

Faits & Gestes

Débats & Recherches en Communauté française Wallonie-Bruxelles

Publication du Secrétariat Général
du Ministère de la Communauté française

Service de la Recherche

44 bd Léopold II

1080 Bruxelles

Tél vert 0800/20 000

3

Les dépenses culturelles publiques en Belgique 1995-2000

Le service de la Recherche du Secrétariat général du Ministère de la Communauté française vient de publier, en collaboration avec la Direction générale de la Culture, la troisième édition annuelle du " Bilan de la Culture ". Ce Bilan de 116 pages comporte deux parties:

- la première partie offre un **panorama complet des budgets** culturels des diverses institutions belges pour la période 1995-2000, avec leur ventilation par secteur d'activité.

- la seconde partie, quittant le plan des budgets, par définition prévisionnels, pour entrer dans la réalité des données comptables, livre pour l'année de référence 1997 une **analyse détaillée des flux financiers** de la *Direction générale de la Culture et de la Communication (DGCC)* de la Communauté française. Cette analyse considère la répartition effective des flux entre les 25 services des six Directions d'administration composant la DGCC d'alors (Promotion des arts de la scène, Jeunesse & Éducation permanente, Audiovisuel, Livre, Patrimoine & Arts plastiques), les modalités de gestion des crédits (nombre de flux, types d'opérateurs bénéficiaires, etc.) et les 'fonctions culturelles' assurées par l'institution.

Le temps nécessaire à la caractérisation de chaque flux (plus de 14.000 par an) explique en partie que l'année de référence de cette seconde partie, 1997, ne soit pas plus récente. L'autre raison tient à un changement de la superstructure administrative : c'est en 1997 qu'ont fusionné les deux anciens ministères constitutifs de la CF (Culture et Affaires sociales, Éducation), la fusion entraînant des réorganisations de bases de données et en conséquence des délais dans la collecte et le traitement des données.

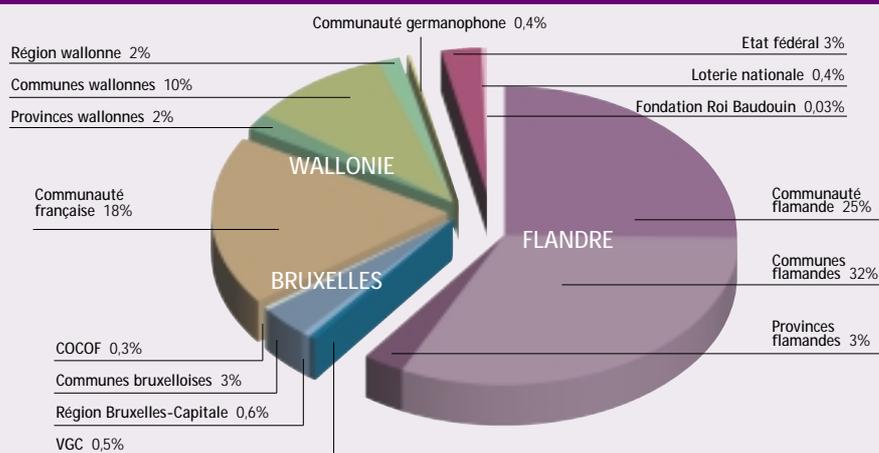
Nous donnons ici un résumé des chapitres les plus saillants du Bilan. Ce dernier est **disponible sur demande** via le Téléphone vert de la Communauté française : 0800-20 000.

1. Paysage institutionnel / Le Bilan de la Culture recense les budgets consacrés aux secteurs culturels par les différents niveaux de pouvoir du pays : les **institutions fédérées** — les Communautés, qui disposent des compétences générales en matière de Culture depuis la réforme de l'État en 1971¹, et les Régions, auxquelles ont été confiés en 1989 les Monuments et Sites —, les **institutions fédérales** — l'État fédéral et deux organismes parapublics, la Loterie nationale et la Fondation Roi Baudouin —, et enfin les **pouvoirs locaux**, à savoir les Communes et les Provinces.

