



Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales (2015-2017)

Observatoire des politiques culturelles

janvier 2017

OBSERVATOIRE
DES
POLITIQUES
CULTURELLES

NOTE DE
CONJONCTURE

**SUR LES DÉPENSES
CULTURELLES DES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

2015-2017

Une enquête conduite par
l'Observatoire des politiques
culturelles avec le soutien du
ministère de la Culture et de la
Communication – Secrétariat
général – en collaboration avec
le DEPS

Synthèse

Janvier 2017

¹ Enquêtes réalisées à partir des années 70 par le Service des études et recherches (SER) du ministère de la Culture, devenu Département des études et de la prospective, puis DEPS. Le numéro 2 du bulletin développement culturel de janvier 1970 est consacré à la présentation des budgets culturels des municipalités. La dernière enquête de ce genre portait sur l'année 2010 : Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010 : 7,6 milliards d'euros pour la culture, Jean-Cédric Delvainquière, François Tugores, Nicolas Laroche, Benoît Jourdan, Culture chiffres, ministère de la Culture et de la Communication, mars 2014.

Le poids des collectivités territoriales dans le financement de la culture justifie pleinement que l'on puisse disposer d'un tableau de bord régulier de leurs dépenses dans ce domaine d'action. De longue date, le ministère de la Culture réalise à intervalles réguliers une enquête très fouillée concernant les budgets culturels des différents niveaux de pouvoirs locaux¹. Ces investigations exhaustives, généralement réalisées tous les 4 ans jusqu'à présent, permettent un suivi précis des choix culturels des collectivités. Elles sont indispensables pour en établir une connaissance au long cours et pour les articuler avec les orientations de l'État. Toutefois, **il manquait un outil de connaissance plus léger, qui permettrait d'apprécier les tendances suivies chaque année en la matière.** C'est l'objet de cette enquête mise en œuvre en étroite collaboration entre l'Observatoire des politiques culturelles et le DEPS (ministère de la Culture et de la Communication). Les résultats et les commentaires sont de la seule responsabilité de l'OPC.

2 L'Observatoire des politiques culturelles avait établi une première *Note de tendance sur les financements culturels des collectivités territoriales en 2010* mesurant les écarts entre les budgets primitifs de 2009 et 2010.

Pendant longtemps, l'absence d'un repérage réactif des budgets culturels des collectivités territoriales n'était pas un problème majeur dans la mesure où la France a connu, dans la dynamique de l'essor de la décentralisation, une longue période de progression ou de consolidation de l'effort des pouvoirs locaux en matière culturelle. Depuis la seconde partie des années 2000², les fluctuations rapides de ces dépenses suscitent chez les acteurs de terrain l'attente d'informations plus immédiates pour se situer dans un contexte changeant et disposer d'éléments de comparaison généraux, mais aussi pour prendre appui sur des arguments objectifs dans le cadre des négociations avec les partenaires ou d'arbitrages internes.

Cette note de conjoncture présente des résultats relatifs à l'évolution des dépenses culturelles des régions, des départements et des villes de plus de 100 000 habitants entre 2015 et 2016, en investissement et fonctionnement, établis sur la base des budgets primitifs qui nous ont été fournis de manière déclarative. D'autres collectivités de taille inférieure ainsi qu'une série d'EPCI ont également participé à cette enquête. L'insuffisance du nombre de répondants n'a pas permis de les prendre en compte dans cette présentation. La nature de notre échantillon nous permet de faire l'hypothèse que les résultats obtenus, bien que partiels, se rapprochent d'une réalité plus large du point de vue de budgets culturels (en fonctionnement) des collectivités. En effet, notre échantillon est constitué de 42% des départements qui, en 2015, représentent également 42% des dépenses culturelles de l'ensemble des départements métropolitains. Il regroupe aussi 34 % des villes de plus de 100 000 habitants dont l'effort culturel correspond à 38% de celui de toutes les villes de cette catégorie³. La transformation de la carte régionale intervenue après 2015 rend plus difficile une analyse du même type. Cependant, le nombre de régions ayant participé à cette enquête représente une proportion très significative d'entre elles. Il convient enfin de souligner le caractère expérimental de cette première note de conjoncture des dépenses culturelles des collectivités territoriales. Celle-ci fera l'objet d'une évaluation dans la perspective de sa reconduction pour 2017 - 2018.

3 Ce commentaire croise les données issues de notre enquête avec celles fournies par le DEPS extraites de sa grande enquête en cours sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales à paraître prochainement.

