.

Il est vrai que le suivi des contrats EAC et transversaux est plus complexe que celui des contrats lecture ou VPAH car ils sont moins normés et d'une grande diversité, ne serait-ce que dans leur intitulé. Cette variété tient souvent aux habitudes de chaque Drac, sans qu'il soit possible d'y voir l'expression de différences objectives. Les contrats consacrés à l'EAC se décomposent en deux grands ensembles :

- les contrats généraux, qui peuvent être des contrats locaux pour l'éducation artistique et culturelle (CLEA), des contrats territoriaux pour l'éducation artistique (CTEAC) ou des contrats généraux pour l'EAC (CGEAC) ;
- les contrats ciblés sur des objectifs, des territoires ou des publics spécifiques, tels que les contrats territoire enfance jeunesse (CTEJ) en Normandie ou encore les territoires éducatifs ruraux.

Les contrats transversaux s'appellent convention culturelle de territoire (CCT) en Normandie, contrat culture ruralité dans les Hauts-de-France, pactes culturels en Bretagne, contrat d'appui au projet culturel de territoire en AuRA, etc.

Comme évoqué ci-dessus (Cf.supra III.A) la nomenclature budgétaire complexe qui distingue les types de publics d'une part et les type de territoires d'une autre ne correspond pas à ces contrats transversaux qui se veulent inclusifs de tous les habitants et de tous les territoires. Les élus de la communauté de communes du Grésivaudan dans l'Isère, avec lesquels la mission s'est entretenue, ont ainsi insisté sur le caractère contrasté de leur territoire composé de communes plutôt riches et urbaines dans la vallée, et de petites communes rurales sur les contreforts des massifs de Belledonne et de la Chartreuse.

L'enquête réalisée par la mission montre cependant qu'il est possible de dépasser les particularités régionales et de procéder à un recensement permettant de suivre les contrats en définissant quelques catégories larges. Quatre ensembles, les contrats relatifs à l'EAC, la lecture, les contrats territoriaux transversaux et les contrats VPAH, permettent de rendre compte de l'essentiel du paysage contractuel.

La DG2TDC, qui a pour mission « la coordination des initiatives visant à renforcer l'aménagement culturel du territoire, en partenariat avec les collectivités territoriales »<sup>74</sup>, devrait inciter les Drac à développer et rendre visible leur politique de contractualisation. Dans cette optique, la DG2TDC pourrait animer des réflexions et partages d'expérience sur les thèmes suivants :

- La nécessité que chaque Drac rende visible les conseillers à l'ACT référents pour les différents départements de la région. C'est désormais fait dans la majorité des sites Internet des Drac, à quelques exceptions qu'il convient de corriger ;

---

<sup>73</sup> Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture, modifié par le Décret n°2020-1831 du 31 décembre 2020 : « La DG2TDC élabore et coordonne la politique en matière d'éducation artistique et culturelle. »

<sup>74</sup> Décret d'organisation du ministère précédemment cité : « La DG2TDC participe au développement des politiques culturelles territoriales et coordonne les initiatives visant à renforcer l'aménagement culturel du territoire, en partenariat avec les collectivités territoriales ».

- L'intérêt que chaque Drac publie un *vade-mecum* à l'usage des collectivités territoriales (qui peut être une page Internet d'information) présentant les différents types de contrats pouvant être conclus avec la Drac, leurs objectifs, l'intérêt pour les collectivités et la manière de s'engager dans le processus ; certaines Drac, comme celle de Normandie, ont d'ores et déjà rédigé un *vade-mecum* qui est téléchargeable depuis leur site Internet ;
- Une réflexion sur les dispositifs de formation des élus : certaines Drac, et en particulier AURA sont particulièrement avancées sur le sujet et pourraient utilement partager leur expérience ;
- La production de cartographies comme outil de pilotage et d'illustration et de communication sur leur politique de contractualisation, assortie de présentations d'exemples inspirants.

**Recommandation N°6 : Inciter les Drac à rendre leur politique de contractualisation plus visible (responsabilité : DG2TDC et Drac)**

**4. Une vision consolidée de l'ensemble de la contractualisation à développer et à rendre visible**

Les constats précédents sur le défaut de stratégie budgétaire et de pilotage des contrats posent la question de la soutenabilité et de la place de la coordination territoriale et de la synthèse budgétaire au sein du ministère de la Culture. La mission propose, en matière de contractualisation, de confier ces tâches à la DG2TDC qui, conformément à ses attributions, doit porter une vision globale de toutes les contractualisations, quel que soit le secteur concerné.

Ainsi lorsque la DG2TDC présente la contractualisation du ministère de la Culture aux collectivités territoriales, par exemple à l'occasion du salon des maires de France, il est pertinent qu'elle cite dans la plaquette destinée aux visiteurs l'ensemble des contrats noués avec des collectivités, y compris les contrats lecture, VPAH, et les pactes linguistiques, comme elle l'a fait lors de sa première participation en 2024.

Dans la restructuration en cours de la DG2TDC, qui se voit confier l'enseignement supérieur et la recherche, il conviendra de garder à l'esprit le rôle de coordinateur que la délégation doit jouer dans d'autres domaines et notamment en matière de suivi et d'animation de l'activité contractuelle des Drac.

La délégation pourra s'appuyer sur les bases de données consacrées au suivi des contractualisations territoriales du ministère de la Culture, même si elles comportent des failles à surmonter, tant en matière de fiabilité que d'exhaustivité (Cf. annexe 3 - Bases de données de la contractualisation).

Ainsi la base ORC (outil de recensement des contractualisations), pilotée à l'origine par le DAT<sup>75</sup> et conçue pour recenser l'ensemble des contrats et jouer le rôle de bibliothèque où le texte intégral de chaque convention peut être retrouvé, souffre d'un remplissage irrégulier de la part des Drac, nuisant à la robustesse de l'information. Son abandon envisagé accentuerait encore le manque de visibilité sur les contrats, notamment sur le contenu précis des engagements. La mission souligne que cet outil souffre d'un manque

---

<sup>75</sup> Département de l'action territoriale, devenu depuis Délégation à la coordination de l'action territoriale.

de notoriété auprès des agents arrivés au ministère postérieurement à son lancement (y compris ceux en charge de la contractualisation), faute d'un accès simple grâce à l'identifiant et au mot de passe habituel, et d'une communication et d'une formation suffisantes.

De son côté, l'outil de programmation budgétaire Arpège, bien que structurant pour le suivi budgétaire, et qui pourrait permettre d'intéressantes synthèses si l'ensemble des axes analytiques étaient correctement renseignés par les Drac, a un inconvénient majeur : c'est un outil propre au ministère de la Culture dont le remplacement par l'outil Board du ministère des finances, est d'ores et déjà planifié pour 2026. Board n'offrira pas les mêmes possibilités de caractériser chaque engagement selon des axes analytiques.

Enfin Vidoc (Outil de visualisation des données de la culture), qui permet de visualiser de manière synthétique les engagements budgétaires puisqu'il aspire les données du logiciel Chorus, pêche par une organisation imprécise, notamment en raison d'une nomenclature floue et d'un manque de correspondance stricte entre les différentes bases de données. La DG2TDC a cependant réussi à obtenir grâce à Vidoc et aux données de Chorus qu'il intègre, une vision des contrats assez proche des résultats de l'enquête conduite par la mission, en faisant une recherche par le code APE (activité principale exercée) qui permet de cibler les administrations publiques locales. Cela ouvre d'intéressantes perspectives de suivi des contrats par l'administration centrale en utilisant Vidoc.

L'absence de normalisation des pratiques de remontée de données par les Drac amplifie ces incohérences, avec des écarts significatifs entre les chiffres fournis par Arpège et Vidoc sur des contrats identiques.

Face à ces constats, la priorité devrait être donnée à l'amélioration de Vidoc plutôt qu'à la multiplication d'outils disparates. L'enjeu est double : enrichir les données saisies sans alourdir la charge administrative des Drac, tout en garantissant une structuration plus rigoureuse du suivi contractuel. L'intégration des fonctionnalités d'ORC au sein de Vidoc, si elle est possible, permettrait de conserver un accès détaillé aux contrats tout en simplifiant leur gestion, assurant ainsi un pilotage plus efficace des politiques territoriales.

**Recommandation N°7 : Harmoniser la saisie des données de la contractualisation au sein d'un outil centralisé tout en y intégrant la dimension qualitative de la base ORC (responsabilité SG pour le développement de l'outil et DG2TDC, en lien avec les Drac, pour la définition du besoin)**

La mission recommande à la DG2TDC de procéder à un recensement annuel du nombre de contrats EAC et transversaux. Les dossiers de conférence stratégique que les Drac préparent chaque année pourraient inclure une matrice « contractualisation » à compléter. Un groupe de travail des chefs de pôle ACT pourrait identifier les données pertinentes à inclure dans cette matrice, en les limitant au maximum et en s'en tenant strictement à celles qui pourront être consolidées au plan national pour donner une vision d'ensemble.

Au-delà de cette vision à renforcer pour les secteurs de l'EAC et de la participation à la vie culturelle que la DG2TDC suit en propre, la délégation doit se mettre en capacité de dresser un bilan annuel de l'ensemble de l'activité contractuelle des Drac, tous secteurs confondus, en réunissant les éléments de bilan du SLL, du service de l'architecture et de la DGCA. Cette vision d'ensemble pourra être assortie d'indicateurs de couverture du territoire - nombre de départements et d'EPCI disposant d'un contrat par exemple - et

de représentations cartographiques. Ce bilan annuel de la contractualisation devra être présenté au Conseil national des collectivités territoriales pour la culture et publié sur le site Internet du ministère afin d'être accessible.

Quand la DG2TDC disposera de cette vision exhaustive, elle pourra :

- rendre compte de l'ampleur de la contractualisation qui est un axe essentiel de l'action des Drac ;
- arbitrer les demandes de crédits supplémentaires des Drac pour continuer à développer la contractualisation financée par le programme 361 pour laquelle la DG2TDC est responsable de programme (R-PROG) ;
- animer un dialogue expert avec les organisations représentatives des collectivités territoriales et leur présenter des bilans de la contractualisation.

La mission souligne que l'ensemble des missions énoncées ci-dessus pour un suivi efficace et transversal de la contractualisation par la DG2TDC nécessite une activité à temps plein (alors qu'aujourd'hui la DG2TDC ne consacre qu'un demi-ETP au suivi de la contractualisation), de nouvelles compétences (suivi budgétaire, financier et statistique, communication, cartographie, mise en forme visuelle, etc.) et un travail en réseau avec les autres chargés de suivi de la contractualisation, principalement au SLL et au service de l'architecture.

**Recommandation N°8 : Dresser un bilan annuel de la contractualisation territoriale sous tous ses aspects (EAC, contrats transversaux, Lecture et VPAH) (responsabilité : DG2TDC avec la coopération du SLL et du service de l'architecture)**

## C. Améliorer le pilotage en Drac tout en progressant dans l'harmonisation des contenus et la culture de l'évaluation

### 1. Un pilotage morcelé en dépit de la présence de pôles à l'action culturelle et territoriale

Les Drac reproduisent en miroir l'organisation de l'administration centrale au niveau des conseillers, ceux-ci suivant les contrats relevant de leur domaine. Des effets de convergences apparaissent néanmoins doucement entre certains secteurs. Si la plupart des Drac restent organisées en trois pôles - Patrimoines, Création et Action culturelle et territoriale - depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>76</sup>, quatre d'entre elles (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne Franche-Comté, Occitanie et PACA<sup>77</sup>), ont fusionné leurs deux pôles destinés à la création et à l'action culturelle territoriale en un seul (Cf. annexe IV - Organisation des Drac en matière d'action culturelle et territoriale).

Cette réorganisation, encore peu fréquente, peut favoriser une approche territorialisée des politiques sectorielles et un travail complémentaire entre les zones dotées d'équipements sous conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) et celles qui en sont peu pourvues.

---

<sup>76</sup> Réforme de l'administration territoriale de l'Etat et création des nouvelles régions, au 1er janvier 2016.

<sup>77</sup> La Drac Ile-de-France a également créé un pôle unique regroupant la création et l'action territoriale, mais concrètement deux services subsistent.

