



Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales (2016-2018)

Observatoire des politiques culturelles

février 2018

OBSERVATOIRE
DES
POLITIQUES
CULTURELLES

NOTE DE

CONJONCTURE

**SUR LES DÉPENSES
CULTURELLES DES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

2016-2018

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

Synthèse

Février 2018

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. Le ministère de la Culture réalise à intervalles réguliers une enquête très fouillée concernant les budgets culturels des différents niveaux de pouvoirs locaux. Ces investigations exhaustives 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. Le DEPS (ministère de la Culture) vient de publier sa dernière étude portant sur le détail des dépenses culturelles des collectivités et de leurs groupements en 2014. Pour escorter ce travail de fond, **l'Observatoire des politiques culturelles réalise pour la seconde année consécutive un outil de connaissance plus léger permettant d'apprécier l'évolution de l'effort culturel des autorités locales en temps réel.** Cette note de conjoncture est réalisée en étroite collaboration entre l'Observatoire des politiques culturelles et le DEPS. Les résultats et les commentaires sont de la seule responsabilité de l'OPC.

Cette enquête présente des résultats relatifs à l'évolution des dépenses culturelles des régions, des départements, des villes de plus de 100 000 habitants et dans une moindre proportion de villes de 50 000 à 100 000 habitants entre 2016 et 2017 (en fonctionnement et en investissement) établis sur la base des budgets primitifs qui nous ont été fournis de manière déclarative.

Elle propose également une projection des intentions des collectivités sur 2018. Nous enregistrons une progression du nombre de collectivités participant à cette démarche, ce qui tend à améliorer la fiabilité des données rassemblées. Notre échantillon est constitué de 11 régions sur 13 métropolitaines (soit 85% d'entre elles) et de 49 départements métropolitains sur 96 (soit plus de la moitié d'entre eux) ; il regroupe aussi 6 métropoles sur 15 à la date de l'enquête¹, ainsi que 20 villes de plus de 100 000 habitants (soit la moitié d'entre elles). Nous avons également retenu un échantillon de 18 villes de 50 000 à 100 000 habitants (soit 21,5% d'entre elles), une base encore limitée qui nécessite d'être consolidée dans les années à venir. Nous visons de la même façon à intégrer les EPCI lors des prochaines campagnes d'enquêtes. L'avancée de la construction administrative des nouvelles régions nous permet de disposer ici d'informations stabilisées les concernant.

¹ Au 1er janvier 2018, la France compte 22 métropoles.

En 2016, on constatait un affaiblissement certain de l'effort public territorial pour la culture puisque près de 60% des collectivités de notre échantillon déclaraient une baisse de leur budget contre 30% qui l'augmentaient. À ce moment-là, les régions projetaient un espoir de stabilité de leurs dépenses culturelles tandis que les départements et les villes de plus de 100 000 habitants envisageaient principalement des perspectives de baisse ou de stabilité. Les données que nous présentons dans cette nouvelle édition 2017-2018 de la note de conjoncture témoignent d'un engagement globalement plus appuyé, en particulier du côté des régions. Augmentations et diminutions des crédits culturels s'équilibrent pour les départements et les communes de plus de 100 000 habitants. Ce résultat peut paraître surprenant pour les départements, compte tenu de la dynamique de baisse globale dans laquelle ils se sont inscrits depuis 2008 et qui semblait inéluctable. Le développement du processus intercommunal rend l'analyse plus complexe du côté des villes.

Dépenses culturelles des régions

« En 2017 les régions se distinguent par l'augmentation moyenne de leurs budgets culturels en fonctionnement de 4% »

² En 2014, l'effort culturel global des collectivités territoriales se présente de la manière suivante : communes 5,8 milliards d'euros, EPCI 1,7 milliards, départements 1,4 milliards, régions 794 millions (source : Ministère de la Culture et de la Communication, Département des études, de la prospective et des statistiques, 2017, Culture Chiffres, Dépenses culturelles des collectivités territoriales : 9,3 milliards d'euros en 2014).

En 2017 les régions se distinguent par l'augmentation moyenne de leurs budgets culturels en fonctionnement de 4%, soit près de 8 points de hausse par rapport à l'évolution constatée en 2016. 8 régions sur 11 de notre échantillon s'inscrivent dans un mouvement ascendant. Trois d'entre elles se remarquent par une croissance de leur effort culturel de plus de 10%. Le différentiel entre hausse et baisse se situe dans une fourchette allant de -7% à +16%, la Corse mise à part, qui présente une hausse exceptionnelle de son budget culturel (+46%). On remarque également une année plus faste pour les budgets culturels d'investissement des régions puisqu'elles les relèvent de plus de 20% pour les 2/3 d'entre elles. Chaque région établit des priorités spécifiques du point de vue de l'affectation des dépenses de fonctionnement entre les différents domaines artistiques et culturels. Globalement, cet effort est réparti de façon homogène sauf pour les archives et la lecture publique. Peu de domaines sont à l'inverse impactés par une baisse budgétaire entre 2016 et 2017. Au regard de la nature des dépenses, le soutien aux associations et organismes culturels, de même que les subventions d'équipements, sont légèrement privilégiés. **L'ensemble de ces résultats témoigne d'un souci des exécutifs régionaux d'affirmer leur place sur l'échiquier des politiques culturelles.** Compte tenu de la mise en place des nouvelles régions qui ont à gérer une mue complexe en termes d'organisation et de projet, l'élan constaté atteste d'une tendance nationale remarquable. On peut en déduire une prise de responsabilité politique accrue de la part de la majorité des régions qui reste à confirmer dans les années à venir. Néanmoins, il convient de rappeler qu'elles demeurent encore le niveau de collectivité territoriale le plus modeste en matière de soutien financier à la culture².

Dépenses culturelles des départements

« Du point de vue de leur effort, les départements privilégient en premier lieu l'éducation artistique et culturelle et le patrimoine. »

Si du côté des départements on remarque un redressement de l'effort culturel de bon nombre d'entre eux par rapport à l'an dernier, l'année 2017 est caractérisée par la disparité de leur engagement. En effet, dans notre échantillon de 48 départements, 44% d'entre eux augmentent leur budget culture en fonctionnement, tandis que 42% le réduisent. Globalement, l'évolution des crédits culturels des départements de notre échantillon, pour le fonctionnement, est négative (-4%). Alors qu'on observait un mouvement continu plus large de désinvestissement culturel des échelons départementaux, cette situation contrastée met en avant, d'une part, la dimension politique des choix effectués et, d'autre part, l'éclectisme des agencements des institutions territoriales autour des enjeux culturels. Le différentiel entre hausse et baisse des budgets culturels de fonctionnement se situe dans une fourchette allant de -16% à +21% entre 2016 et 2017. Du point de vue de leur effort, les départements privilégient en premier lieu l'éducation artistique et culturelle et le patrimoine. À l'inverse, ce sont les arts plastiques et visuels et les festivals et événements qui sont le plus impactés par un retrait de leur accompagnement. Cependant pour chacun des domaines artistiques et culturels, la grande majorité des départements de notre échantillon se situe sur une tendance de stabilité. Environ 30% d'entre eux baissent les moyens affectés aux associations et organismes culturels, tandis que 67% les maintiennent.