2. Territoire de la Culture / Le champ de la culture couvert par l'étude comprend, outre les domaines d'expression artistique traditionnels (arts, lettres, patrimoine architectural), les secteurs de l'éducation permanente, l'audiovisuel (dont l'aide à la presse), les infrastructures culturelles, et l'enseignement artistique. Cette acception de la Culture exclut des domaines connexes comme le Tourisme et le Sport, ainsi que les parcs de loisir et les espaces verts. De même, parce qu'elles ne concourent pas de façon immédiate au processus de production, les charges de personnel et de fonctionnement des Administrations n'ont pas été prises en compte.

3. En termes macro-économiques / Le cumul des budgets consacrés à la culture, en 1999, par l'ensemble des institutions belges atteint **100,9 milliards de FB**, soit environ 2,5 milliards d'€. Ce montant représente environ 2,5% des dépenses primaires des administrations publiques (dépenses hors charges d'intérêt) et **un peu plus de 1% du P.I.B.** Le graphique ci-dessous visualise la part de chaque institution dans ces cent milliards.

LES BUDGETS CULTURELS DES INSTITUTIONS BELGES EN 1999



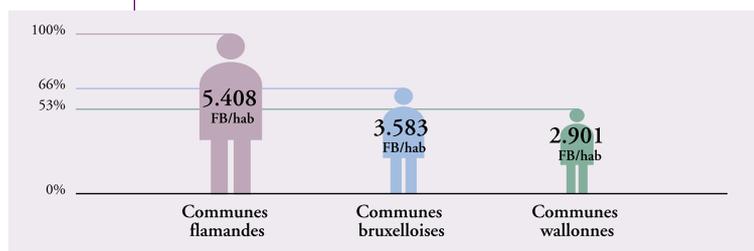
TOTAL DES BUDGETS : 100,9 MILLIARDS FB

4. Évolution globale de 1995 à 1999 / On constate sur la période une augmentation constante des budgets culturels : 87,5 milliards FB en 1995, puis 88,9 en 1996, 94,5 en 1997, 96,4 en 1998 et 100,9 en 1999. Pour la période des cinq années, l'augmentation en francs courants est de 15,3% ; la hausse demeure sensible en **francs constants** : + 9 % (le total de 100,9 milliards pour 1999 correspond, en francs constants de 1995, à 95,3 milliards). On verra plus loin comment la hausse se répartit.



Ministère
de la Communauté
française

5. Le poids des pouvoirs locaux / S'il revient aux Communautés d'exercer la compétence normative en matière de culture, l'analyse révèle cependant que ce sont les pouvoirs locaux qui tiennent le premier rôle financier : au plan de la Belgique entière, les **Communes** (45% en dépenses cumulées) et les Provinces (5%) concentrent **des budgets plus élevés que les trois Communautés réunies** (43,4%). Même en données corrigées ², le poids des pouvoirs locaux reste légèrement supérieur à celui des Communautés.



Les communes flamandes se révèlent être la plus puissante instance en matière culturelle, avec un budget cumulé de 32 milliards FB, soit 31,8% du total national. Elles consacrent annuellement à la culture 5.408 FB par habitant en moyenne. En Flandre, les communes pèsent d'un poids plus lourd que la Communauté flamande (25% du total national) alors même que les institutions fusionnées de celle-ci ³ englobent les compétences régionales (Monuments et Sites, etc.). En Communauté française, le poids

des communes est nettement plus modeste. Les dépenses culturelles des communes bruxelloises sont en moyenne de 3.583 FB par hab. par an, celles des communes wallonnes de 2.901 FB.

