



Mission Culture

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

Mission Culture

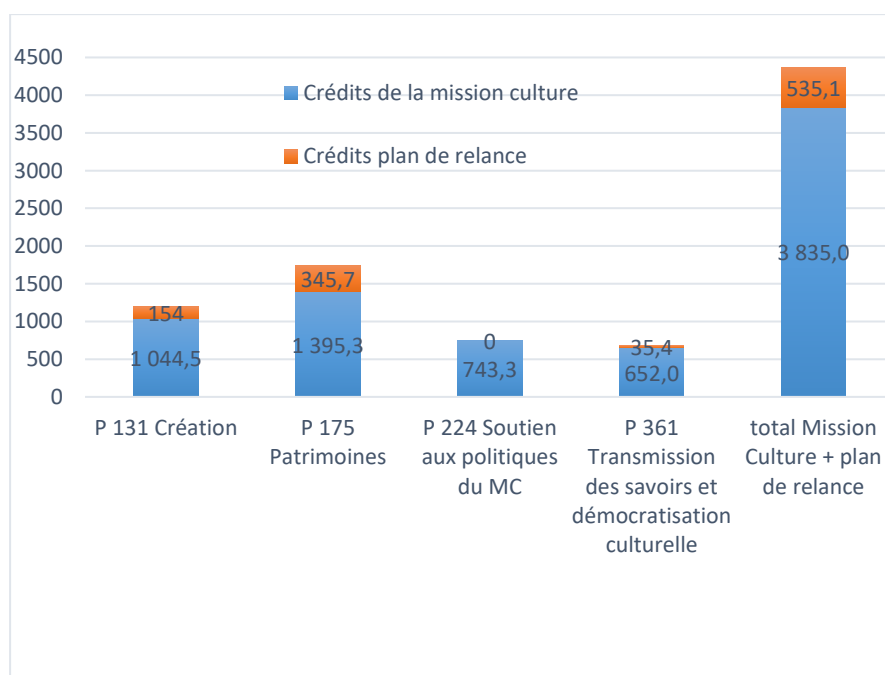
Programme 131 – Création

Programme 175 – Patrimoines

Programme 224 – Soutien aux politiques du ministère de la culture

Programme 361 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture

**Graphique n° 1 : Mission Culture et Plan de relance - exécution 2021
(CP, en M€) – 4,37 Mds**



Source : Chorus – retraitement Cour des comptes

Synthèse

L'exécution budgétaire 2021 de la mission Culture ne saurait être comparée sans précautions aux exercices précédents. À un socle de ressources pouvant être qualifiées de structurelles et qui caractérisent les orientations de la mission sur la durée, sont venues s'ajouter des masses très significatives de ressources « exceptionnelles » (mesures d'urgence, de relance, investissements d'avenir, ...) qui ont complexifié, voire obscurci, tant la programmation que la gestion budgétaire, et qui pourraient induire des « effets de cliquet » difficiles à maîtriser dans l'avenir.

Un budget de croissance et de fort soutien à la culture

L'exécution 2021 du budget de la Mission Culture a été caractérisée par un double mouvement : le soutien aux acteurs de la culture dans le contexte de la crise sanitaire grâce à un budget initial en hausse de 4,2 % (en CP) et des crédits d'urgence d'un niveau élevé, mais aussi le lancement de chantiers nouveaux qui ont des effets périmétriques.

Ce double mouvement conduit à une exécution de 3 835 M€ (en CP), supérieure de 630 M€ aux crédits votés en LFI¹ à hauteur de 3 201 M€ (en CP), soit une variation de + **19,8 % en gestion**.

Si l'on additionne les crédits fléchés « culture » du Plan de relance (P 363 *Compétitivité* action 5) à ceux de la Mission Culture en 2021, on atteint une exécution de **4,37 M€**, correspondant à une augmentation de 43 % des crédits consommés depuis 2019 à périmètre constant (c'est-à-dire en intégrant la consommation de crédits 2019 du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique*).

Des crédits d'urgence ont été transférés par décrets ou ouverts par deux lois de finances rectificatives à hauteur de **383,5 M€**. Ceci afin de soutenir les festivals et le spectacle vivant subventionné ou indépendant (dont le théâtre privé) et surtout les professions et l'emploi artistique dans

¹ Par rapport à 2020, la LFI 2021 de la mission Culture a augmenté de 110,58 M€ en AE et 109,9 M€ en CP en raison du rattachement au programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation culturelle* des actions de l'ancien programme 186 *Recherche culturelle et Culture scientifique* qui ne relèvent plus de la mission interministérielle MIREs *Recherche et Enseignement Supérieur* depuis le 1^{er} janvier 2021.

une période de grande fragilité, ainsi que les trésoreries et les capacités de financement des principaux opérateurs du patrimoine et du spectacle vivant, affectés par la baisse de leur fréquentation. Mais l'exercice a également vu la progression élevée des crédits dédiés au Pass Culture.

La mise en œuvre des crédits d'urgence via le fonds de solidarité conjuguée à des contributions du programme PIA3 et PIA 4, du Plan de relance délégué au ministère pour son volet culturel, amènent au constat d'une fragmentation budgétaire beaucoup plus marquée que dans les années précédentes. Le versement en une seule fois de 160 M€ depuis le PIA 3 pour le schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais relève à cet égard d'un contournement de la norme budgétaire.

La fragmentation budgétaire rend la gestion et le contrôle plus complexes

La mise en œuvre des crédits d'urgence en parallèle à des crédits de relance a conduit à des calibrages imparfaits, certaines mesures identiques pouvant être financées par plusieurs vecteurs budgétaires. Ainsi, l'interférence du plan de relance avec le budget ordinaire de la mission s'est traduite par des sous-exécutions ponctuelles des aides à l'emploi et aux équipes artistiques portées par ce dernier. L'action 6 « *soutien à l'emploi et structurations des professions* » du programme 131 *Créations* n'a été exécutée que par un recours généralisé à des organismes payeurs. Si, pour des dépenses de guichet, faire intervenir rapidement des organismes payeurs paraît en soi très logique, la superposition des vecteurs rend cependant le contrôle de la gestion des aides plus complexe et source de confusions, à telle enseigne que le ministère ne suit pas régulièrement le coût de gestion de ces aides.

Cette superposition des sources de financement est également patente pour les crédits destinés aux travaux de rénovation des écoles nationales supérieures artistiques et dans une moindre mesure pour le patrimoine monumental qui a fait l'objet d'un découplage plus net dès la phase de programmation, entre crédits ordinaires et plan de relance (à quelques exceptions près toutefois²).

Une programmation budgétaire par titres qui devrait gagner en sincérité

Indépendamment de la croissance des crédits, on remarque que la programmation est assez peu respectée, de nombreux redéploiements entre titres ayant eu lieu en cours d'année. C'est en particulier le cas pour les

² L'École Nationale d'Architecture de Versailles est financée à la fois dans le cadre de l'action 5 du P 363 (Petite écurie du Roi) et de l'action 1 du P 362 - rénovation énergétique des bâtiments publics (Grandes écuries financées à hauteur de 7,96 M€) et du P 361 (crédits ministériels).

crédits de fonctionnement (hors subventions pour charge de service public) dont le budget voté se révèle toujours insuffisant en gestion, alors même que le ministère a engagé une politique volontariste de maîtrise de ses propres coûts de fonctionnement en administration centrale. Ce sont donc les dépenses de fonctionnement « métiers » qui sont sous-budgétées en LFI.

De même, on remarque une sur-exécution très élevée du titre 7 (l'exécution des dotations en fonds propres est plus de trois fois supérieure au niveau des crédits votés) laissant penser que l'investissement conduit par les DRAC ou l'OPPIC est en perte de vitesse par rapport à celui des opérateurs, qui choisissent de plus en plus d'être leur propre maître d'ouvrage, dès lors qu'ils en ont la possibilité. Ce report sur le titre 7 aggrave par ailleurs les risques sur la maîtrise à long terme du programme de grands travaux par le ministère.

Si la prévision des crédits de personnel est globalement satisfaisante, il n'y a pas eu non plus de véritable progrès sur le terrain de la prévision des emplois. En effet, le ministère ne propose pas de prévision du plafond d'emplois ministériels (ETPT) qui tienne compte des contrats infra-annuels dits « hors-schéma d'emplois » correspondant à des contrats temporaires et à des apprentis. De même, la lisibilité par filière tant de la prévision que de l'exécution du schéma d'emplois est imparfaite dès lors que tous les contractuels sont enregistrés dans la filière administrative. Enfin comme les années passées, le ministère n'est pas en mesure de suivre l'exécution infra-annuelle des ETPT des opérateurs et le respect du plafond voté.

Un programme de grands travaux accéléré par la relance, source de difficultés présentes et futures.