Dépenses culturelles des métropoles

Nouvelle catégorie de groupement de communes pour les grandes aires urbaines (à l'exception de Lyon³), les métropoles sont appelées à occuper une part de plus en plus importante dans le financement de la culture. La moitié des 6 métropoles de

³ La Métropole de Lyon est une collectivité territoriale à part entière.

notre échantillon (sur les 15 existantes au moment de la passation de notre enquête) augmente leurs moyens affectés au fonctionnement en faveur de la culture, deux d'entre elles sont dans une position de retrait sur ce plan. Fait notable, les métropoles représentent l'échelon le plus en recul en matière d'investissement sur la période 2016-2017, sans que nous puissions dire si cette situation est conjoncturelle. Les résultats témoignent de situations très variées entre les métropoles, tant au niveau du périmètre de leurs interventions que du volume budgétaire qu'elles consacrent à la culture (de 80 000 euros à 48 millions d'euros dans notre échantillon). **Ces données confirment le caractère à la fois embryonnaire et inégal de la métropolisation des politiques culturelles.**

Dépenses culturelles des villes de plus de 100 000 habitants

« Dans la moitié des villes de l'échantillon, l'engagement communal demeure stable pour l'ensemble des secteurs. »

L'année 2017 ne marque pas une évolution notable des dépenses culturelles au niveau des communes de plus de 100 000 habitants par rapport à 2016. 45% d'entre elles réduisent leurs budgets culturels au niveau du fonctionnement tandis que 40% l'augmentent. Ces deux mouvements se situent dans une fourchette ramassée de -3% à 3%, exceptés les cas liés à des transferts d'équipement. Action culturelle, musées et arts plastiques et visuels sont les domaines les plus souvent impactés par les baisses, tandis que le spectacle vivant et les festivals et événements bénéficient plus fréquemment de hausses. Dans la moitié des villes de l'échantillon, l'engagement communal demeure stable pour l'ensemble des secteurs. En matière d'investissement, on remarque une continuité parfaite entre 2016 et 2017. Étant donné la position prééminente des villes dans le financement de la culture, toute variation de leur effort, même contenue en pourcentage, a un impact direct et sensible sur le soutien à la vie culturelle. L'évolution enregistrée entre 2016 et 2017 montre une situation installée depuis quelques années : un manque de ressort de ce niveau de

collectivités en termes d'investissement dans la culture, pourtant historiquement moteur en la matière. Plus important employeur culturel public, les communes sont confrontées au premier chef à l'augmentation de leurs charges de personnel, poste sur lequel elles sont amenées à consacrer de plus gros efforts en 2017 comme en 2016.

Dépenses culturelles des villes entre 50 000 et 100 000 habitants

Les résultats que nous avons rassemblés pour cette catégorie doivent être considérés avec précaution au regard de la taille encore réduite de l'échantillon. Ce groupe de villes parvient à mieux maintenir son niveau de dépenses culturelles pour le fonctionnement : par rapport aux villes de plus de 100 000 habitants, elles sont à la fois plus nombreuses à augmenter leur effort ou à le stabiliser. Les festivals et événements semblent être le domaine le plus favorisé dans ce type de territoire. Dans le même temps, le soutien aux associations et organismes culturels se révèle très largement stable. Néanmoins, plus d'un quart de cette catégorie de villes voit ses moyens pour la culture réduits. Cela s'explique dans plusieurs cas par des transferts d'équipement. La tendance est nettement moins favorable pour les dépenses en investissement : 62% des villes moyennes de notre échantillon diminuent leur contribution correspondante de plus de 10%. Ces résultats méritent d'être confirmés à l'avenir. En l'état, ils indiquent que **ce niveau communal résiste plutôt mieux que les grandes villes en ce qui concerne le soutien au fonctionnement de la vie culturelle.**

Évolutions agrégées pour 2017

En agrégeant les évolutions des dépenses culturelles de fonctionnement entre 2016 et 2017 des collectivités de l'ensemble de notre échantillon, il ressort une certaine **amélioration par rapport à l'exercice précédent**. Pas loin de la moitié des collectivités ont accentué leur engagement. D'une lecture relative de ces données se dégage un léger optimisme. Il ne faut pas cependant pas négliger que plus d'un tiers des collectivités continuent de contracter leurs moyens en faveur de la culture. Une analyse par grands domaines des dépenses laisse apparaître qu'une majorité de collectivités présente un financement des politiques culturelles structurellement stable. Au-delà de ce constat, on peut observer des variations soit à la hausse soit à la baisse dans des proportions assez voisines pour tous les domaines d'intervention. S'il faut dégager un petit peu de relief dans ces données, on notera que les augmentations concernent un peu plus souvent l'éducation artistique et culturelle, et dans une moindre mesure les festivals et événements. Pour ces derniers, l'année 2017 témoigne d'une inversion de tendance. Pour le spectacle vivant, la réduction des moyens constatés en 2016 est beaucoup plus contenue en 2017 et une majorité de collectivités se situe dans une perspective de stabilité ou de relance.

Tendances 2018

La tendance la plus marquée qui se dégage des projections que les collectivités territoriales (tous niveaux confondus) font pour l'année 2018 est celle d'une stabilité de leurs dépenses culturelles pour 44% d'entre elles. Une minorité envisage à l'heure actuelle une baisse (16%) ou une hausse (11%) de leur effort. Il n'est pas illogique que les collectivités aient du mal à se situer dans ce genre d'exercice prospectif. Ainsi un tiers d'entre elles, comme pour la précédente enquête, ne sont pas en mesure d'indiquer une orientation de leur futur budget. Cependant, dans

son ensemble cette projection est plus optimiste que celle que nous avons enregistrée l'an dernier. Si on entre dans le détail des perspectives que les collectivités envisagent, on relèvera que les régions et les communes de 50 000 à 100 000 habitants sont les moins à même (environ 45%) d'indiquer la manière dont elles vont s'engager. Plus de la moitié des départements nourrissent un espoir de stabilité de leurs budgets culturels. Cette donnée doit être considérée avec relativité compte tenu du fait que sur la durée, ce sont les départements qui se sont le plus désengagés du financement de la culture. Les signaux les plus négatifs en termes de projection viennent des métropoles : environ un tiers d'entre elles prévoit une nouvelle réduction de leurs moyens affectés à la culture. En ce qui concerne les grandes villes, la baisse envisagée équivaut globalement à la hausse escomptée du côté des métropoles. Sans que l'on puisse le certifier, il y a là une donnée qui peut indiquer l'approfondissement d'un processus d'intercommunalisation de la culture. Compte tenu des éléments dont nous disposons, cette interprétation serait la plus optimiste. Néanmoins, il ne faut pas écarter la possibilité de la poursuite du fléchissement de l'engagement des grandes villes pour la culture, poste qui s'avère un des plus importants et parfois le premier qu'elles assument.

