

Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales et leurs groupements (2018-2020)

**NOTE DE
CONJONCTURE**

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

2018-2020

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

Synthèse

Février 2020

L'importance que les collectivités territoriales accordent au financement de la culture a été bien établie par les enquêtes récurrentes menées par le Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture. En 2017, les dépenses culturelles de ces collectivités s'élevaient à 8,773 milliards d'euros¹ ; parmi celles-ci, les villes et leurs groupements atteignaient 7,080 milliards d'euros. En 2018, les dépenses totales des collectivités territoriales atteignent 9,375 milliards d'euros, et le bloc communal (les villes et leurs groupements à fiscalité propre) affiche 7,652 milliards. Si la progression est nette, cette valeur se situe au même niveau qu'en 2013, dernière année avant la crise des finances publiques locales. En 2018 est paru un Atlas régional de la culture élaboré par le ministère de la Culture qui détaille les dépenses des collectivités françaises et fait état d'un dynamisme réel. L'élaboration très détaillée et le traitement fouillé des statistiques du DEPS entraînent un certain délai entre deux campagnes d'enquête et la publication de résultats. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de disposer, à côté de ces grandes enquêtes périodiques, d'un outil de connaissance plus léger, plus rapide à mettre en œuvre, de façon à produire une

¹ Source : DGCL, Les finances des collectivités locales, www.collectivites-locales.gouv.fr

connaissance sur des éléments de conjoncture annuelle. La collaboration entre l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) et le DEPS a permis de mettre au point cette note de conjoncture, dont nous présentons ici les résultats pour la quatrième année consécutive².

² Les notes des années 2017, 2018 et 2019 sont consultables sur le site www.observatoire-culture.net

L'enquête concerne **les collectivités et EPCI de plus de 20 000 habitants**. Des traitements spécifiques ont été réalisés sur les régions, les départements, les métropoles et les villes de plus de 100 000 habitants, comme dans l'édition précédente. Nous avons ajouté deux nouvelles catégories, sans doute plus instables que les autres mais aussi intéressantes : les villes de 20 000 à 100 000 habitants et les diverses intercommunalités (hors les métropoles qui ont un traitement spécifique). Elle ne prétend pas à l'exhaustivité dans la mesure où les données brutes ne proviennent pas de l'administration (Direction générale des collectivités locales et Direction générale des finances publiques) mais d'un questionnaire en ligne adressé aux collectivités elles-mêmes qui sont totalement libres de répondre ou non et de leurs réponses. Les données que nous avons recueillies proviennent des budgets primitifs qui nous sont transmis par les collectivités de façon déclarative. Il nous a semblé judicieux de compléter ce questionnaire statistique par quelques éléments plus qualitatifs qui permettent de « prendre le pouls » des collectivités quant à leurs jugements de la situation conjoncturelle et sur leurs intentions à court terme.

Le premier enseignement que nous tirons de cette campagne sur l'année 2019 concerne la **très nette augmentation du nombre des répondants**. Ils étaient 140 en 2018, ils sont désormais **230**. Cet élargissement des répondants est un signe très encourageant de l'utilité de l'enquête aux yeux des responsables des collectivités qui témoignent par là d'un effort de transparence et qui souhaitent également disposer d'éléments de comparaison. Bien entendu, ces résultats, même avec l'élargissement de la base des répondants, ne donnent qu'une image partielle de la situation ; aussi relèvent-ils, comme les commentaires qui les accompagnent, de la seule responsabilité de l'OPC.

La distribution des collectivités répondantes fait apparaître un nombre conséquent de régions métropolitaines (10 sur 13) et de départements (51 sur 96). La proportion des métropoles ayant répondu est également particulièrement forte (15 sur 21) de

3 Les dépenses des différents niveaux de collectivités ne doivent pas être additionnées, en raison de la présence de doubles-comptes liés à l'existence de transferts entre les collectivités au titre de la culture (une subvention culturelle accordée à une collectivité par une autre collectivité est comptabilisée au titre des dépenses culturelles des deux collectivités concernées, faute de pouvoir soustraire des dépenses de la collectivité bénéficiaire la subvention qu'elle a reçue).

même que celle des communes de plus de 100 000 habitants (23 sur 42). La collaboration accrue de ces collectivités nous assure d'une plus haute représentativité des résultats en ce qui concerne ces trois catégories. Le groupe des communes de 20 000 à 100 000 habitants représente 58 répondants, plus du double des répondants de l'enquête 2018. Enfin le nombre des intercommunalités de toute sorte (hormis les métropoles) est lui aussi en forte hausse puisqu'il atteint 73 répondants contre 36 dans la précédente enquête.

Évolution des dépenses culturelles publiques (France entière)³

En millions d'euros constants 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Villes de plus de 3500 hab.	6109	5564	5412	5414	5426
EPCI comportant au moins une ville de plus de 3500 hab.	1811	1739	1812	1880	1952
Départements*	1441	1319	1269	1178	1128
Régions	799	829	733	710	738
Budget du ministère la Culture (LFI)	3702	3604	3587	3673	3604
Crédits du budget général et budgets annexes des autres ministères (LFI)	3885	3926	4101	4350	4276

Sources : DGFIP, ministère de l'Action et des Comptes Publics/DEPS, ministère de la Culture, 2020

* Les dépenses culturelles des départements sont redressées pour tenir compte de l'hétérogénéité existante dans les pratiques comptables de certains départements qui ne comptabilisent pas tous certaines dépenses culturelles dans les rubriques culturelles de la nomenclature comptable, concernant plus spécifiquement les dépenses de personnel qui peuvent ne pas toujours être ventilées selon les différents domaines d'intervention des départements.

Les évolutions en 2019

La **tendance à la hausse des dépenses culturelles de l'ensemble des collectivités territoriales que nous avons déjà constatée dans l'enquête 2018 se poursuit**, tant pour les budgets de fonctionnement que pour ceux de l'investissement. Cependant, le nombre des budgets de fonctionnement en hausse accuse un léger ralentissement à 53 % (contre 56 % en 2018), ralentissement plus prononcé pour les budgets d'investissement dont 54 %

sont en hausse contre 61 % dans la précédente enquête. Cela n'entraîne pas automatiquement plus de budgets en baisse – il y en réalité moins de budgets de fonctionnement en baisse (30 %) que l'an dernier (33 %) –, mais une plus grande stabilité puisque 17 % des budgets de fonctionnement sont annoncés stables alors qu'ils étaient 11 % précédemment.

On note que le nombre des collectivités qui annoncent des fortes baisses de fonctionnement (10 % et au-delà) reste très bas pour les régions et les départements, les baisses en-deçà de 10 % sont également peu nombreuses. Ce sont des communes de plus de 20 000 habitants et des intercommunalités qui procèdent à une baisse de leurs budgets, mais dans des proportions moindres par rapport à l'an dernier. Dans toutes les catégories de collectivités, les hausses budgétaires (en fonctionnement) sont plus nombreuses que les baisses, y compris les départements : 17 sont en baisse, 23 en hausse et 11 stables.

Dépenses culturelles des régions

« La stabilité domine lorsqu'on s'intéresse aux domaines culturels que les régions financent »

Certaines nouvelles régions (Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France, Occitanie) avaient très nettement augmenté leurs budgets culturels en 2017, après la période de mise en œuvre de leurs nouveaux périmètres et nouvelles compétences. En 2018, nous remarquons que la plupart des régions qui avaient répondu à notre questionnaire s'inscrivaient dans cette dynamique de hausse. Aujourd'hui 6 régions (sur 10) restent dans ce mouvement tant en fonctionnement qu'en investissement. Mais c'est la stabilité qui semble dominer si on se reporte au volume des budgets de fonctionnement. Trois régions présentent des baisses en deçà de 10 % pour le fonctionnement. Deux présentent des baisses pour l'investissement.

La stabilité domine lorsqu'on s'intéresse aux domaines culturels que les régions financent. Les hausses les plus fréquentes concernent les musées, le spectacle vivant, le patrimoine, tandis

que l'on note une seule déclaration de baisse sur 10 répondants pour les subventions d'équipement et pour les dépenses d'équipement.

