

# Dossier : Les dépenses culturelles des collectivités territoriales

bimensuel - 1<sup>er</sup> novembre 2000 - n° 73

Le département des études et de la prospective du ministère de la Culture et de la Communication procède, depuis 1981, à des enquêtes régulières sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales.

Ces enquêtes, fondées sur les budgets exécutés des collectivités territoriales, ont lieu tous les 3 ans et nous publions aujourd'hui les résultats portant sur 1996. Il est donc important, compte tenu du décalage dans le temps, de rappeler le contexte général de cette période.

En 1982, le budget du ministère de la Culture double, puis connaît une progression régulière jusqu'à atteindre, en 1992, 0,98% du budget de l'État. Ce budget finance bien entendu le programme dit des « Grands travaux » mais accompagne également un effort d'équipement de plus en plus soutenu des collectivités locales. Après un plafonnement des dépenses culturelles de l'État de 1993 à 1995, l'année 1996 marque une véritable rupture dans l'évolution du budget du ministère de la Culture. La rigueur budgétaire, qui s'accroît encore en 1997, touche particulièrement les dépenses d'investissement qui, de 1993 à 1996, régressent globalement de 20,8%, et de 27,3% pour les dépenses liées aux subventions versées aux collectivités territoriales.

Il est donc intéressant de constater qu'en 1996 celles-ci ont également connu un recul dans leurs investissements culturels. L'attitude de l'État n'y est certainement pas étrangère, même s'il faut se garder d'une lecture trop déterministe du phénomène. C'est dans les communes que le recul de l'investissement est le plus important. Le désengagement de l'État s'y est ajouté à une nécessité de pause après plusieurs années de lancement de projets importants. D'autant plus que, suivant une année d'élections municipales, 1996 a logiquement été peu propice aux investissements. Ces précisions apportées, il n'en demeure pas moins que notre enquête amène à réfléchir au rôle moteur que joue le budget de l'État pour l'ensemble des politiques culturelles publiques.

**développement culturel**

Ministère de la Culture et de la Communication  
Direction des études et de la prospective

Bulletin du Département des études et de la prospective  
2 rue Jean Lantier 75001 Paris - Tél. 01 40 10 78 25 - Fax 01 40 10 78 20

Hors série - octobre 2000

**Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996**  
(Communes de plus de 10 000 habitants, départements et régions, France métropolitaine)

Synthèse	0,1
Les communes	0,17
Les départements	0,30
Les régions	0,42

**Plus de 30 milliards de francs pour la culture en 1996**

Les collectivités territoriales françaises (métropolitaines) - régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants - ont dépensé 30,3 milliards de francs (soit 4,6 milliards d'euros) pour la culture en 1996. En moyenne, les dépenses culturelles représentent 5,4 % des dépenses générales des collectivités territoriales (tableau 1).

Culturellement, et dans tous les domaines d'intervention culturelle, les budgets locaux sont principalement versés au fonctionnement - les collectivités territoriales lui consacrent

En 1996, les 22 régions, 86 départements et 841 villes de plus de 10 000 habitants de métropole ont dépensé 30,3 milliards de francs (4,6 milliards d'euros) pour la culture. Les collectivités ont ainsi consacré 5,4 % de leur budget total à des dépenses culturelles.

Sur la dernière période d'inquêta (1993-1996), les dépenses culturelles de ces collectivités ont connu une diminution nette : cette diminution est essentiellement imputable à la restriction des crédits d'investissement que l'on constate - quoiqu'il en soit - au sein de l'ensemble des communes d'intervention locale durant la période d'enquête. Pourtant moins sensibles aux effets conjoncturels, les dépenses de fonctionnement ont elles aussi connu une diminution : en fait, cette diminution ne concerne que les communes mais entraîne l'évolution d'ensemble, étant donné le poids des villes dans le financement culturel local, ont plus de 80 % des dépenses de fonctionnement.

La régression des dépenses culturelles d'intervention des collectivités territoriales n'a pas connu de bouleversement sur la période récente. Les communes ont toujours la responsabilité principale des équipements culturels de proximité : bibliothèques, écoles de musique, équipements de quartier, centres culturels et salles de spectacle ; les départements sont largement impliqués dans les associations et la diffusion, par le biais des bibliothèques et des archives, tandis que les régions valorisent plus spécifiquement la production artistique et le résidentiel de spectacle vivant.