Conclusion

Globalement, la tendance qui s'est dessinée sur l'exercice 2016-2017 a été plus favorable pour la culture que celle que nous avons observée pour la période précédente où 59% de l'ensemble des collectivités de notre échantillon témoignaient d'une baisse de leur effort, une proportion ramenée à 36% en 2017. À l'inverse, près de la moitié d'entre elles ont élevé en 2017 leur engagement pour la culture contre 30% en 2016. Dans la situation intermédiaire qui était la leur après le début de mise en place de la réforme territoriale, les régions n'étaient pas en capacité de se projeter de façon fiable sur 2017. En définitive, cette année s'est révélée en moyenne plus positive du point de vue de leurs dépenses culturelles. Mais comme nous l'avons noté, les régions ne sont pas en mesure de certifier que ce mieux annonce une tendance continue dans les années à venir. Or, si

structurellement les régions ont conquis une place essentielle dans notre système culturel, leur position reste globalement marginale et insuffisante pour leur permettre d'incarner un véritable chef de filat des politiques culturelles territoriales. Lorsqu'on considère la situation générale des collectivités territoriales, un faisceau d'incertitudes rend difficile toute projection du comportement des collectivités territoriales, notamment à l'endroit où elles interviennent selon le principe de leur libre arbitre comme c'est le cas pour la culture, le tourisme et le sport. Ces incertitudes tiennent à la fois à la dynamique de réduction des dépenses publiques, à l'organisation des dotations de l'État aux collectivités, aux transformations de la fiscalité locale, ainsi qu'à la dimension politique des choix effectués. Du côté du ministère de la Culture, 2018 est marqué par une augmentation significative des crédits déconcentrés (+6%). Cet apport arrive à un moment très opportun pour les territoires. Il reste cependant beaucoup de chemin pour parvenir à un meilleur équilibre des moyens culturels de l'État entre la région parisienne et le reste du pays.

Parmi les dynamiques territoriales en cours, il en est une qui est appelé à s'imposer de plus en plus : celle de l'intercommunalité.

L'enquête du DEPS portant sur les données 2014 montre une très sensible évolution de la prise en compte de la culture par les EPCI par rapport à 2010. Ce que nous constatons empiriquement depuis trois ans confirme totalement ce mouvement qui dessine manifestement un nouveau cycle de développement de l'intercommunalité culturelle dont nous nous proposons de mieux prendre la mesure dans la prochaine note de conjoncture. Les discussions, concertations et observations qui se déroulent aujourd'hui autour de l'intercommunalité, souvent impulsées d'ailleurs par des départements, nous rappellent qu'il y aurait là un terrain idéal pour donner corps à ce principe introduit dans la loi Notre d'une compétence culturelle partagée entre l'ensemble des collectivités publiques. La concrétisation d'une telle idée, qui signifierait **une véritable solidarisation des politiques culturelles territoriales et la recherche systématique de leurs convergences**, serait la meilleure méthode pour assurer une place plus visible à la culture dans notre projet de société.

Enquête

Enquête réalisée de mai 2017 à octobre 2017 par e-mailing et campagne téléphonique à partir des budgets primitifs des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette note de conjoncture analyse les dépenses culturelles des régions, des départements, des métropoles et des villes de plus de 50 000 habitants.

Echantillon

180 collectivités ont répondu à cette seconde enquête. Ce chiffre se répartit ainsi :

- ▶ Régions : 11
- ▶ Départements : 49
- ▶ Communes : 88 (dont 20 de plus de 100 000 habitants et 18 entre 50 000 et 100 000 habitants)
- ▶ EPCI : 32 (dont 6 métropoles).

Pour des raisons de représentativité, certains résultats n'ont pu être exploités (ville de moins de 50 000 habitants et EPCI hors Métropoles).

Équipe mobilisée par l'OPC

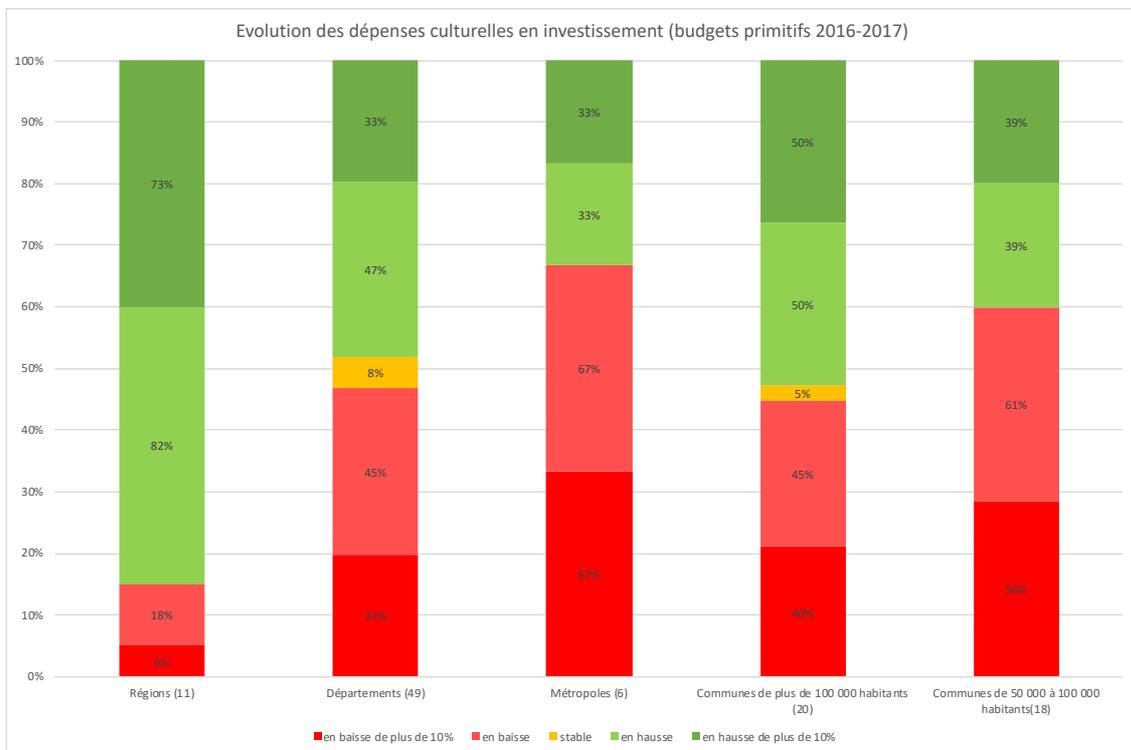
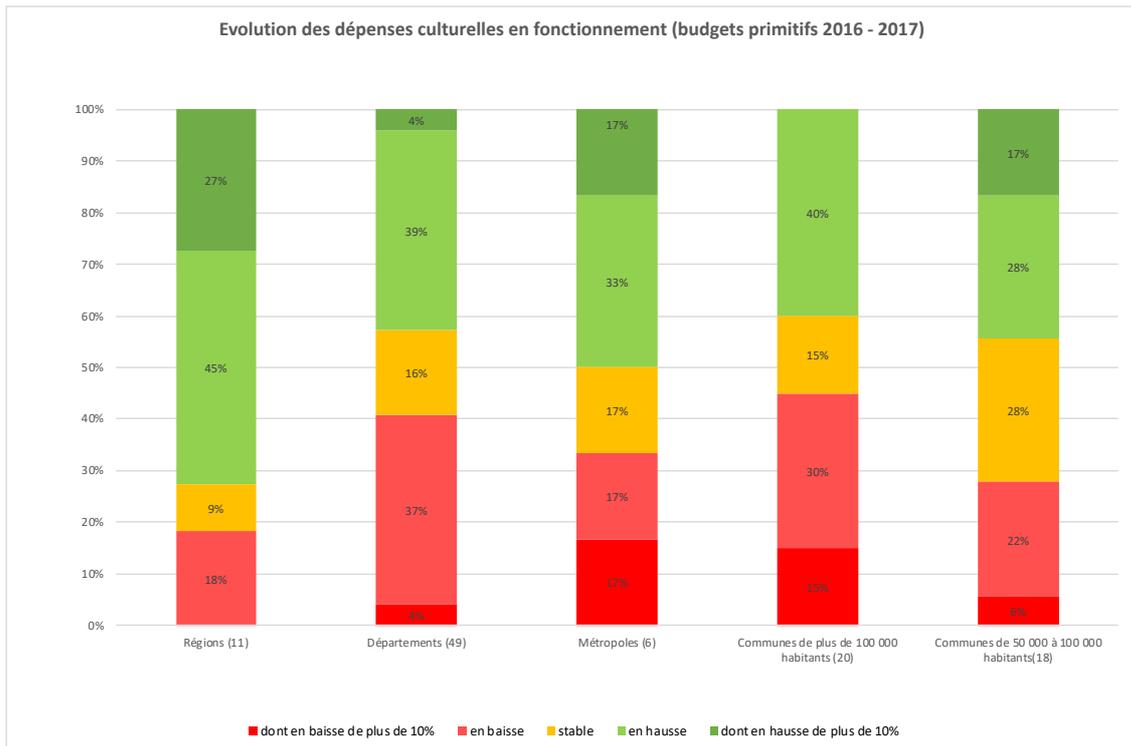
Pilotage de l'enquête et rédaction de la note : Jean-Pierre Saez, Vincent Guillon.