Dépenses culturelles des départements

« Il est encore difficile de dégager une tendance positive nette de l'évolution des budgets des départements »

Les départements avaient subi une rude crise de leurs dépenses culturelles depuis l'année 2009. Après presque une décennie de recul, on avait décelé une légère amélioration en 2017 et 2018. Cette amélioration se confirme en 2019 pour nos répondants car leurs volumes moyens de dépenses sont en augmentation par rapport à 2018. Mais bien que l'on obtienne une image plus précise de leur situation en raison du nombre accru de leurs réponses (51), il est encore difficile de dégager une tendance positive nette de l'évolution de leurs budgets. En effet, un tiers d'entre eux annoncent des budgets en baisse, près de la moitié sont au contraire en augmentation et 20 % restent stables. Le reflux est plus particulièrement net en dépenses d'investissements pour plus de 30 % d'entre eux tandis que 45 % annoncent au contraire de fortes hausses de ces dépenses. Si on se reporte au volume total des engagements financiers de tous les départements, tels qu'ils paraissent dans les statistiques officielles⁴, on voit que le retrait se poursuit encore en 2019.

⁴ Pour l'année 2018, la DGCL et la DGFIP montrent un recul de 20 millions d'euros par rapport à l'année précédente, ce qui représente en moyenne 1,3 % de leur budget. Cf. DGCL, DGFIP, *Les finances des collectivités locales en 2019, Annexe 2F*, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

Les départements font donc des choix très contrastés à l'égard du champ culturel avec une forte amplitude de la part du budget culturel en proportion de leur budget général puisqu'il peut passer de 0,4 % à 3,3 % pour nos répondants. C'est dans les domaines du patrimoine et des bibliothèques que les départements sont les plus nombreux à augmenter leurs dépenses ; l'aide aux festivals, l'éducation artistique et culturelle viennent ensuite. Les domaines où ils sont les plus nombreux à les diminuer sont le soutien aux associations et organismes culturels et les dépenses d'équipement.

Dépenses culturelles des métropoles

Dans l'enquête précédente, seules 7 métropoles avaient fourni des données, cette année elles sont 15 (sur 21) ce qui nous permet de conforter nos observations. Dans la mesure où elles sont de création récente, il n'est pas étonnant de constater qu'elles s'inscrivent dans une dynamique d'implication croissante dont on ne perçoit pas encore le terme. De même, il n'est pas étonnant de constater une grande disparité de leurs stratégies culturelles et donc des formes de leur investissement financier. Avec une moyenne de 3,6 % de leur budget consacré à la culture, en légère progression depuis l'an dernier : celui-ci peut aller de 0,6 % pour la proportion la plus basse des dépenses culturelles dans leur budget général à des pointes à 9,7 %. À titre de comparaison, on signalera que la moyenne des budgets culturels des villes de plus de 100 000 habitants se situe, aujourd'hui, entre 11 et 12 %. Mais cette donnée est désormais un indicateur très relatif du fait de la variété des situations de transfert entre ville centre et métropole (cf. infra). À titre de comparaison, elle était de l'ordre de 15 % dans les années 2000.

« 10 métropoles annoncent des budgets culturels de fonctionnement en hausse, 3 sont en baisse et 2 stables »

Dix métropoles annoncent des budgets de fonctionnement en hausse, trois sont en baisse et deux stables. Le tableau est assez différent en ce qui concerne les investissements car, cette fois, elles sont plus nombreuses (8) à les diminuer qu'à les augmenter (7). Le volume moyen des budgets de fonctionnement se situe à 22,6 millions d'euros, tandis que le volume moyen de l'investissement est de 6,7 millions d'euros. Les musées, les charges de personnel et les dépenses directes d'équipement figurent parmi les hausses de budget déclarées par les métropoles. Leurs dépenses restent plus souvent stables pour les festivals, les soutiens aux associations et l'action culturelle. La répartition des dépenses culturelles entre les villes composant la métropole, notamment la ville centre, peut également masquer des différences importantes dans la conception de leur rôle. Elles peuvent absorber de plus en plus de dépenses culturelles des communes, au titre d'une plus grande équité territoriale et de répartition des charges de centralité. Ceci

ne fait que prolonger la tendance observable depuis quelques années pour les intercommunalités en général. Elles ont aussi le choix d'investir dans des champs nouveaux et de structurer des domaines d'activité dans lesquelles les villes étaient relativement absentes. Tout le vaste domaine des industries créatives, de l'économie sociale et solidaire, des innovations liées au numérique sollicite à la fois une expertise de pointe et des financements nouveaux que les métropoles pourront prendre en charge, trouvant par là une meilleure identification aux yeux de la population.

Dépenses culturelles des villes de plus de 100 000 habitants

5 « Les villes centres des grandes agglomérations continuent d'assurer la moitié du financement culturel des villes de plus de 10 000 habitants », *Développement culturel*, n°97, janvier 1993.

« La tendance demeure à la hausse, en ce qui concerne le fonctionnement, pour la majorité des grandes villes (52%) »

Depuis longtemps, parmi les collectivités territoriales, les grandes villes consentent l'effort principal en matière de dépenses culturelles⁵. Le budget culturel atteint aujourd'hui, en moyenne, 11 % de leurs dépenses générales. Mais d'importantes disparités existent entre elles, dues à la fois à leur histoire et à l'état des transferts d'une partie de leurs charges aux intercommunalités. Ainsi quelques grandes villes de l'échantillon atteignent jusqu'à 20 % de dépenses culturelles. On comprend que toute évolution de la masse financière que les grandes villes consacrent à la culture a des répercussions immédiates et profondes sur le monde de la culture en général. Les critiques n'ont pas manqué depuis 2014, année d'un retrait sensible des budgets culturels qui s'est poursuivi jusqu'en 2017, pour s'alarmer des conséquences de ce retrait sur la vie culturelle du pays. En prenant en compte les 14 grandes villes de notre échantillon de 2018, nous avons pu noter que la plupart d'entre elles augmentaient leurs budgets, mais près de 21 % continuaient à les baisser. Avec un échantillon qui atteint cette année 23 villes (sur 42), la fiabilité des tendances est confortée.

Cette tendance demeure à la hausse, en ce qui concerne le fonctionnement, pour la majorité d'entre elles (52 %) ; 21 % ont prévu des budgets en baisse. Pour l'investissement, 7 villes annoncent des baisses tandis que 16 prévoient une

augmentation, et une augmentation forte de plus de 10 % pour 14 d'entre elles. Globalement, la dynamique perceptible en 2018 est prolongée. Elle profite aux dépenses de personnel et aux dépenses d'équipement ; les domaines du patrimoine, de l'éducation artistique et culturelle et du spectacle vivant sont les domaines privilégiés par une dizaine de villes. L'action culturelle, les bibliothèques et les musées voient leurs subventions diminuer pour 3 ou 4 villes.

Dépenses culturelles des villes de 20 000 à 100 000 habitants

Il est particulièrement délicat de créer une catégorie des « villes de 20 000 à 100 000 habitants » dans la mesure où, selon les recensements, elles comptent plus de 400 unités alors que nous avons reçu 58 réponses. Au-delà des biais introduits par cette disproportion, il faut souligner que la structure des politiques culturelles d'une ville de près de 100 000 habitants est probablement plus proche de celle des « grandes villes » que de celle des villes qui dépassent de peu 20 000 habitants. Il est très artificiel, par exemple, de calculer une moyenne de volume de financement comme indicateur commun à des villes tellement différentes. La disparité des modèles incite donc à beaucoup de prudence. Il se dégage néanmoins des réponses reçues l'idée d'une stabilité générale, remarquable en ce qui concerne le soutien aux associations et organismes culturels, à l'éducation artistique et culturelle ainsi qu'aux domaines des arts plastiques et du spectacle vivant. Entre le tiers et 40 % des villes de l'échantillon accroissent leurs efforts pour le patrimoine, les bibliothèques et les dépenses d'équipement. Inversement, 16 % de ces villes réduisent ces mêmes dépenses d'équipement, et 10 % d'entre elles diminuent leurs charges de personnel et leur soutien au patrimoine.

Dépenses culturelles des intercommunalités (hors métropoles)

« Près du tiers des EPCI répondants augmentent leurs contributions à l'EAC, aux bibliothèques et, dans une moindre mesure, à l'enseignement artistique et au soutien des festivals et événements »

Les mêmes réserves que celles que nous venons d'exprimer au sujet des villes de 20 000 à 100 000 habitants s'appliquent aux intercommunalités. Ici, la disparité est accentuée par le statut administratif différent des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. De plus, la compétence culturelle étant optionnelle, il n'y a pas de logique à traiter sur un même plan, celles qui l'ont votée et celles qui s'en sont dispensées. Mais le cas se complique encore lorsque l'on sait que des intercommunalités qui n'ont pas formellement voté la compétence culturelle ont quand même transféré à l'EPCI la gestion de certains équipements ou services culturels. Nous avons cependant reçu 73 réponses de ces intercommunalités, signe manifeste de leur intérêt au développement de leurs responsabilités culturelles. Un témoignage de cet intérêt est nettement visible dans la tendance à l'augmentation des dépenses dans le domaine des charges de personnel et des dépenses d'équipement (pour une partie d'entre elles). Près du tiers des répondants augmentent leurs contributions à l'éducation artistique et culturelle, aux bibliothèques et, dans une moindre mesure, à l'enseignement artistique et au soutien des festivals et événements.

