



LES POLITIQUES CULTURELLES, *entre gel et réchauffement budgétaires*

Contrairement aux années précédentes, tous les voyants financiers ne sont pas au rouge. Mais, sur le terrain, la visibilité budgétaire n'est pas pour autant au rendez-vous.

HÉLÈNE GIRARD



ouvrez plus et mieux les bibliothèques, faites circuler les œuvres et les artistes, faites jouer la solidarité territoriale au sein des départements et des agglomérations... Depuis un an, le ministère de la Culture multiplie les appels aux collectivités pour faire tomber ce que Françoise Nyssen appelle la « ségrégation culturelle », géographique ou sociale.

Une ambition que les collectivités ont déjà souvent mise en exergue de leurs politiques territoriales, sans pour autant l'atteindre, faute de crédits suffisants.

Rue de Valois, on fait valoir que l'État « soutient » pour l'« amplifier » l'action des collectivités. Les crédits déconcentrés, ceux que gèrent les Drac et qui fonctionnent comme des leviers pour encourager l'engagement des élus, ont augmenté de 6 % pour 2018 (860 millions d'euros) ; la part de dotation générale de décentralisation consacrée aux bibliothèques, de 10 % (88 millions d'euros).

L'INCONNUE FINANCIÈRE DES CONTRATS AVEC L'ÉTAT

Tout dépendra des priorités que fixeront les directions régionales des affaires culturelles (Drac), chacune pour son territoire régional, et des orientations générales données par la Rue de Valois. Une grande inconnue financière pèse notamment sur les nouveaux contrats culturels que l'État veut proposer aux collectivités. À ce stade, le ministère n'avance aucun chiffre quant aux crédits qui y seront consacrés. Encore moins de ratio financier entre l'engagement de l'État et celui des collectivités signataires, puisqu'il s'agira d'une contractualisation sur mesure et d'un soutien qui pourra aussi se faire sous forme d'ingénierie *via* les Drac.

De surcroît, certains crédits sont d'ores et déjà fléchés. C'est par exemple le cas des 6,5 millions d'euros destinés à aider la mise en œuvre de projets d'itinérance des œuvres et des artistes (dans le cadre du plan « La culture près de chez vous »), et qui doivent augmenter progressivement jusqu'à atteindre 10 millions d'euros en 2022 : 86 territoires ont été déclarés prioritaires parce que très déshérités en matière d'équipements et de présence artistique.

UNE INJONCTION CONTRADICTOIRE

Cette exhortation à déployer des politiques culturelles territoriales s'entrechoque avec la trajectoire d'économies et de désendettement que l'État engage les élus à tenir. « Les collectivités sont face à une injonction contradictoire : faites des économies, dépensez plus pour la culture », pointe Juliette Prissard, directrice déléguée du Syndicat national des scènes publiques (SNSP), qui constate une baisse du nombre de levers de rideau dans beaucoup de lieux de diffusion.

Un tel contexte ne risque pas de réduire l'éternelle menace d'une « variable d'ajustement » puisée dans la culture. Comme le montre le cri d'alarme de l'Association des bibliothécaires de France (ABF), intitulé « Faire vivre et laisser mourir les bibliothèques ? » et publié le 10 avril 2018, le jour même où l'État réunissait élus et professionnels pour évoquer la concrétisation des préconisations du rapport Orsenna sur l'avenir des équipements de lecture publique : « Si les médiathèques peuvent être de formidables “laboratoires pour les politiques sociales”, elles sont de plus en plus nombreuses à ne plus avoir les moyens d'assurer le simple fonctionnement courant », affirme l'ABF.

Pour sa part, l'Association des petites villes de France (APVF) avait prévenu la ministre de la Culture dès juillet 2017 : le « sous-investissement culturel », observé en 2016 et consécutif aux baisses de dotations, « devrait se poursuivre en 2017, selon l'enquête annuelle de l'APVF relative à la préparation des budgets municipaux ». Et de citer les secteurs les plus exposés aux coupes budgétaires : « les manifestations culturelles et le montant des subventions versées aux associations culturelles ». Une tendance confirmée du côté des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : « vu la contractualisation financière qu'impose l'État, les EPCI sont prudents en matière de dépenses culturelles, note Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF). L'heure est à la modération en matière d'investissements, mais aussi de soutien aux associations partenaires ».

Pour 2018, l'horizon financier global est donc encore très flou pour les collectivités et les associations culturelles qu'elles subventionnent.