Coordination, traitement des données : Camille Faye.

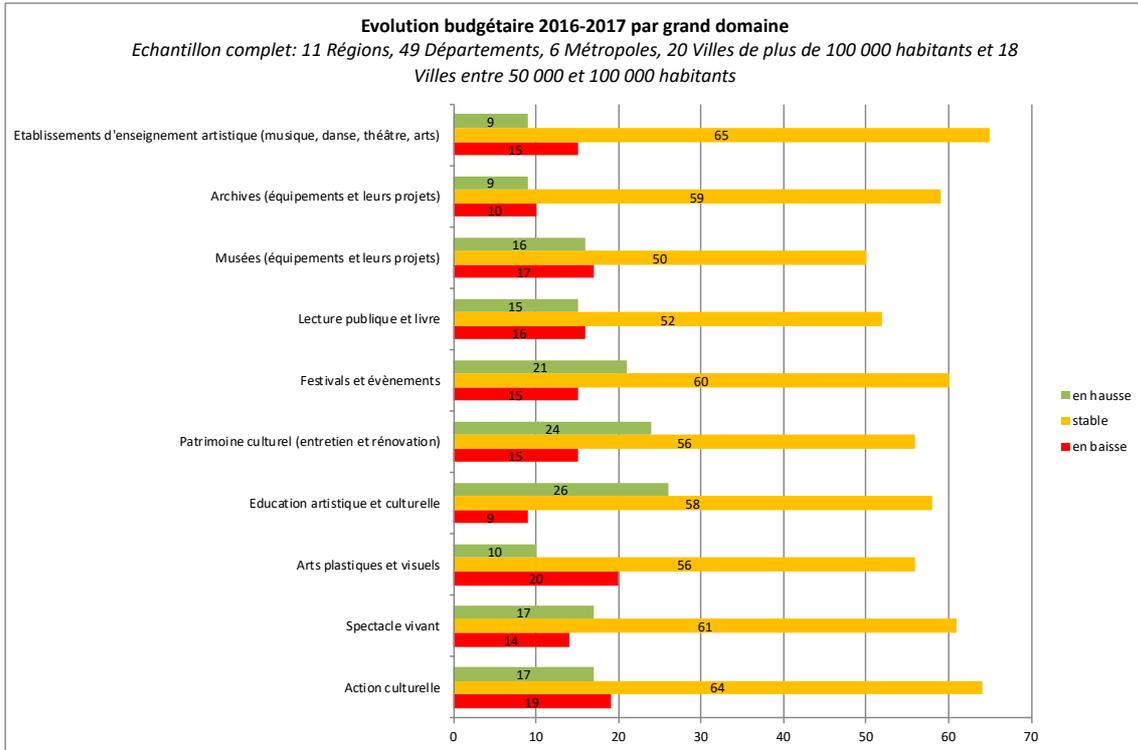
Publication : Lisa Pignot

Crédits photo :

