développement culturel

Bulletin du Service des Etudes et Recherches - 2, rue Jean-Lantier, 75001 Paris - Ministère de la Culture, Direction du Développement Culturel - Tél. : 233.99.84.

n° 64 septembre 1985

REPÈRES

Les dépenses culturelles des départements

La culture restait marginale dans les arbitrages budgétaires des conseils généraux en 1981

Comparées aux dépenses culturelles des autres collectivités territoriales en 1981, celles des départements restent fort réduites. Rappelons à titre de comparaison que les communes et les régions consacraient respectivement la même année 9 % et 3 % de leur budget à la culture.

Dépenses culturelles des départements en 1981

	Dépenses totales	Dépenses courantes	Dépenses en capital
En millions de francs	1 008	607	401
En % du budget départemental	1,3	1,0	2,2
En francs par habitant	20	12	8

En pourcentage du budget départemental, la culture n'a pas réellement progressé entre 1975 et 1981 et elle se situe encore très loin derrière l'aide sociale ou la voirie. Le pourcentage de budget qui lui est consacré, variable qui mesure bien la volonté politique du Conseil général, était déjà en 1975 de 1 % pour le budget total et 0,8 % pour le budget de fonctionnement.

Progression sensible du volume de dépenses

En revanche la progression en volume est nette : en francs constants (corrigés de l'inflation), la dépense culturelle par habitant a plus que doublé. Elle est passée de 6 F en 1975 (soit 7,80 F en francs constants) à 19 F en 1981. Il y a donc l'amorce d'un décollage.

Des écarts assez spectaculaires entre les extrêmes, mais une homogénéité réelle des départements face à la culture

Les départements qui dépensent le plus pour la culture se distinguent franchement des autres. En valeur absolue, 1/5e des départements représentent à eux seuls plus de la moitié de l'effort total des conseils généraux. Le budget du Bas-Rhin (45 millions de F) est 41 fois supérieur à celui de la Lozère (1,1 million de F). Les écarts sont également de 1 à 20 pour le pourcentage de budget et de 1 à 26 pour le franc par habitant.

Néanmoins la majorité des départements sont assez homogènes face à la culture : 90 % des départements se situent en fait à moins de 2 % du budget, et les 3/4 dépensent entre 10 et 25 francs par habitant.

La densité de population n'a qu'une influence partielle sur le niveau des dépenses culturelles des départements

La corrélation entre les dépenses culturelles de fonctionnement et la densité de population est assez faible jusqu'au seuil de plus de 250 habitants au km².

Départements de	F/h courant	% de budget courant
— de 50 h/km²	12,1	0,9
50 - 100 h/km²	11,7	1,1
100-250 h/km²	12,9	1,1
+ de 250 h/km²	9,5	0,8
Moyenne nationale.....	11,6	1,0

En revanche, les dépenses culturelles courantes diminuent au-delà du seuil des 250 h/km² : les départements les plus densément peuplés dépensent moins que la moyenne. On constate que les villes prennent alors une part plus grande dans le financement de la culture. Par ailleurs la charge budgétaire en aide sociale et en voirie y est plus lourde.

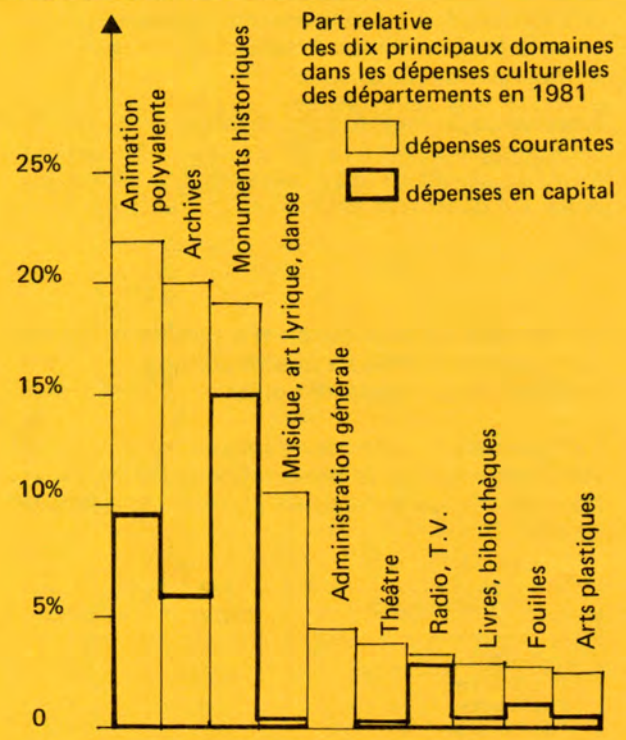
La richesse du département est un critère beaucoup plus déterminant

On observe une corrélation très nette et régulière entre le potentiel fiscal et les dépenses culturelles courantes des départements, en pourcentage du budget courant comme en francs par habitant.

