

Budget de l'État

Définition

Le financement public joue un rôle crucial pour la vie culturelle, qui s'explique notamment par la spécificité des biens culturels. Trois traditions économiques proposent ainsi des fondements au financement public de l'offre culturelle :

- la première, dans la lignée des travaux de l'économiste américain William Baumol, pose que le spectacle vivant, à la différence des biens industriels ordinaires, doit assumer des coûts en travail qu'il est impossible de comprimer (sinon par une inflation sans fin des prix d'entrées) qui nécessitent donc l'apport de financements externes, en premier lieu des fonds publics ;
- cette hypothèse d'une incapacité structurelle des activités culturelles à affronter les lois du marché a marqué les esprits : elle se retrouve exprimée dans un autre postulat théorique selon lequel les biens culturels ne sont pas des marchandises comme les autres, en raison de leur caractère prototypique et singulier et du fait d'une incertitude radicale quant au succès des productions culturelles. Ce présupposé de spécificité est au fondement de dispositifs législatifs de protection ou de régulation de la concurrence et justifie les aides publiques (directes ou indirectes) au secteur culturel, censées soutenir des projets réputés difficiles et où l'innova-

...

RÉTROSPECTIVE

État, Culture, Budget

Le budget de la Culture occupe une place centrale chez les analystes de la vie culturelle en France car la culture a historiquement toujours bénéficié de l'intervention publique. Depuis le milieu des années 1960, on mesure l'importance de ce budget à l'aune du budget général de l'État, ou plus exactement de sa partie « dépenses ». Mais comment calcule-t-on exactement le pourcentage du budget de la Culture ? Cette question soulève nombre de difficultés techniques.

« Budget de l'État » : une notion ambiguë

Par « budget de l'État », on désigne le plus souvent le chiffre total tel qu'il figure dans le projet de loi de finances voté chaque année par le Parlement. Ce chiffre « officiel » procède en fait de l'addition des budgets civils et militaires et aussi du remboursement de la dette publique (14 % environ des dépenses depuis 1998). Or chacun de ces éléments peut amener des difficultés de calcul :

- des distorsions entre les séries, particulièrement sensibles pour un ministère comme celui de la Culture où l'investissement est traditionnellement important : ainsi, en 2005, l'État a affecté au ministère 2,3 % de ses autorisations de programmes mais seulement 1 % de ses dépenses de fonctionnement.

En matière d'investissement, le Parlement vote à la fois des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) :

AP = limite supérieure des dépenses que les ministères sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi et demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à annulation ;

CP = limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la

...
 vation est une quasi-obligation, malgré l'impossibilité d'en assurer la réussite ou le succès ;

- un dernier postulat met en avant l'effet multiplicateur de la culture, qui constitue un argument de poids pour les investissements locaux dans des équipements culturels ainsi que pour l'organisation d'événements culturels. Toutefois, si cet argument des retombées économiques engendrées par la culture est convaincant, il est aussi fragile.

Sans doute sensible à ces arguments, la politique culturelle française s'est poursuivie dans une tradition d'interventionnisme qui se traduit par une propension au centralisme et par une forte dépendance des acteurs culturels vis-à-vis des fonds publics. Pourtant, malgré ces trois ordres de justification, la nécessité du financement public de la culture ne va pas de soi. Si elle s'est imposée dans les établissements publics ou privés qui proposent des biens et services non marchands (musées, théâtres, opéras...), elle ne saurait se justifier qu'à la marge dans la sphère privée marchande, pour soutenir des segments spécifiques de la production culturelle qui se voient menacés par la faiblesse de public payant. Par ailleurs, la question du budget de la Culture est l'objet d'un soupçon permanent et historique du ministère des Finances, ce dernier voyant dans son homologue de la Culture un ministère dispendieux doublé d'un mauvais gestionnaire¹ : l'analyse historique révèle la sensibilité de son budget aux retournements de conjoncture et, sans l'arbitrage de certains décideurs politiques – comme le furent les présidents de la République Georges Pompidou ou François Mitterrand en leur temps –, ses

...

1. Marc FUMAROLI, *l'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Éd. de Fallois, 1991.

couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

Pour chacune des opérations d'investissement : seuls les CP sont comptabilisés dans le total général du budget de l'État (même s'il y a une double inscription budgétaire : en fait, les AP mesurent la capacité d'engagement d'opérations nouvelles pour l'année en cours mais aussi pour les années ultérieures) ;

- les chiffres varient parfois considérablement en raison de l'ambiguïté qui peut naître des données utilisées : entre le projet de loi de finances, le budget voté et le budget exécuté. Depuis la fin des années 1970 jusqu'en 1997 par exemple, divers moyens – régulations budgétaires, lois de finances rectificatives – ont ainsi contredit la règle de l'annualité budgétaire. Par ce phénomène, le budget du ministère de la Culture est ainsi retombé de 1 % à 0,93 % en 1993, après intervention de la loi de finances rectificative. De même, en 1997, Catherine Trautman a vu son budget ramené de 15 à 14,6 milliards de francs en raison d'une annulation budgétaire décidée par le gouvernement précédent ;
- une autre difficulté enfin, et non des moindres, concerne la mise en œuvre, depuis 2004, de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF), qui modifie considérablement les représentations du budget général de l'État : alors que l'ancien cadre de loi de finances fractionnait le budget en enveloppes ministérielles, les nouvelles dispositions de la LOLF découpent le budget en 34 missions, 133 programmes et 580 actions, rompant ainsi avec l'autonomie des ministères au profit d'une logique de performance doublée d'une logique interministérielle. Pour analyser les lois de finances depuis 2005, il faut donc rétablir les séries pour permettre une comparaison des montants.

Budget voté, budget exécuté

Les analystes ne prennent souvent en compte que le budget voté par le Parlement et non le budget exécuté. Or les ministères ne dépensent pas toujours la totalité des crédits qui leur sont alloués, il faut recourir aux données de la loi de règlement qui authentifie le budget réellement dépensé pour avoir une vision plus exacte.

Concernant le ministère de la Culture, la distorsion entre ces deux budgets était ainsi considérable dans les années 1980 : en 1982 par exemple, pour 0,76 % du budget de l'État en loi de finances initiale, on constate un résultat en gestion de 0,63 % ; en 1986, pour 0,93 % on atteint seulement 0,68 % réellement utilisé et en 1993,

...

ressources peuvent pâtir de soudaines coupes budgétaires.

Ainsi, le modèle français, qui présente bien des particularités, a été ébranlé par différentes interrogations. Les fondements et le périmètre des financements publics méritent d'être réexaminés à l'aune des transformations de l'environnement dans lequel s'inscrivent aujourd'hui les activités culturelles.