Perspectives à court terme

Quand on les interroge sur leurs projets budgétaires pour 2020, une large majorité des répondants (57 %) envisagent une **stabilisation de leurs efforts financiers**, 21 % prévoient de poursuivre la hausse et seulement 5 % déclarent envisager une baisse (17 % ne savent pas se positionner). Par rapport à la précédente enquête, deux mouvements sont amplifiés. D'une part, la stabilité est une option encore plus largement partagée que celle évoquée dans la précédente enquête (50 % en 2018),

d'autre part, il y a davantage de collectivités qui souhaitent aller à la hausse : 21 % contre 16 % l'an dernier. 18 % annonçaient des baisses pour 2019 alors qu'elles ne sont plus que 5 % à en prévoir pour 2020.

Conclusion

La dynamique enregistrée pour les dépenses de fonctionnement dans les deux précédents exercices se confirme en 2019. Certes la stabilité concerne la majorité des collectivités territoriales engagées dans les domaines phares des politiques culturelles locales : l'action culturelle, le spectacle vivant, l'éducation artistique et culturelle, l'enseignement artistique. Mais on note aussi qu'environ un tiers d'entre elles ont augmenté leurs dépenses en faveur du patrimoine, des bibliothèques, des festivals. Les retraits, dans chacun de ces domaines touchent entre 3 et 6 % des collectivités, et jusqu'à 10 % par exemple pour le patrimoine.

La progression sensible des divers groupements à fiscalité propre continue de donner au bloc communal des ressources financières accrues par rapport aux « années creuses » de 2014 à 2017. La baisse générale continue de la contribution des départements n'est certes pas enrayée, mais ils sont de plus en plus nombreux à redonner du sens à leurs interventions, en facilitant les expressions culturelles dans les intercommunalités rurales, en ouvrant ainsi un champ de coopération qui vient rééquilibrer les tendances à la métropolisation de la culture.

Mentionnons, enfin, que relever telle ou telle tendance à la hausse de budgets culturels de collectivités ne signifie pas que les politiques culturelles se portent beaucoup mieux car le nombre de collectivités qui réduisent leur effort demeure relativement élevé. Localement cela peut se traduire par une fragilisation et même une baisse de l'emploi culturel dans certains territoires. C'est le caractère erratique et différencié des comportements des collectivités territoriales par rapport à la culture qui doit alors être aussi souligné.

« Telle ou telle tendance à la hausse des budgets culturels de collectivités ne signifie pas que les politiques culturelles se portent beaucoup mieux »

Enquête

Enquête par questionnaire réalisée de mai à octobre 2019 via emailing et campagne téléphonique, à partir des budgets primitifs des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Échantillon

230 collectivités et EPCI de plus de 20 000 habitants ont répondu à cette enquête :

- ▶ 10 régions
- ▶ 51 départements
- ▶ 81 communes (23 de plus de 100 000 habitants et 58 entre 20 000 et 100 000 habitants)
- ▶ 88 EPCI (15 métropoles, 2 communautés urbaines, 42 communautés d'agglomération, 26 communautés de communes, et 3 établissements publics territoriaux).

Équipe mobilisée par l'OPC

Rédaction de la note : Guy Saez

Pilotage : Jean-Pierre Saez, Samuel Périgois.

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

Traitement des données : Samuel Périgois.

Publication : Lisa Pignot

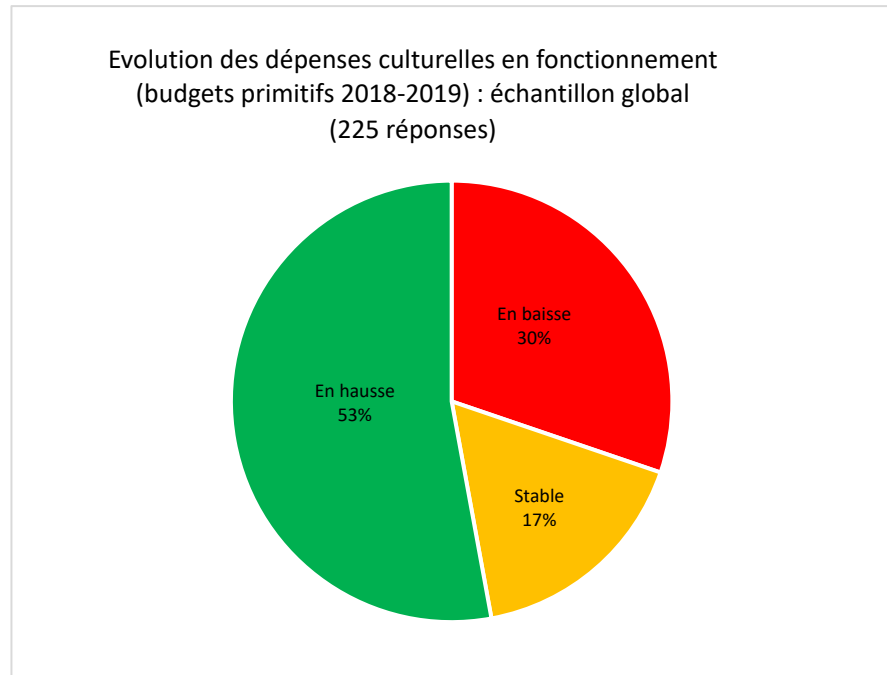
Crédits photo :

© Photo by Ulises Baga on Unsplash

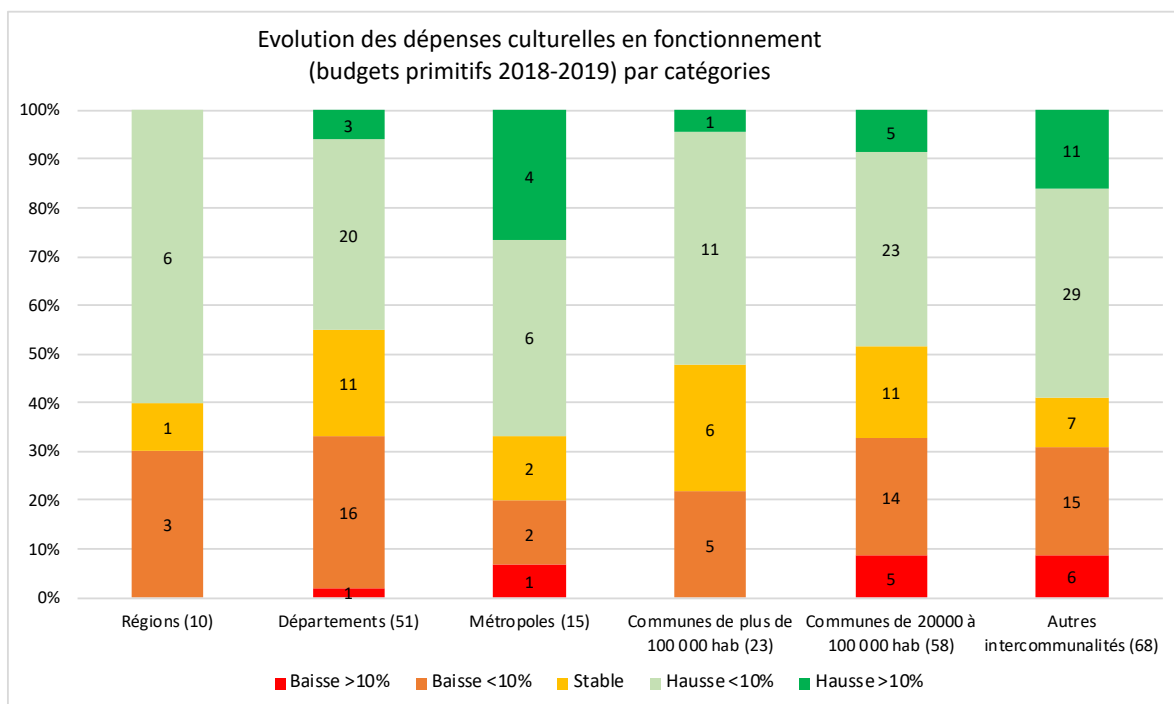
Évolutions des dépenses culturelles (budgets primitifs 2018-2019)⁶

Fonctionnement

⁶ En raison d'informations manquantes dans certains questionnaires, le nombre de réponses peut varier d'un graphique à un autre, pour une même catégorie.

