

La dépense culturelle de l'Etat en région

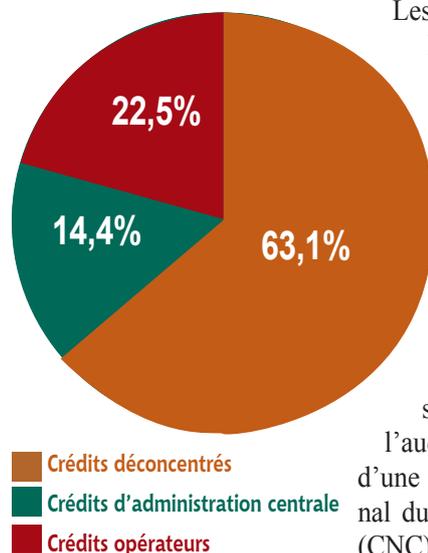
Commentaire d'une étude de l'IGAC

La première partie de l'étude de l'Inspection générale des Affaires culturelles (IGAC) intitulée "Analyse des interventions financières et des politiques culturelles en région" est consacrée aux dépenses du ministère et de ses opérateurs, avec, pour la première fois, la présentation des chiffres « de tous les crédits de l'Etat qui concourent à irriguer directement l'activité culturelle au sein des territoires ». Quelques chiffres.



LES DONNÉES de l'IGAC sont extrêmement précieuses. Surtout quand il est à nouveau question d'éventuels transferts (par exemple des DRAC aux Conseils régionaux) ou de délégations (par exemple le cinéma en Bretagne et en Rhône-Alpes) ou encore de recentrage de l'action de l'Etat sur ses missions régaliennes et ses opérateurs nationaux (dans le cadre de la revue des missions de l'Etat commandée par le Gouvernement en vue d'une meilleure maîtrise de la dépense publique).

La dépense de l'Etat culturel se divise en trois périmètres : les crédits déconcentrés (DRAC) ; les crédits centraux d'intervention et le financement des "services à compétence nationale" (SCN) ; et, enfin, les subventions de fonctionnement et d'investissement pour les opérateurs implantés en région.



Les DRAC sont le cœur des politiques culturelles de l'Etat sur les territoires, là où s'opèrent des choix entre les différents "programmes" d'action culturelle : la création, le patrimoine, la transmission des savoirs et la démocratie culturelle (enseignement compris) ou encore le livre et les industries culturelles.

En revanche, les crédits des deux autres lignes sont davantage fixes, moins "politiques". Les "crédits centraux d'intervention" sont le plus souvent concentrés sur la presse et l'audiovisuel. Quant aux "opérateurs", ils varient d'une région à l'autre ; ce seront le Centre national du livre (CNL), le Centre national du cinéma (CNC), le Centre national de la chanson des variétés et du jazz (CNV), l'Institut national de l'audiovisuel (INA), l'INRAP... Ou bien l'Ecole d'architecture de Lille (en Nord/Pas-de-Calais), le Centre technique de la BNF de Sablé-sur-Sarthe (Pays-de-la-Loire), le MUCEM à Marseille (PACA) ou encore les grands établissements culturels parisiens : BNF, Opéra national, Universciences...

Premier enseignement : sur le total de l'engagement de l'Etat sur les territoires (3,7Mds€), le budget le plus réduit est celui des DRAC : 849M€. A mettre en regard avec le 1,1Mds€ des crédits centraux et surtout avec le 1,7Mds€ des opérateurs.



RÉPARTITION DES DÉPENSES DE L'ETAT EN RÉGION EN 2013

ET PRIORITÉS DES DRAC

France métropolitaine

	Alsace 1,8 millions hab.	Aquitaine 3,3 millions hab.	Auvergne 1,3 millions hab.	Bourgogne 1,6 millions hab.	Bretagne 3,2 millions hab.	Centre 2,5 millions hab.	Champagne-Ardenne 1,3 millions hab.	Corse 322 000 hab.	Franche-Comté 1,1 millions hab.	Ile-de-France 11,8 millions hab.	Languedoc-Roussillon 2,7 millions hab.	
Total Etat ¹	59,4M€	92,1M€	44,3M€	53,2M€	81M€	71,9M€	44,6M€	6,8M€	27,7M€	2,3Mds	68,1M€	
Conseils régionaux ²	12M€	23,4M€	9,2M€	18,6M€	44,9M€	34,8M€	14,6M€	28M€	10,8M€	92,8M€	43,4M€	
Etat	DRAC ³	27,5M€	41,2M€	20M€	33,3M€	36,7M€	35,3M€	21,9M€	1,6M€	19M€	109M€	37M€
	Crédits centraux ³	5M€	11,2M€	7,1M€	4,9M€	19,3M€	9,5M€	4,5M€	0,58M€	1,2M€	567M€	7,5M€
	Opérateurs ³	17,6M€	14,5M€	7M€	5,5M€	12,7M€	13,6M€	12,3M€	2,57M€	2M€	1,5Mds	8M€
DRAC												
% des crédits d'Etat	55%	58%	58%	76%	53%	60,3%	57%	34%	85%	5%	70%	
Création	47%	29,8%	25%	23%	36%	30%	26%	0%	37%	52%	35%	
Patrimoine	30%	41,8%	50%	57%	32%	46,7%	53%	26,4%	40%	21%	39%	
Transmission ³	16%	15,3%	15%	14%	14%	14%	13,1%	12,5%	14,6%	14%	15%	