Depuis plusieurs années, la Cour attire l'attention du ministère de la culture sur le niveau particulièrement élevé du programme de grands travaux. Celui-ci a atteint des proportions inédites avec le plan de relance (plan cathédrales, monuments du Centre des Monuments Nationaux et MH n'appartenant pas à l'État en régions, Cité internationale de la Langue Française de Villers-Cotterêts), et l'avancement de plusieurs grands projets tels que la restauration du Grand-Palais, la rénovation de Centre National d'Art Contemporain Georges Pompidou, la poursuite des schémas directeurs de Versailles, de Fontainebleau, l'extension du site des Archives Nationales de Pierrefitte etc. Ce niveau de commande publique est problématique dans la mesure où la mission voit son niveau de restes à payer progresser continûment depuis plusieurs années jusqu'à dépasser le milliard d'euros. La question des disponibilités budgétaires de crédits de paiement va se poser nécessairement quand les grands projets arriveront à maturité en 2022, 24 ou 2026 dans un calendrier de livraison de chantiers très resserré et jugé impératif pour plusieurs d'entre eux (Villers-Cotterêts, Grand Palais, Beaubourg) en raison d'échéances extérieures à la mission.

Si le projet de Notre-Dame ne pèse pas en termes de besoins de crédits de paiement futurs en raison du niveau élevé de la souscription dont les engagements ont été sécurisées dans leur quasi-intégralité, il contribue cependant tout comme l'impulsion donnée à la conservation du patrimoine depuis cinq ans, à influencer sur la disponibilité des matières premières, celle des équipes architecturales et des corps d'état spécialisés dans la conservation-restauration et *a fortiori* sur le niveau des prix. Le contexte conjoncturel reste par ailleurs marqué par de nombreux chantiers publics à l'approche des Jeux Olympiques.

Le ministère doit désormais impérativement construire un échéancier de tranches fonctionnelles pluriannuel réaliste tenant compte de ce contexte de surchauffe.

La généralisation et l'extension des bénéficiaires du Pass Culture et autres mesures paramétriques.

L'année 2021 a été aussi marquée par la décision de généralisation sur tout le territoire du Pass Culture à partir du 20 mai 2021 et son extension future à des publics de collégiens et lycéens, pour la part collective de ce dispositif, à partir de 2022. Cette généralisation n'a pu aboutir sans recours à une LFR à hauteur de 27 M€, les versements à la SAS Pass Culture ayant atteint sur l'année 93,5 M€.

Le Pass Culture crée un effet paramétrique de grande ampleur qui ne sera pas démenti en 2022. Mais d'autres mesures également, relevant du soutien à l'emploi pérenne des artistes (FONPEPS, ASTP, aides aux artistes auteurs etc.) et aux structures artistiques ainsi qu'au théâtre privé, semblent s'être installées durablement dans le champ de la gestion ministérielle : le retour à la situation antérieure paraît difficile à envisager à brève échéance.

Un dialogue interministériel peu actif sur le volet des dépenses fiscales

La dépense fiscale enfin a été faiblement mobilisée sans aucun changement notable, sinon la création annoncée en PLF et entérinée par la LFI 2021 d'un nouveau crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales, 2021 correspondant à la première année du fait générateur. On note que le travail d'analyse des effets sectoriels de la dépense fiscale et de son articulation à la dépense budgétaire n'est pas mené de façon interministérielle, ce qui n'entraîne au final que très peu d'évolutions.

Recommandations

1. Élaborer et mettre en œuvre, au plus tard pour la gestion 2023, les outils efficaces de pilotage des emplois ministériels et des opérateurs de la Culture. (*Ministère de la Culture*) ;
2. 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 (*Ministère de la Culture*), (*Recommandation maintenue*) ;
3. Élaborer et mettre en œuvre des procédures de suivi et de justification précises des frais de gestion versés aux organismes payeurs, (*Ministère de la Culture*) ;
4. Élaborer et mettre en œuvre des outils d'analyse et de documentation des effets des dépenses fiscales et de leur lien avec les objectifs des politiques culturelles, par un travail interministériel en continu. (*Ministère de l'Économie et des Finances et ministère de la Culture*), (*Recommandation maintenue*).

Sommaire

Mission Culture	2
Synthèse	3
Introduction	9
Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire	11
I - La programmation initiale	12
II - La gestion des crédits et sa régularité	20
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes.....	29
IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	49
V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement	56
Chapitre II Points d'attention transversaux	57
I - Les difficultés du suivi liées à la superposition des vecteurs budgétaires	57
II - Le modèle économique des grands opérateurs à l'épreuve de la durée de la crise sanitaire	62
III - Les difficultés de la mesure de la performance dans un contexte très perturbé	65
IV - La généralisation à tout le territoire du Pass Culture et son extension future à des publics plus jeunes	67
Chapitre III Moyens consacrés par l'état à la politique de la culture	69
I - Des dépenses fiscales toujours insuffisamment documentées.....	69
II - Les opérateurs et les taxes affectées.....	74
III - Les programmes d'investissements d'avenir	77
IV - Le plan de relance renforce considérablement les moyens de la mission Culture	78
V - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période	80
Annexes	82

Introduction

Le ministère de la Culture est chargé de deux missions budgétaires, la mission Culture et la mission Médias, livre et industries culturelles.

Un nouveau programme budgétaire 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* a été créé en 2021 au sein de la mission Culture par scission du programme 224 (ce dernier étant recentré sur les moyens généraux et les crédits de personnel et intitulé désormais *Soutien aux politiques du ministère de la Culture*) et absorption du programme 186 *recherche culturelle et la culture scientifique* précédemment rattaché à la Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur (MIREs). Le programme 361 finance les établissements d'enseignement supérieur culturel, l'éducation artistique et culturelle, le soutien à la langue française et aux langues de France et les actions de l'ancien programme 186.

En LFI 2021, les crédits de la mission Culture représentaient **3,23 Md€** d'autorisation d'engagement (AE) et **3,2 Md€** de crédits de paiements (CP) correspondant à une hausse de **4 %** des AE et **4,2 %** des CP votés en LFI 2020 (3,11 Md€ en AE et 3,07 Md€ en CP y compris le programme 186). La mission *Culture* représentait en LFI une part de 84,12 % des crédits budgétaires destinés au ministère de la Culture, en progression par rapport à 2020 du fait du rattachement du programme 186³.

Elle comprenait les quatre programmes suivants :

- le programme 175 *Patrimoines* confié au directeur général des patrimoines : 1 007 M€ en AE et 1 012 M€ CP en LFI 2021 soit **31,6 % des CP de la mission** ;
- le programme 131 *Création* confié au directeur général de la création artistique : 884 M€ en AE et 861 M€ en LFI 2021 soit **26,9% des CP de la mission** ;
- le programme 224 *Transmissions des savoirs et démocratisation de la culture* confié au secrétaire général adjoint du ministère de la Culture : 755 M€ en AE et 752 M€ en CP en LFI 2021 soit

³ Cette proportion était de 81 % en 2020. En LFI 2021 les crédits budgétaires (en CP) destinés au ministère de la culture et de la Communication s'élèvent à 3,8 Md€ (dont 3,2 Mds pour la Mission Culture et 604 M€ pour la mission *Médias, livres et industries culturelles*). En 2015 la mission Culture ne représentait que 76% des crédits destinés au ministère.

23,5 % des CP de la mission. Ce programme assure la mutualisation des fonctions « supports » du ministère (logistique, systèmes d'information, ressources humaines). Depuis 2011, il regroupe l'ensemble des crédits de personnel du ministère, sur titre 2 de la mission *Culture* soit 665,2 M€.

- le programme 361, précédemment décrit, confié au Délégué à la transmission qui représentait 582 M€ en AE en LFI 2021 et 577 M€ en CP en LFI 2021 **soit 18 % de la des CP de la mission.**

L'exécution 2021 porte sur des montants nettement plus élevés qu'en loi de finances initiale sous l'effet des reports, des lois de finances rectificatives et de décrets de transfert : 3 835 M€ en CP au lieu de 3 201 M€ votés en LFI soit une augmentation de 634 M€ ou +19,8 % en gestion. L'augmentation par rapport à l'exécution de 2020 sur un périmètre identique s'élève à 564 M€, soit + 17,2 % (3 835 M€ en CP exécutés au lieu de 3 271 M€).

Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* bénéficie de **dépenses fiscales évaluées à 886 M€ en 2021⁴** (contre 717 en 2020, 331 en 2019 et 338 M€ en 2018) à travers 23 dispositifs (dont 12 relevant à titre principal du Programme 175 *Patrimoines* et 11 du Programme 131 *Création*)⁵. Seule la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique affectée à l'Association de soutien au théâtre privé (ASTP), qui n'est pas un opérateur, et plafonnée à 8 M€ en 2020, est associée à la mission *Culture*.