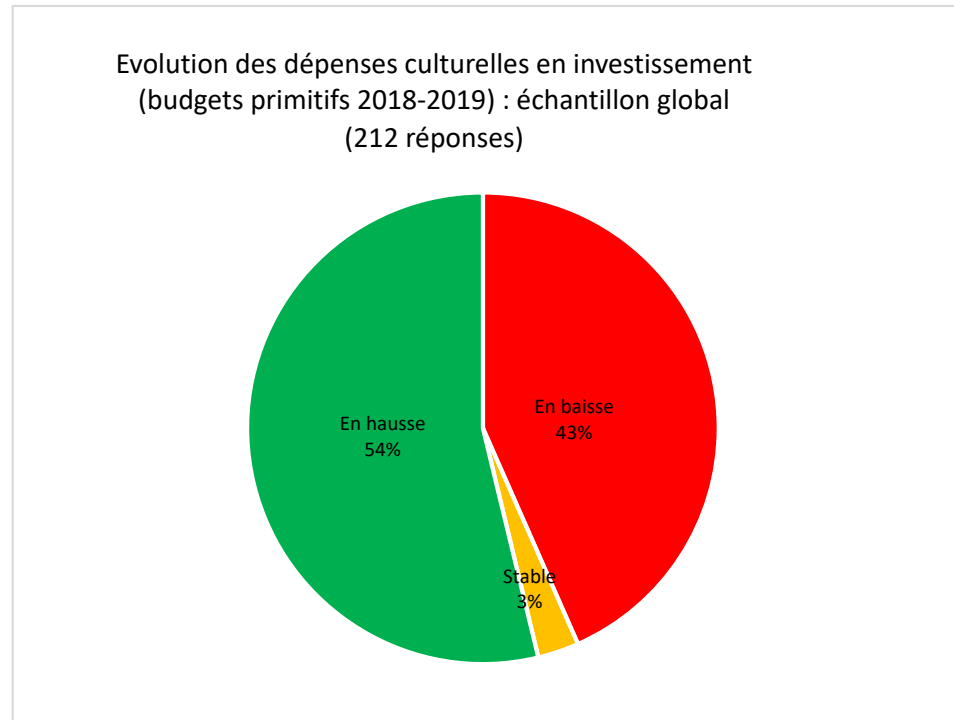


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

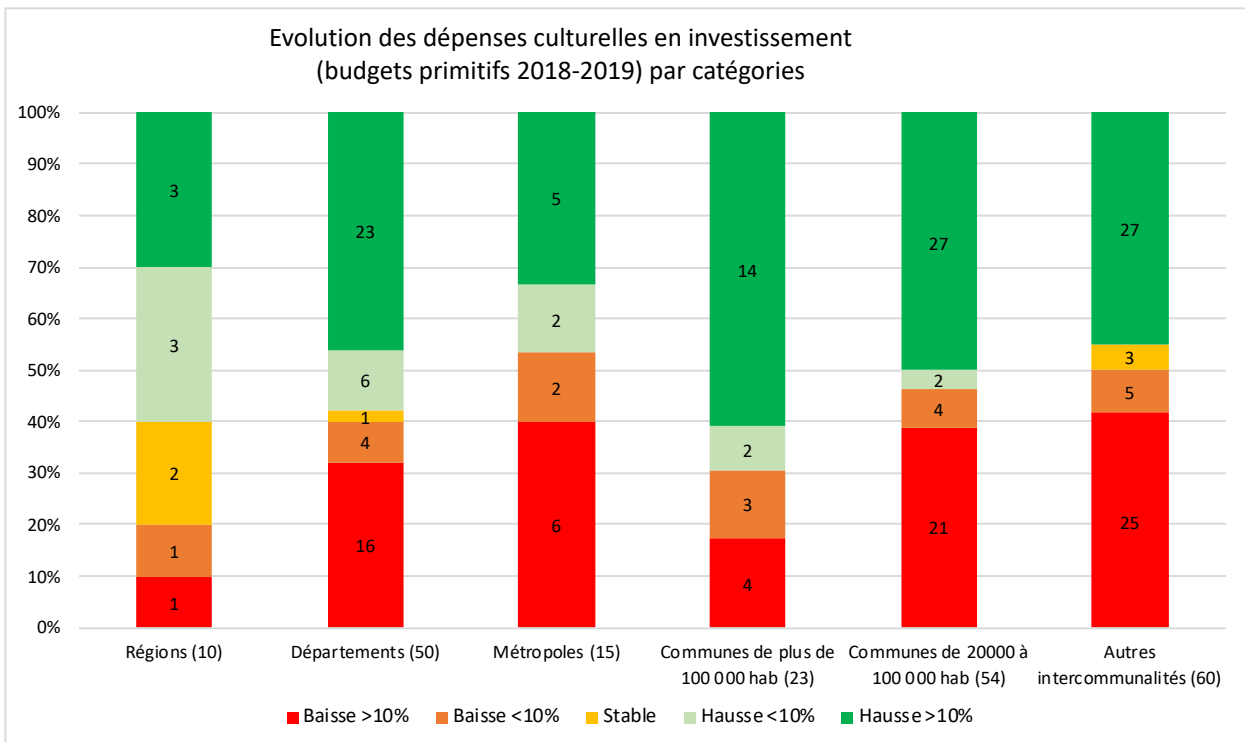


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Investissement

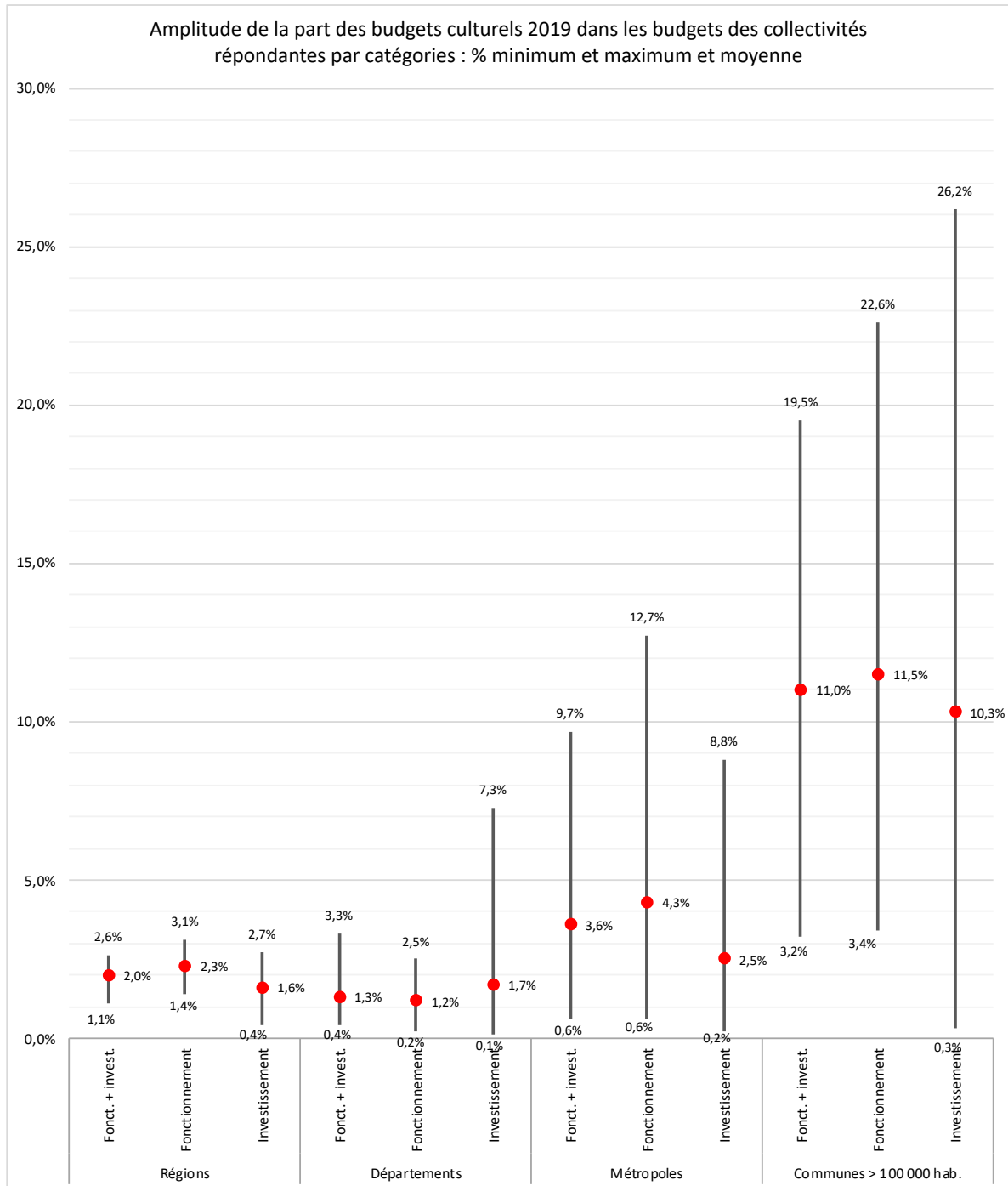


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Part des dépenses culturelles dans le budget des collectivités 2019⁷



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

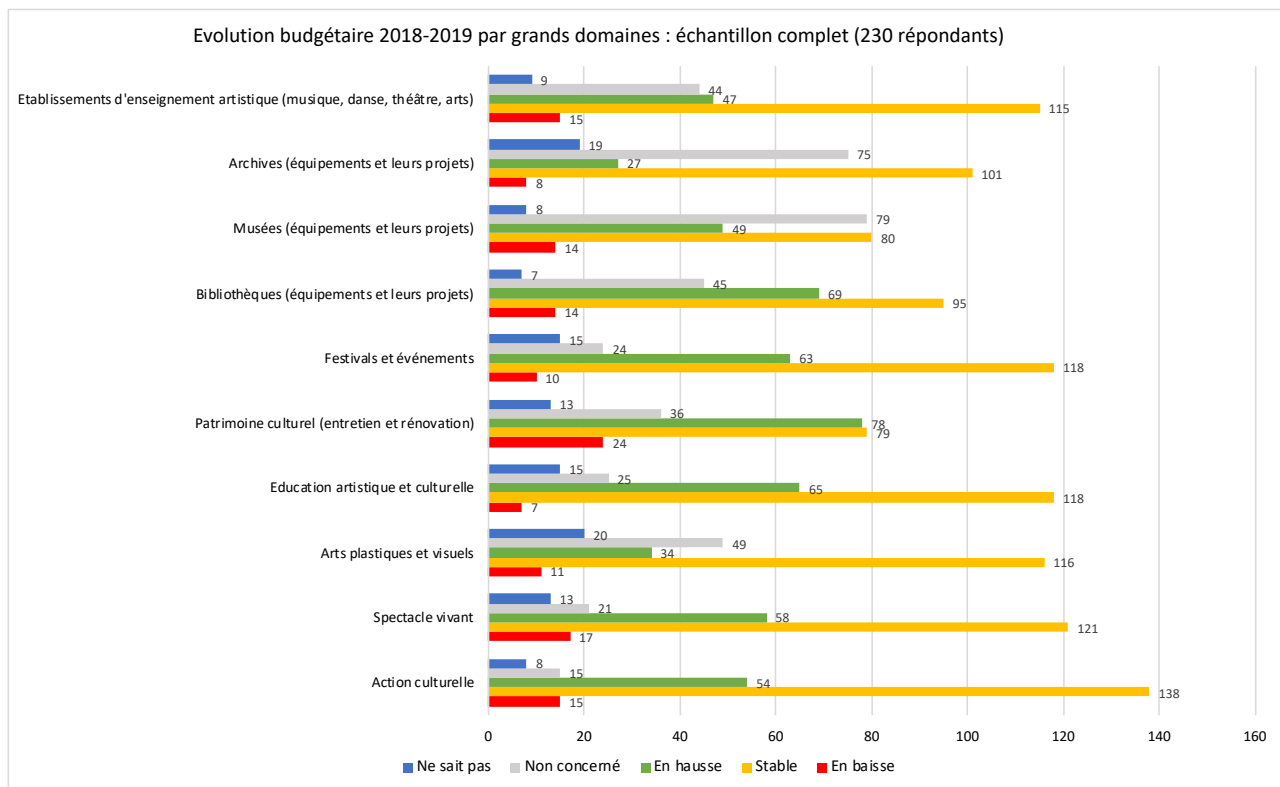