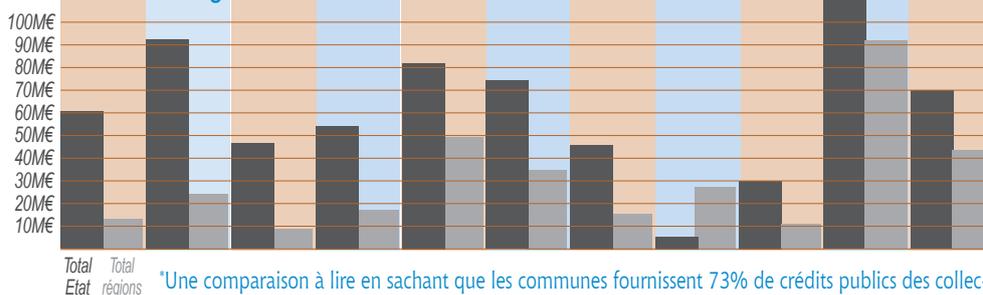
¹Masse salariale comprise

²Dépenses totales d'intervention en investissement et fonctionnement

³Hors masse salariale

⁴Ligne 224 : transmission des savoirs, démocratisation culturelle et enseignements

Comparaison de la dépense de l'Etat en région avec celle des Conseils régionaux*



*Une comparaison à lire en sachant que les communes fournissent 73% de crédits publics des collectivités et les départements 18%, cette proportion tombant à 9% pour les conseils régionaux. Autre indication : l'effort global de l'Etat sur les territoires est de 3,7Mds€ et celui de l'ensemble des collectivités de 7,6Mds€. L'engagement des Conseils régionaux s'élève pour sa part à 730M€.

Ce qui explique le deuxième étonnement que procure la lecture des chiffres, celui lié au poids incomparable de l'Ile-de-France – une Région concentrant un très grand nombre d'opérateurs de l'Etat. Alors que dans la plupart des Régions la part des DRAC dans le financement culturel des territoires oscille (Corse exceptée) entre 55% et 80% (cf. tableau, ligne centrale), cette part n'est que de 5% en Ile-de-France. En revanche, l'Ile-de-France absorbe plus des deux tiers de l'effort territorial de l'Etat, avec 2,3Mds€ (sur un total de 3,7Mds€).

La dépense culturelle de l'Etat par habitant. D'où ce chiffre disproportionné : en Ile-de-France la dépense par habitant est de 194€,

alors qu'elle n'est que de 18€ à la Réunion et de 19€ en Nord/Pas-de-Calais (moyenne : 28,5€/habitant). Mais il y a d'autres données qui, du point de vue de "l'euro par habitant", suscitent des interrogations.

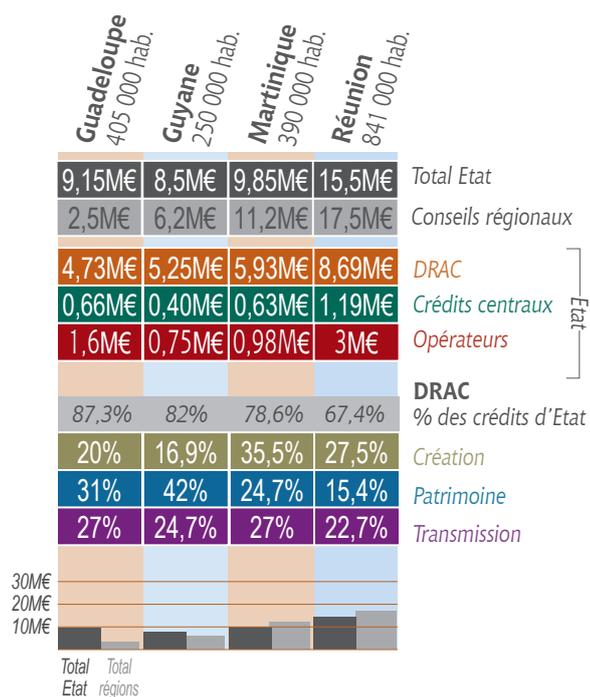
Par exemple, c'est dans le Limousin que ce ratio est le plus élevé, avec 41€/habitant. Vient ensuite, Champagne-Ardenne et Auvergne (34€/habitant) puis la Bourgogne (33€/habitant). Ces niveaux particulièrement élevés ne s'expliquent pourtant pas par le poids des opérateurs puisqu'ils ne contribuent à l'engagement de l'Etat qu'à hauteur de 4,1M€ en Limousin (DRAC : 15,2M€), de 5,5M€ en Bourgogne (DRAC : 33,3M€) et de 7M€



en Auvergne (DRAC : 20M€). En revanche, en Champagne-Ardenne, le poids des opérateurs est particulièrement lourd : 12,3M€, dont 3,3M€ pour le seul "opérateur en région" (par opposition aux opérateurs nationaux) qu'est le Centre national des arts du cirque de Châlons-en-Champagne.