1 % contre 0,75 %. Il faut attendre la fin des années 1990 pour voir les deux séries converger progressivement mais pour diverger à nouveau ensuite : le taux de consommation des crédits, qui était encore de 93 % en 1998, n'a cessé de se dégrader, pour atteindre seulement 84 % en 2001¹.

Ces données globales recouvrent une grande disparité entre les crédits de fonctionnement et d'intervention, régulièrement consommés à 99 %, et les crédits d'investissement, dont le taux de consommation est passé de 79 % en 1998 à 57 % en 2001. Le ministère disposait ainsi fin 2001 d'une réserve de crédits de paiement non consommés de 420 millions d'euros.

Cette incapacité chronique à consommer les crédits votés par le Parlement a eu tendance à s'accroître dans les années récentes. Sur la période 1999-2001, l'écart entre les crédits votés et les crédits ouverts s'est sensiblement accru : alors que sur cette période, les crédits votés en loi de finances initiale progressaient de 6,4 % et les crédits ouverts de 9,9 %, les dépenses réelles n'augmentaient que de 2,5 %. Cette aggravation de la sous-consommation des crédits du ministère de la Culture s'est depuis redressée puisqu'en 2007 la réserve de crédits non consommés n'était plus que de 6,7 millions d'euros et de 422 547 euros pour 2008². Il reste que ce phénomène perturbe l'analyse du budget du ministère et fausse l'évaluation même de ses besoins. Par ailleurs, le surdimensionnement des enveloppes conduisait invariablement à des mesures de régulation budgétaire en cours d'année, d'autant plus faciles à faire accepter que le ministère disposait d'un « matelas » lui permettant d'en atténuer les effets sur le volume des crédits exécutés.

Il y a donc un décrochage entre l'affichage en loi de finances d'un pourcentage élevé du budget de l'État (0,95 % en 1998, 0,97 % en 2000) et la part réellement consacrée : 0,87 % de 1998 à 2000 avant d'atteindre, par l'effet de la réduction des crédits ouverts, 0,92 % en 2003. La loi de finances pour 2003 a amorcé, sur ce point, une volonté de rompre avec cette tradition qui conduisait le ministère de la Culture à présenter des budgets flatteurs qu'il n'était pas capable, en pratique, de dépenser. En adoptant une présentation plus juste et en améliorant la gestion des crédits, mettant ainsi un terme à la tradition des annulations en cours d'exercice, le ministère a entrepris un effort de dynamisation de la dépense afin de permettre une consommation effective d'une plus grande partie des crédits votés. Les conditions d'exécution des budgets 2003 et 2004 font ainsi apparaître une amélioration significative du taux de consommation des crédits qui atteint 96 % en 2008.

Évolution des dépenses publiques et de l'emploi des ressources de l'État

Les dépenses publiques augmentent toujours plus en volume comme en valeur, mais cette augmentation est de plus en plus linéaire et régulière, ce qui témoigne d'une certaine maîtrise. Le rythme de progression des dépenses de l'État est de moins en moins soutenu, ce qui marque le renoncement de fait aux grandes relances depuis 1983.

Le taux de croissance réel, de 1,8 % par an en moyenne de 1990 à 2004 selon la comptabilité nationale, après une année 2003 encourageante, a recommencé à augmenter. Cette appréciation doit cependant être nuancée car les chiffres disponibles sont exprimés en « comptabilité nationale », qui raisonne en structure courante alors que les dépenses de l'État ont été marquées par d'importants changements de périmètre.

1. Allocution de Jean-Jacques AILLAGON, lors de la discussion du budget de la Culture à l'Assemblée nationale, 15 novembre 2002.

2. Loi n° 2009-973 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

Concernant l'évolution de l'emploi des ressources de l'État, le constat suivant a été dressé³ : « D'un point de vue qualitatif, l'évolution de la structure des dépenses de l'État montre une forte rigidification, avec une augmentation très importante de la part des dépenses de l'État les plus rigides à court et à moyen terme. La politique budgétaire est désormais de plus en plus prédéterminée par son passé : la marge de manœuvre qui se dégage naturellement de la croissance est maintenant absorbée par l'évolution spontanée des dépenses. La rigidité à court terme s'impose aux acteurs politiques qui doivent arbitrer entre des prélèvements difficiles à augmenter, des ressources compliquées à redéployer, des déficits à contenir et des projets à financer [...] Ainsi l'endettement s'est réalisé dans un contexte de réduction forte de l'investissement (une bonne part des investissements civils ont en effet été décentralisés et les trois quarts des investissements de l'État sont des investissements militaires) et a surtout servi à financer des dépenses de personnel et d'interventions ou de transferts. L'État ne peut donc non seulement orienter ses dépenses en fonction de ses priorités mais il ne peut non plus disposer librement d'une grande partie de ses recettes. »

La Culture ne fait pas exception et apparaît comme un cas d'espèce car la rigidification a atteint un point d'inertie budgétaire. En effet, près de 60 % du budget hors dépenses patrimoniales est préemployé, alloué à des charges fixes comme l'entretien du patrimoine ou à des institutions de tutelle (les frais de fonctionnement des grands établissements constituant un poste de dépense très important, plus de un million d'euros en 2009). La marge de manœuvre est très limitée. Le ministère n'est plus à cet égard qu'un gestionnaire de patrimoine, organe administratif de reconduction des subventions, écrasé par un très lourd héritage. Chargé d'assurer la continuité du service public, il cherche d'abord à remplir cette mission dans laquelle il use ses forces, dont il ne lui reste que peu pour le reste de la politique culturelle.

Budget du ministère de la Culture

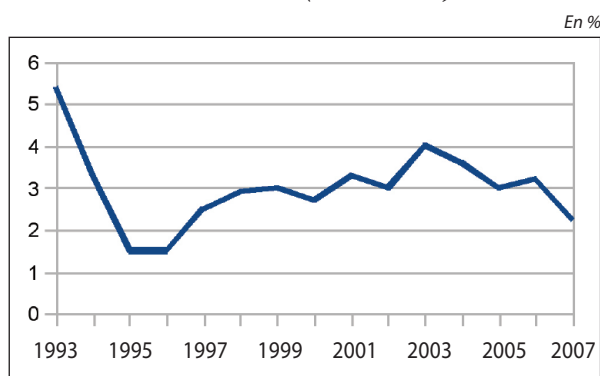
Des moyens financiers en hausse constante, avec un taux de croissance supérieur à celui du budget général de l'État

Pour définir le budget du ministère de la Culture, un certain nombre de difficultés se présentent en raison de l'évolution de ses frontières : rattachements et sécessions font partie de son histoire depuis sa création et peuvent être significatifs en termes financiers (action en faveur du livre rattachée en 1975 ; Bibliothèque nationale en 1982 ; Direction de l'architecture en 1996, etc.).

Les dépenses du ministère de la Culture croissent ainsi à une cadence plus irrégulière (mais aussi supérieure) que le budget général de l'État, par à-coups, au rythme des alternances politiques et de l'évolution du périmètre du ministère, comme le montre l'évolution du taux de croissance de son budget.