Potentiel fiscal	Budget culturel courant moyen (milliers de F.)	% du budget courant	F/h courant
— de 350 F/h	3 122,3	0,7	8,3
350 - 450 F/h	5.618,1	0,9	10,4
+ de 450 F/h	11.401,6	1,3	14,8

La ligne Le Havre-Marseille coupe la France en deux : à l'est de cette ligne, les départements sont plus riches et dépensent davantage pour la culture.

Les départements qui échappent à cette corrélation sont rares. On constate cependant quelques exceptions : certains départements riches ont un faible niveau de dépenses culturelles. La présence d'une grande ville « relais », ou la proximité de Paris fournit sans doute l'explication. D'autres départements pauvres ont, à l'inverse, un niveau de dépenses culturelles élevé. La tradition de politique culturelle est alors déterminante.



L'animation polyvalente, les monuments historiques et les archives représentent plus de 60% du budget moyen.

Animation, archives, monuments constituent le noyau traditionnel des dépenses. Saupoudrage sur les autres domaines

En 1981 comme en 1975, tous les départements ont au minimum trois postes de dépenses : les frais de fonctionnement du service des archives, les subventions d'équipement aux communes pour leur patrimoine classé ou non classé et pour leurs salles polyvalentes, ainsi que des subventions aux organismes polyvalents et à la vie associative.

Sur les autres domaines, la « politique » la plus répandue est un saupoudrage de subventions plus souvent aléatoire que planifié. Seules sont toujours présentes les subventions à la bibliothèque centrale de prêt et à la pratique musicale d'amateur.

Un seul domaine « décolle » par rapport à 1975 : la musique

La dépense totale en valeur absolue pour le domaine a en effet doublé en francs constants entre 1975 et 1981. Elle représente 11 % du budget moyen des départements et se situe à la troisième place de leur budget culturel courant.

Les trois domaines traditionnels connaissent une augmentation moyenne. Les petits domaines progressent mais partaient de très bas (arts plastiques, fouilles, photos). Seul le théâtre stagne tout à fait.

Production et formation artistiques sont relativement peu financées

La conservation-diffusion (archives, monuments historiques, livre, musées, ...) et l'animation (polyvalente ou spécialisée) dominent largement. Les départements financent moins que les villes la production, musicale ou théâtrale essentiellement (8 % du budget culturel en 1981 contre 19 % de la part des communes).

La formation (5 %) progresse légèrement par rapport à 1975.

L'investissement culturel en constante augmentation depuis 1975

La particularité du budget culturel départemental est le poids important des opérations en capital : elles atteignent 40 % des dépenses culturelles, soit beaucoup plus que dans les communes (25 % en 1981). La culture a par ailleurs progressé au sein du budget total d'investissement des départements : 1,3 % en 1975, 2 % en 1978, 2,2 % en 1981.

(suite page 6)

Les conventions de développement culturel avec les départements (*)

Entre 1982 et 1984, trente départements, situés dans 14 régions, ont signé une convention avec le ministère de la Culture ; 18 d'entre eux (60 %) se situent au sud d'une ligne Lyon - La Rochelle, et 5 sont en Région parisienne.

Du point de vue démographique, ce sont des départements de taille moyenne. Si la liste comporte le plus petit département français (la Lozère, 74 300 habitants) et 7 gros départements (Gironde, Hérault et 5 départements d'Ile-de-France) qui vont de 700 000 à 1 320 000 habitants, la plupart se situent entre 100 000 et 600 000 habitants :

- de 100 à 300 000 habitants : 10 (33 %)
- de 300 à 600 000 habitants : 12 (40 %)

Au cours des trois années, ces 30 départements ont reçu du ministère 25 279 MF, soit 20,5 % du montant total attribué au titre des conventions (124 186 MF), les villes recevant 74,5 % de ce total. En francs par habitant, cette dotation va de 0,26 F (Yvelines) à 8 F (Lozère). Plus de la moitié des départements (16) reçoivent une dotation inférieure à 2 F par habitant et 8 seulement reçoivent plus de 3 F, les départements les moins dotés étant les plus peuplés.

