



Mission Culture

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

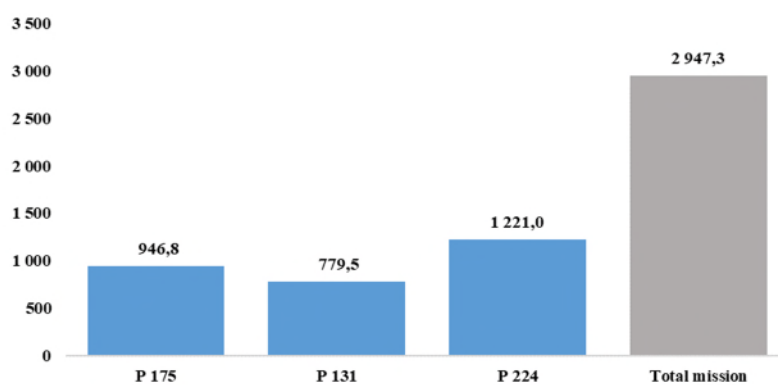
Mission Culture

Programme 175 – Patrimoines

Programme 131 – Création

**Programme 224 – Transmissions des savoirs et
démocratisation de la culture**

Graphique n° 1 : Mission Culture - exécution 2019 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Synthèse

Une exécution globalement satisfaisante quoiqu'inhabituelle

Les autorisations d'engagements (**3 096,81 M€**) et les crédits de paiement (**2 930,09 M€**) de la Mission *Culture* votés en LFI 2019 **sont comparables aux montants votés en LFI 2018** (- 0,17% en AE et - 0,24 % en CP). Une stabilité du budget voté en LFI est observée pour la seconde année consécutive.

De façon inhabituelle en revanche, les **crédits exécutés sont supérieurs aux crédits votés en LFI**, en raison de reports plus élevés qu'en 2018 et surtout **du niveau exceptionnel des fonds de concours**, nés de l'afflux de dons qui a suivi l'incendie de Notre-Dame de Paris, le 15 avril 2019. Dès la fin de l'année en effet, les premiers travaux de sécurisation de l'édifice (27,8 M€ en CP) ont pu être financés en totalité par la générosité publique, via les fonds de concours ouverts à cet effet¹ par le ministère à hauteur de 75,9 M€ en AE=CP.

Les crédits consommés s'établissent à **3 120,65 M€** en AE et à **2 947,27 M€** en CP (soit une différence de + 23,84 M€ en AE et de 17,18 M€ en CP par rapport à la LFI).

Le ministère de la Culture a répondu à l'objectif de maîtrise de la dépense alors qu'aucun décret d'annulation ou d'avance, aucun surgel de la réserve de précaution ne sont intervenus au cours de l'exercice, avant la fin de gestion.

¹ Les travaux sont financés par la souscription nationale « Rebâtir Notre-Dame » qui reçoit les dons des trois Fondations du Patrimoine, de France et Notre-Dame et du Centre des Monuments Nationaux. Début 2020, selon le secrétariat général du ministère « le montant de la collecte s'élève à 910 M€ (107 M€ encaissés et 803 M€ de promesses de dons). Pour l'instant, seuls les travaux de sécurisation et de consolidation ont été évalués et s'élèvent à 85 M€ ». Les données chiffrées documentées par la Formation Inter Chambre « Notre-Dame » de la Cour des comptes font état au 31/12/2019 de 176,9M€ collectés auprès des trois Fondations précitées, du CMN et du Trésor Public et de 454,657 M€ de promesses de dons, ces promesses n'intégrant pas la contribution prévue par la Ville de Paris et ce qui sera apporté par la Fondation Bettencourt.

Le gel de dépenses de guichet du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture* (Bourses sur Critères Sociaux) s'est révélé compatible avec leur niveau d'exécution. De plus, une annulation de crédits a pu avoir lieu sur le P. 224 en fin d'exercice lors du vote de la LFR.

Le ministère a mené à bien un exercice délicat de délégation de gestion d'emplois ministériels et de leur rémunération au Centre des Monuments Nationaux qui a nécessité plusieurs opérations de transferts et rétro-transferts entre programmes, en raison d'un calendrier décalé par rapport à la programmation initiale.

Cette exécution globalement satisfaisante n'exclut pas des marges de progression en termes de méthode et de gestion.

Les documents prévisionnels de gestion ne prévoient pas de mécanisme auto-assurantiel ministériel.

Le ministère n'a pas mis en œuvre jusqu'à présent de mécanisme auto-assurantiel à l'échelle de la mission Culture et de chaque programme. Dès l'étape du Document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) puis lors de l'établissement des programmes associés aux Budgets Opérationnels (BOP), les crédits non répartis sont très faibles, ne laissant que peu de marge pour anticiper les aléas de gestion, ce que souligne chaque année le CBCM.

Cette modalité de répartition ne respecte pas le principe d'une annulation possible, en cours de gestion, des crédits mis en réserve. La programmation du P-131 *Création* a été construite par anticipation d'un dégel de la réserve de précaution. Ce dégel est intervenu au mois de juillet comme les années passées, cette fois cependant partiellement (- 13,4 M€ en AE et en CP).

Les réserves de précaution des P-131 et P-175 ont aussi été dégelées en totalité en fin d'exercice. Seuls les crédits HT2 du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, placés en réserve de précaution ont été annulés en fin d'exercice (à hauteur de 14,52 M€ en AE et 13,67 M€ en CP) et 10 M€ ont fait l'objet d'un surgel combiné à un report en fin d'exercice pour faire face à la montée en puissance du Pass Culture en 2020.

La qualité du contrôle interne est perfectible

Comme les années passées, le ministère n'est pas capable de suivre mensuellement l'évolution des ETPT des opérateurs culturels, en dépit de la mise en œuvre de Renoir-RH, ce qui témoigne d'un défaut de pilotage. La Cour ne peut ainsi apprécier si le schéma d'emplois concernant ces opérateurs a été respecté.

Le plafond des emplois ministériels est pour sa part inférieur au plafond voté. On peut regretter cependant une exécution peu fluide des recrutements, conduisant à des retards et des déséquilibres entre les différentes filières (administrative, scientifique, technique, de surveillance...) ainsi qu'à des difficultés opérationnelles pour les opérateurs qui ne bénéficient pas d'une délégation de gestion des emplois.

On note également une sous-budgétisation du total des titres 5 et 7 (dépenses d'investissements + dotations en fonds propres des opérateurs) qui entraîne des mouvements de crédits intertitres, provenant notamment du titre 6 (crédits d'intervention) sensiblement sur-budgétisé. Ces mouvements traduisent notamment une exécution pluriannuelle assez heurtée des grands travaux. Les Restes à Payer croissants soulignent enfin un décalage croissant entre les Autorisations d'Engagements réalisées juridiquement et les paiements restant à intervenir sur les engagements des années antérieures.

Le ministère est invité à réaliser une programmation pluriannuelle plus réaliste et plus exacte, en particulier de ses grands travaux, qui ne complexifie pas outre mesure la gestion des crédits de paiements nées d'engagements de différentes générations.

Points d'attention par programme

Le Programme 175 Patrimoines apparaît sous tension en raison de l'engouement pour deux mesures nouvelles :

- la **Mission Patrimoine en Péril (Loto du Patrimoine)**, créée en LFR de 2017², qui a conduit en 2019, comme l'année précédente, à une compensation sur crédits ministériels des recettes fiscales du jeu à hauteur

² Article 90 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017

de 14 M€, venant s'ajouter aux crédits « ordinaires » dédiés à la restauration de 69 immeubles protégés,

- le **Fonds Incitatif Partenarial**³, associant les Régions, qui a permis d'abonder de 15 M€ en 2019 les crédits mobilisés par les DRAC, pour la restauration de 156 immeubles protégés dans des communes de petite taille.

Ces deux mesures nouvelles interviennent dans un contexte d'exécution tendue des crédits dédiés aux Monuments Historiques et de multiplication des grands travaux, se traduisant par un niveau de reports très élevé de 2019 à 2020 (119,8 M€ en AE et 61,47 M€ en CP).

Le Programme 131 Création est concerné par le transfert en 2020 de deux mesures nouvelles très dynamiques et pourtant sous plafond dévolues précédemment au Programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* : **l'indemnité compensatrice de la hausse de CSG pour les artistes-auteurs**, dont l'exécution 2019⁴ (17,46 M€ en AE=CP) est proche de sa budgétisation (18M€) et les **crédits de soutien à l'emploi et à la structuration des professions** (dont les crédits exécutés du FONPEPS⁵, passés de 3,32 M€ de CP en 2018 à **14,39 M€** de CP en 2019, dépassent le plafond voté de 12M€ de CP). Le constat des années précédentes d'une marge budgétaire sur le FONPEPS a évolué vers celui d'une exécution supérieure au montant voté.

Cette évolution enjoint à la prudence sur le volet des crédits d'intervention pour la Création artistique, au regard des grands chantiers programmés ou qui vont l'être prochainement (rénovation des Écoles d'Art, CNAP à Pantin, Cité du Théâtre dans les Ateliers Berthier, façades du Centre National de la Danse à Pantin).

La troisième mesure emblématique créée en 2018 portée par le P.224, le Pass Culture, présente une différence élevée en 2019 entre l'inscription budgétaire (28,77 M€ en AE=CP) et sa réalisation (11,91 M€ y compris les frais de conception et d'animation confiée à une société depuis juillet 2019). La montée en puissance est un peu lente, car 35 000 jeunes sont bénéficiaires de la mesure en 2019. Les offreurs culturels ont reçu un total de 1,71 M€ de remboursements du ministère. Outre la sincérité de la programmation budgétaire, le **Pass Culture interroge**

³ Créé en LFI 2018€

⁴ Le RAP 2019 précise qu'un reversement de l'ASP ramène cette dépense à 14,5 M€

⁵ Fonds national Pour l'Emploi Pérenne dans le Spectacle

quant à ses coûts de développement au regard des dépenses associées à sa mission (remboursements des offreurs culturels).

Une politique d'incitation fiscale faiblement articulée à la mission Culture.

Avec l'absorption du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) en 2019 par le Centre national de la musique (CNM), rattaché au programme 334 *Livres et industries culturelles* a disparu la seule taxe affectée destinée à un opérateur public relevant du périmètre de la mission Culture.

En revanche, les 21 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Culture demeurent relativement méconnues : six d'entre elles en 2019 ne font pas l'objet d'un chiffrage de créance et le nombre de bénéficiaires de dix d'entre elles n'est pas « déterminé ». À la faveur de la requalification de quatre mesures de taux réduits de TVA (à hauteur de 774 M€ connus) en dépenses fiscales dans le PLF 2020, une réflexion articulée entre outil budgétaire et fiscal paraît indispensable, la documentation de ces dépenses fiscales faisant apparaître des divergences quant à leurs effets.

Il convient enfin de noter que la Direction du Budget, dans sa réponse au relevé d'observations provisoires de la NEB 2019, souscrit à l'ensemble des analyses et des recommandations de la Cour.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 (*ministère de la Culture*) : Assurer les documents prévisionnels de gestion soumis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel d'une plus grande crédibilité et d'une meilleure soutenabilité en n'anticipant pas des événements hors de contrôle du ministère tels le dégel de la réserve de précaution. **Recommandation reformulée**⁶.

Recommandation n°2* (*ministère de la Culture*) : Développer au niveau du Secrétariat général et à son bénéfice, les outils de suivi des effectifs et de la masse salariale des opérateurs permettant d'en assurer un pilotage documenté et régulier⁷ **Recommandation reformulée**.

Recommandation n°3* (*ministère de la Culture*) : Programmer les grands travaux à venir de façon réaliste, sur la base de plans de financements propres à garantir la sincérité de la budgétisation des dépenses d'investissement. **Recommandation maintenue**.

Recommandation n°4 (*ministère de la Culture*) : Procéder à une revue systématique des autorisations d'engagement des années antérieures et documenter plus précisément les prévisions de consommation de crédits de paiement par des échéanciers de tranches fonctionnelles consolidés sur l'ensemble des travaux de chaque programme. **Recommandation nouvelle**.

Recommandation n°5 (*ministère de l'Economie et des Finances et ministère de la Culture*) : Élaborer et mettre en œuvre des outils d'analyse et de documentation des effets des dépenses fiscales et les articuler davantage aux ambitions des politiques culturelles, par un travail interministériel en continu. **Recommandation nouvelle**.

⁶ La recommandation n°1 de 2018 « Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux » est abandonnée.

⁷ Les recommandations 2 et 3(*) font partie des 50 recommandations du référé du Premier président n°2017-2207 du 19 juillet relatif aux notes d'exécution budgétaire.

Sommaire

Introduction.....	13
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	15
1.1 La programmation initiale	15
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	28
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	39
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	64
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	74
2.1 Programme n°175.....	74
2.2 Programme n°131.....	78
2.3 Programme 224	82
3 MOYENS GLOBAUX CONSACRES A LA MISSION	
 CULTURE	88
3.1 Les dépenses fiscales.....	88
3.2 Les taxes affectées concernent marginalement la Mission	
Culture.....	96
3.3 Le rôle des opérateurs	97
3.4 Les fonds sans personnalité juridique	102
3.5 Les programmes d'investissements d'avenir.....	102
3.6 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période	102

Introduction

Le ministère de la Culture est chargé de deux missions budgétaires, la mission Culture et la mission Médias, livre et industries culturelles, ainsi que du programme 186 - Recherche culturelle et culture scientifique qui relève de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs).

Les crédits de la mission *Culture* en LFI 2019 représentent 3,1 Md€ d'autorisation d'engagement (AE) et 2,93 Md€ de crédits de paiements (CP) soit une reconduction presque à l'identique des crédits votés en LFI 2018 (3,1 Md€ en AE et 2,94Md€ en CP). La mission *Culture* représente 80,95% des crédits destinés au ministère de la culture⁸(81,44% en 2018 et 81% en 2017). Elle comprend les trois programmes :

- le programme 175 - *Patrimoines* confié au directeur général des patrimoines : 1 046,29 M€ en AE (contre 927,34 M€ en LFI 2018) et 909,62M€ en CP en LFI 2019 (contre 897,44 M€ en LFI 2018) soit respectivement 33,79% des AE et 31,04% des CP de la mission (contre 30,55% des crédits de la mission en 2018) ;
- le programme 131 - *Création* confié au directeur général de la création artistique : 782,46 M€ en AE (contre 848,52M€ en LFI 2018) et 780,88 M€ en CP (contre 778,89 M€ en LFI 2018), soit respectivement 25,27% des AE et 26,65% des CP de la mission (contre 26,52% des crédits de la mission en LFI 2018) ;
- le programme 224 - *Transmissions des savoirs et démocratisation de la culture* confié au secrétaire général adjoint du ministère de la Culture : 1,27 Md€ en AE (contre 1,33 Md€ en LFI 2018) et 1,24 Md€ en CP (contre 1,26Md€ en 2018) soit **42,3%** des crédits de la mission (contre 42,86% en LFI 2018). Ce programme assure la mutualisation des fonctions « supports » du ministère (logistique, systèmes d'information, ressources humaines). Depuis

⁸ En LFI 2019, les crédits (CP) destinés au ministère de la culture et de la Communication s'élèvent à 3,62 Md€ (3,61Md€ en 2018), dont 2,93 Mds pour la Mission Culture, 579,45 M€ pour la mission *Médias, livre et industries culturelles* et 109,98 M€ pour le programme 186 – *Recherche culturelle et culture scientifique*. En 2015 la mission Culture ne représentait que 76% des crédits destinés au ministère.

2011, il regroupe l'ensemble des crédits de personnel du ministère, soit les dépenses de titre 2 de la mission *Culture* et du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique*, soit 703,90 M€ en LFI 2019 (contre 711,39 M€ en LFI 2018).

Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* bénéficie de dépenses fiscales évaluées à 331 M€ en 2019⁹ (contre 338 M€ en 2018 et 299 M€ en 2017) à travers 21 dispositifs (dont 13 relevant à titre principal de la mission 175 et 8 de la mission 131)¹⁰.

La taxe affectée précédemment au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) n'est plus rattachée à la mission *Culture* depuis la fusion de cet opérateur public avec le futur Centre national de la musique (CNM), lui-même rattaché au programme 334 *Livres et industries culturelles*. Seule la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique affectée à l'Association de soutien au théâtre privé (ASTP) et estimée à 8 M€ en 2019, est associée à la mission *Culture*.

En 2019, la mission *Culture* comptait en début d'exercice 69 opérateurs¹¹, qui reçoivent des crédits budgétaires à hauteur de 1015 M€ (CP) en exécution, soit environ 34,4% du total des crédits budgétaires de la mission, constituant un enjeu important de la maîtrise des dépenses.

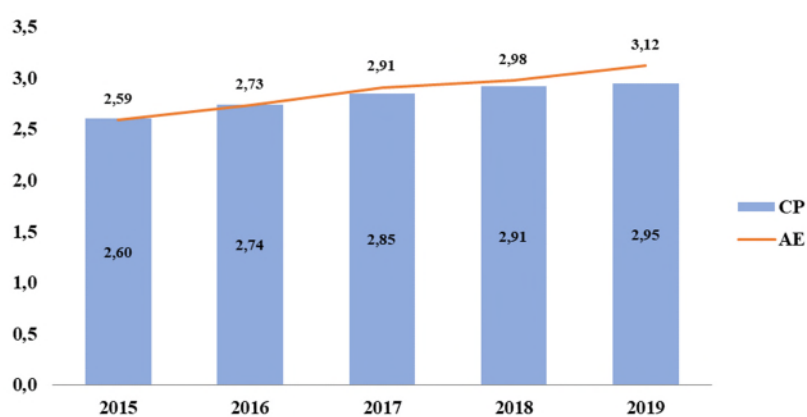
⁹ Chiffrages RAP 2018, PAP 2020 et PLF Evaluation des Voies et moyens tome 2 - liste des dépenses fiscales 2020.

¹⁰ Quatre dispositifs fiscaux existants ont été rattachés à la mission *Culture* à partir du PAP 2020. Une exonération disparaît liée à la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (voir infra).

¹¹ PAP 2019 et PAP 2020. Outre le CNV rattaché désormais au programme 334, l'Orchestre de Paris devient un service de la Philharmonie de Paris. L'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (FEMIS), opérateur financé par le CNC est nouvellement rattachée à la mission 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* à partir de 2020.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Graphique n° 2 : Exécution 2015-2020 (Mds€) (AE et CP consommés)



Source : RAP/Chorus - Cour des comptes

1.1 La programmation initiale

La programmation initiale a été marquée par la préparation d'un important mouvement de délégation de gestion de crédits de personnel et d'emplois ministériels vers le Centre de Monuments Nationaux, porté par voie d'amendement parlementaire, qui devrait se poursuivre en 2020 et concerner 1500 ETPT.

1.1.1 Les hypothèses de la budgétisation

1.1.1.1 Le dialogue interministériel

La préparation du PLF 2019 a été rythmée par la procédure interministérielle pilotée par la direction du budget¹². Chaque phase a été précédée par des concertations internes coordonnées par les services du Responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM).

La préparation budgétaire pour 2019 s'est inscrite comme en 2018 dans le cadre d'une trajectoire quinquennale relative à la période 2018-2022 (les lois de programmation des finances publiques couvraient jusqu'à 2017 un triennal).

Elle a également été marquée par un changement de ministre en octobre 2018.

La lettre-plafond adressée à Mme Nyssen le 26 juillet 2018 fixait les grandes priorités de l'exercice 2019 :

- Le rappel d'un contexte de recherches d'économies budgétaires
- Un schéma d'emplois revu à la baisse de 110 ETP dans le champ des effectifs du ministère et de -50 ETP dans le champ des opérateurs ;
- Une attention à la soutenabilité pluriannuelle des opérations d'investissement ;
- L'établissement d'un plan de financement, intégrant des cofinancements privés pour la rénovation du château de Villers-Cotterêts ;
- Un plafond du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture* qui tienne compte des dépenses relatives à la compensation de la hausse de la CSG pour les artistes-auteurs, à hauteur de 18 M€ ;
- La prise en charge par une avance de l'Agence France Trésor à hauteur de 51,5 M€ du financement du « volet Bastille » du projet de la Cité du Théâtre conditionné par le remboursement de la dette restant due à l'AFT d'ici à 2027 au titre de l'avance consentie pour

¹² Conférence technique en février, immobilière en mars, de budgétisation en juin puis phase d'arbitrages politiques en juillet avant la lettre plafond et conférence de répartition par programmes en août

le rachat de la salle Pleyel et de la présentation d'une programmation crédible pour cette nouvelle avance.

1.1.1.2 Les principales orientations, changements de périmètres et mesures de transfert inscrits au PLF 2019

Programme 131 *Création* :

La programmation 2019 est marquée par **une baisse des moyens accordés à la Création de - 64,62 M€** en autorisations d'engagement au PLF 2019, mais par une légère progression des crédits de paiement de + 3,42 M€ en CP, ce qui traduit à la fois une vigilance à moyen terme et la poursuite du soutien accordé par le gouvernement aux arts vivants et visuels à court terme.

Au total, le budget du programme 131 s'établit au PLF 2019 à **783,90 M€** en AE et **782,31 M€ en CP** (soit 7,62% de baisse en AE et 0,44% de hausse en CP par rapport à la LFI 2018).

Les crédits dédiés au soutien à la création, la production et la diffusion du spectacle vivant (action n°1) représentent 90,1% des crédits (CP) du programme au PLF tandis que l'action n°2 de soutien à la création, la production et la diffusion des arts visuels représente un peu moins de 10% des prévisions de crédits du programme.

- En 2019, le périmètre du programme 131 reste inchangé.
- L'action 02 a cependant été renommée comme suit : « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des **arts visuels** » (précédemment arts plastiques). Les sous-actions de l'action 02 ont été renommées à la suite de ce changement d'intitulé :
 - Sous-action 01 : « *Arts visuels (CPER)* » ;
 - Sous-action 02 : « *Acquisitions et commandes publiques dans le secteur des arts visuels* » ;
 - Sous-action 04 : « *Structuration des professions et de l'économie du secteur des arts visuels* » ;
 - Sous-action 06 : « *Aide à la création et la diffusion en matière d'arts visuels* » ;
 - Sous-action 08 : « *Institutions et lieux de création et de diffusion en matière d'arts visuels* ».

- Le P-131 fait l'objet de 2,1M€ de transferts internes en AE=CP provenant des deux autres programmes qui relèvent d'ajustements techniques.

Programme 175 Patrimoines :

Le projet de loi de finances affichait pour 2019 une augmentation sensible des autorisations d'engagement au P175 portés à **1028,73 M€ en AE**, soit une augmentation de + **10,93%** en AE. Les crédits de paiement d'un montant de **893,65 M€ en CP** affichaient cependant un léger recul de – **0,42%** par rapport à la LFI 2018.

Les crédits consacrés aux monuments historiques et au patrimoine monumental (action n°1) représentent respectivement 45,9% des AE et 38,7% des CP du programme. Les crédits consacrés au patrimoine des musées de France (action n°3) représentent respectivement 33,9% des AE et 37,9% des CP. Les autres actions représentent des crédits plus faibles : 3,6% des crédits du programme sont consacrés à l'architecture et aux espaces protégés (action n°2), 3,4% au patrimoine archivistique et aux célébrations nationales (action n°4), 15,3% au patrimoine archéologique (action n°9).

- En 2019, l'action 07 « Patrimoine linguistique » a été supprimée, afin de tenir compte du transfert des crédits de la Délégation Générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) du P 175 vers le P 224. Toutes les sous-actions correspondantes ont de facto été supprimées.
- Transferts internes à la mission :
 - Le P.175 fait l'objet de 0,45 M€ de transferts entrants en AE=CP venant du P. 224 au titre du plan de rattrapage indemnitaire pour les agents titulaires en établissements publics
 - -3,2 M€ en AE=CP de transferts sortants correspond au transfert de l'action 07 vers le P224
 - - 0,39 M€ vers les P224 ou le P131 correspondent à des titularisations (au titre notamment du dispositif Sauvadet) ou à des mutations.
- Transferts externes à la mission :
 - - 2,4 M€ en AE=CP correspond à un transfert vers le P.167 « Lien entre la Nation et son armée » pour l'organisation des célébrations de la fête nationale du 14 juillet.

Soit un total de – 5,61 M€ de mesures de transfert.

Programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*

Le PLF proposait pour le P224 hors dépenses de personnel, un montant **d'AE de 569,17 M€** et de **CP de 540,7 M€** soit une baisse de - 45,7 M€ en AE et de – 8,66 M€ en CP par rapport à la LFI 2018.

Les fonctions de soutien au ministère représentaient 60,4 % des 61,5% des CP. Le soutien aux établissements d'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle représentaient 20,25% des AE et 19,8% des CP du programme. Les autres actions représentaient des crédits plus faibles (en AE=CP) soit 15,6% pour le soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle, 2,36% pour le soutien à l'emploi dans le secteur culturel, 0,58% pour l'action culturelle internationale et 0,25% pour la langue française et les langues de France.

- En 2019, quatre modifications ont été apportées au périmètre du programme 224 :

La **suppression du dispositif des loyers budgétaires** conduisant à un « **débasage** » de **20,4 M€**: « L'information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État occupés sera désormais traitée dans le cadre d'instruments non budgétaires, leur facturation est supprimée et les crédits ne sont plus comptabilisés au titre des dépenses de fonctionnement » précise le ministère, conformément à une décision interministérielle (PLF 2019) ;

- Création d'une sous-action 27 « Sécuration des sites et événements culturels » au sein de l'action 02 « Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle » afin de tenir compte du rattachement au sein du programme 224 des crédits dédiés à l'accompagnement des acteurs culturels dans la mise à niveau des dispositifs de sécurité face à un contexte de menace élevée ;
- Création d'une sous-action 03 « **Indemnité compensatrice CSG artistes-auteurs** » au sein de l'action 08 « Développement et professionnalisation de l'emploi dans le spectacle » afin de prendre en compte l'extension de cette action à **l'indemnité compensatrice de la CSG aux artistes-auteurs** ;

- Création d'une action 09 « Langue française et langues de France » afin de tenir compte du transfert des crédits relatifs au patrimoine linguistique du programme 175 vers le programme 224. Une sous-action 01 « Politique linguistique » a été créée.
- Transferts internes à la mission :
 - Consolidation des mouvements de transferts liés à la titularisation d'agents dans le cadre du dispositif Sauvadet conduisant à un solde de 281 525€ pour le T2 du P.224 provenant du P.175
 - Divers mouvements de crédits entrants et sortants internes à la mission en T2 et Hors T2 au solde positif de 833 062€ correspondant à la reprise de l'action 07 du P.175 (voir supra), et à des transferts vers des établissements publics, de crédits de fonctionnement et de personnels.
- Deux transferts externes d'un montant total de – 640 000€ en AE=CP : l'un vers le programme 334 correspondant des éléments de rémunération catégoriels pour la BNF et l'autre vers le programme 186 (Universcience).

Soit un solde positif de transferts de + 0,48 M€ en AE=CP.

1.1.1.3 Les amendements parlementaires intervenus lors de l'examen du PLF 2019

Les débats parlementaires se sont traduits par :

- Un **rabot** sur la mission Culture d'un montant de **7,8 M€** imputés sur les programme 224 HT2 (-5,23 M€ portant sur le Pass Culture) et le programme 131 (-1,4 M€) et 175 (-1,4 M€) ;
- Une **majoration** de 0,21 M€ sur le programme 224 HT2 au titre du **rendez-vous salarial** ;
- Une minoration de **17,4 M€** des crédits de titre 2 du programme 224 ainsi qu'une majoration du même montant des crédits du programme 175 dans le cadre de la mise en œuvre de la **délégation de gestion des emplois et de la masse salariale** au sein de l'établissement public du

Centre des monuments nationaux (CMN) : ce transfert prévu de longue date a été porté par un amendement parlementaire¹³.

L'amendement précisait que « s'agissant du CMN, la délégation de gestion sera effective au 1er avril 2019 entraînant un relèvement du plafond d'autorisations d'emplois de **350 ETPT** et un abondement de la subvention pour charges de service public à hauteur de 17,4 M€, incluant les moyens correspondant à la gestion de ces effectifs ».

- une **majoration** en AE uniquement de 1,6 M€ des crédits du programme 175 au titre de l'opération des abords du Grand Palais.

1.1.1.4 Les conséquences des mesures de transfert sur l'imputation des dépenses par titre ou par catégorie

Programme 224

Les crédits destinés à la prise en charge des dépenses de personnel des agents du Centre des monuments nationaux (CMN) jusqu'ici rémunérés sur le titre 2 du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » ont été transférés au programme 175 « Patrimoines » en 2019 et sont désormais intégrés à la subvention pour charges de service public du CMN imputée en titre 3 (catégorie 32).

Programme 175

En 2019, un autre changement d'imputation a résulté de la sortie du champ des opérateurs du ministère de la Culture de l'établissement public de Chambord au 1^{er} janvier 2019, les crédits de fonctionnement versés par le ministère sont désormais versés en titre 6 (catégorie 64) et non plus en titre 3 (catégorie 32).

Programme 131

Aucune modification n'est intervenue en 2019 dans l'imputation des dépenses du programme 131, par titre ou par catégorie.

¹³ AN N° II-624 du 29 octobre 2018 (LFI 2019)

1.1.2 Les transferts entre programmes ou changement d'imputation intervenus en gestion 2019

1.1.2.1 Transferts depuis / vers d'autres missions du budget général.

Ces transferts sont constitués pour l'essentiel d'ajustements techniques : refacturation de prestations informatiques sur des projets interministériels et remboursement de 15 mises à disposition d'agents du ministère de la transition écologique (1,36 M€). Un transfert tient à la contribution du ministère de la recherche à la construction de l'Institut Méditerranéen de la Ville et des Territoires à hauteur à 0,3 M€.

Le ministère de la Culture note « que la plupart des objets visés en décret de transferts constituent des ajustements de programmation connus, voire récurrents, qui n'ont pas entraîné de dégradation de la gestion ». Ils ne se sont pas traduits par une atteinte à la norme de dépenses.

1.1.2.2 Changement d'imputation lié à la création de la société du Pass Culture.

Les dépenses relatives au **Pass Culture** étaient assumées par le budget central, jusqu'à la conclusion, le 18 décembre 2019, de la convention de gestion pluriannuelle entre l'État et la *société du Pass Culture* (elle-même créée le 23 juillet 2019) prévue par le pacte d'actionnaires conclu entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Ces dépenses étaient jusqu'alors ventilées, en fonction de leur nature, entre les titres 2, 3 et 6. Depuis la conclusion de la convention de gestion pluriannuelle le 18 décembre 2019, l'État verse à la société du *Pass Culture* une subvention unique, en titre 6 (catégorie 62) destinée à couvrir ses dépenses de fonctionnement et les dépenses relatives aux remboursements dus aux offreurs culturels.

1.1.3 Les préconisations et réserves du CBCM.

D'une année sur l'autre les préconisations et réserves du CBCM sont restées très similaires et portent sur le pilotage fin des emplois et de la programmation des travaux principalement.

1.1.3.1 Les documents de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) ont reçu le visa du CBCM le 7 janvier 2019.

Le CBCM a pu vérifier le respect des points suivants :

- Le cadre de présentation des DRICE prévu par le décret n°2012-1246 ;
- La mise en place d'une réserve de précaution pleinement mobilisable et son caractère soutenable. La mise en réserve a suivi pour l'essentiel les deux taux différenciés du PLF : 0,5% des AE et des CP ouverts sur le titre 2 « crédits de personnel » et 3% des AE et des CP ouverts sur les autres titres. Cependant le CBCM a dû solliciter la Direction du Budget avant d'accorder une dérogation pour deux opérateurs, Le Louvre et le CMN (à hauteur de -0,94 M€), dans un contexte où le ministère de la Culture bénéficie d'emblée d'une minoration de la réserve de précaution de -16,47 M€ « afin de tenir compte, par un taux pondéré, des dépenses de personnel supportées par les organismes qui en bénéficient »¹⁴. Le processus de mise en réserve a également tenu compte de l'exclusion des crédits ouverts au titre du Grand Plan d'Investissement (GPI), les programmes P175 et P224 étant concernés¹⁵.
- L'exactitude des données chiffrées et de leur imputation ainsi que la cohérence des crédits disponibles entre BOP de chaque programme : la ventilation par brique¹⁶ reflète bien les crédits ouverts en LFI notamment les objets visés par les amendements lors du vote de la loi de finances.

¹⁴ Circulaire DB du 19 décembre 2018 n°DF-1BE-18-3758 relative au lancement de la gestion budgétaire 2019.

¹⁵ Deux projets relèvent du GPI : ADAMANT archivage des archives et métadonnées (2,25 M€ en AE et 2,70 M€ en CP) sur le P.175 et la dématérialisation des procédures administratives et des aides financières (1,6 M€ AE=CP) sur le P.224.

¹⁶ « Les travaux d'élaboration et de suivi budgétaires s'organisent autour de la nomenclature des briques de budgétisation. La brique de budgétisation permet de disposer d'agrégats significatifs pour le dialogue budgétaire entre la direction du budget et le ministère concerné, lors de l'élaboration du budget puis lors du suivi de sa prévision d'exécution. Elle correspond à un niveau de regroupement de la nomenclature par activité ». Source : recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État - Direction du Budget.

- L'exhaustivité et la sincérité des prévisions de crédits disponibles pour la gestion.

La mise en réserve de 3% appliquée aux bourses sur critères sociaux (BCS) destinées aux étudiants des établissements d'enseignement supérieur à hauteur de 0,8 M€ n'appelle pas de remarque, contrairement aux années passées, car elle est cohérente par rapport à l'exécution de 2019 (23,5 M€ en AE=CP + 9 M€ de dépenses anticipées 2020, pour un vote en LFI 2019 de 26,86 M€ en faveur des bourses et aides de l'enseignement supérieur) que le CBCM se proposait de suivre plus particulièrement au moment de la programmation.

Le CBCM relève que la Direction du Budget n'a pas sollicité, contrairement aux années passées, de blocage des crédits hors T2 afin de faire face, en fin de gestion, à un abondement nécessaire des crédits de titre 2 lié à des titularisations (rémunération de personnels d'opérateurs pris en charge désormais par le ministère). Il attire l'attention du ministère sur la nécessité de prévoir ces transferts sur des crédits disponibles, y compris la contribution au CAS Pensions. Dans sa réponse à la Cour, le ministère précise qu'il a cependant prévu pour ce faire : la « mise en réserve de la budgétisation des surcoûts des concours réservés dit Sauvadet, (le) décalage du dernier versement de la SCSP aux principaux opérateurs (et le) blocage des dernières factures avant la pré-liquidation du mois de novembre ».

