



Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales et leurs groupements (2017-2019)

**NOTE DE
CONJONCTURE**

**SUR LES DÉPENSES
CULTURELLES DES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES
ET LEURS
GROUPEMENTS**

2017-2019

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

Synthèse

Février 2019

¹ Jean-Cédric Delvainquière, François Tugores, « Dépenses culturelles des collectivités territoriales : 9,3 milliards d'euros en 2014 », *Culture Chiffres 2017-3*, Département des études, de la prospective et des statistiques, Ministère de la Culture et de la Communication, novembre 2017.

Atlas régional de la culture 2018, Ministère de la Culture, Département des études, de la prospective et des statistiques.

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 locaux¹, permettant de suivre de manière précise les choix culturels des collectivités et de les articuler avec les orientations de l'État. Pour escorter ce travail de fond, l'Observatoire des politiques culturelles réalise, pour la troisième année consécutive, un outil de connaissance plus léger permettant d'apprécier en temps réel l'évolution de l'effort culturel des autorités locales de plus de 20 000 habitants.

Cette note de conjoncture est réalisée en étroite collaboration entre l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) et le Département des études, de la prospective et des statistiques (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 collectivités et de leurs groupements entre 2017 et 2018 (en fonctionnement et en investissement) établis sur la base des budgets primitifs qui nous ont été fournis de manière déclarative par le biais d'un questionnaire en ligne. Elle propose également une projection des intentions des collectivités et EPCI sur 2019.

² En 2018, la France compte 12 conseils régionaux en métropole et 2 en Outre-mer, certaines collectivités ayant désormais un statut particulier comme la Collectivité de Corse, la Martinique, la Guyane.

³ Une de ces villes a transféré la compétence culturelle à la communauté d'agglomération au début des années 2000.

140 collectivités et EPCI de plus de 20 000 habitants ont répondu à l'enquête. Notre échantillon contient **9 régions², 48 départements** (soit la moitié des départements français), **7 métropoles** (soit le tiers de celles existant au moment de l'enquête), **14 communes de plus de 100 000 habitants** (soit un tiers des villes françaises de cette catégorie). Cette année, nous avons fait le choix de présenter les résultats de l'ensemble des répondants à l'enquête. Sont ainsi regroupés dans un échantillon « **reste du bloc local** » les 62 autres répondants : 26 communes de 20 000 à 100 000 habitants et 36 EPCI à l'exception des métropoles (23 communautés d'agglomération et 13 communautés de communes). Certains EPCI de l'échantillon « **reste du bloc local** » comptent plus de 100 000 habitants et parmi eux, 2 intègrent une commune de plus de 100 000 habitants (ces 2 villes n'ayant pas elles-mêmes répondu à l'enquête)³. Nous avons choisi de les conserver dans cette catégorie « **bloc local** » pour des questions de lisibilité, même si cette typologie est perfectible.

Autre nouveauté de cette note de conjoncture : le regard porté, à partir des données déclarées, sur la part des dépenses culturelles dans le budget global des collectivités, qui fait ressortir d'importantes disparités sur la place de la culture entre départements, régions, métropoles et communes de plus de 100 000 habitants.

« **Les tendances indiquent une hausse de l'effort culturel pour 56 % des répondants** »

Évolutions agrégées pour 2018

Les tendances pour cet exercice indiquent une hausse de l'effort culturel pour un nombre plus grand de collectivités et EPCI que lors de l'exercice précédent : toutes catégories confondues, 30 % des répondants indiquaient une hausse de leur effort culturel en

4 Les répondants à l'enquête et les périmètres des échantillons n'étant pas identiques d'une année à l'autre, les comparaisons doivent être lues avec prudence.

2016 (évolution des dépenses en fonctionnement à partir des budgets primitifs 2015-2016) ; ils étaient 46 % en 2017 (budgets primitifs 2016-2017) ; **en 2018, ils sont 56 % à déclarer augmenter leur engagement en fonctionnement⁴. Un tiers des répondants indiquent réduire leurs moyens en faveur de la culture** entre 2017 et 2018, et **11 % affichent une stabilité.**

Les fortes baisses en fonctionnement (supérieures à 10 %) sont relativement moins nombreuses que dans l'exercice précédent : elles concernent, entre 2017 et 2018, uniquement 2 départements, 6 communautés de communes, 1 communauté d'agglomération et 2 villes moyennes.

Les budgets d'investissement sont aussi dans une dynamique plus positive que l'an passé, avec des disparités importantes d'une catégorie de collectivité à une autre. Fait notable : lorsqu'il y a augmentation de dépenses culturelles en investissement, il s'agit majoritairement de hausses conséquentes (supérieures à 10 %). Toutefois, **les tendances en investissement doivent toujours être interprétées avec précaution et restent difficiles à extrapoler** dans la mesure où elles ont un caractère beaucoup plus conjoncturel que les dépenses de fonctionnement et doivent être analysées dans une perspective pluriannuelle. Rappelons qu'elles concernent en particulier des projets d'équipements (construction, rénovation).

Dépenses culturelles des régions

Une seule région de l'échantillon diminue ses dépenses culturelles de fonctionnement entre 2017 et 2018. Six régions sur les 9 de notre échantillon s'inscrivent dans une dynamique de hausse, dans la lignée du constat effectué dans la précédente note de conjoncture. Le différentiel se situe dans une fourchette allant de -5 % à + 10 % pour ce qui est du fonctionnement. Côté budgets culturels d'investissement, les évolutions sont nettement plus divergentes et ne prolongent pas l'évolution globalement positive constatée sur la période 2016-2017.

5 Régions de France, *Les chiffres clés des régions*, septembre 2018, <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-180905.pdf>.

6 Synthèse des chiffres-clés du budget 2018 du ministère de la Culture, <http://www.culture.gouv.fr/Nous-connaître/Decouvrir-le-ministere/Budget/Projet-de-loi-de-finances-2018>.

Les crédits déconcentrés ne recouvrent cependant pas la totalité des crédits engagés par le ministère de la Culture en région : à ceux-ci s'ajoutent en particulier les crédits de l'administration centrale.

Sur une temporalité plus longue, l'implication accrue de la grande majorité des régions en faveur de la culture se confirme. Une étude menée par Régions de France à partir des comptes administratifs et des budgets primitifs indique que celles-ci consacrent 811,3 millions d'euros à la culture en 2018⁵ : 523,7 millions d'euros pour le fonctionnement et 287,6 millions pour l'investissement – en hausses respectives d'environ 15 % et 58 % en 10 ans. Pour aider à situer l'engagement des régions, on peut mentionner que les crédits culturels déconcentrés du ministère de la Culture au niveau des directions régionales des affaires culturelles s'élevaient à 860 millions d'euros⁶ en 2018, correspondant à une hausse de 6%.

L'examen des différents domaines artistiques et culturels fait apparaître, pour 2018, une attention des régions plus favorable au patrimoine culturel, aux musées, aux festivals et événements et au spectacle vivant. Au regard de la nature des dépenses, l'effort va plutôt au soutien aux associations et organismes culturels.

Dépenses culturelles des départements

« La disparité des politiques culturelles départementales reste d'actualité en 2018, avec une légère amélioration de leur effort par rapport à 2017 »

La disparité des politiques culturelles départementales reste d'actualité en 2018, avec une légère amélioration de leur effort par rapport à 2017 et surtout par rapport à 2016 : dans notre échantillon, 51 % des départements augmentent leur budget culturel en fonctionnement, tandis que 40 % le réduisent. Si on écarte le cas exceptionnel d'un département qui diminue son budget culturel de fonctionnement de plus de 30 %, le différentiel entre hausse et baisse pour le fonctionnement se situe dans une fourchette allant de -13 % à + 13% entre 2017 et 2018. Ces écarts manifestent le positionnement paradoxal des départements par rapport à la culture en particulier depuis la mise en œuvre de la loi NOTRe.