DES PROJECTIONS OPTIMISTES

« Pour nous, l'enjeu des mois à venir est de gagner en visibilité budgétaire, affirme Marie-Claire Martel, présidente de la Coordination des fédérations et associations de culture et de communication (Cofac) et auteure du rapport intitulé *Vers la démocratie culturelle*, adopté par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) le 15 novembre 2017. Comme pour toute activité, le manque de visibilité bride les projets et gêne leur pérennisation. » Dans sa note de conjoncture publiée fin février, l'Observatoire des politiques culturelles (OPC) repère que, tous échelons confondus, l'orientation des projections « est plus optimiste que celle que nous avons enregistrée l'an dernier ». Ainsi, 11 % des collectivités comptent augmenter leurs dépenses culturelles ; 44 % les maintenir à l'identique ; et seulement 16 % les baisser. Mais l'OPC souligne aussi la difficulté des collectivités à se livrer à « ce genre d'exercice prospectif » : comme en 2017, près d'un tiers d'entre elles hésitent encore sur le niveau de dépenses à engager.

Ces projections plutôt rassurantes s'inscrivent dans la tonalité des tendances de 2017, déjà meilleures que celles de 2016 : les collectivités, tous échelons confondus, n'ont été que 30 % à réduire leurs dépenses, contre 60 % en 2016. Toutefois, sur le terrain, les acteurs culturels peinent à se repérer tant est grande la disparité des comportements budgétaires entre les échelons territoriaux et entre collectivités de même nature.

LE FLÉCHISSEMENT DES DÉPARTEMENTS

Globalement, les départements n'ont fait que ralentir une tendance baissière persistante (- 4 % en 2017, contre - 5 % en 2016), mais avec des écarts tellement importants (de - 16 à + 21 %) qu'il devient impossible de cerner un profil départemental type. En outre, comme le souligne l'OPC, cette disparité confère aux choix des départements qui s'engagent pour la culture une dimension hautement politique. Au vu des données 2015-2016, l'Assemblée des départements de France (ADF) distingue trois groupes : les départements qui parviennent à stabiliser leurs dépenses culturelles – soit un tiers environ ; ceux qui les baissent – soit 56 départements ; ceux qui parviennent à les augmenter. « La tendance est clairement à l'effritement : nous sommes passés d'une contribution globale de 1,3 milliard en 2014 à 1,07 milliard en 2017 », détaille Bruno Faure, président du Cantal et de la

commission Politiques territoriales de l'ADF, où sont discutées les problématiques liées à la culture. Un repli à effet immédiat : « les départements commencent par les contributions extérieures, c'est-à-dire les subventions aux associations. Ce qui a très vite des conséquences directes sur le terrain, puisque la culture est très structurée autour du monde associatif », explique Bruno Faure.

Cependant, le président du Cantal réfute les mots de « retrait » et de « désengagement » souvent associés aux départements. « Il convient plutôt de parler de recentrage forcé des départements sur leurs dépenses obligatoires. Car avec le pacte financier qu'il nous impose, et les réponses qu'il ne nous apporte pas sur les dépenses sociales, les mineurs isolés, etc., l'État ne nous laisse pas d'autre choix que de nous recentrer sur nos compétences obligatoires. Cependant, si les départements se sont engagés par le passé dans les politiques culturelles, c'est que cela a un sens pour eux. Aujourd'hui, ceux qui diminuent leur engagement ne le font pas de gaieté de cœur. Les élus départementaux savent bien que la culture est un facteur d'attractivité pour leur territoire et qu'elle génère des retombées économiques. »

Combien de temps les départements pourront-ils maintenir leur présence sur le secteur culturel ? « Plus de la moitié des départements nourrissent un espoir de stabilité de leur budget culturel », affirme l'OPC. Avant d'inviter à relativiser ce constat, étant donné que, « sur la durée, ce sont les départements qui se sont le plus désengagés du financement de la culture ».

LA « PRISE DE CONSCIENCE » DES RÉGIONS

Au niveau régional, l'OPC note une progression globale des budgets dédiés à la culture (en fonctionnement), de 4 % en 2017, dans une fourchette allant de - 7 à + 16 %. Les deux tiers des régions étudiées par l'OPC ont même augmenté leurs investissements de plus de 20 %. Un « mouvement ascendant » salué par l'OPC comme une « prise de conscience politique ». « Après une baisse de 4 % en moyenne en 2016, il s'agit d'un retournement de tendance remarquable, alors même que le contexte budgétaire est contraint, se félicite Christian Estrosi, vice-président en charge de la Culture de la région PACA et président de la commission Culture de Régions de France. C'est la preuve que les régions se saisissent de cette compétence partagée et savent être proactives en la matière. »

UN CHEF DE FILAT DES RÉGIONS ?