Néanmoins, et même dans le cas où les contrats EAC, livre et lecture, et transversaux sont suivis de manière coordonnée par un même pôle, les contrats VPAH restent à part, ce qui fait que la vision n'est jamais exhaustive sur l'ensemble de la contractualisation.

Les 73 conseillers à l'ACT recensés sur l'ensemble du territoire (101 départements) sont chargés de suivre chacun un ou deux départements de leur région (Cf. annexe IV). Ils constituent un réseau solide mais numériquement moins développé que ceux des conseillers sectoriels. La mission invite le ministère à préciser ses ambitions pour la contractualisation et à en tirer toutes les conséquences en matière de moyens humains nécessaires, y compris dans une optique d'examen attentif des forces en présence dans chaque Drac et de l'intensité de l'activité contractuelle, comme de l'évolution des populations et des enjeux dans chaque région.

Dans certaines régions, les pôles ACT des Drac gagneraient à être étoffés ou renforcés dans une perspective de développement de la contractualisation et de soutien aux demandes des acteurs des territoires. Ce travail de proximité serait en effet plus intense si les conseillers à l'ACT pouvaient se consacrer à un seul département et non à deux comme c'est le plus souvent le cas.

## 2. Une fonction de synthèse de la contractualisation à créer au niveau de la direction des Drac

La situation la plus fréquente en Drac est un suivi des contrats directement par chaque conseiller en charge : les contrats EAC et culturels transversaux par les conseillers du pôle « action culturelle et territoriale » (ACT), les contrats VPAH par les référents VPAH du pôle « patrimoines » et les CTL et CDL par les conseillers « livre et lecture » du pôle « création et industries culturelles » avec, comme vu précédemment, des rapprochements de pôles qui conduisent à des synthèses partielles des contractualisations EAC, livre et lecture et de développement culturel.

Une fonction de synthèse devrait être mise en place au niveau des directions des Drac, afin qu'elles soient en mesure de présenter à leurs interlocuteurs des autres services de l'Etat et aux élus de leur territoire, une vision consolidée de la contractualisation culturelle dans toutes ses dimensions (EAC, développement culturel, livre et lecture et VPAH). C'est à ce niveau que des représentations cartographiques holistiques pourraient être développées. Cette fonction pourrait aussi servir d'interface avec les préfectures pour la prise en compte et la participation de la culture à l'élaboration des contrats intégrateurs, et plus généralement répondre à un besoin de gestion de la donnée en Drac.

Il serait opportun que les Drac publient annuellement un rapport présentant l'ensemble des contrats culturels de leur territoire, de façon intégrée et non par domaines. Ce document ferait unité et rendrait visibles les actions et dynamiques locales. La production de ce rapport devra aller de pair avec moins de demandes de remontée d'informations de la part de l'administration centrale, pour que cela reste soutenable pour les Drac.

**Recommandation N°9 : Assurer au niveau de la direction de chaque Drac une synthèse de l'ensemble de la contractualisation territoriale afin de donner une vision consolidée de tous les contrats noués à l'échelle de la région, quel que soit le domaine (responsabilité : Drac)**

## 3. Des contenus à harmoniser

Sans viser une uniformisation des contrats qui serait contradictoire avec l'idée même d'une adaptation à la réalité des territoires, des exemples et bonnes pratiques pourraient

être proposés par la DG2TDC aux Drac en matière de contrats transversaux, dans l'esprit du SLL qui, pour les contrats lecture, propose un sommaire type.

Des éléments incontournables, tels que des objectifs clairs, un plan d'action, une projection budgétaire sur la durée du contrat et des dispositifs d'évaluation pourraient être définis, de même qu'une réflexion sur la manière d'utiliser le référentiel des droits culturels comme approche méthodologique.

L'intégration des droits culturels dans la pratique professionnelle des Dracs demeurent très inégales, allant d'une très forte appropriation (pour certaines Drac les droits culturels constituent désormais une grille de réflexion quotidienne), à l'aveu d'une difficulté à mettre en œuvre de manière opérationnelle sur leur territoire ce que certains élus voient comme un concept, voire une idéologie. Sur ce point la DG2TDC pourrait favoriser l'échange de bonnes pratiques entre Drac et les actions de formation, comme celle qu'elle a proposée fin 2023 sur " Les projets culturels de territoire "<sup>78</sup> et qui sera reconduite en juillet 2025.

#### 4. Des bilans et des évaluations à renforcer

Certaines Drac reconnaissent que les temps programmatiques et la succession de lancement et de gestion de nouveaux dispositifs aspirent l'essentiel des travaux, laissant trop peu de place à la culture et aux méthodes d'évaluation. Les contrats font toutefois l'objets de temps d'échange chaque année avec les co-contractants au moment de la programmation financière de l'année N+1, avec un bilan plus précis à l'approche du terme d'un contrat pluriannuel.

Les conventions, qu'elles soient EAC, transversales ou VPAH, prévoient des bilans annuels des actions conduites qui se déroulent à l'occasion de temps bien définis dans les contrats (comités de pilotage, comités techniques). Ces bilans sont le plus souvent qualitatifs et constituent indéniablement des moments permettant à la convention de vivre et aux partenaires de se rencontrer et d'échanger sur les réussites et les progrès restant à accomplir.

Les conventions comportent également des indicateurs quantitatifs du type « nombre d'actions réalisées » et « nombre de personnes touchées ». Rien ne permet de dire qu'au sein d'une même Drac ces indicateurs sont définis de manière homogène, et *a fortiori* il est certain qu'il n'y a pas d'homogénéité entre les Drac.

La mission connaît la difficulté de cet exercice de quantification : un après-midi d'animation culturelle, doit-il compter pour « une action » au même titre qu'une résidence se déroulant sur une année complète ? Une personne participant à deux heures d'initiation d'une pratique artistique doit-elle être comptabilisée de la même manière qu'une autre qui suivrait un cours pendant toute l'année ?

Des formations méthodologiques pourraient être proposées aux conseillers des Drac en charge de contractualisation afin de les outiller pour aborder ces aspects quantitatifs qui peuvent notamment se résoudre en utilisant des unités de compte appropriées et standardisées, telles que « participant/heure » ou « participant/jour » et « action/jour ».

---

<sup>78</sup> Cette formation destinée aux conseillers ACT des DRAC et aux agents de la DG2TDC, a réuni 22 participants. Elle a été assurée par Culture-Co, avec l'apport de Julie Clain et Philippe Teillet.

Ces formations pourraient être dispensées sous l'égide du Secrétariat général, afin de faire progresser une culture commune de l'évaluation dans l'ensemble de l'écosystème ministériel.

L'harmonisation des bilans quantitatifs des conventions n'est cependant pas forcément à rechercher à tout prix. Il est normal qu'un contrat adapté à une situation territoriale donnée soit doté d'indicateurs de réussite qui lui soient propres. Il convient également d'avoir en tête que la convention passée avec une collectivité est davantage un outil permettant l'échange et le dialogue que l'énoncé d'engagements contractuels qui pourraient aboutir à la dénonciation du contrat s'ils n'étaient pas respectés.

En revanche, il serait important que les partenaires de chaque convention puissent définir des objectifs et se mettre d'accord sur une question aussi simple que : « Qu'est-ce qui permettra de dire que les objectifs de ce contrat sont atteints ? » Les réponses peuvent être variées : la fréquentation de la bibliothèque aura été multipliée par deux, tous les enfants de la commune bénéficieront d'une pratique artistique, etc.

Ce souhait des partenaires de se doter de leur propre grille d'évaluation progresse et les Drac signalent quelques départements très engagés sur ces questions (par exemple, dans la région AuRA : Ardèche, Drôme, Isère, Rhône, etc. : Cf. encadré ci-après), ce qui est bien en soi, mais est contradictoire avec l'idée d'indicateurs communs à toutes les conventions d'un même type.

#### *Exemples de dispositifs d'évaluation mis en place par les collectivités territoriales en AuRA*

Le laboratoire de l'EAC Ardèche-Drôme a mis au point un radar d'évaluation ; la Haute-Loire et le Puy-de-Dôme l'ont approfondi et transformé en boussole ; l'Isère a financé une étude sur l'évaluation des CTEAC. Ce département souhaite renouveler la démarche en 2026, en se faisant accompagner par une structure externe. Dans le Rhône, des outils d'évaluation communs au CTEAC/PLEAC du département ont été récemment mis en œuvre. Le Département a piloté la mise en place en se basant sur les outils quantitatifs élaborés en Isère et les différentes boussoles d'auto-évaluation. Plusieurs niveaux d'évaluation sont proposés : carte d'identité du territoire, données froides, bilan des actions de l'année, compilation des bilans pour les données quantitatives de l'évaluation finale, boussole d'auto-positionnement pour évaluation de la convention. Les données des EPCI sont entrées dans un logiciel spécifique au département du Rhône ce qui permet de les extraire, de faire des graphiques, de les partager. Ces outils sont testés depuis octobre auprès des CTEAC avec un engagement des services du département et de la Drac de les modifier s'ils sont trop chronophages ou non pertinents.

Source : *enquête mission auprès des Drac*

Si la culture de l'évaluation, avec l'énoncé d'objectifs en amont et la vérification de leur atteinte ou la nécessité de leur ajustement, doit être renforcée, il n'est pas souhaitable de standardiser au-delà du raisonnable des contrats qui doivent par nature être adaptés à chaque situation et appropriés par les partenaires.

Pour améliorer l'évaluation des contrats la mission recommande une approche pragmatique et progressive.

La première étape, incontournable pour pouvoir répondre au recensement annuel des contrats que la DG2TDC va mettre en place est de clarifier les indicateurs d'activités que chaque Drac devra suivre et faire remonter à l'administration centrale : nombre de conventions par grand type, budget mobilisé par la Drac et par les partenaires (pour pouvoir calculer l'effet levier), type de collectivités parties au contrat.

La deuxième étape sera d'avancer sur des critères de résultats qui seront à définir de manière concertée avec les Drac : nombre d'EPCI et de départements couverts par une

contractualisation par exemple, nombre d'habitants concernés par la contractualisation rapportés à la population totale, etc.

**Recommandation N°10 : Faire progresser la culture de l'évaluation en Drac en proposant des séminaires d'échange et de formation (responsabilité : DG2TDC avec la coopération des Drac)**

**Recommandation N°11 : Normaliser le suivi des conventions au sein de chaque Drac (responsabilité : DG2TDC en s'appuyant sur un groupe de travail composé de conseillers et de chefs de pôle à l'action culturelle et territoriale)**



## CONCLUSION

Le contrat a été l'instrument-socle du partenariat entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales et l'outil privilégié de la recherche d'équité entre les territoires. Il n'avait pourtant pas fait l'objet jusqu'ici d'une approche globale et exhaustive, permettant d'éclairer l'élaboration d'une stratégie en la matière.

La contractualisation culturelle territoriale est à l'intersection d'enjeux stratégiques et politiques.

Enjeu stratégique : la déconcentration des crédits, antienne continûment reprise par le ministère, n'est pas nécessairement un gage de territorialisation, si elle s'accompagne de consignes intangibles sur leur utilisation et se contente de reproduire l'approche en « silos » de ses services. Le contrat a ici tout son rôle à jouer : outil de territorialisation des politiques publiques et de dialogue stratégique avec les collectivités, il peut contribuer à la mise en dynamique des territoires.

Enjeu politique : l'asymétrie contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales, le premier conservant un pouvoir normatif - a été admise tant qu'existaient un consensus entre les partenaires sur l'utilité sociale de la culture et les objectifs de l'action culturelle. Elle est remise en cause aujourd'hui.