On constate ainsi empiriquement qu'une partie des départements tente de redonner du sens à leur action à travers un accompagnement actif des nouveaux territoires intercommunaux dans

l'élaboration de leur projet culturel : s'ils sont souvent contraints budgétairement par leurs dépenses sociales obligatoires, ils ont ainsi tendance à repositionner leur action du côté d'un appui technique de leurs services culturels à des collectivités ou leur groupement de plus petite taille qui ne disposent pas de la même ingénierie pour développer leur intervention culturelle.

Pour les différents domaines artistiques et culturels, la majorité des départements de l'échantillon privilégie la stabilité. L'effort est porté en priorité sur l'éducation artistique et culturelle, dans la lignée de l'exercice précédent. En termes de nature des dépenses, les charges de personnel et le soutien aux associations et organismes culturels sont les plus impactés par des baisses.

⁷ Précisons qu'il était demandé dans l'enquête d'inclure les dépenses de personnel dans les budgets. Or, cela n'a pas été systématiquement le cas et plusieurs départements en particulier n'ont pas pu les intégrer dans les montants fournis.

⁸ Jean-Cédric Delvainquière, François Tugores, *op. cit.* *Atlas régional de la culture 2018*, Ministère de la Culture, DEPS.

Les effets de la contraction des budgets culturels départementaux dans les années 2010-2015 se ressentent encore dans les résultats de l'enquête 2018 : en moyenne, le budget consacré à la culture rapporté au budget global de cet échantillon de collectivité est le plus faible des catégories étudiées⁷ ; par ailleurs, il est nettement en deçà des chiffres des dépenses culturelles départementales publiés par le DEPS ces dernières années (le taux d'effort budgétaire des départements en faveur de la culture s'élevait à 1,9% en 2016)⁸.

Dépenses culturelles des métropoles

Appelées à occuper une part croissante dans le financement de la culture, les métropoles s'inscrivent dans une tendance globalement à la hausse, tant du côté du fonctionnement que de l'investissement. Cinq métropoles sur les 7 de notre échantillon augmentent leurs moyens affectés à la culture en fonctionnement ; pour les 2 qui se situent dans une position de retrait, la baisse est contenue à -1 % ou - 2%. L'augmentation des moyens accordés à la culture par les métropoles peut provenir, dans certains cas, d'une prise en charge d'éléments transférés par les communes. Par ailleurs, une hausse globale du budget peut masquer des baisses non négligeables selon les

secteurs. Au-delà de ce qu'indique notre échantillon, nous savons que les métropoles se sont montrées particulièrement réceptives au mouvement en faveur de l'entrepreneuriat culturel qui s'est intensifié depuis quelques années, et que, au côté des domaines traditionnels d'intervention culturelle dont elles peuvent hériter dans le cadre de transferts, nombre d'entre elles se sont engagées dans une perspective plus economiciste (économie sociale et solidaire, industries culturelles et créatives, clusters, développement de filières...), parfois avec des moyens constants. De ce fait, ces nouvelles charges, qui correspondent à une extension du périmètre d'intervention en matière culturelle, ont pu entraîner des baisses de moyens alloués au fonctionnement d'équipements ou de subventions accordées aux associations. Ce raisonnement peut se vérifier avec tout type de collectivité au demeurant.

Côté investissement, alors que 2017 faisait apparaître un recul significatif, la tendance est à la hausse en 2018, avec 5 métropoles qui augmentent leurs dépenses de + 22 % à + 106 %.

Les montants consacrés à la culture restent, eux, relativement disparates d'une métropole à une autre. En moyenne, les métropoles de notre échantillon consacrent 3,2 % de leur budget total à la culture (fonctionnement + investissement). Mais il faut garder à l'esprit qu'une part significative de leur stratégie culturelle peut se décliner à travers d'autres champs d'intervention métropolitaine, en particulier dans le cadre de politiques foncières, économiques, de transports et de projets urbains.

« 71 % des villes de plus de 100 000 habitants de l'échantillon augmentent leurs budgets culturels de fonctionnement entre 2017 et 2018 »

Dépenses culturelles des villes de plus de 100 000 habitants

71 % des villes de plus de 100 000 habitants de l'échantillon augmentent leurs budgets culturels de fonctionnement entre 2017 et 2018, et 21 % les réduisent. Ces évolutions varient dans

une fourchette de -7 % à +18 %, si on écarte le cas particulier d'une ville dans une situation de recomposition territoriale (fusion de communes), qui se caractérise par un doublement de son budget culturel en fonctionnement. Au regard des précédentes enquêtes, une dynamique légèrement plus favorable à la culture semble apparaître du côté des grandes villes. Cependant, la mise en perspective avec les tendances de 2017 doit être effectuée avec précaution. Les hausses constatées ne couvrent pas nécessairement l'augmentation mécanique des charges de personnel des équipements en régie, qui constituent le poste de dépenses le plus important des villes.

Parmi les domaines qui bénéficient plus fréquemment de hausses de la part des villes de plus de 100 000 habitants en 2018, citons les musées, le patrimoine culturel, les bibliothèques, les établissements d'enseignement artistique, et le spectacle vivant. Les hausses entre 2017 et 2018 portent également sur les dépenses d'équipement (dépenses directes) et le soutien aux associations et organismes culturels.

4 villes de plus de 100 000 habitants déclarent avoir procédé à des transferts d'éléments culturels en 2017 ou 2018⁹, avec des périmètres (domaines, volumes budgétaires) très disparates.

Les grandes villes de notre échantillon consacrent à la culture entre 9,3 % et 21,2 % de leur budget global (fonctionnement + investissement), ce qui souligne leur rôle toujours essentiel dans le financement de ce secteur. Dans l'appréciation du poids des dépenses culturelles dans les budgets généraux des grandes villes, il convient également de tenir compte du degré d'intégration intercommunale de chacune des villes : les transferts d'importantes compétences municipales tendent à réduire le montant total des dépenses.

⁹ Sur 7 communes - tous profils démographiques confondus - qui déclarent un transfert en 2017 ou 2018, dans 4 cas le transfert concerne (notamment) un ou des établissements d'enseignement artistique (il s'agit plutôt de communes de moins de 100 000 habitants).

« La moitié des répondants prévoient une stabilité de leur budget culturel en 2019 »

Tendances 2019

La stabilité des dépenses culturelles est la tendance qui se dégage des projections envisagées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour **l'année 2019 : la moitié des répondants prévoient une stabilité de leur budget culturel**. L'autre moitié se répartit de manière assez équilibrée entre une baisse envisagée de l'effort culturel (18 %), une hausse (16 %) et

une incapacité à se projeter à l'heure actuelle (16 %). Cette difficulté à se situer dans un exercice prospectif est en retrait par rapport à la précédente enquête. Toutefois, si on observe les différentes catégories, on constate que l'incertitude reste importante du côté des départements (27 % des départements ne sont pas en mesure d'indiquer la manière dont ils vont s'engager en 2019) et, dans une certaine mesure, du côté des communes de plus de 100 000 habitants (14 %).