L'animation culturelle, qui a, quant à elle, longtemps été un moyen fondamental pour accéder à une politique culturelle locale, continue d'apporter sa contribution aux dépenses des collectivités.

On voit les deux tiers de leur budget (soit 23,9 milliards de francs) sont des dépenses de fonctionnement.

\* Voir le rapport d'activités page 16

Les informations et chiffres que nous publions sont extraits du numéro hors-série de « Développement culturel » d'octobre 2000 consacré aux *Dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996*. Dans ce numéro spécial de cinquante pages, on trouvera des résultats détaillés et, notamment, l'analyse des dépenses de chaque type de collectivité territoriale

« Développement culturel » est une publication éditée par le Département des études et de la prospective du ministère de la Culture et de la Communication. Pour se la procurer, une demande écrite est à adresser au **Dep 2 rue Jean Lantier 75001 Paris**. Ce document est également téléchargeable sur le site du Dep : **www.culture.gouv.fr/dep**, rubriques « publication » puis « catalogue ».

# PLUS DE 30 MILLIARDS DE FRANCS POUR LA CULTURE EN 1996

En 1996, les 22 régions, 96 départements et 841 villes de plus de 10 000 habitants de métropole ont dépensé 30,3 milliards de francs (4,6 milliards d'euros) pour la culture. Ces collectivités ont ainsi consacré 5,4% de leur budget total à des dépenses culturelles.

Sur la dernière période d'enquête (1993-1996), les dépenses culturelles de ces collectivités ont connu une diminution inédite : cette diminution est essentiellement imputable à la restriction des crédits d'investissement que l'on constate - quoique de façon moins sensible - sur l'ensemble des domaines d'intervention locale durant la période d'enquête. Pourtant moins sensibles aux effets conjoncturels, les dépenses de fonctionnement ont elles aussi connu une diminution ; en fait, cette diminution ne concerne que les communes mais entraîne l'évolution d'ensemble, étant donné le poids des villes dans le financement culturel local, soit plus de 80% des dépenses de fonctionnement. La hiérarchie des domaines culturels d'intervention des collectivités territoriales n'a pas connu de bouleversement sur la période récente. Les communes ont toujours la responsabilité principale des équipements culturels de proximité : bibliothèques, écoles de musique, équipements de quartiers, centres culturels et salles de spectacle ; les départements sont largement impliqués dans la conservation et la diffusion, par le biais des bibliothèques et des archives, tandis que les régions valorisent plus spécifiquement la production artistique et notamment le spectacle vivant.

L'animation culturelle, qui a, quant à elle, longtemps été un moyen fondamental pour asseoir une politique culturelle locale, continue de régresser au sein des budgets des collectivités.

## LES COMMUNES DEMEURENT LE PREMIER FINANCEUR PARI MI LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les lois de décentralisation ont peu concerné le domaine culturel : elles ont élargi les droits et libertés des collectivités territoriales qui - de fait - s'impliquent dans l'action culturelle dans un cadre juridique peu contraignant. Seuls, les conseils généraux se sont vu confier en 1984 la gestion des archives départementales et des bibliothèques départementales de prêt.

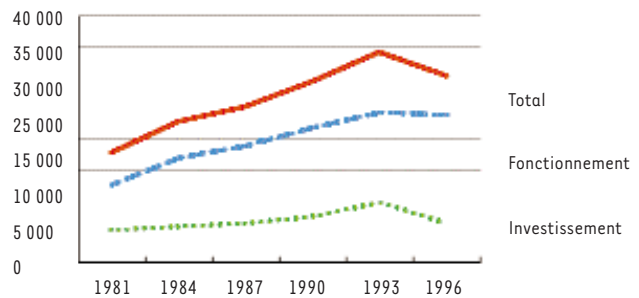
Les communes demeurent les plus impliquées dans la gestion directe des équipements culturels. Les communes de plus de 10 000 habitants constituent ainsi le principal financeur des dépenses culturelles territoriales : leurs dépenses culturelles totales, soit plus de 23,5 milliards de francs, représentent près des quatre cinquièmes (77,8%) des dépenses culturelles territoriales totales.

Les départements, avec 5,1 milliards de francs, et les régions, avec près de 1,6 milliard de francs, arrivent loin derrière : leurs dépenses culturelles représentent, respectivement, 17,0% et 5,2% des dépenses culturelles territoriales totales.