Alors que les collectivités, premiers financeurs de la culture, revendiquent une autonomie dans la conduite de leurs politiques culturelles et une place à la hauteur de leur contribution budgétaire, le modèle traditionnel de construction des contrats du ministère de la Culture, unilatéral et descendant, ne correspond plus à l'état réel des rapports de forces territoriaux. Le besoin de co-construction et de territorialisation qui s'exprime chez ses partenaires doit conduire le ministère à renoncer à la tentation de contrats peu négociés et peu territorialisés. Il doit aussi l'inciter à clarifier les rôles respectifs des services déconcentrés, qui doivent avoir la plus grande latitude pour dialoguer avec les représentants de leur territoire, et de l'administration centrale, qui doit se positionner de manière stratégique, sans ingérence, en privilégiant l'appui méthodologique aux Drac et la synthèse de leurs actions, pour les rendre visibles, les valoriser et obtenir les moyens humains et financiers nécessaires à leur mise en œuvre

La proposition, formulée dans ce rapport, de définir une stratégie ministérielle de contractualisation transversale et partenariale et d'aller vers la mise en œuvre d'un contrat territorial unique, permettrait non seulement d'élaborer des politiques adaptées à un territoire, mais aussi des politiques avec et pour un territoire, traitant par l'action culturelle des problématiques plus vastes comme la transition écologique, la revitalisation des centres bourgs ou le vieillissement démographique. Elle contribuerait ainsi, à travers un mode de construction renouvelé, à renforcer le service public de la culture, dans un contexte où les tensions budgétaires peuvent le fragiliser, donnant tout leur sens aux recommandations visant à renforcer le pilotage, le suivi et l'évaluation de la contractualisation territoriale.



## IV. LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### DELEGATION GENERALE A LA TRANSMISSION, AUX TERRITOIRES ET A LA DEMOCRATIE CULTURELLE (DG2TDC)

---

#### BERTRAND MUNIN

**Sous-direction de la participation à la vie culturelle**

Sous-directeur

#### ELISE HERMANN

**Département des territoires**

Cheffe du département

#### GUILLAUME JUIN

**Département des territoires**

Adjoint à la cheffe du département

#### ISABELLE JACQUOT-MARCHAND

**Sous-direction de la participation à la vie culturelle - Bureau des temps de la vie**

Cheffe de bureau

#### BASILE FRUMY

**Département des territoires - Pôle relation avec les collectivités**

Chargé de mission

#### PASCALE PETIT-JEAN

**Département des affaires générales**

Cheffe

#### FRANÇOISE BEYLARD

**Département des affaires générales**

Adjointe de la cheffe

### DIRECTION GENERALE A LA CREATION ARTISTIQUE (DGCA)

---

#### SOPHIE ZELLER

**Adjointe au directeur général**

#### JULIETTE MANT

**Conseillère spéciale du directeur général**

#### VERONIQUE EVANNO

**Cheffe de la délégation à la diffusion pluridisciplinaire et aux programmes transversaux**

#### CHRYSTEL MOREEL

**Déléguée adjointe à la musique**

### DEPARTEMENT DES ETUDES, DE LA PROSPECTIVE, DES STATISTIQUES ET DE LA DOCUMENTATION (DEPS)

---

#### EDWIGE MILLERY

**Pôle dynamiques territoriales de la Culture**

Chargée d'études

## **SERVICE DU NUMERIQUE (SNUM)**

---

### **NICOLAS JORON**

**Département de la stratégie et du pilotage du numérique**

Chef du Département

## **DIRECTION GENERALE DES PATRIMOINES ET DE L'ARCHITECTURE (DGPA)**

---

### **MAGALI PINON LECONTE**

**Sous-direction de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie**

Sous directrice

### **ISABELLE BOTTREAU**

**Sous-direction de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie**

**Bureau de la qualité de l'architecture et du paysage**

Chargée de mission « territorialisation de l'architecture » VPAH

## **DELEGATION À LA COORDINATION DE L'ACTION TERRITORIALE**

---

### **VIRGINIE THEVENIN**

**Déléguée à la coordination de l'action territoriale**

### **DAVID FLORSCH**

**Chargé de mission budget**

## **DIRECTION GENERALE DES MEDIAS ET DES INDUSTRIES CULTURELLES (DGMIC) – SERVICE DU LIVRE ET DE LA LECTURE (SLL)**

---

### **NICOLAS GEORGES**

**Directeur chargé du livre et de la lecture**

### **PIERRE MAINGUY**

**Directeur adjoint chargé du livre et de la lecture**

### **REMI GIMAZANE**

**Département de l'économie du livre**

Chef du département

### **HENRI D'ALMEIDA**

**Département de l'économie du livre - Bureau de la création et de la diffusion**

Chef de bureau

### **JEROME BELMON**

**Département des bibliothèques**

Chef du département

### **LUCIE DAUDIN**

**Département des bibliothèques - Bureau de la lecture publique**

Cheffe du bureau de la lecture publique

**OCTAVE DUREUIL****Département de la programmation, des réseaux et des territoires**

Adjoint au chef de département

**CHARLOTTE DE KERMEL****Département de la programmation, des réseaux et des territoires - Bureau des réseaux professionnels et de l'action territoriale**

Cheffe de bureau

**ELISE LANCHON****Département programmation, des réseaux et des territoires - Bureau des réseaux professionnels et de l'action territoriale**

Adjointe à la cheffe de bureau

**DIRECTION REGIONALE DES AFFAIRES CULTURELLES AUVERGNE-RHONE-ALPES**

---

**MARC DROUET****Directeur régional des affaires culturelles****FRANÇOIS MARIE****Directeur régional adjoint****ELISE ROCCAZ****Cheffe de cabinet****ODILE MALLET****Cheffe du service communication****JACQUELINE BROLL****Pôle action culturelle et territoriale**

Directrice du pôle

**NOËLLE DELCROIX****Pôle action culturelle et territoriale**

Conseillère

**EUGENIE BORDIER****Pôle action culturelle et territoriale**

Conseillère

**BRUNO GALLICE****Pôle action culturelle et territoriale**

Conseiller

**FLORIANE MERCIER****Pôle action culturelle et territoriale**

Conseillère

**GILLES SOUBIGOU****Pôle action culturelle et territoriale**

Conseiller action culturelle patrimoniale

**LYLA CHENITI****Pôle action culturelle et territoriale**

Instructrice

**LUC BERTHERAT****Pôle action culturelle et territoriale**

Gestionnaire instructeur

**AXELLE REDON****Pôle création, médias et industries culturelles**

Conseillère livre et lecture

**ANNE-MARIE BOYER****Pôle création, médias et industries culturelles**

Conseillère livre et lecture

**YOANN DEVUN****Pôle création, médias et industries culturelles**

Conseiller danse et cirque

**ORIDA MORSLI****Pôle action culturelle, création, industries culturelles**

Assistante conseillère cinéma

**CELINE GOTTEL****Pôle Création, Médias et Industries Culturelles**

Gestionnaire Création

**JEREMIE VILLAUME****Pôle création, médias et industries culturelles**

Conseiller pour le théâtre et les arts associés

**JOCELYNE DESPINASSE****Pôle création, médias et industries culturelles**

Coordinatrice administrative et financière

**SOPHIE ONIMUS-CARRIAS****Pôle architecture et patrimoines**

Conseillère musées

**ANAÏS VIENOT****Pôle architecture et patrimoines**

Conseillère

**ISABELLE ESCANDE****Bureau des licences entrepreneurs du spectacle**

Gestionnaire licences entrepreneurs de spectacle

**ARIANE NAEGELEN****Bureau des licences entrepreneurs du spectacle**

Instructrice

## DIRECTIONS REGIONALES DES AFFAIRES CULTURELLES - CHEFS DE POLE ACTION CULTURELLE ET TERRITORIALE

---

### **ANNIE ROGOW**

**Drac Bretagne**

Cheffe de pôle action culturelle et territoriale

### **NADIA INOUBLI**

**Drac Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Directrice adjointe pôle Création, Diffusion et Industries Culturelles

### **PIERRE-OLIVIER ROUSSET**

**Drac Bourgogne-Franche-Comté**

Chef de pôle Création, Industries et Action Culturelles

### **SOPHIE LECOINTE**

**Drac Nouvelle-Aquitaine**

Pôle démocratisation culturelle et action territoriale – chargée de mission

### **LAURE JOUBERT**

**Drac Pays-de-la-Loire**

Cheffe du service action culturelle

### **DAMIEN EUCHI**

**Drac Normandie**

Directeur adjoint pôle action culturelle et territoriale

### **CHARLOTTE KHERZANE**

**Drac Hauts-de-France**

Conseillère sectorielle, pôle public, territoires et industries culturelles

### **CHRISTOPHE LEMAIRE**

**Drac Ile-de-France**

Service régional populations, accompagnement, coopération et territoires – adjoint au chef de service

## ASSOCIATIONS D'ELUS

---

### **PIERRE-MARIE GEORGES**

**Association des Maires Ruraux de France (AMRF)**

Chargé de mission auprès du directeur – Responsable Stratégie et Pôle médias

### **FRANÇOIS DESCOEUR**

**Association des Maires Ruraux de France (AMRF)**

Membre du Conseil d'Administration de l'AMRF et référent culture - Maire de Anglards-de-Salers (15)

### **YANNICK GUILLO**

**Association des Maires Ruraux de France de Seine et Marne (AMRF77)**

Maire de Saint-Ouen-en-Brie (77) – Vice-Président de l'AMR77

### **NELLY JACQUEMOT**

**Association des Maires de France (AMF)**

Responsable du département action sociale, éducative, sportive et culturelle

## **MARIE-CLAIRE DECHAUX**

**AMF - Association des maires de l'Isère – Commission culture**

## **OLIVIER PEVERELLI**

**AMF**

Président de la commission culture et président de l'association des maires de l'Ardèche

## **SEBASTIEN TISON**

**France Urbaine**

Conseiller Culture, Numérique, Participation Citoyenne et Sport

## **NOEMIE PICARD**

**Fédération Nationale des Collectivités pour la Culture**

## **SEBASTIEN BAYETTE**

**Intercommunalités de France**

Relations institutionnelles – Responsable éditorial

## **GANESH PEDURANT**

**Régions de France**

Conseiller Outre-Mer et Compétences partagées (Culture, Sport, Jeunesse, Citoyenneté)

---

## **COLLECTIVITES TERRITORIALES**

### **MAGALI LONGOUR**

**Département de l'Isère**

Directrice adjointe de la culture et du patrimoine

### **CAMILLE SIMON**

**Département de l'Isère**

Chargée de projets Enseignements artistiques et Education culturelle

### **OLIVIER GRANDPRE**

**Caf de l'Isère**

Conseiller technique « cohésion sociale »

### **HENRI BAILE**

**Communauté de commune du Grésivaudan**

Président

### **FABIENNE TURPIN**

**Communauté de commune du Grésivaudan**

Directrice Générale Adjointe

### **ANNICK GUICHARD**

**Communauté de commune du Grésivaudan**

Vice-présidence Culture et patrimoine immatériel

### **GAËLLE BERTHOU-COCHET**

**Communauté de commune du Grésivaudan**

Directrice de la culture et du patrimoine culturel

**IOANNA ENESCU****Communauté de commune du Grésivaudan**

Chargée de mission EAC et projets culturels transversaux

**MICHEL ROTTERDAM****Département de l'Ardèche**

Direction Générale Attractivité – Direction Culture, Sport, Jeunesse, Vie associative – Service Culture et Jeunesse

**BEATRICE FOUR****Communauté de Commune ARCHE Agglo – Maire de Colombier-le-Vieux**

Elue Culture et Pôles multimédias

**JEAN-MARIE VINCENT****Communauté de Commune ARCHE Agglo**

Conseiller technique

---

**ORGANISATIONS INDEPENDANTES – ACTEURS CULTURELS**

---

**PATRICIA COLER****Ufisc (Union fédérale d'intervention des structures culturelles)**

Déléguée Générale

**ALBAN COGREL****Ufisc**

Chargé de coordination

**GREGOIRE PATEAU****Ufisc**

Chargé des dynamiques territoriales et de projets

**STEPHANE DELVALEE****Ufisc**

Coordinateur de la coopérative de compagnies et d'artistes Trib'Alt et membre du CA du Centre International de Théâtre Itinérant (CITI)