Fin 2021, la mission *Culture* comptait **72 opérateurs⁶**, qui ont dépensé 1 625 M€ (CP) en exécution, soit environ 42,4 % du total des crédits budgétaires de la mission, constituant **une caractéristique majeure du budget général du ministère et un enjeu important en termes de maîtrise de la dépense.**

⁴ Chiffrages RAP 2019, RAP 2020 et PLF Évaluation des Voies et moyens tome 2 - liste des dépenses fiscales PLF 2022.

⁵ Quatre dispositifs de TVA à taux réduits existants ont été rattachés à la mission *Culture* à partir du PLF 2020.

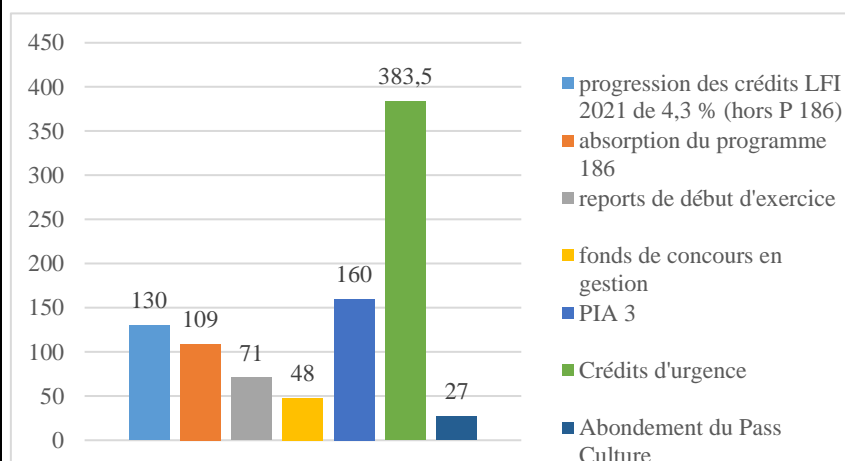
⁶ PAP 2022 et PAP 2021.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

Il convient en préambule de relever le caractère exceptionnel de l'exécution du budget de la mission Culture en 2021. Sa très forte croissance s'explique par un budget de soutien dès le vote de la loi de finances initiale (+ 4,2 %), auquel sont venus s'ajouter des crédits d'urgence par transfert et LFRs, un transfert du PIA 3 également inédit par son ampleur (160 M€) et l'effet des fonds de concours pour Notre-Dame de Paris à la fois en report en début d'exercice et au cours de l'année en gestion.

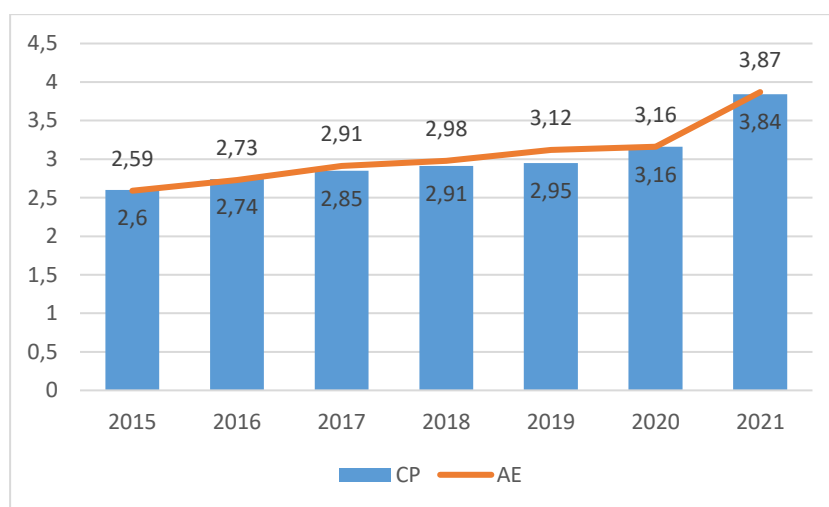
Graphique n° 2 : Les facteurs d'une exécution exceptionnelle de la mission Culture (en CP, M€)



À cette croissance exceptionnelle viennent se conjuguer (hors budget de la mission) les effets du plan de relance qui s'exerce sur les mêmes secteurs, à hauteur de crédits votés de 943 M€ en AE=CP pour les années 2021-2022, et dont l'exécution s'élève à 717 M€ en AE et 535,1 M€ en CP en 2021.

I - La programmation initiale

Graphique n° 3 : Exécution 2015-2021 (Mds€) – AE et CP consommés



Source Chorus – retraitement Cour des comptes

A - Les hypothèses de la budgétisation

1 - Le dialogue interministériel

La préparation du PLF 2021, **conduite sur l'ensemble du périmètre ministériel missions Culture et MLIC** a été rythmée comme chaque année par la procédure interministérielle pilotée par la direction du budget : **conférence technique** de février permettant une première expression des besoins, éclairée par un bilan de l'exécution 2020 ; **conférence immobilière** d'avril, qui précise les besoins en investissement du ministère et de ses établissements ; **conférence de budgétisation** de juin qui précise les demandes budgétaires ; transmission de la **lettre plafond** ; **conférence de répartition** fin juillet en fonction des arbitrages rendu par le Premier ministre.

La lettre-plafond adressée à la ministre de la culture et de la communication par le premier ministre le 31 juillet 2020 fixait les grandes priorités de la mission :

- Un plafond de crédits de paiement fixé à 3211,4 M€ en 2021 au lieu de 3 071 M€ en 2020, soit une **progression de près de 4,6%**.
- Un schéma d'emplois revu à la baisse de - 30 ETP pour les effectifs ministériels et de - 35 ETP pour les opérateurs. La lettre plafond indiquait que ce solde négatif pouvait être revu, à due concurrence de la sur-exécution constatée en gestion en 2020, sans toutefois conduire à un schéma d'emplois positif.
- Une progression de 30 M€ du plafond du programme 131 *Créations* afin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire dans le champ du spectacle vivant, à la montée en charge du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) et afin de mettre en œuvre les mesures de soutien aux artistes et auteurs dans le cadre du rapport Racine (un programme de 15 mesures concrètes permettant d'améliorer rapidement les conditions de création des auteurs a été annoncé en mars 2021⁷).
- Un soutien particulier aux archives et à l'archéologie à hauteur de 20 M€ dans le cadre du programme 175 *Patrimoines*.
- Une augmentation de 20 M€ des crédits du Pass Culture, de 16,2 M€ des crédits de l'éducation artistique et culturelle, l'engagement d'un plan étudiant post-crise (+7,8 M€ dont 3 M€ au titre des bourses sur critères sociaux) et l'accélération de la transformation numérique du ministère (+7 M€) et un supplément de crédit de 2 M€ pour Universcience.
- L'actualisation de la programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement ministériels (y compris de ses opérateurs)

Enfin la lettre-plafond précisait les échéances de construction interministérielle du plan de relance.

2 - Les principales orientations, changements de périmètres et mesures de transfert inscrits au PLF 2021.

Le PLF 2021 tient compte de la réorganisation du ministère, c'est-à-dire de la création d'une nouvelle délégation à la transmission au sein du ministère à compter du 1er janvier 2021. Un nouveau programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* regroupe les crédits précédemment portés par le programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* et par le programme 224 (actions 01, 02 et 09

⁷ Ce programme donne une suite au premier Plan Artistes-auteurs présenté en février 2020, à la suite du rapport de Bruno Racine portant sur « l'auteur et l'acte de création ».

transférées vers le P 361), désormais dénommé *Soutien aux politiques du ministère de la Culture*.

3 - Les amendements parlementaires votés lors de l'examen du PLF 2020.

Le débat parlementaire de l'automne 2020 n'a que peu modifié le projet de PLF 2021. Les crédits de personnels n'ont pas été affectés. Les majorations de crédits votées par le Sénat en première lecture en faveur des monuments historiques et de l'INRAP n'ont pas été retenues.

Les autres crédits ont été modifiés par l'amendement II-1229 dit « rabout » présenté par le Gouvernement en seconde lecture à hauteur de 8 002 847 € en AE=CP⁸, destiné à ramener le déficit global au niveau attendu.

Le plafond d'emplois ministériels augmente de 9 541 à 9 578 ETPT et celui des emplois des opérateurs diminue symétriquement de 16 530 à 16 493 ETPT entre le projet de loi et le texte définitif de la loi de finances. Ces modifications intervenues par amendement II-3665 enregistrent la titularisation de 40 emplois des écoles nationales d'architecture et le transfert *a contrario* de l'emploi du président du Musée Picasso à l'opérateur et de deux emplois ministériels aux écoles d'art de Nice et de Limoges.

B - Les transferts entre programmes ou changements d'imputation intervenus en gestion.

1 - Les transferts entérinés par la loi de finances 2021 et intervenues en gestion.

Les programmes 175 *Patrimoines* et 131 *Création* n'ont été marqués par aucune évolution majeure au PLF 2021.