Ce dernier a ainsi atteint la part symbolique de 1 % du budget général de l'État à deux reprises : en 1993 avec le rattachement de la Délégation générale à la langue française, puis

Graphique 1 – Taux de croissance des dépenses de l'État (1993-2007)



Source : Insee, comptes administrations publiques.

3. « État imposant, État impuissant. L'insoutenable rigidité des dépenses de l'État en France », *Futuribles*, novembre 2005, n° 313.

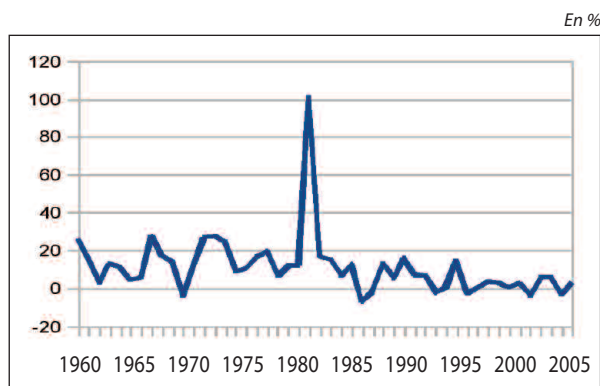
en 1996 avec le rattachement de la Direction de l'architecture (sous tutelle du ministère de l'Équipement pendant vingt ans). Depuis il se maintient entre 0,90 % et 1 %, sans pour autant avoir dépassé un jour ce 1 %.

Malgré cette irrégularité, sur une longue période, on est frappé par l'importance croissante des dotations budgétaires du ministère : en 50 ans, les moyens de la politique culturelle se sont fortement accrus, d'abord de façon très rapide et continue. Ainsi, de 1960 (où le budget du ministère ne représentait que 0,38 % du budget de l'administration centrale) à 1985 (où il représentait 0,86 %), le budget voté du ministère a été multiplié par 6,5 en francs constants, et de 1990 à 2000, le budget voté continue de croître de 53 % (alors que la hausse des prix sur cette période ne représente que 15 %). De 2000 à 2005, où il atteint 2,8 milliards d'euros, sa croissance globale s'est ralentie (+14 %) mais reste toujours supérieure à celle de l'indice Insee (+ 8,4 %).

La progression du budget du ministère fut donc relativement régulière, les crédits doublant tous les dix ans en termes réels, jusqu'en 1990 : en euros constants, les moyens du ministère ont ainsi augmenté de 775 % depuis 1959, de 400 % depuis 1970, de 177 % depuis 1980 et de 28 % depuis 1990.

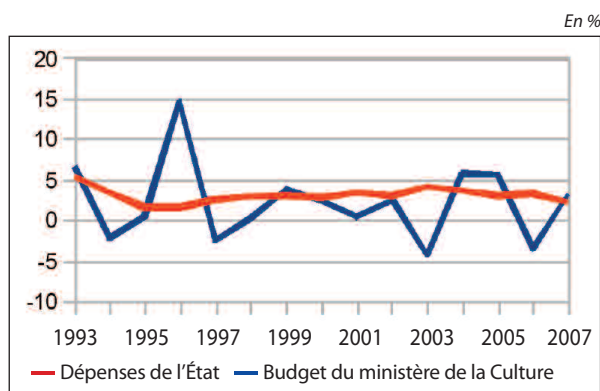
Dans cette histoire des dotations du ministère de la Culture, le quasi-doublement exceptionnel de son budget en 1982 (passant de 0,47 % à 0,76 % du budget général de l'État) constitue une rupture quantitative d'importance égale à celle, plus qualitative, opérée par Malraux et conduit à atteindre peu ou prou (mais dix ans plus tard) le montant de 1 % du budget général de l'État, affiché comme objectif depuis 1981.

Graphique 2 – Taux de croissance du budget du ministère



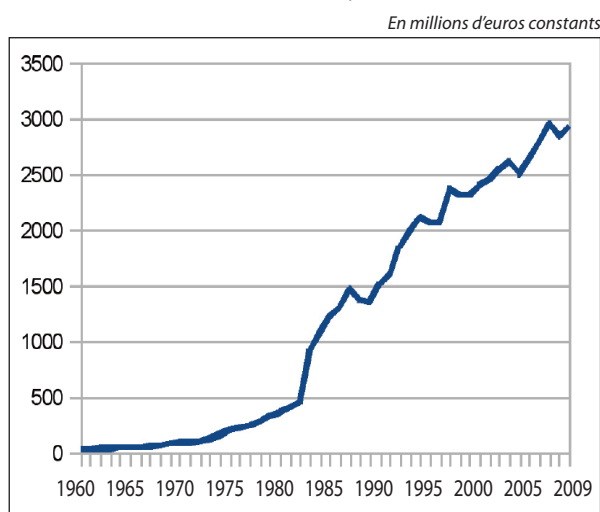
Source : Insee, comptes administrations publiques.

Graphique 3 – Comparaison des taux de croissance des dépenses de l'État et du budget du ministère de la Culture, 1993-2007



Source : Paris, Ministère de la Culture et de la Consommation/Insee.

Graphique 3 – Évolution du budget du ministère de la Culture, 1961-2009



Source : Paris, Ministère de la Culture et de la Consommation/Insee.

Revenir constamment sur ce ratio a en effet servi, par réaction, à souligner la faiblesse des moyens de Malraux et de ses successeurs dans le domaine budgétaire, nourrissant la revendication récurrente d'atteindre ce fameux 1 %. On peut cependant constater que, si ce pourcentage a plusieurs fois été atteint, il n'a encore jamais été dépassé.

Cependant, il ne faudrait pas réduire la dépense publique culturelle à cette question du « 1 % », d'autres indicateurs que le ratio « budget du ministère de la Culture/budget de l'État » doivent être pris en compte car ce dernier peut être trompeur. Ainsi, si l'on examine le budget du ministère entre 1994 et 1997 à structure constante, c'est-à-dire en faisant abstraction des transferts de compétences de 1996 (architecture, Cité des sciences et de l'industrie) et de 1997 (dotation générale de décentralisation des bibliothèques, audiovisuel), on observe au contraire une baisse des crédits (13,5 milliards de francs en 1994 contre 12,3 milliards en 1997).

Dépenses fiscales du ministère

L'effort financier de l'État se mesure aussi par les dépenses fiscales qu'il supporte, correspondant aux diverses mesures fiscales incitatives, proposées aux particuliers, associations et entreprises. L'effort financier de l'État en faveur de la Culture inclut ainsi des dispositions fiscales visant à favoriser soit l'offre culturelle soit l'accès aux biens culturels : application de taux réduit de TVA, réduction du montant de l'impôt exigible, etc. Les exonérations, réductions de taux, déductions de charges et réductions ou crédits d'impôt, représentaient ainsi en 2009 une dépense de l'État de l'ordre de 379 millions d'euros, en hausse de 5,6 % par rapport à 2008.