Les provinces affectent un total de 4,7 milliards FB à la culture, soit en moyenne 8,4% de leur budget (si l'on inclut les complexes et les parcs de loisirs et de délassément, ces chiffres grimpent à 7,3 milliards et 13,1%), avec un net contraste entre la Flandre (10,9 %) et la Wallonie (6,2%).

6. Évolution par institution / L'augmentation des budgets culturels de 1995 à 1999, qui fut globalement de 15,3% en francs courants, et de 9% en francs constants, ne s'est pas répartie uniformément entre tous les acteurs publics. Nous livrons ci-dessous les budgets culturels classés par ordre décroissant d'augmentation. Les budgets 2000 n'étant pas tous disponibles lors de la rédaction du Bilan, leur éventuelle prise en compte figure dans les parenthèses, en francs constants :

• Région Bruxelles-cap.	+ 53,7%	(45% en francs constants, et 63,5% en incluant le budget 2000)
• provinces flamandes	+ 51%	(42,4% en francs constants)
• provinces wallonnes	+ 28%	(20,8% en francs constants)
• VGC	+ 23,5%	(16,7% en francs constants)
• Région wallonne	+ 23%	(16% en francs constants, et 20,4 % en incluant le budget 2000)
• communes flamandes	+ 17,9%	(11,4% en francs constants)
• communes wallonnes	+ 17,5%	(11% en francs constants)
• Communauté flamande	+ 15%	(8,4% en francs constants, et 12,3% en incluant le budget 2000)
• État fédéral	+ 11,5 %	(5,3% en francs constants, et 4,9% en incluant le budget 2000)
• communes bruxelloises	+ 10,8 %	(4,6% en francs constants)
• Communauté française	+ 8%	(2% en francs constants, et 4,8% en incluant le budget 2000)
• COCOF	+ 7,7%	(1,7% en francs constants, et - 3,6% en incluant le budget 2000).

Deux institutions ont réduit leur budget culturel :

la Communauté germanophone (- 19,1%, soit - 23,6% en francs constants) et surtout la Loterie nationale (- 30%).

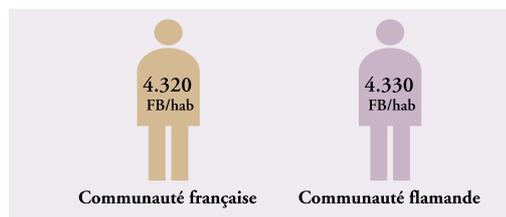
Depuis les réformes institutionnelles, l'**État fédéral** ne joue plus en matière culturelle qu'un rôle résiduel. Ses 2,85 milliards de budget (0,15% du budget fédéral global) lui valent d'occuper une tranche de 3% dans l'éventail des institutions subsidiantes. L'État conserve la compétence sur les quelques institutions nationales dites " bi-culturelles " (bilingues), difficilement scindables ; néanmoins ces institutions, artistiques ou scientifiques, sises dans leur quasi-totalité à Bruxelles, jouissent d'une grande visibilité : Bibliothèque royale, Théâtre de la Monnaie (opéra), Musées d'Art et d'Histoire, Musée des Beaux-Arts, Institut des sciences naturelles, Palais de Beaux-Arts, agence de presse Belga, Cinémathèque, etc.

Joutant l'appareil d'État, deux organismes parapublics, la **Loterie nationale** et la **Fondation roi Baudouin**, affectent également une part de leur budget au soutien financier d'institutions ou de manifestations culturelles. Les subsides culturels engagés par la Loterie nationale en 1999, soit 436 mios FB, représentent 5,5% de ses bénéfices annuels (contre 6,5% en 1997 et 98). La part des crédits de la Fondation roi Baudouin affectée à des missions de type culturel (41 mios FB) s'élève à 4,1% du total de ses dépenses.