En revanche une modification importante de la maquette budgétaire est intervenue en loi de finances : la création d'un nouveau programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* s'est traduite par d'importants transferts internes à la mission.

Ce programme est né de la réorganisation ministérielle qui a créé la Délégation à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle.

⁸ Cette minoration est répartie de la façon suivante : - 3,3 M€ sur le P 175 *Patrimoines*, - 1,6 M€ sur le P 131 *Création*, - 2,2 M€ sur le P 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* et - 0,9 M€ sur le P 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* (en AE=CP).

Le secrétariat général est recentré sur ses missions d'appui aux politiques du ministère, tandis que la nouvelle délégation a vocation à porter toutes les actions ayant trait à l'éducation artistique et culturelle, y compris scientifique, sur tous les territoires.

Les transferts entérinent ainsi le passage de toutes les actions d'éducation et de transmission de l'ancien programme 224 vers ce nouveau programme 361 et la disparition du programme 186 *recherche culturelle et culture scientifique*⁹, précédemment partie prenante de la MIREs¹⁰, qui est absorbé par le P 361.

Le programme 224 renommé *Soutien aux politiques du ministère de la culture* (transferts internes à la mission) conserve dans son champ pour l'essentiel les crédits de fonctionnement, de personnels et un seul opérateur, l'OPPIC.

De ce fait le montant des crédits transférés de l'ancien programme 224 vers le programme 361 est de 438,5 M€ en AE et en CP.

Et le montant total des transferts entrant vers le programme 361 est de 549,1 M€ en AE et 548,4 € en CP.

On note comme en 2020 un important transfert en gestion de 160 M€ en AE=CP depuis le programme 421 *Programmes d'Investissement d'Avenir* pour venir abonder le schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais (abondement du P 175). **On peut s'étonner cependant que ce transfert n'intervienne pas selon les modalités initialement prévues en 2020 (50 M€ en 2021, 50 M€ en 2022 et 60 M€ en 2023).** Le versement en une fois a été motivé par le délai d'achèvement et la situation de la trésorerie de l'établissement public RMN-Grand Palais.

Les autres transferts intervenus en gestion entrants et sortants vis-à-vis de programmes extérieurs à la mission Culture présentent un solde très faible : + 0,87 M€ en AE et 0,74 M€ en CP. Ces mouvements portent notamment sur le transfert de cinq agents de la DRAC Ile-de-France vers la préfecture de région ou le remboursement de la rémunération de dix emplois mis à disposition par le ministère de la transition écologique et sur une mesure d'indemnité inflation pour les étudiants boursiers du secteur, financée par le programme 231 « Vie étudiante ».

⁹ Le programme 186 finançait principalement la Cité des Sciences et le Palais de la Découverte regroupé sous la dénomination d'Univscience.

¹⁰ MIREs : Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur.

2 - Les transferts liés à la crise sanitaire (voir infra § 1213)

Des transferts très significatifs en gestion sont intervenus en raison de la crise sanitaire, à hauteur de 140 M€ en faveur du P 131 *Création* détaillés en *infra* provenant du programme 357 *Fonds de solidarité*. De même les difficultés rencontrées par le domaine de Chantilly pendant la crise sanitaire ont nécessité le versement de 4,5 M€ provenant du même programme 357 pour un soutien en fonctionnement.

C - Les préconisations et réserves du CBCM

1 - Les documents de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) ont reçu le visa du CBCM le 7 janvier 2021

Le Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel (CBCM) a été en mesure de valider le montant de la réserve de précaution de tous les programmes de la mission le 30 décembre 2020. La mise en réserve suit les deux taux différenciés du PLF : 0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 « crédits de personnel » et 4 % des AE et des CP ouverts sur les autres titres.¹¹ Il écrit dans son visa que cette réserve de précaution du fait de l'augmentation des crédits et du plan de relance devrait pouvoir être mobilisée pour d'autres aléas financiers majeurs (hors crise sanitaire), ce qui ne s'est pas vérifié en raison de la longueur des fermetures administratives et des mesures de jauge.

Le CBCM rappelait cependant dans son avis que du fait de l'importance des opérateurs, le ministère bénéficie d'une minoration de sa réserve de précaution de 26,13 M€, dès l'ouverture de la gestion (dont 1,1M€ au titre d'une dérogation accordée au Louvre).

Pour les quatre programmes ministériels, le contrôleur s'est assuré de la répartition des crédits ouverts en LFI (nets de la réserve de précaution et des montants attendus de reports) entre les Budgets Opérationnels de Programme (BOP) ouverts en gestion. Les visas sur tous les programmes ont été accordés le 7 janvier. **Il a constaté à nouveau que le volume des crédits non répartis était trop réduit pour permettre la mise en œuvre d'un mécanisme auto-assurantiel efficace entre BOPs.**

Il a pris acte de l'information communiquée par le directeur général de la création artistique (RPROG du P 131 Création) de la possibilité qu'il avait en 2021, du fait de l'augmentation sensible des crédits, de couvrir les dépenses d'intervention en faveur des organismes culturels locaux labellisés

¹¹ Les taux différenciés ont été précisés par la circulaire DF-1BE-20-3927 du 10 novembre 2020.

hors réserve de précaution. Le CBCM espérait ainsi que les conventions établies à l'échelle déconcentrée ne fassent plus référence à des tranches conditionnelles de subventions liées à un éventuel dégel de la réserve de précaution. Au vu de l'exécution de l'année 2021, marquée par un niveau élevé de crédits d'urgence, cette information n'a eu que peu de portée et s'est trouvée infirmée dès l'avis de mars sur la programmation du P 131.

Il s'est félicité qu'à la faveur de la création du programme 224 *soutien aux politiques du ministère de la culture*, les montants alloués aux crédits de fonctionnement du ministère aient été revalorisés de 12 M€ afin d'être davantage conformes à leur niveau d'exécution des années antérieures.

Le CBCM relevait que la brique « monuments historiques hors opérateurs » était minorée de 17,2 M€ (- 6 %) au bénéfice des briques opérateurs, ce qui ne pouvait que conduire à une sous-exécution des crédits déconcentrés relevée depuis plusieurs années, une sous-exécution qui a pu être accentuée encore par des redéploiements entre briques du programme 175 en cours d'exercice. Dans le droit fil de cette réflexion, le contrôleur notait qu'à l'échelle de l'ensemble des programmes du ministère, des crédits disponibles hors opérateurs ont été prélevés au bénéfice des subventions pour les opérateurs.

Comme les années précédentes, le visa du CBCM s'accompagnait aussi de la recommandation d'identifier de marges de manœuvre grâce à un document de répartition actualisé en juin 2021 (DRACE).

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

Le document a reçu le visa du CBCM le 22 mars 2021 assorti d'observations.

Le contrôleur notait que le plafond d'emplois voté en LFI (9 578 ETPT) comprenait les effets d'un amendement lié à la titularisation d'enseignants des Écoles Nationales Supérieures d'Architecture et portant sur 37 ETPT.

Le plafond prévisionnel en gestion (9566 ETPT) tenait compte des mises à disposition entrantes rémunérées par le ministère de la Transition Écologique et respectait le plafond voté en LFI.

Toutefois le contrôleur notait que la prévision d'exécution largement inférieure au plafond (9 370 ETPT prévus par le ministère, 9378 ETPE relevés par une restitution des rémunérations de janvier 2021) ne comptabilisait pas la prévision de contrats infra-annuels, dits « hors schéma d'emplois », correspondant à certains contrats temporaires et aux apprentis.

Les flux correspondant à ces emplois impactent pourtant le niveau de consommation annuelle d'ETPT.

À partir de là il était difficile au contrôleur d'apprécier la capacité du ministère à respecter le plafond d'emplois. C'est d'autant plus regrettable que le système d'information permet désormais d'établir une prévision de consommation des effectifs « hors schéma d'emplois ».

S'agissant du schéma d'emplois ministériel prévisionnel, le CBCM relevait que le ministère n'a pas utilisé dans le DPGCEP la possibilité qui lui était donnée par la lettre-plafond de prendre en considération la sur-exécution de 2020 en majorant la prévision de l'effort demandé en 2020, soit 35 ETP : le ministère prévoyait en début d'année 2021 un solde entrée-sortie de -147 ETP qui aurait pu ainsi être ramené à - 112 ETP.

Cependant il notait qu'au regard de la réalisation mensuelle élevée des mouvements d'emplois temporaires, la marge de manœuvre était en réalité très faible car la prévision d'exécution des crédits de personnels était très proche de leur plafond.

À cet égard, en début d'année 2021, la soutenabilité de la prévision de consommation de crédits de personnels reposait sur la levée autorisée de la réserve de précaution, en raison notamment de l'évolution attendue des crédits CAS « Pensions » qui semblaient avoir été insuffisamment budgétés (à hauteur de -3,3 M€).