Par rapport à l'exercice précédent, la tendance à la stabilité augmente fortement du côté des régions (aucune des 9 régions n'envisage par ailleurs une baisse en 2019), des métropoles et des villes de plus de 100 000 habitants. Déjà forte chez les départements dans l'exercice précédent, la projection en faveur de la stabilité pour l'année 2019 tend à légèrement diminuer, mais au profit de déclarations de recul de l'effort budgétaire en direction de la culture : 21 % des départements qui ont répondu à l'enquête 2018 envisagent une baisse en 2019 contre 14 % de ceux qui avaient répondu à l'enquête 2017.

Conclusion

Les évolutions agrégées des dépenses culturelles de fonctionnement entre 2017 et 2018 révèlent une dynamique légèrement plus favorable pour la culture, au regard des constats effectués dans l'exercice précédent. Des signes de contraction perdurent toutefois du côté d'une grande partie des départements, ou du côté d'un nombre non négligeable de villes.

Les évolutions doivent être considérées au regard d'un contexte marqué par des fusions d'intercommunalités ces dernières années, des objectifs affichés pour contenir les dépenses de personnel des collectivités, ainsi qu'au regard du nouveau pacte financier État-collectivités passé en application de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 : son article 13 fixe l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs EPCI sur cette période à 1,2 % par

10 Ce pacte de maîtrise de la dépense publique vise une économie des dépenses de fonctionnement des grandes collectivités de 13 milliards d'ici 2022 (en contrepartie, l'État assure une stabilité des dotations aux collectivités durant le quinquennat). Il concerne 322 collectivités correspondant à environ deux tiers de la dépense locale : régions, départements, métropoles, intercommunalités d'envergure et grandes villes dont les dépenses de fonctionnement dépassent les 60 millions d'euros. L'État leur demande de contenir l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an, inflation comprise, ce taux pouvant être légèrement modulé selon des critères démographiques, de revenu moyen par habitant et d'efforts antérieurs en matière de maîtrise des dépenses.

an¹⁰. Selon toute probabilité, l'impact pour la culture de ce contrat de maîtrise de la dépense publique pour les années à venir aura des conséquences négatives, en particulier au niveau des villes, qui assument la majorité de l'effort des collectivités publiques et qui doivent faire face à des dépenses contraintes de fonctionnement augmentant chaque année plus vite que le taux contractuel fixé dans le cadre du pacte financier État-collectivités. Le principe de « compétence partagée » inscrit dans la loi, permettra-t-il d'élaborer des solutions convergentes entre les politiques culturelles des collectivités publiques à l'échelle territoriale ? S'il est fréquemment invoqué dans les débats actuels, force est de constater que les Conférences territoriales d'action publique pour la culture, qui devraient avoir vocation à organiser le rapprochement des pouvoirs locaux autour de perspectives partagées, ne constituent pas, à l'heure actuelle, un dispositif actif, sauf exception. Pour envisager un amortissement des difficultés, on observera plus particulièrement quatre évolutions. Le renforcement de l'échelon régional dans le domaine culturel se poursuivra-t-il et sera-t-il général ? Le développement de l'intercommunalité culturelle permettra-t-il de déployer des moyens autres que ceux simplement générés par les transferts de charges des communes vers les EPCI ? Un rééquilibrage des moyens de l'État au profit des directions régionales des affaires culturelles sera-t-il confirmé et dans quelles proportions ? Enfin, une meilleure identification des enjeux dont la culture est porteuse par d'autres services de collectivités (développement économique, urbanisme, affaires sociales, etc.) pourrait-elle dessiner une dynamique d'avenir en favorisant un élargissement du soutien qui pourrait lui être apporté ?

Enquête

Enquête par questionnaire réalisée de juin à novembre 2018 via emailing et campagne téléphonique, à partir des budgets primitifs des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Échantillon

140 collectivités et EPCI ont répondu à cette enquête :

- ▶ 9 régions
- ▶ 48 départements
- ▶ 40 communes (dont 14 de plus de 100 000 habitants et 26 entre 20 000 et 100 000 habitants)
- ▶ 43 EPCI (7 métropoles, 23 communautés d'agglomération et 13 communautés de communes).

Précisions sur les données du « reste du bloc local » :

Les données que nous présentons pour les répondants correspondant au « reste du bloc local » doivent être considérées avec précaution au regard de la

taille réduite de l'échantillon et de son caractère disparate (communes, EPCI). Les tendances 2017-2018 montrent des situations très différentes, tant en fonctionnement qu'en investissement. Une moitié des répondants accentuent leur effort culturel : 52 % augmentent les dépenses culturelles en fonctionnement et 51 % en investissement. Il n'est toutefois pas possible d'en tirer des conclusions sur chacune des catégories (communes, communautés de communes, communautés d'agglomération) et d'extrapoler les données qui - non représentatives statistiquement - sont présentées ici à titre indicatif.

Équipe mobilisée par l'OPC

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

Collecte des données : Raluca Calin, assistée d'Hélène Monin.

Traitement des données : Samuel Périgois.

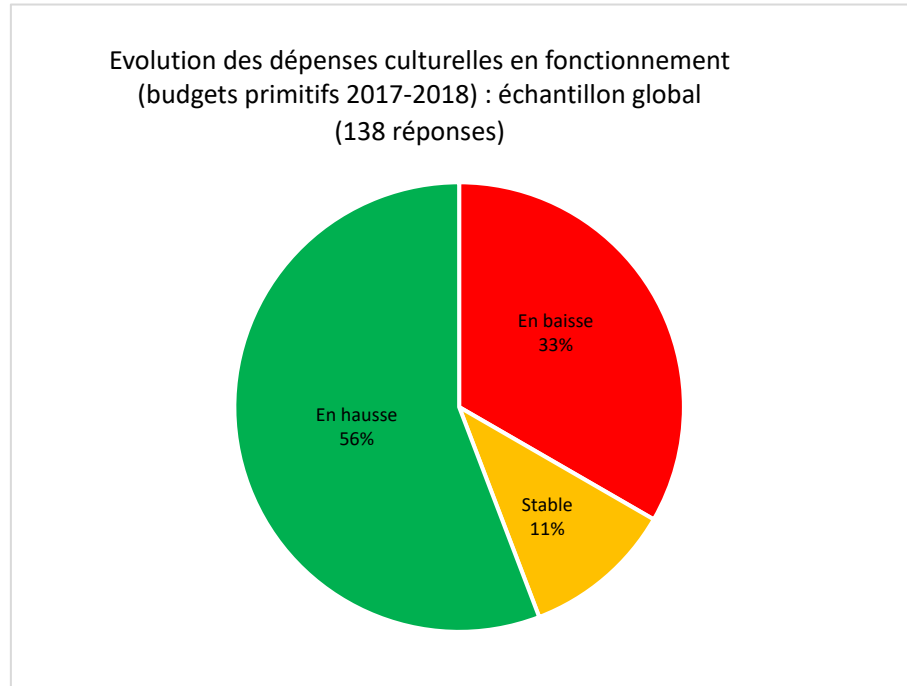
Publication : Lisa Pignot

Crédits photo :