Pour l'OPC, cette tendance pourrait s'intensifier avec l'achèvement des réorganisations liées à la réforme territoriale. Hypothèse toutefois contrebalancée par le fait que l'implication culturelle des régions « reste globalement marginale et insuffisante pour leur permettre d'incarner un véritable chef de filat des politiques culturelles » : elle ne représente que 794 millions sur un effort global des collectivités de 9,3 milliards¹. « La question du chef de filat n'est pas celle du poids relatif dans les financements, nuance Christian Estrosi, mais celle du bon niveau de structuration des différents aspects des politiques culturelles. »

LA RÉSISTANCE COMMUNALE

Pour les communes, premier contributeur financier de la culture avec 5,8 milliards d'euros selon les chiffres du ministère², l'OPC repère, globalement, un bon degré de résistance. Dans les villes de plus de 100 000 habitants, l'amplitude des écarts est beaucoup plus ramassée que pour les autres échelons, de l'ordre de - 3 à + 3 %. Les villes moyennes sont même parvenues à « maintenir [leur] niveau de dépenses culturelles pour le fonctionnement ». Les communes « ont fait un effort considérable pour pallier le retrait des autres collectivités », constate sur le terrain Marie-Claire Martel. Mais combien de temps tiendront-elles ce rôle de compensateur ? s'interrogent nombre d'acteurs culturels.

LA BAISSÉ DES INVESTISSEMENTS MUNICIPAUX

La question est d'autant plus cruciale que la moindre baisse de crédits à l'échelon communal a aussitôt un fort retentissement sur l'offre culturelle locale. Car les communes gèrent des équipements, avec leur lot de dépenses incompressibles (entretien, personnel, fluides, sécurité...). Des charges souvent assurées dans la continuité, au prix de coupes dans les dépenses relatives à l'offre culturelle proprement dite : programmation, actions culturelles, médiation, éducation artistique et culturelle, etc. Les investissements ne sont pas pour autant épargnés. « 62 % des villes moyennes de notre échantillon diminuent leur contribution correspondante de 10 % », analyse l'OPC. Du côté des grandes villes, les auteurs de la note de conjoncture soulignent une « situation installée depuis

quelques années », à savoir « un manque de ressort [de cet échelon] en termes d'investissements dans la culture, pourtant historiquement moteur en la matière ».

LA GESTION INTERCOMMUNALE EN HAUSSE

Reste à savoir quelle part de ces diminutions n'est que la traduction budgétaire de la montée en puissance de l'intercommunalité culturelle. Pour les grandes villes, l'OPC observe que « la baisse envisagée [en 2018] équivaut globalement à la hausse escomptée du côté des métropoles. Sans que l'on

puisse le certifier, il y a là une donnée qui peut indiquer l'approfondissement d'un processus d'intercommunalisation de la culture ».

Sur le terrain, Marie-Claire Martel observe, « depuis déjà plusieurs années, la montée en puissance de l'intercommunalité comme une tendance de fond. Et il n'y a généralement pas de pertes en ligne sur le plan financier ». Ce qui ne veut pas dire que la gestion intercommunale soit sans conséquences pour les associations dans leur recherche de subventions, en raison de « l'éloignement grandissant des élus intercommunaux, observe la présidente de la Cofac. Les associations ont alors pour interlocuteurs

« Marie-Claire Martel observe, "depuis déjà plusieurs années, la montée en puissance de l'intercommunalité comme une tendance de fond. Et il n'y a généralement pas de pertes en ligne sur le plan financier". »

les directeurs des Affaires culturelles, qui sont rarement formés au dialogue avec la société civile. De ce fait, ces derniers préparent les dossiers, sur la base desquels les élus votent les subventions, sans avoir eu un dialogue avec les associations ». Si, dans un premier temps, les EPCI se sont fait une place dans les politiques culturelles *via* les transferts de charges vers des équipements de la ville-centre ou des créations d'équipements intercommunaux, « ils le font aussi, depuis quelques années, par une politique culturelle proprement dite, c'est-à-dire une offre culturelle, une programmation et des actions en faveur de publics ciblés », souligne Nicolas Portier.