Le CBCM formulait aussi une remarque sur l'imprécision de la prévision sur l'avancement de corps, grades et échelons qui pourrait avoir des incidences sur le GVT et donc sur le niveau des crédits de personnels exécutés.

Comme en 2020 le CBCM s'interrogeait sur la possibilité de pouvoir disposer d'une prévision budgétaire fondée non sur les coûts moyens constatés l'année précédente mais sur les rémunérations effectives des entrées et des sorties en cours de gestion. L'évaluation imprécise par les coûts moyens, ajoutée à un chiffrage prudent des remboursements perçus au titre de mises à disposition d'agents ministériels (rétablissements de crédits) oblige en effet le ministère de la Culture à une adaptation constante des enveloppes discrétionnaires en cours de gestion (promotions et parts variables des contractuels, régimes indemnitaires, contrats courts et de vacation).

3 - Les avis du CBCM sur les programmes et BOP centraux.

S'agissant du programme 131 *Création*, l'avis du CBCM était **favorable avec réserve** en raison du positionnement de la réserve de

précaution sur des aides « contraintes » aux structures conventionnées et labellisées, contrairement à ce qui avait été annoncé par le DGCA lors de l'établissement du DRICE. Le CBCM faisait part de sa préoccupation sur la progression très rapide des dépenses sociales, ce qui est avéré exact en cours d'exercice (FONPEPS, Caisses de retraite de l'Opéra national de Paris et de la Comédie Française).

Le suivi des opérations d'investissement du programme *Création* méritait également d'être renforcé, dans la mesure où des cofinancements nouveaux sont apparus, le CBCM prenant pour exemple le soutien apporté par le plan de relance (P 362 *Écologie*) au théâtre de Chaillot au titre de la rénovation énergétique, hors le cadre de la délégation de gestion accordée au ministère de la culture pour le P 363 *Compétitivité*.

L'avis sur le programme 175 *Patrimoines* était favorable. Le CBCM demandait à nouveau cependant que chaque Budget Opérationnel de Programme produise le tableau de suivi des tranches fonctionnelles afin de disposer d'une présentation détaillée des investissements du ministère et des perspectives pluriannuelles, en faisant la part entre les autorisations d'engagements nouvelles sur crédits nouveaux et la consommation d'AE affectées mais non engagées des années antérieures, ce qui rejoint une des recommandations de la Cour sur les exécutions 2019 et 2020.

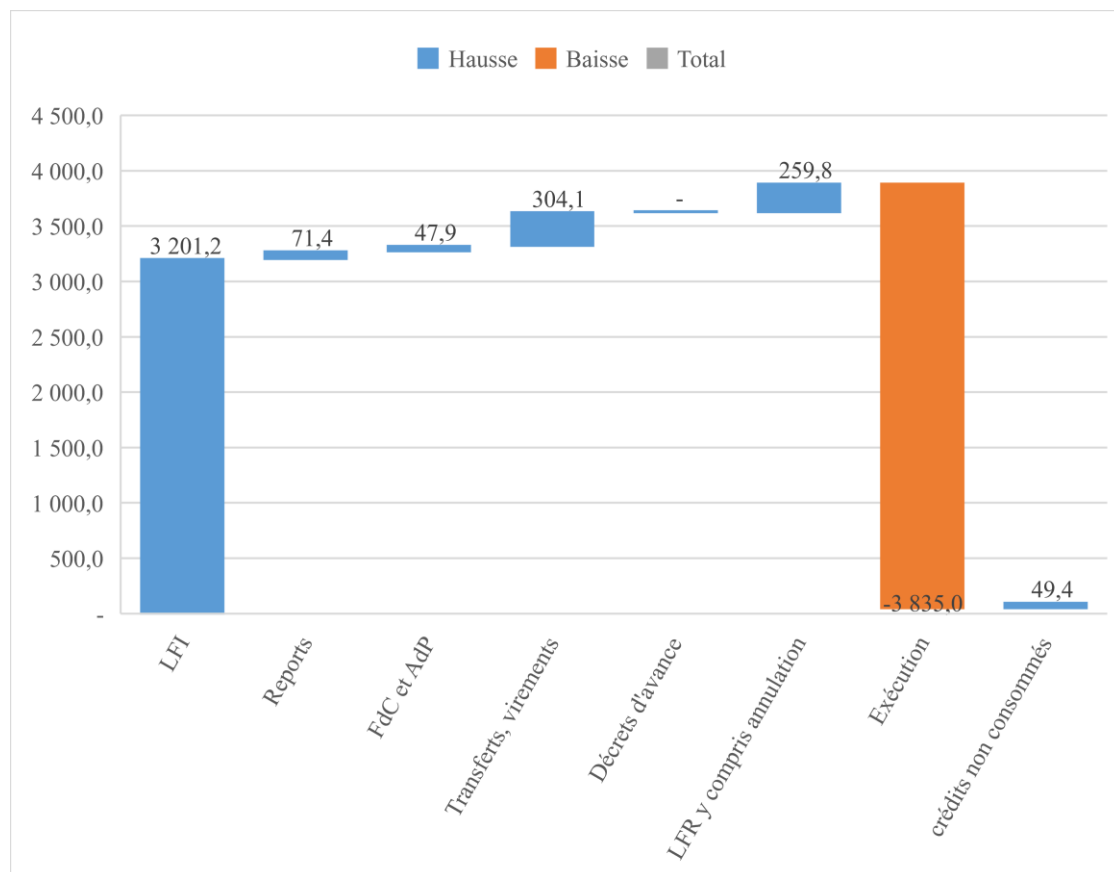
L'avis sur le programme 224 (HT2) *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* était favorable, les actions financées ne représentant cependant que 84 M€ en CP de crédits disponibles depuis la création du programme 361 *transmission et démocratisation culturelle*. Ce programme couvrant l'action culturelle internationale, les dépenses de fonctionnement de l'OPPIC et du ministère, ne présentait pas de risque avéré dans le contexte de la crise sanitaire.

L'avis sur le programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation culturelle* était favorable avec réserves. Ces réserves sont apparues fondées lors de l'exécution de 2021. **En effet en LFR2, il a été nécessaire d'abonder de 6 M€ les bourses sur critères sociaux dès lors que le critère d'assiduité des étudiants pour l'attribution de bourse avait été levé, comme le notait le CBCM en début d'année, qui souhaitait pouvoir disposer d'un suivi mensuel de l'exécution et de l'actualisation de cette dépense de guichet.**

De même, 27 M€ de crédits nouveaux ont été ouverts en LFR2 afin d'assumer la généralisation du Pass Culture à tout le territoire ; les arbitrages étaient en cours au moment de la rédaction de l'avis. Le CBCM pointait également un financement de l'été culturel non stabilisé.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 4 : De la LFI 2021 à l'exécution (CP, en M€)



Source : Chorus – retraitement Cour des comptes

A - Origine et gestion des crédits (cf. annexe 3)

1 - Les reports de crédits de l'exercice antérieur.

Les reports de crédits de 2020 sur 2021 sont élevés pour la troisième année consécutive et s'établissent à **142,1 M€ en AE** et **71,4 M€ en CP** (contre respectivement 139,9 M€ en AE et 85 M€ en CP l'année précédente). Ces reports concernent pour l'essentiel le programme

Patrimoines 175 (112,6 M€ en AE et 46,4 M€ en CP) en particulier le report de :

- 56,6 M€ d'autorisations d'engagement affectées mais non engagées (AENE)¹²
- 42,1 M€ en AE et 46,3 M€ en CP de fonds de concours liés pour une part significative, comme les années précédentes, à la restauration de Notre-Dame de Paris

2 - Les fonds de concours et attributions de produits apparus en gestion

Comme les années passées, **les fonds de concours**, qui enregistrent les participations de tiers aux crédits de la mission concernent avant tout les actions de restauration du programme *Patrimoines* ; ils représentent 93 % en AE et 90 % en CP du total des fonds de concours.

La somme des fonds de concours des quatre programmes s'élève à 50,2 M€ en AE et 45,5 M€ en CP en retrait par rapport à 2020 et 2019, du fait de la baisse des dons de la souscription nationale et internationale « Rebâtir Notre-Dame » qui représentent cependant encore 31,7 M€ en AE=CP.

Les **attributions de produits** sont d'un niveau modeste et s'élèvent à 2,18 M€ en AE=CP. Il s'agit pour l'essentiel de « *recettes provenant de la rémunération des services rendus au titre de diverses prestations fournies par les services ministériels* » (DGPA, DGCA, Secrétariat Général, Délégation à la transmission) auprès d'autres missions ministérielles et de produits de la cession de biens mobiliers.

¹² Arrêté du 21 janvier 2021

3 - Les mesures de soutien face à la crise sanitaire par voie législative ou réglementaire

Les mesures d'urgence ont emprunté le canal des LFR de juillet et décembre et deux décrets de transferts en juin et novembre.