Le CBCM encourage le ministère à mettre en place un dispositif interne d'auto-assurance afin d'anticiper sur l'impossibilité récurrente du programme 131 *Création* de rester dans l'enveloppe des crédits disponibles, hors réserve de précaution initiale. Afin de respecter le caractère annulable des crédits mis en réserve, **le CBCM recommande qu'à l'avenir les volumes de crédits disponibles non répartis entre BOP soient plus conséquents afin de pouvoir faire face ainsi aux aléas de la gestion et d'anticiper sur des décisions définitives d'annulation de crédits.**

Cette recommandation apparaît plus satisfaisante que le procédé consistant à tenir compte de marges budgétaires, comme ce fut le cas sur le Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle FONPEPS (voté à hauteur de 90 M€ en AE et 25M€ en CP en LFI 2018 pour une exécution de 18,62 M€ de CP en 2018 de l'action n°8 du P-224) afin d'anticiper sur des annulations et des surgels.

Le visa du CBCM s'accompagne ainsi de **la recommandation d'identification de marges de manœuvre, « au besoin grâce à un document de répartition actualisé »**.

1.1.3.2 Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)

Ce document a reçu **le visa du CBCM le 10 avril 2019 avec réserves**.

Comme en 2018, les pièces constitutives du DPGECP lui ont été transmises **avec retard**, le 1^{er} avril 2019 au lieu du 15 février¹⁷, le contraignant à surseoir au visa des actes de recrutement, sauf urgence avérée à partir du 16 mars.

Au titre des réserves, le CBCM souhaitait que soient établies au plus tard avant la fin mai 2019, les mesures de transfert en emplois et en crédits HT2 vers les crédits ministériels du titre T2 afin d'organiser au mieux l'entrée d'effectifs d'opérateurs titularisés par le dispositif « Sauvadet » dans les effectifs ministériels. Ces mesures devaient également tenir compte du retard pris *a contrario* par la délégation de gestion d'effectifs ministériels au CMN.

Les conséquences de ces transferts sur le budget des opérateurs culturels doivent être connues et enregistrées lors de votes de leurs budgets rectificatifs en juin et juillet.

1.1.3.3 Le détail des programmes et des BOP centraux

Ces documents ont reçu des avis favorables assortis toutefois de réserves pour le P.131 ainsi que son BOP 0131-CGCA et pour le P 224 (hors titre 2) ainsi que son BOP 0224 CSGC.

S'agissant du programme 131 *Création*, les réserves émises par le CBCM tiennent en la reconduction de la même « méthode de gestion budgétaire de la politique d'intervention auprès des acteurs locaux du spectacle vivant et des arts plastiques » consistant à annoncer un « complément de réserve de précaution » auprès des structures labellisées, ce qui a amené « le RPROG à demander la levée intégrale » de cette réserve

¹⁷ Conformément à l'arrêté du 26 décembre 2013 modifié relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de la culture.

dès le printemps 2019 comme les années précédentes, bien que le taux de mise en réserve ait été ramené de 8% à 3% à partir de 2018 (« le gel concerne à 70% en AE et CP les crédits d'intervention du spectacle vivant et des arts plastiques »).

Dans la continuité de cette méthode de gestion, les crédits non répartis aux BOP du programme 131 *Création* au stade de la programmation diminuent très sensiblement par rapport à 2018, passant de 11,25 M€ en AE et 2,5M€ en CP en 2018 à 1,841 M€ en AE et en CP, ce qui ne fait pas de doute pour le CBCM sur la future levée de la réserve initiale de précaution.

Il relève également que les tensions anticipées sur l'exécution portent sur les structures labellisées comme en 2018 – en raison de l'effet du mouvement des gilets jaunes sur les recettes de billetterie de grands établissements, de « besoins complémentaires de grandes structures de création, de production et de diffusion confrontées à l'érosion de leurs marges artistiques », de l'impasse de financement du Mobilier National¹⁸ à hauteur d'1,2 M€ - mais que **paradoxalement la répartition des crédits disponibles tend à privilégier le soutien à des structures non labellisées.**

S'agissant du programme 175 *Patrimoines* l'avis sur la programmation est favorable.

Le CBCM confirme la soutenabilité de la programmation qui permet de s'acquitter des charges à payer (dépenses obligatoires) à hauteur de 12,07 M€, des dépenses inéluctables à hauteur de 215,70 M€, de respecter la réserve de précaution et de répartir les autres dépenses entre les trois BOP DRAC (crédits déconcentrés), COM (Outre-Mer) et DGPAT (direction générale des patrimoines).

Le CBCM « tient à saluer » la transmission de documents détaillés sur les tranches fonctionnelles associées aux opérations d'investissement du ministère et des opérateurs et l'échéancier pluriannuel des crédits de paiements. Il recommande la mise en place d'un modèle commun de suivi budgétaire des tranches fonctionnelles pour les BOP déconcentrés suivi par les DRAC et contrôlés par le contrôleur budgétaire régional (CBR).

¹⁸ Le CBCM note que « plus de 8 M€ d'impasses avaient été financées en fonctionnement en 2018 »

Il relève que la programmation n'a pas pris en compte l'éventuel surcoût lié à l'entrée au Panthéon de Maurice Genevoix, ni le risque représenté par les besoins de trésorerie du projet de rénovation de Villers-Cotterêts (futur musée de la francophonie et ancien château de François 1^{er}), dès lors qu'il est prévu qu'un versement intégral du financement de 30 M€ au titre du PIA intervienne dès 2020.

L'avis favorable sur le programme 224 (hors titre 2) est assorti de réserves car la programmation annonce des besoins complémentaires ministériels portant sur :

- la montée en puissance du Pass Culture (+ 5 M€)
- la compensation de la CSG des artistes-auteurs assujettis non affiliés à l'Agessa ou la MDA (+5 M€)
- les travaux de la colonne 3 Valois (+ 2 M €)

Ce qui amènerait le RPROG à demander la levée intégrale de la réserve de précaution (16,53 M€ en AE et 13,68 M€ en CP), dès lors qu'il anticipe également une progression de la consommation du FONPEPS.

Comme pour le programme 131, **le montant des crédits non répartis non fléchés diminue (1 M€ en AE=CP contre un total de 36,3 M€ en AE et 5,5 M€ en CP en 2018), ne permettant que marginalement d'anticiper des aléas de gestion.** Le CBCM estime qu'il « reste prématuré d'évaluer les besoins de dispositifs qui sont apparus, jusqu'aux gestions précédentes, surévalués (FONPEPS) ou qui sont encore au stade de l'expérimentation (Pass Culture) » et demande en revanche la communication régulière de l'état des consommations des différents dispositifs ou compensations en cours de déploiement.

Recommandation n°1 (*ministère de la Culture*) : Assurer les documents prévisionnels de gestion soumis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel d'une plus grande crédibilité et d'une meilleure soutenabilité, en n'anticipant pas des événements hors de contrôle du ministère tels le dégel de la réserve de précaution¹⁹.

¹⁹ Recommandation reformulée, déjà présente dans les NEB précédentes.

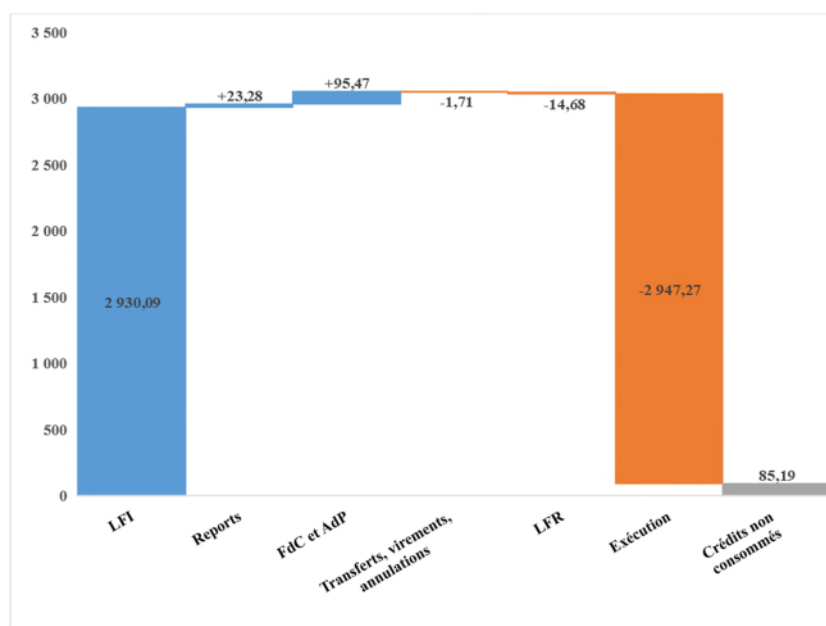
1.2 La gestion des crédits et sa régularité

1.2.1 Origine et gestion des crédits

1.2.1.1 La gestion 2019 n'a pas rencontré de contraintes particulières

Le CBCM n'a pas constaté de contraintes particulières pour la gestion 2019 des programmes du ministère de la Culture ayant induit des reports de charges avérés ou significatifs en 2020, mais plutôt des marges de manœuvre en fin de gestion lui permettant de couvrir, en avance de phase, une partie du financement d'investissements immobiliers en cours.

Graphique n° 3 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)



Chorus – Cour des comptes

En effet, les crédits votés en LFI 2019 se sont avérés supérieurs aux besoins constatés en cours de gestion pour le dispositif récent du **Pass Culture**. Inscrits en PLF à hauteur de 34 M€, et malgré une minoration de crédits par amendement du PLF de 5,2 M€ imputée sur le dispositif, l'exécution 2019 s'est achevée en CP à 12,6 M€ dont 0,66 M€ de titre 2 et

1,71 M€ au titre du remboursement par l'État des prestations culturelles payantes offertes aux jeunes inscrits et consommées sur leurs droits ouverts.

L'aléa majeur subi par le ministère de la Culture est consécutif à l'incendie de Notre Dame de Paris le 15 avril 2019 et aux travaux de sécurisation - toujours en cours - de la cathédrale en situation de péril. Or ces travaux (27,8 M€ en CP) ont pu être financés en 2019 en totalité par la générosité publique versée au budget de l'État, via des fonds de concours ouverts à cet effet.

De plus, les quelques aléas survenus ont pu être financés sous enveloppe de crédits ouverts en gestion 2019. Il en fut ainsi pour :

- la compensation de la perte de ressources propres du CMN liée à la fermeture de la visite des tours de Notre-Dame de Paris à hauteur de 2,3 M€ ;
- le lancement de la construction d'un deuxième navire de recherches archéologiques sous-marines destiné au DRASSM²⁰ (Marseille) pour une dépense 2019 non budgétée de 13,6 M€ en AE et 5,4 M€ en CP du fait d'une décision postérieure au PAP 2019 ;
- le cofinancement avec la ville de Paris à hauteur de 0,6 M€ du déplacement intramuros du monument du « Mur de la paix » situé sur le Champ de mars (Paris 7^e) en vue de l'installation en lieu et place du « Grand Palais éphémère ».
- le lancement en fin de gestion d'une opération cofinancée par les collectivités locales de reconstruction de l'École Nationale d'Arts de Cergy-Pontoise pour une dépense 2019 non budgétée de 12 M€ en AE et 1,25 M€ en CP (voir infra 2.3.1).

1.2.1.2 La réserve de précaution

Evolution de la réserve de précaution des trois programmes

En vertu de l'article 51 de la LOLF, une réserve de précaution a été constituée pour les trois programmes de la mission *Culture* (cf. tableau n°1). Celle-ci a respecté les taux différenciés indiqués dans le paragraphe V de l'exposé des motifs du PLF, soit - 3% pour les crédits hors masse

²⁰ Le DRASSM est le Département des Recherches Archéologiques Subaquatiques et Sous-Marines de Marseille

salariale et - 0,5% pour les crédits de personnel T2. La fixation de taux faibles de réserve, comme en 2018, ainsi que l'absence de surgel des reports, a permis de fluidifier, selon le ministère, la gestion 2019 dans une logique de responsabilisation des gestionnaires.

Pour les organismes et opérateurs de l'État, la circulaire du ministre chargé du budget DF-2B2O-18-3117 du 9 juillet 2018 est venue préciser la réserve de précaution qui leur était applicable : 0,5 % pour la part de la SCSP assimilée à la couverture des dépenses de personnel, 3 % pour le reste de la subvention.

Tableau n° 1 : Evolution de la réserve de précaution (en M€)

Mouvements sur crédits gelés	P 224 HT2		P 224 T2		P 131		P175		Total Mission Culture	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mise en réserve initiale	14,54	13,69	3,52	3,52	19,25	19,21	25,41	21,30	62,72	57,71
Dégel anticipé (tamponné du 03/07/2019)					-13,4	-13,4			-13,40	-13,4
Dégel GPI (août 2019)	-0,016	-0,016							-0,016	-0,016
Dégel / Surgel de fin de gestion	10,00	10,00	- 3,52	- 3,52	-5,86	-5,81	-25,41	-21,30	-24,79	-20,62
Annulation LFR	-14,52	-13,67							-14,52	-13,66
Total	10,00	10,00	0	0	0	0	0	0	10,00	10,00

Source : Ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes

Pour le programme 131 Création, la ventilation de la réserve de précaution, d'un montant initial de **19 253 915 € en AE 19 206 451 € en CP** était la suivante :

- **4 764 234 € en AE et en CP constituaient la réserve de précaution relative aux opérateurs du programme**
- **14 489 681 € en AE et 14 442 217 € en CP portaient sur les crédits hors opérateurs** ; le taux de mise en réserve appliqué de manière homogène est le taux réglementaire de 3 %.

Selon le ministère de la Culture, « compte tenu de la priorité gouvernementale accordée au financement de la création, le P131 a fait

l'objet d'un **dégel intégral de la réserve de précaution, soit une mise à disposition de 19 253 915 € en AE et 19 206 451 € en CP** (tamponnés du 03 juillet 2019 et du 19 novembre 2019) afin de consolider le soutien aux artistes, aux institutions, aux réseaux labellisés, aux festivals et aux lieux d'art contemporain. Par voie de conséquence, la réserve résiduelle du programme 131 était de 0 € en fin de gestion ».

Ce dégel a également permis de « consolider la situation financière des opérateurs de la création ainsi que du Mobilier National en leur versant des compléments de subvention pour charges de service public. Ce dégel a enfin permis de financer le déplacement du Mur de la Paix ».

Pour le programme 175 Patrimoines, en 2019, la réserve de précaution initiale du programme 175 s'élevait à **25 411 675 € en AE et 21 297 973 € en CP** et se décomposait ainsi :

- **6 003 909 € en AE et 4 245 909 € en CP** qui constituaient la réserve de précaution relative aux opérateurs du programme 175 ;
- **19 407 766 € en AE et 17 052 063 € en CP constituant la réserve de précaution hors crédits opérateurs ;**

Selon le ministère de la Culture, « le programme 175 a bénéficié **du dégel intégral de sa réserve de précaution en fin de gestion** afin de soutenir la stratégie patrimoniale du ministère », dans le contexte **du succès rencontré par le Loto du Patrimoine** (voir partie 2).

En 2019, la réserve de précaution initiale du programme 224 Transmission de savoirs et démocratisation de la culture s'élevait à **18 055 757 € en AE et 17 201 694 € en CP** et se décomposait de la manière suivante :

- **3 519 511 € en AE=CP** (dont 1 043 908 € de contributions au CAS « Pensions ») de réserve sur les **crédits de titre 2** ; conformément aux dispositions de la circulaire du 29 novembre 2017 (NOR CPAB1730542C), les crédits de personnels étant affectés d'un taux de mise en réserve de 0,5% ;
- **14 536 246 € en AE et 13 682 183 € en CP** de réserve de précaution hors dépenses de personnel, se décomposant en :
 - o **2 652 096 € en AE=CP** qui constituent la réserve de précaution relative aux **opérateurs du programme 224**

- **11 884 150 € en AE et 11 030 086 € en CP** constituant la réserve de précaution **hors crédits opérateurs** ; le taux de mise en réserve appliqué de manière homogène étant le taux réglementaire de 3%.

À noter également, un **dégel de 15 912€** (AE=CP), au titre du programme « **Grands projets d'investissement** » (GPI).

S'agissant des crédits de **titre 2** (dépenses de personnel), **3 519 511 € (AE=CP) ont été dégelés dans le cadre du schéma de fin de gestion**, et la loi de finances rectificative a donné lieu à une ouverture de crédits de 4 803 129 € en AE = CP, gagée par des annulations sur les autres programmes de la mission *Culture*.

Enfin, **dans le cadre des arbitrages de fin de gestion, les crédits du programme 224 ont été surgelés à hauteur de 10 000 000 € en AE et CP correspondant à des reports bloqués à destination du Pass Culture** confirmant les marges existantes sur cette action.

Le reliquat de réserve de précaution initiale, hors dépenses de personnel, et 1 639 117 € de crédit disponible en AE=CP (afin de gager des ouvertures sur le titre 2) a ensuite fait l'objet d'une **annulation** en loi de finances rectificative (Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019/ NOR : CPAX1927116L).

Il faut noter cependant qu'aucune annulation n'est intervenue en cours de gestion sur la réserve de précaution, ce qui a concouru à une exécution 2019 plus aisée.

1.2.1.3 Les mouvements de crédits effectués par voie réglementaire ou législative

Cf. annexe n°4 tableau détaillé sur la programmation et l'exécution des crédits en 2019.

Les reports de crédits de l'exercice antérieur :

Les reports de crédit de 2018 sur la gestion 2019 s'établissent à 90,89 M€ en AE et 23,28 M€ en CP (contre respectivement 69,85 M€ et 15,04 M€ en 2018). Ils correspondent à :

- 21,08 M€ en AE et 4,72 M€ en CP (contre respectivement 3,28 M€ en AE et 1,85 M€ en CP en 2018) de **reports de droit**

commun (ou généraux), arbitrés et fléchés sur des opérations spécifiques (futur GIP de la Cité du Théâtre, Centre Dramatique National de Nanterre pour le programme 131 par exemple).

- 15,34 M€ en AE et 18,56 M€ en CP (contre respectivement 9,54 M€ AE et 13,18 M€ en CP en 2018) de **fonds de concours reportables de droit**.
- 54,47 M€ de **reports de tranches fonctionnelles de travaux** (AE affectées mais non engagées AENE) contre 57,03 M€ d'AE en 2018. Pour l'essentiel, ces reports ont concerné le programme 175 *Patrimoines* (52,27 M€) comme dans les années précédentes.

L'année 2019 est marquée par une augmentation des reports (+21,04 M€ en AE), les reports de 2018 étaient en effet en net recul au regard des années qui avaient précédé. Les reports de crédits de paiement restent à des niveaux bien inférieurs conformément aux orientations de la direction du Budget.

Les principaux mouvements opérés en cours d'année hors reports

Il n'y a eu ni **décret d'avance** ni **décret d'annulation**²¹ en cours de gestion.

Le montant des **fonds de concours** et des **attributions de produits** cumulés est en forte augmentation et s'élève à 110,25 M€ en AE et 95,47 M€ en CP. Ce niveau exceptionnel tient aux conséquences de l'incendie de Notre-Dame de Paris qui a donné lieu au versement de 75,92 M€ sur le P.175 à la suite du lancement d'une souscription nationale et internationale « Rebâtir Notre-Dame » (le fonds de concours pour les dons nationaux s'est élevé à 52,14 M€, celui pour les dons internationaux à 22,78 M€) et à 223 970 € au titre de participations à la restauration et à la conservation sous la forme de dépenses de personnel sur le P. 224.

L'arrêté de **répartition de crédits** de 2019 porte sur un crédit de personnel du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de 317 061 €. Le montant a été mis à disposition du ministère pour financer la revalorisation des CET. La revalorisation a été négociée

²¹ Les décrets d'annulation sont des actes réglementaires par lesquels le gouvernement procède à des annulations de crédits, dans la limite d'un plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances de l'année en cours. Les décrets d'annulation peuvent être pris si les crédits sont devenus sans objet ou pour prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire (article 14-I de la LOLF).

lors du rendez-vous salarial 2018, intervenue après les conférences de fin de gestion 2018.

Comme en 2018, aucune **annulation** n'est intervenue en cours de gestion sur la réserve de précaution.

Les opérations de fin de gestion

En loi de finances rectificative (LFR), comme en 2018, le programme 224 a supporté une annulation **nette** de crédits de 11,35M€ en AE et de 10,50 M€ en CP contrairement aux deux programmes *Patrimoines* et *Créations*, particulièrement soutenus (voir tableau n°2).

La réserve du P175 *Patrimoines* (25,4 M€ d'AE et 21,3 M€ de CP) a été entièrement dégelée par amendement lors du vote de la LFR, afin notamment d'accompagner le financement de la rénovation des monuments inscrits sur la liste du patrimoine en péril (Loto du Patrimoine cf. infra partie 2.1).

En 2019, aucune **dépense exceptionnelle** n'a été réalisée sur le programme 224 en fin d'exercice. Les deux autres programmes n'ont pas davantage bénéficié de dépenses exceptionnelles hormis le dégel de leurs réserves de précaution.

Les **ouvertures de crédits, d'ordre technique**, (P224 T2 à hauteur de 4,8 M€ en AE et en CP) en **Loi de finances rectificative du 2 décembre 2019** ont été gagées à due concurrence par des annulations de crédits HT2 au titre de transferts internes de la dépense associée. Selon le ministère, « le dégel d'une partie de réserve de précaution et l'ouverture de 4,8M€ de crédit ont été rendues nécessaires afin de couvrir, pour 2,52 M€, les répercussions indemnitaires du jugement du tribunal administratif de Montreuil qui impose la régularisation indemnitaire des agents affectés aux Archives nationales ».

Ces ouvertures de crédit ont concerné également des transferts de paie à l'État en cours de gestion (dépense non budgétée T2) d'agents préalablement rémunérés par des opérateurs du P. 175 dont la subvention (dépense HT2) a été diminuée à due concurrence (**titularisation au titre de la loi Sauvadet**). **Ce transfert a concerné 41 ETPT.**

Le transfert d'emplois lié à la délégation de gestion du Centre des Musées Nationaux, du programme 224 T2 vers le programme 175, devait prendre effet au premier avril 2019. Il s'agissait donc d'un transfert de

9/12e des 464 ETPT restant sur T2 du CMN, soit 348 ETPT, auxquels se sont ajoutés 2 ETPT supplémentaires au titre du renfort RH nécessaires au transfert de gestion. Cependant la délégation de gestion a été retardée de deux mois, et il a fallu apporter un **correctif en gestion** pour 2/12e des 464 ETPT soit 77,3 ETPT. **Un rétro-transfert de crédits et d'emplois a été nécessaire dans la mesure où le P224 T2 a rémunéré les agents et conservé les supports d'emploi deux mois supplémentaires.**

Ce sont donc $77,3 + 41 = 118,4$ ETPT qui ont fait l'objet d'un rétro-transfert du programme 175 vers le programme 224 T2, un mouvement intervenu en LFR 2019 (cf. annexe n°5).

L'accélération du calendrier d'examen et d'adoption de la LFR n'a pas perturbé la gestion 2019. En effet écrit le ministère « si l'absence de décret d'avance en fin de gestion a eu pour conséquence de repousser légèrement le règlement de la fin de gestion, cela n'a pas posé de difficulté car le ministère a pris ses dispositions, dans l'attente et sous réserve du vote par les parlementaires de la LFR, dès les arbitrages rendus par le Premier ministre en novembre 2019. Par ailleurs, le règlement de la fin de gestion par la LFR permet de confier à la représentation nationale, en miroir du vote de la loi de finances initiale, l'examen de l'exécution budgétaire ministérielle ».

Tableau n° 2 : Effets de la LFR sur le niveau des crédits (en M€)

	Mission Culture Hors T2		P. 224-T2	
	AE	CP	AE	CP
- Annulation crédits réserve de précaution P224 HT2	-14,52	- 13,69		
- Annulation supplémentaire P224	-1,64	-1,64	+4,8	+4,8
- Annulation P175/ ouverture T2 P224	- 4,18	- 4,18		
Annulations/ Ouvertures de crédits en LFR 2019	-20,34	-19,48	+4,8	+ 4,8

Source LFR2019 retraitement Cour des comptes

1.2.2 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Aucune irrégularité n'a été relevée dans l'application des principes de la LOLF.

Il n'y a pas eu de contournement de la norme des dépenses ni de débudgétisation apparue en exécution, qui serait liée à la prise en charge par un tiers de dépenses relevant de l'État.

On peut relever cependant que pour 2020, il est prévu que 30 M€ de crédits soient apportés au schéma directeur de Villers-Cotterêts au titre du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA 3) - le projet étant scindé entre sa partie rénovation pour les crédits du CMN et le développement de la Cité internationale de la langue française pour les crédits PIA. De même le plan de financement de rénovation du Grand Palais, chiffré à hauteur de 466 M€, évoque une participation à hauteur de 160 M€ par le PIA 3.

Ces deux projets de rénovation sont cependant assez éloignés des objets visés par le PIA 3²².

1.2.2.1 Régularité des attributions de produits²³.

Le montant global des attributions de produits (ADP) progresse depuis 2017 (1,78 M€ en AE=CP en 2017 et 2 M€ en AE=CP en 2018), le cumul des ADP intervenues en gestion en 2019 à hauteur de 3,2 M€ demeurant cependant modeste. Ces différentes catégories d'ADP reposent toutes sur un décret simple ou en conseil d'État qui autorise l'affectation de ces différentes recettes aux programmes concernés.

²² Les trois objectifs du PIA 3 : 1 - Soutenir les progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2 - Valoriser la recherche, 3 – Moderniser les entreprises (Jaune budgétaire PIA – PLF 2020).

²³ La création d'une attribution de produits s'effectue sur la base de deux textes réglementaires :

- un décret en Conseil d'État autorisant la perception d'une rémunération pour services rendus au titre des prestations fournies par un service de l'État ;
- un décret simple du ministère du budget autorisant l'attribution du produit des recettes au ministère de la Culture.

Tableau n° 3 : Attributions de produits 2019 intervenus en gestion

Programme	Origine des fonds	T2/HT2	Rattachement total en AE	Rattachement total en CP
P131	prestations fournies par la Direction Générale de Création Artistique.	HT2	1 077 340 €	1 077 340 €
P175	prestations fournies par la direction générale des patrimoines (DGPAT).	HT2	1 847 337 €	1 847 337 €
P224	rémunération de services rendus par le ministère (Hors titre 2 et Titre 2) produits de cessions de biens mobiliers	HT2/T2	286 433 €	286 433 €
Total			2211 111 €	3211 111 €

Source : Ministère de la Culture et Chorus (MAJ au 07-02-2020)

1.2.2.2 Le contrôle budgétaire et son évolution

Le visas des engagements et des dépenses par les services du CBCM

Aucun avis défavorable sur des actes d'engagement de dépense n'a été formulé en 2019. Un seul refus de visa a été émis en fin de gestion sur un versement complémentaire au GIP nouvellement créé à l'automne 2019 de la Cité du Théâtre afin de porter le soutien ministériel en CP à 11 M€ (au lieu des 4,5 M€ en titre 7 d'apport en capital précédemment acceptés). Cette demande de paiement a finalement été éligible au report pour l'année 2020.

Cette situation est directement liée à la qualité du dialogue de gestion permanent que le contrôleur entretient avec les services du ministère, ces échanges permettant de désamorcer les éventuels sujets de blocage, que ce soit sur des actes T2 ou HT2.

En 2019, comme lors des exercices précédents, l'essentiel des observations formulées par le CBCM à l'adresse des gestionnaires ministériels a porté sur les projets d'acte de personnel (contrat de travail

d'agent non titulaire, détachement de fonctionnaire ...) dans le but de faire corriger les anomalies en termes de soutenabilité ou de régularité avant leur visa par le contrôle.

Les évolutions du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire connaît une évolution en fin d'année 2019 sous le triple effet de :

- La suspension partielle expérimentale du contrôle budgétaire a priori, suite à l'arrêté du ministère de l'action et des comptes publics du 28 décembre 2018²⁴. Tout au long de l'année 2019, le CBCM en collaboration avec les services du ministère s'est attaché à préciser à partir de l'arrêté susmentionné et de la liste des actes, le choix des actes contrôlés a priori et leur modulation selon des seuils et les risques identifiés. Il s'est employé également à faire progresser la réflexion sur l'importance de la programmation et sur la nécessité d'en améliorer la qualité, par une incitation à davantage de précisions, afin de prévenir les risques de soutenabilité et de non-respect des plafonds d'emplois. Le CBCM souhaite également amener les responsables de programme à être en capacité de s'adapter aux aléas de la gestion, à d'éventuels décrets d'annulation et à pouvoir réviser leurs priorités en cours d'année, grâce à des mécanismes auto-assurantiers.
- Le développement en contrepartie des contrôles a posteriori. L'expérimentation de l'allègement des contrôles a priori pour une durée de deux ans n'a pu débiter concrètement qu'en toute fin d'année 2019 et il est encore trop tôt pour en mesurer les effets. Le CBCM note qu'à ce jour (février 2020) « il n'y a pas eu d'action de contrôle a posteriori partenarial engagée ».
- Le lancement et le renforcement des **dispositifs et de la gouvernance ministérielle du contrôle interne** mené en dialogue avec le CBCM.

²⁴ L'article 106 du décret GBCP modifié prévoit en effet la possibilité d'expérimenter, pour une durée déterminée, une modulation du contrôle budgétaire effectué en application de l'article 105, selon des modalités définies par arrêté du ministre chargé du budget.

La perception ministérielle de la qualité de ce dialogue (détaillée par les services ministériels en annexe n°3) est sensiblement différente de celle du CBCM qui regrette ne pas être associé à deux instances : le Comité des responsables financiers (COREFI) qui valide la cartographie des risques et le plan d'action de contrôle interne et le Collège des Responsables de Programme (COPROG) auquel sont soumis ces mêmes documents.

Le renforcement du pilotage stratégique du contrôle interne apparaît une nécessité pour le CBCM ; **la création prochaine d'un Comité Ministériel des Risques (CMR)** devrait y contribuer et susciter une réflexion sur l'actuelle composition du **Comité Ministériel d'Audit Interne**.

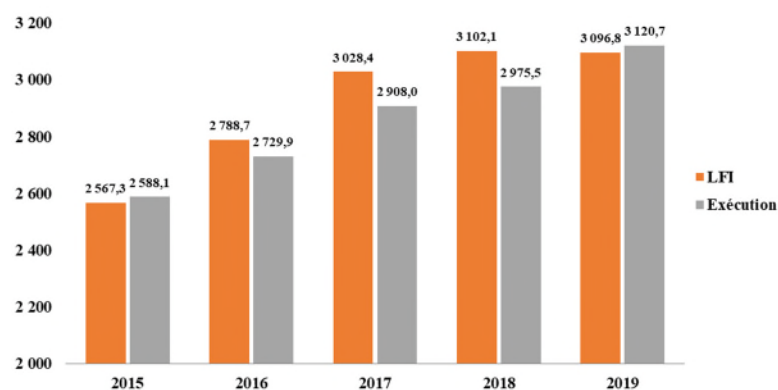
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

1.3.1 L'évolution de la dépense

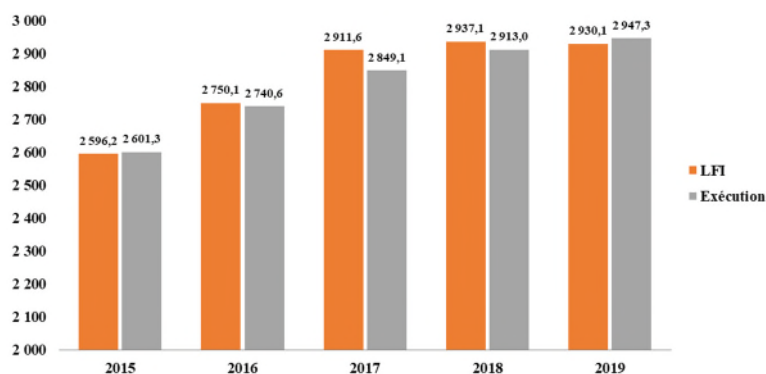
Les dépenses exécutées de la mission Culture ont progressé de 20,58% en AE et de 13,30% en CP depuis 2015. Cette évolution traduit un effort budgétaire très net après les années en retrait de 2012 à 2014.

Vue d'ensemble

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2015-2019 (AE, M€)



Source : RAP 2018 et Chorus – Cour des comptes

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, M€)

Source : RAP 2018 et Chorus – Cour des comptes

1.3.1.1 Les crédits disponibles

En 2019, les crédits disponibles sont d'un montant sensiblement supérieurs aux crédits votés en LFI. Ils excèdent les crédits votés en LFI de 183,7 M€ en AE et de 100,4M€ en CP.

Pour l'essentiel cette différence tient au programme 175 (+ 151,7M€ en AE, + 98M€ en CP) en raison de l'importance des fonds de concours liés en particulier à l'incendie de Notre-Dame de Paris. Le faible taux de gel explique également ces niveaux très élevés de crédits disponibles. Ces soldes positifs constituent un renversement de tendance par rapport aux années 2016 et 2017 où les taux de gel élevés (8%) avaient pesé sur les crédits disponibles.

Tableau n° 4 : Des crédits disponibles supérieurs aux crédits votés en LFI (en M€)

		AE	CP	AE	CP
		LFI	LFI	Crédits disponibles	Crédits disponibles
Culture	Total (T2 + HT2)	3 096,8	2 930,1	3 280,5	3 032,5
Patrimoines	175	1 046,3	909,6	1 198,0	1 008,2
Création	131	782,5	780,9	802,3	785,7
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	1 268,1	1 239,6	1 280,3	1 238,5
dont titre 2		703,9	703,9	707,5	707,5
dont hors titre 2		564,2	535,7	572,8	531,0

Source Chorus – retraitement Cour des comptes.

1.3.1.2 Les rétablissements de crédits

Les rétablissements de crédits ne donnent lieu à aucun acte réglementaire ou disposition législative, mais annulant une dépense, ils ont pour conséquence d'augmenter non pas le montant des crédits disponibles mais le solde restant disponible de chaque programme.