⁷ En l'absence de certaines données sur les budgets d'investissement notamment, les traitements ont été effectués à partir des montants disponibles et ils ne recourent pas exactement les mêmes répondants au sein d'une catégorie.

Valeur moyenne des budgets culturels (primitifs) 2019 déclarés par les collectivités de l'échantillon, en euros

	Fonctionnement + investissement	Fonctionnement
Régions	58 738 583	40 058 728
Départements	9 952 960	7 104 516
Métropoles	29 353 294	22 608 611
Communes de plus de 100 000 hab.	39 620 900	30 248 453

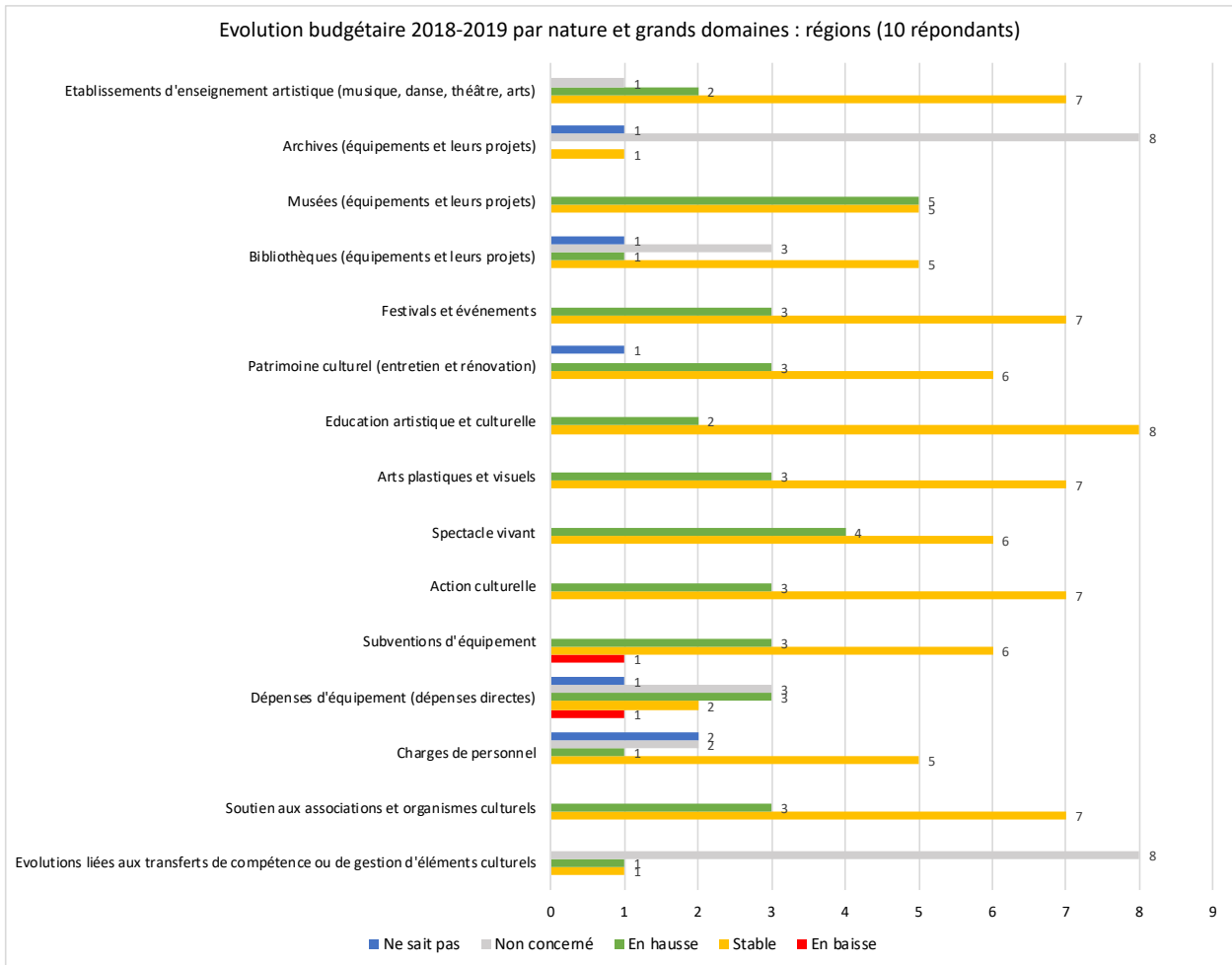
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