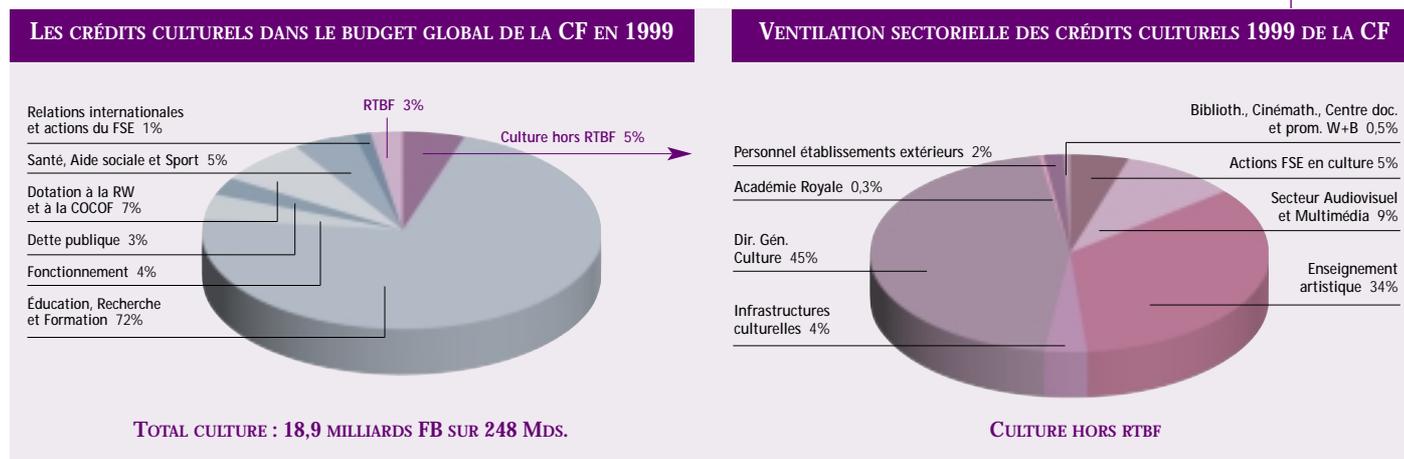
Les Monuments et Sites drainent l'essentiel des crédits culturels des **Régions**. La Région de Bruxelles-capitale a consacré aux Monuments et Sites 586 mios FB (85% de son budget Culture, le reste étant consacré à l'image culturelle de la capitale : 102 mios), la Région wallonne 1,485 milliard (88% de ses crédits culturels), tandis qu'en Flandre, la Vlaamse Gemeenschap a consacré à ce secteur quelque 2,178 milliards. En région bruxelloise, il faut en outre signaler l'action multisectorielle de deux Commissions communautaires : la Cocof, francophone, et la VGC, néerlandophone.

7. Apport culturel des Programmes de résorption du chômage (PRC) / L'État fédéral et surtout les 3 Régions subventionnent divers PRC (ACS, PRIME, TCT, PTP, FIBE) permettant l'engagement de chômeurs dans le secteur public ou associatif pour des activités non-marchandes, grâce à la prise en charge par les pouvoirs publics d'une large partie des coûts salariaux. Il n'existe pas de données précises relatives à la ventilation des budgets PRC entre les diverses branches du non-marchand, dont la culture. Toutefois des ordres de grandeur ont pu être esquissés. Au total, pour la Wallonie et Bruxelles, les aides publiques aux PRC du secteur culturel représentent environ **2,3 milliards** de FB, soit un quart de l'ensemble des PRC du secteur non-marchand.

8. Au sein du Ministère de la Communauté française, l'ensemble des budgets liés à la culture s'élève à 18,932 milliards FB, soit 7,6 % du budget total de la Communauté pour 1999 (248,5 milliards FB ou 6,16 milliards d'€). Rapportées au nombre d'habitants ⁴, les dépenses annuelles des Communautés française et flamande en matière de Culture sont sensiblement équivalentes : 4.320 FB/habitant contre 4.330.