En 2019 leur montant s'est élevé à :

- Pour le Programme 131 à - 529 698 € en AE=CP
- Pour le Programme 175 à - 989 021 € en AE et - 988 796 € en CP
- Pour le Programme 224 à - 10 284 216 € en AE = CP dont -5 573 019 en AE= CP en HT2.

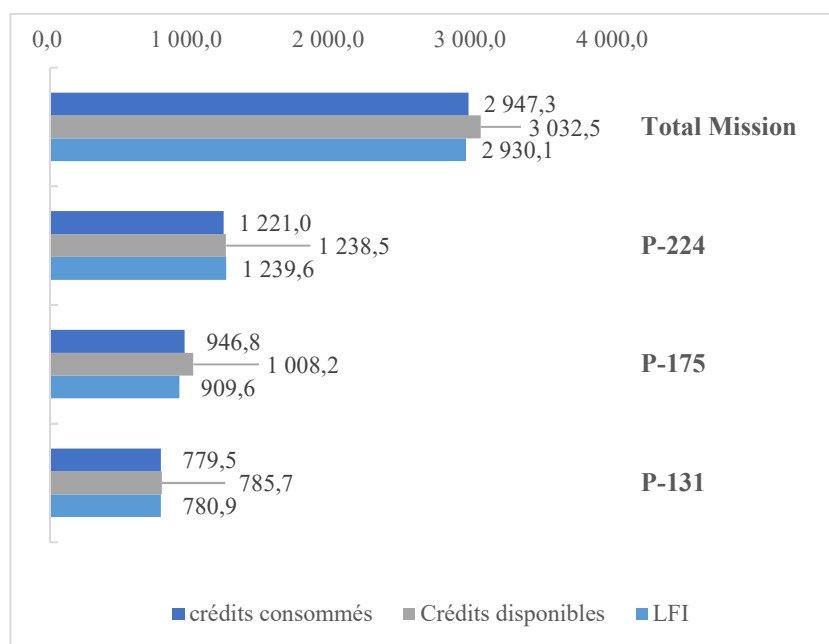
Source : restitution Chorus INF/BUD 45 « suivi des rétablissements de crédits » au 07/01/2020

Parmi les montants les plus élevés des rétablissements de crédit pour le programme 224, on relève en 2019 une annulation de dépenses de personnel à hauteur de - 4,6 M€, et un remboursement d'une subvention pour des établissements d'enseignement supérieur du spectacle vivant à hauteur -2,28 M€ dans le cadre de crédits CPER.

1.3.1.3 Les crédits consommés

Vue d'ensemble

Graphique n° 6 : Aperçu général de l'exécution 2018 (CP en M€)



Source : RAP 2018 et Chorus – Cour des comptes

Les crédits consommés en 2019 sont inférieurs aux crédits disponibles à hauteur de -159,86 M€ en AE et de -85,18 M€ en CP (contre respectivement - 95 M€ et - 24,1 M€ en 2018). En revanche ils sont supérieurs de 23,84 M€ en AE et de 17,18 M€ en CP aux crédits votés en LFI (contre -126,57 M€ en AE et -24,1 M€ en CP en 2018), en raison de l'importance des fonds de concours.

Tableau n° 5 : L'exécution des crédits en 2018 et 2019 (AE, M€)

AE en M€	2019				2018
	P175	P131	P224	Total Mission Culture	Total Mission Culture
LFI	1 046,29	782,46	1 268,06	3 096,81	3 102,09
crédits disponibles	1 198,0	802,3	1 280,3	3 280,5	3 070,53
crédits consommés	1 063,07	790,68	1 266,90	3 120,65	2 975,51
LFI-crédits consommés	-16,78	-8,22	+1,16	-23,84	+126,58
crédits disponibles - crédits consommés	134,93	11,62	13,4	159,85	95,02

Source : Chorus MAJ 21 janvier 2020 et RAP 2018

Tableau n° 6 : L'exécution des crédits en 2018 et 2019 (CP, M€)

CP en M€	2019				2018
	P175	P131	P224	Total Mission Culture	Total Mission Culture
LFI	909,61	780,88	1 239,59	2 930,08	2 937,08
crédits disponibles	1008,2	785,7	1 238,5	3 032,5	2 936,20
crédits consommés	946,76	779,46	1 221,04	2 947,26	2 912,99
LFI- crédits consommés	-37,15	+1,42	+18,55	-17,18	+24,09
crédits disponibles - crédits consommés	61,44	6,24	17,46	85,24	+24,09

Source : Chorus MAJ 21 janvier 2020 et RAP 2018

L'année 2018 avait déjà été marquée par une augmentation sensible des crédits consommés tant en AE qu'en CP. L'exécution de 2019 confirme l'évolution à la hausse des crédits consommés en AE (+ 145,14M€) et en CP (+ 34,27M€) qui sont pour la première fois supérieurs aux crédits votés en LFI. On peut noter en effet une tendance

ininterrompue depuis 2015 à la hausse des crédits consommés en AE et CP, qui a fait suite à un mouvement inverse entre 2012 et 2014.

Tableau n° 7 : Évolution des crédits consommés, d'une année sur l'autre, entre 2014 et 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Evolution des AE consommées	-1,94 %	+3,4 %	+5,48 %	+6,52 %	+2,06%	+ 4,88%
Evolution des CP consommés	-2,42 %	+1,82 %	+5,35 %	+3,96 %	+2,1 %	+ 1,18%

Source : Cour des comptes, à partir des données Chorus

1.3.1.4 Les taux d'exécution des programmes de la mission

En 2019, les taux d'exécution, calculés hors AENE et fonds de concours sur les programmes de la mission Culture, par rapport aux crédits disponibles, sont les suivants :

Programmes	Taux de consommation*	
	AE	CP
P 131 <i>Création</i>	98,8%	99,2%
P 175 <i>Patrimoine</i>	99,6%	100%
P 224 <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i> **	100%	99,9%

*Hors AENE et fonds de concours

** Le montant du P224 a été retraité à hauteur de 10M€ correspondant à la mise en réserve bloquée et reportée en 2020 au titre du Pass Culture – Source ministère de la Culture.

« Ce niveau de consommation proche de 100 % après un dégel de plus de 70 % de la réserve de précaution de la mission culture témoigne du bon calibrage des crédits de la mission » estime le ministère de la Culture. « La consommation quasi-totale des crédits ne laisse subsister que des reports marginaux (tous intégralement fléchés) ».

Ces taux de consommation très élevés sont également liés à la structure assez rigide des programmes de la mission marquée par l'importance des subventions pour charges de service public et des dotations en fonds propres, des dépenses d'intervention reconduites chaque année, et d'une gestion de plus en plus fine de la programmation sur le titre 2 du programme 224, estime le ministère.

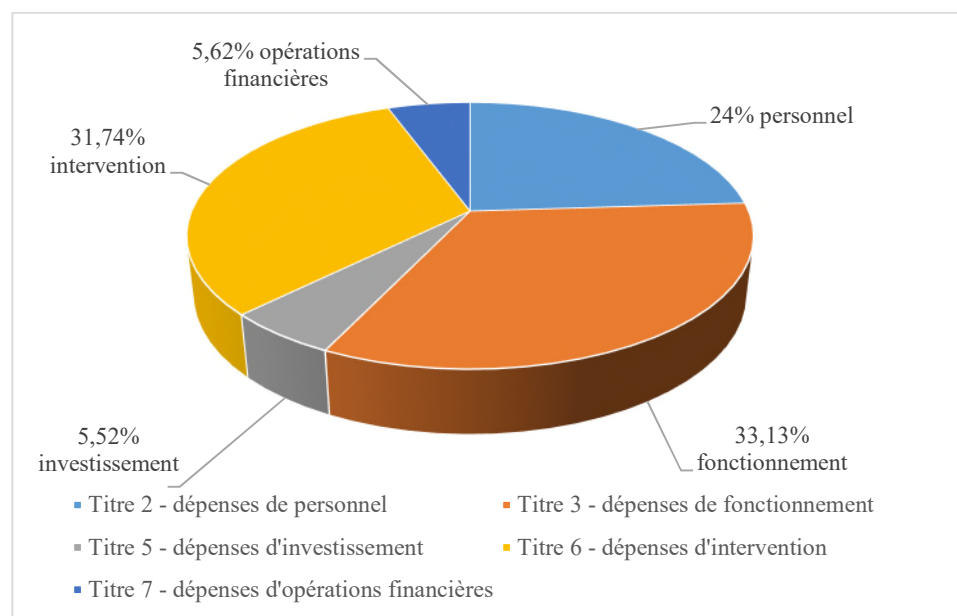
Ce constat de tension budgétaire enjoint le ministère à davantage prioriser ses dépenses dans le cadre des travaux de programmation des années futures.

1.3.2 Les composantes de la dépense

1.3.2.1 Les dépenses de la mission par titres - Vue d'ensemble et évolution depuis 2014

Vue d'ensemble

**Graphique n° 7 : Les dépenses de la mission par titres
(% des CP) en 2019**



Source : ministère de la Culture –retraitement Cour des comptes

Tableau n° 8 : Exécution des crédits de la mission Culture depuis 2014 en AE (y compris fonds de concours)

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var° 2019/2018	var° 2019/2014
Titre 2 - dépenses de personnel	653,06	661,68	668,74	696,77	709	707,33	-0,2%	8,3%
Titre 3 - dépenses de fonctionnement	835,34	888,88	978,76	978,05	981,03	987,75	0,7%	18,2%
Titre 5 - dépenses d'investissement	116,08	137,06	102,16	177,81	139,13	180,98	30,1%	55,9%
Titre 6 - dépenses d'intervention	797,17	762,38	833,66	872,22	933,84	982,03	5,2%	23,2%
Titre 7 - dépenses d'opérations financières	101,28	138,14	146,57	183,17	212,53	262,56	23,5%	159,2%
Total	2 502,93	2 588,14	2 729,89	2 908,02	2 975,53	3 120,65	4,9%	24,7%

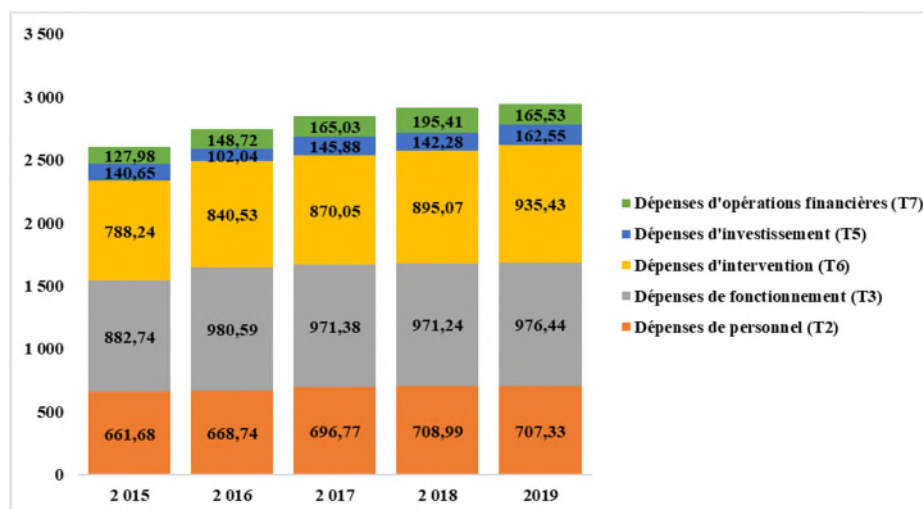
Source : ministère de la Culture

Tableau n° 9 : Exécution des crédits de la mission Culture depuis 2014 en CP (y compris fonds de concours)

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var° 2019/ 2018	var°2019 /2014
Titre 2 - dépenses de personnel	653,06	661,68	668,74	696,77	709,00	707,33	-0,2%	8,3%
Titre 3 - dépenses de fonctionnement	838,82	882,74	980,59	971,38	971,24	976,44	0,5%	16,4%
Titre 5 - dépenses d'investissement	134,39	140,65	102,04	145,88	142,29	162,55	14,2%	21,0%
Titre 6 - dépenses d'intervention	842,54	788,24	840,53	870,05	895,07	935,43	4,5%	11,0%
Titre 7 - dépenses d'opérations financières	86,01	127,98	148,72	165,03	195,41	165,53	-15,3%	92,5%
Total	2 554,82	2 601,29	2 740,62	2 849,11	2913,01	2947,28	1,2%	15,4%

Source : ministère de la Culture

Graphique n° 8 : Les dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€) y compris Fonds de concours



Source : Chorus- Cour des comptes

Les dépenses de personnel (titre 2) qui représentent 24 % des CP de la Mission Culture connaissant une légère baisse de - 0,2% en CP due à un schéma d'emplois favorable aux départs. Cette baisse permet de contenir la progression de l'exécution globale de la Mission en CP à +1,2%, soit une progression moindre que l'année précédente (+ 2,24% entre 2017 et 2018). Depuis 2014 les dépenses de personnel ont progressé de +8,3%. Leur progression est inférieure à celle de l'exécution des crédits de l'ensemble de la mission (+15,4%). Cette progression contenue, comme celle des dépenses d'intervention sur la période 2014-2019 jouent sur la progression globale, au regard des autres titres de dépenses qui ont tendance à augmenter plus rapidement.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) progressent très légèrement en 2019 (+0,5%). Sur la période 2014-2019, elles connaissent une évolution comparable (+16,4%) à celle de la mission.

Après une année de recul les dépenses d'investissement (titre 5) repartent à la hausse très nettement (+14,2% en CP par rapport à 2018).

Leur progression élevée depuis 2014 (+21%) constitue un point de vigilance au regard de la programmation pluriannuelle des travaux à venir.

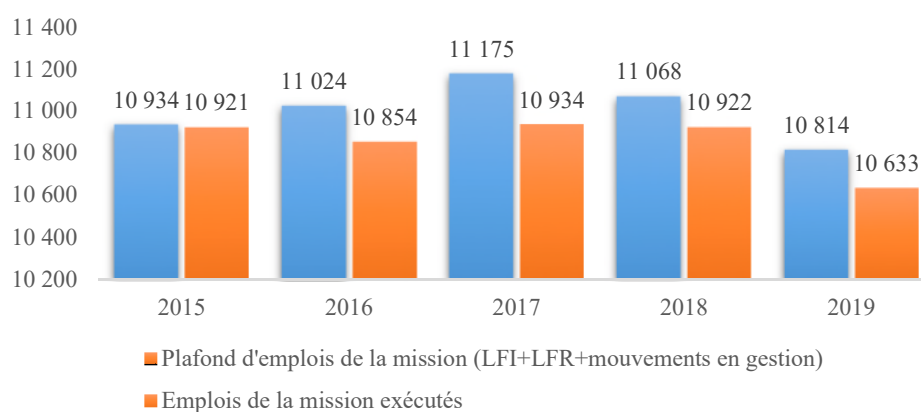
Les dépenses d'intervention (titre 6) progressent de + 4,5% par rapport à 2018 et de 11% par rapport à 2014, ce qui constitue un autre point de vigilance, car elles représentent un levier de régulation plus aisé à mobiliser, dès lors que des reconductions de subventions discrétionnaires ne deviennent pas la règle. **Au regard des perspectives d'investissement du ministère, il convient de réaliser un diagnostic étayé sur ce titre dans le cadre du contrôle interne.**

Enfin les dotations en fonds propres des opérateurs (titre 7- dépenses d'opérations financières) progressent très nettement sur la période 2014-2019). Elles observent un léger tassement de 2018 à 2019 en CP, mais sous l'effet de la programmation pluriannuelle de travaux, de la mise en œuvre des schémas directeurs patrimoniaux, ce titre qui progresse en AE pourrait être de la source de tensions sur l'exécution du budget ministériel à moyen terme.

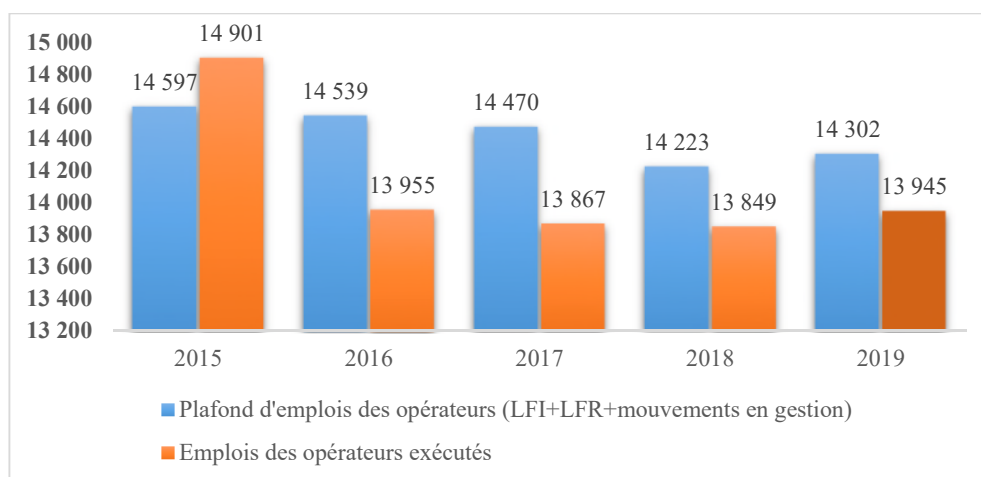
1.3.2.2 Les emplois et les dépenses de personnel

Plafonds d'emplois autorisés et exécutés

L'exercice 2019 n'a été marqué par aucune mesure significative d'externalisation d'emplois. Le plafond d'emplois ministériels de 11 089 ETPT en PLF 2019 a été revu à la baisse à hauteur de 10 670 ETPT par amendement lors du débat parlementaire, en raison des mesures de transfert prévues dans le cadre de délégations de gestion à intervenir au cours de l'exercice 2019 en faveur du Centre des monuments nationaux - l'Établissement Public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV) et de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie seront concernés par ces transferts en 2020 -.

Graphique n° 9 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT)

Source : RAPs et LFI 2019 – retraitement Cour des comptes

Graphique n° 10 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)

Source : ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes²⁵

²⁵ Le plafond des emplois des opérateurs en 2019 exécuté est une donnée issue du projet de RAP 2019, le ministère étant dans l'impossibilité de communiquer ce plafond pendant la phase d'instruction en début d'année.

Tableau n° 10 : Les plafonds d'emplois ministériels et des opérateurs de la mission Culture entre 2015 et 2019 (en ETPT)

	<i>en ETPT</i>	2015		2016		2017		2018		2019
emplois ministériels	plafond d'emplois (LFI)	10 958	10 958	11 041	11 041	11 189	11 189	11 148	11 148	10 670
	Transferts prévus en gestion	-24	-24	-17	-17	-14	-14	-16	-16	144
	Exécution du plafond d'emplois	10 855	10 907	10 821	10 843	10 924	10 934	10 922	10 922	10 633
	<i>Ecart*</i>	79	27	203	181	251	241	210	210	181
		Hors Sauvadet	Sauvadet inclus	Hors Sauvadet	Sauvadet inclus	Hors Sauvadet	Sauvadet inclus	Hors Sauvadet	Sauvadet inclus	Sauvadet inclus
Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs culturels	Plafond d'emplois en LFI	14 597		14 539		14 470		14 223		14 461 porté en LFR à 14 302
	données d'exécution	14 901		13 955		13 867		13 849		13 945 (donnée RAP 2019)

Source : ministère de la Culture – retraitement Cour des Comptes

*Ecart entre plafond et exécution (plafond d'emplois + transferts en gestion - exécution)

Le plafond d'emplois ministériels autorisé par la LFI était de 10 670 ETPT, son exécution est de 10 633 ETPT alors que les effectifs ministériels ont dû intégrer 144 ETPT en raison de transferts en gestion exécutés selon la prévision. Soit un écart total de 181 ETPT entre le plafond et son exécution.

La surconsommation de crédits liée à la prise en charge sur titre 2 des agents lauréats en 2018 des concours « Sauvadet » (équivalents à 76 ETPT titularisés en 2019, dont la nomination est intervenue trop tardivement pour pouvoir être prévue par la LFI 2019) « a été compensée

par des mouvements initiés depuis les programmes qui rémunéraient initialement les agents concernés » précise le ministère.

En 2019 comme en 2017 et 2018, les effectifs ministériels sur le titre T2 sont en diminution, qu’il s’agisse des plafonds autorisés ou des plafonds exécutés et apparaissent ainsi maîtrisés.

Il n’est cependant pas possible pour la Cour d’apprécier le respect du plafond des emplois des opérateurs, cette donnée n’étant pas disponible à cette époque de l’année, en raison, selon les explications fournies par les gestionnaires concernés, de la longueur des décomptes et de leur caractère non automatisé (voir réponse ministérielle dans l’annexe 2).

Cela est d’autant plus dommage que la LFI a opéré une inversion du schéma d’emploi par rapport à la lettre plafond de juillet 2018. La lettre-plafond précisait que le schéma s’établissait « à -160 ETP en 2019, conformément à la LPFP sur l’ensemble des effectifs du ministère (-110) et de ses opérateurs (-50) ». L’inverse a été voté. Il n’est donc pas possible de contrôler si les opérateurs ont bien vu leurs effectifs diminuer de 110 ETP²⁶. A la demande de la Cour, le ministère répond : « Il y a une date réglementaire d’adoption des comptes financiers inscrite dans le décret GBCP. Cette date est fixée au le 13 mars pour l’année 2020. Dès lors, les établissements publics ont programmé leurs conseils d’administration entre le 1^{er} mars et le 13 mars 2020. Nous ne serons donc pas en capacité de fournir ces données pour la fin février 2020 ».

La justification avancée par le ministère manque d’une certaine consistance dans la mesure où le suivi des effectifs, la mesure et responsabilité de gestion, ne sauraient raisonnablement être conditionnés (ni même justifiés) par une date réglementaire et formelle de reddition des comptes financiers.

Il convient de noter cependant, comme le souligne le ministère dans sa réponse à la Cour, les progrès accomplis dans la mise en œuvre du suivi mensuel des effectifs et de la masse salariale relevant du titre 2 (T2), grâce

²⁶ A la lecture du projet de RAP 2019 transmis à la Cour fin avril 2020, il apparaît que le schéma d’emplois est respecté pour les emplois ministériels (-69 ETP) mais ne l’est pas pour les opérateurs culturels (-50 ETP).

au progiciel Renoir RH, qui ouvre la voie à un pilotage par le plafond d'emploi et non plus par le seul schéma d'emploi.

Le ministère précise les efforts de suivi consolidé des titres T2-T3 : « intégration des éléments RH dans la commande dite « triennale » de la préparation des PLF ; (...) chantier d'uniformisation des bilans sociaux des différents opérateurs et d'intégration de tout ou partie des données recueillies dans le bilan social du ministère ». Il ajoute cependant que « la consolidation automatique de ces différentes données apparaît difficile ».

Concernant les emplois et la masse salariale sur Titre 3, le ministère rappelle l'autonomie des établissements qui se sont dotés de « **systèmes d'information, adaptés à leur activité, lesquels n'ont pas vocation à être interopérables** » sur le volet RH, position qui apparaît d'autant plus critiquable, que le ministère est engagé dans un processus de transformation structurelle de délégation de gestion des crédits de personnel et des emplois à ses opérateurs. La surveillance de la progression de la masse salariale globale et des effectifs relève bien de la tutelle ministérielle, qui doit s'employer à une remontée fiable et continue des données.

Recommandation n°2 (*ministère de la Culture*) : Développer au niveau du Secrétariat général et à son bénéfice, les outils de suivi des effectifs et de la masse salariale des opérateurs permettant d'en assurer un pilotage documenté et régulier.²⁷

Une gestion du schéma d'emplois ministériels qualifiée cependant de malthusienne

La méthode de pilotage utilisée jusqu'à 2019, estime le ministère, a cependant eu un effet « malthusien » sur le plafond car elle contingentait les entrées ayant un impact sur le schéma d'emplois²⁸, tendant à retarder les recrutements pouvant le dégrader. « Une reprogrammation d'envergure

²⁷ Les projets de recommandations 2 et 3 font partie des 50 recommandations du référé du Premier président n°2017-2207 du 19 juillet relatif aux notes d'exécution budgétaire

²⁸ Le schéma d'emplois permet de suivre l'évolution des ETP tandis que le plafond d'emplois porte sur les ETPT

n'est fonctionnellement pas possible avant septembre. Il en résulte une sous-exécution chronique du plafond et une sur-exécution presque systématique des suppressions » estime le ministère.

Les sorties ont été plus importantes en 2019 que prévues, 884 au lieu des 813 ETP programmés. Les mouvements dans les écoles d'architecture en particulier n'ont été connus que tardivement en novembre, des recrutements supplémentaires ont été freinés, ce qui explique la sur-exécution du plafond.

Le ministère de la Culture souhaite réformer en conséquence « son mode de pilotage en 2020 pour mettre un terme au contingentement des entrées ayant un impact sur le plafond pour ne plus piloter que par le plafond lui-même ».

Tableau n° 11 : Evolution du schéma d'emplois depuis 2015

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Sorties totales	845	763	790	851,4	813	883,6
dont sorties pour retraite	313	340	307,5	339,9	342	351,6
Entrées	795	767	793	740,9	763	820,4
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	-50	4	3	-110,5	-50	-63,2²⁹

Source : ministère de la Culture.

Les délais de recrutement élevés de la part des services ministériels expliquent également la sous-exécution du plafond des ETPT, le mois moyen d'entrée dans l'emploi correspond à septembre, alors que l'objectif ministériel serait de le ramener à juin. L'attractivité du ministère pourrait aussi être en cause selon le Service des Ressources Humaines, en raison d'un niveau de primes faible au regard des autres ministères.

En 2019, le nombre de sorties selon le projet de RAP 2019 excède ainsi de 69 ETP le nombre d'entrées dans les effectifs ministériels, valorisés à – 100 ETPT. La répartition des soldes nets par filière n'a cependant pas été exécutée selon la prévision. Alors que la filière

²⁹ Le projet de RAP 2019 communiqué à la Cour fin avril 2020 fait apparaître un solde négatif du schéma d'emplois de – 69 ETP.

administrative devait concentrer le solde prévu en LFI de – 50 ETP, le solde négatif de – 69 ETP se répartit principalement entre la filière technique (- 3 ETP), la filière de surveillance (-24 ETP) et la filière scientifique (-30 ETP), la filière administrative ne contribuant qu'à hauteur de -11 ETP à ce solde³⁰.

Ce constat rejoint le précédent d'une exécution du plafond et du schéma d'emplois perfectible. Beaucoup des emplois contractuels étant concentrés sur la filière administrative, cette répartition traduit un effet retard pris sur les autres filières à recruter de nouveaux titulaires et une compensation au contraire de fin d'année par le recrutement de contractuels sur des emplois administratifs.

La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

Les crédits du titre 2 votés en LFI 2019 s'élèvent à **495,12 M€** en AE=CP hors CAS pensions et à **703,90 M€** en AE=CP CAS pensions compris. Les crédits ouverts sur le titre 2 du programme 224 s'élèvent à **498,70 M€** en AE=CP hors CAS pensions et à **708,48 M€** en AE=CP, CAS pensions compris, après prise en compte des différents mouvements détaillés dans le tableau présenté en annexe n°6.

L'exécution 2019 s'est élevée sur le titre T2 du P224 à **499,22 M€** hors CAS et à **707,33 M€** CAS Pensions compris en AE=CP. Le plafond du T2 n'a été respecté qu'au prix d'une fongibilité CAS/hors CAS. En 2018, notait déjà la Direction du budget, le ministère de la Culture était le seul ministère à avoir couvert ainsi la progression du hors CAS, rendue possible par un schéma d'emplois favorable.

On peut noter un écart élevé entre la prévision et l'exécution sur le T2 hors CAS. Plusieurs facteurs concourent à cette sous-estimation de 4,10 M€ :

- Des mesures de transfert et de périmètres qui ont été exécutées tardivement en 2018/2019 (-6,55 M€ au lieu de -12 M€)

³⁰ Ces données proviennent du projet de RAP 2019 et ont été sensiblement modifiées par rapport aux informations transmises par le ministère en début d'année 2020 (-69 ETP au lieu de -63,2 ETP).

- Partiellement compensées cependant par l'effet réducteur du schéma d'emplois 2019 supérieur à la prévision (-4,68 M€ au lieu de -3,87 M€)
- Un CET plus coûteux (+ 2,11M€ au lieu de 1,4M€)
- Un GVT plus élevé que prévu (5,02 M€ au lieu de 4,2 M€), mais des prestations sociales et autres allocations diverses moins élevées (- 0,18 M€ au lieu de 0,52 M€)³¹.

La prédictibilité demeure un exercice délicat pour le ministère, en raison de mécanismes complexes de transferts entre emplois ministériels et des opérateurs (ainsi le rétro-transfert en 2019 déjà évoqué et rendu nécessaire par un retard de deux mois dans la délégation de gestion de personnels ministériels au CMN).

Les **mesures catégorielles (statutaires ou indemnitaires)** **représentent 6,525 M€** soit **+ 1,31%** du total des crédits exécutés du T2 hors CAS (voir annexe 7).

De plus aucun repyramidage significatif n'a eu lieu, le ministère est resté sur les *ratios* promus/promouvables arrêtés avec la direction du budget et la direction générale de l'administration.

1.3.2.3 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Les dépenses de catégories 31 correspondent à toutes les dépenses de fonctionnement **autres que les dépenses de personnel**. Les dépenses de catégorie 32 correspondent aux subventions pour charges de service public. Sont examinées ici les dépenses de catégorie 31.

Tableau n° 12 : Evolution des dépenses de fonctionnement entre 2015 et 2019 (cat.31) en CP et en M€

	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
Dépenses à périmètre courant	138,44	145,77	145,9	122,44	146,75	102,93	130,46
Dépenses à périmètre constant hors loyers budgétaires	119,68	126,92	127,01	102,22	127,61	102,93	130,46
Loyers budgétaires	18,72	18,85	18,89	20,22	19,14	-	-

Source : ministère de la Culture

³¹ Données projet de RAP 2019 avril 2020

Les crédits de fonctionnement du ministère observent une baisse de leur consommation, cependant supérieure de 27,5 M€ à la prévision en LFI. La différence entre la prévision et l'exécution était également importante en 2018 et s'élevait à plus de 24 M€. Pour mémoire, l'écart entre exécution et prévision était de + 9,6 M€ en 2015, + 14,4 M€ en 2016 et + 25,4M€ en 2017, **ce qui confirme le constat déjà posé lors des précédentes NEB d'une sous-budgétisation.**

La baisse constatée tient à la **suppression des loyers budgétaires** à partir du PLF 2019 dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État.

Le ministère évoque une politique volontariste de réduction de ses dépenses de fonctionnement. Le regroupement des services d'administration centrale sur trois sites domaniaux au lieu de sept actuellement à l'horizon 2023, dans le cadre du « projet Camus » devrait occasionner 4 M€ d'économies à terme. Le ministère a professionnalisé ses achats grâce à un plan d'actions développé en 2017 en coopération avec le SGMAP³² et la DAE³³ : seuls 10% des marchés passés en 2019 n'avaient pas été programmés, soit qu'ils correspondent à des besoins nouveaux soit qu'il y ait eu défaut de programmation. Le ministère a également adhéré aux marchés interministériels.

Le contrôle de gestion semble cependant perfectible sur un certain nombre de postes de dépenses : ainsi le parc des véhicules des 12 musées nationaux, de 5 autres musées et de 9 autres Services à Compétence Nationale (Archives, Mobilier national...) n'est pas connu alors qu'il est financé par les crédits de fonctionnement ministériels.

1.3.2.4 Les dépenses d'intervention (titre 6)

Les dépenses d'intervention ont progressé de 4,5% de 2018 à 2019. Cette augmentation sensible provient essentiellement du programme 224 et au sein de celui-ci, de deux actions n°2 « soutien à la démocratisation artistique et culturelle » qui finance des programmes éducatifs et d'accès la culture et n° 8 « soutien à l'emploi dans le secteur culturel » qui finançait les crédits FONPEPS et la compensation de la hausse de la CSG pour les

³² SGMAP : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

³³ DAE : Direction des Achats de l'État

artistes auteurs jusqu'à 2019 (cette action sera portée par le programme 131 en 2020).

Sur la période 2014/2019, les dépenses d'intervention augmentent de 11% : en effet après une période de baisse en 2013-2015 afin de respecter la trajectoire de réduction des dépenses publiques, ces dépenses augmentent à nouveau de près de 150 Millions entre 2015 et 2019. Pour le programme 224, la progression est de +62,1% et provient pour l'essentiel de l'action 2 « Soutien à la démocratisation artistique et culturelle » dont les crédits alloués ont augmenté de 103,54 M€ entre la LFI 2015 et la LFI 2019 (pour plus de détails cf. annexe n°8).

Tableau n° 13 : Evolution des dépenses d'intervention à périmètre constant entre 2009 et 2019, en CP

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var° 2019/2018	Var° 2019/2014
Programme 175	210,8	181,3	221,3	226,1	219,4	220,1	0,3%	4,4%
Programme 131	465,1	433,2	426,5	440,2	440,2	445,3	1,2%	-4,3%
Programme 224	166,6	173,6	192,7	203,7	235,5	270,0	14,6%	+62,1%
Mission Culture	842,5	788,2	840,5	870,0	895,1	935,4	4,5%	11,0%

Source : ministère de la Culture.

Selon le ministère « ces dépenses sont primordiales et apparaissent particulièrement contraintes : elles ont vocation à assurer un maillage culturel optimal du territoire, pour garantir l'accès de tous à la culture et soutenir la diversité de la création et le renouvellement des talents. Les dépenses d'intervention du ministère jouent également un rôle économique déterminant, en soutenant des acteurs diversifiés au sein de secteurs à la structure économique particulière (faibles économies d'échelle, coûts fixes prépondérants, économie dite « prototypique ») mais qui sont pour autant facteurs de croissance et d'emploi. C'est pour l'ensemble de ces raisons qu'il n'a pas été envisagé de réaliser des économies sur ces dépenses ».

Tableau n° 14 : Composantes des dépenses d'intervention (CP en M€)

Catégorie	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses de guichet	30,14	0,00	35,68	25,65	35,55
Dépenses discrétionnaires	758,10	840,53	834,37	869,43	899,88
Total des dépenses d'intervention	788,24	840,53	870,05	895,07	935,43

Source : ministère de la Culture

On note cependant que l'essentiel de ces dépenses tous programmes confondus, ont un caractère discrétionnaire, cette catégorie de dépenses a progressé de 142 M€ depuis 2015. Dans le même temps, les dépenses de guichet qui ont un caractère obligatoire ne progressaient que de 5M€ : bourses pour les étudiants de l'enseignement supérieur artistique, compensation de l'augmentation de la CSG (18M€) et crédits FONPEPS (12M€). Pour plus de détail cf. annexe n°9.