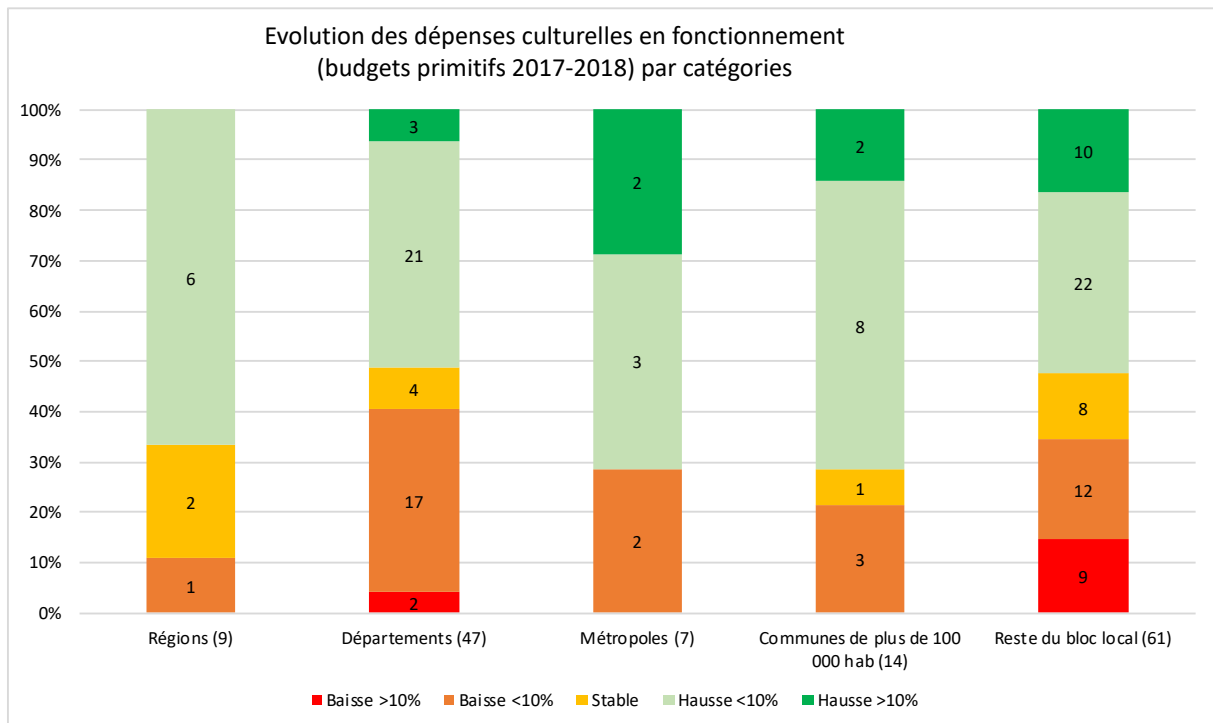
© Jean-Pierre Saez

Évolutions des dépenses culturelles en fonctionnement entre 2017 et 2018 (budgets primitifs)¹¹

¹¹ En raison d'informations manquantes dans certains questionnaires, le nombre de réponses peut varier d'un graphique à un autre, pour une même catégorie.

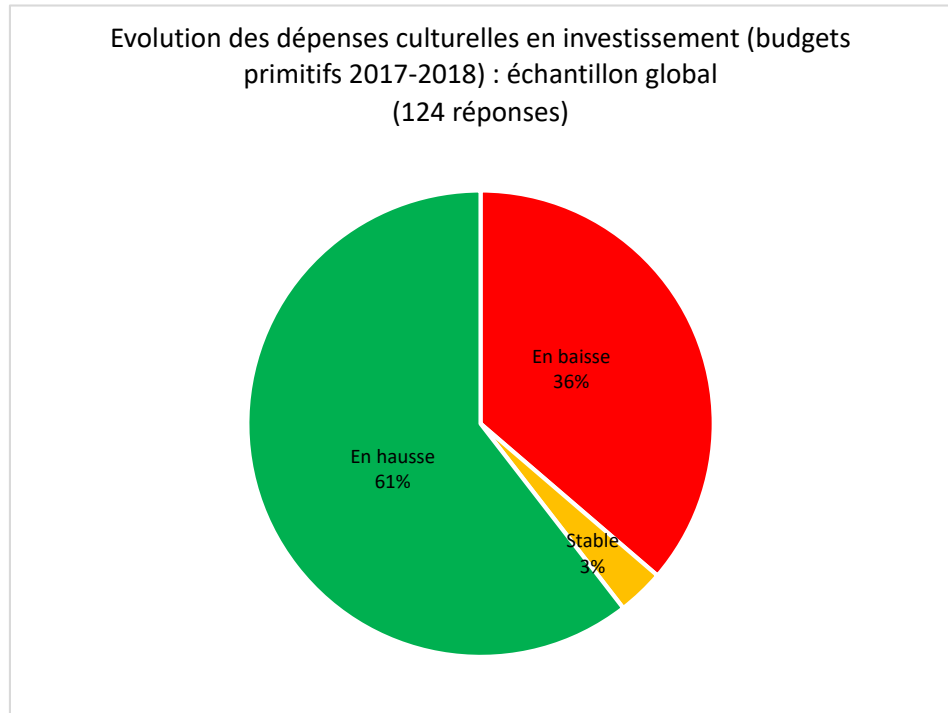


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

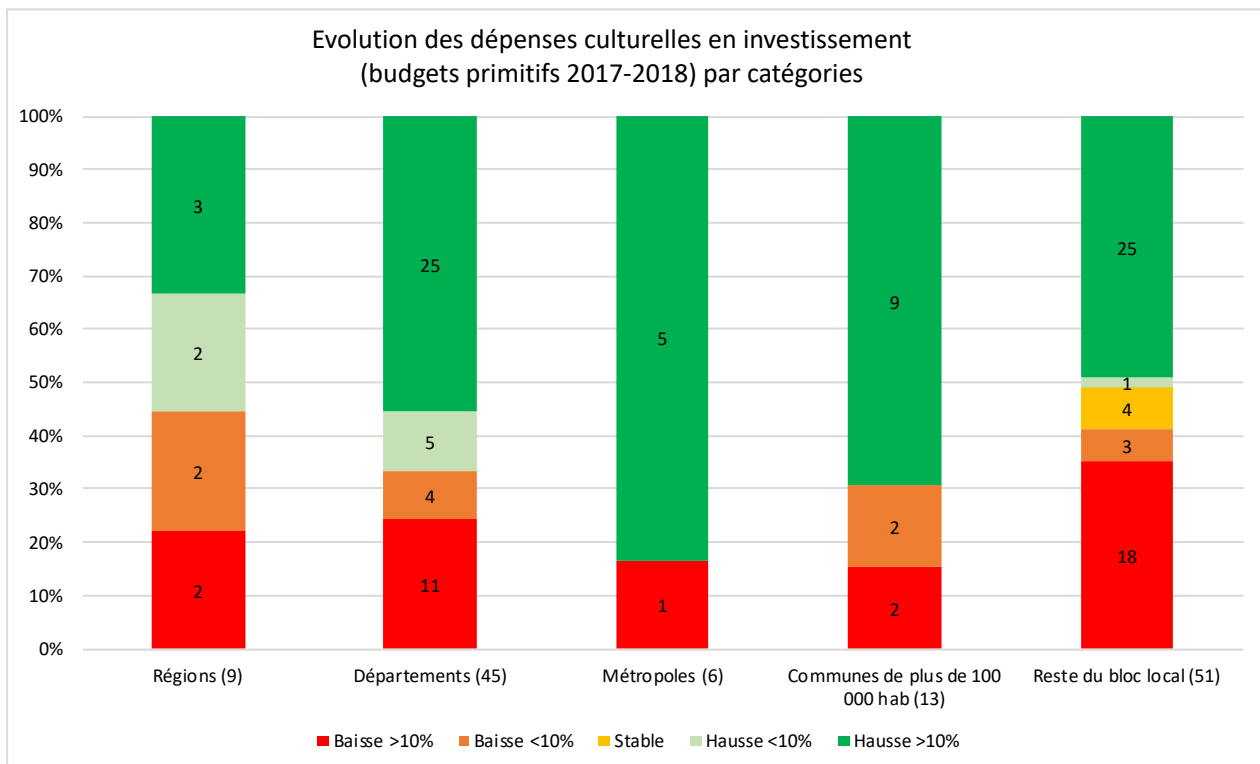


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

Évolution des dépenses culturelles en investissement entre 2017 et 2018 (budgets primitifs)