**VINCENT GUILLO****Observatoire des Politiques Culturelles**

Co-directeur



## V. GLOSSAIRE

TERMES	DEFINITIONS
ACV	Action cœur de ville
ADF	Assemblée des départements de France
AMF	Association des maires de France
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
CDN	Centre dramatique national
CGEAC	Contrat général d'éducation artistique et culturelle
CLEA	Contrat local d'éducation artistique
CTEAC	Contrat territorial pour l'éducation artistique et culturelle
CDL	Contrat départemental lecture
CTC	Conseil national des territoires pour la culture
CTL	Contrat territoire lecture
CRTE	Contrat pour la réussite de la transition écologique
DCAT	Délégation à la coordination de l'action territoriale
DGCA	Direction générale de la création artistique
DG2TDC	Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle
DGMIC	Direction générale des médias et des industries culturelles
DGPA	Direction générale des patrimoines et de l'architecture
Drac	Direction régionale des affaires culturelles
EAC	Éducation artistique et culturelle
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FNCC	Fédération nationale des collectivités pour la culture
OPC	Observatoire des politiques culturelles
ORC	Outil de recensement des contractualisations
PAP	Projet annuel de performance
PCT	Projet culturel de territoire

---

<b>PVD</b>	Petites villes de demain
<b>SLL</b>	Service du livre et de la lecture
<b>SNA</b>	Stratégie nationale pour l'architecture
<b>SNUM</b>	Service du numérique
<b>UFISC</b>	Union fédérale d'intervention des structures culturelles
<b>VPAH</b>	Ville et pays d'art et d'histoire

---

## **LISTE DES ANNEXES**

ANNEXE 1 :	LES GRANDES ETAPES DE LA CONTRACTUALISATION CULTURELLE TERRITORIALE DEPUIS 1960 .....	77
ANNEXE 2 :	SOURCE JURIDIQUE DES CONTRATS .....	85
ANNEXE 3 :	BASES DE DONNEES DE LA CONTRATUALISATION .....	95
ANNEXE 4 :	ORGANISATION DES DRAC EN MATIERE D'ACTION CULTURELLE ET TERRITORIALE .....	99



## ANNEXE 1 : LES GRANDES ETAPES DE LA CONTRACTUALISATION CULTURELLE TERRITORIALE DEPUIS 1960

### A. La contractualisation culturelle territoriale a connu un important développement après la décentralisation

1. La contractualisation, pilier du modèle de gouvernance culturelle partagée mis en œuvre depuis les années 1960, a connu une impulsion décisive grâce à la décentralisation. Le ministère de la Culture, tout en s'inscrivant dans la stratégie générale de l'Etat en matière de contractualisation territoriale, n'a pas hésité à jouer sa propre partition.

1) La culture s'est inscrite dans le mouvement général de contractualisation des politiques publiques dans les années 1960 et 1970

Le développement de la contractualisation culturelle territoriale avant la décentralisation<sup>79</sup> résulte de deux éléments : la volonté de concertation avec les collectivités territoriales, le rapprochement des enjeux des territoires par la déconcentration.

#### a. La volonté de développer la concertation avec les collectivités territoriales

Dès les années 1960, la contractualisation est mobilisée pour répondre aux besoins d'équipement des collectivités territoriales, à travers les contrats de plan.

Le ministère de la Culture s'associe à l'effort de modernisation, d'aménagement du territoire et de développement urbain.

André Malraux, ministre des affaires culturelles en 1959, associe les collectivités territoriales à la planification<sup>80</sup> et noue avec elles des partenariats directs : création à partir de 1961, des Maisons de la culture, matrices des futures Scènes nationales, mise en œuvre du plan Landowski<sup>81</sup> pour la musique.

Dans les années 1970, la contractualisation incarne la dynamique de concertation voulue par le Gouvernement : contrats de villes moyenne en 1973, contrats de pays en 1975. La présence de la culture dans ces contrats se manifeste essentiellement dans le domaine de la protection du patrimoine monumental et urbain.

Le rapport « Vivre ensemble » d'Olivier Guichard en 1976 fait le constat d'un Etat hypertrophié, que la recherche d'efficacité devrait conduire à confier davantage de responsabilités aux collectivités territoriales<sup>82</sup>.

Le ministère de la Culture, en écho à cette volonté gouvernementale, développe la coopération avec les collectivités territoriales.

---

<sup>79</sup> La contractualisation mise en œuvre dans le cadre de la politique de « décentralisation dramatique » à partir de 1946, ne concernait pas les collectivités territoriales, mais seulement l'Etat et les directeurs des structures concernées (cf. *infra* I.B.1).

<sup>80</sup> IVe Plan (1962-1965) et Ve Plan (1966-1970).

<sup>81</sup> Le plan de Marcel Landowski (« Plan de 10 ans pour l'organisation des structures musicales françaises » du 22 juillet 1969) visait à rendre la musique accessible à tous, en dotant chaque région d'un orchestre, d'un opéra et d'un conservatoire national.

<sup>82</sup> « La situation d'aujourd'hui, c'est d'abord un Etat qui a absorbé en lui presque toute la substance administrative... L'Etat en effet s'est englué dans le quotidien. Il n'a souvent ni le temps ni le recul suffisant pour jouer le jeu que la collectivité attend de lui : surveiller les grands équilibres, poser les règles de la vie en société, en contrôler le respect. En revanche, il s'est substitué au rôle normal des collectivités locales. »

Sous le ministère de Jacques Duhamel, est mis en place le Fonds d'intervention culturel (FIC), qui est à la fois un budget interministériel rattaché au Premier Ministre et un détecteur d'actions innovantes.

Les Chartes culturelles - conçues en 1971 par Jacques Duhamel et mises en œuvre sous le ministère de Michel Guy à partir de 1975 - sont des outils de globalisation des politiques publiques de la culture. Elles visent à mettre en œuvre une stratégie globale d'action culturelle régionale, fondée sur une étude conjointe des besoins culturels exprimés par les collectivités territoriales et aboutissant à une programmation plus cohérence des équipements culturels. Cette politique, dotée de moyens limités, aura des résultats modestes : 27 chartes seront signées avec des villes<sup>83</sup>, des régions, des départements et des syndicats mixtes.

#### b. La déconcentration, prélude à la contractualisation

Françoise Giroud, alors secrétaire d'État à la Culture, institue en 1977 dans chaque région un directeur régional des affaires culturelles chargé de la mise en œuvre de la politique culturelle du gouvernement. La direction régionale des affaires culturelles (Drac) a pour mission de conduire la politique culturelle de l'État dans la région et les départements qui la composent, dans les différents domaines d'action du ministère.

Ce rapprochement du ministère de la Culture des enjeux des territoires va favoriser la contractualisation.

### 2) La forte impulsion de la décentralisation

D'abord liée aux transferts de compétences issus des lois de décentralisation, la contractualisation culturelle s'est ensuite inscrite dans la recherche d'une politique globale, pluraliste et territorialisée.

#### a. L'accompagnement des transferts de compétences culturelles

La loi du 22 juillet 1983 organise les transferts de compétences culturelles aux collectivités territoriales dans trois domaines :

- les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique, qui relèvent désormais de l'initiative et de la responsabilité de chaque niveau de collectivités territoriales<sup>84</sup> ;
  - les bibliothèques municipales, dorénavant organisées et financées par les communes. Leur activité reste cependant soumise au contrôle technique de l'Etat<sup>85</sup> ; la responsabilité des bibliothèques centrales de prêt est confiée aux départements ;
  - l'essentiel des compétences en matière d'archives sont transférées aux départements<sup>86</sup>.
- La mise en œuvre de ces transferts de compétences nécessite un accompagnement contractuel, notamment pour régler les questions relatives au financement, à la gestion des personnels, au contrôle scientifique, technique et pédagogique.

---

<sup>83</sup> Essentiellement des capitales régionales comme Grenoble, Strasbourg, Angers, Lyon, Toulouse, Bordeaux.

<sup>84</sup> La compétence de l'Etat demeure totale dans le domaine de l'enseignement général.

<sup>85</sup> La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 créera une nouvelle catégorie de bibliothèque municipale : les bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR).

<sup>86</sup> Les communes et les régions étant propriétaires de leurs archives et pouvant les conserver elles-mêmes, sauf exceptions législatives concernant les archives des communes.

## b. La recherche d'une contractualisation territoriale globale

Parallèlement au déploiement des conventions de développement culturel, plusieurs évolutions au sein du ministère de la Culture favorisent la mise en œuvre d'une politique contractuelle globale, pluraliste et territorialisée.

### *Le déploiement des conventions de développement culturel*

Héritière des Chartes culturelles, les conventions de développement culturel constituent à la fois un outil d'aménagement du territoire et un moyen de stimulation des collectivités territoriales.

Elles affichent un important bilan quantitatif avec la signature, entre 1982 et 1991, de 1200 conventions avec 500 communes, 50 syndicats de communes, 80 départements, une dizaine de régions<sup>87</sup>. D'abord signées par les services centraux du ministère de la Culture, elles sont déconcentrées à partir de 1985 et placées sous la responsabilité des Drac.

Les conventions de développement culturel sont au service des politiques sectorielles (lecture, patrimoine, formation, développement social des quartiers, développement rural...) mais ont aussi des objectifs transversaux : inciter les collectivités à faire plus pour la culture, renforcer la cohérence des interventions de l'Etat, corriger les déséquilibres géographiques et sociaux, aménager le territoire.

Au fil du temps, les objectifs assignés par le ministère à ces conventions évoluent :

- de 1982 à 1985, il s'agit d'accompagner la décentralisation, d'aider les collectivités territoriales à définir un projet culturel, de gagner de nouvelles villes à la culture ;
- de 1986 à 1988, des priorités sectorielles sont énoncées : patrimoine, enseignements artistiques ;
- de 1989 à 1993, sont mis à l'agenda ministériel la lutte contre les inégalités culturelles, l'aménagement du territoire, l'augmentation de l'impact des actions artistiques, la mobilisation d'autres sources de financement.

### *La mise recherche d'une politique contractuelle globale, pluraliste et territorialisée*

Elle est favorisée par trois évolutions :

- l'affirmation progressive d'une logique de « développement culturel »<sup>88</sup> face à celle « d'affaires culturelles » conduit à rechercher la voie d'une politique globale ;
- le dépassement de la notion de démocratisation au profit de celle de démocratie culturelle<sup>89</sup> favorise une politique pluraliste et territorialisée ;

---

<sup>87</sup> Voir *Développement culturel*, n°98, février 1993, *Département des études et de la prospective*, Ministère de la Culture.

<sup>88</sup> Logique que le poète Pierre Emmanuel, président de la commission de la culture du Vle Plan, précise ainsi dans son livre-programme (*Pour une politique de la culture*, Seuil, 1971) : « le concept d'une politique globale de la culture intégrée au développement d'ensemble du pays et lui donnant sa plus haute signification s'est substitué à la notion d'Affaires culturelles, notion fragmentée, sectorielle, coiffant de manière arbitraire des activités presque uniquement artistiques ou liées à l'art, gérées chacune séparément et tenues toutes pour marginales et comme surérogatoires par rapport aux fonctions utiles à la nation ».

<sup>89</sup> Voir, par exemple, la déclaration finale du projet « culture et régions » du Conseil de l'Europe (Florence, 1987), qui affirme : « Il s'agit d'offrir à chacun le développement et le plein exercice de la capacité de création, d'expression et de communication en vue de donner une qualité culturelle à tous les aspects de la vie en société ». En ce sens, la culture est une « démocratie à mettre en marche (...) La démocratie culturelle porte donc un intérêt particulier aux différences, et les cultures y sont envisagées d'emblée sur le mode du lien social et d'une fête permanente. Les principes de cette démocratie culturelle sont à rechercher parmi les notions de métissage, de solidarité, de multiculturalisme, d'affirmation de la part créative de l'individu, d'abolition des barrières entre professionnels et amateurs », cité dans la note du Comité d'Histoire du

- après l'arrivée de Jack Lang à la tête du ministère, la politique d'action culturelle privilégie trois cibles, constituant autant de potentiels de contractualisation<sup>90</sup> : les catégories de populations (jeunes, femmes, personnes âgées, populations immigrées...) ; les lieux où pourront être développées de nouvelles formes de pratiques culturelles (entreprises, hôpitaux, prisons, banlieues, monde rural...) ; les cultures spécifiques (cultures régionales, culture populaire, culture scientifique et technique).

## 2. L'extension du domaine du contrat

Les avantages du contrat - facilité de recours, capacité à répondre à une diversité d'objectifs - ont favorisé son extension à de nombreux domaines de l'action culturelle.