1.3.2.5 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières apparaissent sous-budgétisées

Les investissements conduits par le ministère et ses opérateurs peuvent être portés par des crédits de titre 5, mais également par des crédits de titre 6 (dépenses d'intervention en investissement, comme ce fut le cas pour le chantier de la Philharmonie) et, surtout, par des crédits de titre 7 (subventions d'investissement sous forme de dotations en fonds propres).

Pour la cinquième année consécutive, **la Cour attire l'attention sur le redémarrage de la politique d'investissements** du ministère de la Culture lié à la conclusion de schémas directeurs patrimoniaux qui précèdent des grands travaux d'aménagement coûteux, en parallèle de nécessaires travaux d'entretien/rénovation des équipements existants.

En 2018, **l'exécution des opérations d'investissement (titres 5 et 7 confondus) de la mission Culture s'est élevée à 443,54 M€ en AE et 328,08 M€ en CP³⁴**. La progression des autorisations d'engagements entre 2018 et 2019 est particulièrement élevée : + 92,08M€ Le détail par programme figure dans le tableau ci-dessous (données issues de la restitution CHORUS INF-BUD 40).

³⁴ Contre 351,46 M€ en AE et 337,49 M€ en CP en 2018.

Tableau n° 15 : Exécution 2019 des opérations d'investissement

Programme/titre	AE en M€		CP en M€	
P 131 - titre 5	8,46		3,96	
P131 - titre 7	41,83		37,02	
Total P-131	50,29		40,99	
P175 - titre 5	129,08		148,95	
P175 - titre 7	212,91		113,29	
Total P-175	341,98		262,24	
P 224 - titre 5	43,45		9,63	
P224 - titre 7	7,82		15,22	
Total P-224	51,27		24,85	
<i>Rappel LFI +FDC/ADP</i>	<i>394,92</i>		<i>258,61</i>	
Total mission Culture	443,54		328,07	
Dont T5				
<i>Rappel LFI</i>	<i>229,62</i>		<i>151,81</i>	
<i>Total LFI + FDC/ADP</i>	<i>242,57</i>	180,99	<i>167,26</i>	162,54
Dont T7	<i>152,35</i>	262,69	<i>91,35</i>	165,58

Source : ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes

Comme en 2018, et dans des proportions encore plus élevées, la répartition entre Titre 5 et Titre 7 n'a pas été respectée. L'exécution en crédits de paiements du titre 7 excédait de 57,5 M€ en AE et de 42 M€ en CP les crédits votés en LFI³⁵ en 2018, elle excède la budgétisation de 110,3 M€ en AE et de 74,23 M€ en CP en 2019.

³⁵ RAP 2018

Le Rapport annuel de performance 2018 estime que la sous-consommation du titre 5 « s'explique par l'exécution en titre 7 (dotations en fonds propres) de la quasi-totalité des crédits budgétés en titre 5 (...). En début d'année, les opérations immobilières sont budgétées en titre 5 avant de savoir si la maîtrise d'œuvre sera assurée par les opérateurs, ou par l'État/OPPIC. »

Ce changement de titres en AE/CP pourrait traduire des hésitations particulièrement longues sur la maîtrise d'ouvrage pour les nouveaux projets et des arbitrages moins favorables à l'OPPIC dans les années récentes.

Cette explication ne convainc cependant pas en raison du caractère pluriannuel des schémas directeurs et autres grands travaux. L'attribution d'une maîtrise d'ouvrage est décidée au moment de la programmation.

Nonobstant la fongibilité des crédits qui autorise ces changements de titres, ce constat traduit surtout un certain flou de la programmation confirmé par des évolutions des plans de financement d'une année sur l'autre et une situation de sous-budgétisation récurrente des opérations d'investissement (entendu au sens large), que les fonds de concours rattachés en cours d'exercice aux crédits votés en LFI ne font qu'atténuer.

Le total de l'exécution des titres 5 et 7 excède de 48,65 M€ le total des AE votés + fonds de concours et de 69,46 M€ le total des CP votés en LFI+ FDC.

Cette sous-budgétisation des opérations d'investissement est ainsi financée grâce à une relative surbudgétisation des autres titres notamment le titre 6 (dépenses d'intervention).

Des évolutions de plans de financement préoccupantes

Le tableau ci-dessous recense en détail les opérations d'investissement des programmes 175, 131 et 224 et 186 (en M€) pour lesquelles le coût global est au moins égal à 20 M€ (hors monuments historiques).

Parmi les 13 opérations d'investissement de plus de 20 M€ débutées entre 2011 et 2018, seule la construction d'un nouveau bâtiment pour l'École Nationale de la Photographie d'Arles connaît une exécution achevée en 2019. Le projet de traitement des façades du Centre National

de la Danse a été décalé dans le temps. Sept de ces opérations devraient pourtant voir leur exécution achevée avant 2023. Ce calendrier est porteur d'un risque de soutenabilité élevé dans les prochaines années. Les crédits de paiement restant à mobiliser représentent en effet près de la moitié des montants prévus par le Ministère de la Culture au moment des programmations (365,5 M€ sur 723 M€) qui se sont échelonnés de 2003, pour le schéma directeur immobilier de Versailles à 2018, pour le projet de Villers-Cotterêts. Il est probable que ce calendrier ne puisse être tenu dans le cadre pluriannuel avancé.

Plusieurs grandes opérations n'ont pas à ce jour de plan de financement arrêté : c'est le cas par exemple du schéma directeur du CNAC-Georges Pompidou (non figuré dans le tableau car seule la rénovation de la chenille a été exécutée en AE=CP à hauteur de 19 M€) qui vient s'ajouter à la liste programmée des grands travaux. C'est également le cas des travaux de sécurisation et de rénovation de la Cathédrale Notre-Dame de Paris, plus logiquement.

Il est possible également de s'interroger sur l'estimation du coût complet de certaines grandes opérations. A titre d'exemple, la création de la Cité du Théâtre sur le site des Ateliers Berthier, un projet lié à la relocalisation de services de l'Opéra national de Paris actuellement hébergés dans les Ateliers grâce à l'opération « Aménagements délaissés Bastille »³⁶ comporte une incertitude sur la prise en charge du coût du foncier non compris dans la programmation, qui doit encore fait l'objet d'une négociation avec la ville de Paris.

Pèse enfin sur la programmation pluriannuelle, la capacité de réunir les cofinancements tels que prévus à l'origine des projets (mécénat, emprunt bancaire, Programmes d'investissement d'avenir...).

Il n'apparaît pas réaliste que les différents chantiers puissent être achevés aux dates indiquées dans les schémas directeurs, au regard de l'ancienneté de certains projets, de la consommation annuelle des CP en 2019 (77M€), du total restant à verser (365,5M€) et de l'ampleur des cofinancements attendus.

³⁶L'opération comprend l'aménagement de la salle modulable de l'Opéra Bastille et construction d'un bâtiment dédié aux fonctions logistiques sur le terrain des délaissés. Voir annexe n°10 pour une description plus complète.

Tableau n° 16 : Programmation des grands travaux (>20M€) (HT)

Opérations	Prog.	début	fin	Coût global en M€	Coût MC (hors EP)	Exécuté avant 2019		Exécuté 2019		Crédits restant à mobiliser après 2019	
						AE	CP	AE	CP	AE	CP
Restauration et aménagement de Villers-Cotterêts	175	2018	2022	110,00	55,00	3,80	3,80	51,20	17,00		34,20
Schéma directeur Quadrilatère des Archives (phase 0 et 1)	175	2016	2023	34,90	34,90	14,02	5,41		3,81	20,88	25,67
Schéma directeur immobilier Versailles (phase 2)	175	2003	2026	192,00	140,45	96,87	57,98	15,00	11,00	28,58	71,47
Schéma directeur de rénovation Fontainebleau (Phase 1 & 2)	175	2014	2026	101,70	101,70	34,05	32,13	10,29	9,32	57,36	60,25
Schéma directeur de rénovation et d'aménagement du Grand-Palais (dont phase 0)	186/ 175	2014	2024	492,01	123,00	70,20	62,35	50,80	10,59	2,00	50,06
Construction achevée d'un bâtiment pour l'ENS de la Photographie dans la ZAC des Ateliers à Arles	224	2014	2019	21,75	16,00	16,00	15,60	0,00	0,40	0,00	0,00
Réhabilitation et extension de l'école ENSA Toulouse	224	2015	2025	26,03	10,61					10,61	10,61
Relocalisation ENSA-Marseille dans l'Institut méditerranéen de la ville et des territoires	224	2015	2022	51,90	28,32	25,00	13,31	3,32	5,58	0,00	9,43
Rénovation façades CNSMD Paris	224	2011	2022	22,00	20,84	20,84	12,84		7,70		0,30
Installation du CNAP à Pantin	131	2017	2022	61,85	53,07	46,50	15,95	5,07	2,72	1,50	34,40
Reconversion des ateliers Berthier en cité du théâtre	131	2017	2023	86,00	70,00	46,50	15,95	4,66	4,66	18,84	49,39
Aménagement délaissés Bastille	131	2017	2022	59,00	49,00	35,00	25,00	5,00	5,00		
Traitement des façades CND*	131	2017	2019	20,00	20,00	2	0,25			18	19,75
Total				1279,14	722,89	410,78	260,57	145,34	77,79	157,78	365,53

Source : ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes

La construction d'un nouveau bâtiment pour l'École nationale supérieure de la photographie était estimée à 15 M€³⁷ à l'automne 2013 ou à « 11M€ HT cofinancés par l'État et les collectivités territoriales » en juin 2014³⁸. Il a été achevé au coût global de 21,75 M€ dont 16 M€ pour le ministère de la Culture.

La Cour ne peut que formuler à nouveau la même recommandation que les années passées.

Recommandation n°3 : (ministère de la Culture) : Programmer les grands travaux à venir de façon réaliste, sur la base de plans de financements propres à garantir la sincérité de la budgétisation des dépenses d'investissement.

1.3.2.6 Les intérêts moratoires en baisse

L'exécution 2019 fait apparaître un net recul des intérêts moratoires ; cet enjeu déjà marginal les années passées l'est encore plus. Le total des intérêts moratoires s'élève à 179 098 € en CP, il est concentré essentiellement sur le P. 175 (149 171 € en CP). Depuis 2015, le montant des intérêts moratoires a diminué de 98 994€ en CP, une évolution très favorable qui tient au rythme mensuel de validation des demandes de paiement.

³⁷ « Le plan de financement associe l'État pour 15 M€ dont 12 sur le triennal en cours et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur sollicitée à hauteur de 4 M€ » (*extrait du PAP PLF 2014*)

³⁸ Communiqué de presse du Ministère de la Culture et de la Communication du 20 Juin 2014.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Incidences de l'exécution de 2019 sur l'exercice 2020

1.4.1.1 Les dépenses anticipées

Programme 224

Aucune dépense 2019 n'a été anticipée en 2018 sur le programme 224.

En fin de gestion 2019, les disponibilités budgétaires rendues possibles à partir des retards et décalages de certaines opérations en régions au titre du CPER ou encore des AE pour le FONPEPS ont permis de financer certaines opérations et notamment 9 000 000 € en AE = CP pour les bourses sur critères sociaux correspondant au versement de trois trimestres en anticipation, conformément à la convention de mandat de gestion entre le ministère de la Culture et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Programme 131 et programme 175

Aucune dépense 2019 n'a été anticipée en 2018 sur les programmes 131 et 175. Aucune dépense 2020 n'a été anticipée et financée en 2019 sur ces programmes.

1.4.1.2 Les charges à payer tendent à baisser depuis 2014

Les charges à payer (CAP)³⁹ de la mission Culture correspondent aux futures dépenses dont le service fait a été constaté au 31/12/2019 mais

³⁹ Le ministère précise que « les CAP automatiques sont les charges à payer correspondant à des « services faits » mais non payés, tels qu'ils apparaissent et sont recensés automatiquement dans Chorus au 31/12/2019. Au début du mois de janvier, l'AIFE diffuse une restitution de l'ensemble de ces charges à payer, auxquelles s'ajoutent également les montants facturés, soit les demandes de paiement validées en 2019, mais dont le paiement sera assuré par des CP de l'année 2020.

La somme de ces CAP automatiques et montants facturés donne un montant « brut », restitué automatiquement, de dépenses obligatoires pour l'année 2020. Cependant, à ce total doit être soustrait un certain nombre d'opérations comptabilisées à tort comme

pour lesquelles la demande de paiement n'a pas été comptabilisée par le comptable à cette même date et qui doivent donc être payées sur l'exercice 2020. Fin 2019 les charges à payer s'établissent à 13,67 M€, en recul de 2,06 M€ par rapport à l'exercice 2018.

**Tableau n° 17 : Les charges à payer en fin d'exercice de 2012 à 2018
(en M€)**

Source : montants des dépenses obligatoires transmis par l'AIFE	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019
Programme 175	37,706	17,06	17,1	11,69	14,46	10,93	12,07	11,40
Programme 131	1,616	2,320	9,65	0,8	3,4	0,92	0,48	0,19
Programme 224	4,784	1,76	2,46	12,09	2,86	1,03	3,18	2,08
Mission Culture	44,107	21,03	29,21	24,58	20,72	12,88	15,73	13,67
Central	6,982	4,21	16,56	15,36	9,29	2,61	4,63	3,50
Déconcentré	37,124	16,81	12,65	9,22	12,67	10,27	11,1	10,16

Source : Montant des dépenses obligatoires retraitées par le ministère de la Culture

des dépenses obligatoires par l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE) car, si elles ont bien été enregistrées en 2019, elles ne seront pas nécessairement payées en totalité ou même en partie en 2020. C'est le cas notamment des dotations en fonds propre des opérateurs, comptabilisées, à la demande de la DGFIP comme des charges à payer automatiques, alors qu'il s'agit en réalité de restes à payer. Ce travail de retraitement est mené chaque année dans le cadre de la programmation initiale en lien avec les services du contrôleur ministériel ainsi que ceux des directions générales du ministère afin de garantir une estimation la plus fine possible des dépenses qui seront réellement obligatoires lors de l'année 2020 ».

Depuis 2014, la gestion de l'administration centrale tend à faire diminuer nettement les charges à payer qui grèvent les crédits disponibles de l'exercice suivant (le montant a été divisé par 5 entre 2014 et 2019). Cette même tendance de bonne gestion peut être observée pour les crédits déconcentrés, toutefois dans une moindre mesure (-20% entre 2014 et 2019).

1.4.1.3 Les restes à payer (RAP) progressent nettement depuis 2016

Tableau n° 18 : Evolution des Restes à payer en fin d'exercice de 2012 à 2018 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Programme 175	648,45	591,46	576,8	571,14	584,9	638,75	636,28	752,52
Programme 131	142,84	111,95	79,23	61,15	55,8	52,09	106,58	117,75
Programme 224	101,89	72,08	62,75	73,08	54,13	59,47	65,57	111,25
Mission Culture	893,18	775,49	718,78	705,37	694,83	750,31	808,43	981,52

Source : ministère de la Culture - restitution Chorus INF-BUD-42 "État des restes à payer (06/01/2020) "

Fin 2019, les restes à payer (RAP)⁴⁰ qui correspondent au solde des engagements (AE) n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiements (CP) au 31 décembre, sont estimés à 981,52 M€ **soit une progression de 21,4% en un an.**

Depuis 2017, après une phase de baisse de 2011 à 2016, on observe une hausse de cet agrégat qui traduit la reprise des grands chantiers culturels. Ces restes à payer sont constitués en effet pour leur grande majorité des crédits du **Programme 175-Patrimoines** qui ne représentent jamais moins de 72% du total annuel depuis 2012 (76,67% en 2019).

⁴⁰ « Les restes à payer correspondent à la différence entre, d'une part, les engagements juridiques réalisés et matérialisés par une consommation d'autorisations d'engagement et, d'autre part, les paiements opérés qui se sont traduits par une consommation de crédits de paiement » (circulaire Direction du Budget pour la préparation du PLF 2021)

Pour le P-175, le Projet de Loi de finances 2020 propose une prévision identique à celle de 2019 de la part des CP demandés au titre d'autorisations d'engagement antérieures sur le total des CP 2020, soit 23%, ce qui représente cependant une progression de 207,3 M€ à 224,7 M€.

En parallèle, le PLF 2020 propose une clé d'ouverture des crédits de paiements 2020 sur AE nouvelles en 2020 plus élevée sur ce programme de 77% au lieu de 66,9% en 2019. On peut s'interroger sur la pertinence du ces deux demandes conjointes.

Le rythme de consommation réelle des CP est pourtant beaucoup plus lent puisque les RAP 2019 représentent 74,63% des crédits disponibles pour le programme 175 en 2019 (752,52 M€ sur 1008,2 M€ en CP). Là où il est prévu que les crédits de paiements restants des années antérieures soient consommés au mieux en 4 ans⁴¹, le PLF demande un niveau de couverture des AE par des CP beaucoup plus élevé pour l'année en cours. Ce constat vaut également dans une moindre mesure pour les deux autres programmes (voir plus bas).

La projection de consommation de CP sur AE antérieures à 2020 porte sur des objets très semblables à ceux de 2019 :

- Les opérations menées en DRAC au bénéfice des monuments historiques, des musées territoriaux ou du patrimoine archivistique et archéologique (151,93 M€ soit 68% des 224,7 M€)
- Des crédits centraux alloués à la restauration des monuments historiques, à des grands projets (site Richelieu, site des Archives nationales de Paris) et au bail pour le gardiennage des biens culturels (50,21 M€ soit 22%)
- Des contributions aux schémas directeurs de Versailles, du Grand-Palais, de Fontainebleau et aux investissements pour la rénovation de la chenille du Centre National d'Art et de Culture-Georges Pompidou (22,52 M€ soit 10%)

Dans sa réponse, « le ministère de la Culture souscrit à la recommandation de la Cour mais souhaite néanmoins valoriser les efforts

⁴¹ Le PLF 2020 reporte plus de 45% de la consommation des RAP de crédits de paiement votés avant 2020 à au-delà de 2022.

déjà engagés en vue d'améliorer le suivi des autorisations d'engagement des années antérieures et des prévisions de consommation de crédits de paiement ». Il présente à la suite les efforts réalisés :

- Suivi des AE et des Restes à payer à un niveau infra-annuel en lien avec les services du CBCM et suivi annuel dans le cadre de l'élaboration du Rapport annuel de performance.
- Suivi des dépenses d'investissement par les Commissions ministérielles des projets immobiliers (CMPI) : échéanciers, projections pluriannuelles actualisées.
- Suivi perfectionné chaque année des tranches fonctionnelles des grands travaux et des échéanciers qui sont examinées systématiquement dans le cadre des reports d'autorisation d'engagement affectées non engagées (AENE), soumis à l'accord du CBCM et de la Direction du Budget.

Le ministère convient enfin qu'une « refonte de la doctrine, cohérente avec les instructions de la Direction du Budget est en cours de finalisation et permettra de rationaliser le stock de tranches fonctionnelles (TF) mais également d'en améliorer le suivi et la gestion via l'édiction de règles claires et uniformes pour l'ensemble du périmètre ministériel ». (...) « Un document ministériel de référence est en cours d'élaboration et devra permettre d'harmoniser les modalités de recours aux TF au sein du ministère et ainsi de rendre plus aisé le suivi. La question relative au suivi pluriannuel des engagements, des paiements et des tranches fonctionnelles est par ailleurs à l'étude dans le cadre d'une réflexion portant sur l'outillage numérique de son processus de programmation des crédits. L'objectif est in fine d'en renforcer le suivi pluriannuel ».

Recommandation n° 4 (ministère de la Culture) : Procéder à une revue systématique des autorisations d'engagement des années antérieures et gérer plus précisément les prévisions de consommation de crédits de paiement par des échéanciers de tranches fonctionnelles consolidés sur l'ensemble des travaux de chaque programme. (Recommandation nouvelle)

Les **RAP du programme 131 Création** se sont stabilisés à un niveau élevé depuis 2018 après une phase de recul pendant les années 2014

à 2017. Ils s'élèvent à 117,75 M€ soit 12% du total des RAP de la mission (au lieu de 13,8% en 2018). Ce montant est imputable à la reprise des travaux d'investissement.

Pour ce P-131, le PLF 2020 demande une part des CP 2020 au titre d'autorisations d'engagement antérieures de 5,27% au lieu de 5,57%, en légère diminution de 44,3 M€ à 43,1 M€ par rapport au PAP 2019.

Là encore, on peut observer une demande de CP 2020 sur AE nouvelles très élevée (91,6%) alors que les RAP ne s'épuisent que progressivement. Le PLF 2020 prévoit en effet que 16,9% des RAP 2019 soient consommés au-delà de 2022.

Le constat est cependant moins patent pour ce programme. La réalisation de grands travaux coûteux peut correspondre à un cycle susceptible de s'épuiser dans les années prochaines, ce qui conduirait à des consommations plus rapides des CP annuelles.

La projection de consommation de CP sur AE antérieures à 2020 porte sur des objets très semblables à ceux de 2019 : grands travaux du programme (relogement des réserves du Centre National des Arts Plastiques et du Mobilier national à Pantin, projet de Cité du Théâtre, travaux de réfection des façades du Centre National de la Danse et opérations d'investissement sur crédits centraux du Mobilier National).

Elle est cependant en légère baisse en raison de la progression en 2019 des CP consommés sur AE antérieures dans le cadre des CPER (solde de la génération 2007-2014 et montée en puissance de la consommation du CPER 2015-2020)⁴².

Les RAP du programme 224—*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* enregistrent une très nette augmentation (+ 69,7% soit + 45,68 M€) pour s'établir à 111,25 M€.

Pour le P-224, le PLF 2020 prévoit une consommation de CP au titre d'engagements antérieurs de 6,4 % des CP demandés pour 2020, soit 32,55 M€. En 2019, le montant de CP demandé était de 43,47 M€. Le PLF précise que cette demande permet la poursuite de grandes opérations

⁴² Au titre du solde du CPER 2007-2014, l'année 2019 a permis de financer la poursuite de la rénovation du théâtre de Beauvais et du projet de Scène de Musique Actuelle La Vapeur à Dijon (2 opérations qui devraient être soldées en 2020) et dans le domaine des arts visuels d'achever les travaux de la friche Transpalette à Bourges.

d'investissement lancées par le programme en 2017 et 2018 (École d'architecture de Marseille et de Toulouse, École d'art de Toulon Chalucet, solde de la subvention d'investissement de l'École des Beaux-Arts de Nantes) ainsi que les opérations d'investissement du CPER 2015-2020.

Là encore, en parallèle, la part des CP demandées sur des autorisations d'engagement nouvelles est élevée (92,6%) au regard du montant des Restes à Payer des années antérieures qui représentent en fin d'année 2019 21,4% des AE nouvelles. Mais cette clé d'ouverture élevée se comprend davantage au regard de la nature des dépenses exposées par le P-224.

Entre 2013 et 2016, les NEB relevaient un mouvement de diminution des RAP liée à la réduction des dépenses d'investissement. L'année 2017 a marqué un retournement de tendance, avec la reprise de grands travaux qui concerne avant tout le programme 175 et, dans une moindre mesure, les deux autres programmes de la mission. Cette tendance risque de se poursuivre pendant plusieurs années au regard de l'ambitieuse programmation de grands travaux.

1.4.1.4 Les reports sur l'exercice 2020

L'arrêté de reports des AENE a été publié le 30 janvier 2020, celui des reports de crédits de « droit commun » le 4 février et celui des fonds de concours le 7 février 2020.

Programme 131 « Création »

Le montant des reports de la gestion 2018 vers la gestion 2019 pour le programme 131 était de **18 792 022 €** en AE et **3 781 945 €** en CP.

Les reports de 2019 vers 2020 s'élèvent à **7 717 938 €** en AE et **6 268 743 €** en CP et se décomposent de la manière suivante :

- **6 268 743 € en AE=CP** au titre de **reports frictionnels** ;
 - 6 150 000 € en AE et en CP correspondant aux crédits destiné au GIP Berthier et qui n'ont pu être versés en 2019 en raison du retard pris dans la notification du marché de maîtrise d'œuvre ;
 - 118 743 € en AE et en CP correspondant aux attributions de produits du Mobilier National.

- Aucun report de crédit n'est prévu au titre des fonds de concours ;
- **1 449 195 €** en AE au titre des reports d'AENE.

Programme 175 « Patrimoines »

Le montant des reports de la gestion 2018 vers la gestion 2019 pour le programme 175 était de **70 125 167 €** en AE et **15 706 549 €** en CP.

Les reports 2019 vers 2020 s'élèvent à **119 839 392 €** en AE et **61 465 907 €** en CP et se décomposent comme suit :

- **70 808 926 €** en AE et **61 465 907 €** en CP au titre des reports sur fonds de concours.
- Aucun crédit en AE et CP au titre des reports de droit commun.
- **49 024 529 € en AE** au titre des reports d'AENE.

Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

Le montant des reports de la gestion 2018 vers la gestion 2019 pour le programme 224 était de **1 972 398 €** en AE et **3 790 869 €** en CP.

Les reports 2019 vers 2020 s'élèveraient à **12 313 116 €** en AE et **17 269 056 €** en CP et se décomposent comme suit :

- Les demandes de reports de crédits de droit commun s'élèvent à **10 196 002 €** en AE et **11 328 674 €** en CP dont **164 574 €** en AE et en CP d'attributions de produits et **10 000 000 €** de reports arbitrés en lettre plafond au titre du Pass Culture.
- Les reports demandés au titre des fonds de concours s'élèvent à **1 771 886 €** en AE et **5 940 381 €** en CP.
- Les demandes de reports d'AENE s'élèvent à **345 228 €** en AE.

1.4.2 Comment s'inscrit l'exécution 2019 au regard de la LPFP 2018-2022 ?

Les écarts entre les crédits ouverts en LFI 2019 et les montants prévus dans la trajectoire pluriannuelle 2018-2022 s'expliquent d'une part par les transferts enregistrés par les PLF 2018 et 2019, intervenus en gestion en 2018 et 2019 actant des modifications de programmes, d'autre part, par les amendements adoptés lors des débats parlementaires précédant

le vote de la LFI 2018 et 2019 (cf. supra 1.1.1). Seuls sont présentés par programme, les décalages intervenus en 2019 en début d'exercice dans le tableau 18:

Tableau n° 19 : Différence constatée entre la LPFP et l'exécution 2019

en M€	Annuité 2019 de la LPFP 2018-2022		Transferts PLF 2019		Amendements 2019		Exécution 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P131 "Création"	823,54	780,47	2,10	2,10	-1,43	-1,43	790,68	779,46
P175 "Patrimoines"	963,59	878,74	-5,61	-5,61	17,56	15,96	1 063,07	946,76
P224 "Transmission des savoirs et démocratisation de la culture"	645,38	571,43	-0,43	-0,43	-5,01	-5,01	559,57	513,71
P224 - Dépenses de personnel	720,05	720,05	0,91	0,91	-17,40	-17,40	707,33	707,33
Mission Culture	3 152,56	2 950,69	-3,04	-3,04	-6,28	-7,88	3 120,65	2 947,26

Source : ministère de la Culture

L'exécution 2019 est assez proche globalement de l'annuité de la LPFP, on note cependant une progression supérieure à la projection pluriannuelle du programme 175 contrebalancée par la moindre progression du programme 224.

1.4.2.1 Les évolutions de périmètre au PLF 2020

Les décisions d'évolution de périmètre de l'année 2019 sont confirmées par les mesures de transferts de crédits du PLF. On retient à ce titre les trois mesures les plus importantes :

- **37,36 M€ en AE=CP** de crédits sont transférés depuis le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture* vers le **programme 131 Création** au titre de la gestion des dispositifs de soutien à l'emploi dans le secteur culturel (Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle FONPEPS, Compensation de la hausse de la CSG Artistes Auteurs, fonds de professionnalisation) et des Ateliers de fabrique artistique.
- **63,2 M en AE=CP** sont transférés depuis le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture* vers le **programme 175 Patrimoines** au titre du transfert de la masse salariale de **116 ETPT** du Centre des Monuments Nationaux, de **439 ETPT** de l'Établissement public du Musée d'Orsay et de l'Orangerie

et de **613 ETPT** de l'Établissement Public du château, du musée et du domaine national de Versailles.

1.4.2.2 Modifications à intervenir en 2020 dans la déclinaison des programmes en actions :

Programme 131

Il est créé en 2020 une action 06 « *Soutien à l'emploi et structurations des professions* » afin de tenir compte du transfert des crédits du FONPEPS et du Fonds de professionnalisation du programme 224 vers le programme 131. Au sein de cette nouvelle action, 4 sous actions ont été créées :

- Sous-action 01 « *Soutien aux institutions, structures et lieux de diffusion* » ;
- Sous-action 02 « *Soutien individuel aux artistes et aux intermittents* » ;
- Sous-action 03 « *Structuration des professions et de l'économie du secteur du spectacle vivant* » ;
- Sous-action 04 « *Structuration des professions et de l'économie du secteur des arts visuels* ».

Programme 175

En 2020, le périmètre du programme 175 reste inchangé.

Programme 224

En 2020, l'action 08 « *Développement et professionnalisation de l'emploi dans le spectacle* » est supprimée, afin de tenir compte du transfert des crédits du FONPEPS, du fond de professionnalisation, et de l'indemnité de compensation de la hausse de la CSG du programme 224 vers le programme 131. Toutes les sous-actions ont *de facto* été supprimées.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°175

2.1.1 La soutenabilité du programme Patrimoine à moyen terme est préoccupante

Comme en 2018 la réserve de précaution du programme 175 d'un montant de 25,41 M€ en AE et de 21,30 M€ en CP a été intégralement dégelée fin 2019, ce qui est inhabituel pour ce programme.

Ce dégel traduit une tension budgétaire née de la concomitance de :

- La mise en œuvre à partir de 2018 du Loto du Patrimoine, créé en LFR 2017, qui a donné lieu à une polémique entre le ministère de l'action et des comptes publics et le Président de la mission *Patrimoine en péril* autour des recettes fiscales attachées au Loto. Celles-ci ont été neutralisées en budgétisation à hauteur de 14 M€ en 2018 et en 2019. La question s'est résolue en 2019 par le vote en LFR du dégel des crédits du programme et par l'engagement du ministre de la Culture d'abonder les sommes reversées à la Fondation du Patrimoine⁴³ à due concurrence des taxes induites. Le succès du Loto représente également une pression sur les crédits territorialisés des DRAC, car 57% des immeubles retenus sont classés ou inscrits.
- Un niveau particulièrement élevé d'exécution des crédits dédiés aux monuments historiques⁴⁴ et patrimoine monumental : le PLF 2020 propose une augmentation de +66,8 M€ des CP (412,6 M€ proposés en 2020 au lieu de 345 M€ en 2019) pour répondre à cette tendance. Le nouveau fonds incitatif partenarial (FIP) créé en 2018 participe de cette progression. Le FIP permet d'abonder les aides habituellement accordées par les DRAC pour la sauvegarde du patrimoine protégé

⁴³ Le Loto représentait 21,5 M€ de recettes en 2018 pour la Fondation du patrimoine

⁴⁴ En 2018, 44 198 immeubles et 290 000 objets mobiliers étaient classés ou inscrits au titre des monuments historiques

privé et public des petites communes (patrimoine religieux pour l'essentiel), dans la limite de 80% de la dépense. Le besoin de décaissement correspondant est évalué à 13,5M € de CP en 2020.

- La situation toujours préoccupante de l'INRAP, seconde subvention pour charge de service public versée aux opérateurs du programme P175 (81,1 M€ en AE=CP en LFI 2019 et PLF 2020) derrière Le Louvre (85,6 M€). L'équilibre financier de l'Établissement est rendu possible grâce à la budgétisation du soutien apporté au Fonds National d'Archéologie Préventive géré par l'INRAP, après la reprise par l'État en 2016 de l'administration de la redevance et grâce à la perception du crédit d'impôt recherche sur les activités marchandes (11,7 M€ en 2017 et 11,8 M€ en 2018). Cf. annexe n°11.

Des incertitudes relatives à plusieurs grands travaux affectent également la soutenabilité de moyen terme : sécurisation et de reconstruction de Notre-Dame-de-Paris, musée de la francophonie de Villers-Cotterêts, etc.

Les travaux de sécurisation de Notre-Dame sont d'ores et déjà financés par fonds de concours. Un budget prévisionnel de 85 M€ de sécurisation de l'édifice a été retenu au titre des avenants financiers pris avec les organismes collecteurs (Centre des monuments nationaux, Fondation du Patrimoine, Fondation Notre-Dame, Fondation de France) en vertu des conventions cadres signées entre ces derniers et l'État. L'écart entre ce montant et celui des fonds de concours rattachés sur le P175 en 2019 (75 M€) s'explique d'une part par les restes à recouvrer sur ce périmètre financier de la sécurisation (12 M€) et d'autre part par des rattachements complémentaires d'autres donateurs hors périmètre des conventions cadres (particuliers, entreprises). « Le budget lié à la phase de sécurisation est toutefois prévisionnel et pourrait être réévalué au cours de la phase de sécurisation qui devrait durer jusqu'au début de l'été prochain » précise le ministère. S'agissant de la phase de reconstruction proprement dite, ajoute le ministère, **« le choix des grands donateurs de passer par les fondations explique que ces dernières disposent à ce stade d'une lisibilité sur la matérialisation des promesses de dons. Il convient de préciser par ailleurs que celle-ci deviendra effective au fur et à mesure des besoins du chantier, ce qui rend difficile, pour le moment la tenue de projections certaines sur le total des fonds attendus. Les échanges nourris entre les organismes collecteurs, le ministère de la Culture et**

l'établissement public permettent toutefois d'envisager sereinement la suite du chantier sur le plan de la soutenabilité financière. »

S'agissant du futur musée de la Francophonie, qui donne lieu à une proposition de CP à hauteur de 13,3 M€ dans le PLF 2020 et à une contribution du Plan d'Investissement d'Avenir à hauteur de 30 M€ de CP (voir supra), le ministère interrogé répond que « le modèle économique de Villers-Cotterêts sera explicité dans le rapport de M. Jean d'Haussonville qui par lettre de mission du 23 octobre 2019 s'est vu confier la mission d'orienter l'organisation et le fonctionnement du site de Villers-Cotterêts (...) qu'il s'agisse des aspects institutionnels, juridiques, économiques et financiers. Le rapport devait être rendu fin janvier 2020, mais il n'a pour l'instant pas été remis ».