L'étude du SER établit des différences significatives entre les conventions et avenants avec les départements et l'ensemble des conventions et avenants en ce qui concerne les secteurs culturels financés.

Si la *musique* tient la tête dans les conventions avec les départements, par contre c'est le *patrimoine* au sens large comme au sens étroit qui tient la seconde place (5e place dans l'ensemble).

	Départements	Ensemble des conventions villes et départements
Patrimoine	13,6 %	8,3 %
Musées	2,9 %	2,8 %
Archives	2,7 %	1,2 %

On n'en sera pas surpris quand on sait que ce secteur est très important dans les dépenses culturelles des départements et quand on connaît les responsabilités départementales en matière d'archives.

Le troisième secteur d'importance est celui des *centres culturels,* nettement supérieur en pourcentage par rapport à l'ensemble :

	Départements	Ensemble des conventions villes et départements
Actions d'un C.C.	10,5 %	4,4 %
Préfiguration d'un C.C.	2,1 %	2,7 %

Les conventions ont permis d'insérer le département comme partenaire des villes dans le financement de ces centres polyvalents.

En ce qui concerne les langages artistiques, *le théâtre* (8,6 %) s'aligne sur la moyenne des conventions (8,4 %), *l'audiovisuel* est privilégié (7,1 % contre 5,6 %) alors que *le livre et la lecture* (7,1 % contre 10,2 %), *le cinéma* (3,3 % contre 4,8 %) et *les arts plastiques* (5,1 % contre 8,7 %) sont un peu en retrait. On sera sans doute surpris du score détenu par le livre, mais il convient de préciser que la direction du livre finance directement et hors conventions une politique de développement de la lecture publique.

D'autres remarques peuvent être faites :

— l'aide *à la vie associative en général* est à peu près au niveau général (6,9 % contre 7,3 %) ;

— par contre, les actions en direction des *publics défavorisés* (1,2 % contre 4,8 %) et surtout *du monde scolaire et des jeunes* (0,4 % contre 3,7 %) sont moins importantes dans les départements que dans les villes ;

— *la culture scientifique et technique* est faiblement prise en charge (2,5 % contre 3,7 %) ;

— si *les actions de formation et d'information* sont au niveau général (0,7 %) ainsi que *les animations ponctuelles* (festivals, etc.) (3,6 %), par contre, le financement de *services culturels* est nettement prédominant (3,3 % contre 1,2 %), ce qui manifeste une volonté des départements de se doter d'outils d'action culturelle.

(*) Source : trois ans de politique contractuelle avec les villes, les départements et les syndicats de communes (1982-1984). SER, 1985.

Quatre départements et leur convention

La Drôme

Grâce à la convention de 1982 et à son avenant de 1983, le département de la Drôme a reçu de l'État 1 650 000 F.

Le grand intérêt de cette convention réside dans le *plan départemental de la lecture publique,* qui a inspiré des plans analogues lancés par la direction du Livre dans d'autres départements et qui sont inclus dans diverses conventions. Il s'agit essentiellement de créer des points d'appui dans quatre zones du département, d'où rayonnera un bibliobus et de fortifier le réseau des bibliothèques municipales, une coordination étant assurée par un conseil départemental de la lecture publique et des comités locaux de gestion.

La convention et l'avenant avec la Drôme portent aussi sur d'autres secteurs culturels : patrimoine (création d'un poste de conservateur des châteaux), archives communales, ethnologie et musées, étude de lieux d'exposition, théâtre, cinéma, musique et chanson. Un chargé de mission à la culture sera recruté par le Conseil général et un plan de formation des élus sera lancé.

L'avenant 1983 comprend un « contrat culturel » doté de 90.000 F pour la zone rurale des Baronnies.