À titre d'exemple, la déduction des dépenses spécifiques exposées dans les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine représente une dépense de 45 millions d'euros ; la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques représente une dépense de 20 millions d'euros en 2008. Dans le secteur de la création, le taux réduit de TVA de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations des spectacles occasionna également en 2009 un coût pour le budget de l'État de 50 millions d'euros, de même que le crédit d'impôt sur les sociétés pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques.

Ces dépenses fiscales sont dans l'ensemble très stables, sauf quelques-unes qui ont tendance à augmenter ces dernières années, comme celles correspondant aux réductions d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant participé à l'achat d'un trésor national (passé de 10 à 25 millions d'euros entre 2007 et 2009), le crédit d'impôt sur la création (passé sur la même période de 2 à 5 millions d'euros), les dépenses dues au taux de TVA de 2,10 % applicable aux publications de presse (passées de 200 à 210 millions d'euros de 2007 à 2009) et enfin l'ensemble des dépenses relevant des avances à l'audiovisuel (passées de 1 191 à 1 260 millions d'euros dans le même temps).

Répartition des dépenses du ministère par secteur d'intervention

La répartition par secteurs est un exercice complexe, assez largement indicatif. Les données fournies par le ministère (sur la base de prévisions) sont à analyser avec précaution, d'autant plus que ces répartitions sont hors personnel et fonctionnement courant de l'administration centrale et déconcentrée et que le mode de présentations varie d'une année à l'autre. Pour la comparaison entre les budgets 2004 et 2005, par exemple, l'intégration en 2005 du compte de soutien au cinéma et à l'audiovisuel, qui ne fait pas partie du budget de la Culture au sens strict, fausse l'analyse.

De même, à partir de 2006, la LOLF, en regroupant les crédits en missions, programmes et actions, a défini un nouveau cadre budgétaire qui substitue à l'ancien regroupement par nature de dépenses (par titre) un classement orienté vers les résultats des politiques publiques

(ventilation des crédits par destination). Le ministère de la Culture a ainsi bâti un projet de nomenclature regroupant les crédits en une mission unique, ventilée en trois programmes (auxquels il faut ajouter un programme annexe pour le développement de la recherche culturelle et de la culture scientifique) : préservation, conservation et promotion des patrimoines ; développement et diffusion de la création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

La répartition des crédits du ministère se fait donc désormais entre ces programmes et non plus par secteurs, ce qui rend difficile (voir impossible) l'analyse comparative sur le long terme. Avant 2006, les crédits consacrés aux arts plastiques, par exemple, étaient toujours associés aux musées alors qu'ils font désormais partie du programme « Création » quand les musées dépendent du programme « Patrimoine ». De même, la répartition par secteurs regroupait sans distinction toutes les actions en faveur du livre, tandis que la répartition actuelle différencie les crédits pour la conservation du patrimoine écrit et ceux consacrés à l'aide à la création. Enfin, toutes les dépenses relatives au programme « Transmission des savoirs » (financement des établissements d'enseignement supérieur ou spécialisés, de l'éducation artistique et culturelle, de l'action internationale, etc.) n'apparaissent pas clairement dans l'ancienne répartition.

Quelques tendances apparaissent néanmoins. Entre 1990 et 2000, les parts relatives des dépenses pour le spectacle vivant et pour le patrimoine se sont régulièrement accrues. Sur la même période, les parts des crédits consacrés aux musées et aux arts plastiques et surtout au développement culturel (dernier secteur en termes de crédits) ont au contraire régressé.

Ces tendances se poursuivent puisque, entre 2005 et 2009, les programmes en tête sont toujours le « Patrimoine » (39 % en 2009) et la « Création » (spectacle vivant, arts plastiques, livre et cinéma). Ce dernier programme a par ailleurs continué de progresser, passant de 27 % à 33,5 % des crédits totaux, alors que le programme « Transmission » a régressé de 29 % à 23 %.

Perception du budget du ministère de la Culture par le public

Les résultats d'une enquête réalisée à l'occasion des présidentielles 2007⁴ sur l'évolution du budget de la Culture et les priorités de la politique culturelle démontrent que, si la culture a peu fait parler d'elle pendant cette campagne, les Français sont très favorables à un ministère de la Culture fort : 78 % des personnes interrogées pensent ainsi que son budget doit être augmenté (dont 18 % fortement). Seulement 18 % estiment qu'il doit être diminué. Les sondés ont également donné leur opinion sur les secteurs qui devraient être privilégiés à leurs yeux : 62 % veulent que ce budget soit consacré en priorité à l'organisation d'événements culturels à l'école, 49 % pour diffuser la culture dans les quartiers difficiles, 46 % pour préserver le patrimoine et 40 % pour aider les jeunes artistes. La défense de l'exception culturelle française et les aides aux musées ne rassemblent que 20 % et 18 % des personnes interrogées.

Les Français vivent en effet la culture comme une consommation quotidienne qu'il faut défendre, c'est pour ces raisons qu'ils placent la culture parmi les priorités budgétaires et estiment qu'« il faut en favoriser l'accès au plus grand nombre ».

Contrairement à certaines idées reçues, « on est loin de l'idée des subventions aux artistes, ou d'une gestion événementielle ». Ce sondage d'opinion conforte cependant l'importance de l'État-providence culturel, qui continue d'être une référence forte en France, où les artistes attendent protection et soutien et où le public demande une offre culturelle accessible à tous. La récurrence des débats et des revendications concernant les moyens affectés au ministère de la Culture en attestent.

4. Inventaire des aspirations des Français sur les thèmes essentiels de leur vie quotidienne et sur les grandes questions politiques et sociales, <http://www.20minutes.fr/article/144573/France-78-des-Francais-placent-la-culture-parmi-les-priorites-budgetaires.php>

« Budget de la culture » : dépenses culturelles des autres ministères

Maintien de la prépondérance des autres ministères que celui de la Culture dans l'effort financier culturel de l'État malgré un léger recul de leur part relative

Même si aucun ministère n'égale par sa dépense culturelle le budget du ministère de la Culture, les autres ministères ont dépensé ensemble 3,9 milliards d'euros en 2009, soit plus que ce dernier (3,7 milliards d'euros). Le ministère de la Culture n'assume pas seul, en effet, la dépense culturelle de l'État, de nombreux autres ministères y ont depuis longtemps contribué dans l'exercice de leurs compétences. Ainsi, en 2009, il n'assurait que 48,8 % des dépenses totales de l'État en matière culturelle. Ce chiffre est cependant élevé puisque, après avoir avoisiné les 40 % de 1993 à 2003, la part relative des dépenses du ministère est désormais en hausse : 41,8 % en 2005, 44,5 % en 2006, 41 % en 2007 et 43,5 % en 2008.