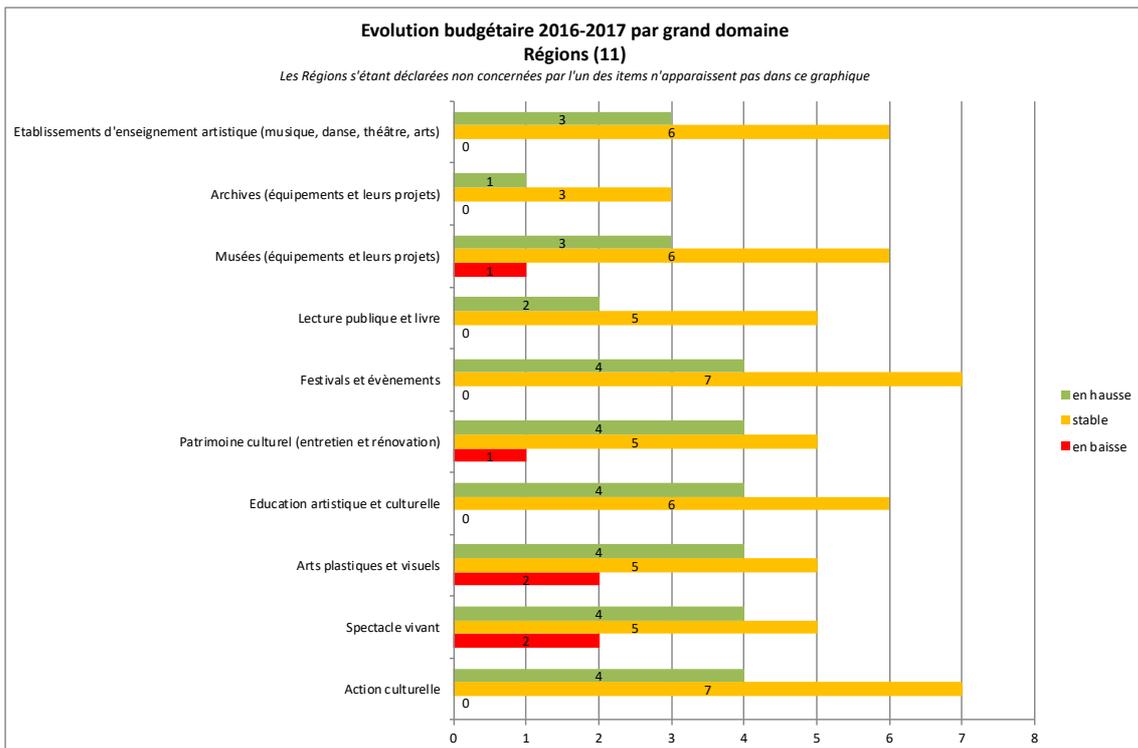
© Jean-Pierre Saez

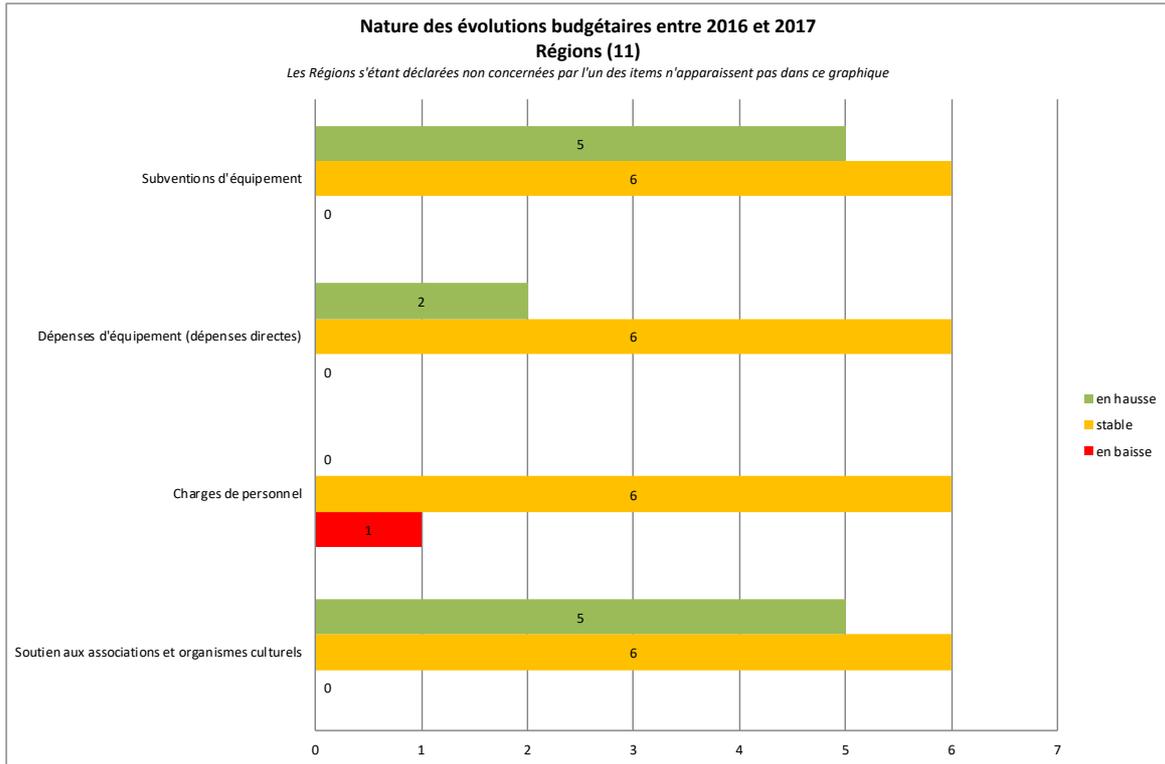


Évolution budgétaire par grand domaine de politique culturelle