Dépenses culturelles des régions

« Le domaine le plus fréquemment affecté par une baisse budgétaire est celui des arts plastiques et visuels »

En recoupant les données de notre enquête (9 régions répondantes) et les déclarations officielles de 2 autres régions, il apparaît que celles-ci se divisent en deux catégories à peu près équivalentes. Une moitié d'entre elles environ déclare avoir augmenté ses dépenses culturelles de fonctionnement pour l'exercice 2015-2016. Une autre moitié déclare avoir baissé son effort pour la culture. Cependant, **le chiffre le plus significatif est celui de l'évolution moyenne des budgets culturels régionaux de notre échantillon qui se rétractent à hauteur de 4% en fonctionnement.** Le domaine le plus fréquemment affecté par une baisse budgétaire en 2016 dans les politiques régionales est celui des arts plastiques et visuels. De nombreux autres sous-ensembles d'intervention non définis dans les catégories de l'enquête font face aux mêmes difficultés. À l'inverse, l'éducation artistique et culturelle voit ses moyens stabilisés dans 4 régions de notre échantillon et en légère hausse dans 2 autres. Enfin, quasiment la moitié des régions a tendance à préserver les subventions aux organismes culturels et autant à les accroître. Elles sont encore un peu plus nombreuses à s'engager dans le maintien de leur soutien aux associations culturelles.

Dépenses culturelles des départements

En 2016, les 41 Départements répondants poursuivent en majorité la baisse de leur effort en faveur de la culture sur le plan du fonctionnement. Pour plus du tiers d'entre eux, le niveau de baisse est supérieur à 10%. Ce mouvement est continu depuis 2008. Il est alors remarquable de constater a contrario que près d'un quart des Départements de notre échantillon augmente sa contribution culturelle. Pour trois d'entre eux, celle-ci est même égale ou supérieure à 10%. **Ces écarts sont révélateurs d'une**

« En moyenne, les départements réduisent leurs budgets culturel de 5% entre 2015 et 2016 »

disparité croissante des politiques culturelles départementales.

Tandis que certains continuent d'assumer un rôle moteur dans la gouvernance culturelle territoriale, en particulier en milieu rural, d'autres, plus nombreux, semblent se retirer fortement du jeu de la coopération entre collectivités. En moyenne, les départements réduisent leurs budgets culturels de 5% entre 2015 et 2016.

Les festivals et l'événementiel, d'une part, le spectacle vivant et la création artistique, d'autre part, sont les secteurs le plus souvent impactés par les réductions budgétaires départementales. Bibliothèques, archives et patrimoine sont en général mieux préservés, ce dernier domaine bénéficiant même d'une augmentation de ses ressources dans un bon tiers des départements de notre échantillon. De plus, les associations sont très largement concernées par les baisses enregistrées : en effet, plus de 60% des conseils départementaux réduisent leur contribution en leur faveur. **On peut interpréter ces choix comme la manifestation d'une tendance des départements à se replier sur leurs compétences historiques et obligatoires.**

Dépenses culturelles des villes de plus de 100 000 habitants

⁴ Soit 14 villes sur 41.

Notre échantillon représente un peu plus d'un tiers des villes de 100 000 habitants⁴. La moitié d'entre elles affiche des budgets culturels en fonctionnement en baisse entre 2015 et 2016. Cette baisse atteint plus rarement les 10% que pour les départements (lorsque c'est le cas, elle tient en partie à des transferts importants à des EPCI). Cela s'explique notamment par la nature de leurs dépenses et la place qu'y occupent les charges de gestion directe d'équipements et surtout les charges de personnel (celles-ci augmentant dans 50% des grandes villes de notre échantillon). **Du fait de la place majoritaire des villes dans le financement culturel, l'impact sur les politiques territoriales d'une telle tendance à la baisse est particulièrement saisissant, que ce**

« L'ensemble des postes de dépenses est affecté par les économies budgétaires, mais celles-ci touchent de façon plus fréquente encore le soutien aux associations »

soit du point de vue des moyens, de la vitalité culturelle ou de la spirale de désengagement que cela peut susciter. Les domaines les plus exposés aux coupes budgétaires sont les bibliothèques (presque la moitié des grandes villes de notre échantillon) et les festivals et événements. L'éducation artistique et culturelle, le spectacle vivant et la création artistique, ainsi que les archives et musées sont, dans une moindre mesure, également affectés par ces restrictions. L'ensemble des postes de dépenses est affecté par les économies budgétaires, mais celles-ci touchent de façon plus fréquente encore le soutien aux associations. Ajoutons que les musées et le patrimoine (entretien et rénovation) sont les secteurs le plus souvent concernés par une augmentation de crédits. Par ailleurs, si on enregistre un mouvement général à la baisse des dépenses d'investissement pour l'ensemble des collectivités, celui-ci est encore plus marqué pour les grandes villes.