Il convient enfin de rappeler le constat dressé par la NEB 2018. Certains grands projets telle que la rénovation du CNAC-G.Pompidou n'ont pas encore de schéma directeur arrêté car leur plan de financement demeure problématique.

2.1.2 Une démarche de performance partiellement corrélée aux ambitions du PAP 2019.

2.1.2.1 Des résultats quantitatifs et un suivi des indicateurs satisfaisants

Le programme 175 présente un bon taux de suivi des crédits par des indicateurs de performance. 85,1 % des crédits contribuent à l'atteinte des 8 indicateurs du programme qui rendent compte de façon équilibrée des trois grands objectifs du programme : améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines ; accroître l'accès du public au patrimonial national ; élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics.

Les résultats constatées dans le RAP 2018⁴⁵ évoluent globalement favorablement par rapport aux objectifs cible 2020.

Ainsi on relève une **fréquentation de 46,2 millions de visiteurs physiques payants ou gratuits des institutions patrimoniales et architecturales, en forte hausse** par rapport à 2016 (38,3 millions) et 2017 (42,8 millions). L'objectif cible du PAP 2018 d'une fréquentation

⁴⁵ La publication du RAP 2019 intervenant au printemps, la NEB 2019 analyse les résultats des derniers exercices connus.

supérieure à 40 millions à l’horizon 2020 est largement atteint. Cette performance ne tient pas seulement à la reprise de la fréquentation après des années affectées par les attentats, car les résultats de 2013 et 2014 se situaient respectivement à 43,3 millions et à 43,2 millions. La valeur cible a été relevée en conséquence à un niveau supérieur à 44 millions dans le PAP 2020 (indicateur du programme et de la mission).

Malgré une valeur cible encore non atteinte de respect de la programmation des opérations sous conventions de mandat de maîtrise d’ouvrage avec l’OPPIC (un dépassement inférieur à 10% du coût de réalisation par rapport au coût de programmation), on peut noter une révision à la baisse de l’indicateur, qui suit une évolution favorable, le dépassement tendant à passer de plus de 14% en 2013 à 11,25% en 2018.

Certains objectifs mériteraient cependant soit d’être relevés car atteints depuis plusieurs années soit d’être réexaminés. À titre d’exemple, et comme noté dans la NEB 2018, la part des crédits de conservation préventive par rapport aux crédits de restauration des monuments historiques est toujours nettement supérieure à l’objectif cible de 15% (17,91% en 2015, 18,71% en 2018), alors que le programme de restauration et de rénovation des établissements publics laisse à penser que les travaux d’entretien et de maintenance sont insuffisants.

2.1.2.2 Le suivi des indicateurs ne mesure qu’imparfaitement certains des objectifs du PAP 2019

On peut regretter qu’au titre de la démarche de performance, ne soient pas introduits davantage d’indicateurs en capacité d’apprécier le niveau d’atteinte de l’ambition politique du programme : **contribution au projet national d’éducation artistique et culturelle, accueil de qualité de publics divers dont les scolaires et les publics les plus éloignés de la culture, transmission du patrimoine aux générations futures** à travers plusieurs prismes (le patrimoine urbain et paysager, les sites protégés et patrimoniaux remarquables, les domaines nationaux, les archives nativement numériques...).

Un seul indicateur 2.3 mesure *le résultat sur les usagers* : il s’agit d’une enquête de satisfaction dont les résultats étaient assez variables dans les derniers rapports annuels de performance et qui a été modifié dans le PLF 2020. (Le sous-indicateur : *taux de visiteurs pour lesquels la visite a dépassé leurs attentes* ne dépasse pas 25,3% pour les musées nationaux et

26,7% pour les monuments entre 2011 et 2018 et le *score de recommandation* ne dépasse pas 49,7 % pour les musées nationaux et 51,3% pour les monuments en 2016, l'année des résultats les plus élevés).

L'ambition d'œuvrer à la cohésion et au développement des territoires à travers leur mise en valeur patrimoniale et architecturale a été soutenue par un niveau de consommation sans précédent des crédits dédiés à la restauration des Monuments Historiques et par deux mesures nouvelles, le Loto du Patrimoine et le Fonds Incitatif Partenarial qui associent le grand public et les régions. Mais cette ambition n'est qu'imparfaitement suivie par la démarche de performance.

Comme le notait la NEB 2018, la démarche de performance n'apparaît pas l'élément-clé de la construction et du dialogue budgétaire. Elle est renseignée, fait l'objet d'une conférence *ad hoc* au printemps, est également mobilisée au titre du pilotage des opérateurs culturels dans le cadre des contrats d'objectifs et de performance (COP). Elle peut « le cas échéant étayer les échanges qui ont lieu lors des conférences budgétaires » rappelle le ministère, mais elle ne semble cependant pas décisive pour un pilotage fin des moyens consentis à la politique en faveur des Patrimoines.

2.2 Programme n°131

2.2.1 Deux mesures nouvelles de soutien à l'emploi artistique très dynamiques sont transférées au P. 131 en 2020

2.2.1.1 L'indemnité compensatrice CSG Artistes Auteurs

Le rapport « L'auteur et l'acte de création » de janvier 2020 (mission Bruno Racine) rappelle les circonstances de la mise en place de cette indemnité : « une hausse de 7,5% à 9,2% de la CSG perçue sur les revenus d'activité est intervenue au 1^{er} janvier 2018 en application de l'article 8 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018. Elle avait pour objet de compenser la suppression de cotisations sociales intervenue par ailleurs. Néanmoins, contrairement aux salariés, les artistes-auteurs ne payaient pas les cotisations supprimées. Autrement dit, pour les artistes-auteurs la hausse de la CSG a entraîné une augmentation sèche de leurs prélèvements obligatoires, sans contrepartie.

Pour rééquilibrer la situation, le gouvernement a créé, par des décrets n°2018-356 du 15 mai 2018 et n° 2019-422 du 7 mai 2019 instituant des mesures de soutien au pouvoir d'achat des artistes-auteurs, un dispositif *ad hoc* de compensation de la hausse de la CSG pour les artistes-auteurs qui instaure une aide financière à leur seul bénéfice. Près de 45 000 artistes-auteurs ont déjà bénéficié de cette aide (...) Toutefois, même si une réponse a finalement été apportée, le choc provoqué par l'effet particulier défavorable d'une mesure générale pensée comme indolore a contribué à susciter une forme de défiance des artistes-auteurs et à conforter leur crainte de constituer une minorité invisible à l'occasion de futures réformes » analysent les auteurs de la mission.

L'exécution 2019 de cette mesure s'établit à 17,66 M€ en AE et en CP, faisant apparaître une sous-exécution de 340 000 € (sur une budgétisation de 18 M€) soit moins de 2 % des crédits inscrits en LFI 2019 et à nouveau en PLF 2020. Le dispositif est donc très dynamique. L'exécution en 2020 de cette dépense de guichet devra faire l'objet d'une attention particulière au regard de la consommation de 2019.

2.2.1.2 Le Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)

Mise en place à partir de 2017, le Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) est destiné aux entreprises du spectacle vivant et enregistré et aux artistes et techniciens qu'elles emploient. Les aides, primes et subventions portées par ce fonds ont vocation à agir directement sur la création d'emplois pérennes : aides générales à l'embauche d'un CDI, aides spécifiques visant des secteurs fragiles, comme l'aide à l'emploi du plateau artistique de spectacles vivants dans des salles de petite jauge, accompagnement à l'emploi (garde d'enfants pour les artistes et techniciens du spectacle).

En 2017, à la suite de la sous-consommation des crédits FONPEPS, (10 M€ en CP pour une budgétisation à hauteur de 55 M€), des annulations de crédits en cours de gestion ont eu lieu (80 M€ en AE et 36,19 M€ en CP). En 2018, un décalage à nouveau important entre les AE et les CP en LFI et une relative sous-consommation a été observée (une exécution de 18,7 M€ de CP sur 25,88 M€ de CP votés en LFI) pour la totalité de

l'action 8 du Programme 224 *Développement et professionnalisation de l'emploi dans le spectacle*.

Pour 2019, la LFI a inscrit à nouveau des AE (43 M€) sensiblement supérieurs aux CP (30 M€) relatifs à l'action 8 du programme 224 (dont 12 M€ de CP au titre du FONPEPS, du fonds de professionnalisation et du financement du GIP Café Culture) justifiée par l'anticipation d'une montée en puissance du dispositif. Les crédits exécutés sur le FONPEPS se sont finalement élevés à 14,33 M€ en AE=CP, soit à un niveau supérieur aux CP votés.

En l'espace de deux ans, les crédits de soutien à la professionnalisation de l'emploi dans le spectacle ont évolué. On constate que toute marge budgétaire a disparu, l'exécution s'avérant supérieure au montant voté.

Tableau n° 20 : Evolution des crédits de soutien à l'emploi et à la structuration des professions (en M€)

	Action 8 du P 224						Action 6 du P131	
	LFI 2018		Exéc.18	LFI 2019		Exéc.19	PLF 2020	
	AE	CP	CP	AE	CP	CP	AE	CP
Total	90	25,88	18,7	43	30	34,95	38,02	38,02
Dont FONPEPS, et GIP Café Culture, collectif Culture Bar-bar	90	25,88	3,32	25	12	14,39	17	17
Dont fonds de professionnalisation			2,3			2,91	3,02	3,02
Dont Indemnité compensatrice CSG Artistes Auteurs			13,08	18	18	17,46	18	18

Source : ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes (PAP 2019 et RAP 2018) (tableau établi hors remboursement par l'ASP de 2,96 M€ en AE=CP mentionné dans le projet de RAP 2019 d'avril 2020 qui ramène l'exécution globale à 31,99 M€)

« Par souci de cohérence, le pilotage politique et budgétaire de ce fonds, qui vient d'être rénové pour gagner en lisibilité et en simplicité tout en tenant mieux compte des besoins du secteur et des moyens susceptibles d'être mobilisés, est désormais confié à la DGCA et ainsi rattaché au programme 131 Création » écrit le ministère.

Il importe de suivre avec attention en 2020 l'évolution de ces dépenses de guichet votées sous plafond en LFI 2020. La rénovation du dispositif FONPEPS (fusion de cinq mesures et adaptation d'une autre mesure) peut constituer un facteur d'augmentation plus rapide de sa consommation et induire des enjeux de soutenabilité budgétaire. **Ceci dans un contexte de fortes attentes par rapport au soutien de l'artiste-auteur suite au rapport Racine et de grands travaux prévus d'ici 2023 (Cité du Théâtre, installation du CNAP à Pantin, façades du Centre National de la Danse pour un total de 38,3 M€ d'AE et de 103,4 M€ de CP restant à mobiliser sur ces trois projets).**

2.2.2 La démarche de performance du P. 131 est également perfectible.

Le programme 131 présente un taux de suivi satisfaisant des crédits par des indicateurs de performance. 76,8 % des crédits contribuent à l'atteinte des sept indicateurs du programme qui rendent compte de façon équilibrée des objectifs du programme, centrés sur l'innovation et la diversité de la création, la professionnalisation, la fréquentation et la diffusion des œuvres et des productions culturelles.

Comme pour le P. 175, la démarche de performance s'attache avant tout à rendre compte des moyens mis à la disposition des objectifs et de leur efficience pour le contribuable, davantage qu'à mesurer le résultat pour l'utilisateur. **Parmi les sept indicateurs du programme aucun n'est centré sur le niveau de satisfaction des publics.**

L'indicateur 1.1. de mesure de l'innovation et de diversité de la création également indicateur de la Mission Culture : « part des artistes bénéficiant pour la première fois de commandes, d'acquisitions et d'aides à la création par l'État » connaît une évolution peu interprétable⁴⁶ sur la

⁴⁶ 2012 : 49% ; 2013 : 49% ; 2015 : 46% ; 2016 : 56% ; 2017 : 60% ; 2018 : 54% (sources RAP 2012 à 2018).

période 2012/2018 et a été remplacé par un indicateur qui ne porte que sur le spectacle vivant.

2.3 Programme 224

2.3.1 Le pilotage insuffisant des travaux des établissements d'enseignement supérieur

Les travaux financés par le ministère sur titre 5 et sur 7 dans les établissements d'enseignement artistiques (Écoles d'architecture, écoles nationales supérieures d'art, écoles du spectacle vivant) font émerger une double préoccupation⁴⁷ :

- Il est aisé de constater que le pilotage en est très erratique (voir tableau 21 et graphiques 11 et 12). Il n'y a pas de correspondance entre le vote en LFI et la réalisation des AE et des CP. Les données des RAP confirment une tendance à sous-budgéter les dépenses de titre 7 (voir supra 1.3.2.5). Quant aux dépenses du titre 5, il est difficile d'en retrouver la logique ; les différents RAP 2015 à 2017 mentionnant de plus à trois reprises des erreurs d'imputation entre les différents titres.

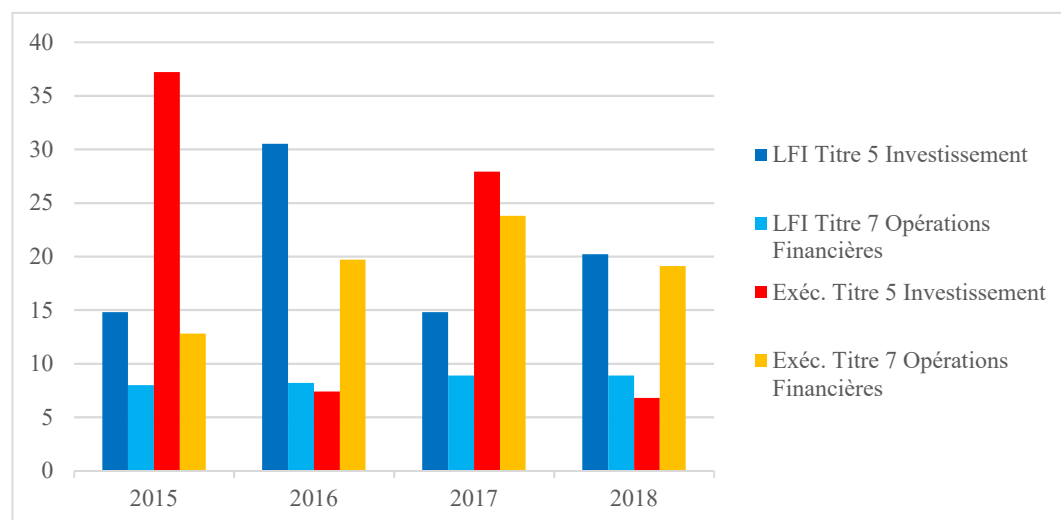
Tableau n° 21 : Suivi des dépenses d'investissement et de dotations pour travaux destinées aux établissements d'enseignement supérieur (en M€)

Action 1	LFI		Exé.		LFI		Exé.		LFI		Exé.		LFI		Exé.	
	2015				2016				2017				2018			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
dépenses d'investissement	14,8	27,5	37,2	29,9	30,5	19,4	7,4	26,5	14,8	25,4	27,9	22,8	20,2	24,2	6,8	7
dépenses d'opérations financières	8	8	12,8	10,8	8,2	8,2	19,7	21,8	8,9	8,9	23,8	18,3	8,9	8,9	19,1	16,9

Source : RAP 2015 à 2018 - retraitement Cour des comptes

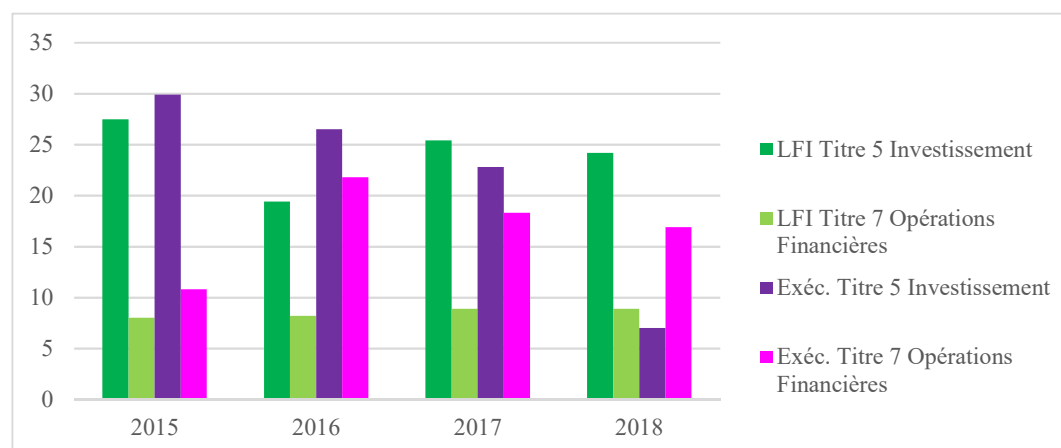
⁴⁷ Les données chiffrées portent sur les années 2015 à 2018, faute de disposer de données détaillées par école sur l'exécution 2019

Graphique n° 11 : Dépenses d'investissements et dotations pour travaux des établissements d'enseignement supérieur (AE et M€)



Source : RAP 2015 à 2018 - retraitement Cour des comptes

Graphique n° 12 : Dépenses d'investissements et dotations pour travaux des établissements d'enseignement supérieur (CP et M€)



Source : RAP 2015 à 2018 - retraitement Cour des comptes

- Le défaut de pilotage peut également être constaté par le lancement en fin d'année 2019, de l'opération de relocalisation de l'École nationale supérieure d'art de Cergy budgété à hauteur de 0,5M€ d'AE=CP en LFI 2019 et finalement exécuté à hauteur de 12M€ en AE et de 1,25 M€ en CP.
- Plusieurs écoles nécessitent des travaux sans délai en raison de leur état de vétusté (ENSA de Bourges notamment), de la présence d'amiante ou de plomb et du non-respect des normes, engageant la sécurité des étudiants. L'accessibilité est également un enjeu.
Le ministère estime ainsi dans une note consacrée aux seuls écoles d'Art (hors les écoles d'architecture et du spectacle vivant) les besoins de court terme et moyen terme :

Établissement	Besoins ponctuels	SDRA/besoin pérenne
ENSBA (Beaux-Arts de Paris)	3,82 AE en LFI 2020	SDRA entre 50 et 90M€ 2,5M€/an remise à niveau
ENSA Décoratifs		Extension nécessaire , pas de programmation à ce jour
ENSCI	1,72 AE en LFI 2020 6 M€ de travaux urgents	SD immobilier : 19 M€
ENSP Arles	0,4M€ (surcoûts) Inauguration juillet 2019	Extension achevée 21,75M€ dont 16 M€ pour le MCC
ENSArt Bourges	1 M€	Plan pluriannuel d'investissement estimation 8,5 M€ en 2016
ENSArt de Cergy	12 M€ en AE et 1,25 M€ en CP versés fin 2019	32 M€ TTC TDC dont 12 M€ pour le MCC
ENSArt de Limoges	0,4M€	Fonds de roulement : 1mois à l'issue des travaux réalisés à hauteur de 3,4 M€ TDC
Villa Arson à Nice	0,64 M€ versés en 2019/20	7 M€

Source : ministère de la Culture

Un « soutien constant et régulier en investissement » semble faire défaut à ces écoles, conduites à devoir réaliser des travaux très lourds, faute d'entretien, financés parfois en avance de phase par le ministère, dans des circonstances d'extrême urgence. Une programmation de qualité des travaux (et respectueuse de la sincérité budgétaire) est rendue nécessaire pour maintenir le niveau d'attractivité de ces écoles supérieures d'art, dont les locaux doivent être modulables et évolutifs afin de s'adapter à « l'ouverture du champ des pratiques artistiques ».

2.3.2 Le Pass Culture, une mesure nouvelle aux effets incertains sur le périmètre de la Mission.

Le **Pass Culture**, mesure nouvelle emblématique d'une volonté de démocratisation des savoirs et de l'accès à la culture, a été développée au cours de l'année 2019. Il s'agit d'une application géo-localisée et gratuite permettant à tous les jeunes de 18 ans de disposer d'un crédit gratuit de 500€ pour l'acquisition de biens et services culturels (spectacles, expositions, cours dans des disciplines artistiques, livres et autres biens et services numériques culturels). Le dispositif a été testé dans 14 départements en 2019 et s'adressera à terme chaque année aux 810 000 jeunes de 18 ans. Porté par le P.224, le **Pass Culture**, présente une différence élevée en 2019 entre l'inscription budgétaire (28,77 M€ en AE=CP en LFI) et la réalisation de 11,45 M€ en AE et 11,91 M€ en CP.

Les **remboursements aux offreurs culturels** s'élèvent en fin d'année 2019 à **1,71 M€** en CP. Le coût de la mise en œuvre s'élève à **9,0 M€** (en CP) **d'ingénierie et de dotation de la SAS « Pass Culture »**⁴⁸ et **1,48 M€** (en CP) de frais de **fonctionnement** pris en charge directement par le ministère.

La montée en puissance est relativement lente, 35 000 jeunes se sont inscrits en novembre 2019⁴⁹. À terme, si par hypothèse la moitié d'une génération de 18 ans devait être bénéficiaire de 500€, le P. 224 connaîtrait un effet périmétrique de grande ampleur (le coût de la mesure hors frais de gestion serait de + 205 M€, ou de + 307,5 M€ en faisant l'hypothèse d'un

⁴⁸ Décret n° 2019-755 du 22 juillet 2019

⁴⁹ Données du site Pass Culture (non confirmées par le Ministère) qui conduisent à une évaluation par jeune d'un crédit de 48,90€. Le rapport de Mme D. David, député LREM évoque un crédit par jeune de 94€, car certains jeunes se sont inscrits sans consommer de crédits.

engouement auprès de $\frac{3}{4}$ d'une génération...). Dans sa réponse à la Cour, le ministère souhaite préciser que les services ministériels « et la SAS Pass Culture collaborent pour produire des simulations afin de chiffrer le coût de la mesure au cours des différentes phases d'expérimentation d'une part et lorsque le dispositif sera pleinement déployé, d'autre part. Parmi les variables paramétrables de ces simulations sont notamment pris en compte le nombre de bénéficiaires potentiels (810 000 individus par génération), la durée d'accès au dispositif (24 mois), le taux d'inscrits effectifs, le taux d'utilisateurs effectifs parmi les inscrits, le taux de consommation (part effectivement consommée des 500€ mis à disposition), et le rythme de déploiement (progressivité de la consommation par chaque individu et vague de déploiement successives) ». Ces simulations sont prises en compte lors des négociations budgétaires.

Cette mesure nouvelle a représenté en 2019 des coûts de mise en œuvre élevés par rapport aux premiers résultats. Dans la dotation de la SAS et pour l'ingénierie UO du Pass, ne rentrent pas en effet les sommes dédiées au remboursement des offreurs.

Tableau n° 22 : Crédits exécutés pour le Pass Culture en 2019 (en €)

	En euros		Total	
			AE	CP
Programmation	Crédits en LFI 2019		28 773 812	28 773 812
	Dotation 2019 nette de gel		27 910 598	27 910 598
UO interministérielle et SAS	Ingénierie UO Pass (T3) + Dotation SAS (T6)		8 536 118	9 004 090
dépense ministère avant création de la SAS	Emplois permanents	T2	473 496	473 496
	Vacataires	T2	6 785	6 785
	Stagiaires	T3	25 196	25 196
	Dépenses directes dont communication	T3	497 417	497 417
	Expertise juridique	T3	47 812	47 812
	Frais de mission /représentation	T3	183 216	183 216
	Remboursements aux offreurs	T6	1 711 337	1 711 337
Total consommation prévisionnelle 2019			11 445 085	11 913 057

Source : ministère de la Culture

En réponse à la demande de la Cour de préciser les dépenses auxquelles correspondent les 9,44 M€ de CP versés par le ministère à l'UO Pass et la SAS « Pass Culture », le ministère a transmis un tableau rectifié en légère baisse des dépenses (voir tableau n° 22 ci-dessus).

Le montant de **finalement 9 M€** est constitué de trois postes de dépenses en fin d'année 2019 :

- « **Ingénierie administrative et technique** : développement informatique + coaching (travaux d'architecture informatique). L'**UO Pass Culture** est partagée avec les SPM (Direction Interministérielle du Numérique et des Systèmes d'Information et de Communication DINSIC). Les crédits viennent du programme 224 et la DINSINC engage et règle les factures de prestations informatiques de la société OCTO : **4 675 474€ en CP** (4 066 131€ en AE)

- **Ingénierie administrative et technique Pass Culture Jeunes** : **328 616 €** (469 987€ en AE)

- **Dotation versée à la SAS Pass Culture** après la signature de la convention Etat/SAS le 18 décembre 2019 : **4 000 000 € »**.

La Cour relève en premier lieu une anomalie budgétaire compte tenu de la création en 2019 du Pass Culture : les autorisations d'engagement exécutées sont inférieures aux CP versés sur titre 6.

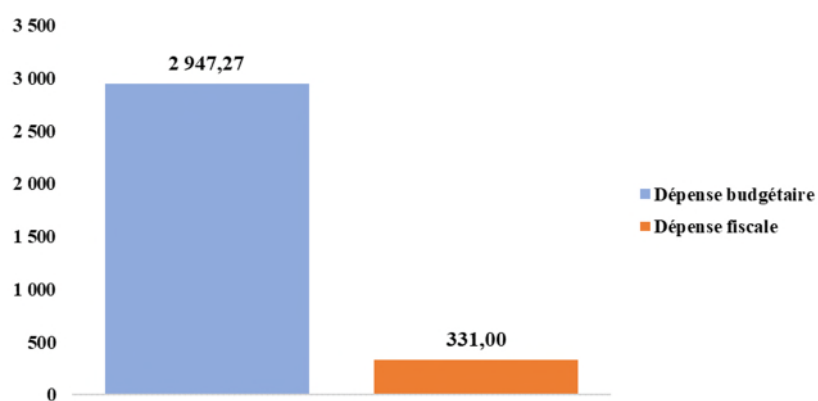
Elle constate en second lieu que les informations fournies n'apportent pas la totalité des éclaircissements attendus. Le montage du dispositif (partagé entre une UO interministérielle, le programme 224 et la SAS Pass Culture) paraît très complexe. Des interrogations subsistent quant à l'usage fait des sommes reçues par l'UO Pass Culture et la société Pass Culture tant pour le développement que pour le fonctionnement du dispositif.

3 MOYENS GLOBAUX CONSACRES A LA MISSION CULTURE

3.1 Les dépenses fiscales

3.1.1 Présentation et chiffrage

Graphique n° 13 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (M€)



Source Evaluation voies et moyens T2 - PLF 2020. Retraitement Cour des comptes

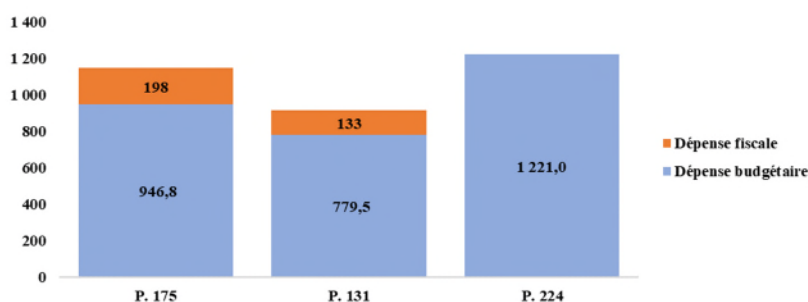
En 2019, 21 dispositifs de dépenses fiscales relèvent à titre principal de la mission Culture dont 13 pour la mission 175 *Patrimoines* et 8 pour la mission 131 *Création*⁵⁰ (voir annexe n°12 pour leur liste et le chiffrage détaillé par dispositif).

Elles sont évaluées par le PLF 2020⁵¹ à 331 M€ en 2019 contre 338 M€ en 2018 et 299 M€ en 2017. Les chiffrages pour 2017 et 2018 ont été réévalués dans le cadre de la préparation du PLF 2020 par rapport au RAP 2018 et au PAP 2019.

⁵⁰ Une exonération disparaît liée à la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune.

⁵¹ Evaluation des voies et moyens T2 - liste des dépenses fiscales 2020

Graphique n° 14 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (M €)



Source Evaluation voies et moyens T2 - PLF 2020. Retraitement Cour des comptes

Ces données ne sont cependant qu'estimatives, certains dispositifs n'entraînant qu'une faible créance ou n'étant pas calculées. Les ménages sont bénéficiaires de 12 dépenses fiscales. L'administration fiscale ne précise cependant le nombre de bénéficiaires que pour deux dispositifs, soit un total de 5 568 ménages, dont les exonérations s'élèvent à 27 millions. L'exonération moyenne par ménage selon la dépense fiscale est précisée en annexe n°12.

Les entreprises sont bénéficiaires de 9 dépenses fiscales. Seuls cinq de ces dispositifs font l'objet d'une estimation chiffrée du nombre de bénéficiaires. Elles représentent 4 955 entreprises et un total d'exonérations, abattements, réductions, etc. de 128 M€ (voir annexe pour le montant moyen par entreprise selon le dispositif mesuré).

L'administration des impôts ne publie d'estimation chiffrée de la dépense fiscale que pour 15 dispositifs sur 21 en 2019 et ne publie le nombre de bénéficiaires que pour 7 dispositifs (qui reçoivent 155 M€ sur 331 M€ connus). Il est possible de s'interroger sur cette information lacunaire, qui atteint au principe de performance de la LOLF.

Il est particulièrement dommage que les deux administrations ne puissent pas rapprocher l'information dont elles disposent afin de mieux connaître les effets de plusieurs dépenses fiscales telles que: « l'imputation

sur le revenu global de déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles bâtis classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du Patrimoine » estimée à 62 M€ ou « *la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit* » estimée à 50M€ et dont les nombres de bénéficiaires ne sont pas publiés.

3.1.2 Évaluation de trois dépenses fiscales en 2018 et 2019

Trois dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation soit par des missions d'inspection soit par la Direction Générale des Entreprises afin d'estimer si leur application bornée dans le temps devait être reconduite.

3.1.2.1 Le dispositif Malraux⁵² (programme 175 Patrimoines)

Le dispositif fiscal Malraux correspond à une réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR). Il a été étendu aux quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Cette dépense fiscale est conditionnée à l'obligation de créer et donner à bail des résidences principales. Il bénéficie actuellement à 871 SPR⁵³, à 25 quartiers du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et à 53 des 480 quartiers du NPNRU depuis 2016. Son montant est estimé à 31 M€ par le PLF 2020. Il est utilisé soit par des investisseurs directs (environ 9% des bénéficiaires) au revenu fiscal de référence compris entre 200 et 300 K€, soit par des Sociétés Civiles de Placement Immobilier (SCPI) au revenu fiscal voisin de 0,8 K€ (environ 91% des bénéficiaires).

L'évaluation conjointe de l'IGF, de l'IGAC et du CGEDD⁵⁴ estime que ce dispositif est pertinent au regard du coût moyen des travaux de rénovation dans les quartiers anciens, qui est supérieur de 40 à 50% à celui

⁵² Défini par l'article 199 ter viciés du CGI, dépense fiscale n°110249 applicable aux quartiers anciens dégradés définis à l'article 25 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 et aux quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle.

⁵³ SPR : nouvelle dénomination pour les secteurs sauvegardés et les ZPPAUP

⁵⁴ Evaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et des villes moyennes – décembre 2018. IGF/CGEDD/IGAC

de travaux situés dans des zones standards. L'étude conclut que ce dispositif peut prendre tout son sens dès lors **qu'il est articulé avec les actions de revitalisation des centres dégradés de villes moyennes et recommande de supprimer la date limite du 31 décembre 2019 dans les PNRQAD et les NPNRU**. À l'issue de cette mission d'évaluation, le dispositif « Malraux » a finalement été prorogé dans ces deux catégories de quartiers jusqu'au 31 décembre 2022 en application de l'article 160 de la loi de finances pour 2020 suite à des échanges interministériels contradictoires.

3.1.2.2 Le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art (programme 131 Création)

Le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art est prévu par l'article 244 quater O du CGI, dépense fiscale n°210318. Ce dispositif a été reconduit pour une période de trois ans à partir du 1er janvier 2017. Il bénéficie à 4 types d'entreprises : les entreprises du secteur des métiers d'art dont l'emploi spécialisé représente plus de 30% de la masse salariale ; les entreprises de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie, de la lunetterie, des arts de la table, du jouet, de la facture instrumentale et de l'ameublement ; les entreprises labellisées « Entreprise du Patrimoine Vivant » (EPV) ; les entreprises relevant de la restauration du patrimoine.

Plafonné à 30 000€ par entreprise, le CIMA concernait 1411 entreprises en 2017 selon la DGE ; en 2019, le PLF 2020 mentionne 1711 entreprises bénéficiaires et une créance estimée à 25 M€. L'étude d'impact de la DGE qui recommande sa prorogation en mai 2019 note qu'il « **répond bien à une spécificité particulière des entreprises des métiers d'art et du patrimoine vivant, à savoir la production en très petites séries, voire des exemplaires uniques** » et qu'il « favorise l'innovation et la compétitivité internationale des entreprises d'art et du patrimoine vivant ». Il est utilisé en effet majoritairement par des PME⁵⁵ totalisant un chiffre d'affaires de 11,1 Md€ en 2017 et 43 300 salariés, qui peuvent ainsi créer des productions uniques, en développant un savoir-faire rare et de haute technicité.

⁵⁵Selon la DGFIP, le portrait-type du bénéficiaire du CIMA est une entreprise dont le chiffre d'affaires moyen est de 7 M€ et le nombre moyen d'employés de 27.

Il est reconduit jusqu'au 31 décembre 2022 en application de l'article 139 de la loi de finances pour 2020 après des échanges ministériels contradictoires.

3.1.2.3 Le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV) (Programme 131 Créations)

Cette dépense fiscale n° 320142 a été créée en 2016, elle concerne 211 entreprises en 2019 qui bénéficient d'un crédit d'impôt total de 15 M€ soit 71 040 € en moyenne par entreprise.

Une étude conjointe d'octobre 2018 de l'IGF et de l'IGAC recommande « de ne pas proroger ce crédit d'impôt (créé en 2016) au-delà du PLF 2021 en l'absence d'amélioration de la connaissance statistique des productions éligibles ».