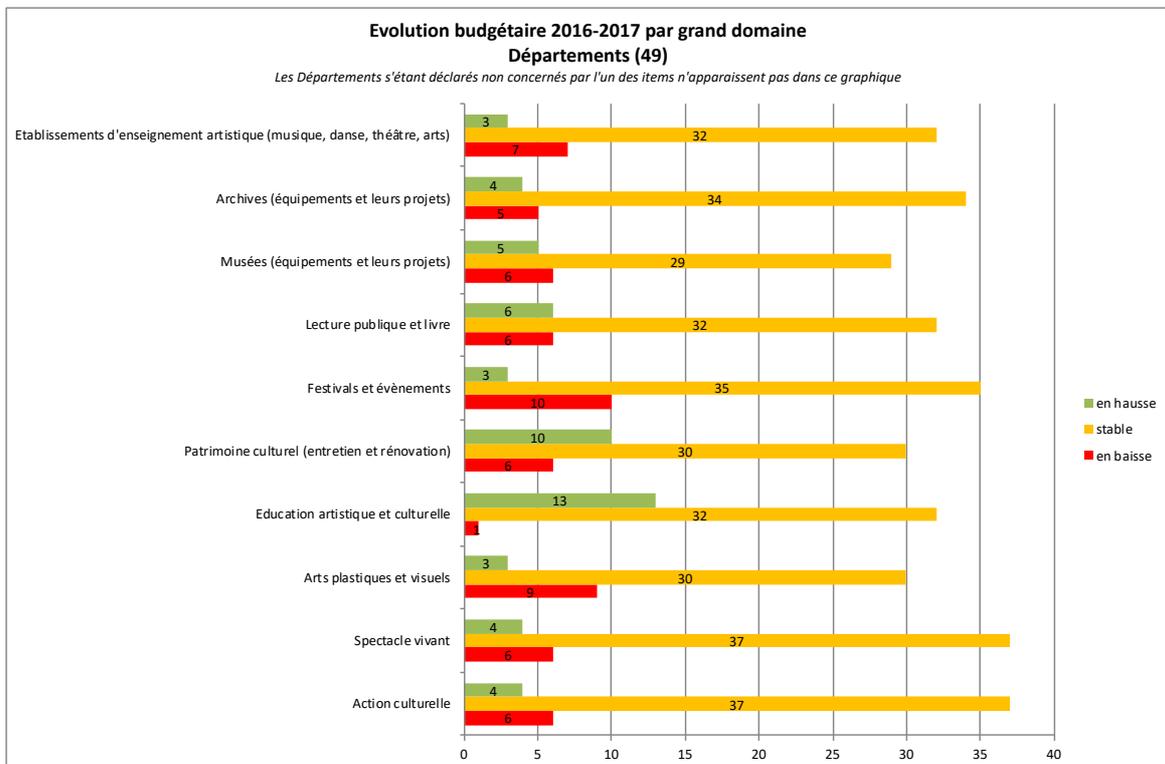


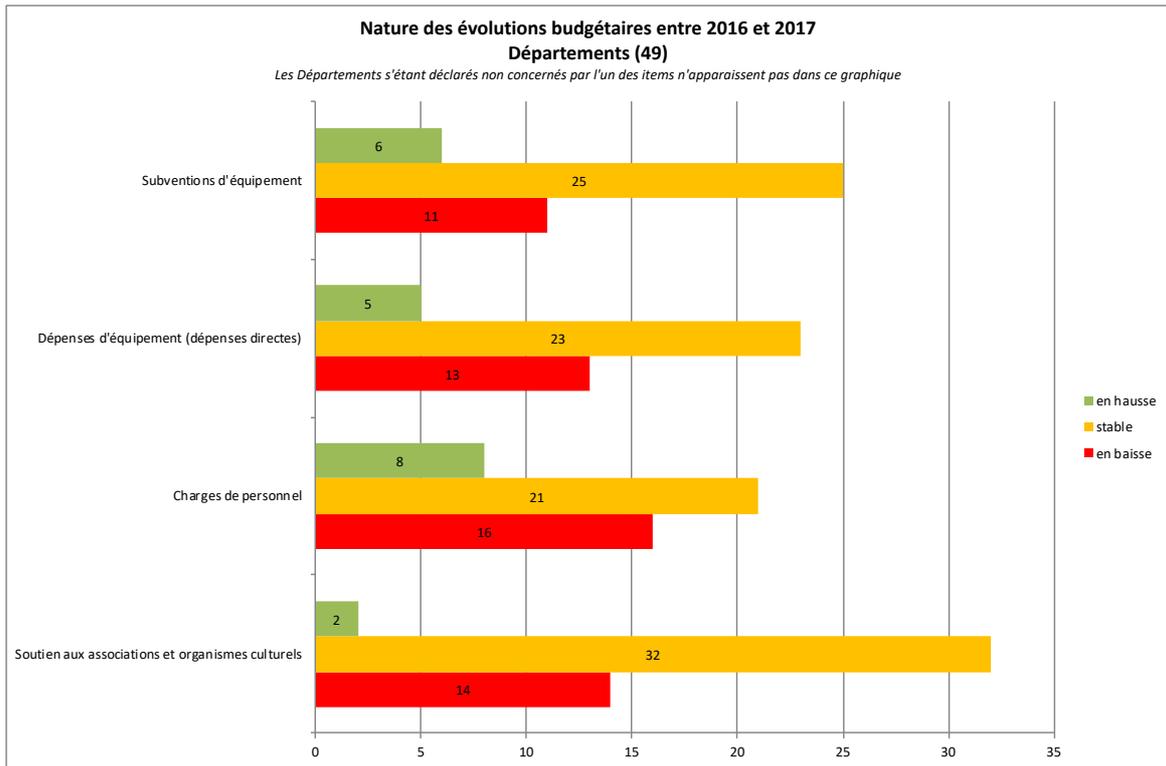
Régions



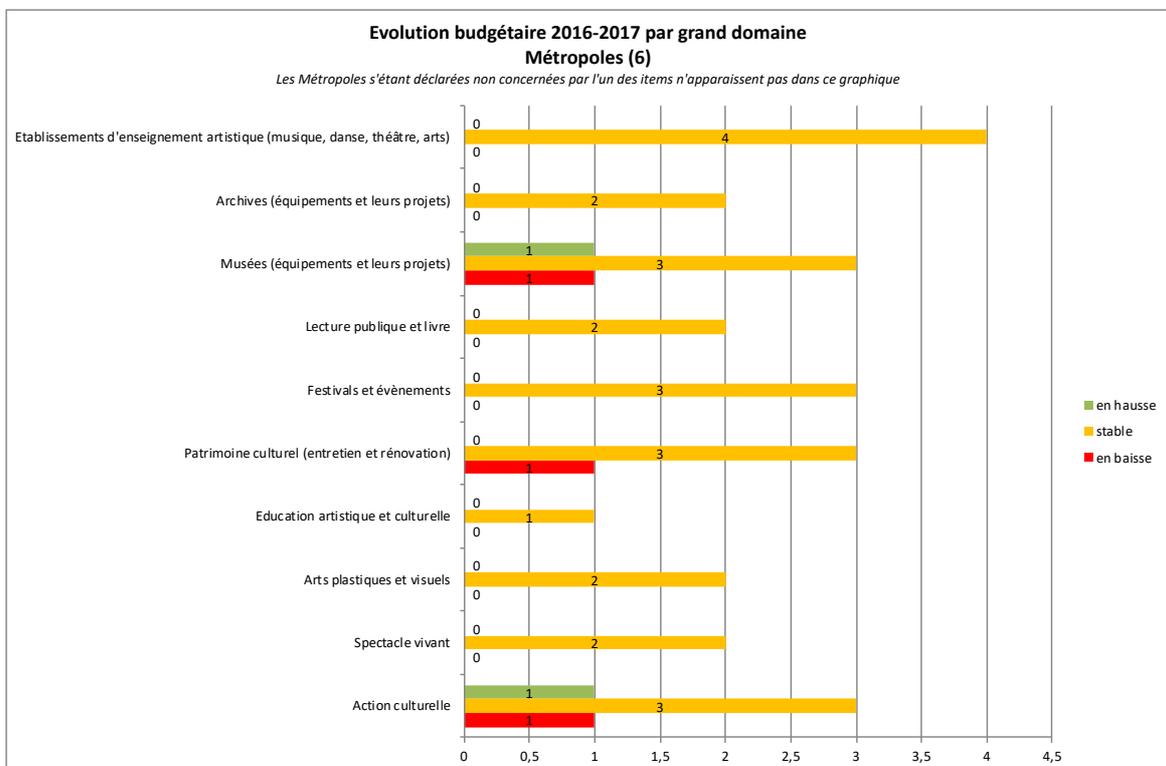