Haute-Loire

La convention de 1983 avec la Haute-Loire, non suivie d'un avenant, est fondée sur un apport de 300 000 F de l'État et d'une contribution égale du département. Outre des actions autour du livre (équipement des bibliothèques, quinzaine des écrivains, opérations de formation et d'animation en faveur de la lecture publique), elle permet de créer deux fonds de soutien : un fonds en faveur des œuvres perpétuant la tradition orale (contes et légendes, musique populaire) et un fonds pour l'acquisition d'objets d'art. On y ajoutera la création d'un circuit de cinéma itinérant en milieu rural et une quinzaine d'animation scientifique « sciences dans la ville ».

Dordogne

Grâce à la convention pour 1983 et son avenant pour 1984, le département de la Dordogne a reçu de l'État plus d'1,4 MF en 1983 (dont 750 000 F au titre de la convention et 663 000 F en provenance de diverses directions du ministère) pour une contrepartie de 590 950 F du Conseil Général. En 1984, les apports étaient respectivement de 430 000 F du ministère au titre de la convention et 1,365 MF d'autres directions, le Conseil Général apportant de son côté 1,49 MF.

En deux ans, ce sont globalement 5,288 MF qui ont donc été consacrés à la culture par l'effet de la convention et qui ont permis d'agir sur tous les fronts : livre et lecture publique, audiovisuel, théâtre, musique, archéologie, arts plastiques, culture traditionnelle et mémoire du département, sans compter des voyages d'études à l'étranger pour les élus, et des études de préfiguration et d'impact (annuaire des associations, enquêtes sur les salles de spectacle, inventaire des musées, etc.).

Parmi les nombreuses mesures ainsi financées, on citera des créations d'emplois dans les domaines du livre et de l'audiovisuel, la création de fonds d'aide (à la promotion du livre, à la diffusion audiovisuelle de la BCP, à la diffusion théâtrale, d'incitation à la création artistique), une action musicale renforcée autour de l'Association musicale ADAM 24, la mise en place de chantiers archéologiques « conventionnés » à parité État/Département et les actions autour de la culture technique et traditionnelle (classes du patrimoine, forges de Savignac Ledrier, contes et mythes à Terrasson).

Calvados

La convention 1983 et l'avenant 1984 avec le Calvados ont été dotés par l'État de respectivement 700 000 F et 545 000 F pour un apport du département de 700 000 F et 725 000 F.

Ces apports ont permis de renforcer les moyens d'action culturelle du département, qui dispose d'un Office départemental, par la mise en place d'un fonds d'aide à la création artistique (notamment dans le domaine de l'audiovisuel et de la photographie), d'un parc de matériel, par la constitution d'un réseau départemental de diffusion culturelle (musique, théâtre, danse) et notamment une étude d'amélioration des lieux de spectacle, et enfin par des actions de formation dans divers secteurs : les pratiques musicales amateur, le secteur de la lecture publique (qui fait l'objet par ailleurs d'un plan de développement), les techniques audiovisuelles, le théâtre amateur et scolaire, le patrimoine et le tourisme culturel, la culture scientifique et technique ; dans le domaine de la formation, on relèvera en outre deux actions particulièrement importantes : le recrutement d'un archiviste itinérant, chargé de conseiller les municipalités et une action de formation des responsables de la diffusion (élus et employés des communes, responsables associatifs, personnels techniques).