La mission estime que le spectacle vivant porté par des artistes français ne nécessite pas de soutien particulier au regard de son dynamisme actuel. Les objectifs de la mesure sont trop flous, diffus et non priorités et le paramétrage est imparfait pour les spectacles d'humour et le critère des « artistes émergents » non aligné sur la définition du CSA. « La mission considère également que les objectifs poursuivis par le CISV relèvent plutôt de la subvention que du crédit d'impôt et que le CISV pourrait par exemple être remplacé par des aides à la production, versées par le futur Centre National de la Musique (CNM) ». S'il devait être revu et prorogé, la mission considérerait qu'il faudrait en restreindre de plus, l'accès aux orchestres symphoniques subventionnés.

En réponse à la Cour, le ministère précise que « des ajustements ont été portés en loi de finances pour 2019 (article 147), le dispositif ayant été recentré en soutien à la production d'artistes émergents dans le secteur musical et en accompagnement d'entreprises prenant des risques financiers et moins subventionnées, en cohérence avec les préconisations du rapport IGF / IGAC d'octobre 2018. La variété a été exclue à compter du 1er janvier 2019 du bénéfice de ce crédit d'impôt. Cela concerne les spectacles d'humour ». La définition d'un artiste émergent a également été revue.

Enfin, pour corriger un possible fort niveau d'aide publique à quelques structures (cumul de subventions et de crédit d'impôt), est déduite

des bases de calcul du crédit d'impôt une fraction des subventions publiques non remboursables reçues par les entreprises⁵⁶.

Ces dispositions s'appliquent aux demandes d'agréments provisoires déposées à compter du 1er janvier 2019.

3.1.3 Evolutions au titre du PLF 2020

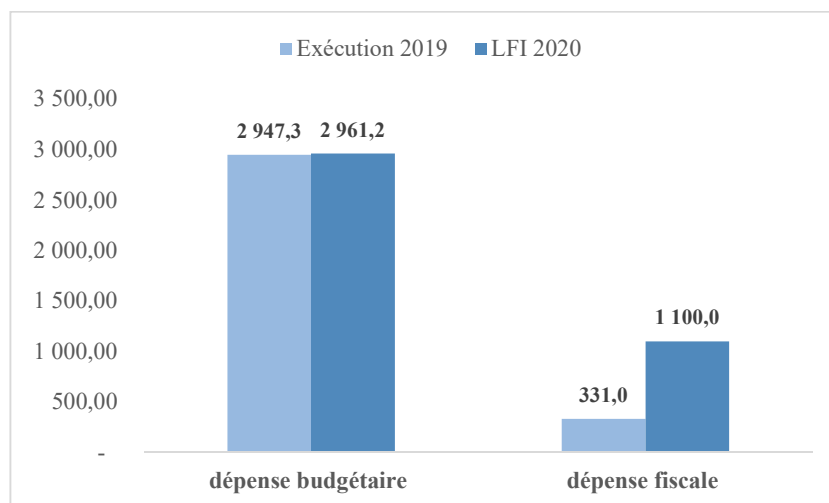
Le périmètre des dépenses fiscales de la mission « Culture » connaît plusieurs évolutions en loi de finances pour 2020.

Le Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale invitait le Gouvernement⁵⁷ en juillet 2019 « à se réinterroger sur le périmètre des dépenses fiscales et à vérifier que certains dispositifs fiscaux considérés comme la norme fiscale n'étaient pas en réalité un écart à cette norme et justifiaient une requalification ».

⁵⁶ Cette fraction de subventions publiques venant en déduction de la base de calcul est déterminée à partir d'un prorata entre les dépenses éligibles au crédit d'impôt rapportées aux charges de l'entreprise (figurant au compte de résultat).

⁵⁷ Rapport d'information n°2169 du 17 juillet 2019 sur l'application des mesures fiscales

Graphique n° 15 : Modification du périmètre des dépenses fiscales de la Mission Culture à partir de 2020 (en M€)



Source : Evaluation voies et moyens T2 - PLF 2020. Retraitement Cour des comptes

Quatre dispositifs fiscaux existants sont ainsi érigés en dépenses fiscales et rattachés à la Mission Culture.

Le ministère précise toutefois que « ces requalifications et rattachements feront l'objet d'une revue dans le cadre des conférences fiscales du PLF 2021 **pour en consolider ou pas le bien fondé**. Ces nouvelles « dépenses fiscales » concernent des taux de TVA réduits, qui jusqu'alors n'étaient pas considérés comme une dépense fiscale car ils étaient la condition de l'accès de tous à des biens de base (dont la culture), (...) ces dispositifs peuvent s'assimiler à un soutien à un secteur économique, qu'il convient de documenter ».

Les quatre dépenses fiscales créées sont :

- La dépense n°730228 relevant du programme 175 *Patrimoines* : taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autres États-membres de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droits – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA ;

- La dépense n°730229 relevant du programme 175 *Patrimoines* : taux de 10 % sur les droits d'entrée pour la visite des parcs botaniques, musées, monuments, grottes, sites et expositions culturelles ;
- La dépense n°730230 relevant du programme 131 *Création* : taux de 10 % applicable aux foires, salons, expositions autorisés, jeux et manèges forains et visites de parcs à décors animés ;
- La dépense n°730231 relevant du programme 131 *Création* : taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques. Le rattachement de ce taux réduit à la mission Culture mérite d'autant plus que l'on s'interroge sur le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV) qui concerne en partie les mêmes bénéficiaires.

Ce rattachement à la Mission Culture modifie sensiblement le montant prévisionnel des dépenses fiscales pour 2020. Il passerait d'une estimation de **331 M€ en 2019 à 1 100 M€ en 2020**.

Recommandation n°5 (*ministère de l'Économie et des finances et ministère de la Culture*) : **Élaborer et mettre en œuvre des outils d'analyse et de documentation des effets des dépenses fiscales et les articuler davantage aux ambitions des politiques culturelles, par un travail interministériel en continu.** (*Recommandation nouvelle*).

Une dépense fiscale est supprimée en loi de finances pour 2020 car jugée inefficace. Il s'agit de la réduction de l'impôt de 40 % au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national⁵⁸ qui n'a été mobilisée qu'une seule fois en 2015 pour deux opérations⁵⁹.

Par ailleurs, plusieurs **dépenses fiscales principales de la mission « Culture » connaissent des ajustements**.

- Le dispositif, relevant du programme 131 « Création », de déduction par les entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique, du résultat de l'exercice, du prix

⁵⁸ En application de l'article 238 bis-0 AB du CGI, dépense fiscale n°210306 relevant du programme 175 « Patrimoines ».

⁵⁹ Cette suppression intervient en application du 8° du III de l'article 29 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

d'acquisition et des quatre années suivantes, par fractions égales, est borné dans le temps⁶⁰. Cette déduction sera limitée aux entreprises qui procèdent à un achat jusqu'au 31 décembre 2022⁶¹

- Le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art est reconduit (cf. supra)
- Le dispositif « Malraux » est reconduit (cf. supra)

3.2 Les taxes affectées concernent marginalement la Mission Culture

Le Centre National de la chanson, des Variétés et du jazz (CNV) restait en 2019 le seul opérateur de la mission *Culture* à être destinataire d'une taxe affectée, la taxe sur les spectacles de variétés, plafonnée à 50 M€ en 2019 (source Jaune 2020 Opérateurs de l'État). Le ministère de la Culture pour sa part transmet un montant perçu par cet opérateur de 37,5 M€, non stabilisé, au titre de l'exécution 2019.

Le produit de la taxe sur les spectacles de variétés alimentera désormais le budget du Centre national de la musique (CNM), créé le 1^{er} janvier 2020 en application de la loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019, et qui a vocation à regrouper plusieurs structures dont le CNV.

Le CNM dépendant du programme 334 *Livres et industries culturelles*, aucun opérateur de la mission Culture ne devrait donc être bénéficiaire d'une taxe affectée en 2020. L'article 46 de la loi de finances pour 2012 a été modifié en conséquence pour rendre compte de ce changement d'affectataire.

Le CNV était presque exclusivement financé par la taxe sur les spectacles de variété qui permet de financer de façon mutualisée la création de nouveaux spectacles. En effet les entreprises de spectacles qui s'acquittent de cette taxe bénéficient de droits de tirage calculés à partir du produit de cette taxe et peuvent se voir attribuer des aides sélectives.

En raison du caractère dynamique de cette taxe, celle-ci a été plafonnée à 30 M€ par l'article 46 susmentionné de la loi de finances 2012. Ce plafond après avoir été ramené à 24 M€ en LFI 2014 a été relevé à plusieurs reprises et stabilisé à 50 M€ depuis la loi de finances rectificative

⁶⁰ Article 238 bis AB du CG, dépense fiscale n°210203

⁶¹ 9° du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2020.

de 2016. Cette taxe pourvoit aussi en effet, depuis la création, par la LFR 2015 d'un fonds d'intervention *ad hoc* (Fonds d'urgence pour le spectacle vivant) aux risques économiques liés à des événements imprévisibles, comme les attentats de la fin de l'année 2015.

Au final, les sept taxes affectées entrant dans le champ de la Mission *Culture* qui représentaient 812 M€ en 2014⁶² avant le transfert du CNC vers la mission MLIC *Mission Media, Livre et Industries culturelles* et la budgétisation en 2016 de la Redevance pour l'Archéologie Préventive finançant l'INRAP ne la concernant donc plus au 1^{er} janvier 2020.

Un seul opérateur privé, l'Association de soutien au théâtre privé (ASTP), demeure bénéficiaire de la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique⁶³ plafonnée et exécutée à 8 M€ en 2019 et associée aux politiques culturelles.

3.3 Le rôle des opérateurs

3.3.1.1 Le financement budgétaire des opérateurs

Fin 2019, la Mission *Culture* compte 69 opérateurs dont :

- 14 rattachés au programme 131 de la mission « Culture » ;
- 39 rattachés au programme 224 de la mission « Culture » ;
- 16 rattachés au programme 175 de la mission « Culture » ;

Le nombre d'opérateurs de la Mission est passé de 71 en 2018 à 69 fin 2019 après la sortie de ce périmètre du Domaine national de Chambord (précédemment financé par le programme 175) et l'intégration de l'Orchestre de Paris par la Cité de la musique-Philharmonie de Paris (programme 131), soit 14,3 % des 483 opérateurs de l'État (jaune budgétaire PLF 2020).

« L'établissement public du domaine de Chambord est sorti du champ des opérateurs en PLF 2019 au regard d'un ensemble de critères tenant compte, notamment, de la part de ses ressources propres au sein ses financements. En conséquence, l'établissement ne perçoit plus de subvention pour charge de service public mais continue de percevoir une

⁶² NEB 2014

⁶³ Référence juridique : art. 77 de la LFR 2003

subvention couvrant une partie de ses dépenses de fonctionnement » précise le ministère.

Le financement des opérateurs n'est pas affecté en revanche par la disparition au 1er janvier 2020 du Centre national de la chanson, des **variétés** et du jazz (CNV) absorbé par le Centre National de la Musique (financé par le programme 334 *Livres et industries culturelles*), car le CNV était financé par le produit de la taxe sur les variétés.

Tableau n° 23 : Evolution des moyens alloués aux Opérateurs de la mission Culture, à périmètre courant (CP en M€)

Tous opérateurs de la mission	Exécution	Exécution.	Exécution	Exécution	Exécution	Variation	Variation
	2015	2016	2017	2018	2019	19/18	19/15
SCSP (cat.32)	712,34	816,54	807,65	803,14	824,62	2,7%	15,8%
Dotation en fonds propres (cat. 72)	127,65	148,44	164,76	194,69	161,02	-17,3%	26,1%
Autres subventions titre 6**	22,85	39,55	36,47	34,20	29,18	-14,7%	27,7%
Total des crédits budgétaires	862,83	1 004,54	1 008,87	1 032,02	1 014,83	-1,7%	17,6%
Taxes affectées	75,07	30,24	32,80	32,36	37,50*	15,9%	-50,0%
Total des moyens alloués aux opérateurs	937,90	1 034,78	1 041,67	1 064,38	1 052,33	-1,1%	12,2%

*Evaluation en l'absence de données d'exécution stabilisée

**Subventions fléchées, essentiellement sur diverses actions d'éducation artistique et culturelle - Source Ministère de la Culture

Les moyens alloués aux opérateurs représentent 34,4% des crédits consommés de la Mission Culture en 2019. Ces moyens alloués connaissent une progression légèrement plus rapide que l'ensemble de la mission : +17,6% de crédits budgétaires alloués entre 2015 et 2019 contre +13,3% pour la Mission, sauf entre 2018 et 2019 où la progression des moyens alloués, à périmètre constant, marque le pas (-1,7%). La

progression des dotations en fonds propres est particulièrement dynamique qui vient soutenir les travaux des opérateurs.

Les opérateurs participent également aux efforts de maîtrise de la dépense. En 2019, la mise en réserve est appliquée à l'ensemble des opérateurs sous tutelle du ministère de la culture, y compris l'Opéra national de Paris qui y échappait jusqu'à 2017.

3.3.1.2 Des modèles économiques pertinents pour les opérateurs recevant du public ?

Le ministère de la Culture suit de longue date un indicateur d'efficience pour les programmes 131 et 175 : **le taux de ressources propres des opérateurs**. Cet indicateur permet d'apprécier la dynamique économique des opérateurs recevant du public.

Les ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales augmentent de 49,1% à 54 % entre 2017 et 2018 (l'objectif cible est relevé à 53% dans le PAP 2020 au lieu de 50% dans les PAP 2018 et 2019). Ce bon résultat tient à la reprise de la fréquentation après la période des attentats, mais probablement aussi à la dynamique ministérielle d'associations des territoires et de recherche d'autres sources de financement. Les valeurs de l'indicateur des années 2013 à 2015 étaient en effet toujours inférieures à 50%.

Le taux de ressources propres des opérateurs du spectacle vivant relevant du programme 131 apparaît davantage sujet à variations. Il était de 45% de 2013 à 2015 mais l'indicateur était légèrement différent⁶⁴, il s'élève à 41,3%, 43,5% et 43% en 2016, 2017 et 2018, témoignant de la fragilité de la marge artistique.

Le perfectionnement du modèle économique des opérateurs emprunte plusieurs directions en 2019/2020 :

⁶⁴ L'indicateur jusqu'à 2016 était le taux de couverture des charges des structures subventionnées.

- Les activités classiques des espaces muséaux et monumentaux : un plan de développement des librairies boutiques de la RMN est mis en œuvre depuis 2016⁶⁵ par exemple.
- Le mécénat (voir rapport 58-2 *dépenses fiscales du mécénat des entreprises*, Cour des comptes)
- Le partenariat : à titre d'exemple, l'installation d'un espace de *coworking*⁶⁶ dans l'Hôtel de la Marine. Pour financer en effet majoritairement le chantier le CMN a fait appel à un emprunt bancaire de 80 millions d'euros qui doit être remboursé par la location d'espaces de bureaux de prestige dans l'édifice classé. Le projet comprendra espaces d'exposition et de restauration... Autre exemple, le marché de partenariat onéreux réglé par le CNAC-G. Pompidou pour l'installation des réserves du Centre Pompidou à Massy (91). Une partie visitable permettrait de valoriser les collections. L'estimation du marché (travaux et exploitation) sur 25 ans est de 136 M€ TTC TDC, dont 45 M€ HT de travaux initiaux. Le CNAC-GP a choisi cette modalité faute de crédits budgétaires et prévoit de s'appuyer sur des cofinancements des collectivités territoriales à hauteur de 42 M€ (voir annexe 10).

Ces stratégies de recherche de nouveaux modèles économiques sont souvent favorisées par la transformation de grands opérateurs en EPIC (Mont-Saint-Michel en 2019). L'équilibre financier d'un réseau tel que le CMN, à la suite de la RMN, peut cependant être fragilisé par le départ ou la moindre participation financière au réseau, de monuments très

⁶⁵ Le Premier ministre invitait le ministère de la Culture à avancer sur la réflexion relative à valorisation économique accrue des espaces muséaux dédiés à la restauration et à la vente. Interrogé sur ce point le ministère répond que « *la RMN poursuit actuellement la mise en œuvre de son plan de développement entrepris à l'automne 2016 visant à consolider les marchés de librairies-boutiques existants et à en gagner de nouveaux afin de s'affirmer comme acteur de référence sur la diffusion des produits dérivés culturels et patrimoniaux en France et à l'étranger. Ce plan d'action s'articule sur trois axes : optimisation de l'organisation et des processus, amélioration des dispositifs commerciaux, consolidation et développement de l'activité. Premier acteur en France dans la gestion des librairies-boutiques de musées, la RMN-GP gère actuellement 34 boutiques dans le monde (accueillant 3 millions de clients par an)* ».

⁶⁶ « *Morning Coworking annonce la signature d'un nouvel espace au cœur du 8ème arrondissement : 6,076m² soit l'intégralité des bureaux disponibles au sein de l'Hôtel de la Marine* » (site croissanceinvestissement.com) »

fréquentés, à l'origine d'une mutualisation des ressources essentielle pour les sites plus modestes.

3.3.1.3 L'association des opérateurs à la démarche de performance.

Les données de 2019 sont encourageantes quoique contrastées. Les contrats de performance couvrent 79% des subventions versées pour charge de service public et représentent un montant inégalé depuis 2015 (652,3 M€). Cette évolution traduit la couverture par un contrat de performance des plus grands opérateurs. Il reste qu'un tiers des opérateurs (23 sur 69) ne sont pas engagés dans une démarche de performance.

Tableau n° 24 : Evolution des dispositifs de pilotage des opérateurs de la mission *Culture* entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'opérateurs dont le dirigeant est destinataire d'une lettre de mission	40	45	53	53	45
Nombre de contrats de performance en cours d'exécution	19	24	36	31	34
Nombre de contrats en préparation	24	14	20	16	12
Nombre d'opérateurs inclus dans une démarche de performance	43	38	56	47	46
Part des opérateurs inclus dans une démarche de performance	60%	51%	75%	63%	67%
Montant des SCSP couvertes par un contrat de performance en cours d'exécution	262,65 M€	448,5 M€	615,6 M€	549,64M€	652,30M€
Part des SCSP couvertes par un contrat de performance en cours d'exécution	35%	55%	77%	68%	79%

Source : ministère de la Culture.

3.4 Les fonds sans personnalité juridique

Aucun fonds sans personnalité juridique n'est rattaché au périmètre de la mission Culture.

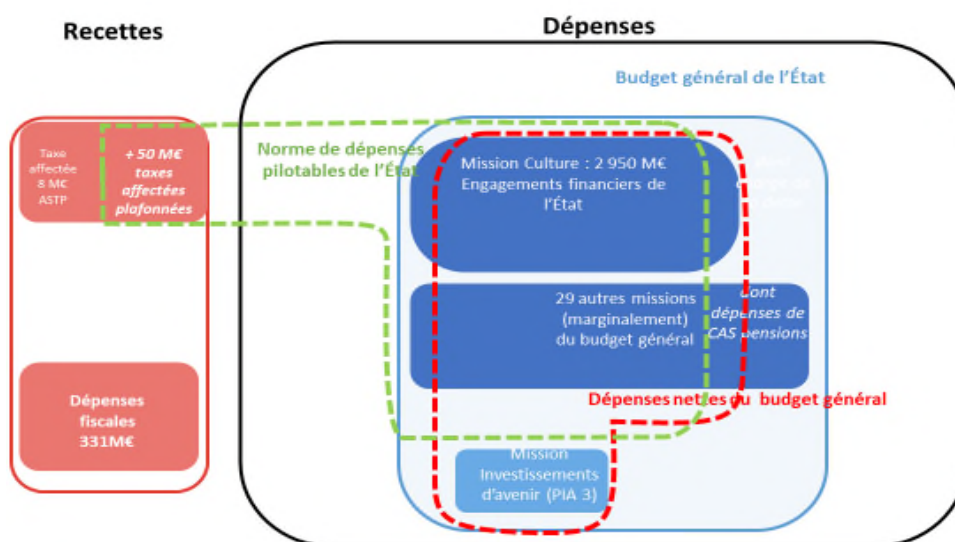
3.5 Les programmes d'investissements d'avenir

La mission Culture n'a pas été concernée en 2019 par des rétablissements de crédits en provenance du PIA1.

On remarque cependant l'apparition à partir de 2020 de crédits extrabudgétaires au travers de la participation du PIA 3 au financement du projet de Cité internationale de la Francophonie à Villers-Cotterêts et de l'abondement du Schéma Directeur de Restauration et d'Aménagement du Grand-Palais, plutôt à partir de 2021/2022 (cf. supra partie 1.2.2).

3.6 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

Sur moyenne période, les dépenses fiscales représentent un enjeu d'envergure afin de mieux piloter la dépense totale de l'État en faveur des politiques de la Mission Culture.



**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

- Rapport 58.2 sur les **dépenses fiscales du mécénat des entreprises**.
- Enquête sur **la valorisation internationale de l'ingénierie et des marques culturelles, le cas des musées nationaux** : communication à la commission des finances du Sénat (58-2) publiée en juin 2019.
- Insertion au Rapport Public Annuel 2019 « **Le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie : une institution à bout de souffle** » publiée en février 2019.

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
*1	Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux ainsi que sur les loyers budgétaires, dépenses inéluctables.	Sur cette recommandation déjà formulée lors des exercices précédents, le ministère avait, dans sa réponse au ROP portant sur la NEB 2018, réitéré les observations dont il avait déjà eu l'occasion de faire état. Le ministère partage en effet la préoccupation de la Cour de produire une programmation sincère, en adéquation avec l'ensemble des textes en vigueur. Sur la mission « Culture », il s'assure ainsi de la couverture de l'ensemble des dépenses obligatoires et de la plus grande partie des dépenses inéluctables qui peuvent être couvertes sans préjudice de la sincérité de la programmation et de son adéquation aux orientations politiques fixées par la loi de finances initiale. Le ministère avait toutefois eu l'opportunité de rappeler que l'article 95 du décret GBCP, dans sa version antérieure aux modifications apportées par le décret n° 2018-804 du 24 septembre 2018 définit de manière à la fois restrictive et extensive le concept de dépenses inéluctables : « <i>Les dépenses inéluctables sont les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services</i> ». Si cette définition est restrictive en ce qui concerne les conventions pluriannuelles contractées par l'État, qui ne sont plus considérées comme des dépenses inéluctables, elle est extensive quant aux « <i>dépenses strictement</i>	Devenu sans objet (les loyers budgétaires correspondant à la valorisation économique de l'occupation des biens immobiliers de l'État ne font plus l'objet d'une inscription de crédits et la consommation des bourses sur critères sociaux a été sensiblement inférieure au montant disponible après application de la réserve de précaution)

		<i>nécessaires à la continuité du service</i> », notion qui inclut tant les dépenses liées aux fonctions support du ministère, que les subventions de fonctionnement versées aux opérateurs de l'État. De fait, l'ensemble des fonctions supports du ministère sont portées par les crédits du programme 224. Ce sont donc 59,77M€ qui auraient pu être considérés pour l'exercice 2019 comme des dépenses inéluctables (N.B. : l'évolution des crédits observée entre 2018 et 2019 s'explique essentiellement par la suppression à compter du 1^{er} janvier 2019 des loyers budgétaires chiffrés en 2018 à 20,11M€). La Cour considère que « <i>cette interprétation des dépenses inéluctables est sans aucun doute abusive</i> ». Le ministère rappelle cependant que, faute de texte ou de doctrine permettant de définir budgétairement les « <i>dépenses strictement nécessaires à la continuité du service</i> », seule une approche budgétaire intégrale s'avère matériellement possible. Une approche ciblée reviendrait en effet à définir dans le détail les dépenses qui relèvent ou non de la nécessaire continuité du service et qui, en conséquence, devraient être ou non soumises à mise en réserve. Outre sa difficulté d'application, cette approche nécessiterait des échanges avec le contrôle dont l'ampleur et la complexité seraient disproportionnées avec l'objectif recherché. L'intégralité des dépenses finançant les fonctions supports du ministère (47,36 M€ en 2019) devraient ainsi être exemptées de gel. Si l'on y ajoute les bourses sur critères sociaux, budgétées en LFI 2019 à hauteur de 25,55 M€, ce sont donc 72,91 M€ qui devraient être exemptés de gel, soit un montant de gel à redéployer de 2,19 M€ en 2019 en appliquant un taux de gel de 3%. Il convient au surplus de prendre en compte la structure budgétaire du programme 224, pour lequel la capacité à redéployer du gel s'avère particulièrement limitée : outre les crédits assimilables à des dépenses inéluctables, le programme est constitué de subventions pour charge de service public qui font l'objet d'une mise en réserve spécifique	
--	--	---	--

	(157,71 M€ en 2019). Il n'est donc pas envisageable de cumuler cette première mise en réserve avec un supplément qui correspondrait à la prise en charge de l'exemption d'une part de la mise en réserve des autres lignes. Au regard de la fragilité financière des établissements concernés (principalement des établissements publics de l'enseignement supérieur « culture » dont les budgets de fonctionnement sont constitués aux deux tiers par des crédits de masse salariale), une augmentation du taux de mise en réserve serait une entorse au principe de sincérité budgétaire et poserait un grave problème de fonctionnement pour les structures concernées. En 2019, le total de crédits non susceptibles de faire l'objet d'une mise en réserve complémentaire s'élève à 230,62 M€ sur 535,69 M€ soit 43,05 % des crédits hors titre 2 du programme 224. La re-ventilation de la réserve de précaution sur le périmètre restant (305,07 M€) impliquerait de surgeler l'ensemble des politiques publiques portées sur le programme 224 de 2,3 points supplémentaires (gel sur les crédits restants à hauteur de 16,10 M€). Compte tenu de ces éléments, le ministère considère qu'il lui est impossible de cesser d'appliquer la réserve de précaution aux bourses sur critères sociaux. Il rappelle également son souhait que ces dépenses soient exclues de l'assiette de calcul du gel ou qu'un taux de gel <i>ad hoc</i> leur soit appliqué (forfaitairement et nécessairement réduit, ou assimilé à celui des dépenses de personnel). Il importe d'ailleurs que la Cour ait une position commune transversale sur ces sujets qui ne concernent pas seulement le ministère de la Culture, mais tous les ministères car ils ne peuvent être réglés au cas par cas.	
--	---	--

2	« Veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution. »	En vertu de l'article 51 de la LOLF, une réserve de précaution a été constituée par chacun des programmes de la mission Culture. Conformément à la circulaire du 19 décembre novembre 2018 (NOR : CP AB1832715C), le taux de mise en réserve des crédits hors T2 a été maintenu en 2019 à 3 % des AE et des CP. Le ministère de la Culture considère que cette mesure, ainsi que l'absence de surgel des reports, a permis de fluidifier la gestion 2019 dans une logique de responsabilisation des gestionnaires. Il convient par ailleurs de relever que le taux de mise en réserve est demeuré à 0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2« Dépenses de personnel ». Conformément aux dispositions réglementaires précisées dans le Recueil des règles de la comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE), la programmation du ministère de la Culture présentée au contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) est réalisée à partir des crédits disponibles correspondant aux crédits ouverts en loi de finances après application du taux de mise en réserve et prise en compte d'un taux modulé au titre des subventions pour charge de service public versées aux opérateurs. Les crédits ainsi mis en réserve sur le périmètre de la mission culture conservent donc leur caractère mobilisable. Pour mémoire, en 2018, comme en 2019, les réserves de précaution des programmes 224 et 186 ont fait l'objet d'une annulation dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année. Néanmoins, tant la rigidité des crédits de la mission, en particulier sur le programme 131, que des aléas de gestion, peuvent nécessiter le dégel de tout ou partie de cette réserve. Sur ce point, les échanges réguliers avec les services du CBCM ont vocation à évoquer les différents aléas pouvant intervenir en cours de gestion.	Non mis en œuvre
---	--	---	------------------

*3	<i>Veiller à réaliser une programmation réaliste des grands travaux à venir, assortie des plans de financement.</i>	Le ministère réitère la réponse apportée à cette recommandation l'an dernier. Les projets d'investissements pilotés par le ministère et ses opérateurs s'inscrivent dans une démarche de maîtrise des risques financiers, afin de garantir l'objectif de soutenabilité budgétaire du ministère. Le ministère est ainsi attaché à disposer, pour chaque projet, de plans de financement formalisés et consolidés en « coût complet », intégrant l'ensemble des facteurs qui pourraient induire un besoin de financement. Surtout, le ministère s'est engagé depuis plusieurs années dans une démarche de professionnalisation du suivi et de la programmation de ses projets d'investissement : - une procédure ministérielle de validation des projets a été mise en place depuis plusieurs années. Ces projets sont ainsi présentés depuis 2010 à la Commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) qui exprime un avis au ministre chargé de la Culture pour les projets supérieurs à 20 M€ TTC TDC, ces derniers étant examinés à plusieurs reprises en phases d'études préalables et d'études de conception ; cette procédure a été renouvelée courant 2016 afin de s'insérer dans les dispositifs d'instruction et d'évaluation mis en place par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), qui sont venus renforcer l'encadrement des opérations supérieures à 20 M€ (fiche d'inscription à l'inventaire, conduite d'une évaluation socio-économique, voire d'une contre-expertise pour les projets supérieurs à 100 M€) ; afin de mettre pleinement en cohérence ces dispositifs, le ministère s'est par ailleurs doté des outils d'analyse et de validation des projets, à l'instar d'un guide méthodologique d'évaluation socio-économique ; - depuis 2018, le ministère organise, une à deux fois dans l'année, des réunions de la CMPI dédiées spécifiquement à la revue des dépenses d'investissement du ministère et de ses opérateurs ; ces réunions permettent de disposer d'une vision consolidée sur la soutenabilité des investissements en cours et à venir, au regard notamment des perspectives budgétaires pluriannuelles ainsi que des aléas pouvant éventuellement survenir en gestion ; le cas échéant, ces instances ont vocation à procéder à des lissages ou reports d'opérations en tant que de besoin.	Mise en œuvre incomplète La question posée de la capacité du ministère et de ses opérateurs culturels à répondre à une programmation très ambitieuse de grands travaux à l'horizon 2022 demeure d'actualité.
----	--	---	--

		- la nouvelle campagne de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs constitue également un chantier important pour le suivi des investissements immobiliers de ces derniers ; les SPSI doivent en effet permettre de mettre en œuvre une démarche stratégique quinquennale et de pérenniser à plus long terme une méthode de suivi actif du parc immobilier des opérateurs ; - le ministère inscrit par ailleurs la validation de ses projets d'investissement immobilier dans la nouvelle procédure de labellisation des projets immobiliers structurants ; celle-ci a été mise en place en 2016 par la DIE à travers la création des conférences nationales de l'immobilier public (CNIP) visant à évaluer la conformité d'un projet immobilier avec les exigences de la politique immobilière de l'État (respect des étapes essentielles du montage d'un projet, concordance avec les besoins définis par l'occupant, choix d'implantation concordant avec les critères de la PIE, soutenabilité budgétaire et performance économique) ; elle garantit la transparence de la démarche dans la mesure où les critères d'examen sont communs et connus de tous les acteurs concernés ; la labellisation, qui ne vaut pas accord de financement, mais reste une condition nécessaire préalable, prend la forme d'un avis consultatif de la CNIP et intervient avant le passage du projet dans le cycle budgétaire ; - afin de disposer de la plus grande visibilité sur le pilotage des chantiers, le ministère inscrit désormais son action et celle de ses opérateurs dans le cadre de schémas directeurs (Centre Pompidou, Château de Fontainebleau, Château de Versailles, École nationale supérieure des Beaux-arts/école nationale supérieure d'architecture de Paris Malaquais, Grand Palais, Archives nationales, etc.) ; - enfin, le recours à l'OPPIC, opérateur de maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère, a également permis de professionnaliser le pilotage des chantiers et de développer la méthode d'approche en coût global ; il faut cependant rappeler que l'exercice peut connaître certaines limites : prévoir dès les premiers stades du projet son coût consolidé	
--	--	--	--

		(coût d'investissement et de fonctionnement) peut s'avérer complexe, le ministère construisant le plus souvent des projets immobiliers non standardisés. Enfin, le ministère souligne, comme les années précédentes, qu'il n'est pas envisageable que l'augmentation des moyens dédiés aux investissements du ministère, qui ont principalement supporté depuis 2012 la diminution des crédits de la mission « Culture », soit gagée par une diminution des dépenses d'intervention. En effet, une telle logique générerait un phénomène massif d'éviction pour les secteurs concernés, principalement la création artistique, les monuments historiques ainsi que toute l'action pour l'éducation artistique et culturelle, qui figure au premier rang des priorités gouvernementales. Un tel effet serait particulièrement lourd de conséquences dans un contexte de désengagement financier de certaines collectivités territoriales. Les dépenses d'intervention du ministère sont d'une importance majeure pour le déploiement des politiques culturelles : elles ont vocation à assurer un maillage optimal du territoire et garantissent l'accès de tous à la culture, soutiennent la diversité de la création et sa diffusion et favorisent la préservation et la valorisation de notre patrimoine. Elles jouent également un rôle économique déterminant, en soutenant des acteurs diversifiés au sein de secteurs à la structure économique particulière ou en pleine mutation (presse, industries culturelles), mais qui n'en sont pas moins des relais de croissance et d'emploi. Enfin, elles exercent un effet levier primordial au sein de secteurs caractérisés par des schémas de co-financement faisant intervenir de nombreux acteurs, au premier rang desquels les collectivités territoriales. Une réduction significative des crédits d'intervention ministériels aurait pour conséquence directe la fragilisation des politiques publiques portées par le ministère. Elle aurait par ailleurs un impact néfaste sur les structures subventionnées les plus financièrement fragiles, induisant en retour une rétraction économique et la déstabilisation de nombreux acteurs qui jouent un rôle déterminant quant au portage des services publics culturels au plus proche des usagers.	
--	--	---	--