1) Un mode d'action peu contraignant qui laisse une grande autonomie à l'Etat et permet de répondre à une diversité d'objectifs

a. Un cadre juridique peu contraignant qui laisse une grande autonomie à l'Etat<sup>91</sup>

Le Conseil constitutionnel reconnaît une valeur constitutionnelle à la liberté contractuelle des collectivités territoriales, en tant qu'elle découle des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>92</sup>.

Les contractualisations publiques présentent un certain caractère obligatoire, même si l'on ne peut transposer en droit public les dispositions de l'article 1134 du Code civil, aux termes duquel « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

Ce caractère obligatoire est cependant relatif : il ne peut porter atteinte aux compétences du législateur<sup>93</sup> ; par ailleurs, les collectivités territoriales sont soumises au principe de mutabilité des contrats administratifs, qui accorde à l'administration un pouvoir de modification unilatérale du contrat pour des motifs d'intérêt général.

Une partie de la doctrine considère que, loin d'assurer la promotion d'une coopération volontaire entre administrations nationales et locales, la pratique française de la contractualisation en fait un levier pour l'Etat, venant compléter d'autres instruments, tels les pouvoirs législatif et fiscal dont il détient le monopole. Comme l'observe l'universitaire Jean-François Brisson, « la force de l'Etat contractant est de pouvoir articuler le contrat sur son pouvoir normatif<sup>94</sup> ».

b. Un mode d'action qui permet de répondre à une diversité d'objectifs

Les objectifs poursuivis par la contractualisation peuvent être d'une grande diversité. Outre les contrats réglant les transferts et délégations de compétences, la Cour des

---

ministère de la Culture, « La démocratisation culturelle dans tous ses états », 28 avril 2011, révisé juillet 2012.

<sup>90</sup> Cf. note du Comité d'Histoire du ministère de la Culture, « La démocratisation culturelle dans tous ses états », op. cit.

<sup>91</sup> Cf. Annexe 2 - Source juridique des contrats.

<sup>92</sup> « Article 4 : La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

Article 16 : Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. »

<sup>93</sup> Le Conseil constitutionnel considère que les stipulations d'un contrat « qui ont force obligatoire dans le cadre contractuel ne sauraient... avoir ni pour objet ni pour effet d'affecter l'exercice de la compétence du législateur » (Décision n° 83-160 DC 19 juillet 1983, considérant 14). La capacité du législateur à porter atteinte aux contrats est cependant encadrée : elle doit être justifiée par des motifs d'intérêt général (Cf. notamment Décision n° 2002-465 DC 13 janvier 2003, considérant 4).

<sup>94</sup> Jean-François Brisson, "Décentralisation et contractualisation", AJDA, 2019 p. 2435.

comptes<sup>95</sup> distingue cinq types de contrats entre l'État et les collectivités en fonction de leurs finalités, parfois multiples :

- objectif programmatique (notamment dans le domaine de l'aménagement et du développement des territoires) ;
- dispositifs contractuels propres à certaines politiques sectorielles ou transversales (contrats de ville, contrats locaux de sécurité...) ;
- programmes visant à répondre à des enjeux propres à certains types de collectivités (programmes pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires) ;
- volonté d'adapter l'action de l'Etat aux spécificités des territoires (contrats de convergence et de transformation qui sont les pendants pour l'outremer des CPER, contrats de plan interrégionaux de fleuves et massifs, contrat d'action publique pour la Bretagne, plan littoral 21, contrats de développement territorial, plan « Marseille en Grand »...) ;
- volonté de l'État de prolonger son intervention dans des domaines pour lesquels il n'a plus la compétence ou les équipes nécessaires à la mise en œuvre d'orientations nationales, notamment dans le domaine social.

## 2) Le fort développement de contractualisation culturelle

Il résulte d'un double mouvement d'extension du contrat à de nombreux domaines de l'action publique qui, bien que non spécifiquement culturels, peuvent avoir un volet culturel, mais aussi de la création de dispositifs propres au ministère de la Culture.

a. Un recours intensif au contrat dans de nombreux domaines non spécifiquement culturel de l'action publique, mais qui peuvent avoir un volet culturel

Les années 1960 et 1970 avaient vu le développement du contrat dans une logique d'équipement<sup>96</sup> et d'aménagement du territoire<sup>97</sup>.

La remise en cause de la décision unilatérale de l'Etat par la décentralisation, tout comme la recherche d'efficacité de l'action publique, ont conduit à développer la contractualisation dans les domaines où elle n'est pas interdite, favorisant un recours intensif au contrat dans de nombreux secteurs :

- aménagement du territoire<sup>98</sup> ;
- politique de la ville<sup>99</sup> ;
- innovation, transition écologique et cohésion territoriale<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> Cour des comptes, *Rapport public 2023, « Chapitre IV - La contractualisation : un mode d'action publique incontournable, une efficience à renforcer »*.

<sup>96</sup> Convention de zone d'aménagement concertée (ZAC) en 1966, Contrats de plan entre l'Etat et les communautés urbaines (1970-1975).

<sup>97</sup> Contrats de villes moyennes (1973-1978), Contrats de pays (1975-1982).

<sup>98</sup> Charte intercommunale de développement et d'Aménagement (1983), Convention triennale de ville nouvelle (1983), Contrat de pays (dans le cadre des CPER 2000-2006), Contrat de développement territorial (2010), Pactes territoriaux (Ardennes, Creuse...à partir de 2018).

<sup>99</sup> Contrats Habitat et vie sociale (1977-1983), Conventions de développement social des quartiers (1984), Programme d'aménagement concerté du territoire (1989), Convention de quartier (1989), Convention ville-habitat (1989), Contrats de ville expérimentaux (1989), Contrats de ville (1994), Grands projets urbains (1994), Grand projet de ville (2000), Opération de renouvellement urbain (dans le cadre des CPER 2000-2006), Contrat urbain de cohésion sociale (2007-2014).

<sup>100</sup> Pacte métropolitain d'innovation (2016) ; Contrat de transition écologique (2018) ; Pacte d'accessibilité et de mobilité (2019) ; Contrat de réciprocité ville-campagne (2015) ; Contrat de ruralité (2017) ; Contrat

Ces contrats peuvent avoir un volet culturel ; ils viennent alors grossir le champ des contractualisations suivies par les Drac.

b. Le développement des dispositifs contractuels propres au ministère de la Culture

Après les Chartes culturelles dans les années 1970 et les conventions de développement culturel dans les années 1980 (cf. supra), le ministère de la Culture développe des conventionnements spécifiques :

- Plan de développement de la lecture publique (1982) ;
- Protocole d'action Culture-Education (1983) ;
- Villes et pays d'art et d'histoire (1985) ;
- Contrats ville-enfant (1990) et contrats d'aménagement du temps de l'enfant (1989).

Dans les années 1990, le budget du ministère de la Culture, lesté par la charge des grands travaux, stagne et le dispositif des conventions de développement culturel s'essouffle, ce qui entraîne un développement des contrats sectoriels :

- Convention cinéma<sup>101</sup> (1989) ;
- Conventions ville-arts plastiques (1991) ;
- Contrats ville-lecture (1991).

Dans le domaine des enseignements artistiques, le protocole d'accord de 1993 entre les ministres de l'Éducation, de la Culture et de la Jeunesse et des Sports instaure les Plans locaux pour l'éducation artistique et les contrats locaux pour l'éducation artistique.

Le tournant du siècle s'ouvre sur une nouvelle phase de production législative, avec la loi Voynet<sup>102</sup> sur les territoires de projet, la loi Chevènement<sup>103</sup> sur la coopération intercommunale, complétée par la loi « SRU<sup>104</sup> » (solidarité et renouvellement urbain), qui donneront naissance aux contrats de pays et aux contrats d'agglomération.

Le ministère de la Culture créé un nouveau type de conventions : les protocoles de décentralisation (2002), afin d'expérimenter de nouveaux partages de responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales dans les domaines du patrimoine et des enseignements artistiques.

Le Plan de cinq ans pour l'éducation artistique (2000) donne naissance aux classes à PAC (projet artistique et culturel).

Les années 2010 voient se développer les recompositions territoriales et s'amplifier la contractualisation dans les domaines de la lecture et de l'EAC.

La réforme territoriale mise en œuvre à travers le vote, entre 2014 et 2017, de quatre lois territoriales<sup>105</sup>, modifie profondément le paysage territorial français.

---

de cohésion territoriale (2021) ; Contrats de relance de la transition écologique (2021) ; Contrat d'action publique pour la Bretagne (2019) ; Programmes pilotés par l'ANCT (Action Cœur de ville depuis 2018, Territoires d'industrie depuis 2018, Petites villes de demain depuis 2020).

<sup>101</sup> Opérations école, collège et lycéens au cinéma.

<sup>102</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire n° 99-553 du 25 juin 1999.

<sup>103</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

<sup>104</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

<sup>105</sup> Ces quatre lois territoriales sont les suivantes :

- loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam) ;

En particulier, la loi NOTRe redessine la carte des intercommunalités, en imposant notamment d'opérer les regroupements nécessaires pour que chacune atteigne le seuil de 15.000 habitants, les seules dérogations possibles (mais avec un plancher à 5.000 habitants) concernant les espaces du territoire les moins denses démographiquement.

La clause de compétence générale<sup>106</sup> en matière culturelle, qui avait été supprimée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, a été rétablie par la loi MAPTAM, avant d'être de nouveau supprimée par la loi NOTRe, mais avec une exception pour la culture<sup>107</sup>. Celle-ci est devenue une compétence facultative, ce qui dans une période de restriction budgétaire, est un facteur de fragilité.

La contractualisation territoriale du ministère de la culture se déploie essentiellement dans deux domaines : la lecture et l'éducation artistique et culturelle.

Les contrats territoire-lecture (puis les contrats départementaux lecture) sont lancés en 2010 dans le cadre des 14 propositions pour le développement de la lecture du ministre Frédéric Mitterrand.

La politique d'éducation artistique et culturelle connaît un important déploiement à partir de 2013, dans la dynamique de la loi de 2013 pour la refondation de l'école de la République<sup>108</sup> et de la mise place du parcours d'éducation culturelle et artistique<sup>109</sup>.

Elle s'élargit progressivement à l'éducation sur tous les temps de l'enfant (temps scolaire, périscolaire et extra-scolaire) et tout au long de la vie, ciblant également certains territoires et certains publics.

Outre ces deux domaines, signalons également, dans le domaine du spectacle vivant, la création par la ministre de la culture Aurélie Filippetti en 2014, d'un « *pacte culturel* » entre l'Etat et les représentants des collectivités territoriales, qui vise à « *répondre aux inquiétudes des acteurs culturels* » sur les baisses de dotations budgétaires. Peu de pactes culturels seront signés.

Ces dernières années, de nouveaux types de contrats ont été créés à l'initiative des Drac afin de mettre en œuvre leurs stratégies territoriales : Contrat culture ruralité dans la région Hauts-de-France (2019), Contrat territoire enfance jeunesse en Normandie (2020), Pacte culturel de territoire en Bretagne (2022), Contrat « Vers un projet culturel de territoire » en Auvergne-Rhône-Alpes (2024).

#### Les contrats culturels territoriaux mis en œuvre depuis 1981

Convention de développement culturel (1981)

Plan de développement de la lecture publique (1982)

Protocole d'action Culture-Éducation (1983)

Villes et pays d'art et d'histoire (1985)

- loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;

- loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) ;  
- loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

<sup>106</sup> Cette compétence générale signifie que la loi, à quelques exceptions près, ne fixe pas de compétences spécifiques pour les collectivités et que la mise en œuvre d'une politique publique de la culture au sein d'une collectivité locale relève uniquement de la volonté politique.

<sup>107</sup> Ainsi que pour le sport, le tourisme, l'éducation populaire et les langues régionales.

<sup>108</sup> LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

<sup>109</sup> Par la circulaire n° 2013-073 du 3 mai 2013 sur le parcours EAC.