LA STRATÉGIE INCERTAINE DES MÉTROPOLIS

Pour l'OPC, la grande inconnue en matière d'intercommunalité vient des métropoles, dont les politiques culturelles ont encore un caractère « embryonnaire et inégal », avec des écarts impressionnants dans l'échantillon étudié : de 80 000 euros à 48 millions. Pour 2018, l'Observatoire repère des signaux « négatifs », puisque un tiers des métropoles envisagent de réduire leur budget culturel. Déjà montrée par l'étude de 2014 du ministère de la Culture³, la dynamique intercommunale est, selon l'OPC, appelée à « s'imposer de plus en plus » dans la culture. Et de rappeler qu'elle « participe du principe de "compétence culturelle partagée" inscrit dans la loi NOTRE du 7 août 2015⁴ ». Et « signifierait une véritable solidarisation des politiques culturelles territoriales, et la recherche systématique de leurs convergences ».

NECTART

1. Jean-Cédric Delvainquière et François Tugores, *Dépenses culturelles des collectivités territoriales : 9,3 milliards d'euros en 2014*, Ministère de la Culture et de la Communication/DEPS, mars 2017.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République.

Cet article s'inscrit dans le cadre d'une collaboration avec *La Gazette des communes*, pour laquelle officie la journaliste Hélène Girard.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Hélène Girard, « Les départements veulent rester présents dans les politiques culturelles », *Lagazette.fr*, 18 avril 2018.
- André Laignel et Charles Guené (dir.), *Les Finances des collectivités locales en 2017. État des lieux*, rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, septembre 2017.
- Yann Nicolas (coord.), *Modèles économiques des musées et bibliothèques*, Paris, La Documentation française, 2017.
- Tristan Picard, *Le Poids économique direct de la culture en 2016*, Ministère de la Culture et de la Communication/DEPS, janvier 2018.

Commentez cet article sur nectart-revue.fr/revue-7-girard

Rencontre Les Suds, mercredi 11 juillet à Arles

Utilité sociale, la culture en questions ?

Concentration vs coopération, nouveaux territoires de l'action culturelle, innovation sociale... : les défis d'une transition

NECTART est partenaire de la rencontre organisée par Les Suds à Arles, le mercredi 11 juillet, à l'occasion de la 23^e édition du festival, au même titre que la FAMDT. Les rencontres professionnelles des Suds continuent d'explorer et questionner le référentiel des droits culturels.

Cette année, sont interrogés le rôle et la place des initiatives artistiques et culturelles, et plus particulièrement des acteurs des musiques, danses traditionnelles et du monde, dans le champ de l'économie sociale et solidaire. Face aux phénomènes de concentration qui réinterrogent le rôle et la finalité de l'intervention publique dans le champ culturel, où les territoires se recomposent et où la question de l'accès à l'offre culturelle est plus que jamais prégnante, la tentation est forte de voir dans cette alternative au modèle économique traditionnel un remède miracle. Pour autant, l'ensemble des structures culturelles, fussent-elles en majorité sous statut associatif, ne sont pas spontanément « solubles » dans l'ESS. En effet, le rapprochement entre ESS et Culture invite cette dernière à réinterroger ses modes opératoires et postures déontologiques : coopération, co-construction, gouvernance, qualité de l'emploi, intérêt collectif... Évaluer son « utilité sociale » ou son « impact sociétal » apparaît alors comme le point de départ d'une réflexion sur les modèles et les finalités d'un projet culturel, la place des publics et la mise en débat des enjeux de citoyenneté et de démocratisation...

La journée se déroulera de 10 h 30 à 18 heures, avec des ateliers l'après-midi qui interviendront après une table ronde le matin, intitulée « L'économie de la culture en transition, l'innovation sociale comme levier de transformation et d'adaptation », animée par Éric Fourreau, directeur de NECTART.

Grand merci aux partenaires de NECTART :

- la **FAMDT**, pour l'achat d'encart publicitaire dans la revue et dans le tiré-à-part « Festival d'Avignon »,
- la **Fédération Arts Vivants et Départements**, pour l'achat d'encart publicitaire dans le tiré-à-part « Festival d'Avignon »,
- le **festival d'Avignon**, pour le partenariat sur le cycle de rencontres « Du NECTART en Avignon »,
- **Réseau en scène**, pour le partenariat sur le cycle de rencontres « Du NECTART en Occitanie »,
- **La Scène**, pour le partenariat médias,
- **Ballroom**, pour le partenariat médias.

Remerciements pour leur aide dans la conception et la réalisation de cette revue : Armelle Chatel, ainsi que l'ensemble des membres du comité éditorial et des auteurs.

Merci spécifique à Marie-Laurence Sarret et Guy de Guglielmi.

La revue bénéficie d'une aide de la région Occitanie, de la Drac Occitanie et du Centre national du livre (CNL), dans le cadre du contrat de filière mis en place par le Centre régional des lettres (CRL) Midi-Pyrénées. Elle bénéficie d'une aide à la création (pour les revues) du CNL.