L'Etat, garant de l'équité territoriale... L'absence de relation entre la répartition des sources des crédits de l'Etat et son engagement mesuré en euro par habitant dessine davantage une logique de réponse à des impératifs de fonctionnement des équipements qu'à une réelle optique de péréquation. En Lorraine, l'Etat dépense pour la culture 62M€, dont 70% via la DRAC, c'est-à-dire l'organe du choix politique territorial du ministère. En Alsace,

OUTRE-MER





l'engagement total est de 58,4M€, mais seulement 55% relèvent de la DRAC. Dans les deux Normandies, la DRAC absorbe 78% des crédits de l'Etat alors qu'en Bretagne ce pourcentage ne s'élève qu'à 53%.

Etat et Conseils régionaux. Un constat similaire se dégage de la comparaison entre les crédits de l'Etat et ceux des Conseils régionaux. On pourrait supposer que la faiblesse des derniers entraînerait un taux important des premiers. Or à financement régional égal, aux alentours de 24M€ (Aquitaine, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie) "correspondent" des écarts significatifs de l'effort de l'Etat : le budget culturel aquitain de l'Etat représente presque quatre fois celui du Conseil régional d'Aquitaine et celui de l'Etat en Lorraine est le triple de celui de la Région. Même configuration en Midi-Pyrénées. En revanche, en Basse et Haute Normandie et en Picardie, l'Etat ne dépense "que" le double de la mise des Conseils régionaux. Enfin, en Outre-Mer, les financements respectifs de l'Etat et de la Région sont quasi équivalents (à noter qu'à la Réunion, l'engagement de l'Etat est inférieur à celui de la Région).

Ainsi, l'Etat joue certes un rôle de péréquation entre les territoires, mais ce rôle est à lire au prisme de l'histoire et de la densité des opérateurs nationaux implantés sur les territoires. Un exemple : la part exceptionnellement importante des crédits centraux dépensés en PACA est à lier aux subventions versées aux festivals d'Aix-en-Provence et d'Avignon ainsi qu'à la présence de trois services à compétence nationale (SCN) : Musées nationaux du XX^e siècle des Alpes-maritimes, Archives nationales d'Outre-Mer, Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines.

Homogénéité des politiques des DRAC. En revanche, la répartition des crédits déconcentrés est assez égale d'une région à l'autre. C'est surtout la "ligne 224" (transmission des savoirs et démocratie culturelle) qui s'avère stable, entre 15% et 18% du budget total des DRAC. Avec quelques exceptions : c'est 22% des crédits de la DRAC du Nord/Pas-de-Calais

et presque 20% de celles de Lorraine et de PACA. Ce même effort, plus important encore, est à noter en Outre-Mer : en Guadeloupe et en Martinique, la ligne 224 absorbe 27% des crédits des DRAC.

Pour le reste, c'est-à-dire les crédits création et patrimoine, chaque DRAC répond à la nature de son terrain, privilégiant tantôt l'une tantôt l'autre. Pour autant, la DRAC Rhône-Alpes se détache des autres en consacrant 54% de ses crédits à la création et seulement 20% au patrimoine. A l'inverse, la Picardie flèche 61,4% de ses efforts sur le patrimoine et seulement 20,8% à la création.

Différenciation. La lecture de l'étude peut expliquer pourquoi, à l'heure de la volonté de l'Etat à la fois de mettre à plat ses interventions et dans un contexte de profonde réforme de l'organisation territoriale, la notion de "différenciation" est de plus en plus souvent invoquée. Il s'agit de l'idée de ne pas forcément appliquer une même grille sur tous les territoires : des choix ici pertinents ne le seraient pas forcément ailleurs, selon une approche nationale souple et en phase avec l'histoire et les spécificités des différents territoires. Car, au vu des chiffres fournis, une homogénéisation supposerait en effet une multitude d'ajustements difficilement imaginables.

Pour autant, les DRAC manifestent une évidente et nécessaire unité. Pour l'IGAC, qui souligne que la part des crédits d'intervention gérés par les directions centrales ne représente que 14,4%, « le mouvement de déconcentration des crédits du ministère apparaît accompli ». Si les moyens des DRAC continuaient à baisser (le PLF 2015 les réduit de -0,4%) ou si, plus encore, leurs crédits étaient transférés aux Régions, le minimum d'égalité des Français devant la culture s'en trouverait profondément menacé. Car tel semble être le premier enseignement de cette étude : le rôle démocratiquement irremplaçable des DRAC. C'est-à-dire la persistante pertinence de la déconcentration, sa nature complémentaire – et non antagoniste – au processus de la décentralisation.

Vincent Rouillon