Contrats d'aménagement du temps de l'enfant (1989)  
Convention cinéma (1989)  
Contrats ville-enfant (1990)  
Conventions ville-arts plastiques (1991)  
Contrats ville-lecture (1991)  
Contrats locaux d'éducation artistique (1993)  
Protocoles de décentralisation (2002)  
Contrat territoire-lecture (2010)  
Contrat territorial pour l'éducation artistique et culturelle (2013)  
Contrat de filière (2012)  
Pacte culturel (2014)  
Contrat culture ruralité (2019)  
Cités éducatives (2019)  
Contrat territoire enfance jeunesse (2020)  
Pacte culturel de territoire (2022)  
Contrat Vers un projet culturel de territoire (2024)

Au terme de ce rapide survol de soixante ans de contractualisation culturelle entre l'Etat et les collectivités territoriales, le sentiment qui ressort, comme l'indique Pierre Moulinier, « est souvent exprimé en trois mots : complexité, manque de lisibilité, lourdeur. Les dispositifs se succèdent, se surajoutent, se démultiplient <sup>110</sup> ».

Au-delà, la politique de contractualisation territoriale du ministère de la culture revêt deux caractéristiques essentielles : elle reste très largement sectorielle, en dépit des tentatives de mettre en œuvre des approches transversales, comme les conventions de développement culturel ; elle est le plus souvent descendante et très rarement co-construite avec les collectivités territoriales partenaires.

---

<sup>110</sup> Pierre Moulinier, « Naissance et développement du partenariat contractuel dans le domaine culturel », pp. 47-92, in. *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, op. cit.

## ANNEXE 2 : SOURCE JURIDIQUE DES CONTRATS

### I. CONTRATS NON SPECIFIQUEMENT CULTURELS

#### CRTE : contrat pour la réussite de la transition écologique

<b>Description</b>	Lancés par le Gouvernement en novembre 2020, les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ont été rebaptisés en 2023 Contrats pour la réussite de la transition écologique, dans le contexte de la territorialisation de la planification écologique.
<b>Objectifs</b>	Le CRTE vise à faciliter la cohérence, la transversalité et l'opérationnalité des actions prévues pour traduire les ambitions de transition écologique, de développement économique et de cohésion territoriale de ces territoires. Il vise également à simplifier les démarches contractuelles existantes entre l'Etat et les collectivités signataires, notamment en intégrant les contrats de transition écologique (CTE).
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p>Article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales : cet article encadre les contrats de cohésion territoriale, offrant une base légale aux CRTE en tant qu'outils de coordination de l'action publique.</p> <p>Circulaire du Premier Ministre n°6231/SG du <u>20 novembre 2020</u> relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique</p> <p>Circulaire de la Première Ministre n°6420/SG du relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique</p> <p>Instruction du 30 avril 2024 du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, de la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministre de la Transition écologique et n°6420/SG du 29 septembre 2023 de la Première ministre relative à la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique, dans la continuité de la circulaire de 2023, visant à enclencher la seconde phase des contrats pour accélérer la concrétisation des projets locaux dont ceux issus des travaux de territorialisation de la planification écologique.</p>

#### Programmes Nationaux Pilotés par l'ANCT

<b>Description</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le programme Action cœur de ville (ACV) vise à améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire.</li> <li>Le programme Petites Villes de Demain (PWD) vise à améliorer la qualité de vie des habitants des petites</li> </ul>
--------------------	--

	communes et des territoires alentours, en accompagnant les collectivités dans des trajectoires dynamiques et engagés dans la transition écologique.
<b>Objectifs</b>	<p><b>ACV</b> : vise à accompagner les villes pour relever le défi de la transition écologique, mais aussi à revitaliser prioritairement leur centre-ville afin d'y (re)mettre habitants et activités dans un cadre de vie accueillant, agréable et inclusif. Ce programme vise également à activer le passage à l'opérationnel des actions, en apportant aux villes l'accompagnement nécessaire à la mise en œuvre de projets transversaux plus complexes et des financements adaptés.</p> <p><b>PVD</b> : vise à renforcer la capacité d'action et d'ingénierie de petites communes pour conduire des projets de revitalisation sur le long terme. Axé sur des thématiques comme l'habitat, la transition écologique, et l'attractivité locale, le programme met à disposition des moyens techniques et financiers, ainsi que des expertises locales, grâce à l'ANCT, pour favoriser un développement durable et inclusif des petites centralités.</p>
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p><b>ACV</b> : Création de l'opération de revitalisation de territoire (ORT) par la Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) - Chapitre 1<sup>er</sup> : revitalisation des centres-villes - Articles 157</p> <p><b>ACV</b> : <a href="#">Instruction aux préfets visant à présenter les principes du programme « Action Cœur de ville », exposé les 14 et 15 décembre 2017</a> par le Premier ministre et le ministre de la Cohésion des territoires, et les modalités de recensement des villes éligibles au programme</p> <p><b>PVD</b> : <a href="#">Instruction du 24 mai 2023</a> relative au renforcement de l'impact du programme dans tous les territoires en 2023</p>

## Contrat de Ville

<b>Description</b>	Un contrat de ville intégrant des volets culturels est un partenariat entre l'État, les collectivités territoriales et divers acteurs locaux pour réduire les inégalités sociales et territoriales dans les quartiers prioritaires, en mobilisant la culture comme levier de cohésion sociale et de développement.
<b>Objectifs</b>	Il vise à favoriser l'accès à la culture pour tous, soutenir l'éducation artistique et culturelle, valoriser le patrimoine local, et accompagner les initiatives culturelles locales. Ces volets culturels, intégrés de manière transversale aux contrats de ville, impliquent une co-construction avec les habitants et les partenaires culturels pour renforcer l'identité des territoires et promouvoir l'inclusion sociale.

<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p><a href="#"><u>Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine n°2014-173 du 21 février 2014</u></a> dite loi « Lamy ». Elle met en œuvre une réforme du cadre de la politique de la ville pour concentrer les moyens vers les territoires les plus en difficulté et met en place les contrats de ville à l'échelle intercommunale.</p> <p><a href="#"><u>Convention Triennale d'objectifs Culture-Ville 2016-2020</u></a></p> <p><a href="#"><u>Circulaire du 21 mai 2015</u></a> portant instruction relative à l'intégration des enjeux culturels au sein des contrats de ville : l'accent sur l'éducation artistique et culturelle, le soutien aux acteurs culturels locaux et la participation des habitants</p> <p><a href="#"><u>Circulaire du 31 août 2023</u></a> relative à l'élaboration des contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains, fixant les modalités calendaires et méthodologiques d'élaboration de la nouvelle génération 2024-2030 des contrats de ville dans les départements métropolitains.</p>
-------------------------------	--

## II. CONTRATS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

### A. Conventions Interministérielles

#### Convention Culture Justice

<b>Description</b>	<p>La convention Culture-Justice interministérielle vise à promouvoir l'accès à la culture pour les personnes sous main de justice. Elle encourage la mise en œuvre d'actions culturelles dans les établissements pénitentiaires, centres éducatifs fermés, et structures de la protection judiciaire de la jeunesse.</p>
<b>Objectifs</b>	<p>L'objectif est de favoriser la réinsertion sociale et professionnelle des détenus et des jeunes sous protection judiciaire.</p>
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p>Loi d'orientation n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, dont l'article prévoit que « l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs, constitue un objectif national »</p> <p>Article D. 518 du Code de procédure pénale relatif au régime de détention des mineurs qui prévoit que le mineur détenu doit avoir « accès à des activités socioculturelles et sportives ou de détente adaptées à son âge » ;</p> <p>Articles D. 443 à D. 449-1 du Code de procédure pénale qui prévoient l'accès des personnes détenues aux activités culturelles et socioculturelles.</p> <p>Protocoles Culture-Justice du 25 janvier 1986, <a href="#"><u>du 15 janvier 1990</u></a> et du 30 mars 2009</p>

	<p><a href="#"><u>Circulaire</u></a> n° 2012/007 <a href="#"><u>du 3 mai 2012</u></a> relative à la mise en œuvre des projets culturels destinés aux personnes placées sous-main de justice et aux mineurs sous protection judiciaire</p>
--	---

### Convention Culture Handicap

<b>Description</b>	La convention interministérielle <b>Culture-Handicap</b> , vise à garantir l'accès à la culture pour les personnes en situation de handicap.
<b>Objectifs Poursuivis</b>	Elle favorise la création, l'adaptation et la diffusion d'œuvres culturelles et artistiques accessibles, tout en renforçant la participation active des personnes handicapées aux pratiques culturelles. Elle promeut aussi la formation des professionnels pour intégrer l'inclusion dans leurs démarches.
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p>Loi Handicap de 2005 : Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées</p> <p><a href="#"><u>Convention Culture-Handicap du 1<sup>er</sup> juin 2006</u></a> - Objectifs : développer les jumelages entre institutions médico-sociales et équipements culturels, chacun s'accompagnant de la désignation d'un référent culture au sein ou auprès de l'institution médico-sociale concernée.</p> <p>Conventions suivantes (2007, 2011, 2016, 2022) : Mise à jour des engagements, des priorités et des moyens d'action en faveur de l'accès à la culture pour les personnes en situation de handicap.</p>

### Convention Culture Santé

<b>Description</b>	La convention <b>Culture-Santé</b> associe le ministère de la Culture et le ministère de la Santé pour intégrer les pratiques artistiques et culturelles dans les établissements de santé et médico-sociaux.
<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Améliorer la qualité de vie des patients, des résidents et du personnel soignant, en valorisant le rôle de l'art et de la culture dans le bien-être, l'accompagnement thérapeutique et la cohésion sociale ;</li> <li>- Favoriser la présence des artistes dans les structures de soins.</li> </ul>
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p>Loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires du 21 juillet 2009 intégrant la culture comme une des dimensions du système de santé en invitant les ARS à favoriser le développement d'une démarche culturelle et en énonçant la présence d'un volet social et culturel dans les projets d'établissements de santé</p> <p><a href="#"><u>Convention Culture Santé par le ministère de la Santé et des Sports et le Ministère de la Culture et de la Communication du 6 mai 2010</u></a></p>

### Convention Culture- Agriculture / Culture Ruralité

<b>Description</b>	La convention <b>Culture-Agriculture</b> , signée entre le ministère de la Culture et le ministère de l'Agriculture, promeut les échanges entre les secteurs culturel et agricole. Cette convention cherche à valoriser le patrimoine rural, soutenir la création artistique en milieu agricole et renforcer les liens sociaux dans les territoires ruraux. Elle encourage également les actions culturelles pour les jeunes en formation agricole, en mettant l'accent sur la transmission des savoirs et des pratiques traditionnelles.
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p>Convention nationale Culture-Agriculture signée le 17 juillet 1990, <a href="#"><u>renouvelée le 23 septembre 2011</u></a> par le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire et le ministère de la Culture et de la communication.</p> <p><a href="#"><u>Circulaire Contrats de Ruralité du 23 juin 2016</u></a> issue de la décision du comité interministériel aux ruralités (pas de volet spécifiquement culture - circulaire générale mais concourant à l'application des contrats culture-ruralité)</p>

### Conventions Culture Tourisme :

<b>Description</b>	La convention Culture-Tourisme, conclue entre le ministère de la Culture et celui du Tourisme, vise à renforcer l'attractivité touristique par la valorisation du patrimoine culturel, la création artistique et le développement d'événements culturels. Elle soutient l'émergence de projets conjoints favorisant le tourisme durable, la découverte des territoires, et l'accès à une offre culturelle diversifiée pour les visiteurs, tout en contribuant au rayonnement culturel de la France.
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<a href="#">Convention nationale Culture-Tourisme de 2009</a> (annule celles du 18 juin 1998 et du 1er juin 2006) qui a été complétée par la <a href="#">Convention Culture Tourisme établie le 19 janvier 2018</a>

### **B. Contrats transversaux**

#### Convention de Développement Culturel

<b>Description</b>	Une convention de développement culturel est un dispositif contractuel formalisant un partenariat entre l'État (via le ministère de la Culture et ses services déconcentrés) et une collectivité territoriale (région, département, commune ou intercommunalité). Elle vise à soutenir et structurer des politiques culturelles locales en cohérence avec les priorités nationales et territoriales.
<b>Objectifs</b>	Ces conventions définissent des objectifs partagés, tels que le renforcement de l'accès à la culture, la valorisation du patrimoine, le soutien à la création artistique et aux industries culturelles, ou encore l'éducation artistique et culturelle. Elles permettent de mobiliser des financements croisés et d'assurer un suivi des engagements respectifs. Conçues pour s'adapter aux spécificités locales, elles favorisent une approche concertée du développement culturel en intégrant des enjeux comme la diversité artistique, l'égalité d'accès aux œuvres et aux pratiques, ainsi que le maillage territorial des équipements et des acteurs culturels.
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<a href="#">Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République</a>  <a href="#">Loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine</a>  <a href="#">Le Décret n°2016-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration</a>  Circulaire n°2013-073 du 3 mai 2013 relative au parcours d'éducation artistique et culturelle