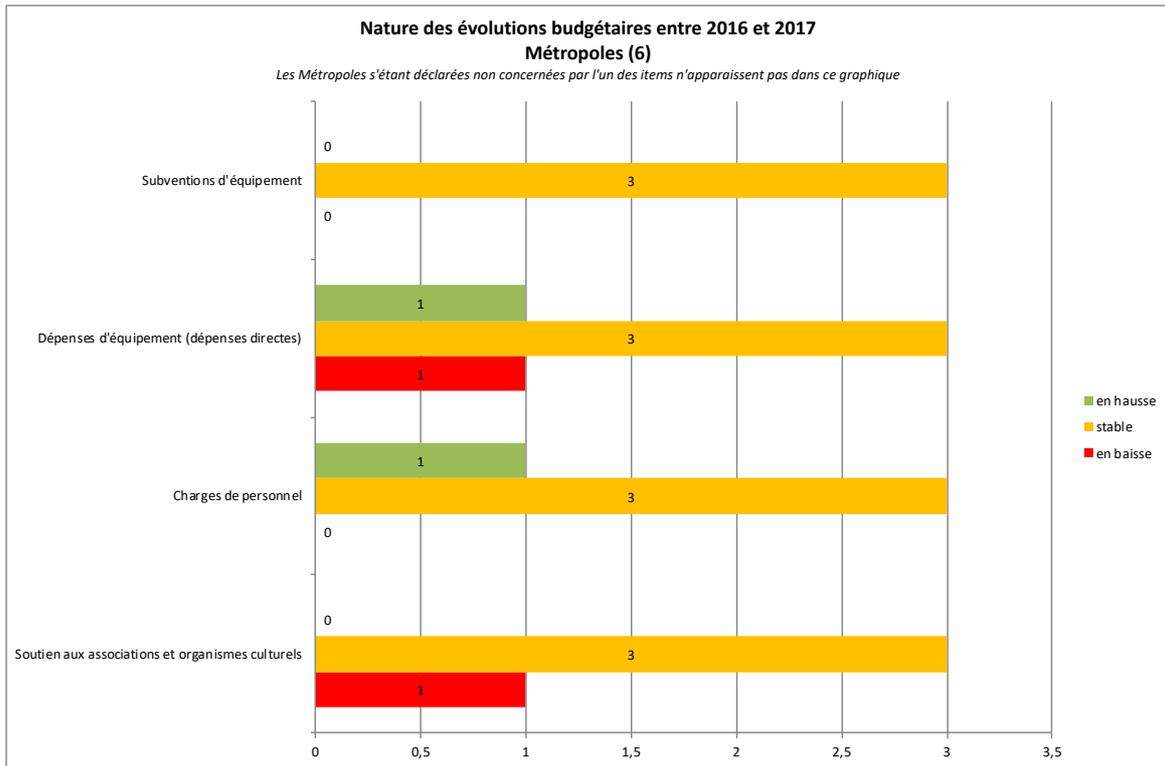
Départements



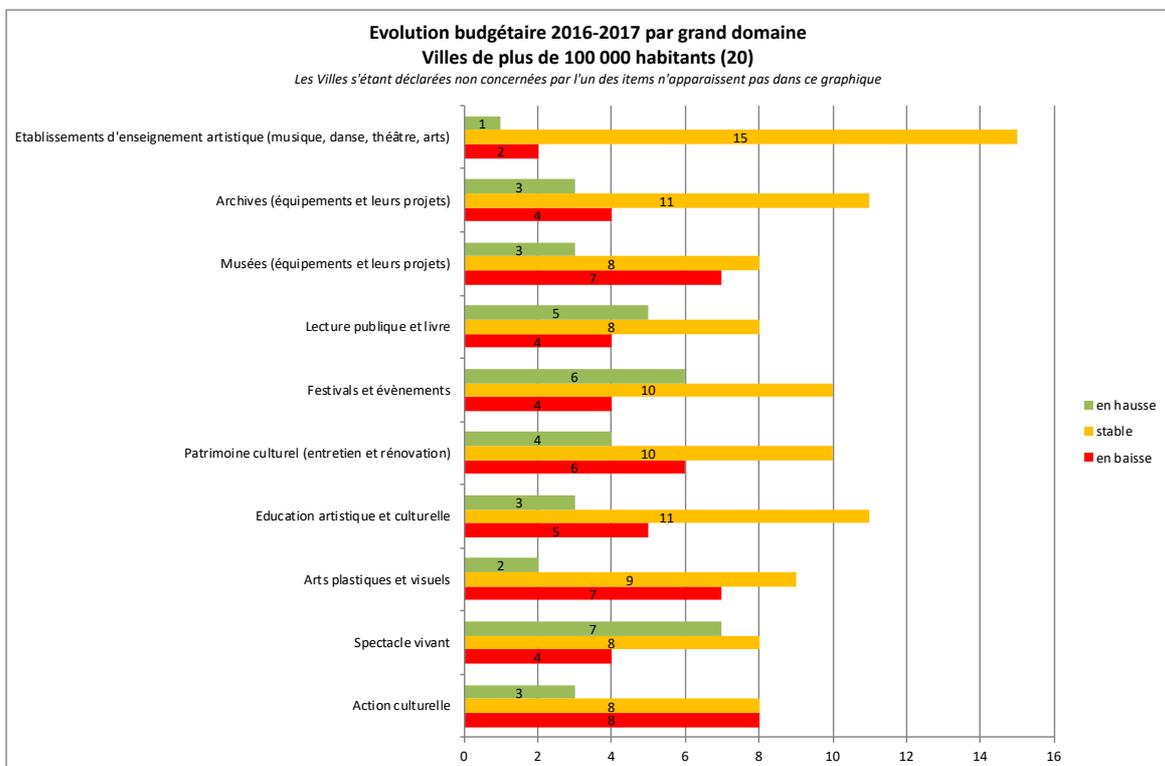


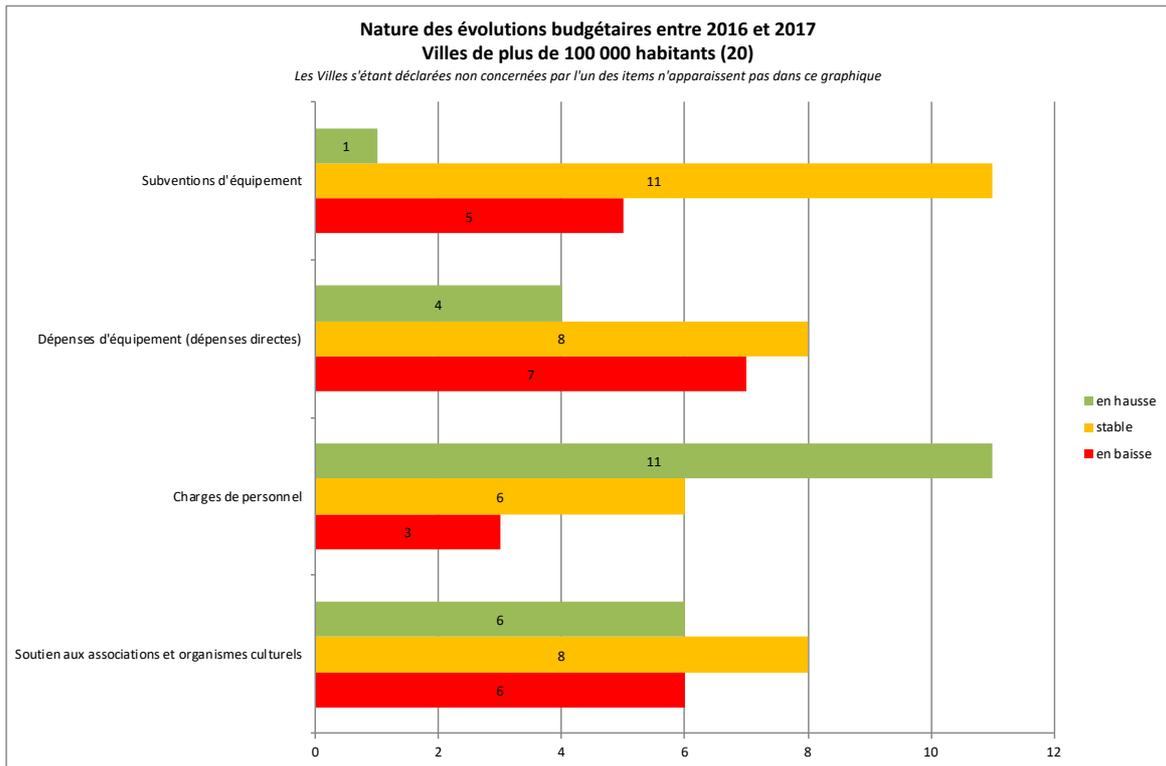
Métropoles



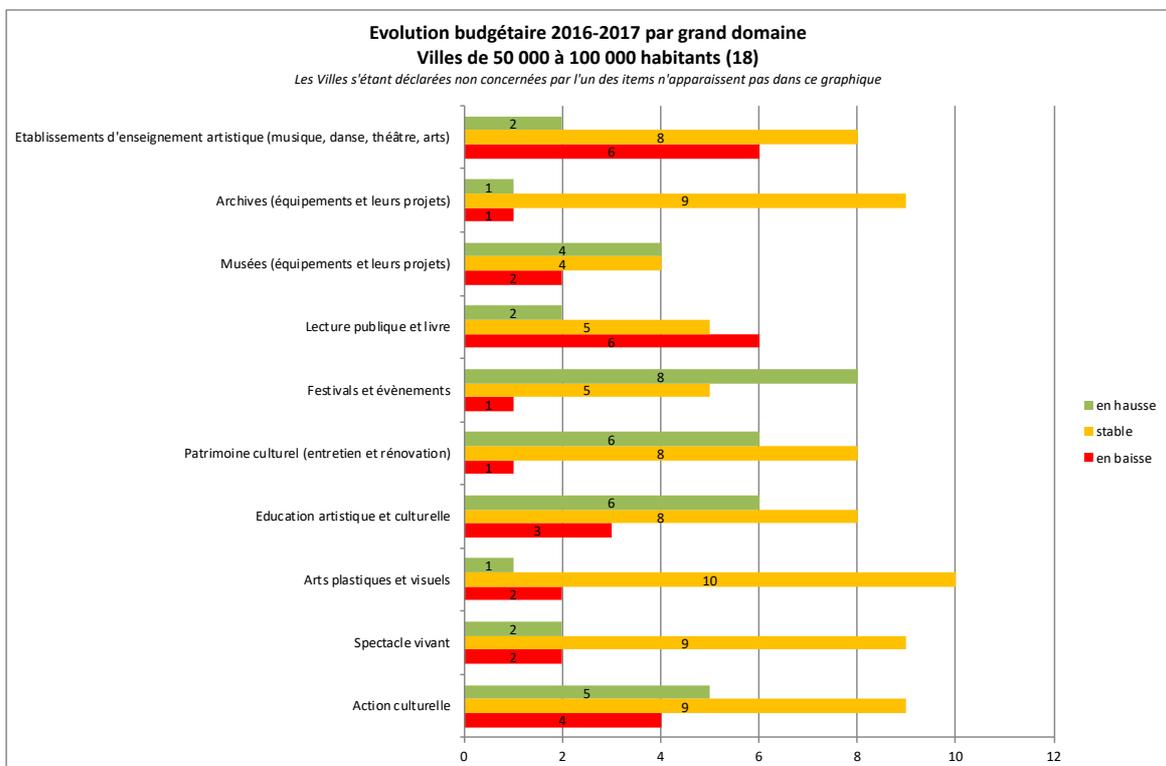