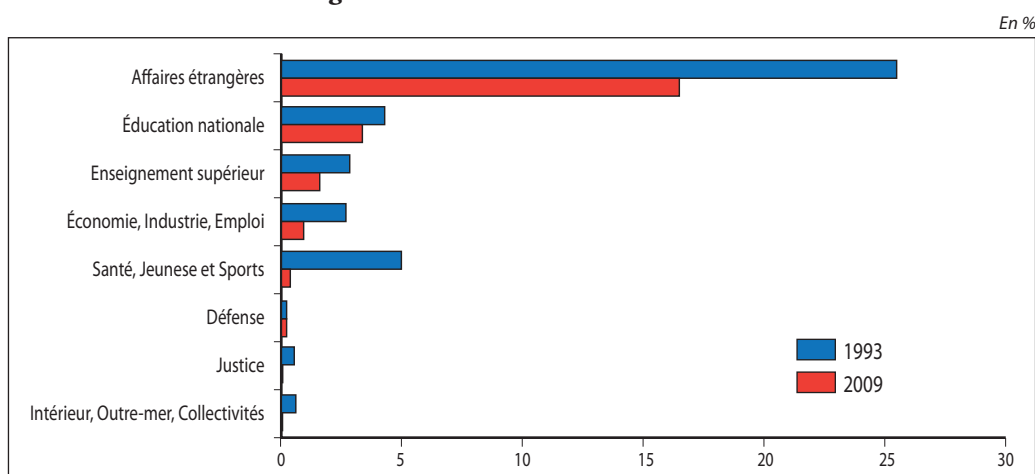
On observe en effet, entre 1993⁵ et 2009, un recul général de la part des dépenses culturelles dans le budget des différents ministères. Même le ministère des Affaires étrangères, qui arrive en tête pour le ratio « budget culturel/budget général », a vu la part de ses dépenses dans ce domaine diminuer de 25,5 % à 16,5 %.

Les reculs plus marqués des ministères de l'Économie et de la Santé doivent cependant être relativisés, ces derniers ayant connu des évolutions de périmètre qui ont nécessairement modifié leur budget général (donc le ratio étudié), sans qu'on puisse pour autant remettre en cause cette régression.

Les dépenses culturelles des ministères autres que celui de la Culture restent néanmoins supérieures à celles de ce dernier et permettent de porter l'effort financier de l'État pour la culture à 2,5 % de son budget général, ce qui le maintient (de justesse), à la première place dans le financement public de la Culture, légèrement devant les collectivités territoriales (qui assurent tout de même 48 % de l'effort public culturel).

Cependant, après avoir connu entre 1984 et 1993 une progression plus rapide (taux de croissance de 49,2 % en francs constants) que celle enregistrée, dans le même temps, par le ministère de la Culture (31 %) et l'ensemble du budget de l'État (19,5 %), ce taux de croissance s'est ralenti, entre 1999 et 2009, pour rejoindre celui du ministère de la Culture (en

Graphique 5 – Évolution de la part de la culture dans le budget des ministères en 1993 et 2009



Source : PLF, Effort financier de l'État dans le domaine culturel, 1993 à 2009.

5. « Les dépenses culturelles des ministères autres que le ministère de la Culture en 1993 », *Développement culturel*, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, DEPS, mars 1997, n° 116.

légère hausse) aux environs de 35 % : les dépenses culturelles de tous les ministères (Culture inclus) sont donc désormais en progression similaire.

Répartition des dépenses culturelles entre ministère et par secteurs d'intervention : trois ministères et cinq axes d'intervention dominant

Les dépenses culturelles de l'État (hors ministère de la Culture) sont très concentrées sur trois ministères : Éducation nationale (49 % en 2009), Affaires étrangères (22 %) et Enseignement supérieur et de la Recherche (11,5 %). Cette hégémonie est même en progression puisqu'en 1993, ces trois ministères représentaient respectivement 42 %, 18 % et 11 %.

Six autres ministères assurent chacun entre 0,1 % et 6 % de la dépense culturelle : services du Premier ministre (6 %), Économie (4,3 %), Défense (1,3 %), Santé-Jeunesse-Sports et Intérieur (0,3 %) et Justice (0,1 %). Les dépenses des autres ministères sont encore en deçà

Tableau 1 – Effort financier de l'État dans le domaine culturel de 1999 à 2008

En millions d'euros

Dépenses culturelles	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Culture	2 392	2 448	2 545	2 602	2 490	2 632	2 787	2 802	2 845	2 928
Éducation nationale	1 120	1 118	1 238	1 321	1 351	1 478	1 494	1 509	1 871	1 886
Affaires étrangères	1 083	1 035	1 070	1 083	1 107	1 086	1 108	889	899	847
Enseignement supérieur et Recherche	239	245	271	312	309	304	338	466	481	430
Premier ministre	149	269	463	545	584	563	249	345	344	352
Économie, Finances, Industrie, PME	285	294	294	293	293	294	180	174	173	171
Défense	14	19	23	22	43	31	27	45	64	54
Jeunesse et Sports	NC	20		26	23	24	17	14	18	17
Outre-mer	20	14	16	6	4	4	5	4	3	8
Justice	18	19	18	16	8	17	20	3	7	3
<i>Total général budget culturel de l'État</i>	<i>5 274</i>	<i>5 501</i>	<i>5 962</i>	<i>6 227</i>	<i>6 224</i>	<i>6 429</i>	<i>6 669</i>	<i>6 297</i>	<i>6 885</i>	<i>6 709</i>

Source : PLF, Effort financier de l'État dans le domaine culturel, 1999 à 2009.

Tableau 2 – Dépenses culturelles des différents ministères par secteur d'intervention en 2009

Crédits de paiement en millions d'euros

	Patrimoine	Création	Transmission des savoirs	Livre et cinéma	Médias
Culture	899,89	754,81	987,13	295,33	777,19
Affaires étrangères			761,32		
Budget, Comptes publics	0,10			7,78	
Défense	50,92	0,18	1,66	0,46	
Écologie, Énergie	0,14		0,03	0,01	0,34
Économie, Industrie, Emploi	0,09	0,02	10,23	0,98	159,00
Éducation nationale			2 053,21		
Enseignement supérieur	77,57		5,15	360,17	
Intérieur, Collectivités locales	7,84	0,44	2,53	0,14	0,36
Immigration, Intégration	0,54		3,00		
Justice	4,02		2,42		
Santé, Jeunesse et Sports	1,57		9,38		
Premier ministre	6,03				233,07

Source : PLF, Effort financier de l'État dans le domaine culturel. Annexe au projet de loi de finances pour 2010.

de ces pourcentages et ne représentent qu'une part infime de l'effort financier de l'État en matière culturelle.