Évolutions agrégées pour 2016

En agréant les évolutions des dépenses culturelles de fonctionnement entre 2015 et 2016 de l'ensemble des collectivités de notre échantillon – tous niveaux confondus –, l'impression générale d'un affaiblissement de l'effort public territorial pour la culture se confirme : 59% d'entre elles déclarent avoir baissé leur budget dans ce domaine contre 30% qui l'ont au contraire augmenté. Les domaines qui marquent le plus le pas sont le spectacle vivant et la création artistique d'une part, et les festivals et événements d'autre part (les deux pouvant se recouper). Viennent ensuite les arts plastiques / visuels et l'éducation artistique et culturelle. À l'inverse, les deux secteurs qui observent le plus souvent une hausse de leurs crédits sont les musées et le patrimoine, mais cette situation favorable ne concerne toutefois qu'un peu plus d'un quart des collectivités. Enfin, une proportion non négligeable des collectivités de notre échantillon (de 38 à 48%) maintient un effort stable dans la plupart des grands domaines d'intervention culturelle.

Tendances agrégées pour 2017

Si en 2017, plus de la moitié des régions de notre échantillon affiche un espoir de stabilité de leur effort pour la culture, ce n'est pas le cas des départements et des villes de plus de 100 000 habitants qui sont partagés entre des perspectives de baisse ou de stabilité. Respectivement 27 % des départements et 29% des villes de plus de 100 000 habitants envisagent une baisse de leur effort, tandis que 34% des départements et 36% de cette catégorie de villes projettent une stabilité de leurs dépenses culturelles. Dans notre échantillon, une seule région indiquait vouloir augmenter son budget pour la culture en 2017. Cependant pour apprécier plus finement la tendance qui se dégage pour ce niveau de collectivité, il faut ajouter qu'une autre région – qui n'a pas été en mesure de participer à l'enquête – vient d'annoncer d'ores et déjà une hausse des ressources accordées à la culture cette année. Du côté des départements, un seul déclare avoir l'intention d'accroître son budget dans ce domaine. Aucune grande ville n'envisage cette hypothèse.

Soulignons aussi qu'une bonne partie des collectivités (de 29% pour les villes à 33 % pour les régions) ne se prononce pas quant à l'évolution des moyens qu'elles y affecteront en 2017. Il n'est pas possible d'interpréter dans un sens ou un autre cette information. Elle peut relever de la simple prudence comme elle peut traduire un sentiment d'incertitude sur les choix à venir ou encore être liée aux transformations institutionnelles consécutives à la mise en place de la réforme territoriale, tout particulièrement pour les régions. Lorsqu'on globalise les réponses des trois niveaux de collectivités territoriales, près d'un quart d'entre elles annonce une baisse des moyens alloués à la culture et plus du tiers envisage leur stabilité. Dans une proportion presque équivalente, elles ne sont pas en mesure de préciser leurs orientations. Seuls 3 % des collectivités de notre échantillon pensent augmenter leur budget culture.

Conclusion

Notre enquête témoigne d'évolutions disparates des collectivités territoriales dans le financement de la culture, entre celles qui se rapprochent du maintien de leur effort et celles qui le réduisent, parfois dans des proportions très importantes. **Globalement, la tendance majoritaire qui se dessine en 2016 est celle d'une baisse des budgets de fonctionnement, dans des proportions qui restent contenues en moyenne à hauteur de -4 % pour les régions, -5 % pour les départements et -7 % pour les villes de plus de 100 000 habitants**, même si ce dernier chiffre doit être pondéré par d'éventuels transferts aux EPCI. Il convient cependant de souligner des situations qui pourraient paraître anachroniques, notamment celle de ce département qui, après avoir abaissé son budget culture de 35 % environ depuis 2009, décide sur l'année 2016 de l'augmenter à nouveau de 12 %. Au-delà des données factuelles rassemblées par notre enquête et de la limite de notre échantillon, plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour comprendre les évolutions mises en évidence. La baisse de dotation aux collectivités par l'État constitue évidemment un élément d'explication structurel primordial pour comprendre la dynamique plutôt négative de ces dernières années. Mais un autre argument doit être mobilisé pour analyser la situation faite à la culture par un nombre non négligeable de collectivités : l'affaissement de l'ambition politique dans ce domaine. Bref, la culture n'a plus la même évidence dans les politiques territoriales. Pour sa part, ces deux dernières années, le ministère de la Culture a repris le chemin du rétablissement de son budget, après l'avoir contracté d'environ 6 % entre 2012 et 2014. Les politiques culturelles en France ont progressé lorsqu'elles faisaient l'objet d'une ambition partagée entre État et collectivités territoriales et entre pouvoirs locaux eux-mêmes. C'est cette perspective du renforcement des coopérations qui peut redonner un élan à la culture dans les territoires.

Enquête

Enquête réalisée du 7 juin à fin septembre 2016 par e-mailing (auprès des régions, des départements, des métropoles, des EPCI et des villes de plus de 50 000 habitants). L'enquête a bénéficié du relais de la Fédération nationale des directeurs d'affaires culturelles (FNADAC) et des associations qui la composent.