Dépenses totales des départements en 1981 classées en francs par habitant

	En francs par habitant	Part du budget consacrée à la culture %	Part de l'investissement culturel %
Creuse	114,6	3,8	88,5
Territoire-de-Belfort	96,8	6,1	44,3
Vaucluse	81,4	5,2	25,8
Drôme	66,3	3,9	35,0
Savoie	54,0	2,6	43,4
Bas-Rhin	49,3	4,2	49,4
Marne	48,3	3,6	51,4
Haut-Rhin	47,0	3,3	49,1
Somme	39,0	2,4	63,8
Hautes-Alpes	37,3	1,8	17,1
Haute-Savoie	36,9	2,9	43,3
Oise	35,1	2,2	55,6
Pyrénées-Orientales	34,9	2,2	16,6
Aube	33,2	2,0	44,7
Haute-Corse	32,2	1,5	41,4
Corrèze	32,2	2,3	46,1
Seine-Maritime	31,1	1,5	68,5
Hérault	30,5	2,0	16,6
Isère	26,3	1,7	27,4
Loiret	25,6	1,8	22,2
Loire-Atlantique	25,3	2,0	45,2
Charente-Maritime	24,7	1,5	36,3
Ardèche	22,9	1,7	32,5
Ardennes	22,4	1,5	41,9
Dordogne	22,2	1,6	55,0
Haute-Loire	21,9	1,2	73,2
Moselle	21,5	1,6	34,6
Morbihan	21,2	1,3	54,7
Meurthe-et-Moselle	20,9	1,5	37,0
Sarthe	20,7	1,4	45,2
Haute-Saône	20,5	1,2	48,1
Nièvre	20,2	1,1	41,7
Tarn-et-Garonne	19,9	1,5	54,0
Gers	19,8	1,1	33,4
Charente	19,5	1,3	57,5
Côte-d'Or	19,3	1,1	27,3
Yvelines	19,0	1,9	26,3
Hauts-de-Seine	18,9	1,2	26,6
Val-d'Oise	18,9	1,6	54,9
Indre	18,7	1,2	22,0
Cantal	18,7	1,0	66,8
Eure	18,7	1,3	45,6
Vienne	18,1	1,3	70,3
Ariège	18,1	1,3	31,6
Loir-et-Cher	18,0	1,1	50,9
Jura	17,8	1,1	32,3
Cher	17,7	1,1	48,0
Aveyron	17,6	1,0	33,1

	En francs par habitant	Part du budget consacrée à la culture %	Part de l'investissement culturel %
Corse du Sud	17,4	0,6	0,0
Vendée	17,3	1,3	38,2
Bouches-du-Rhône	16,6	1,3	17,6
Landes	16,6	1,0	25,1
Meuse	16,5	0,8	26,4
Mayenne	16,5	1,1	54,2
Seine-Saint-Denis	16,2	1,0	44,1
Essonne	16,2	1,4	20,4
Allier	16,2	1,0	37,8
Doubs	16,1	1,2	45,1
Saône-et-Loire	16,0	1,1	22,6
Indre-et-Loire	16,0	1,3	37,0
Alpes-de-Haute-Provence	15,9	1,0	21,2
Ain	15,9	1,2	50,6
Yonne	15,7	0,9	20,5
Aisne	15,6	1,0	29,8
Val-de-Marne	15,5	0,8	25,4
Orne	15,3	0,8	41,0
Lot	15,2	0,8	37,5
Pyrénées-Atlantiques	15,1	0,8	33,0
Lozère	14,9	0,8	35,8
Finistère	14,3	1,1	23,4
Haute-Vienne	14,2	1,0	18,5
Vosges	14,1	1,1	47,8
Deux-Sèvres	14,0	1,0	24,4
Seine-et-Marne	13,6	1,1	13,5
Haute-Marne	12,7	0,9	34,9
Maine-et-Loire	12,3	1,1	31,3
Calvados	12,2	0,7	39,3
Tarn	12,2	1,0	35,8
Eure-et-Loir	12,1	0,8	51,5
Aude	11,6	0,6	16,7
Var	11,4	0,9	48,0
Côtes-du-Nord	11,0	0,7	36,8
Gard	10,8	0,7	39,8
Hautes-Pyrénées	10,4	0,6	38,1
Loire	10,1	0,9	36,8
Rhône	8,8	0,7	42,0
Alpes-Maritimes	8,7	0,6	45,0
Haute-Garonne	8,3	0,6	32,7
Lot-et-Garonne	8,3	0,5	47,6
Gironde	8,0	0,5	36,1
Manche	7,1	0,5	45,0
Puy-de-Dôme	7,0	0,5	43,2
Ille-et-Vilaine	5,5	0,4	33,8
Nord	5,5	0,4	15,2
Pas-de-Calais	4,4	0,3	14,9

(suite de la page 2)

Un progrès de la gestion directe et de la gestion déléguée à un secteur parapublic en émergence

Certes, les transferts (aux communes et au secteur associatif) et une gestion directe limitée au service des archives, restent le mode d'intervention le plus répandu. Mais on observe en 1981 deux tendances nouvelles dans la gestion culturelle des départements.

D'une part, un plus grand nombre de départements créent des équipements culturels qu'ils gèrent directement. Aux monuments historiques s'ajoutent ainsi des musées très divers, des écoles départementales de musique, ou des équipements très spécialisés (ex. : cinémathèque).