Concernant la répartition de ces crédits, cinq grandes fonctions concentrent plus des trois quarts de ces dépenses culturelles : la conservation et la diffusion du patrimoine, l'aide à la création, l'éducation artistique et culturelle, le soutien au livre et au cinéma, les médias.

La formation arrive en tête des dépenses culturelles des ministères, elle représente 50 % des crédits alloués par eux, soit 3,8 milliards d'euros en 2009. Pour l'essentiel, ces crédits recouvrent les salaires des enseignants des disciplines artistiques dans les établissements scolaires (2 milliards d'euros en 2009 par l'Éducation nationale).

Avec 973 millions d'euros en 2009, la conservation des bibliothèques, des musées, du patrimoine monumental et des archives des ministères, ainsi que les opérations de fouilles, recouvrent 13 % des dépenses. Les bibliothèques dominent nettement : 99,8 millions d'euros ont été dépensés en 2009 uniquement pour le fonctionnement des 140 bibliothèques des établissements d'enseignement supérieur, auxquelles il faut ajouter les salaires et frais de fonctionnement des bibliothèques du secondaire.

La conservation des musées et du patrimoine architectural des ministères arrive loin derrière avec au total 98 millions d'euros en 2009. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a ainsi consacré 9,7 millions d'euros au Muséum national d'histoire naturelle, 25,5 millions d'euros au musée du quai Branly et 5,3 millions d'euros au Conservatoire national des arts et métiers. De même, le ministère de la Défense a dépensé en tout 21,5 millions d'euros pour ses musées (dont le musée et la bibliothèque du Val-de-Grâce ainsi que le musée de l'Armée, le musée de la Marine, celui de l'Air et de l'Espace, pour ne citer que les plus connus). Le ministère de l'Immigration a financé la Cité du même nom à hauteur de 3 millions d'euros, tandis que le Centre culturel Tjibaou s'est vu doté par le ministère de l'Intérieur et de l'Outre-mer de 1,2 million d'euros.

Plusieurs ministères ont assuré également un soutien aux médias et aux supports de communication à hauteur de 1,2 milliard d'euros en 2009, soit 15,5 % des dépenses culturelles. Les aides à la presse émarginent au budget de l'Industrie qui couvre le coût de transport de la presse par la Poste (242 millions d'euros). De même, les services du Premier ministre financent un programme de soutien à la presse et, depuis 2006, à l'audiovisuel extérieur, avec des crédits de plus en plus importants : l'aide à la presse est ainsi passée, entre 1999 et 2008, de 149 à 284,5 millions d'euros et le programme pour l'audiovisuel extérieur a vu ses crédits augmenter de 65 à 233 millions d'euros depuis sa création jusqu'en 2009.

Évolution des dépenses culturelles des différents ministères : une progression globale qui cache de grands écarts

En termes de valeurs, les dépenses culturelles des ministères ont progressé très rapidement. Cette progression générale montre néanmoins des écarts entre ministères. Si l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur ont connu, à l'instar du ministère de la Culture, une hausse constante de leurs dépenses culturelles au cours des dix dernières années (+ 45,5 % et + 46 % de 1999 à 2009), le ministère des Affaires étrangères a plutôt tendance à diminuer ses crédits pour la culture (- 42 %).

Le ministère qui affiche la plus forte progression, sur cette période, est celui de la Défense, avec + 73,5 % ; mais son budget culturel est si faible en comparaison avec d'autres ministères (14 millions d'euros en 1999, 53 millions d'euros en 2009), qu'il ne peut, malgré cette hausse, être considéré comme un ministère majeur en termes de dépenses culturelles. Les services du Premier ministre enregistrent eux aussi une progression notable (37 %).

Les autres ministères connaissent en revanche une baisse parfois drastique de leur budget culturel sur la même période : - 67,5 % pour le ministère de l'Économie, - 82 % pour l'Intérieur et la Santé-Jeunesse-Sports, et - 177 % pour la Justice.

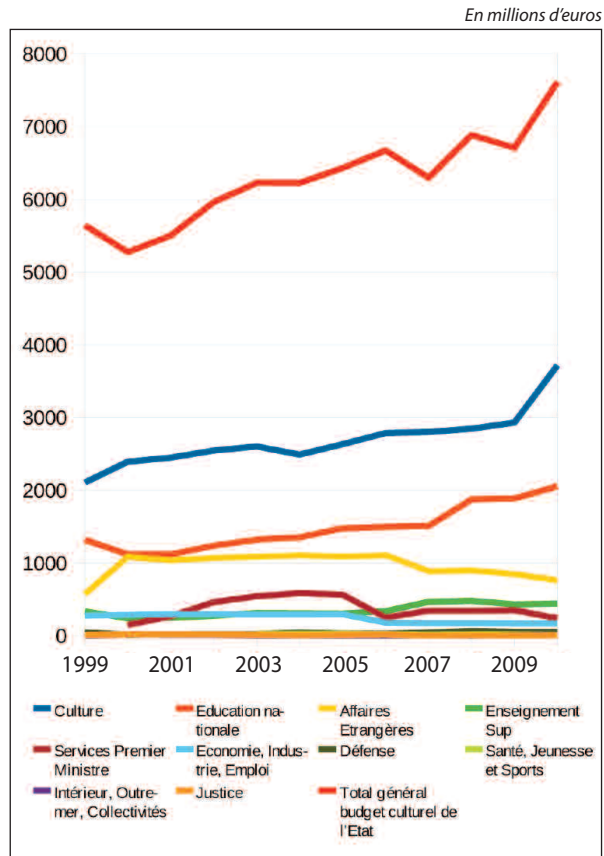
L'évolution des masses budgétaires consacrées à la culture révèle ainsi des orientations nouvelles de la politique culturelle de l'État. En vingt ans, les interventions culturelles des ministères traditionnellement tournés vers l'action socioculturelle à destination de publics spécifiques ont subi un recul, comme le montre la réduction très importante des dépenses culturelles des ministères de la Justice et de la Santé (par exemple, diminution de 80 % de ses subventions à la Fédération française des MJC de 1984 à 1993). La dimension culturelle de l'action internationale de la France, après s'être intensifiée entre 1984 et 1993, connaît elle aussi un recul significatif, difficilement compensé par l'aide grandissante des services du Premier ministre au programme d'audiovisuel extérieur.

Les dépenses des bibliothèques ont connu une forte progression en volume et en part relative, et dans une moindre mesure, les dépenses d'enseignement des disciplines artistiques du fait de l'augmentation des effectifs scolaires et universitaires. De même, le lancement de grands projets, associant recherche et diffusion, et renouvelant les modes de diffusions à destination du grand public, explique la forte croissance du budget du ministère de l'Enseignement supérieur, notamment dans le cadre du financement de ses grands équipements culturels, dont certains ont fait l'objet d'importants travaux au cours des années 1990 (Cité des sciences et de l'industrie, Muséum national d'histoire naturelle, etc.). La progression du soutien aux entreprises de communications et aux médias est quant à elle corrélée à l'importance prise par les questions des médias et aux difficultés de plus en plus grandes de la presse écrite.