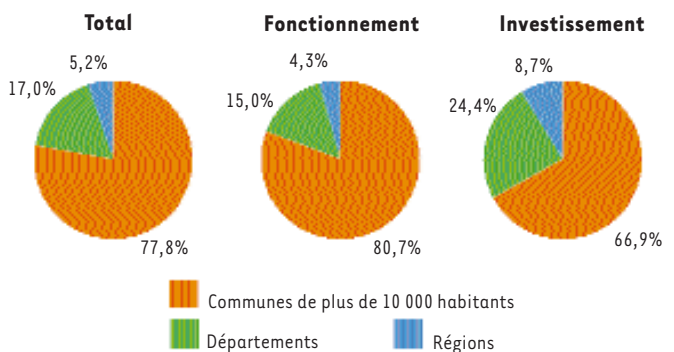
## LA PART DE LA CULTURE DANS LES DÉPENSES GÉNÉRALES : UN EFFORT PLUS IMPORTANT DES COMMUNES

L'effort culturel des communes de plus de 10 000 habitants (rapport de leurs dépenses culturelles à leurs dépenses générales) atteint

## Évolution des dépenses culturelles territoriales par type de dépense, en millions de francs



## Part de chaque type de collectivité dans les dépenses culturelles territoriales, en 1996 (France métropolitaine)



8,6% en 1996, soit 884 francs par habitant (ces chiffres avoisinent 10% et 725 francs par habitant pour les seules dépenses de fonctionnement) ; les départements et les régions consacrent à la culture 2,4% et 2,3% de leurs dépenses générales (soit respectivement 91 et 28 francs par habitant) ou encore 2,5% et 3,7% de leurs dépenses de fonctionnement (soit respectivement 64 et 18 francs par habitant). En 1996, les dépenses culturelles de l'ensemble des collectivités représentent 6,5% de leurs dépenses générales de fonctionnement et seulement 3,2% de leurs dépenses générales d'investissement.

## LA RÉDUCTION DES CRÉDITS CULTURELS S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE

Il convient de resituer dans un contexte économique plus large le recul des dépenses culturelles des collectivités territoriales : au début des années 1990, les ressources fiscales des collectivités ont connu une croissance trop mesurée pour permettre la poursuite de programmes d'investissement ambitieux sans un recours massif à l'emprunt ; à partir de 1993, les collectivités territoriales ont entrepris de réduire l'investissement et de modérer la croissance de leurs dépenses de fonctionnement. Le domaine culturel a subi (un peu plus que d'autres domaines plus contraints) les arbitrages de rigueur qui ont permis aux collectivités territoriales de restaurer leurs équilibres budgétaires.

# LES POLITIQUES CULTURELLES TERRITORIALES S'ORGANISENT AUTOUR DE QUATRE FONCTIONS

La seule **conservation-diffusion** regroupe plus du tiers (35,9 %) des dépenses culturelles totales des collectivités territoriales, soit 10,9 milliards de francs.

Les départements y sont relativement plus présents, puisque - concentrant plus de la moitié de leurs dépenses culturelles sur cette fonction - ils assurent près du quart de son financement (alors qu'ils ne représentent que 17 % des dépenses culturelles d'ensemble).

Plus du tiers des dépenses allouées à cette fonction sont des dépenses d'investissement : elle absorbe ainsi à elle seule 60 % des dépenses d'investissement culturel.

La **production artistique** représente 22 % des dépenses culturelles, soit 6,7 milliards de francs.

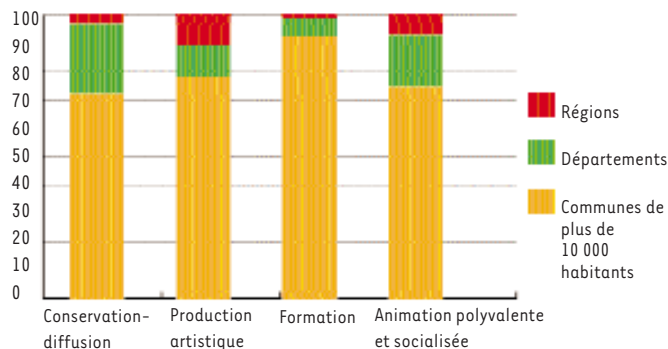
Ce sont les régions qui lui accordent la part la plus importante de leurs budgets (45,1 %) et financent ainsi près de 11% des interventions en matière de production artistique (alors qu'elles ne figurent que pour 5,2% dans les dépenses culturelles totales).