Traitement des données par logiciel webQuest.

Echantillon

Globalement, 141 collectivités territoriales ont répondu à cette première enquête. Ce chiffre se répartit ainsi :

- Communes : 64 (dont 14 de plus de 100 000 habitants)
- EPCI : 26 (dont 3 métropoles)
- Départements : 41
- Régions : 9 (dont 4 nouvelles régions) et 10 pour l'évolution des dépenses de fonctionnement 2015-2016 (dont 5 nouvelles régions).

Pour des raisons de représentativité des collectivités, les résultats présentés dans cette note exploitent les réponses des régions, départements et villes de plus de 100 000 habitants. La note de conjoncture prévue en 2017-2018 vise à élargir ce socle.

Équipe mobilisée par l'OPC

Pilotage de l'enquête : Jean-Pierre Saez, Vincent Guillon, Cécile Martin ;

Rédaction de la note : Jean-Pierre Saez, Vincent Guillon ;

Coordination, traitement des données : Camille Faye, assistée de Quentin Maillet et Hélène Monin ;

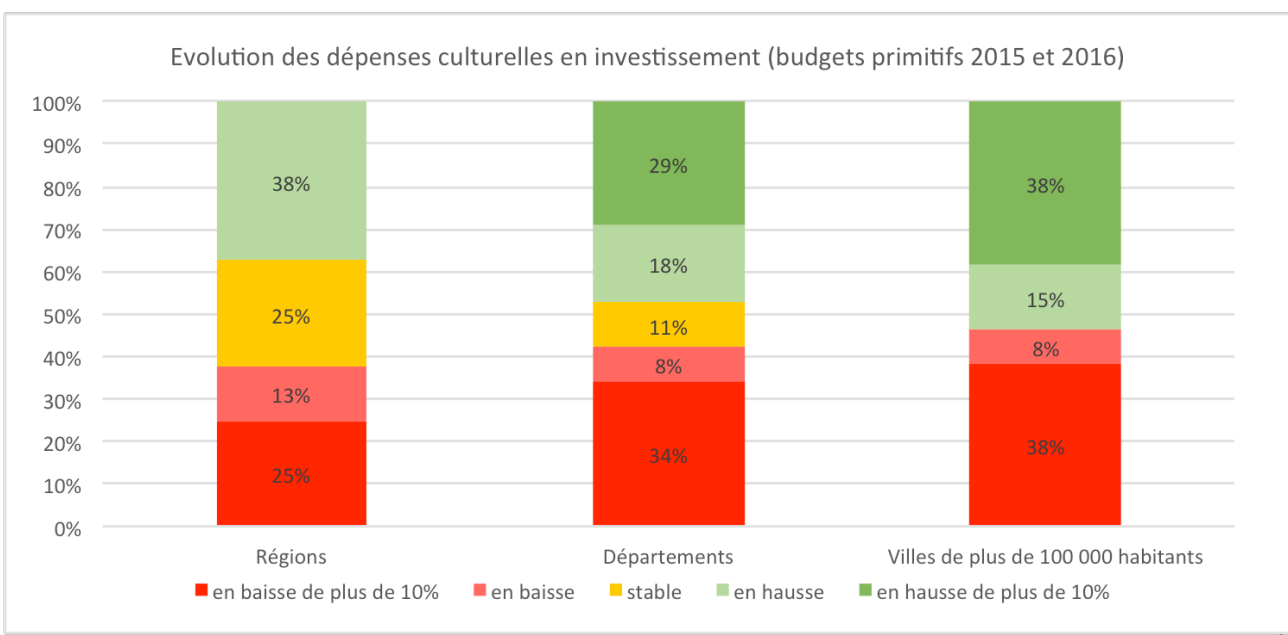
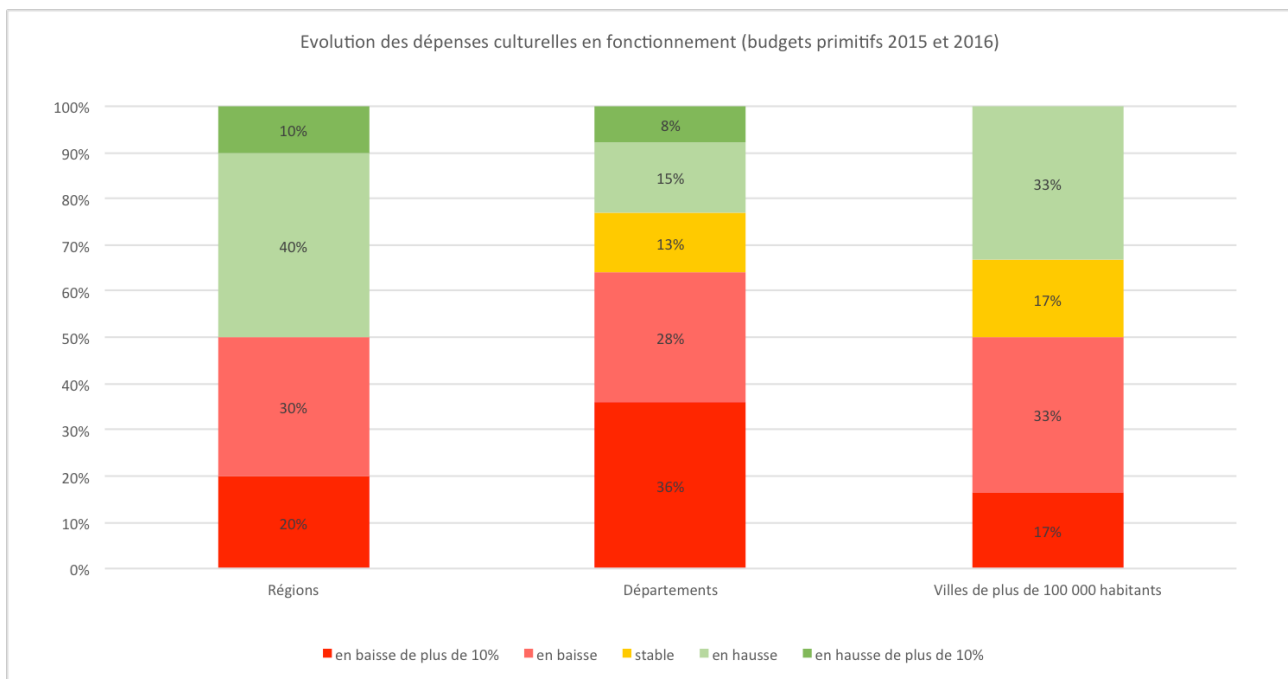
Communication : Marie Andrieu.