*4	<i>Doter le secrétaire général d'outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale des opérateurs, lui permettant de disposer d'un rapport de suivi régulier.</i>	Conformément à la recommandation de la Cour, le ministère a continué ses travaux d'amélioration des outils de pilotage intégré des effectifs et de la masse salariale du ministère et des opérateurs. Au plan technique, les travaux de fiabilisation des données inscrites dans le progiciel Renoir RH sont terminés et permettent à l'outil de remplir pleinement ses fonctions de suivi sur les effectifs et la masse salariale relevant du titre 2 (T2). Le ministère dispose maintenant de restitutions mensuelles permettant de suivre établissement par établissement la consommation en emploi et en masse salariale. Ces restitutions sont partagées avec le contrôle budgétaire ministériel. Cette montée en compétence permet par ailleurs au ministère de changer de mode de gestion des effectifs et de passer par un pilotage par le plafond d'emploi et non plus par le seul schéma. Ce choix entraînera une notification aux autorités d'emploi des emplois T2 des opérateurs relevant de leur périmètre, avec possibilité de redéploiement entre opérateurs dans les limites des plafonds inscrits en loi de finances. Concernant les emplois et la masse salariale sur titre 3 (T3), l'exercice est par nature plus complexe, comme le ministère l'a déjà signifié à la Cour. La diversité des modèles économiques et le principe d'autonomie de gestion font que les opérateurs se sont légitimement dotés de SI adaptés à leur activité, lesquels n'ont pas vocation à être interopérables : le suivi de la gestion de chaque établissement ne se fait donc en pratique qu'au besoin, sur la base des budgets rectificatifs, documents prévisionnels de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) et compte-rendu de gestion (CRG) de chaque établissement. Toutefois, le fait que la gestion ne puisse pas, par construction, faire l'objet de suivi, ne signifie pas que les opérateurs ne sont pas contrôlés ou que leur structure financière et RH n'est pas connue : le processus de budgétisation se fait opérateur par opérateur (à la notable exception des réseaux d'écoles) et chaque plafond T3 est fixé en fonction des contraintes de l'établissement et de l'effort global demandé au ministère. De même, les données d'exécution font l'objet d'un examen attentif dans le cadre du rendu des comptes financiers et d'une consolidation en rapport annuel de performance, qui répond à la consolidation effectuée lors de la budgétisation. D'une manière générale, sans remettre en	Mise en œuvre incomplète La Cour n'a pas été destinataire encore cette année de l'exécution du plafond d'emplois des opérateurs culturels, ce qui témoigne de l'absence d'un suivi régulier au cours de l'année.
----	--	--	--

		cause le bien-fondé de la recommandation de la Cour, le ministère entend mettre en place un suivi adapté à la diversité des statuts et des modèles économiques de ses établissements publics, c'est-à-dire sans agrégation comptable dé-corrélée de la réalité des activités des opérateurs sous tutelle. Les travaux relatifs à la mise en place d'un système d'information de suivi des données financières, RH, d'activité et de performance de ces organismes placés sous la tutelle du ministère initiés en 2018 sont en cours. Dans ce cadre, les réflexions quant à la forme du suivi consolidé T2-T3 ont permis d'identifier deux évolutions structurelles à mettre en place en 2020 : d'une part la rationalisation des commandes passées aux établissements et l'intégration des éléments RH T2 ou T3 dans la commande dite « triennale » de préparation des PLF ; d'autre part un chantier d'uniformisation des bilans sociaux des différents opérateurs et d'intégration de tout ou partie des données recueillies dans le bilan social du ministère. Enfin, le transfert de la délégation de gestion aux établissements publics des personnels titulaires qui leur sont affectés réduit significativement le volume des effectifs des établissements « bi-titre », donc l'ampleur du problème de pilotage. En effet, tel qu'annoncé en 2018, le ministère a procédé à cette délégation pour plus de 1 500 agents affectés le Centre des monuments nationaux (CMN), l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV) et l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie (EPMOO). Le ministère entend poursuivre la délégation de gestion dans les années à venir et en étudie dès à présent la faisabilité pour les opérateurs disposant de la compétence technique pour accueillir leurs agents titulaires.	
--	--	--	--

5	<i>Réinterroger la pertinence des indicateurs de performance, puis généraliser à l'ensemble des opérateurs entrant dans le champ de la mission Culture la passation d'un contrat de performance.</i>	S'agissant du premier point relatif au dispositif de performance, la Cour souligne à juste titre que la grande majorité des crédits des programmes de la mission Culture est couvert par au moins un indicateur de performance (77% des crédits du programme 131, 85% des crédits du programme 175 et 97% des crédits du programme 224), tandis que 29% des crédits de la mission Culture sont associés à trois indicateurs. La Cour déplore néanmoins que les négociations avec la direction du budget et la programmation budgétaire ne tiennent qu'insuffisamment compte de l'atteinte des objectifs associés aux indicateurs de performance. Cette affirmation doit être nuancée à plusieurs égards. Tout d'abord, il convient de rappeler que les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs placés sous la tutelle du ministère de la Culture représentent près de 35% des crédits ministériels sur l'ensemble des programmes des trois missions Culture, Recherche et Enseignement Supérieur et Médias, Livre et Industries culturelles. Or, ainsi que le relève la Cour, les indicateurs de performance sont utilisés pour la gouvernance et le pilotage stratégique des opérateurs, puisqu'ils sont intégrés dans les contrats d'objectifs et de performance dont le ministère s'emploie à généraliser le déploiement (cf infra). Par ailleurs, les crédits d'intervention de la mission Culture présentent une rigidité importante, puisque leur exécution s'inscrit en grande partie dans le cadre de conventions pluriannuelles multipartites liant au ministère de la Culture, à la fois les bénéficiaires et d'autres financeurs tels que les collectivités territoriales. La constatation d'une atteinte partielle des objectifs de performance ou de leur non-atteinte à l'issue d'un exercice budgétaire ne permet donc pas d'en tirer les conséquences immédiates sur l'exercice budgétaire suivant à la fois en budgétisation ou en gestion. En tout état de cause, les renouvellements des bénéficiaires de ces crédits d'intervention ne constituent pas la garantie d'une meilleure atteinte des objectifs de performance et la seule constatation de résultats inférieurs aux cibles associées aux objectifs de performance ne saurait remettre en cause la légitimité du niveau des crédits budgétaires alloués aux politiques publiques déployées dans les territoires par le ministère de la Culture.	Mise en œuvre incomplète Les programmes 175 et 131 comportent peu d'indicateurs de performance ("du point de vue de l'utilisateur") et ne reflètent qu'imparfaitement les ambitions politiques assignées à la mission. Un certain nombre d'indicateurs ne sont pas suivis dans le temps, ou l'indicateur a été modifié, rendant l'analyse délicate. S'agissant du programme 224, la progression de l'indicateur de performance "part des enfants scolarisés des écoles ou collèges se voyant proposer une action EAC en temps scolaire" connaît une progression favorable, mais plusieurs indicateurs sont abandonnés en 2019. S'agissant des opérateurs culturels, on peut noter effectivement un taux de couverture plus important des subventions versées pour charges de
---	---	---	--

		Les indicateurs de performance sont toutefois pleinement utilisés pour conduire le dialogue de gestion interne au ministère afin d’interroger les modalités de mise en œuvre des politiques publiques culturelles dans un territoire donné et, le cas échéant, en réorientant le déploiement des crédits sur les territoires vers de nouvelles structures bénéficiaires d’aides. Ces réorientations s’appuient sur les analyses tirées du volet performance renseigné par chaque responsable de budget opérationnel de programme au sein des services déconcentrés. Sur le second point relatif à la généralisation à l’ensemble des opérateurs la passation d’un contrat de performance, à l’instar de ses observations formulées en réponse l’an dernier, le ministère de la Culture rappelle qu’il souscrit pleinement à la recommandation de la Cour. Une démarche de généralisation de la signature de contrats d’objectifs de performance (COP) avec ses opérateurs est donc engagée depuis plusieurs années. Au 31 décembre 2019, 34 opérateurs sur les 69 opérateurs de la mission Culture⁶⁷ disposaient d’un contrat en cours d’exécution, en stabilité par rapport à 2018. Cette stabilité s’explique par l’arrivée à échéance de plusieurs COP tandis que 12 autres opérateurs ont travaillé à l’élaboration ou au renouvellement du document ; pour certains d’entre eux, les travaux ont pu être finalisés et le contrat d’objectifs et de performance a ainsi été soumis à l’approbation du conseil d’administration dans le courant de l’année 2019. Le nombre de COP en cours d’exécution représente 79 % du montant total des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de la mission Culture : la hausse constatée par rapport à 2018 s’explique par l’entrée en vigueur de COP pour de grands établissements (Centre des monuments nationaux, établissement public du château du musée et du domaine national de Versailles notamment).	services public par un contrat d’objectifs de performance (COP) qui atteint 79%, traduisant en effet la signature récente de COP avec des opérateurs majeurs. Il reste qu’un tiers des opérateurs (23 sur 69) ne sont pas engagés dans une démarche de performance.
--	--	--	--

⁶⁷ Intégration de l’Orchestre de Paris à la Philharmonie de Paris et sortie du périmètre des opérateurs pour Chambord.

		Pour autant, le ministère avait rappelé que le nombre et la diversité des opérateurs rattachés à la mission « Culture » rend extrêmement complexe le déploiement d’une couverture exhaustive des opérateurs par des COP. Aussi le ministère s’efforce-t-il de hiérarchiser la contractualisation et de concentrer dans un premier temps cette démarche sur les opérateurs les plus significatifs en termes de soutenabilité budgétaire et de contribution aux politiques publiques culturelles. Pour autant, compte tenu de la complexité de mise en œuvre de cette procédure et du nombre d’opérateurs, il apparaît difficile d’arriver à une couverture simultanée de tous les opérateurs par un COP en vigueur dont la durée est, pour certains, assez réduite (trois ans pour l’OPPIC ou l’INRAP par exemple). En outre, un certain nombre d’opérateurs, du fait du renouvellement en cours de leur direction ou d’un chantier important qui doit venir modifier en profondeur leur activité, ne font pas encore à ce jour l’objet d’un chantier d’élaboration d’un contrat de performance. Enfin, certains opérateurs ne disposent pas de la taille critique et des effectifs qui rendraient pertinente l’élaboration d’un tel document.	
--	--	--	--

Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet

recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017

Annexe n° 3 : Les conditions de dialogue avec le CBCM dans le cadre du contrôle interne budgétaire en 2019

Les éléments qui suivent ont été intégralement communiqués par le ministère de la culture. Ont été insérés les éléments de réflexion du CBCM sur l'évolution du contrôle interne.

Le dialogue ministériel avec le CBCM sur le contrôle interne budgétaire s'est poursuivi en 2019 dans le cadre organisationnel formalisé dans la charte ministérielle du contrôle interne financier, validée le 7 juillet 2017.

Le CBCM demeure associé à l'ensemble des travaux d'actualisation de la cartographie des risques de niveau ministériel et du plan d'action associé en matière de CI financier, en amont de leur validation par le comité des responsables financiers (COREFI)⁶⁸.

Le CBCM note cependant qu'il n'est pas membre du COREFI.

Deux réunions⁶⁹ ont été organisées à l'issue des échanges bilatéraux entre la mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques du secrétariat général et les référents CI financier en administration centrale, afin d'échanger avec le CBCM sur l'analyse des risques ministériels financiers et partager les priorités ministérielles 2019/2020 en matière de contrôles internes comptable et budgétaire, ainsi que le plan de travail associé.

En sa qualité de membre de droit, le CBCM participe également au comité ministériel d'audit interne (CMAI), lequel permet de partager à un niveau stratégique l'état d'avancement du contrôle

⁶⁸ Le COREFI constitue l'instance de pilotage opérationnel du dispositif ministériel de CI financier. Réunissant les directeurs des affaires financières du ministère, le COREFI valide chaque année, sur le fond, l'actualisation de l'ensemble des documents et outils de pilotage opérationnel du CI financier ministériel (cartographie des risques/PAM associé, bilan annuel, notamment), préalablement instruits par le comité des référents CI financier (CORECIF).

⁶⁹ Réunions des 19 et 27 mars 2019

interne ministériel (CI métier et financier) et d'échanger plus généralement sur le dispositif ministériel de maîtrise des risques.

A cet effet, le CMAI s'appuie sur la « cartographie des risques et le plan d'action de contrôle interne de niveau stratégique » actualisés et portés à la connaissance de leurs membres. Ce document recense les principaux risques auxquels le ministère est exposé et les mesures qui permettent d'en assurer leur couverture. Ce format d'outil de pilotage ministériel stratégique, également soumis au Collège des responsables de programme (COPROG)⁷⁰, couvre depuis 2019 à la fois le champ du CI métier et le champ du CI financier.

- *Le CBCM note également qu'il n'est pas membre du COPROG*

Il est essentiellement articulé autour de la feuille de route ministre, des grands risques de niveau "ministre" sur le périmètre élargi du ministère (administration centrale, directions régionales des affaires culturelles, services à compétence nationale, organismes sous tutelle, voire au-delà) et des principaux risques financiers issus de la priorisation des travaux réalisés en matière de CI financier, par le secrétariat général, en lien avec les directions générales, le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)⁷¹ et le CBCM. Ce document permet ainsi de valider et d'affirmer les priorités du ministère en terme de contrôle interne

Au-delà de la participation du CBCM à l'identification des risques et des priorités ministérielles en matière de CI financier, le partenariat renforcé au fil des années avec le CBCM a contribué en 2019 à dynamiser la démarche de CI financier et favorisé la poursuite d'actions concrètes et structurantes pour le contrôle interne.

⁷⁰ Présidé par le secrétaire général en sa qualité de responsable de la fonction financière ministérielle, le COPROG réunit les directeurs généraux et le centre national du cinéma et de l'image animée. Il constituait jusqu'alors l'instance de pilotage stratégique du dispositif ministériel du CI financier, en se prononçant une fois par an sur la stratégie ministérielle de contrôle interne (validation à cet effet de la cartographie stratégique des risques ministériels et le plan d'action associé).

⁷¹ Dans le cadre de l'exercice des prérogatives prévues à l'article L. 111-3 du code du cinéma et de l'image animée, dont son président dispose en propre, au nom de l'État, le CNC participe également aux instances de gouvernance ministérielle des CI métier et financier et contribue à ce titre aux travaux de contrôle interne ministériel.

Parmi les actions communes marquantes 2019, qui témoignent du bon niveau de collaboration opérationnelle en la matière, on citera à titre d'exemples :

- ***Au titre des chantiers structurants du contrôle interne ministériel :***
 - la contribution du CBCM à l'élaboration de la charte ministérielle du contrôle interne : cette charte constitue désormais le cadre de référence ministériel commun aux CI métier et financier ;
 - les travaux de refonte de la cartographie des risques et du plan d'action ministériel (PAM) de CI financier : initiés en 2018, ces travaux ont porté tant sur le format de l'outil que sur ses éléments de fond⁷². L'objectif de cette refonte consistait non seulement, à améliorer l'analyse et le suivi des risques ministériels et à faciliter l'évaluation des dispositifs de CI financier, mais aussi, à poursuivre en cible le travail d'harmonisation des cartographies/PAM associés de CI financier et de CI métier. Ce chantier a permis d'aboutir en 2019 à un format d'outil plus lisible, opérationnel et resserré autour des principales priorités ministérielles et des différents réseaux (AC, DRAC, SCN, organismes).
- ***Concernant plus particulièrement le CI budgétaire,*** plusieurs actions ont été mises en œuvre en partenariat avec le CBCM, à titre d'exemples :
 - l'expérimentation de l'évaluation du dispositif de CI budgétaire sur le périmètre des organismes sous tutelle ministérielle : cette expérimentation a été engagée en 2018 par le CBCM, en lien avec la direction du Budget, auprès de deux organismes Culture, l'Institut national du patrimoine (INP) et le Centre des monuments nationaux (CMN)⁷³. L'objectif était d'aboutir à l'élaboration d'un support/guide méthodologique de l'évaluation du CI budgétaire utile pour les contrôleurs ; les deux organismes Culture choisis ont été directement associés aux travaux de formalisation de la méthode d'évaluation d'un

⁷² Réunions des 8 octobre 2018 et 22 février 2019 entre le CBCM et la mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques au sein du service des affaires financières et générales du secrétariat général

⁷³ Organismes choisis sur la base du volontariat

dispositif de CI budgétaire. Cette expérimentation a été étendue à six nouveaux organismes Culture en 2019 : le Théâtre national de La Colline, l'École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), le Centre national du livre (CNL), l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC) et l'Établissement public de Versailles (EPV) ;

- les premiers échanges sur la mise en place d'un contrôle partenarial, a posteriori, en matière budgétaire (réflexions sur les sujets budgétaires, modalités de contrôle, notamment) ;
- *Le CBCM note cependant qu'à ce jour (février 2020) il n'y a pas eu d'action de contrôle a posteriori partenarial engagée,*
- la formalisation d'une nouvelle procédure de gestion des subventions aux opérateurs : calendrier, modalités de versement et de suivi dans une logique de contrôle proportionné des rythmes de décaissement⁷⁴.

Dans cette même perspective de renforcement des échanges avec le CBCM, une réflexion plus globale sur la gouvernance ministérielle du contrôle interne a été conduite en 2019 afin, d'une part, de renforcer la cohérence des démarches de CI métier et de CI financier en convergeant, autant que possible, vers une comitologie commune pour traiter des sujets de CI métier et de CI financier, et, d'autre part, tenir compte du nouveau cadre de référence interministériel du CI financier applicable aux contrôles internes budgétaire et comptable de l'État (arrêté du 18 décembre 2018).

Ces réflexions ont abouti au renforcement du niveau de pilotage stratégique du contrôle interne. La charte ministérielle du contrôle interne, validée en COREFI du 20 novembre 2019, prévoit **l'organisation d'un comité de maîtrise des risques (CMR) ayant vocation à se prononcer annuellement sur la stratégie ministérielle du contrôle interne en déterminant les priorités majeures de CI métier et de CI financier à conduire au sein du ministère.** A cet effet, le CMR sera

⁷⁴ Il s'agit de choisir avec le CBCM les mois de versement de la subvention aux organismes en prenant en compte la situation infra-annuelle de la trésorerie du budget initial rectifiée du solde réel au 1er janvier de l'année de gestion.

chargé d'examiner, de valider et de veiller au suivi de la cartographie des risques et du plan d'action de contrôle interne de niveau stratégique.

Le CBCM informe la Cour des Comptes que « ce comité de maîtrise des risques est une initiative attendue ».

Ce comité doit *a minima* réunir une fois par an, les membres du COPROG et le CBCM. Y assisteront également le service des ressources humaines (SRH) et le service des affaires financières et générales (SAFIG), et, notamment, la mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques, en sa qualité de référent ministériel des CI métier et financier.

Annexe n° 4 : Programmation et exécution des crédits en 2019

En M€	Programme 131		Programme 175		Programme 224		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	782 462 290	780 880 141	1 046 290 130	909 616 705	1 268 058 803	1 239 590 023	3 096 811 223	2 930 086 869
LFR	0	0	-4 176 670	-4 176 850	-11 356 322	-10 502 258	-15 532 992	-14 679 108
Autres mouvements de crédits**	-63 844		-134 852		0	0	-198 696	0
Reports	18 792 022	3 781 945	70 125 165	15 706 548	1 972 396	3 790 867	90 889 583	23 279 360
Virements			-62 500	-62 500	-414 500	-414 500	-477 000	-477 000
Transferts	0	0	92 573	92 573	-1 637 922	-1 637 922	-1 545 349	-1 545 349
Répartitions							0	0
Annulations					317 061	317 061	317 061	317 061
Fonds de concours et attributions de produits	1 077 340	1 077 340	85 833 622	87 052 772	23 341 434	7 341 434	110 252 396	95 471 546
Total des crédits ouverts	802 267 808	785 739 426	1 197 967 468	1 008 229 248	1 280 280 950	1 238 484 705	3 280 516 226	3 032 453 379
Réserve en fin de gestion (e)*	0	0	0	0	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Gel initial (a)	19 253 915	19 206 451	25 411 675	21 297 973	18 055 757	17 201 694	62 721 347	57 706 118
Surgels (b)					10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Dégels en gestion (c)	19 253 915	19 206 451	25 411 675	21 297 973	3 535 423	3 535 423	48 201 013	44 039 847
Annulation de crédits gelés (d)					14 520 334	13 666 271	14 520 334	13 666 271
Crédits disponibles	802 267 808	785 739 426	1 197 967 468	1 008 229 248	1 280 280 950	1 238 484 705	3 280 516 226	3 032 453 379
Crédits consommés	790 684 326	779 464 324	1 063 066 942	946 761 166	1 266 900 893	1 221 040 151	3 120 652 160	2 947 265 640

Annexe n° 5 : Précisions sur la loi de finances rectificative (LFR) n°2019-1270 du 2 décembre 2019

Note explicative transmise par le ministère de la Culture

La loi de finances rectificative (LFR) n°2019-1270 du 2 décembre 2019 est venue diminuer le montant des crédits ouverts en loi de finance initiale pour la mission Culture à hauteur de **15 532 992 € en AE** et **14 679 108 € en CP**.

Seul le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » a été concerné par une ouverture de crédits à hauteur de 4 803 129 € en AE et en CP, destinée notamment à compenser le décalage du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2019 de la délégation de gestion RH au Centre des monuments nationaux (CMN) prévue en loi de finances initiale pour 2019 qui avait organisé un transfert de crédits du titre 2 du programme 224 vers les crédits du programme 175 « Patrimoines » (3,97 M€). Le décalage de la mise en œuvre de cette délégation de gestion a nécessité la mise en œuvre d'un « rétro-transfert » du programme 175 vers le titre 2 du programme 224 pour couvrir les dépenses de personnel des agents du CMN finalement assumées par le ministère de la Culture en avril et mai 2019. Cette ouverture a par ailleurs été nécessaire du fait de la prise en charge sur titre 2 de la rémunération d'agents titularisés (dispositif de la loi du 12 mars 2012 dite « Sauvadet » et plan de titularisation des professeurs des écoles nationales d'architecture). En outre, des agents travaillant sur le projet du Pass Culture étaient rémunérés sur titre 2 par le ministère depuis la création de la société du Pass Culture et dans l'attente de la signature de la convention de gestion pluriannuelle entre l'État et la société : le remboursement au titre 2 de la masse salariale correspondant à ces agents a donné lieu à un transfert depuis le programme 224 hors T2, ce montant ayant été déduit de la subvention versée par le ministère à la société après la conclusion de la convention de gestion en décembre 2019.

Ce « rétro-transfert » s'est matérialisé par l'ouverture de crédits sur le titre 2 du programme 224 en LFR, gagée, à due concurrence, par une annulation de crédits sur le programme 175.

Annexe n° 6 : Mouvements de crédit du titre 2

Tableau transmis par le ministère de la Culture

Gestion 2019	T2		Dont T2 hors CAS	Dont T2 CAS	Justification
	AE	CP	AE=CP	AE=CP	
LFI	703 902 325	703 902 325	495 120 649	208 781 676	
Total mouvement en gestion	4 573 231	4 573 231	3 582 740	990 491	
Décret de transfert MTES D 2019-1237	-1 360 629	-1 360 629	-1 094 329	-266 300	Décret à destination du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » au titre du remboursement des agents du ministère de la transition écologique et solidaire mis à disposition au MC dans les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine et dans les écoles d'architecture.
Transfert de crédits catégoriels D 2019-1310	-477 000	-477 000	-477 000		Décret à destination du programme 334 « Livre et industries culturelles », au titre de la mise en œuvre du plan de rattrapage indemnitaire par la Bibliothèque nationale de France.
Transfert crédits catégoriels - (Mouvement LFR)	-464 000	-464 000	-464 000		Transfert de crédits à destination du programme 175 « Patrimoine » au titre de l'accompagnement de la mise en œuvre du plan de rattrapage indemnitaire par les établissements publics du musée du Louvre, du musée d'Orsay et de l'Orangerie et le Centre des monuments nationaux.
Transfert crédits catégoriels - (Mouvement LFR)	-10 000	-10 000	-10 000		Transfert de crédits à destination du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » à destination du Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon pour l'accompagnement de la mise en œuvre du plan de rattrapage indemnitaire.
Transfert Sauvadet - 131 (Mouvement LFR)	54 044	54 044	54 044		Transfert en provenance du programme « Création » au titre de la loi dite « Sauvadet »
Transfert Sauvadet - 224 (mouvement LFR)	858 551	858 551	858 551		Transfert au titre de la loi dite « Sauvadet »

Transfert Sauvadet - 175 (Mouvement LFR)	991 249	991 249	991 249		Transfert en provenance du programme « Patrimoine » au titre de la loi dite « Sauvadet »
Transfert ENSA (Mouvement LFR)	172 106	172 106	172 106		Transfert au titre du plan de titularisation des professeurs des établissements d'enseignement supérieurs d'architecture.
Transfert de crédits dans le cadre de la délégation de gestion (mouvement LFR)	-92 519	-92 519	-92 519		Transfert de 2 emplois supports à l'établissement public du musée d'Orsay et de l'Orangerie en avance de phase de la délégation de gestion.
Transfert Pass Culture (mouvement LFR)	618 460	618 460	618 460		Transfert au titre de la rémunération des agents recrutés pour la mise en œuvre du Pass culture
Retro-transfert au titre de la délégation de gestion - CMN (mouvement LFR)	3 741 939	3 741 939	2 507 761	1 234 178	Retro-transfert du CMN pour le financement des agents de l'établissement rémunérés par le Ministère de la Culture d'avril à mai 2019
Fonds de concours "Notre Dame"	223 970	223 970	201 357	22 613	Transfert au titre du recrutement de 8 agents pour le renfort de la maîtrise d'ouvrage de la DRAC pour le chantier De Notre-Dame de Paris
Arrêté du 29 octobre 2019 - Mesures RDV Salarial CET	317 061	317 061	317 061		Transfert à destination du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » pour abonder les crédits destinés à financer le compte épargne temps.
Total crédits ouverts	708 475 556	708 475 556	498 703 389	209 772 167	

Source : Ministère de la Culture

Annexe n° 7 : Exécution des mesures catégorielles 2019

Note transmise par le ministère de la Culture

L'enveloppe de crédits disponibles en 2019 pour le financement des mesures catégorielles s'élevait à 6,5 M€. Les principales mesures sont présentées ci-dessous :

Intitulé de la mesure		Catégorie et corps concernés	Coût 2019
Mesures statutaires			952 511€
	Réforme PPCR	Tous les corps de catégorie A, B et C	513 482€
	Revalorisation des agents non titulaires et augmentation de l'enveloppe de parts variables	Agents non titulaires	439 029€
Mesures indemnitaires			5 572 572€
	Plan de rattrapage indemnitaire	Tous les corps de catégorie A, B et C ayant adhéré au RIFSEEP	5 472 572€
	Autres mesures indemnitaires	Tous les corps de catégorie A, B et C	100 000€
TOTAL DES MESURES CATEGORIELLES :			6 525 083€

Source : Ministère de la Culture

A l'instar de 2018, l'enveloppe catégorielle 2019 n'a pas été impactée par un effet d'extension en année pleine et n'en engendrera pas. En raison du report de la réforme spécifique des grilles des corps des enseignants des écoles nationales supérieures d'architecture et d'arts, les crédits initialement prévus à ce titre (1,1 M€) ont été redéployés sur le plan de rattrapage indemnitaire, d'un commun accord avec le contrôle budgétaire et la direction du budget, du fait du retard pris dans la parution du décret relatif à la revalorisation des personnels enseignants des écoles supérieures Culture. 1 M€ sera redéployé en sens inverse en 2020 pour financer le retard pris en 2019.

Annexe n° 8 : Ventilation des dépenses d'intervention entre les programmes 131,175 et 224

Précisions apportées par le ministère de la Culture.

Parmi les événements majeurs venus modifier le périmètre des dépenses d'intervention au niveau de la mission Culture sur cette période, on peut noter l'augmentation du financement de l'action 2 « Soutien à la démocratisation artistique et culturelles » du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de 103,54 M€ entre la LFI 2015 et la LFI 2019. L'action 8 « Soutien à l'emploi dans le secteur culturel » de ce même programme s'est également vu doté de crédits importants, avec notamment le financement du FONPEPS et de la compensation de la hausse de la CSG pour les artistes auteurs depuis 2019 (crédits qui ont été transférés en PLF 2020 au programme 131 *Création*). Le périmètre des crédits d'intervention reste globalement stable sur la période 2015-2019. Néanmoins, il peut être souligné qu'après une période de baisse entre 2013 et 2015 au titre de la contribution du ministère de la Culture à la trajectoire de réduction des dépenses publiques, la LFI 2016 a été marquée par une augmentation des crédits d'intervention de la mission Culture, prolongée en 2017, 2018 puis 2019. Les crédits de titre 6 de la mission Culture progressent ainsi de 4 % entre 2018 et 2019, portant le total des crédits d'intervention à 1,05 Md€ en PLF 2019.

Sur le **programme 131**, en 2019, les dépenses d'intervention sont en légère augmentation par rapport à 2018 (+1,3 %). Cette évolution s'explique d'une part par des moyens nouveaux obtenus en faveur des labels et réseaux du spectacle vivant (+ 1,07 M€) ou des arts plastiques (+ 0,13 M€), en faveur des métiers du design et de la mode (+ 0,2 M€) ou pour la poursuite de la mise en œuvre des schéma d'orientation pour le développement des arts visuels (+ 0,2 M€).

Sur le **programme 175**, en 2019, les dépenses d'intervention sont en très légère diminution à hauteur de 0,2 % en AE et enregistrent une augmentation en CP par rapport à 2018, à hauteur de 2,4 %. Cette évolution s'explique notamment par l'augmentation des crédits alloués au fonds incitatif et partenarial réservé aux collectivités à faibles ressources (5 M€ en CP), mais également par l'allocation de crédits destinés à la poursuite des projets de Centres de conservation et d'études (+4 M€ en AE et en CP). La diminution en AE s'explique par la légère baisse des subventions d'investissements allouées aux archives départementales.

Sur le **programme 224**, les dépenses d'intervention progressent de 9,6 % en 2019 par rapport à 2018. Cette évolution s'explique par une progression des moyens consacrés au soutien à la démocratisation artistique et culturelle via l'éducation artistique et culturelle et l'accès à la culture (+26,17 M€), évolution qui fait suite à l'augmentation de l'année précédente (+ 42 M€ en LFI 2018 pour l'éducation artistique et culturelle par rapport à la LFI 2017). Les crédits dédiés aux bourses pour les étudiants de l'enseignement supérieur culture sont en diminution de 3 M€, pour mettre en cohérence les montants budgétés avec les montants versés aux élèves, cette baisse n'aura pas d'incidence sur les montants des bourses versés aux élèves. Des crédits ont été attribués au programme 224 au titre de la compensation des effets liés à l'augmentation de la CSG pour les artistes auteurs, à hauteur de 18 M€. Enfin, afin de tenir compte d'une montée en puissance du dispositif plus lente que prévue, les moyens alloués au FONPEPS ont connu une diminution de 13 M€ en CP pour atteindre un budget de 12 M€ en 2019.

Source Ministère de la Culture

Annexe n° 9 : Dépenses d'intervention 2019 par catégories

Tableau transmis par le ministère de la Culture

Catégorie	Dispositifs	Bénéficiaires	Montant 2019
Dépenses de guichet			
224 - Bourses et aides	Bourses sur critères sociaux, aide à la mobilité etc.	Essentiellement ménages (étudiants)	33,9
Total			33,9
Dépenses discrétionnaires			
131 - Institutions et lieux de création et de diffusion en matière de spectacle vivant	Soutien aux réseaux et labels + lieux non labellisés du spectacle vivant	Autres collectivités	276,3
175 - Restauration monuments historiques hors État	Restauration immeubles ou objets n'appartenant pas à l'État	Collectivités territoriales ou propriétaires privés	103,8
131 - Soutien aux artistes et équipes artistiques	Dispositifs de soutien à la création, aides à la structuration, aides aux projets	Autres collectivités	61,9
175 - Financement des opérations d'archéologie préventive	Subvention FNAP et compensations aux collectivités territoriales ayant reçu agrément pour exercer les opérations de diagnostic	FNAP, Collectivités territoriales	35,3
224 - Enseignement supérieur, insertion et formation professionnelle en matière de spectacle vivant	Soutien aux établissements d'enseignement supérieur non état, à l'insertion professionnelle et aux dispositifs d'aide à la formation	Autres collectivités	4,9
Autres dépenses			419,3
Total			901,5
Total des dépenses d'intervention			935,4

Source Ministère de la Culture

Annexe n° 10 : Bilan détaillé et commenté de plusieurs grandes opérations d'investissement

Les éléments ci-dessous sont communiqués par le ministère.

Schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais

Le Grand Palais, bâti pour l'Exposition universelle de 1900, est un site emblématique du patrimoine français, intégralement classé monument historique. Affecté en totalité à l'établissement public Réunion des musées nationaux - Grand Palais (RMN-GP), il héberge plusieurs établissements indépendants, dont le Palais de la découverte. Le site constitue ainsi un complexe culturel tourné vers les arts (RMN-GP) et les sciences (Universcience).

Le schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais (SDRA-GP), validé par le conseil d'administration de la RMN-GP en 2011 et par la Commission nationale des monuments historiques en 2012, permettra de remplir plusieurs objectifs :

- redonner au Grand Palais sa cohérence et son unité d'origine ;
- remettre le monument aux niveaux des normes techniques et de sécurité en vigueur ;
- ouvrir de nouveaux espaces d'exposition et d'accueil en vue d'accueillir des événements de rang international. Le monument fait partie des sites patrimoniaux retenus pour accueillir les épreuves des jeux olympiques et paralympiques de 2024 (escrime et taekwondo).

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le coût total des travaux s'élève à 466 M€ HT TDC. La répartition du financement entre les co-financeurs a été arbitrée par le Premier ministre lors de la RIM du 12 janvier 2016, puis ajustée lors de la RIM du 8 décembre 2017 :

- programme 175 : 97 M€ ;
- programme 186 : 26 M€ ;
- subvention du Plan d'investissement d'avenir 3 : 160 M€ ;

- emprunt bancaire (RMN-GP) : 150 M€ ;
- mécénat RMN-GP : 25 M€ ;
- partenariats et ressources propres Universcience : 8 M€.

À cette enveloppe s'ajoute un montant de 22 M€ (HT TDC), financé intégralement par le ministère de l'Intérieur, pour la rénovation du commissariat de police du VIII^{ème} arrondissement, situé dans les murs du Grand Palais. Ce projet de rénovation a été intégré au SDRA-GP en avril 2017 sur décision du cabinet du Premier ministre.