Tableau n° 1 : mesures d'urgence 2021 de la mission Culture (crédits supplémentaires hors dégel)

	Modalités	CP 2021 (M€)	bénéficiaires et/ou description de la mesure
P 131	total Création	186,9	
	<i>dont décret n° 2021-831 de transfert depuis le P 357 Fonds de solidarité du 28 juin 2021 (110 M€ pour le P 131)</i>	30	15 M€ pour le soutien au théâtre privé ASTP et 15 M€ pour le secteur du spectacle vivant subventionné en région afin de faire face aux différentes contraintes sanitaires mises en place à la réouverture des salles.
		40	10 M€ pour renforcer le soutien des intermittents exclus du dispositif de l'année blanche (FUSSAT mis en œuvre par le groupe AUDIENS) ; 15 M€ pour renforcer en région les aides aux équipes artistiques indépendantes les plus fragilisées , maintenir l'emploi artistique et encourager l'insertion professionnelle des jeunes artistes diplômés sortis des écoles ; 15 M€ pour le financement d'un fonds de soutien aux diffusions alternatives et aux captations pour le spectacle vivant et les arts visuels
		10	dispositif de « filet de sécurité pour les artistes-auteurs » sur le champ des arts visuels et du spectacle vivant non musical
		30	30 M€ dédiés au soutien des festivals de toutes les disciplines
	<i>dont LFR1 du 19 juillet 2021</i>	5	soutien au théâtre privé ASTP (amendement)
	<i>dont LFR 2 du 1er décembre 2021</i>	41,9	opérateurs de la création (le total voté est de 43,9 M€)
	<i>dont décret de transfert n°2021-1509 du 19/11/2021</i>	30	Financement d'aides à l'emploi artistique : (10 M€ GUSO), GIP Café Culture (10 M€) et FONPEPS (10 M€)
P 175	total Patrimoine	173,6	
	<i>dont décret de transfert depuis P357 Fonds de solidarité du 28/06/2021</i>	4,5	Financement en fonctionnement du domaine de Chantilly
	<i>dont LFR 2 du 1er décembre 2021</i>	169,1	opérateurs du patrimoine pour les pertes de billetterie et compensation des taxes du loto du patrimoine
P 361	total Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	23	
	<i>dont LFR 2 du 1er décembre 2021</i>	23	Soutien à Universcience
TOTAL		383,5	

Source : LFR 1 et 2, décrets de transferts, retraitement Cour des comptes.

Le ministère convient que la réflexion a varié sur les modalités des soutiens d'urgence à apporter au monde de la culture au cours de l'année. Le choix du bon vecteur a été long à déterminer entre les LFR, les décrets de transfert depuis le fonds de solidarité et le PLF de 2022.

4 - Les autres mouvements de crédits par voie réglementaire et législative

La LFR 2 du 1^{er} décembre fait également apparaître des crédits supplémentaires sur le programme 361 qui ne sont pas liés directement à la crise sanitaire :

- 6 M€ destinés à l'abondement des bourses d'étudiants sur critères sociaux
- 27 M€ destinés à abonder la société du Pass Culture

5 - La gestion de la réserve de précaution a accompagné les effets de la crise sanitaire

Conformément à la circulaire du 10 novembre 2020 le taux de mise en réserve des crédits hors T2 a été fixé à 4 % en 2021. Cette mesure a eu pour conséquences, selon le ministère de contraindre fortement la gestion des programmes de la mission Culture dans un contexte de crise. La même circulaire prévoyait un taux de gel pondéré pour les opérateurs prenant en compte les dépenses de personnel supportées par les organismes (0,5 % pour la part de la SCSP assimilée à la couverture des dépenses de personnel, 4 % pour le reste de la subvention). Ce calcul a également été respecté par Universcience nouvellement rattaché au Programme 361.

Tableau n° 2 : Évolution de la réserve de précaution au cours de l'année (en M€)

Mouvements sur crédits gelés	P 224 HT2		P224 T2		P131		P175		P361		TOTAL Mission Culture + T2	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mise en réserve initiale	3,28	3,13	3,32	3,3	29,55	28,60	30,46	30,67	18,23	18,04	84,85	83,76
Dégel anticipé (juillet 2021)					- 20,00	- 20,00			- 14,24	- 14,05	- 34,24	-34,05
Dégel / Surgel de fin de gestion			- 1,53	- 1,53	- 9, 55	- 8,60	- 24,94	-25,17	0	0	- 36,02	-35,28
Annulation LFR (juillet et fin d'année)	- 3,28	- 3,13	- 1,80	- 1,80			- 5,52	- 5,52	- 3,99	- 3,99	- 14,59	-14,44
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source : ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes.

En raison de la crise sanitaire qui a pesé particulièrement sur la création artistique, le Programme 131 Création a fait l'objet d'un **premier dégel partiel de la réserve de précaution**, soit une mise à disposition de 20 M€ en AE et en CP dans le cadre des arbitrages budgétaires du mois de juillet 2021. Le solde de la réserve de précaution, soit 9 554 146 € en AE et 8 602 182 € en CP a été mis à disposition dans le cadre des arbitrages budgétaires du mois de décembre 2021. Ce dégel a notamment permis de financer le soutien aux labels et réseaux de la création dans le contexte de la crise sanitaire. **La réserve résiduelle était donc nulle en fin d'exercice.**

La réserve de précaution du Programme 175 Patrimoines a fait l'objet d'une **annulation** en LFR 1 (juillet 2021) pour un montant de 5 523 163 € en AE et CP. Compte tenu de la crise sanitaire, mais également afin de soutenir la stratégie patrimoniale du ministère de la Culture, dans le contexte du succès rencontré par le Loto du Patrimoine, le programme 175 a bénéficié **du dégel de sa réserve de précaution restante en fin de gestion.**

Dans le cadre des arbitrages de fin de gestion, les crédits du Programme 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ont été **dégelés** à hauteur de 14 244 002 € en AE et 14 048 410 € en CP afin de financer le Pass Culture. Le reliquat de la réserve de précaution a fait l'objet d'une **annulation** en LFR de fin de gestion pour un montant de 3 988 744 € en AE et CP.

En 2021, la réserve de précaution HT2 du Programme 224 Soutien aux politiques du ministère de la culture a fait l'objet d'une **annulation**

intégrale en LFR de juillet et de fin d'année pour un montant de 3 280 091 € en AE et 3 129 924 € en CP. S'agissant des crédits de titre 2 (dépenses de personnel), 1 795 746 € en AE et en CP ont été **annulés** portant sur le montant de la réserve HCAS. En revanche, **la réserve portant sur le CAS a été dégelée** à hauteur de 930 321 € de même que 600 000 € de reliquat de la réserve HCAS, pour un montant total de 1 530 321 € en AE = CP.

Ces derniers mouvements avaient été anticipés par le CBCM dans son visa sur le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel en mars 2021, au regard de la sous-budgétisation du CAS.

6 - L'analyse du CBCM sur les aléas de gestion

Selon le contrôleur, des marges de manœuvre ont été dégagées afin de financer les aléas de gestion. **Leur statut de « dépenses imprévues » n'est cependant pas toujours vérifié et on peut s'interroger sur un certain nombre de calibrages qui se sont révélés inexacts.** Les marges apparues sont les suivantes :

- La panthéonisation de Joséphine Baker a pu être financée par redéploiement pour 2,3 M€ (P.175) ;
- Le soutien exceptionnel au château de Chantilly n'a été exécuté qu'à hauteur de 3,5 M€ contre les 4,5 M€ ouverts par décret de transfert, laissant 1 M€ non consommé en fin d'année ;
- Le dispositif de l'été culturel (P.361) a permis de financer partiellement le Pass culture par redéploiement de crédits. La LFR de fin de gestion a permis de rembourser au dispositif de l'été culturel l'avance de 10M€ faite en cours de gestion ;
- 8,4 M€ non consommés sur les 10 M€ destinés à accompagner les intermittents exclus de l'année blanche (ré-abondement du Fonds d'urgence spécifique de solidarité pour les artistes et les techniciens du spectacle FUSSAT) ont permis de financer des travaux à réaliser à la Philharmonie de Paris (P.131) ;
- L'aide exceptionnelle à l'emploi (GIP Cafés Cultures) de 10 M€ n'a été consommée qu'à hauteur de 7 M€, laissant 3 M€ demandés en reports ;
- La SACD a bénéficié de 500 000€ complémentaires sur la dépense non réalisée d'un fonds expérimental devant soutenir les élèves et jeunes diplômés des écoles de la création artistique (P131).

Les crédits prévus au PLF 2021 n'ont pas tous été consommés pendant la gestion et font l'objet de demandes de reports :

- Des opérations d'investissement non réalisés dans le contexte de crise sanitaire pour plus de 4 M€ d'AE sur le P.131 et près de 5 M€ d'AE sur le P.361 (Villa Arson, IESM, ENSA Paris Malaquais, notamment) ;
- 2 M€ pour le projet de la Cité du théâtre (P 131), le CBCM Culture n'ayant pas identifié de besoin particulier pour la gestion 2021.