Crédits photo :

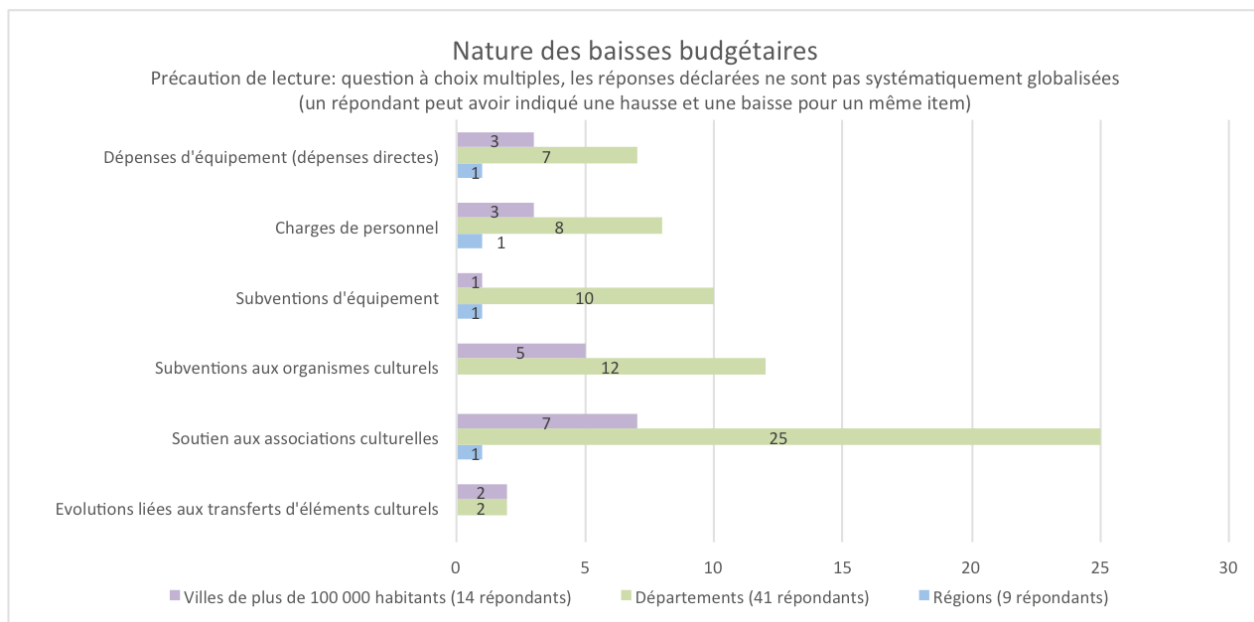
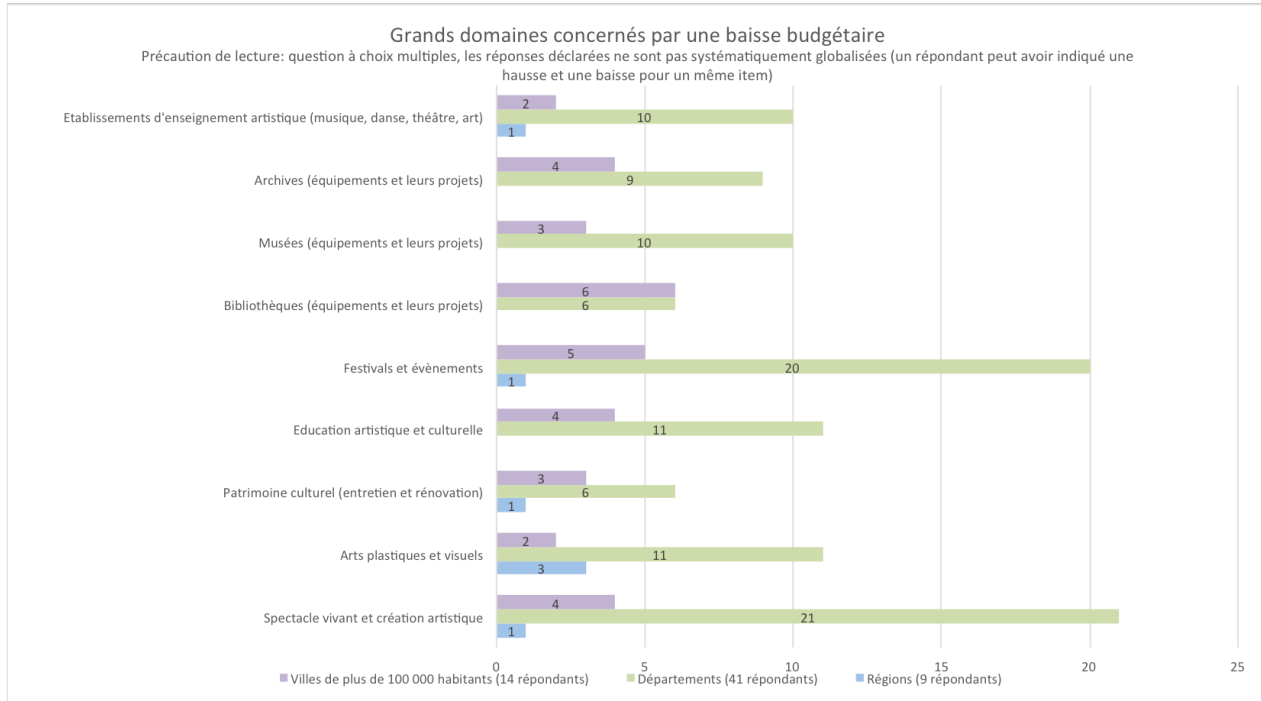
© Musée de Grenoble, atelier des enfants, exposition Kandinsky 2017.