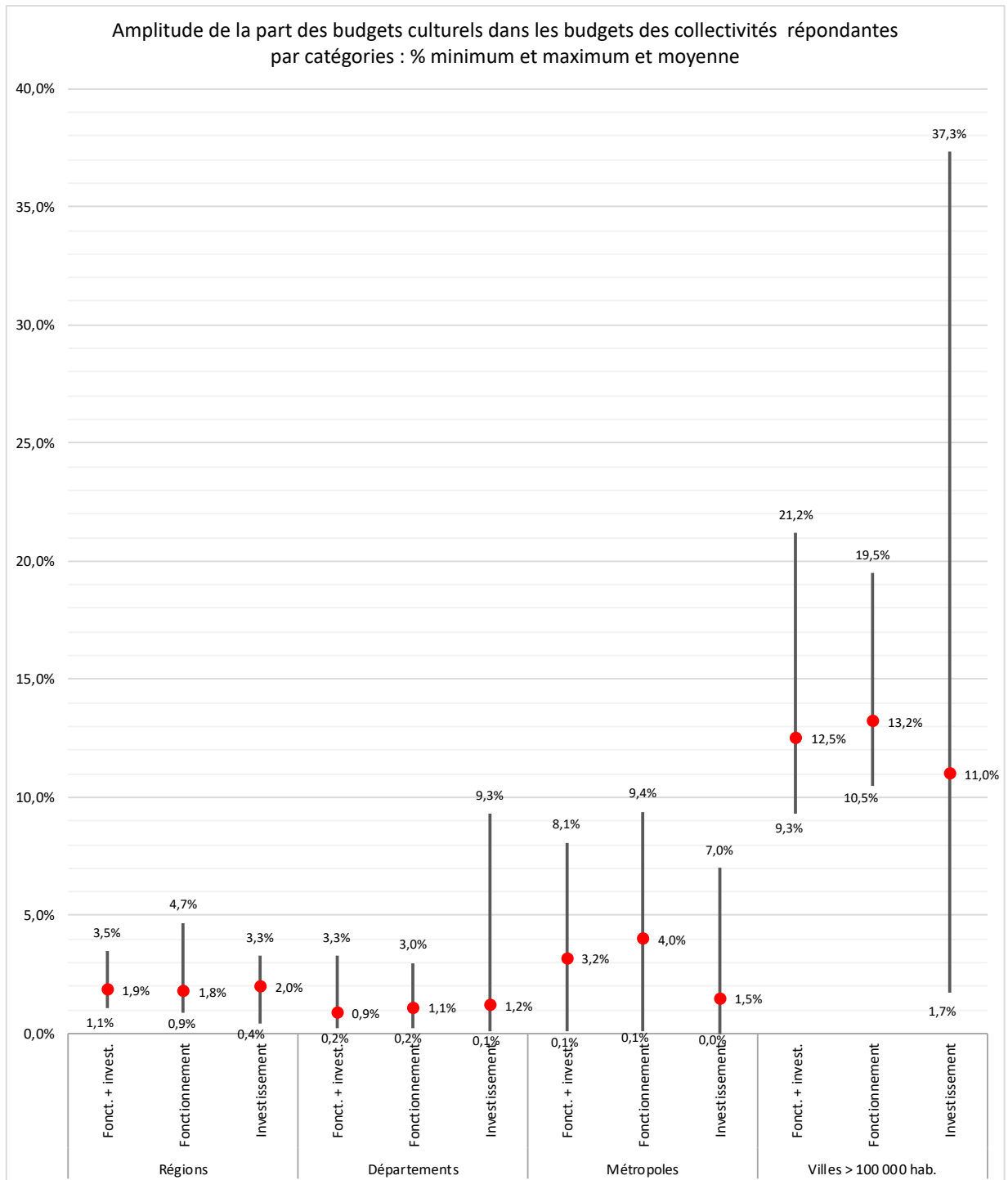


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

Part des dépenses culturelles dans le budget des collectivités 2018¹²



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

¹² En l'absence de certaines données sur les budgets d'investissement notamment, les traitements ont été effectués à partir des montants disponibles et ils ne recoupent pas exactement les mêmes répondants au sein d'une catégorie (en particulier les départements).

En 2016, les taux d'effort budgétaire moyens des régions et des départements en faveur de la culture s'élevaient respectivement à 2,6 % et 1,9 % (source : DEPS, Ministère de la Culture).

¹³ Ces valeurs moyennes doivent être considérées avec prudence : elles s'établissaient en 2016 à 40 millions d'euros pour les régions et 12 millions d'euros pour les départements (fonctionnement + investissement) sur la base des dépenses exécutées (source : DEPS, Ministère de la Culture).

Valeur moyenne des budgets culturels 2018 déclarés par les collectivités de l'échantillon, en euros¹³

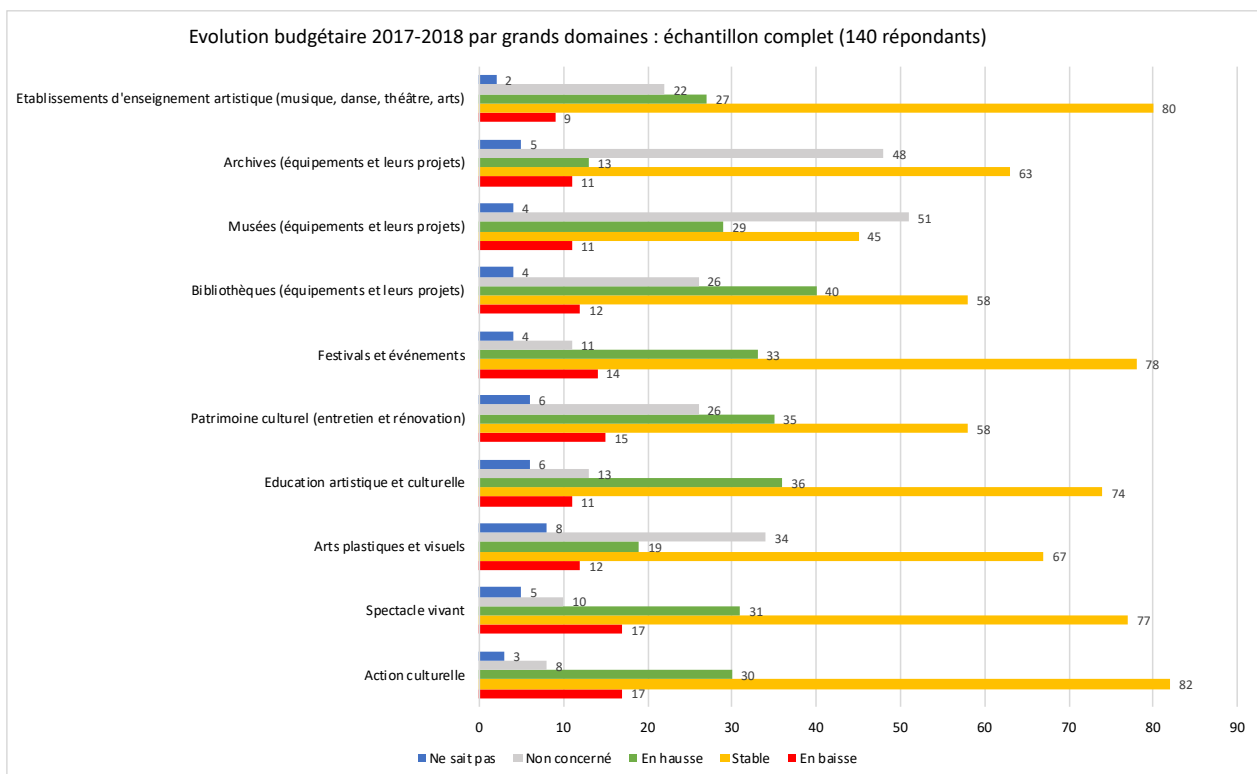
	Fonctionnement + investissement	Fonctionnement
Régions	60 261 639	40 153 193
Départements	8 111 136	6 427 434
Métropoles	20 464 396	17 010 293
Villes de plus de 100 000 hab.	50 740 506	39 581 773

Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

¹⁴ Ces graphiques restituent des tendances d'évolutions déclarées par les répondants : ils ne reposent pas sur des montants budgétaires détaillés des domaines artistiques et des natures de dépenses.

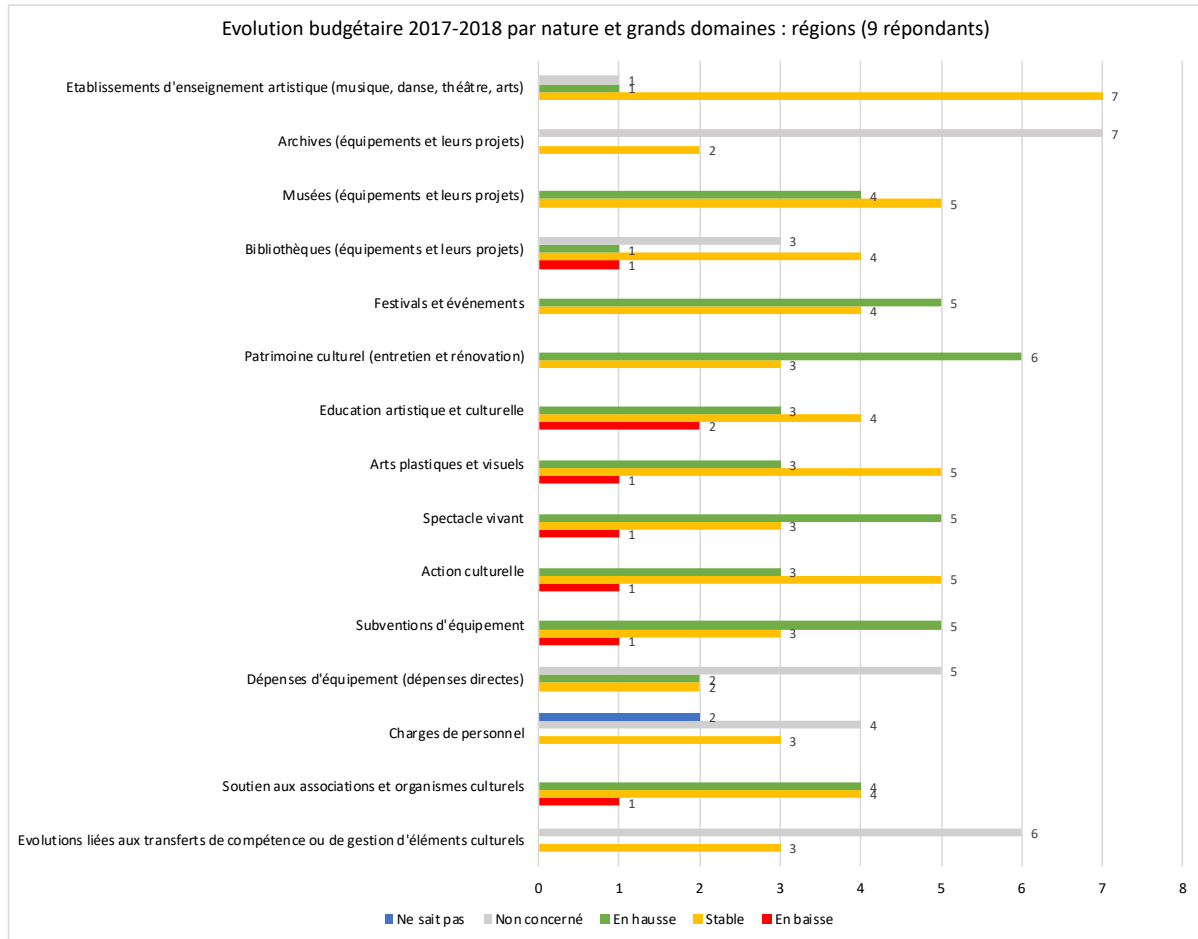
Évolution budgétaire 2017-2018 par nature et grands domaines de politique culturelle¹⁴

Échantillon complet



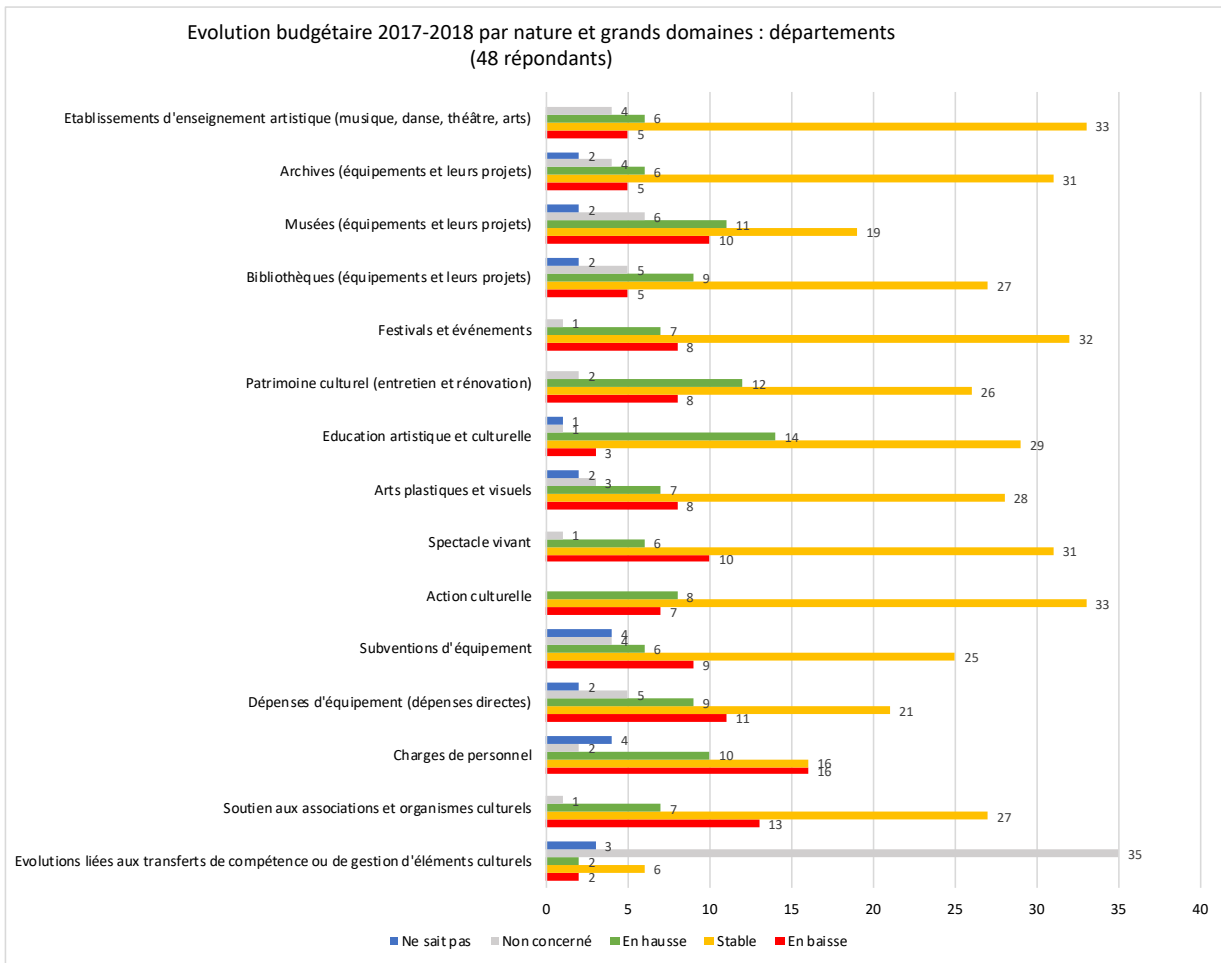
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