Par ailleurs, le secteur para-public départemental prend de l'importance. On rencontre aussi bien des associations spécialisées (en musique uniquement en 1981) que des offices culturels départementaux. Subventionnées par un département sur trois, ils sont chargés de trois missions : coordination (conseil, information, sensibilisation), aides financières et prêt de matériel.

Trente associations culturelles départementales

Au cours des dix dernières années, une trentaine de départements se sont dotés d'« outils » de développement culturel sous la forme d'organismes, fréquemment de type associatif, portant des dénominations variées : associations, conseils, offices, comités, etc. Ces organismes, à vocation globale polyvalente et pluridisciplinaire, s'ajoutent aux associations départementales spécialisées dont les plus nombreuses sont les associations départementales musicales (A.D.D.I.M., A.D.A.M., A.D.D.M., etc.) agréées par la Direction de la Musique.

Les associations culturelles départementales sont généralement créées à l'initiative du Conseil général et financées en majeure partie par lui. Un Conseiller général en est le président. Elles assurent des missions variées : prêt de matériel, conseil et assistance technique aux associations, information, formation, études, organisation d'événements artistiques, financement d'activités associatives, et plus généralement coordination de l'action culturelle dans le département. Ce sont en général elles qui assurent la mise au point et le suivi des conventions de développement culturel État-département quand le Conseil général souhaite en négocier une avec le ministère de la Culture.

C'est le cas par exemple du *Comité départemental des Activités culturelles et socio-éducatives du Gard* (1), créé en 1976 par le Conseil général et présidé par le président de celui-ci. Financé essentiellement par le département et la région Languedoc-Roussillon, il remplit pratiquement toutes les fonctions de ce genre d'organisme : conseil aux collectivités locales et aux associations, organisation de rencontres et de débats, études au profit de la commission culturelle du département, édition du mensuel d'information *Calades* (3 000 exemplaires), service de documentation, prêt de matériel aux associations géré par un assistant-technique (matériel audiovisuel, projecteurs et sonorisation, matériel d'exposition, matériel scénique), service de reprographie. En matière d'aide financière enfin, le Comité départemental n'accorde pas de subvention de fonctionnement ou d'équipement, mais agit en tant que partenaire en donnant sa garantie sur une partie du risque éventuel d'une manifestation, qu'il s'agisse de diffusion de spectacles, d'animation ou de stages de formation.

L'*Office départemental d'action culturelle du Calvados* (O.D.A.C.C.) (2) est également chargé d'une coordination générale des activités culturelles du département. Créé au début de 1982 par le Conseil général et présidé par son vice-président, il reçoit son financement du département et de la région de Basse-Normandie. Réunissant des représentants du Conseil général et des associations, il a la mission de « promouvoir et coordonner l'action culturelle dans le Calvados ».

Comme son homologue du Gard, il exerce une fonction de sensibilisation et de conseil aux collectivités locales et aux associations et organise systématiquement des réunions dans les cantons. En septembre 1984, il a organisé une journée de formation des élus et des agents municipaux des petites villes du département. Gérant un budget mis à sa disposition par le Conseil général, il peut apporter des aides financières à des projets dans tous les domaines, à l'exclusion du fonctionnement courant des associations : il privilégie notamment les interventions en milieu rural ou dans les petites villes. S'il ne dispose pas d'un bulletin régulier d'information, il assure ponctuellement des actions de formation, un service de documentation, et gère un parc de matériels (éclairage, panneaux et vitrines d'exposition, sonorisation, magnétophone, matériel audiovisuel). Il contribue enfin au guide pratique des créateurs et organisateurs de spectacles préparé par la fédération régionale pour l'action culturelle en Basse-Normandie (qui regroupe les offices des trois départements de cette région) et organise depuis 1983 une rencontre annuelle des troupes amateurs du Calvados.

(1) 5, rue Raymond-Marc, 30000 Nîmes. Tél. (66) 21.15.00.

(2) 13, rue Paul-Doumer, 14000 Caen. Tél. (31) 85.25.93.

La Documentation Française, 29-31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07 - DF 1060
ISBN : 2-11-001467-9 - Imp. Bialec, Nancy - D.L. n° 22210 - 3e trim. 1985