Annexes

Annexe 1 - Évolution générale des dépenses culturelles entre 2015 et 2016 par niveau de collectivité

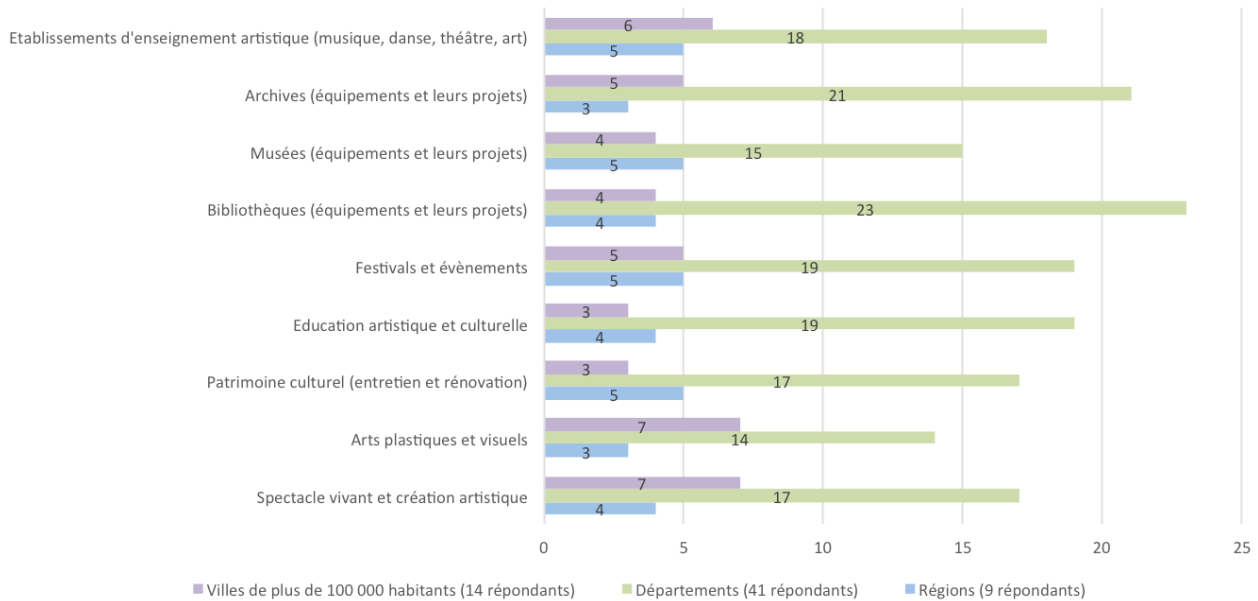


Annexe 2 - Domaines et nature des évolutions budgétaires entre 2015 et 2016



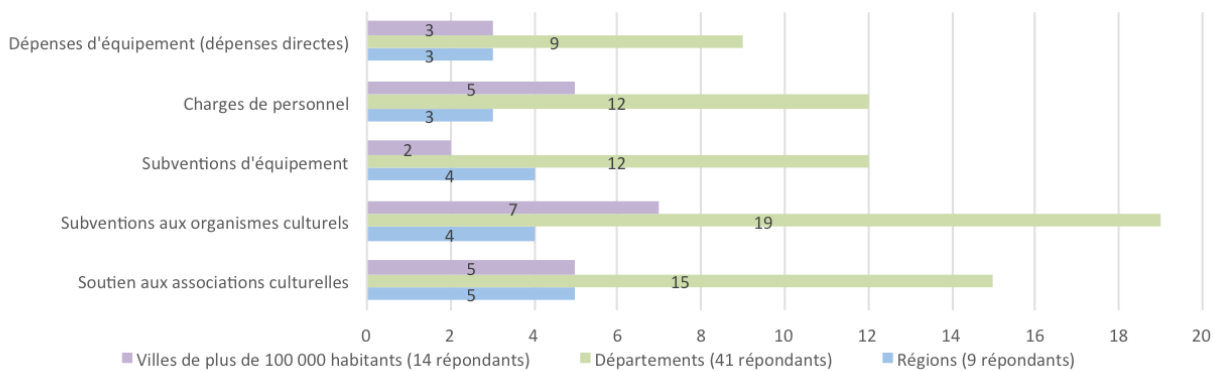
Grands domaines budgétairement stables

Précaution de lecture: question à choix multiples, les réponses déclarées ne sont pas systématiquement globalisées (un répondant peut avoir indiqué une hausse et une baisse pour un même item)



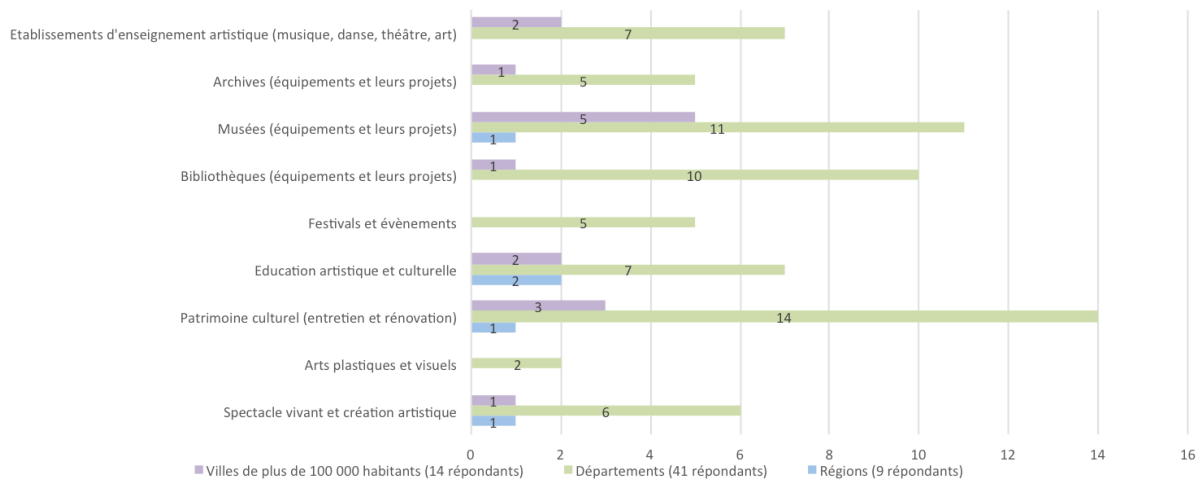
Nature de la stabilité budgétaire

Précaution de lecture: question à choix multiples, les réponses déclarées ne sont pas systématiquement globalisées (un répondant peut avoir indiqué une hausse et une baisse pour un même item)