Régions



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

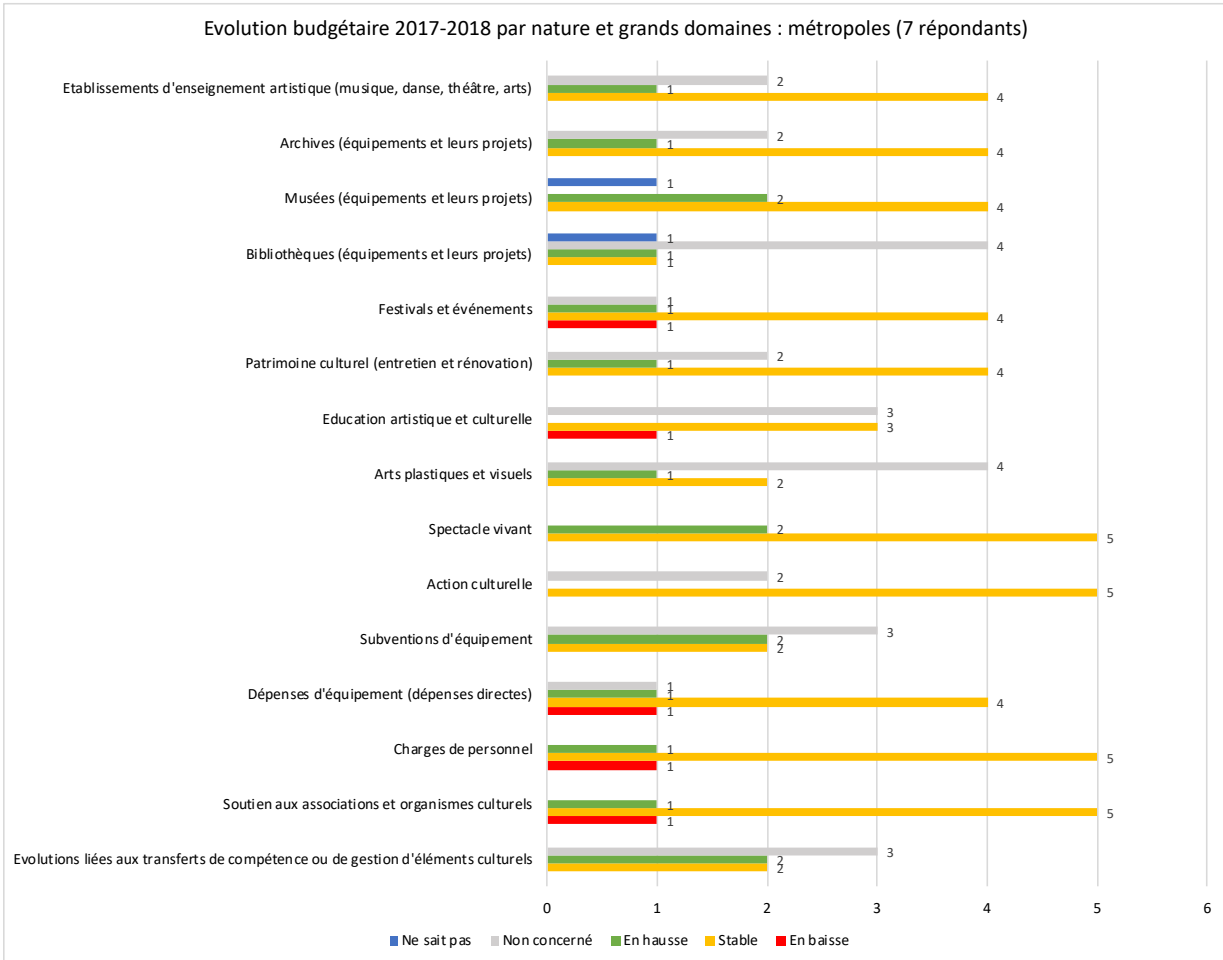
Départements



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

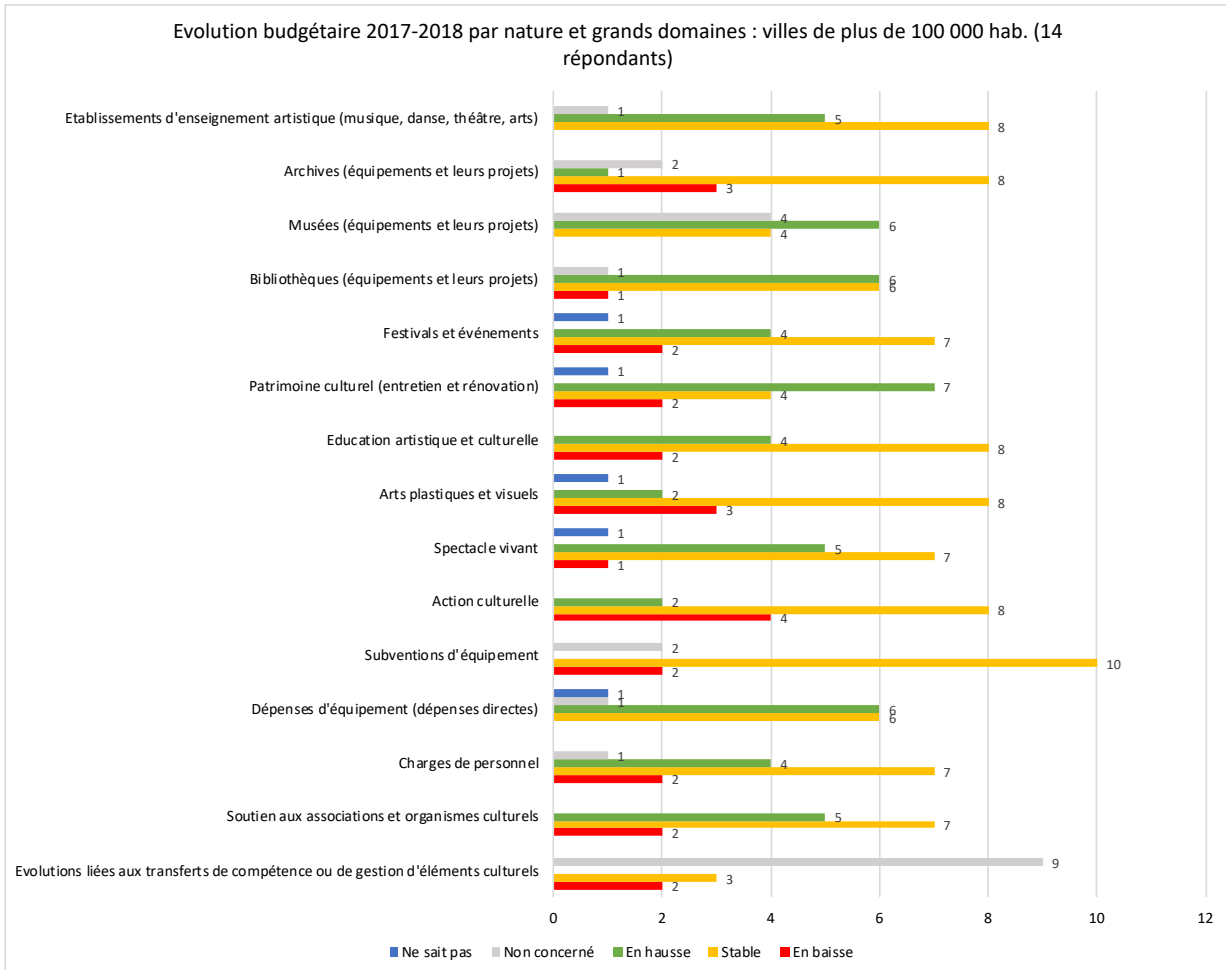
Métropoles

Evolution budgétaire 2017-2018 par nature et grands domaines : métropoles (7 répondants)