La Cour formule des réserves sur le calibrage des crédits de transferts depuis le fonds de solidarité et de la LFR de fin d'année vers le P 131 *Création* : 8,4 M€ de crédits d'aides à l'emploi ont été utilisés pour des suppléments de travaux à la Philharmonie, la LFR de fin d'année ayant également prévu des crédits à hauteur de 7 M€ en AE et de 2 M€ en CP afin de couvrir le litige entre le cabinet d'architecture de Jean Nouvel et l'établissement de la Philharmonie de Paris¹³. Les 10 M€ destinés au GIP Café Culture obtenus par décret en novembre 2021 ont finalement présenté une sous-exécution à hauteur de 3 M€.

B - La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Suite à des arbitrages interministériels, 160 M€ de crédits de transfert ont été apportés au schéma de restauration et d'aménagement du Grand Palais au titre des Investissement d'Avenir (PIA 3).

Le transfert est intervenu en une seule fois, le 28 juin 2021 et non comme initialement prévu (50 M€ en 2021, 50 M€ en 2022 et 60 M€ en 2023). Pour justifier cette décision, la direction du budget et le secrétariat général du ministère des finances auraient pris en compte des facteurs politiques plutôt que d'orthodoxie et de transparence budgétaire : la fragilité de la trésorerie de la RMN-Grand Palais, affectée par la crise sanitaire, et le délai impératif de livraison du projet pour l'organisation des Jeux Olympiques de 2024.

La Direction du budget estime de son côté que ce transfert « *a pour seul objectif de réduire la fragmentation des financements du projet de rénovation et d'aménagement du Grand Palais et de diminuer le nombre*

¹³ 15M€ en AE et de 10M€ en CP ont été arbitrés au titre des travaux supplémentaires qui règle le litige avec le cabinet d'architecture. L'écart avec la LFR a été financé par redéploiements des crédits des aides à l'emploi.

de missions portant les crédits dédiés ». Elle ajoute « qu'elle s'assure dans le cadre du suivi de la trésorerie de l'établissement que cette enveloppe soit distincte et strictement fléchée au financement du chantier ».

Participant d'un contournement de la norme pilotable de la dépense budgétaire ministérielle, ce mode de financement (comme celui de la Cité Internationale de la Langue Française à Villers-Cotterêts qui avait donné lieu à un transfert de 30 M€ en 2020) ne correspond pas aux objectifs du PIA3^[1] ; il vient accroître la fragmentation du financement de la Mission Culture et il est dommageable pour la transparence budgétaire qu'il n'ait pas figuré explicitement dans le PAP 2021 *Investissements d'avenir* ni même été évoqué par le PAP de la Mission Culture.

1 - La régularité des attributions de produits

Le montant global des attributions de produits (ADP) est en retrait par rapport à 2019 et 2020 (2,18 M€ en AE=CP au lieu de 2,7 M€ en 2020 et 3,2 M€ en 2019). Les différentes ADP reposent toutes sur un décret simple du ministère du budget autorisant l'attribution du produit des recettes au ministère de la Culture ou d'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.

2 - Le contrôle et son évolution

Les **évolutions principales** dans le dialogue entre le ministère et le CBCM ont essentiellement été marquées par le contrôle de la gestion du nouveau BOP 363 culture (Plan de relance) et ses interactions avec les programmes de la mission culture.

Le visa des engagements et des dépenses par le service du CBCM

Aucun avis défavorable sur des actes d'engagement de dépense n'a été émis en 2021. Le CBCM a sollicité le report d'une demande de paiement en fin de gestion sur un projet d'investissement dont le besoin d'engagement complémentaire pouvait être différé en 2022 : comme en 2019 et 2020, il s'agit du projet de Cité du Théâtre. Le CBCM a estimé

^[1] 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).

qu'au regard des difficultés du projet¹⁴, le GIP constitué récemment disposait d'une trésorerie suffisante. Ce report a été accepté.

Le CBCM précise que « *l'essentiel des observations formulées par à l'adresse des gestionnaires ministériels a porté sur des demandes de pièces justificatives complémentaires et sur des appréciations d'imputation budgétaire d'actes HT2 ou de niveau de rémunération d'actes de personnel, dans le but de faire corriger les insuffisances ou anomalies constatées avant leur visa par le contrôle* ». **Le CBCM a parfois rencontré des difficultés à identifier l'exécution de certaines mesures d'urgence COVID quand celles-ci ont été ajoutées à des engagements de dispositifs pérennes.**

Le partenariat entre le ministère et les équipes du ministère a été renforcé cette année sur les actions de contrôle interne budgétaire. Le CBCM a transmis à la mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques (MCIMR) son analyse sur le dispositif de contrôle interne budgétaire d'un établissement public. La MCIMR a sollicité l'expertise du CBCM sur les contrôles budgétaires réalisés en région sur des établissements publics. De tels échanges sont amenés à se poursuivre et à se consolider.

Par ailleurs les services du CBCM ont mené des contrôles *a posteriori* des engagements et des dépenses sur les investissements de l'OPPIC, afin d'améliorer le perfectionnement de l'engagement budgétaire pluriannuel des AE.

De même, ils ont procédé à deux contrôles externes de l'ASTP et du CNAP qui ont été sollicités pendant la crise sanitaire en tant qu'organismes payeurs pour l'administration de mesures d'urgence. **Le CBCM s'est employé à apprécier la maturité des processus de gestion de ces deux organismes fortement sollicités pendant la crise.**

Les évolutions du contrôle interne

L'année 2021 a vu l'aboutissement d'un travail engagé les années antérieures pour la création du comité ministériel des risques (CMR), intervenue par arrêté du 30 août 2021. Précédée d'une réunion de préfiguration le 11 mai 2021, la première réunion du CMR s'est tenue le 16 novembre 2021.

Le CMR est 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. Ce document recense les principaux risques auxquels le ministère est exposé et les mesures qui permettent d'en assurer

¹⁴ L'avancement du projet reste toujours conditionné à l'acquisition d'une parcelle par l'État auprès de la mairie de Paris.

leur couverture. Ce format d'outil de pilotage ministériel stratégique, également soumis depuis 2019 au Collège des responsables de programme (COPROG)¹⁵, a été discuté pour la première fois cette année en CMR et couvre à la fois le contrôle interne financier et le contrôle interne métier.

Le CMR du 16 novembre 2021 a permis de valider la cartographie des risques métier et financier de niveau stratégique ainsi que la feuille de route en matière de contrôle interne pour l'administration centrale, les services déconcentrés et les organismes sous tutelle du ministère.

Le CBCM se félicite de cette démarche de renforcement du contrôle interne.

En cohérence avec les préconisations interministérielles pour le contrôle interne, **une cartographie des risques et un plan d'action spécifiques au volet crise sanitaire et plan de relance** ont également été proposés et validés en CMR et seront actualisés en 2022. **Il convient en particulier d'anticiper sur les exigences de contrôle et d'audit *a posteriori* qui interviendront lors des demandes de paiement d'une partie du plan de relance auprès de la Commission européenne, à partir de 2022. Des échanges ont également lieu dans ce sens avec la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) en lien avec l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC).**

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

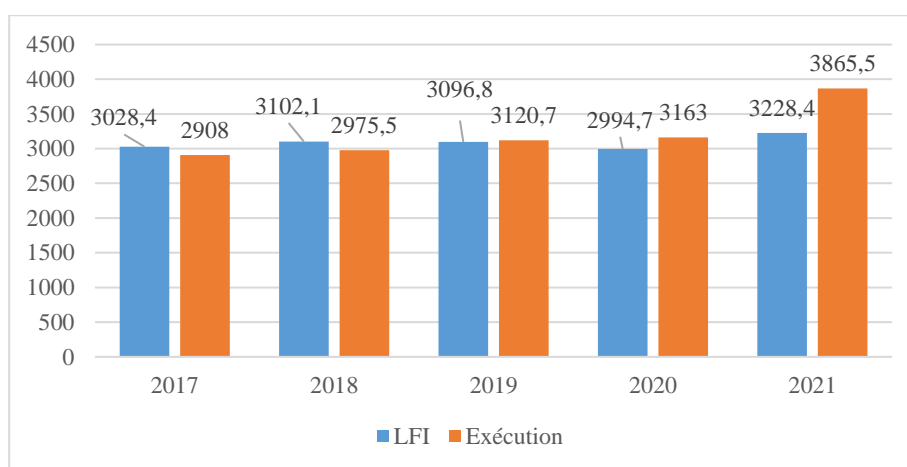
A - L'évolution de la dépense

Depuis janvier 2021 le périmètre de la mission Culture s'est agrandi en raison de la disparition du programme interministériel 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* et du transfert des crédits correspondants dans le programme 361 *transmission des savoirs et démocratisation de la culture* ; la comparaison avec les années antérieures nécessite un retraitement.