En francs constants, alors que de 1995 à 2000 le budget total de la Communauté française a baissé de 2,5%, passant de 236 à 230 milliards de FB ⁵, les crédits culturels ont **augmenté de 4,8 %**. Les camemberts suivants illustrent la ventilation des budgets 1999 :

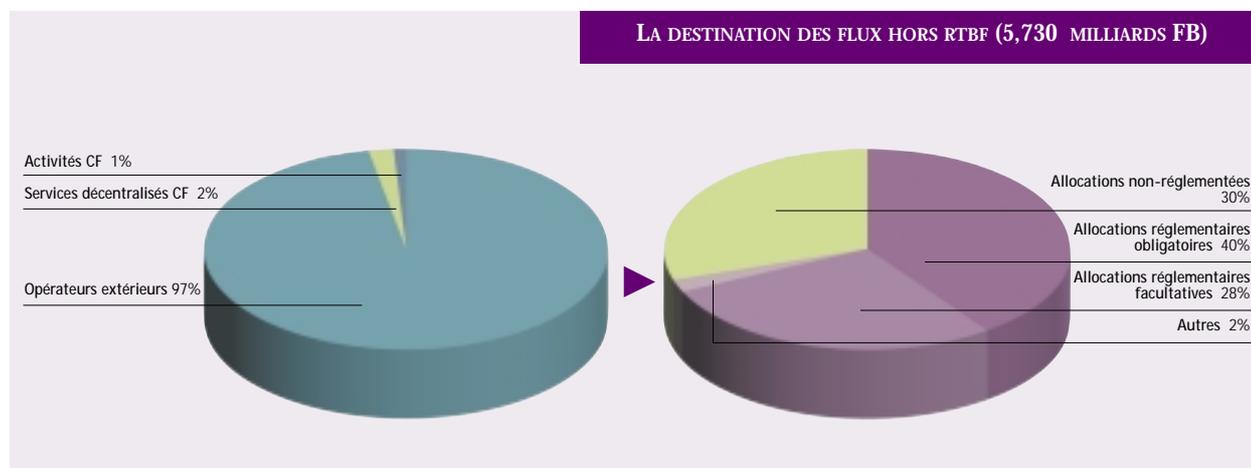


Données comptables pour la Communauté française : analyse des flux de la DGCC

Au cours de l'année 1997, l'Administration a donné suite à quelque **14.631** dossiers liés à des activités culturelles, introduits par 3.500 opérateurs environ. Pour ne pas biaiser l'étude, la RTBF dont la dotation, à la charge du Service de l'Audiovisuel, absorbe plus de la moitié du budget de l'ancienne Direction générale de la Culture et de la Communication (DGCC ⁶), a été exclue de la base de l'analyse comptable. Hors RTBF, les 14.631 flux financiers ont représenté une masse globale de 5,730 milliards de francs (142,07 millions d'€).