## C. Contrats Lecture

### Contrats Territoire Lecture (CTL)

<b>Description</b>	Un Contrat Territoire Lecture (CTL) est un partenariat établi entre le ministère de la Culture et une ou plusieurs collectivités territoriales pour promouvoir la lecture publique sur un territoire donné.
<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduire les inégalités d'accès à la culture ;</li> <li>- Renforcer les équipements et services de lecture ;</li> <li>- Encourager les pratiques culturelles auprès de publics diversifiés, et à favoriser la coopération locale.</li> </ul> <p>D'une durée généralement triennale, le CTL formalise des engagements mutuels autour d'actions prioritaires, financées conjointement par l'État et les collectivités, pour soutenir les bibliothèques, la médiation culturelle et la formation des professionnels.</p>
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p><a href="#">Loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021</a> relative aux bibliothèques et au développement de la lecture</p> <p>Héritiers des « Contrats Ville Lecture » cadrés par la circulaire du 17 juillet 1998 qui vise à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- « Susciter la construction à l'échelle d'un territoire (commune ou groupement de communes) d'un partenariat actif entre tous les acteurs de la lecture » ;</li> <li>- « Former les lecteurs de demain » ;</li> <li>- « Assurer la présence du livre sur tous les lieux de vie, impliquer les familles et aller à la rencontre des publics marginalisés ».</li> </ul> <p>Texte en 14 propositions de Frédéric Mitterrand pour le développement de la lecture (30 mars 2010)</p>

## D. Conventions EAC (CTEAC / CGEAC / CLEA)

<b>Description</b>	Une convention en faveur de l'Éducation Artistique et Culturelle (EAC), qu'elle soit intitulée contrat territorial pour l'EAC (CTEAC), contrat général d'EAC (CGEAC) contrat local d'EAC (CLEA), est un partenariat formalisé entre l'État (via les Drac ou d'autres ministères), les services de l'Education nationale, les collectivités territoriales, et parfois des structures culturelles ou éducatives, visant à promouvoir l'accès à l'art et à la culture pour tous les jeunes.
<b>Objectifs Poursuivis</b>	Une convention d'Éducation Artistique et Culturelle définit des engagements partagés pour développer des parcours éducatifs intégrant des pratiques artistiques, des rencontres avec des œuvres et des artistes, et des apprentissages culturels. Cette convention permet de structurer et de coordonner les actions d'EAC sur un territoire, en adaptant les projets aux besoins locaux et en

	<p>favorisant une approche inclusive et partenariale entre les acteurs de l'éducation, de la culture, et des collectivités.</p>
<b>Source(s) juridique(s)</b>	<p><a href="#">Loi du 8 juillet 2013 pour la Refondation de l'école de la république</a> qui a institué le parcours d'éducation artistique et culturelle et a inscrit la culture dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture.</p> <p>« Charte pour l'éducation artistique et culturelle » du Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle (HCEAC) établissant les 10 principes clés de l'EAC.</p> <p><a href="#">Charte pour l'éducation artistique et culturelle</a> présentée par le Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle en juillet 2016</p> <p><a href="#">Circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013</a> a pour objet de préciser les objectifs et les modalités d'élaboration d'un projet éducatif territorial, et de faciliter la coopération entre les collectivités territoriales engagées dans cette démarche de projet et les services de l'Etat chargés de l'accompagner jusqu'à sa contractualisation.</p> <p><a href="#">Circulaire n° 2013-073 du 3 mai 2013</a> sur l'éducation artistique et culturelle instituant la notion de parcours d'éducation artistique et culturelle</p> <p><a href="#">Circulaire n° 2017-003 du 10 mai 2017</a> pour une politique ambitieuse de développement de l'EAC dans tous les temps de la vie des enfants et des adolescents</p>

## E. Pactes Linguistiques

<b>Description</b>	Un pacte linguistique est un accord formalisé entre l'Etat, des collectivités territoriales, et éventuellement des partenaires institutionnels ou associatifs, visant à promouvoir, préserver et valoriser une langue ou un ensemble de langues sur un territoire donné.
<b>Objectifs Poursuivis</b>	Ce pacte définit des engagements partagés pour renforcer l'usage de la langue dans divers domaines tels que l'éducation, la culture, les médias ou la vie publique. Il peut inclure des actions de sensibilisation, de formation, de création artistique ou de diffusion pour garantir la transmission intergénérationnelle et favoriser la diversité linguistique en lien avec les spécificités du territoire.
<b>Source(s) juridique(s) :</b>	<p>Article 75-1 de la Constitution, « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France »</p> <p>Article 34 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM), « Les langues régionales en usage dans les départements d'outre-mer font partie du patrimoine linguistique de la Nation. Elles bénéficient du renforcement des politiques en faveur des langues régionales afin d'en faciliter l'usage ».</p>

	<a href="#">Loi n°2021-641 du 21 mai 2021</a> relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, dite « Loi Molac »
--	--

## F. Contrats Patrimoine

- VPAH

<b>Description</b>	Le label Villes et Pays d'art et d'histoire (VPAH), créé en 1985 par le ministère de la Culture, distingue des territoires (communes ou groupements de communes) engagés dans une démarche active de préservation, de valorisation et de médiation de leur patrimoine et de leur architecture.
<b>Objectifs Poursuivis</b>	Il garantit une politique culturelle ambitieuse, intégrant la sensibilisation des habitants et des visiteurs, la formation des professionnels du patrimoine et l'accompagnement des collectivités dans la mise en valeur de leur cadre de vie. Pour obtenir ce label, les territoires doivent formaliser un projet culturel, recruter un animateur de l'architecture et du patrimoine, et, s'engager à créer un Centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP). Le label vise à promouvoir le patrimoine comme moteur de développement local et d'attractivité touristique, tout en sensibilisant les publics à leur environnement culturel.
<b>Source(s) juridique(s) :</b>	Loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (loi LCAP)  <a href="#">Circulaire du 8 avril 2008</a> relative au réseau des Villes et Pays d'art, précisant les principaux axes d'évolution de la politique du réseau et explicitant les critères d'attribution du label.



## ANNEXE 3 : BASES DE DONNEES DE LA CONTRATUALISATION

Cette annexe recense et analyse les bases de données du ministère de la Culture permettant d'appréhender la contractualisation territoriale.

### ORC : OUTIL DE RECENSEMENT DES CONTRACTUALISATIONS

La base de données ORC, a été développée en 2017 par le Secrétariat général du ministère de la culture (département à l'action territoriale, actuel DCAT, et service du numérique) pour être un outil de recensement des contractualisations. Elle devait être alimentée par les Drac et avait vocation à jouer le rôle de bibliothèque des contrats où le texte intégral de chaque convention peut être retrouvé.

Elle regroupe des données intéressantes sur la politique contractuelle du ministère de la Culture et recense 3 159 contrats, dont les plus anciens datent de 2015 et les plus récents couvrent la période 2024-2027.

Conçue dans une logique d'exhaustivité, cette base de données répertorie l'ensemble des contrats, qu'il s'agisse des CPO, des schémas d'orientation tels que les SODAVI ou SODAREP, ou encore de contrats de nature variée, y compris ceux situés hors du périmètre d'étude de la mission.

L'examen de cette base révèle des dynamiques contrastées à travers le territoire. Certaines régions, plus engagées dans la contractualisation, ou s'étant très bien appropriée ORC, comme c'est le cas de la région Occitanie, y ont consigné un grand nombre de conventions, tandis que d'autres, moins impliquées dans cette démarche partenariale ou moins convaincues par l'outil, en comptabilisent bien moins. Ainsi, la Bourgogne-Franche-Comté et l'Auvergne-Rhône-Alpes affichent respectivement 386 et 314 contrats, quand la Bretagne n'en recense que 86 et La Réunion, 33. Néanmoins, avec les années, il est visible que certaines Drac remplissent de moins en moins cet outil, émoussant ainsi sa fiabilité.

Chaque contrat s'accompagne d'un descriptif synthétique, esquissant les grandes lignes de l'action menée. Cette synthèse expose les orientations financières année après année, sans en détailler minutieusement les montants, et mentionne les axes thématiques qui jalonnent ces engagements, tels que le soutien aux territoires ruraux, les quartiers prioritaires ou l'éducation artistique et culturelle.

La base ORC est le seul support permettant d'accéder au contenu des contrats et reste pour cela un outil précieux pour le suivi de la politique contractuelle, notamment s'agissant des plans d'actions et des dispositifs d'évaluation figurant dans les contrats. Au-delà de ces données et de l'accès direct aux documents contractuels, l'outil se distingue par sa simplicité de remplissage, facilitant ainsi le travail des DRAC.

Cet outil qui présente une indéniable pertinence, est aujourd'hui en phase d'évaluation par le service du numérique qui s'interroge sur l'intérêt de continuer à le maintenir, voire de le rénover. La mission considère qu'il serait regrettable que sa fonction de catalogue disparaisse.

### ARPEGE

Cet outil de suivi budgétaire, propre au ministère de la culture, offre de nombreuses possibilités d'analyse, mais ces avantages certains sont régulièrement minés par un

remplissage hétérogène de la part des Drac, voire une absence d'usage, comme c'est le cas pour la Drac Ile-de-France qui n'utilise pas cet outil.

Arpège permet de recenser les Propositions d'Autorisation d'Engagement (Prop AE), la Programmation des Crédits de Paiement (Prog CP), ainsi que les Autorisations d'Engagement consommées (AE cons) et les Crédits de Paiement consommés (CP cons) dans le cadre de la politique contractuelle.

Il offre également une lecture de la part de financement assurée par l'État, bien que cette donnée ne soit pas systématiquement renseignée.

Un autre aspect contribuant à la pertinence d'Arpège est la présence d'axes analytiques, au nombre de six, permettant de qualifier les engagements budgétaires selon six dimensions : le domaine culturel concerné, les populations, les territoires (ruralité, QPV, territoires mixtes ou territoires non spécifiques), les situations spécifiques des bénéficiaires, les conventions territoriales (convention territoriale, sans convention territoriale ou contrat territoire-lecture) et les dispositifs spécifiques. Néanmoins, leur remplissage par les Drac demeure inégal, ce qui en limite la portée.

Enfin l'outil fournit des indications précises sur les bénéficiaires de la politique contractuelle, contribuant ainsi à une meilleure visibilité des engagements territoriaux.

## VIDOC

Vidoc est un outil de visualisation des données développé par le ministère de la culture depuis 2020

Les DRAC renseignent les budgets alloués à la contractualisation dans le logiciel Chorus selon divers libellés d'activité. Les données de Chorus sont exportées dans Vidoc et, grâce à cet outil, il est possible de visualiser les contractualisations ayant court au niveau des VPAH et du SLL, ainsi que les contrats portés par le programme 361. Ces derniers se classent selon trois libellés d'activité distincts :

- « CT h/ EAC et CTL » (contrats avec les collectivités hors contrats EAC et CTL) ;
- « partenariats » ;
- « partenariats contrat ».

Les deux dernières catégories recouvrent une même réalité, laissant aux DRAC la possibilité de classer leurs contrats dans l'une ou l'autre de ces catégories, ce qui signifie que ces intitulés ne sont pas suffisamment discriminants.

Vidoc offre une lecture structurée des engagements budgétaires en distinguant les dépenses de fonctionnement et d'investissement, tout en précisant la nature des bénéficiaires et le volume des crédits engagés. Contrairement à Arpège, il propose ainsi une approche plus lisible et synthétique. Toutefois, il ne permet ni d'accéder au détail précis des contrats, ni d'assurer un suivi fin des dépenses réellement exécutées, puisqu'il ne prend en compte que les montants engagés. De surcroît, l'identification de l'origine des crédits reste sommaire, Vidoc ne mentionnant que la région concernée sans en détailler les sources de financement.