Un suivi financier ad hoc est assuré par l'établissement et ses tutelles dans le cadre d'un comité d'audit et des investissements (CAI), créé par une résolution du conseil d'administration du 19 avril 2016. Le CAI est composé de deux membres du conseil d'administration choisis parmi les personnalités extérieures, du contrôleur économique et financier ainsi que du directeur général des patrimoines, de la secrétaire générale du ministère de la Culture et de la directrice du budget (ou leurs représentants).

Le ministère de la Culture assure un suivi étroit de ce projet de très grande ampleur. Il siège aux comités stratégique et de pilotage dont le dernier s'est tenu le 9 septembre 2019. La maîtrise d'ouvrage est assurée par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC).

Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

La soutenabilité financière du SDRA-GP a été évaluée par plusieurs expertises externes (Roland-Berger en 2014 et Lazard Frères en 2015, Axequo Conseil et Finance Consult en 2017). Une évaluation socio-économique a par ailleurs été présentée lors de la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) du 14 octobre 2014 et a fait l'objet d'une contre-expertise par le secrétariat général pour l'investissement qui a rendu un avis favorable.

Le scénario de rénovation aujourd'hui privilégié repose sur un plan d'affaires destiné à refonder le modèle économique du Grand Palais en développant l'activité de location et de concession actuellement limitée par la configuration et l'état du bâtiment. Les dernières hypothèses retenues, soit une hausse des recettes commerciales de 45% en 2025 par rapport à 2016 dans un contexte d'accroissement de 30% des surfaces disponibles à la location, ont été jugées réalistes et prudentes par une mission d'audit IGAC-IGF.

État d'avancement des travaux

Les travaux sur les toitures du Palais d'Antin (Palais de la Découverte) ont été conduits en avance de phase pour pallier des urgences sanitaires. Ils ont ainsi débuté en août 2016 et ont porté sur la verrière de la rotonde et sur les décors en stuc. Les opérations de rénovation se sont bien déroulées, s'achevant à la date prévue, en septembre 2017. La suite de l'opération de rénovation des toitures du Palais d'Antin a ensuite été engagée et a concerné les travaux des ailes Sud et Nord.

Pour la phase de rénovation incluant la grande nef, les balcons, les galeries et le salon d'honneur du Grand Palais, les études de projet ont été engagées tout début 2019 par les maîtres d'œuvre. Les travaux sur les toitures de la galerie nord-est et du péristyle de la nef ont commencé en juin 2019, de manière à ce que les travaux de clos et couvert soient les plus avancés possibles lorsque le chantier de rénovation du Grand Palais débutera en janvier 2021.

La date prévisionnelle de réception des travaux de l'ensemble du site est prévue en février 2024, hors aléas travaux. Selon le calendrier, la nef et les galeries devraient être livrées en septembre 2023, date à partir de laquelle commence la période de levée des réserves et de rodage des espaces.

Schéma directeur du Centre national d'art et de culture-Georges Pompidou (CNAC-GP)**Bilan chiffré, détaillé et commenté**

Les équipements techniques du Centre Pompidou n'ont fait l'objet d'aucune modernisation depuis son ouverture en 1977 et présentent aujourd'hui des dégradations liées à leur usage prolongé, qui rendent une rénovation technique incontournable.

La CMPI du 5 juillet 2016 a retenu le scénario « privilégié CM Etudes » sur 5 ans, d'un coût de 172,19 M€ TTC TDC actualisés, y compris les travaux sur la chenille et les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) du CNAC-GP et de l'IRCAM, tout en demandant au Centre de fournir un scénario de travaux en site fermé.

Les travaux sur la chenille ont été considérés comme une opération prioritaire en termes de calendrier et ont fait l'objet d'une convention de

mandat spécifique avec l'OPPIC en date du 12 février 2016, en anticipation du schéma directeur. Les travaux sont programmés entre janvier et décembre 2020 pour un montant de 19 M€ TTC TDC.

Le scénario privilégié a donné lieu à la signature entre le CNAC-GP et l'OPPIC d'une convention de mandat d'études de conception du schéma directeur le 21 février 2017, pour un montant de 12,7 M€ TTC TDC, afin d'engager le dialogue compétitif en 2017.

Soutenabilité du projet

Les travaux du schéma directeur hors chenille feront l'objet d'une convention de mandat de travaux ultérieure, une fois le programme et le plan de financement stabilisés. Le calendrier prévisionnel des travaux a ainsi été repoussé au-delà de 2022.

Un COPIL relatif à l'état d'avancement du dialogue compétitif s'est tenu le 20 décembre dernier. Pour entrer dans la phase finale du dialogue compétitif, le périmètre du programme doit être stabilisé et validé fin janvier 2020.

Une séance de la CMPI devrait se tenir à la fin du 1^{er} semestre 2020, afin de valider le mode de réalisation des travaux (ouvert ou fermé) et le coût global de l'opération (valeur actualisée/coût complet en investissement et en fonctionnement), dans l'objectif de notifier le marché de maîtrise d'œuvre lors de l'été 2020.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

La comparaison du mode de réalisation des travaux sera effectuée dans le cadre d'une ESE qui étudiera les coûts et bénéfices des deux scénarios et permettra d'en évaluer la rentabilité. L'ESE fera l'objet en 2020 d'une contre-expertise indépendante pilotée par le secrétariat général pour l'investissement.

Projet de création d'un centre de réserves visitables du CNAC-GP à Massy

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Éléments de contexte :

Les réserves actuelles du Centre Pompidou occupent 15 700 m² utiles et sont réparties entre :

- des réserves externalisées Boulevard Ney (Paris 18^e) de 13 700 m² pour un loyer et charges de 2,7 M€ TTC par an, saturées à 95 % ;
- des espaces au Centre Pompidou (Paris 4^e) de 2 000 m² au deuxième sous-sol du bâtiment pour la conservation des œuvres d'art graphique, de photographie, d'architecture et de la bibliothèque Kandinsky.

Face à la saturation actuelle et au vu du rythme d'accroissement de ses collections, le CNAC-GP nécessite de disposer de plus d'espaces à l'horizon de 20 ans tout en améliorant les conditions de conservation et de sécurité des œuvres. L'établissement affiche qui plus est une volonté d'offrir des espaces de travail plus adaptés aux équipes notamment pour la gestion et la restauration des œuvres.

Le Centre Pompidou a ainsi engagé en 2015 une réflexion sur une nouvelle implantation de ses espaces de réserves pour créer un véritable pôle de conservation et de création proposant une partie visitable à destination de nouveaux publics autour de la valorisation des collections et de ses métiers.

Un appel à manifestation d'intérêt lancé en mars 2018 a permis de sélectionner en 2019 le site de Massy pour accueillir le futur centre de réserves.

Estimation des besoins et du budget :

Après un programme initial d'une surface totale SDP de 37 500 m², le programme a été revu à la baisse afin d'être soutenable sans contrevenir aux capacités des futures réserves. La nouvelle surface totale a ainsi été estimée à 27 713 m² SDP soit 22 170 m² de surface utile. L'estimation du coût travaux a été ramenée à 45,4 M€ HT portant le coût d'investissement initial à 60 M€ HT TDC (toutes dépenses confondues).

Au regard de la trajectoire financière ministérielle pour 2018-2022, l'objectif d'autofinancement intégral du projet de réserves par le CNAC-GP a été consensuel entre l'établissement et le ministère. En l'absence de financement par crédits budgétaires, le marché de partenariat s'est avéré être le seul montage envisageable pour la construction d'un nouvel équipement dédié en incluant une participation financière des collectivités partenaires aujourd'hui fixée à 42 M€.

Dans ces conditions, le coût global de l'opération sur 25 ans est estimé à 136 M€ TTC TDC. Ce dernier montant prend en compte l'ensemble des redevances du marché de partenariat liées à l'exploitation maintenance, au GER (Gros Entretien Renouvellement) ainsi qu'au remboursement du capital, intérêts compris.

Soutenabilité du projet

Tout recours à un marché de partenariat (MPa) comme mode de financement de projet doit être validé par une évaluation préalable du mode de réalisation (EPMR) comparant le MPa avec les autres possibilités existantes (BEFA, loi MOP, VEFA, location, etc.) Pour le cas présent, l'EPMR a conclu que le MPa était la seule solution envisageable dans la mesure où le ministère n'apporte aucun crédit d'investissement supplémentaire au projet, que l'établissement, du fait de son appartenance à la liste des ODAC, n'est pas en capacité d'emprunter et qu'il ne dispose pas d'une trésorerie suffisante pour financer le projet.

Le CNAC-GP a fait réaliser en complément une étude de soutenabilité budgétaire (ESB) démontrant, qu'avec une participation des collectivités territoriales de 42 M€, le Centre était en mesure de financer le loyer du MPa et de prendre en charge les surcoûts liés à la nouvelle installation par notamment, la densification de son administration et un recyclage des loyers actuels de réserves ainsi économisés.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Pour ce projet, l'EPMR et l'ESB ont valu ESE. Ce projet a par ailleurs obtenu les avis favorables des ministres de l'Économie et des Finances le 14/10/2019 et de l'Action et des Comptes Publics le 22/11/2019.

Projet de création de la Cité du Théâtre sur le site des Ateliers Berthier**Bilan chiffré, détaillé et commenté**

La Cité du Théâtre est un projet qui devra impulser un nouvel élan artistique au plan national. Un site artistique exceptionnel sera créé dans le quartier des Batignolles, en pleine mutation. Il sera dédié à la formation et à l'insertion professionnelle, priorités du ministère de la Culture envers la jeunesse, et permettra un accès aux grandes œuvres théâtrales pour un public renouvelé. Il s'agit de réunir dans un même lieu trois grandes institutions pour faire s'y croiser des publics et des artistes dans de nouvelles synergies.

La Cité du Théâtre abritera :

- les nouveaux locaux du Conservatoire National Supérieur d'Art Dramatique ;
- les salles de spectacle, de répétition et les espaces techniques de l'Odéon-Théâtre de l'Europe ;
- deux salles pour la Comédie-Française lui permettant de présenter l'ensemble des répertoires et des formes contemporaines.

Avec des espaces communs tournés vers le public, le partage des bibliothèques et des centres de ressources, des lieux de travail et de vie, la Cité du Théâtre a vocation à devenir un site culturel majeur favorisant la diversité sociale et générationnelle du nouveau quartier et s'inscrivant au cœur du Grand Paris.

Le projet est estimé à ce stade à 86 M€ HT TDC, hors frais fonciers.

Soutenabilité du projet et état d'avancement du projet

Le financement du projet est assuré par le programme 131 « Création ».

La procédure de dialogue compétitif est terminée, le choix du lauréat s'est porté sur le projet de l'agence espagnole Nieto Sobejano. Le groupement d'intérêt public (GIP) a été créé par arrêté publié au JO le 14 novembre 2019, il est en charge de la maîtrise d'ouvrage de l'opération et par la suite de l'exploitation du site.

Par ailleurs, l'État négocie une participation de la ville de Paris afin de neutraliser les coûts d'acquisition de parcelles ainsi que de ceux liés à la participation à la ZAC Batignolles.

Les études sont en cours et le début des travaux commencera fin 2021/début 2022 pour une livraison fin 2025.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Une note d'évaluation socio-économique a été présentée en CMPI le 2 octobre 2018.

Projet de l'Opéra Bastille de réaménagement de la « salle modulable » et de l'aménagement du terrain des « délaissés »

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le « projet Bastille » traduit les perspectives de développement de l'Opéra national de Paris avec le transfert à Bastille d'activités actuellement assurées sur le site de Berthier. Les espaces du site Bastille, et notamment ceux de la salle dite « salle modulable » et du terrain des délaissés - rue de Lyon – seront ainsi aménagés.

Le projet Bastille comportera ainsi deux volets :

- La construction d'ateliers sur le site de l'Opéra Bastille : cette opération consiste à rapatrier dans les espaces disponibles au sein de l'Opéra Bastille les fonctionnalités aujourd'hui assurées par les Ateliers Berthier, qui pourront être libérés ensuite pour la Cité du théâtre (une salle de répétition, une salle de peinture à l'italienne, des stockages de costumes et d'accessoires, une zone logistique de vérification et de réparation de décors) ;
- L'aménagement de la salle modulable : cette salle, d'abord destinée aux répétitions, pourra aussi accueillir environ 800 spectateurs dans une très grande modularité. Les artistes vont répéter dans de meilleures conditions qu'à Berthier et libérer le plateau du Palais Garnier pour permettre d'y donner davantage de spectacles. L'Académie de l'Opéra National de Paris (jeune public ; jeunes artistes) pourra également y proposer ses spectacles. Par ailleurs, cette salle permettra de présenter une nouvelle offre culturelle à des prix accessibles au public : musique

contemporaine ou baroque; danse contemporaine ; concerts de musique de chambre, etc. Enfin, cet espace permettra à l'Opéra de développer ses ressources propres, enjeu majeur pour l'établissement (location d'espaces, bar, billetterie, restaurant, etc.).

Le projet est estimé à ce stade à 59 M€ HT TDC.

Soutenabilité du projet et état d'avancement du projet

Le financement du projet est assuré par le programme 131 et par des ressources propres de l'établissement.

L'agence Henning Larsen a été désignée lauréate à l'issue de la procédure de dialogue compétitif en novembre 2018. Les études de maîtrise d'œuvre sont en cours.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Une note d'évaluation socio-économique a été présentée en CMPI le 2 octobre 2018.

Projet de nouvelles réserves du Centre National des Arts Plastiques (CNAP)

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le CNAP enrichit et gère pour le compte de l'État un ensemble d'œuvres relevant de tous les domaines de la création, le fonds national d'art contemporain. Cette collection rassemble aujourd'hui plus de 90 000 œuvres destinées à être déposées durablement dans des institutions ou des administrations ou prêtées pour de courtes périodes.

Le CNAP dispose actuellement d'un parc immobilier de 16 000 m² réparti en 4 sites entre la Défense et Saint Ouen l'Aumône. Il exprime un besoin de 25 600 m² avec un accroissement de ses collections annuel de 350 à 500 m². En 2017, le ministère a acquis un bâtiment à Pantin de plus de 25 577 m² pour 13 M€ nets de charges, bénéficiant d'une structure porteuse en béton et de volumes adéquats. Cette acquisition a été financée par des crédits du programme 131 ainsi que par un prélèvement sur trésorerie de 5,7 M€. L'objectif est d'y regrouper la totalité du CNAP (réserves et

administration) en un unique site et de permettre l'accueil d'une partie des réserves du Mobilier National dans une tranche optionnelle.

L'OPPIC assure la maîtrise d'ouvrage déléguée par convention de mandat.

Soutenabilité du projet et état d'avancement du projet

Plan de financement :

Le coût prévisionnel de cette opération est estimé à 61,85 M€ TDC TTC.

Le plan de financement prévoit un financement par le programme 131 de 51,55 M€ dont 15,5 M€ ont été versés en 2017 et 2018 pour l'acquisition du foncier. L'opérateur finance 10,30 M€ sur ses fonds propres.

État d'avancement du projet :

L'opération proprement dite (études et travaux) se déroule jusqu'en 2022 suivant le calendrier suivant :

- la sélection fin 2018 d'une équipe de maîtrise d'œuvre (Bruther & Data) à la suite d'un dialogue compétitif ;
- les études de maîtrise d'œuvre en 2019 ;
- la notification des marchés d'entreprises et lancement des travaux en 2020 ;
- la poursuite des travaux jusqu'en 2022.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Ce projet a fait l'objet d'une ESE présentée en CMPI le 7 mars 2018.

Phase 2 du schéma directeur de Fontainebleau

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Afin de donner au Château de Fontainebleau les moyens de poursuivre son développement culturel, touristique et économique, le schéma directeur vise à :

- Assurer la sécurité des personnes et des biens, tout en veillant au respect et à l'intégrité du monument ;
- Engager les chantiers de conservation, restauration et restructuration indispensables pour les années à venir ;
- Améliorer l'accueil et les services offerts au public ;
- Améliorer les conditions de travail des personnels.

Le schéma directeur s'étend à l'ensemble du Domaine national et traite de sujets divers et complexes, tels que la sécurité incendie, la remise à niveau de la sûreté et des installations techniques, l'amélioration de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap et la restructuration de l'accueil et des services aux publics, ainsi que la restauration et la remise en valeur des ouvrages patrimoniaux, des jardins, du parc et des ouvrages hydrauliques.

Soutenabilité du projet et état d'avancement du projet

Approuvé à l'été 2014, il est constitué de 2 tranches distinctes comprenant chacune plusieurs phases. La première tranche est programmée sur treize ans (2015-2028) et se décompose en 3 phases.

La phase 1 a débuté en 2015 et s'achèvera en 2020 selon un calendrier prévisionnel réajusté d'un an. Le budget de la phase 1 est désormais compris dans une enveloppe de 44,7 M€. Un avenant à la convention de mandat avec l'OPPIC du 15 décembre 2014 a été approuvé lors du CA de décembre 2018 et signé par les parties le 12 février 2019.

La phase 2 (2020-2025) est évaluée à environ 57 M€. Elle est en partie structurée autour de la création d'un double parcours de visite dont l'ouverture est souhaitée pour 2023. Elle concerne par ailleurs l'achèvement des travaux de sécurité, la poursuite de la restauration du clos et couvert, l'amélioration du traitement climatique, le début des travaux sur les parcs et jardins, l'accueil et les services pour les visiteurs. Pour préparer les opérations les plus complexes de la phase 2 du schéma directeur, une convention d'études préalables a été signée en juin 2018 entre l'établissement et l'OPPIC.

Une phase 3, dont les contours doivent encore être précisés, mais qui portera sur les parcs et jardins, doit se dérouler de 2025 à 2028.

Afin de garantir la soutenabilité financière du projet tout au long du déroulement du schéma directeur, un comité de pilotage se réunit à

intervalles réguliers. Une présentation en CMPI d'une version actualisée du schéma directeur, et en particulier de sa phase 2, est prévue en 2020.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Le secrétariat général pour l'investissement a confirmé que ce projet n'entraîne pas dans le périmètre des investissements nécessitant une évaluation socio-économique s'agissant d'un schéma directeur pluriannuel.

Schéma directeur immobilier du château et du domaine de Versailles

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le schéma directeur de l'établissement public du château et du domaine de Versailles (EPV) a été lancé en 2003 et porte sur quatre priorités :

- la restauration du monument historique et de ses décors ;
- la mise en sécurité de l'ensemble du site ;
- l'amélioration de l'accueil des publics ;
- l'amélioration des conditions de travail.

L'EPV a délégué à l'OPPIC la maîtrise d'ouvrage d'une partie des opérations de la première phase, qui comprenait notamment la restauration et l'aménagement, en vue d'y regrouper les services de l'établissement, du Grand Commun, ex-hôpital militaire Dominique-Larrey, et qui s'est achevée en 2016 avec l'ouverture au public de l'accueil des visiteurs individuels dans le pavillon Dufour et la Vieille Aile. Le montant total de cette première phase est de 158,9 M€. L'État (ministère de la Culture) a contribué à hauteur de 122 M€, via des crédits du programme 175 « Patrimoines », soit 77 % du montant total des travaux. L'EPV a apporté 36,9 M€ de ressources propres, soit 23 %.

Les opérations de la deuxième phase (initialement estimée à 192 M€), lancée fin 2011, sont en cours. Ces travaux concernent notamment la mise en sécurité du corps central du château (fermeture partielle : aile Sud puis aile centrale et aile Nord) et la réhabilitation de l'ancien grand château d'eau pour y installer un ensemble de production de froid destiné à la gestion thermique du château (sous la maîtrise d'ouvrage déléguée de

l'OPPIC), ainsi que la restauration par mécénat des décors des grands appartements (sous la maîtrise d'ouvrage directe de l'EPV).

À la suite de leur livraison à l'automne 2018, les grands appartements sud (appartements de la Reine) ont rouvert au public en avril 2019. L'opération de restauration du château d'eau a connu un retard important en raison de la présence importante de plomb (livraison prévue fin 2020), qui a contraint l'EPV à revoir le programme et à y inclure la restauration du pavillon des Eaux voisin pour y réinstaller les agents du service des fontaines (travaux en 2021).

L'année 2019 a permis la réalisation d'interventions préalables au lancement des travaux des ailes centrale et Nord du corps central du château (correspondant au deux tiers de sa surface), qui se poursuivront en 2020. Cette opération devrait être phasée, afin de limiter autant que possible la fermeture au public de ces espaces prestigieux (chambre du Roi) et de lisser son financement. C'est une opération complexe et essentielle pour la mise en sécurité du monument, dont le montant, aujourd'hui estimé à plus de 100 M€, reste à préciser en fonction du retour d'expérience en cours, à la suite de la livraison de l'aile sud du corps central. Son lancement est prévu pour 2022.

Les travaux de restauration des grands décors qui seront réalisés pendant cette opération sont pour le moment évalués à 25 M€, que l'EPV financera par ressources propres, notamment issues du mécénat.

La phase 2 du schéma directeur pourrait ainsi se prolonger jusqu'en 2027 ou 2028.

Soutenabilité du projet

Le niveau de la subvention de l'État (ministère de la Culture) pour ce schéma directeur est aujourd'hui de 15 M€ en AE et de 11 M€ en CP.

Ce schéma directeur n'épuise pas les besoins de l'EPV en travaux de restauration, qui comprennent notamment des projets de restauration sur le Grand Trianon, les Petites et Grandes écuries du roi, les parcs et jardins, le camp des Mortemets, ancienne et vaste emprise militaire à requalifier, et les grands réseaux hydrauliques extérieurs créés sous Louis XIV.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Le secrétariat général pour l'investissement a confirmé que ce projet n'entrait pas dans le périmètre des investissements nécessitant une ESE s'agissant d'un schéma directeur pluriannuel.

Réhabilitation du Quadrilatère Richelieu de la Bibliothèque nationale de France (BnF)

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le "Quadrilatère Richelieu" est le berceau historique de la BnF, qui y est installée depuis le début du XVIII^e siècle. Le départ des collections d'imprimés et de périodiques vers le site François Mitterrand en 1998 a laissé à Richelieu de nombreux espaces vacants. Ceux-ci vont permettre aux départements de la BnF (Arts du spectacle, Cartes et plans, Estampes et photographie, Manuscrits, Monnaies, Médailles et antiques), arrivés à saturation, de se redéployer et à l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) ainsi qu'à l'École nationale des chartes d'installer leurs bibliothèques dans le quadrilatère.

Le projet se réalise en deux phases afin de permettre l'ouverture partielle du site au public. La phase 1 a été livrée en mai 2016 et est ouverte au public depuis janvier 2017. La phase 2 est en cours de chantier avec une livraison prévue en 2020 et une ouverture au public en 2021.

Cette réhabilitation vise notamment à rénover le bâtiment et ses équipements, à améliorer les conditions de conservation des collections, à rénover et étendre les services offerts aux publics, à faciliter le travail des chercheurs pour établir un pôle d'excellence scientifique.

Soutenabilité du projet

➤ **Plan de financement**

Le coût total actualisé du projet est estimé à **244,904 M€ TDC TTC**, dont 125,14 M€ en phase 1 et 119,764 M€ en phase 2 (hors coût de déménagement et de premier équipement).

Son financement est réparti de la façon suivante :

- 42,66 M€ en phase 1 ont été financés par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation au titre de la tutelle qu'il exerce sur l'École nationale des Chartes et de celle qu'il partage avec le MC sur l'Institut national d'histoire de l'art ;

- 202,244 M€ de participation du ministère de la Culture au total, dont 154,789 M€ sur le programme 334 « Livre et industries culturelles », 38,97 M€ sur le programme 175 « Patrimoines » et 8,485 M€ par mécénat.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Ce projet, lancé en 2006, n'a pas fait l'objet d'une évaluation socio-économique.

Restauration de la Cathédrale Notre Dame de Paris

Bilan chiffré, détaillé et commenté

La cathédrale Notre Dame de Paris a été endommagée par un incendie le 15 avril 2019. Le ministère de la Culture et l'ensemble de ses services se sont mobilisés dès le lendemain du dramatique incendie avec la maîtrise d'œuvre et des entreprises spécialisés afin de mener une première campagne de consolidation et de sécurisation d'urgence.

Devant l'ampleur et l'enjeu du projet de restauration, le gouvernement a souhaité confier la maîtrise d'ouvrage de l'opération à un nouvel établissement public créé par le décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019. Il est en charge de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Le premier conseil d'administration s'est tenu le 3 décembre 2019.

Les travaux de sécurisation et de consolidation ont démarré au lendemain de l'incendie et devraient s'achever en août 2020. Les études préalables à la restauration de la cathédrale seront lancées prochainement. Elles seules permettront de déterminer le coût total de cette partie du chantier qui devrait démarrer en 2021.

Soutenabilité du projet

Les travaux sont financés par la souscription nationale qui a été lancée le 16 avril 2019. Aujourd'hui le montant de la collecte s'élève à 910 M€ (107 M€ encaissés et 803 M€ de promesses de dons). Pour l'instant, seuls

les travaux de sécurisation et de consolidation ont été évalués et s'élèvent à 85 M€⁷⁵.

Déménagement des réserves du Louvre dans le Pas-de-Calais

Bilan chiffré, détaillé et commenté

Situé à Liévin (Hauts-de-France) dans le prolongement du parc du musée du Louvre-Lens, le centre de conservation du Louvre-Liévin est implanté sur une parcelle de 40 000 m². Le bâtiment développe 18 500 m² de surface de plancher dont 9 600 m² consacrés aux réserves.

Le budget d'opération toutes dépenses confondues est de 60 M€.

Les apports des financeurs au projet se répartissent comme suit :

- Musée du Louvre : 34,5 M€ ;
- UE avec le FEDER, dont la Région Hauts-de-France est autorité de gestion : 18 M€ ;
- Région Hauts-de-France : 5 M€ ;
- Ministère de la Culture : 2,5 M€.

La Communauté d'Agglomération de Lens-Liévin contribue au projet à hauteur de 2,66 M€ en cédant à l'État le terrain, pour le compte du musée du Louvre, pour 1€ symbolique.

Dates clé du projet :

- 2 octobre 2013 : signature d'un premier protocole relatif à la création d'un Centre de réserves et de conservation du musée du Louvre dans la région Nord Pas-de-Calais (aujourd'hui Hauts-de-France).
- 23 juillet 2014 : signature de la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage entre le Louvre et la région Nord Pas-de-Calais (aujourd'hui Hauts-de-France).
- 2 juillet 2015 : choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre : Rogers Stirk Harbour + Partners, architecte mandataire, associé aux Français Mutabilis Paysage, paysagiste, Egis Bâtiment Nord,

⁷⁵ Les données chiffrées documentées par la Formation Inter Chambres « Notre-Dame » de la Cour des comptes font état au 31/12/2019 de 176,9 M€ collectés auprès des trois Fondations précitées, du CMN et du Trésor Public et de 454,657 M€ de promesses de dons, ces promesses n'intégrant pas la contribution prévue par la Ville de Paris et ce qui sera apporté par la Fondation Bettencourt.

bureau d'études techniques, Inddigo SAS, bureau d'études environnementales, et VPEAS SAS, économiste.

- 4 mai 2017 : signature d'un accord de coopération ministère de la Culture/musée du Louvre/ région Hauts-de-France/communauté d'agglomération Lens-Liévin.
- 8 décembre 2017 : pose de la première pierre du Centre de conservation du Louvre.
- 8 octobre 2019 : inauguration du bâtiment.
- À partir de fin octobre 2019 : transfert des œuvres situées dans les réserves inondables du Louvre.

Soutenabilité du projet

Le projet a été livré. Le coût de fonctionnement du Centre de conservation est intégralement couvert par une part des intérêts du Fonds de dotation du Louvre.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Une évaluation qualitative des impacts sociaux, économiques et environnementaux a été diligentée par le musée du Louvre en décembre 2016.

Annexe n° 11 : Conditions de financement de l'INRAP et réformes structurelles en cours

Note transmise par le Ministère de la Culture

➤ Conditions de financement de l'Inrap

La nature de recettes « Subvention pour charges de service public » de l'INRAP est restée stable en 2019 par rapport à 2018. Elle s'établit à 79,75 M€ et intègre dans le dernier budget (BR1 voté en juillet 2019) :

- 7,24 M€ de subvention pour charge de service public.
- 73,83 M€ de subvention de fonctionnement.
- 0,48 M€ de subvention de fonctionnement recherche.

En fin d'année 2019, l'établissement a reçu un complément de subvention de fonctionnement à hauteur de 2,5M€ dont 1,3 M€ correspondent au financement du diagnostic sous-marin du projet de ferme éolienne au large de Belle-Ile et de l'île de Groix ; 0,5M€ pour la poursuite des expérimentations de la gestion des vestiges et de la documentation archéologique ainsi que 0,7M€ au titre des surcoûts induits par la mise en œuvre des opérations de diagnostics. Ces compléments seront retranscrits au compte financier 2019.

La dotation en fonds propres, de 1,47 M€, est stable par rapport à 2018.

L'établissement prévoit dans son dernier budget rectificatif de percevoir, en gestion 2019, 0,8 M€ de RAP (redevance d'archéologie préventive). En gestion 2018, l'Inrap avait encaissé 0,87 M€ de RAP.

La nature de recette « Autres financement publics » de 1,52 M€ est légèrement inférieure de 0,05 M€ par rapport au BR1 2018 de 1,58 M€. Ce poste intègre les IJSS (Indemnités journalières de sécurité sociale) pour 1,4 M€ et 0,12 M€ de subventions (relatives à la recherche et aux fouilles programmées).

La nature de recette « Recettes propres » de 66,88 M€ en 2019 est quasiment égale à celle du BR1 2018 (66,94 M€). Elle intègre essentiellement les recettes de fouilles de 64,41 M€, stables par rapport à 2018. Les ressources propres représentent 44 % des recettes totales, soit un

niveau similaire à celui du BR1 2018 et en augmentation par rapport au réalisé 2017.

L'INRAP a également bénéficié d'un transfert annuel de 22,6 M€ au titre du financement du Fonds national d'archéologie préventive, dont il assure la gestion pour le compte de l'État. Ce montant est en baisse par rapport aux 29,72 M€ anticipés aux BI 2019 et BR1 2019.

➤ **Réformes structurelles**

En 2019, l'établissement a mis en œuvre son contrat d'objectifs et de performance (COP) couvrant la période 2019-2022. Il s'est par ailleurs doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour la période 2019-2023. Approuvé au conseil d'administration du 15 mars 2019, ce SPSI doit permettre la poursuite de la réflexion engagée par l'INRAP sur le maillage territorial de ses implantations. Des projets de regroupement des sites de l'établissement en région parisienne ou de relocalisation à Châlons-en-Champagne (51) ou encore Rennes (35) sont en cours d'élaboration, en coordination avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE), les représentants locaux de la politique immobilière de l'État ainsi que les ministères de tutelle.

L'établissement fait toujours face à des enjeux significatifs en matière de gestion des ressources humaines. Le développement des outils nécessaires à la mise en œuvre d'un dispositif formalisé de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) s'est poursuivi.

Dans le cadre de son plan de formation triennal et du COP 2019-2022, l'établissement poursuit une réflexion coordonnée sur l'évolution des compétences et des métiers afin de préparer le remplacement des agents devant prochainement partir en retraite, particulièrement en ce qui concerne la répartition des postes d'archéologues sur le territoire.

Annexe n° 12 : Dépenses fiscales 2019 relevant à titre principal de la Mission Culture

numéro	libellé législatif	Prévision Exécution 2019 M€	Prévision 2020 M€	catégorie de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen
Dépenses fiscales au titre de la mission Patrimoines						
100102	Déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus	40	40	Ménages	Non déterminé	
110248	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques	1	1	Ménages	804	1 244
110249	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : Nouveau dispositif Malraux donnant lieu à évaluation en 2018	26	26	Ménages	4 764	5 458
130207	<i>Modalités dérogatoires de prise en charge, à l'exclusion des intérêts d'emprunt, des dépenses des restauration immobilière des monuments historiques et assimilés - Dispositif "Ancien Malraux"</i>	(4 en 2018) -	-	Ménages	4 500	889 (en 2018)
130302	Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâtis)	62	62	Ménages	Non déterminé	
150403	Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité en cas de vente aux musées bénéficiaires de l'appellation "musée de France" ou aux services d'archives et bibliothèques de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique	5	5	Ménages	Non déterminé	
150405	Exonération de la taxe forfaitaire pour les cessions et exportations de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité réalisées par des non-résidents	5	5	Ménages	Non déterminé	
210306	Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national			Entreprises	0	
320118	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	7	nc	Entreprises	8	875 000
510101	Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État		ε	Ménages	0	
520105	Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature		ε	Ménages	0	
580102	Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	50	50	Ménages	Non déterminé	
700102	Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	2	2	Entreprises	Non déterminé	

730228	Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droits – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA	<u>Non rattaché aux DF en 2019</u>	nc	Entreprises	Non déterminé	
730229	Taux de 10 % sur les droits d'entrée pour la visite des parcs botaniques, musées, monuments, grottes, sites et expositions culturelles	<u>Non rattaché aux DF</u>	48	Entreprises	600	
Dépenses fiscales au titre de la mission Création						
110307	Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale	Nc	nc	Ménages	Non déterminé	
160201	Exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales de niveau équivalent au prix Nobel dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique	Nc	nc	Ménages	Non déterminé	
160406	Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique	1	1	Entreprises	463	2 160
210203	Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants	5	5	Entreprises	Non déterminé	
210318	Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art donnant lieu à évaluation en 2019	25	25	Entreprises	1 773	14 100
320142	Crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants évalué en 2018	15	15	Entreprises	211	71090
730301	Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	80	82	Entreprises	2 500	32000
740103	Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI	7	7	Entreprises	Non déterminé	
	TOTAL 2019	331			15 023 *	
730230	Taux de 10 % applicable aux foires, salons, expositions autorisés, jeux et manèges forains et visites de parcs à décors	<u>Non rattaché aux DF en 2019</u>	225	Entreprises	5290	
730231	Taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques	<u>Non rattaché aux DF</u>	501	Entreprises	9580	
	PREVISION TOTAL 2020		1 100		30 493**	

Source Evaluation voies et moyens T2 - PLF 2020. Retraitement Cour des comptes

*Il ne s'agit ici que du total publié des bénéficiaires. **Estimation des bénéficiaires à partir des chiffres 2019

Légende pour le chiffrage : - = aucun effet budgétaire ; ε = montant inférieur à 0,5 M€ ; nc = non calculé

Sur fond gris crédits d'impôts ayant fait l'objet d'une évaluation en 2018 ou 2019