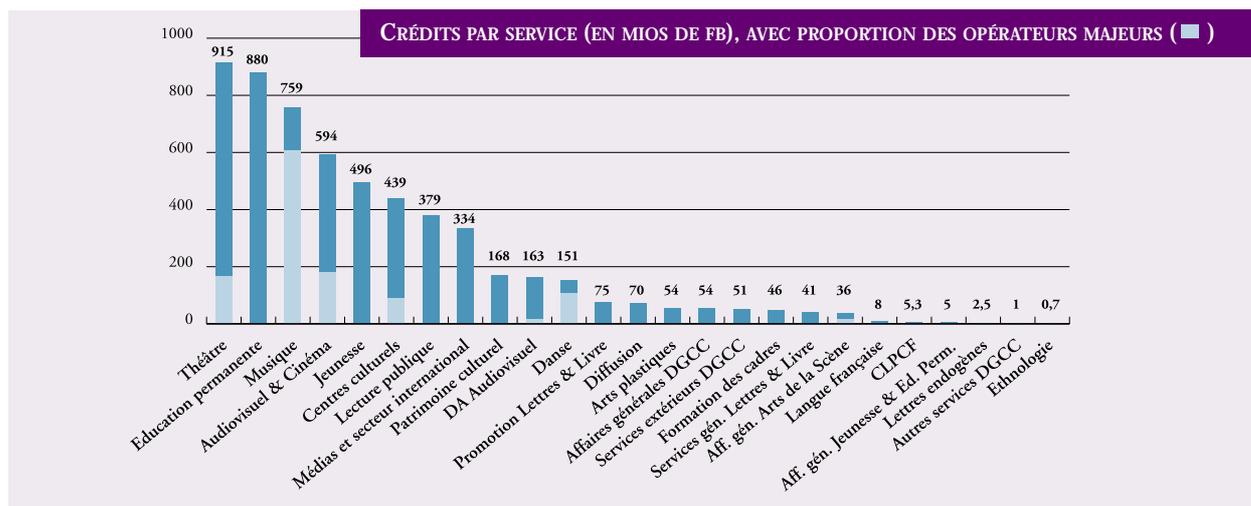
9. Marge de manœuvre de la Communauté française / Toutes aides confondues (subventions ordinaires, extraordinaires, commandes), les transferts à des **opérateurs extérieurs** — asbl pour la plupart — constituent quelque **97%** des montants gérés par la DGCC. Les dépenses de fonctionnement des services décentralisés de l'Administration (par ex. les musées de Mariemont et de Seneffe, le Centre culturel Marcel Hicter) représentent à peine 2% du total, tandis que les activités directement pilotées par l'Administration centrale ne dépassent pas 1%.

La **marge de manœuvre de la Communauté française se révèle donc extrêmement étroite** pour ce qui concerne son action directe dans le secteur culturel. En outre, près de 70% des subventions consistent en la mise en œuvre de réglementations qui définissent des critères (cf. Décrets) ou des procédures de sélection contraignants. Encore faut-il noter que les 30% de subventions non-réglémentées participent majoritairement d'une logique d'**intervention structurelle** visant à contribuer au maintien en activité des opérateurs déjà soutenus, logique qui mobilise pas moins de 80% des crédits de la DGCC ⁷.

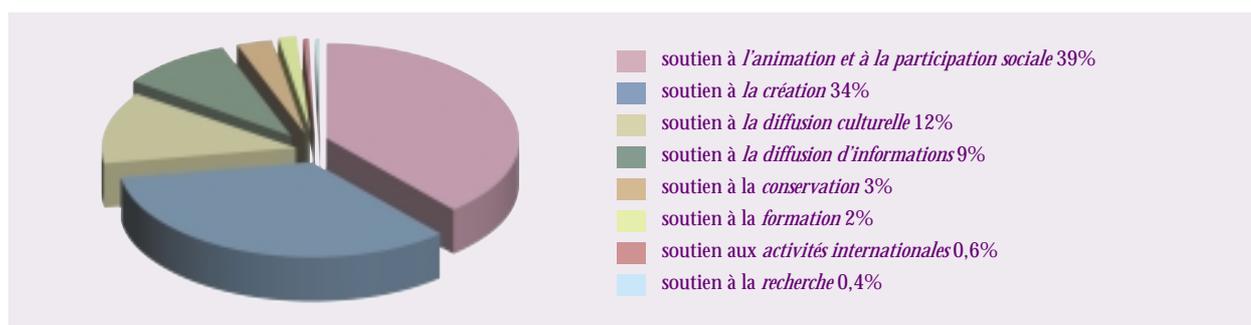


Enfin, la marge de manœuvre est aussi déterminée par le poids variable que tiennent dans les interventions des services les opérateurs dits *majeurs* (les six qui reçoivent plus de 90 mios FB par an) : les crédits 'Musique' sont consacrés pour plus de 80% à l'Opéra royal⁸ de Wallonie et à l'Orchestre philharmonique de Liège, et 70% de ceux de la 'Danse' vont à Charleroi-Danses.