L'**animation (polyvalente ou spécialisée)** représente 16,9% des dépenses culturelles totales, soit 5,1 milliards de francs.

La **formation** concentre 15% des dépenses culturelles totales, soit 4,5 milliards de francs. Elle concerne avant tout les communes qui, en lui consacrant 17,8% de leur budget culturel, couvrent 92,4% du financement global de cette fonction par les collectivités. Cette fonction est constituée à près de 95% de dépenses de fonctionnement, liées pour l'essentiel au fonctionnement des établissements d'enseignement musical.

A elles quatre, ces fonctions totalisent près de 90% de l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales en matière culturelle, soit 27,2 milliards de francs, dont 21,1 milliards de francs en fonctionnement.

## Répartition des dépenses culturelles totales des principales fonctions, par type de collectivité, en pourcentages



Il est intéressant d'analyser une même dépense culturelle non seulement sous l'angle de sa fonction (conservation-diffusion, production artistique, formation...) mais également sous l'angle du domaine auquel elle bénéficie (musique et danse, livre et lecture, théâtre...)

# HUIT DOMAINES PRINCIPAUX D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## La moitié des dépenses se concentrent sur trois domaines culturels

Le domaine de **la musique, de l'art lyrique et de la danse** est le premier domaine d'intervention des collectivités territoriales, qui y consacrent 22,6% de leurs dépenses culturelles totales, soit 6,8 milliards de francs. Ce domaine est largement couvert par les communes qui, en lui consacrant un peu moins d'un quart de leur budget culturel, assurent 83,4% de son financement territorial ; les régions lui vouent également la part la plus importante de leur budget (27,2%).

Le second domaine d'intervention est celui **du livre et de la lecture** dont les dépenses, 4,4 milliards de francs, représentent 14,5% des dépenses culturelles territoriales totales. Départements et communes lui accordent autour de 15% de leurs budgets et couvrent 99% de son financement, essentiellement en faveur des bibliothèques, médiathèques et de leurs structures relais.

L'**animation polyvalente**, fonction de dépenses que l'on retrouve en tant que domaine, étant donné le caractère pluridisciplinaire des actions qui sont menées dans ce cadre, rassemble 13,4% des dépenses (4,1 milliards de francs). Les communes sont concernées au premier chef par l'animation polyvalente à laquelle elles consacrent 14,5% de leur budget culturel, finançant ainsi 84% de la dépense totale des collectivités dans ce domaine.

## Cinq autres domaines culturels regroupent 30% des dépenses

Au domaine **arts plastiques et métiers d'art**, dans lequel on trouve en particulier les musées des beaux-arts, sont consacrées près de 8% des dépenses (2,4 milliards de francs).

Les crédits consacrés aux **monuments historiques, sites et objets mobiliers**, 1,8 milliard de francs, représentent près de 6% des dépenses.

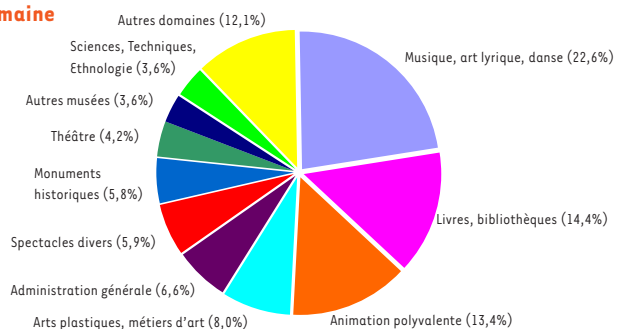
Les **spectacles divers** représentent 5,8% des dépenses (soit 1,8 milliard de francs).

Le **théâtre** absorbe 4,2% des dépenses (soit 1,3 milliard de francs).

Les dépenses d'**administration**, qui ne constituent pas un domaine culturel proprement dit, mais regroupent l'ensemble des dépenses d'administration générale (dépenses transversales) dont bénéficie la culture, totalisent un peu moins de 2 milliards de francs, soit 6,6% des dépenses culturelles totales.

Douze autres domaines se répartissent les 20% des crédits restant.