8 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 2018-2019 par nature et grands domaines⁸
Echantillon complet


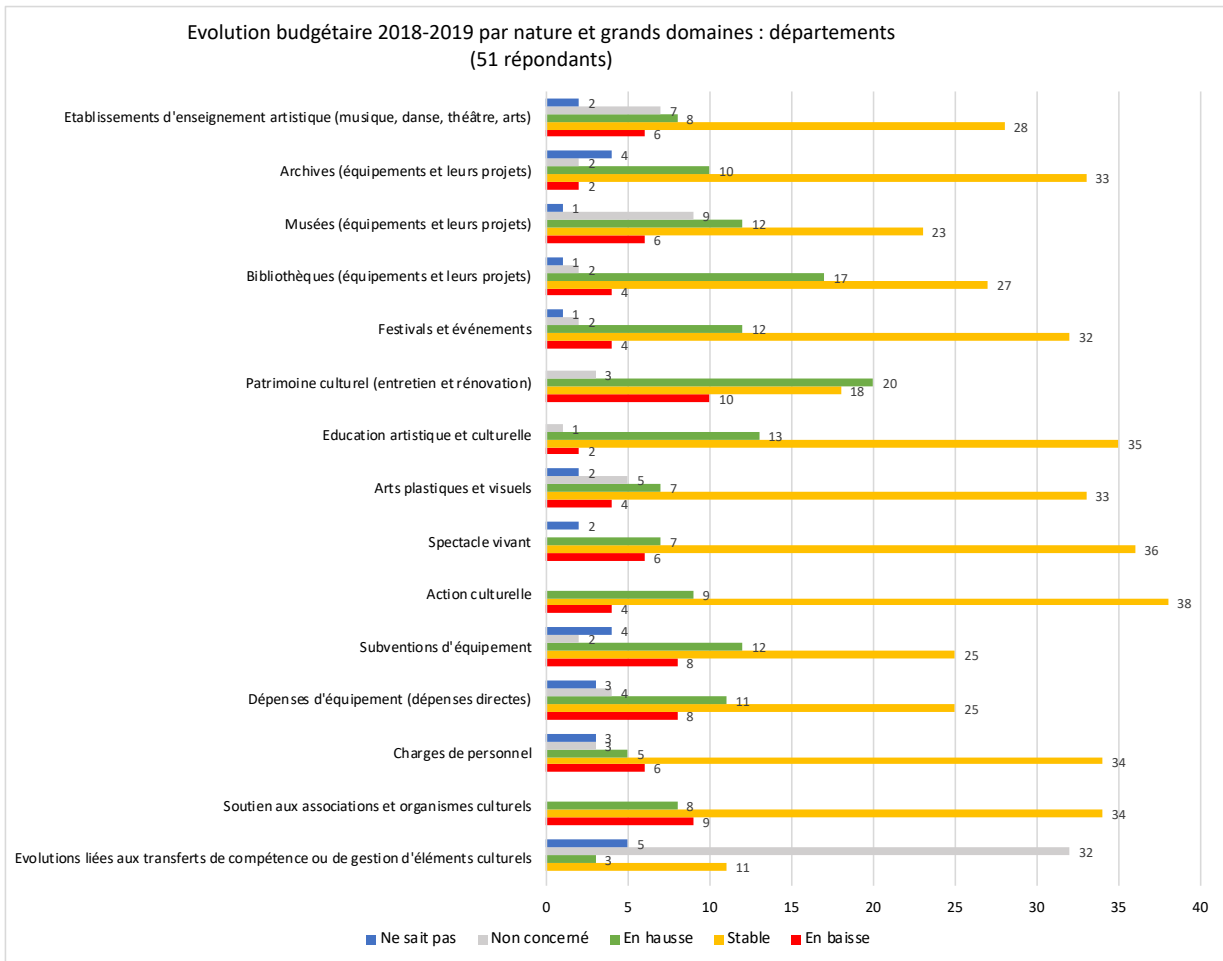
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Régions



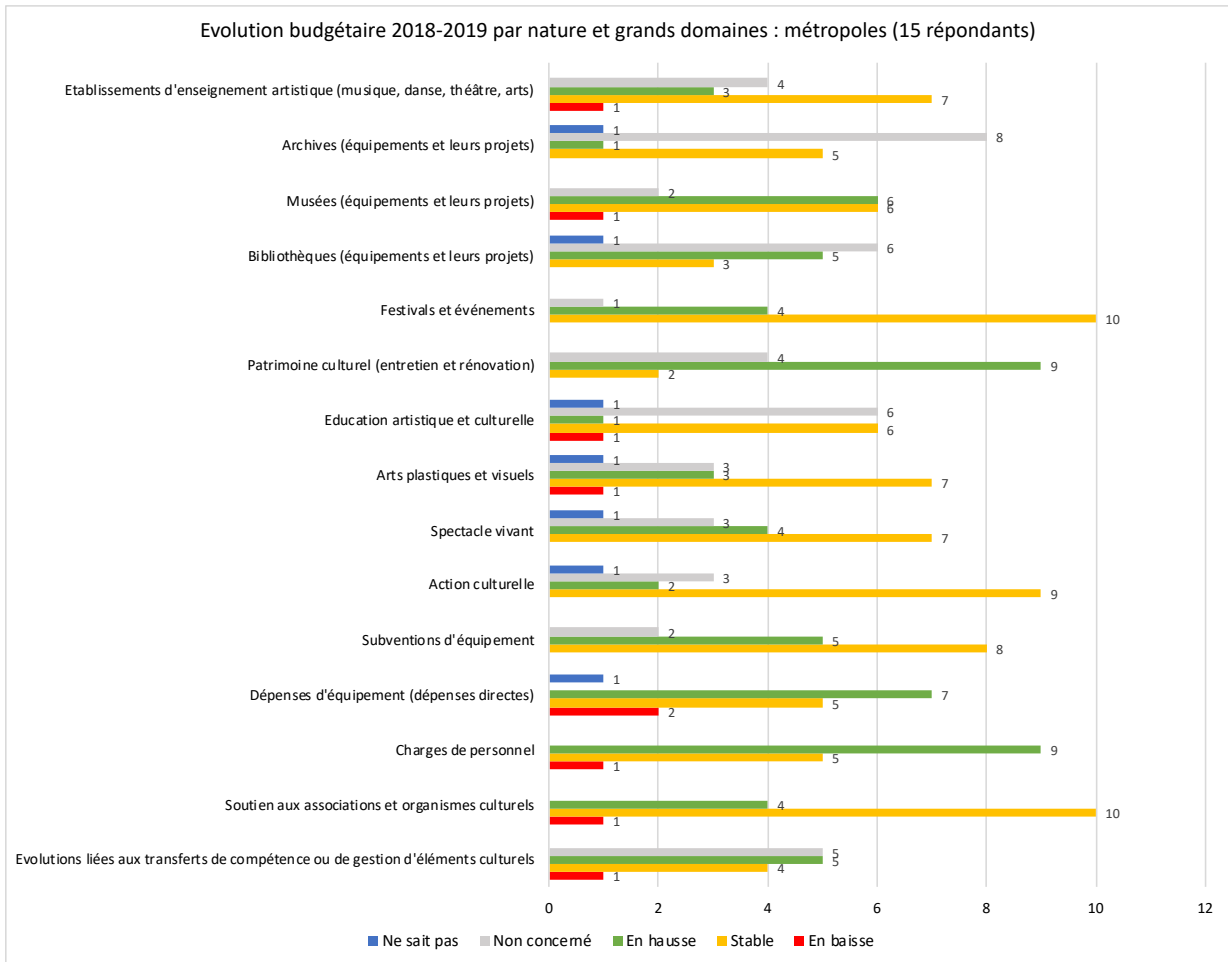
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Départements