10. Poids respectifs des services / La distribution des 5,730 milliards entre les 25 services existants montre d'importantes disparités : les 4 plus gros services (théâtre, éducation permanente, musique, audiovisuel) absorbent à eux seuls plus de la moitié des crédits hors RTBF, les 8 plus gros services 84%, et les 11 qui dépassent cent millions 92%. Le reste est partagé entre les 14 autres services, dont les 7 plus petits n'obtiennent ensemble que 1% du total.



11. Les fonctions culturelles / L'analyse qualitative des flux a également permis de classer les flux selon les huit types de missions (" fonctions culturelles ") que peut assurer un pouvoir public. Le graphique suivant donne cette répartition pour la DGCC. Le Bilan affine l'analyse en montrant comment les fonctions culturelles se répartissent dans chaque Direction d'administration.



Enfin les flux ont été regroupés dans l'un des deux paradigmes des politiques culturelles publiques : d'une part l'action culturelle (expression culturelle non-professionnelle, éducation permanente), d'autre part le développement artistique (création). Il appert que la DGCC leur a consacré des moyens équivalents : **51% pour l'action culturelle** et **49% pour le développement artistique**. La répartition, jadis clivée administrativement⁹, est désormais transversale : sur les 6 Directions d'administration, toutes interviennent dans l'action culturelle, tandis qu'une seule ne consacre pas de crédits au développement artistique (la D.A. Jeunesse et Éducation permanente).

NOTES

- Loi du 21 juillet 1971.
- Une analyse plus fouillée oblige en effet à diminuer d'environ 1/10e le budget culturel des communes : d'une part en raison de l'écart constaté entre le budget prévisionnel et les opérations réalisées, d'autre part, surtout, parce que les communes ont de la Culture une acception plus large que les Communautés.
- Rappelons cette asymétrie des institutions belges : en Flandre, la 'Vlaamse Gemeenschap' a fusionné les instances de la Région et de la Communauté.
- Les statistiques fédérales font état, au 1er janvier 2000, d'une population de 5.940. 251 habitants pour la Flandre, 3.410.347 pour la Wallonie (dont 70. 831 pour la Communauté germanophone) et 959. 318 pour Bruxelles. On le sait, la suppression du volet linguistique dans le Recensement de la population empêche tout comptage officiel des membres de chaque Communauté, en particulier dans les zones de mixité ; on pondérera donc les totaux régionaux en se basant sur les évaluations, communément admises, de 100 à 150.000 Francophones résidant dans la périphérie flamande de Bruxelles et de 100 à 150.000 Néerlandophones résidant à Bruxelles.
- Exprimé en francs courants, le budget total de la Communauté française a augmenté de 5,87 % sur la période 1995-2000 (passant de 236 à 249,8 milliards FB) et les crédits culturels ont augmenté de 13,8%. Précisons que le Bilan consacre tout un chapitre aux recettes de la CF, principalement au financement des Communautés par l'État fédéral.
- Lors de la fusion des deux ministères en 1997 (cf. supra page 1), la DGCC a éclaté en deux entités distinctes : la Direction générale de la Culture, et le Service général de l'Audiovisuel et du Multimédia.
- Sur cet aspect, non développé dans l'édition 2001 du Bilan, se reporter à la première édition (1995).
- Les adjectifs 'national' et 'royal' figurant dans la dénomination de certaines institutions culturelles peuvent prêter à confusion. Aucun d'eux ne signifie nécessairement 'fédéral'. Ainsi l'Opéra royal de Wallonie dépend de la Communauté française, de même que le Théâtre national (dont le nom complet est d'ailleurs Théâtre national de la Communauté française de Belgique).
- La DGCC est née, en 1983, de la fusion de deux directions sectorielles, la " D.G. Jeunesse et Loisirs " et la " D.G. des Arts et Lettres ".