Taxes fiscales, comptes spéciaux

À côté des dépenses culturelles des différents ministères, un ensemble de taxes permet de financer certaines activités de secteurs culturels : la taxe spéciale additionnelle (TSA) alimente ainsi le compte de soutien géré par le Centre national de la cinématographie (CNC) ; d'autres taxes concernent le secteur de l'audiovisuel, de la presse, du livre, du spectacle vivant. L'ensemble, qui atteint un montant global de 657 millions d'euros en 2009 – depuis une réforme de 2009, la TSA et la taxe sur les services de télévision, représentant 497 millions d'euros, auparavant comptabilisées au titre des comptes spéciaux du Trésor, sont désormais rattachées aux taxes fiscales –, représente une réserve financière importante pour les activités culturelles concernées.

Graphique 6 – Évolution des budgets culturels des ministères



source : Annexes aux PLF, états récapitulatifs de l'effort financier de l'État dans le domaine culturel, MBCPPRE/DEPS, 2009.

Tableau 3 – Effort financier de l'État hors ministères en 2009

En millions d'euros

Comptes spéciaux du Trésor	
Avances à l'audiovisuel public	2 890,7
Taxes fiscales*	657,1
Taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA)	119,9
Taxe sur les services de télévision	377,3
Taxes sur l'édition vidéo et la vidéo à la demande (VàD)	30,8
Cotisation des entreprises cinématographiques	8,1
Taxe sur les spectacles	4,5
Taxes sur les spectacles de variétés	16,5
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	5,0
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	30,0
Redevance d'archéologie préventive	65,0
* Prévisions 2008.	

Source : MBCFPF/DEPS, 2009.

Tableau 4 – Comptes spéciaux et taxes fiscales

En millions d'euros

	2000	2005	2008	2009
Comptes spéciaux	2 497	2 694	3 320	3 387
<i>dont redevance audiovisuelle</i>	2 073	2 167	2 790	2 890
Taxes fiscales	45,5*	125	198	190**
* En 2000, les taxes affectées au CNC et à l'INRAP n'étaient pas comptabilisées.				
** La TSA et la taxe sur la TV ont été replacées dans les comptes spéciaux pour reconstituer la série d'analyse.				

Source : Chiffres clés de la culture, 2000, 2005, 2008.

Par ailleurs, des comptes spéciaux du Trésor sont affectés au financement de la culture : en premier lieu les avances à l'audiovisuel, auxquelles s'ajoutent des fonds de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles et à l'expression radiophonique locale. Ces comptes spéciaux retracent des opérations à caractère exceptionnel ou provisoire, effectuées à titre accessoire par des services normaux des ministères – ils se distinguent en cela des budgets annexes qui, eux, retracent des opérations normales. Ils représentent une source financière très importante et en constante progression, comme les taxes fiscales.

TENDANCES ET INCERTITUDES MAJEURES

Tendances majeures

■ Progression continue de l'effort financier du ministère de la Culture

Cette progression se produit tant par le montant de son budget, dont le taux de croissance est supérieur à celui des dépenses publiques générales de l'État, malgré un léger ralentissement depuis la fin des années 1990, que par la part relative de ce dernier dans le budget général de l'État et par rapport aux dépenses culturelles des autres ministères. Le pourcentage des dépenses du ministère dans l'ensemble des dépenses culturelles tend même à augmenter ces dernières années par rapport à la part des autres ministères. Quant à la répartition de ces crédits, le patrimoine et le spectacle vivant sont tendanciellement les secteurs les plus favorisés et cette prépondérance n'a fait que se renforcer dans le temps.

■ Tendance au ralentissement voire au recul des dépenses culturelles des autres ministères

Après un développement rapide des années 1980 aux années 1990, on observe *a contrario* une tendance à la régression, tant en termes de part relative du budget culturel par rapport au budget de chaque ministère, que par le ralentissement du taux de croissance de ce dernier, ce qui fait que l'ensemble des ministères, même s'ils demeurent en tête, perdent du terrain par rapport au ministère de la Culture dans le financement culturel de l'État. Les dépenses culturelles sont ainsi de plus en plus concentrées sur trois ministères principaux dont les crédits sont en hausse constante – à l'exception du ministère des Affaires étrangères, en recul significatif –, les autres ayant tendance à réduire leur budget culturel. Le financement d'actions socioculturelles, de la conservation du patrimoine et de l'action culturelle internationale est en recul, tandis que l'aide aux médias et à la transmission des savoirs progresse.

Incertitudes majeures

■ Contexte économique national et évolution du budget général de l'État

Le budget de la Culture, en particulier du ministère dédié, dépendant fortement de l'évolution des dépenses générales de l'État, le taux de croissance de ces dernières, dans un contexte où la dette publique augmente constamment, aura bien entendu une influence majeure sur la poursuite ou non de la hausse du budget culturel de l'État.

■ Périmètre du ministère de la Culture

L'étude de l'évolution du budget du ministère de la Culture révèle que seules ont réellement réussi à le faire augmenter une décision politique forte ou l'extension de son champ d'action – par le rattachement de directions. La question de la poursuite ou non de la croissance de ses crédits est donc dépendante de son évolution administrative. Or, après avoir connu un élargissement toujours croissant de son périmètre, il connaît désormais une dissolution de son autonomie et n'est pas à l'abri d'interrogations récurrentes sur sa légitimité. L'évolution à venir de ses moyens financiers dépendent grandement du maintien voire du renforcement de ce périmètre ou au contraire de son rattachement à d'autres ministères – en priorité celui de l'Éducation nationale. Pour ce qui est d'une décision politique tranchant radicalement avec l'histoire du ministère, une nouvelle augmentation ou au contraire un recul majeur de son budget semblent assez peu probables : si, depuis le doublement exceptionnel de 1981, aucun gouvernement n'est revenu sur cette progression budgétaire, aucun non plus n'a cherché à dépasser le seuil symbolique du 1 % du budget de l'État.

■ Attitudes des autres ministères

La tendance observée au léger recul des dépenses culturelles des autres ministères, en premier lieu, après le ministère de la Culture, celui des Affaires étrangères, qui consacre historiquement la plus grande part de son budget à la culture, oblige à se demander si les ministères qui investissent beaucoup dans ce domaine vont ou ne vont pas le suivre dans ce sens et si ceux qui réduisent leur budget vont poursuivre en ce sens ou non.