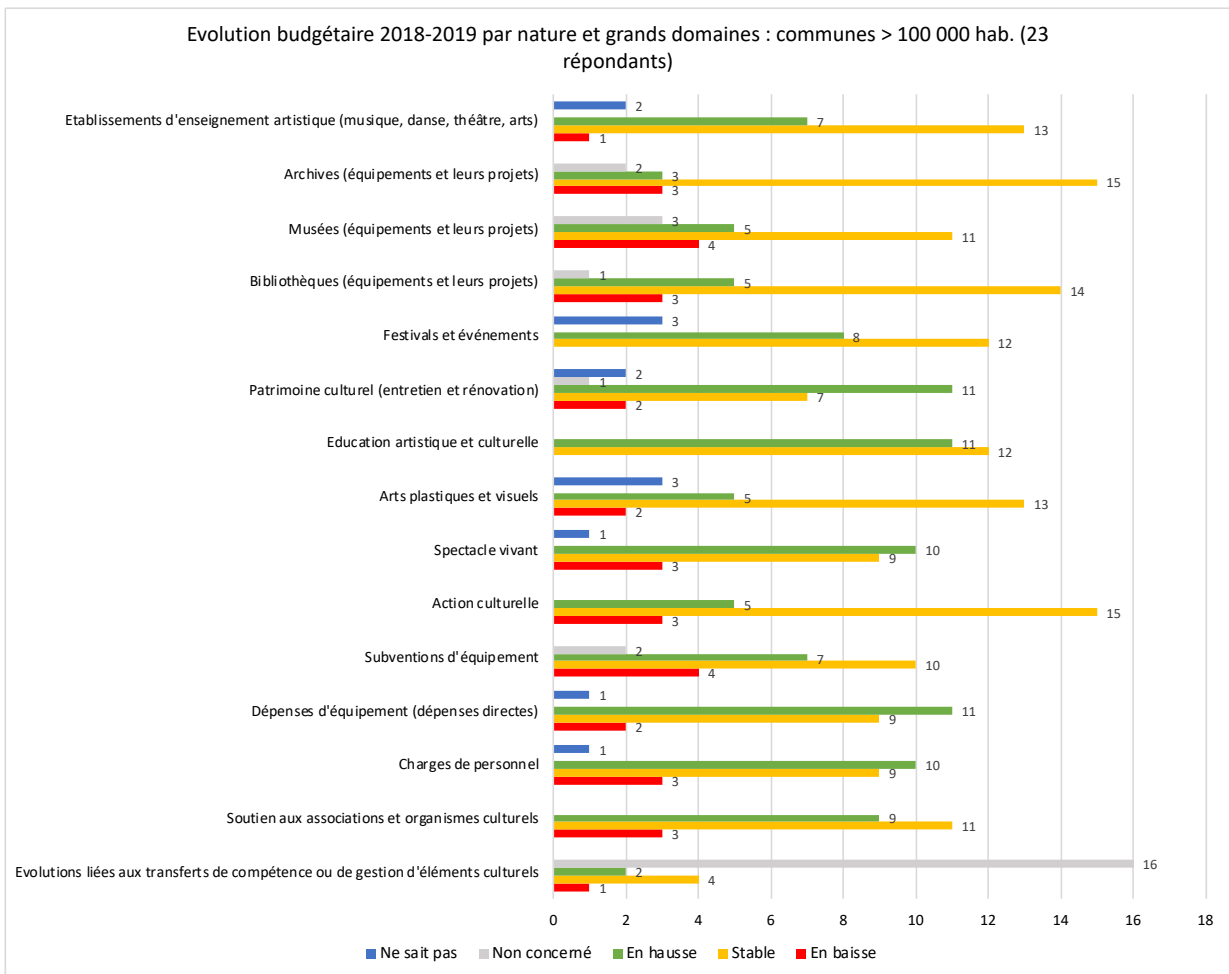
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Métropoles



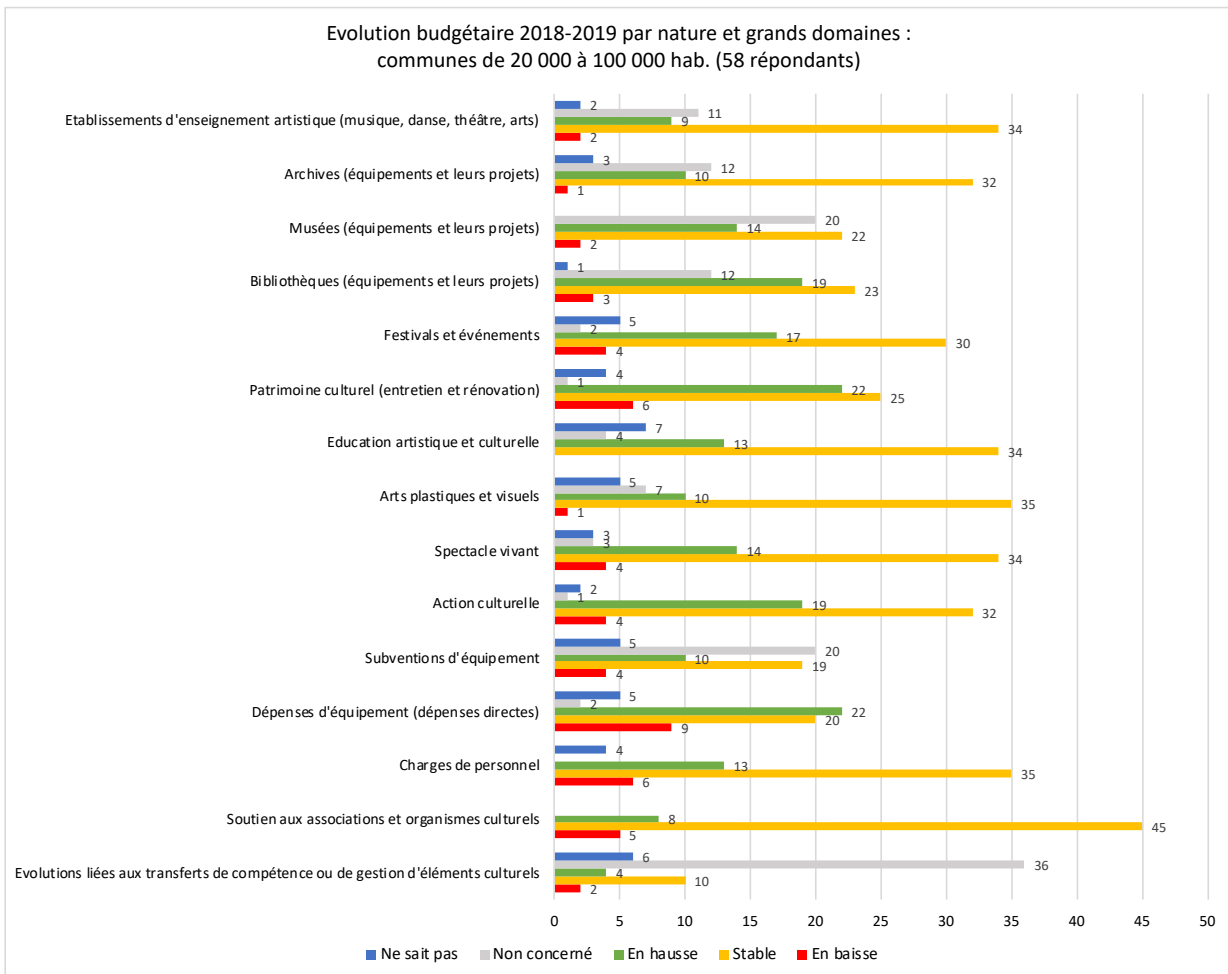
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Communes de plus de 100 000 habitants