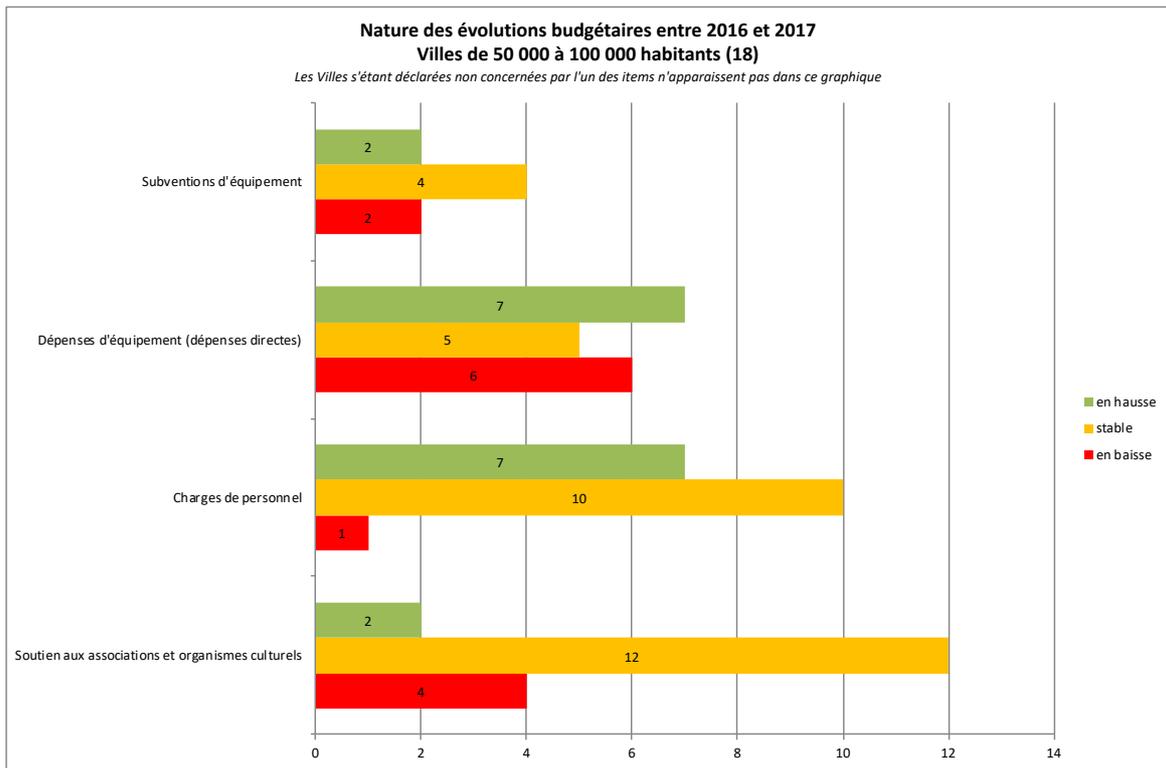
Villes de plus de 100 000 habitants





Villes de 50 000 à 100 000 habitants





Tendances 2018