## CROISEMENT DES DIFFERENTES BASES DE DONNEES

Le croisement des bases de données ne permet pas de fiabiliser l'information, révélant des écarts significatifs dans les résultats de recherche pour un même contrat. L'absence de correspondance entre les données sur la contractualisation illustre le manque de normalisation dans la remontée de données effectuée par les Drac et l'éclatement des données entre les outils de suivi.

A titre d'exemple, les données relatives aux CTL présentent des écarts considérables selon les sources. Même en prenant une année de référence commune (2023, la dernière disponible sur Vidoc), de profondes divergences apparaissent entre Vidoc et Arpège, avec 295 CTL recensés dans Vidoc contre seulement 35 dans Arpège - un chiffre qui atteint 42 en incluant 7 CDL.

Vidoc et Arpège présentent également des angles morts s'agissant des contrats non spécifiquement culturels auxquels prend part le ministère de la Culture (ACV, PVD, CRTE). De même, en ce qui concerne les contrats de filière, seuls ceux relatifs aux musiques actuelles apparaissent dans Arpège, tandis que les autres semblent absents des bases de données disponibles.

## CONCLUSION

En tout état de cause, aucune des bases de données disponibles ne donne une vision globale et exhaustive de la contractualisation territoriale.

Même si la base ORC est consacrée au suivi des contractualisations, elle ne permet pas un pilotage budgétaire des contrats par l'administration centrale. Sa principale vertu demeure de permettre la visualisation du contenu des contrats, notamment de leur plan d'action, de leur pilotage et de leurs perspectives sur l'évaluation du dispositif.

La base de données Arpège est un outil propre à la Culture, purement budgétaire et ne vise sûrement pas à présenter le détail des contrats. En outre il sera remplacé par un outil du ministère des finances, Board, à l'horizon 2026.

L'outil Vidoc se distingue par sa maniabilité, et par les possibilités d'affinement qu'il recèle.

Son efficacité pourrait être renforcée par l'ajout de filtres de recherche plus précis, permettant un suivi fin de la contractualisation. Il s'agirait notamment d'apporter davantage de clarté sur le fléchage des subventions, le contenu des contrats et la répartition budgétaire des engagements pris.

L'option la plus réaliste consisterait à améliorer Vidoc sans recourir à un nouvel outil, évitant ainsi un coût supplémentaire et une surcharge administrative pour les Drac. Leurs contrats saisis dans Chorus, apparaissent déjà dans Vidoc : il s'agirait donc d'enrichir les données saisies plutôt que d'imposer une remontée de données additionnelle. Une telle démarche permettrait de rationaliser la collecte d'informations en capitalisant sur l'existant, tout en évitant la multiplication des outils et des tableaux de suivi.

En parallèle, il apparaît essentiel de structurer davantage les bilans des Drac sans uniformiser les contrats eux-mêmes, mais plutôt en normant leur suivi et leur pilotage, garantissant ainsi une harmonisation des données qui les concernent. Une meilleure centralisation du suivi permettrait également d'intégrer l'ensemble des contrats impliquant les Drac, par exemple ceux relevant de dispositifs pilotés par l'ANCT, qui

souffrent aujourd’hui d’une vision précise du nombre de conventions dans lesquelles les Drac sont engagées.

Une refonte des libellés d’activités de programmation permettrait d’obtenir une lecture plus fine de la contractualisation. Actuellement, l’intitulé unique "Partenariats et contractualisations avec les collectivités territoriales - EAC" limite l’analyse. Il pourrait être élargi et rendu combinable avec d’autres activités de programmation, telles que "Actions à destination des publics de la justice" ou "Actions à destination des publics en situation de handicap (hors EAC)", offrant ainsi une cartographie plus exhaustive des types de contrats noués par les DRAC.

Bien que l’outil ORC soit actuellement questionné, il présente une fonctionnalité précieuse : la possibilité d’accéder à des informations détaillées sur la nature des contrats, leurs objectifs, leurs moyens et les spécificités du territoire concerné. Ces éléments sont essentiels pour assurer un suivi qualitatif de la contractualisation.

Il serait donc opportun de réintégrer cette fonctionnalité au sein de Vidoc ou d’un autre outil de travail, afin de préserver cette capacité d’analyse et d’adaptation aux réalités locales. Une telle évolution permettrait de concilier simplification de la remontée d’information et maintien d’une information stratégique, indispensable au pilotage des politiques contractuelles.

## ANNEXE 4 : ORGANISATION DES DRAC EN MATIERE D'ACTION CULTURELLE ET TERRITORIALE

Les Drac reproduisent en miroir l'organisation de l'administration centrale au niveau de leurs conseillers, avec néanmoins des effets de convergences entre certains secteurs relevant de la DGMIC, de la DGCA et de la DG2TDC. Suite à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat et la création des nouvelles régions, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la plupart des Drac se sont organisées en trois pôles - Patrimoines, Création et Action culturelle et territoriale.

Depuis, comme c'est visible dans le tableau présenté page suivante, cinq d'entre elles (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne Franche-Comté, Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie), ont fusionné leurs deux pôles destinés à la création et à l'action culturelle territoriale. Cinq Drac c'est peu, d'autant que, si les pôles ACT et Création de la Drac Ile-de-France ont bien été réunis, le pôle résultant reste composé de deux services distincts, ce qui atténue le rapprochement. En toute rigueur seules quatre Drac ont rapproché leurs pôles ACT et Création : AuRa, BFC, PACA et Occitanie.

La fusion des pôles Création et ACT, peut favoriser une approche territorialisée des politiques sectorielles et un travail complémentaire entre les zones dotées d'équipements sous conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) et celles qui en sont peu pourvues.

A côté des conseillers sectoriels du patrimoine et de la création, les conseillers à l'action culturelle et territoriale (ACT), dont le nombre est précisé pour chaque région dans le tableau de la page suivante, sont les promoteurs d'une approche territorialisé des politiques culturelles. Leur travail procède d'une analyse du territoire et de la recherche d'une projection vers les zones repérées comme prioritaires car moins pourvues en institutions labellisées et dotées d'une dynamique démographique nécessitant de les accompagner.

Les conseillers à l'ACT sont chargés de suivre chacun un ou deux départements de leur région. C'est un métier assez récent, nécessitant une capacité à travailler avec une grande variété de partenaires, élus, représentants des préfectures et des autres services de l'Etat, techniciens des collectivités, équipes artistiques. Le tableau ci-après recense 73 conseillers ACT pour l'ensemble du territoire (101 départements), ce qui en fait un réseau solide mais numériquement moins développé que ceux des conseillers sectoriels, qui gagnerait à être évalué au regard des ambitions du ministère en matière de contractualisation et, le cas échéant, étoffé dans une perspective de développement de la contractualisation et de soutien aux acteurs des territoires. Ce travail de proximité serait plus intense si chaque conseiller à l'ACT suivait un seul département et non deux comme c'est le plus souvent le cas.

On observe que dans certaines Drac où création et action culturelle n'ont pas fusionné, le livre et la lecture peuvent néanmoins relever du pôle territorial : c'est le cas en centre Val de Loire, en Grand Est et dans les Hauts-de-France notamment. Cela apparaît pertinent car la politique du livre et de la lecture procède d'une approche territoriale et constitue, au même titre que l'EAC, un domaine consensuel et simple à appréhender qui est souvent une première étape de la coopération entre la Drac et une collectivité donnée.

Néanmoins, et même dans le cas où les contrats EAC, livre et lecture, et de développement culturel transversal sont suivis de manière coordonnée par un même pôle, les contrats VPAH restent à part, ce qui fait que la vision n'est jamais exhaustive sur l'ensemble de la contractualisation.

*L'organisation des Drac*

Région	Nombre de pôles	Intitulés des pôles	Nombre de conseillers à l'ACT
Auvergne-Rhône-Alpes	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création, médias, industries culturelles et action culturelle et territoriale</li> <li>- Architecture et patrimoines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8 conseillers pour 12 départements et une métropole</li> </ul>
Bourgogne-Franche-Comté	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création, industries et actions culturelles</li> <li>- Architecture et patrimoines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 conseillers « éducation artistique et développement culturel », pour 8 départements</li> </ul>
Bretagne	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transmission, publics, territoires</li> <li>- Industries culturelles et économie de la culture</li> <li>- Création</li> <li>- Patrimoines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 conseillers à l'action territoriale et aux programmes interministériels, pour 4 départements</li> </ul>
Centre-Val de Loire	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publics et territoires (dont livre, lecture et cinéma)</li> <li>- Création (arts plastiques, spectacle vivant)</li> <li>- Conservation régionale des MH</li> <li>- Service régional de l'archéologie</li> <li>- Service de coordination architecture et patrimoine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 conseillers (2 sur l'interministériel et un sur l'EAC), pour 6 départements</li> </ul>
Corse	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Architecture, MH, Archéo</li> <li>- Pôle action culturelle et territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 conseiller ACT pour 2 départements</li> </ul>
Grand Est	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création</li> <li>- Patrimoines</li> <li>- Industries et démocratie culturelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 conseillers pour l'ACT, pour 10 départements, ayant en charge chacun deux départements</li> </ul>
Hauts-de-France	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création</li> <li>- Publics et territoires – industries culturelles</li> <li>- Patrimoines et Architecture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8 conseillers à l'action culturelle et territoriale pour 5 départements</li> </ul>

Région	Nombre de pôles	Intitulés des pôles	Nombre de conseillers à l'ACT
Île-de-France	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pôle de coopération patrimoniale</li> <li>- Pôle de coopération création, territoires et démocratisation culturelle (<i>qui conserve deux services distincts</i>)</li> </ul>	- 8 départements et 6 conseillers territoriaux
Normandie	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrimoines et architecture</li> <li>- Crédit artistique et industries culturelles</li> <li>- Action culturelle et territoires</li> </ul>	- 4 conseillers pour 5 départements
Nouvelle-Aquitaine	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrimoines et architecture</li> <li>- Crédit – industries culturelles</li> <li>- Démocratisation – Action territoriale</li> </ul>	- 8 conseillers pour 12 départements
Occitanie	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crédit</li> <li>- Action culturelle et territoriale</li> <li>- Patrimoines et architecture</li> </ul>	- 7 conseillers pour 13 départements
Pays de la Loire	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrimoines, architecture et espaces protégés</li> <li>- Crédit artistique</li> <li>- Action culturelle et territoriale</li> </ul>	- 4 conseillers pour 5 départements
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direction création, publics et territoires</li> <li>- Direction patrimoines, architecture et espaces protégés</li> </ul>	- 5 conseillers pour 6 départements
Guadeloupe	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrimoine</li> <li>- Crédit et transmission</li> </ul>	- 1 département et 1 conseiller à l'ACT (et à l'EAC)
Guyane	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiques sectorielles et interministérielles</li> <li>- Jeunesse, éducation populaire, vie associative</li> <li>- Patrimoine</li> </ul>	- 1 conseiller à l'ACT (et à l'ECA) et 1 département
Martinique	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pôle création, diffusion et industries culturelles</li> <li>- Patrimoines et architecture</li> </ul>	- 1 conseiller et 1 département
La Réunion	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patrimoines, architecture, environnement</li> <li>- Crédit, industries culturelles, transmission des savoirs</li> </ul>	- 1 conseiller à l'ACT et 1 département

Région	Nombre de pôles	Intitulés des pôles	Nombre de conseillers à l'ACT
Mayotte	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Action artistique et culturelle</li> <li>- Patrimoine et architecture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 département et un conseiller à l'ACT et à l'EAC.</li> </ul>
Nouvelle Calédonie / Polynésie française et Saint-Pierre-et Miquelon		Ces trois territoires n'ont pas de conseiller dédié, seulement chacun un chef de MAC	
Nombre total de conseillers ACT			<b>73</b>

► *Source : synthèse par la mission des organigrammes des Drac présents sur le site du ministère de la culture et des désignations par les Drac de référents ruralité, et complément avec le tableau de contacts de la DG2TDC*





**MINISTÈRE  
DE LA CULTURE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

3, rue de Valois  
75001 Paris  
Tel 01 40 15 80 00  
[www.culture.gouv.fr](http://www.culture.gouv.fr)