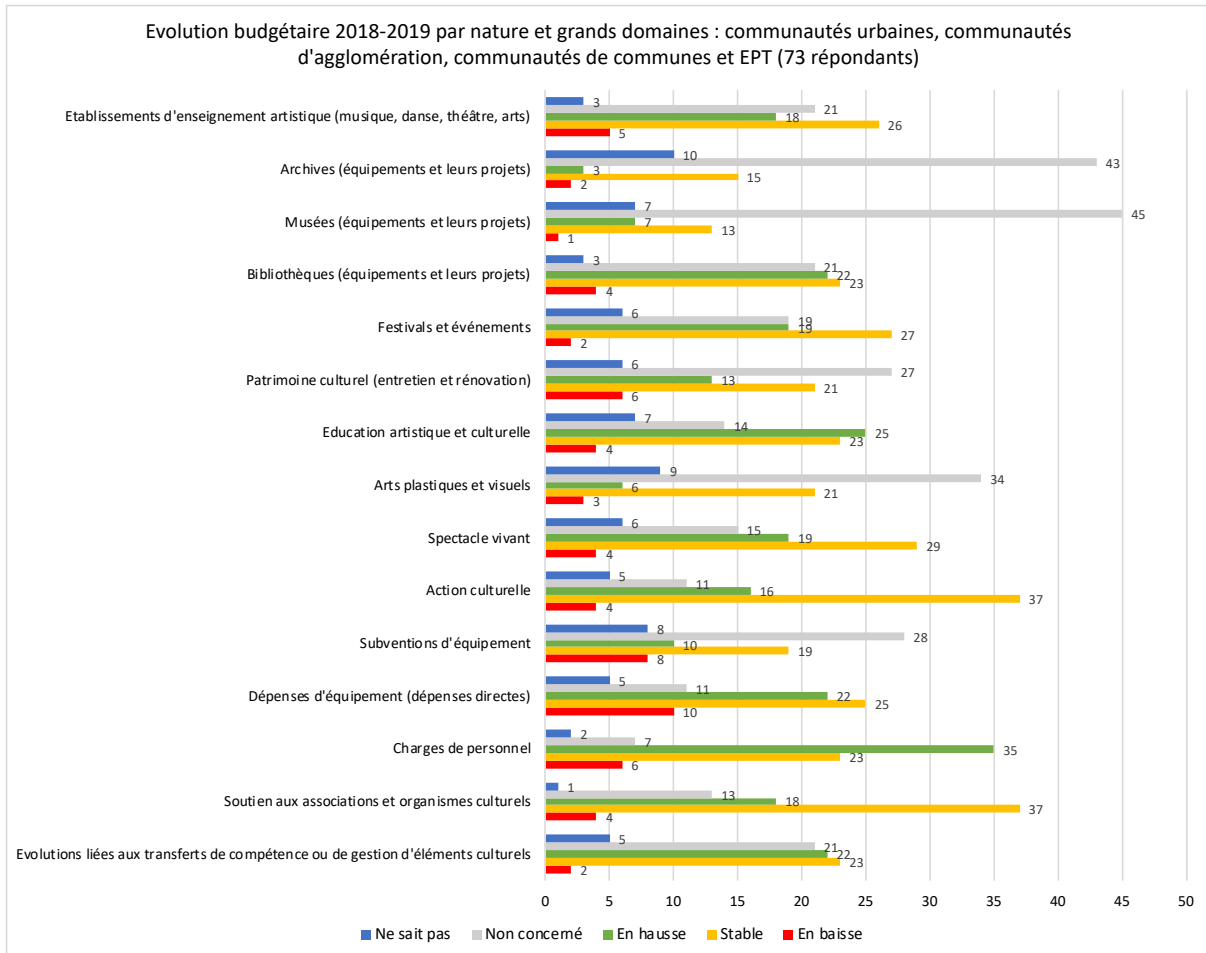
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Communes de 20 000 à 100 000 habitants



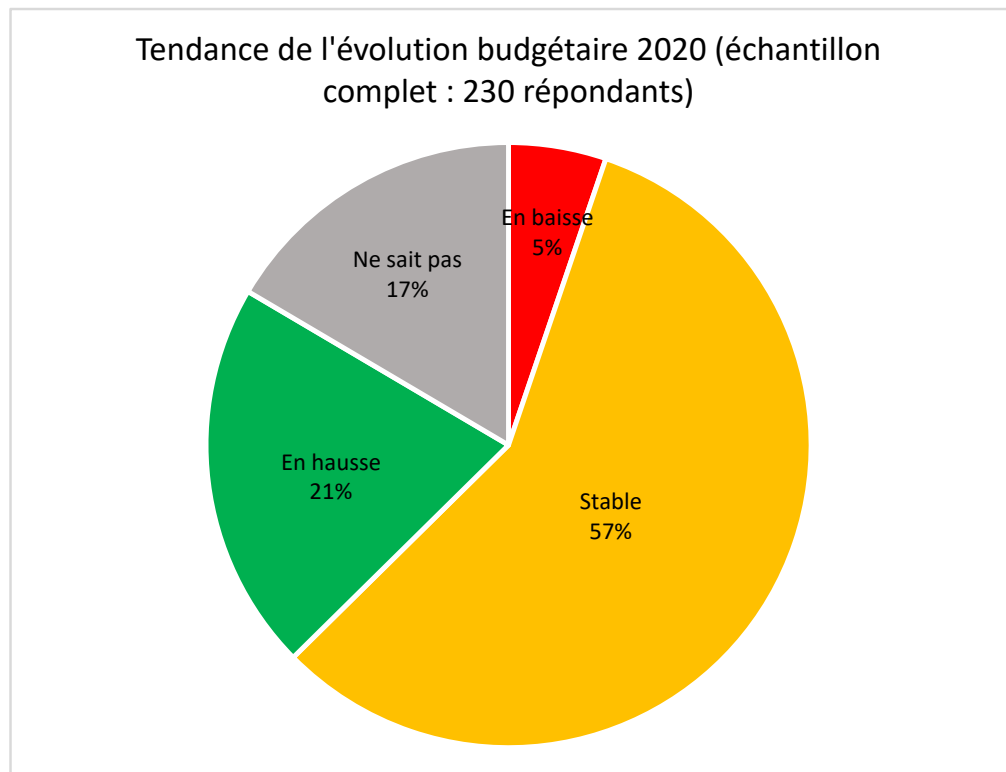
Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Autres intercommunalités

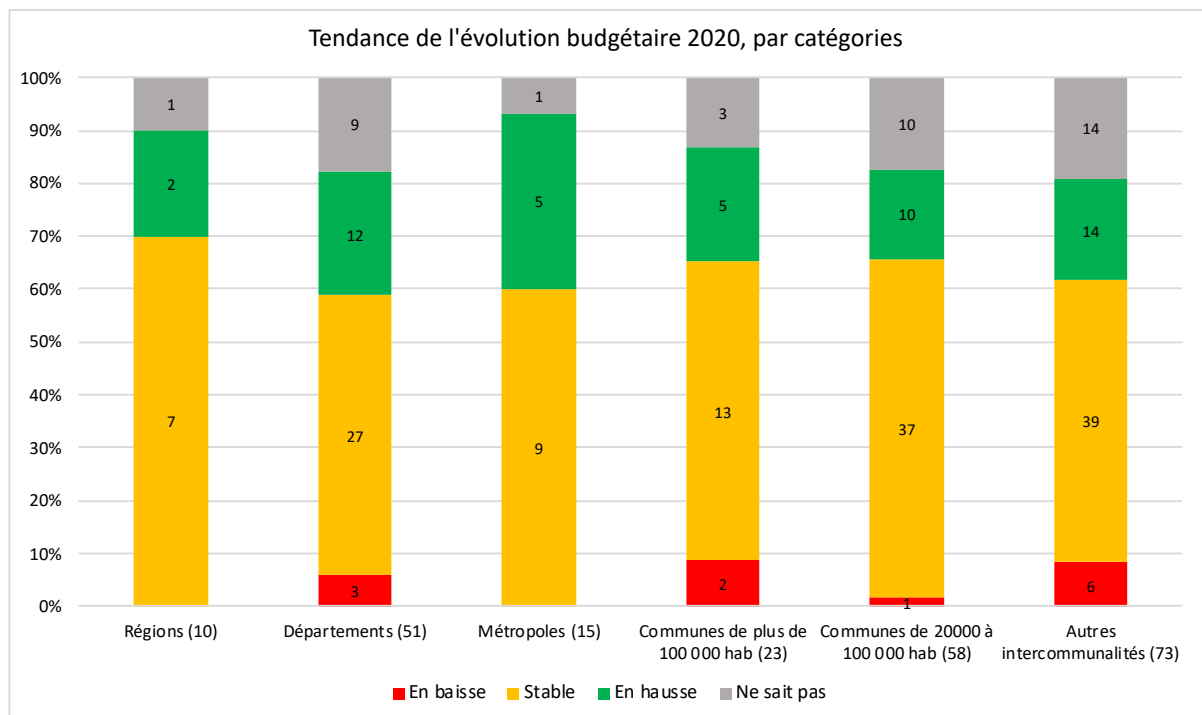


Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020

Tendances pour 2020



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020



Source : Observatoire des politiques culturelles, 2020