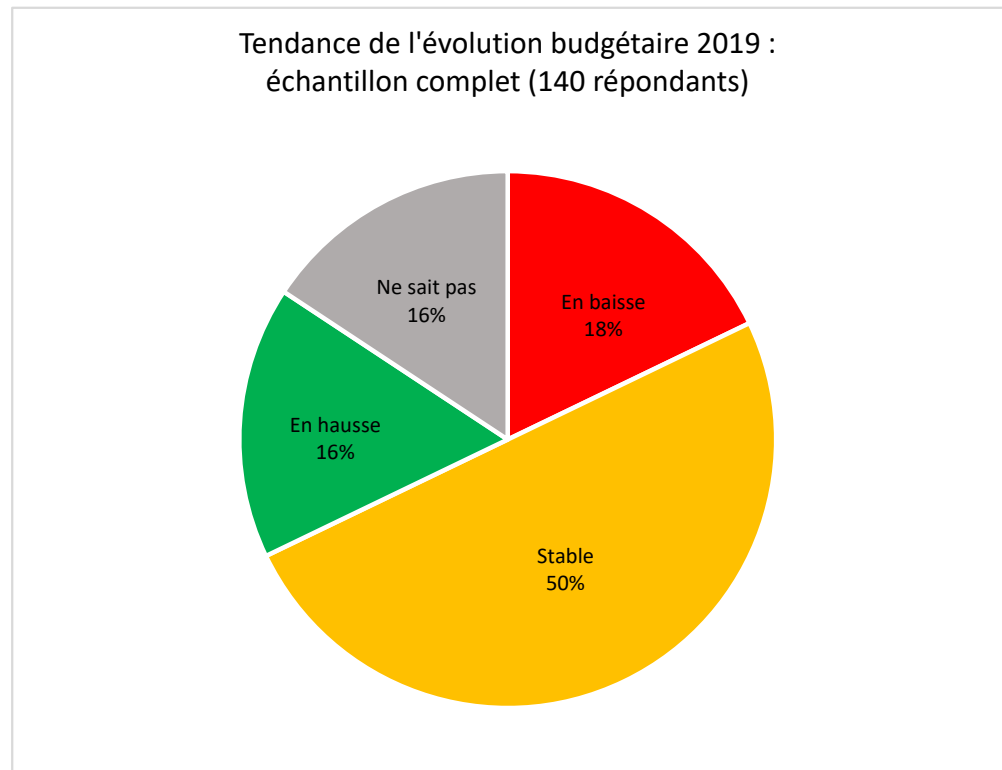
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

Villes de plus de 100 000 habitants

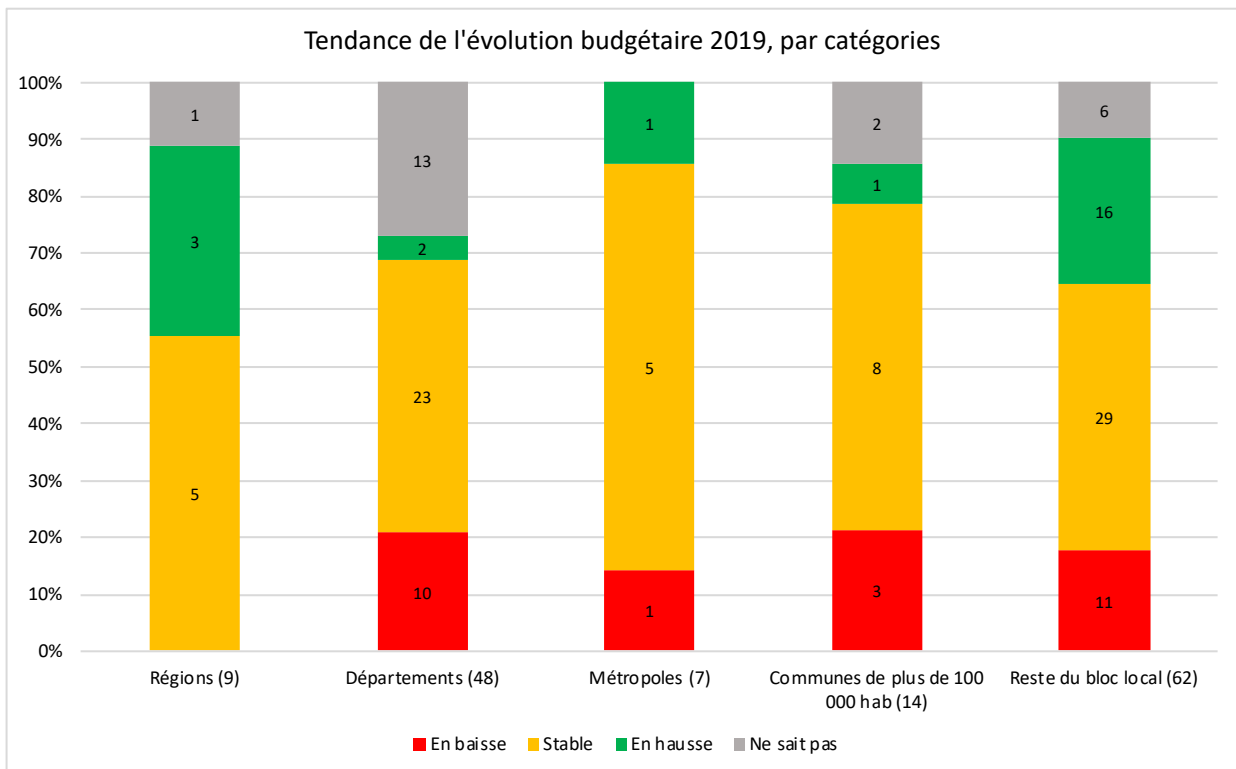


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.

Tendances pour 2019



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2019.