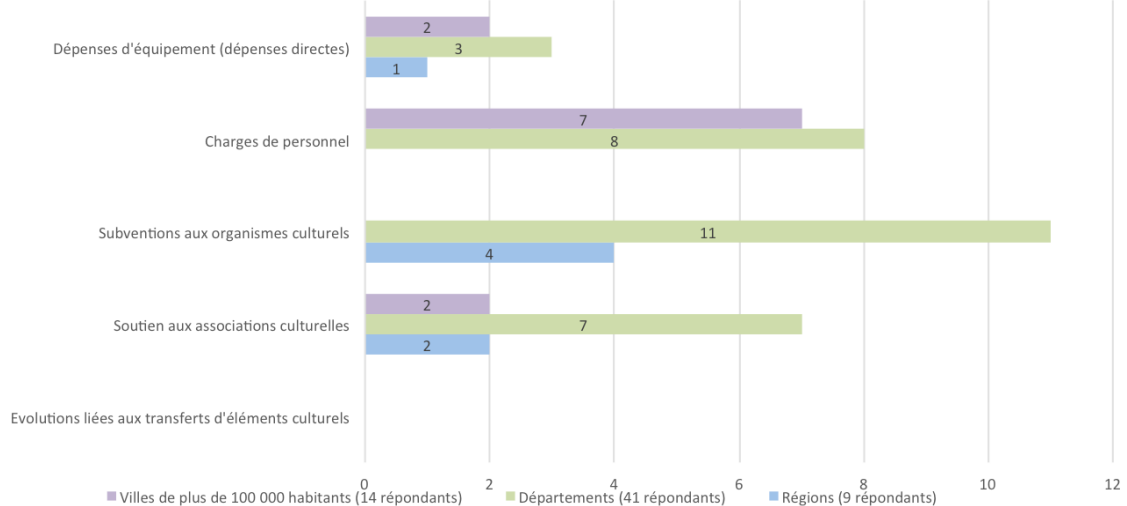
Grands domaines concernés par une hausse budgétaire

Précaution de lecture: question à choix multiples, les réponses déclarées ne sont pas systématiquement globalisées (un répondant peut avoir indiqué une hausse et une baisse pour un même item)



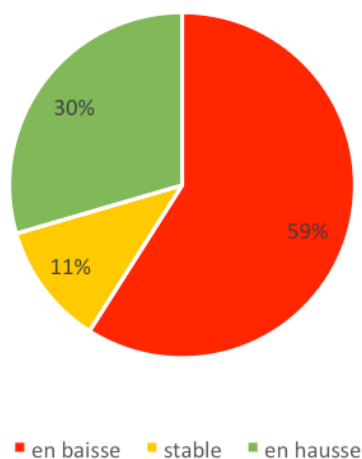
Nature des évolutions budgétaires en hausse

Précaution de lecture: question à choix multiples, les réponses déclarées ne sont pas systématiquement globalisées (un répondant peut avoir indiqué une hausse et une baisse pour un même item)



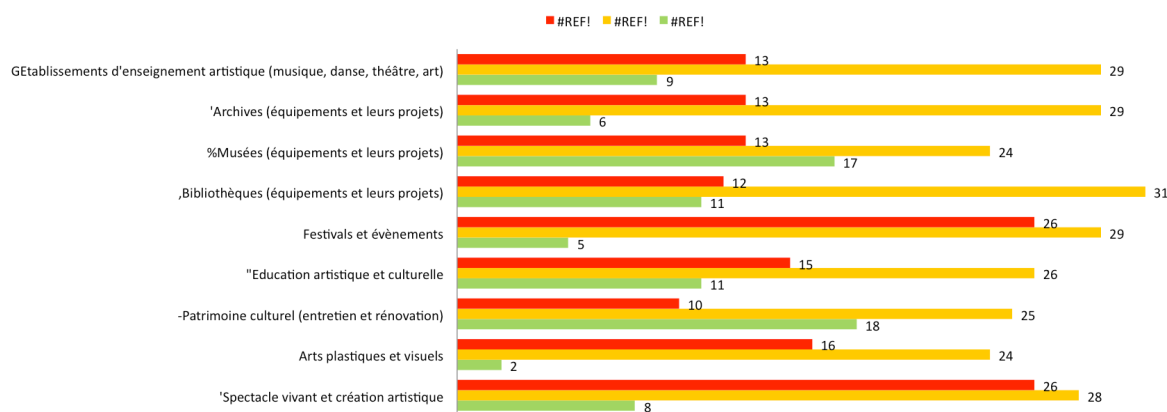
Annexe 3 - Évolutions agrégées 2015 et 2016

Evolution des dépenses culturelles des collectivités, en fonctionnement (budgets primitifs 2015 et 2016)



Evolution budgétaire par grand domaine

données brutes, échantillon total des répondants (65), plusieurs réponses étaient possibles par répondant



Annexe 4 - Tendances 2017