## Répartition des dépenses culturelles totales des collectivités par domaine

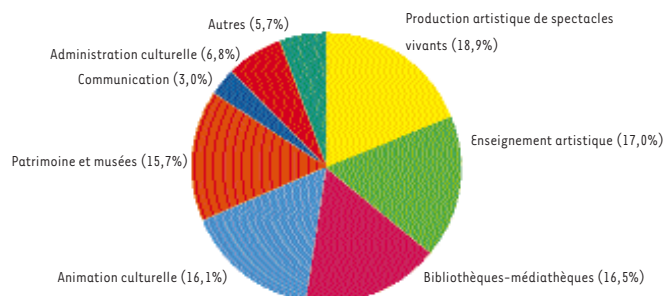


# ZOOM SUR QUELQUES ACTIONS EMBLÉMATIQUES DES COLLECTIVITÉS DANS LE DOMAINE CULTUREL

## Communes : un soutien déterminant à l'enseignement artistique

Poste de dépense culturelle traditionnellement important pour les communes, l'enseignement artistique pèse pour 17% dans leur budget culturel et représente une dépense de près de 4 milliards de francs. En moyenne, les communes dépensent 150 francs par habitant pour l'enseignement artistique. Les dépenses qui lui sont consacrées sont, à 95%, des dépenses de fonctionnement ; l'essentiel de ces dépenses (94,2%) est constitué par les dépenses directes (frais de personnel et frais mobiliers) des établissements d'enseignement artistique. En moyenne cette dépense, qui représente 19,7% des dépenses culturelles de fonctionnement, tient une place plus importante dans les budgets culturels des communes isolées que dans ceux des communes-centres (23,4% contre 17,9%), les communes périphériques se situant quasiment dans la moyenne (20,3%).

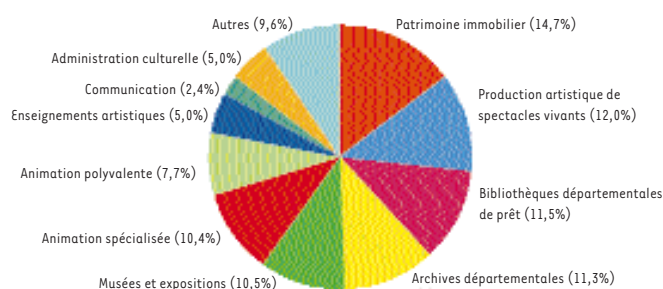
Répartition des dépenses culturelles totales des communes par poste



## Départements : la charge des bibliothèques et des archives

Les bibliothèques départementales de prêt (BDP) et les archives départementales sont les deuxième et quatrième postes de dépenses culturelles des départements. Ces équipements, spécifiquement de la compétence des départements, se sont vus consacrer près du quart de leurs dépenses culturelles totales, (près de 600 millions de francs pour chacun de ces équipements). Ces dépenses sont en grande partie (plus de 87% pour les bibliothèques et plus de 77% pour les archives départementales) des dépenses de fonctionnement. Ensemble, ces postes ont totalisé plus du quart des dépenses culturelles de fonctionnement des départements, soit 965 millions (515 millions pour les bibliothèques et 450 pour les archives). Il s'agit essentiellement de dépenses de fonctionnement directes, dont plus de la moitié (54%) est consacrée à la rémunération des personnels. Ces rémunérations représentent 60% du total des salaires (charges comprises) versés par les départements à leur personnel, permanent ou temporaire, dans le domaine culturel.

Répartition des dépenses culturelles totales des départements, par poste



## Régions : un tiers des dépenses pour le spectacle vivant

En l'absence de poste de compétence obligatoire, les régions exercent leur financement dans de multiples secteurs culturels. Cependant, trois postes seulement (la production artistique, le patrimoine et l'animation) concentrent les trois quarts des dépenses culturelles totales, avec une nette prépondérance pour la production artistique de spectacles vivants. La principale dépense des régions concerne la production artistique de spectacles vivants (création et diffusion musicales, lyriques, chorégraphiques, théâtrales et de spectacles divers) qui mobilise plus du tiers (34,6%) des budgets culturels des conseils régionaux et atteint 550 millions de francs en 1996 (soit près de 10 francs par habitant en moyenne). À plus de 90%, il s'agit de dépenses de fonctionnement ; les dépenses de production artistique absorbent ainsi près de la moitié des budgets culturels de fonctionnement (48,6%).

Répartition des dépenses culturelles totales des régions, par poste