■ Perception du budget de la Culture par le public et les professionnels culturels

Si, en 2007, les Français semblaient plutôt favorables à une augmentation du budget culturel de l'État, il est néanmoins envisageable que, la crise économique perdurant, les dépenses culturelles puissent apparaître comme non prioritaires, comme un luxe que la société française ne peut plus s'autoriser. Cette idée pourrait connaître un succès certain dans une société paupérisée et vieillissante, et certains démagogues s'en emparer facilement. Pour autant, des décisions gouvernementales de restrictions budgétaires ne manqueraient pas de soulever l'opposition violente des professionnels de la culture, laquelle pourrait faire échouer ces nouvelles réformes : l'issue de telles mesures potentielles reste donc incertaine.

■ PROSPECTIVE

HYPOTHÈSE 1 (TENDANCIELLE) – *Maintien à l'arraché*

Après la crise de 2009-2010, les pays européens et la France retrouvent le chemin de la croissance. De 2011 à 2025, un consensus politique autour du redressement des finances publiques, une gestion rigoureuse et un peu plus d'inflation permettent de ramener le déficit et l'endettement à presque zéro en limitant à 1 % par an la croissance des dépenses. Dans ce contexte, les budgets culturels de l'État souffrent mais se maintiennent. Plusieurs tentatives de réduction plus drastique échouent face à la mobilisation des acteurs culturels. Les budgets locaux, le mécénat et une taxe spéciale sur le tourisme assurent temporairement le relais dans les périodes d'austérité maximale de l'État. À partir de 2020, l'assainissement permettant de desserrer peu à peu la contrainte, on recommence à évoquer de nouveaux projets.

HYPOTHÈSE 2 – *Crise budgétaire de l'État*

La crise économique se prolonge plus de cinq ans. La dégradation des finances publiques est telle que la notation financière de l'État français est abaissée. Un plan d'austérité sévère est décidé en 2015 mais ne suffit pas à rétablir la situation. À partir de 2020, l'effet du vieillissement démographique et les coûts d'indemnisation liés au réchauffement climatique obligent à décider non plus simplement des économies, mais la suppression de certaines fonctions de l'État. Après un débat public animé, le choix est fait de « sacrifier » des pans entiers du budget de la Culture, et seules certaines dépenses patrimoniales directement liées au tourisme sont préservées.

HYPOTHÈSE 2A – *En crise*

Dans ce contexte, endettées et forcées d'augmenter les impôts en raison de la baisse des dotations de l'État, les collectivités locales ne peuvent prendre le relais. Un passage en revue aboutit à tailler dans le premier poste sectoriel que constitue le spectacle vivant ainsi qu'à

imposer que la plupart des établissements publics sous tutelle de l'État atteignent au plus vite un équilibre financier fondé sur leurs ressources propres. Une politique de privatisation et de concession, dont on avait vu les prémises depuis longtemps, se développe et s'accroît. De grands établissements sont privatisés ou concédés, un grand nombre d'entre eux ferment.

HYPOTHÈSE 2B – *Transferts et redéploiement*

Dans le même contexte, les collectivités locales prennent le relais tant bien que mal, dans le cadre de la nouvelle loi de décentralisation. Le mécénat culturel, ou plus précisément patrimonial, se développe. Le financement de la culture – hors l'internet – par les ménages reste stable. Ces financements extérieurs, sans compenser totalement la perte des subventions émanant de l'État, permettent de limiter, pour un temps, la fermeture ou la privatisation de certains établissements culturels.

HYPOTHÈSE 3 – *Hausse*

Cette hypothèse peut advenir dans un contexte de fort volontarisme politique, soit assez rapidement dans le contexte du grand emprunt et du plan de relance, soit à l'occasion d'élections présidentielles (2012 ou 2017). Une rupture s'engage alors : la volonté est forte que le modèle culturel français joue toute sa place, le budget de la Culture, comme celui des domaines d'un ministère de l'Intelligence croît, en particulier pour des dépenses d'investissement. Pareille décision s'accompagne d'un *new deal* du financement de la culture avec les acteurs privés : mécènes et ménages.

La hausse décidée du budget du ministère de la Culture, indiquant que ce domaine fait désormais partie des priorités du gouvernement, s'accompagne d'une progression des dépenses culturelles des autres ministères : ceux qui avaient connu jusqu'alors une croissance constante de leurs crédits culturels renforcent d'autant plus leur effort financier dans ce domaine et ceux qui avaient amorcé une réduction de leur budget inversent cette tendance, en particulier le ministère des Affaires étrangères qui réinvestit cet aspect essentiel et stratégique du rayonnement de la France à l'étranger.

BIBLIOGRAPHIE

- Françoise BENHAMOU, « Interventions de l'État et culture », *La revue du Trésor*, mai 2008, n° 5.
Budget 2010 du ministère de la Culture et de la Communication.
<http://www.culture.gouv.fr/mcc/content/download/3101/20346/file/DP%20Budget%202010.pdf>
- Budget de la Culture : les grandes évolutions 1997-2002.*
<http://www.culture.gouv.fr/culture/min/budget2002/budgetdelaculture1.pdf>
- Philippe CHANTEPIE, « Aperçu économique d'un secteur en mutation », *La revue du Trésor*, mai 2008, n° 5.
- Jean-François CHOUGNET, « L'effort public pour la culture », dans *Les notices de la Documentation française*, « Institutions et vie culturelles », Paris, La Documentation française, 2004.
- Effort financier de l'État dans le domaine culturel – Annexe au projet de loi de finances pour 2010*, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique
<http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2010/pap/pdf/Jaune2010culturel.pdf>
- « État imposant, État impuissant. L'insoutenable rigidité des dépenses de l'État en France », *Futuribles*, novembre 2005, n° 313.
- Marc FUMAROLI, *l'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Éd. de Fallois, 1991.
- Chantal LACROIX, *Chiffres clés 2000, 2005, 2008, 2010, Statistiques de la culture*, Paris, Ministère de la Culture et de Communication, DEPS/La Documentation française, 2010.
- Alexandre MIRLESSE, Arthur ANGLADE, *Quelle politique culturelle pour la France ?*, débat organisé par l'HEC-ENS à l'École normale supérieure le 26 avril 2006. Dossier de présentation :
<http://www.eleves.ens.fr/pollens/seminaire/seances/politique-culturelle/politique-culturelle-francaise.pdf>
- Claude MOLLARD, *l'Ingénierie culturelle et l'évaluation des politiques culturelles en France*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 2009, n° 2905.
- Projet de loi de finances pour 2010 : Culture*. Rapport général, n° 101 (2009-2010) de Yann GAILLARD, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2009.
<http://www.senat.fr/rap/109-101-37/109-101-37.html>
- Arnaud SAGNARD, « 78 % des Français placent la culture parmi les priorités budgétaires », dans *20 Minutes*, 8 mars 2007.
<http://www.20minutes.fr/article/144573/France-78-des-Francais-placent-la-culture-parmi-les-priorites-budgetaires.php>