¹⁵ Présidé par le secrétaire général en sa qualité de responsable de la fonction financière ministérielle, le COPROG réunit les délégués et 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 contrôle 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).

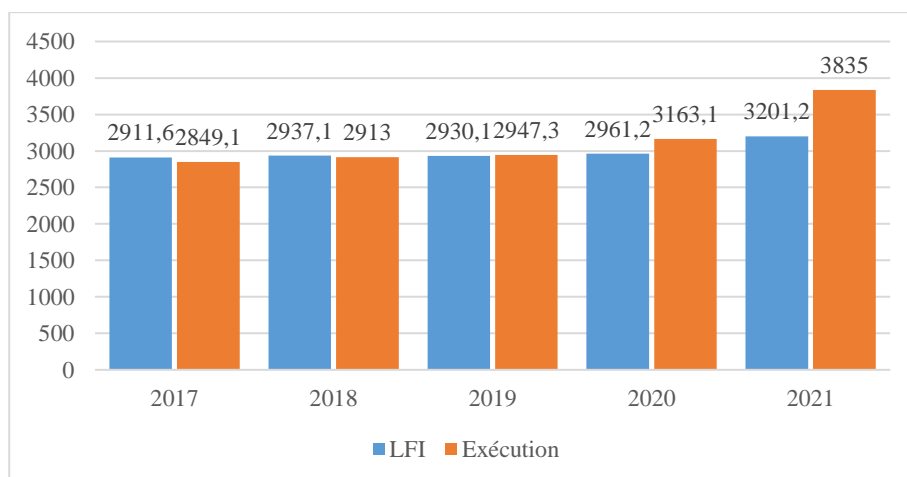
Du fait des mesures budgétaires de soutien prises en cours d'année pour remédier aux effets de la crise sanitaire, l'exécution 2021, tant en AE et en CP, a excédé encore plus nettement qu'en 2020 les crédits ouverts en début d'année, et ce, nonobstant la mise en œuvre, par ailleurs, du plan de relance. En 2021, les crédits exécutés sont supérieurs de 19,8 % aux crédits votés en LFI (en CP).

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2017-2021 (AE, M€)



Source : RAP 2020 et Chorus, Cour des comptes

Graphique n° 6 : LFI et Exécution 2017-2021 (CP, M€)



Source : RAP 2020 et Chorus

Les dépenses exécutées de la mission Culture ont progressé de 32,9 % en AE et de 34,6 % en CP depuis 2017. **Si la plus grande part de cette évolution est imputable à l'intervention, en cours d'exercice, des mesures de soutien liées à la crise sanitaire, il n'en reste pas moins que la tendance de ces dernières années était à l'augmentation du budget de la mission après les années de diminution du début de la décennie 2010.**

1 - Les crédits disponibles

La très forte hausse des crédits exécutés tient bien entendu à celle des crédits disponibles dont la progression peut s'expliquer principalement par les facteurs suivants (cf. supra 1.2) :

- Les effets de la LFR de fin de gestion qui apporte des crédits supplémentaires à hauteur de 275,4 M€ en AE et 260,3 M€ en CP et le dégel intégral de la réserve de précaution du programme *Création*.
- Les effets de crédits de transfert sur le programme Patrimoine 175 (160 M€ pour le projet d'aménagement de Villers-Cotterêts financé par le PIA 3).
- Les effets des 140 M€ de transferts de crédits d'urgence sur le P 131.
- Le montant encore élevé des fonds de concours sur le programme Patrimoine liés en particulier à la souscription pour Notre-Dame de Paris.
- Les abondements votés en LFR ou obtenus par décrets pour le Pass Culture, les bourses étudiantes ou l'emploi artistique

Ces soldes croissants entre crédits disponibles et crédits votés depuis 2018 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° 3 : Crédits votés en LFI et crédits disponibles (en M€)

		CP	CP	AE	CP	AE	CP
		LFI 2020 (y compris P 186)	Crédits disponibles 2020 (y compris P 186)	LFI 2021	LFI 2021	Crédits disponibles 2021	Crédits disponibles 2021
Culture	Total	3 071	3 272	3 228	3 201	3 993	3 884
Patrimoines	175	972	1 109	1 007	1 012	1 497	1 430
Création	131	825	900	884	861	1 091	1 054
Soutien au politiques du ministère de la Culture	224	1 164 +110 = 1 274	1 155 + 108 = 1 263	755	752	750	745
<i>dont titre 2</i>				665	665	660	660
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	361			582	577	655	655

Source Chorus – retraitement Cour des comptes.

Le détail par programme permet de constater qu'à l'exception du programme 224 portant les dépenses de personnel, tous les autres programmes sont concernés par cette hausse. **Alors que les crédits votés en LFI ont progressé de 4,2 %, passant de 3 071 M€ à 3 201 M€ en CP, les crédits disponibles progressent de 18,7 % passant de 3 272 M€ à 3 884 M€ en CP.**

2 - Les rétablissements de crédits¹⁶ se sont élevés à 9,6 M€ en AE = CP

En 2021 leur montant s'est élevé à :

- Pour le Programme 131 à - 726 811 € en AE=CP
- Pour le Programme 175 à - 2 744 655 € en AE=CP
- Pour le Programme 224 à - 4 277 189 € en AE = CP
- Pour le Programme 361 à - 1 832 349 € en AE=CP

Source : restitution Chorus INF/BUD 45 « suivi des rétablissements de crédits »

¹⁶ 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 2020, les rétablissements de crédits étaient sensiblement plus élevés (23,1 M€). Les montants de plus de 500 000 € portent en 2021 sur :

- 616 K€ pour les bâtiments du Mobilier national (P131)
- 1,3 M€ pour des travaux qui avaient été confiés par l'OPPIC aux archives nationales (P 175)
- 1,33 M€ pour des travaux confiés à l'OPPIC (P 224)
- 586 K€ pour des travaux dans des écoles nationales supérieures d'art (P 361).

3 - Les taux d'exécution des programmes de la mission

Comme les années précédentes, les taux d'exécution sont particulièrement élevés, après un dégel de 83% de la réserve de précaution de la mission Culture. **Ils sont cependant calculés hors reports AENE et fonds de concours, toujours élevés en particulier pour le programme 175.**

Ces taux d'exécution sont observés dans un contexte de crise sanitaire qui a nécessité des réabondements élevés. De façon plus structurelle, les taux d'exécution élevés résultent aussi de la part des crédits dédiés aux opérateurs et des crédits d'intervention « *qui sans être juridiquement inéluctables, sont toutefois relativement rigides et politiquement sensibles* »¹⁷.

Tableau n° 4 : Taux d'exécution des programmes de la mission en 2021

Programmes	Taux de consommation*	
	AE	CP
P131 <i>Création</i>	99,3 %	99,1 %
P175 <i>Patrimoines</i>	99,1 %	99,9 %
P224 <i>Soutien aux politiques du ministère de la culture</i>	100 %	99,9 %
P 361 <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i>	98,8 %	99,5 %

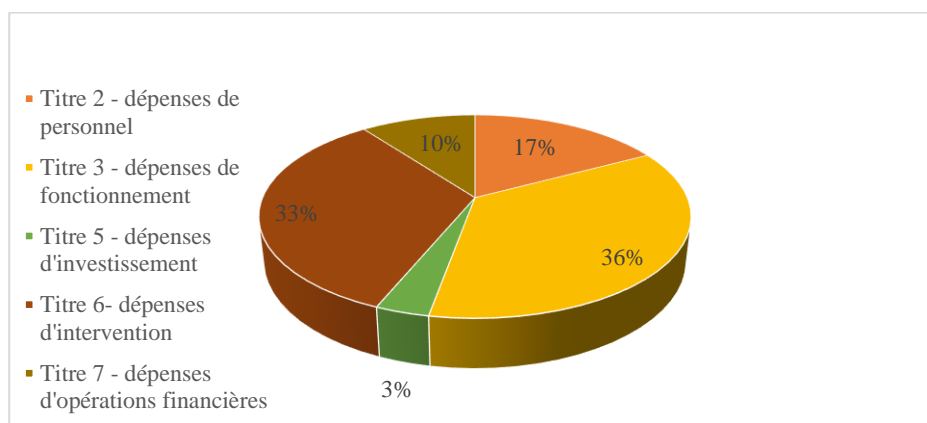
*Hors reports AENE et fonds de concours. Source : ministère de la Culture.

¹⁷ Réponse au questionnaire de la Cour.

B - Les composantes de la dépense : analyse par titre

1 - Vue d'ensemble et évolution depuis 2016

Graphique n° 7 : Dépenses de la mission par titres (% des CP) en 2021



Chorus-Cour des comptes

Tableau n° 5 : Exécution des crédits de la mission Culture depuis 2016 (en M€, CP, y compris fonds de concours)

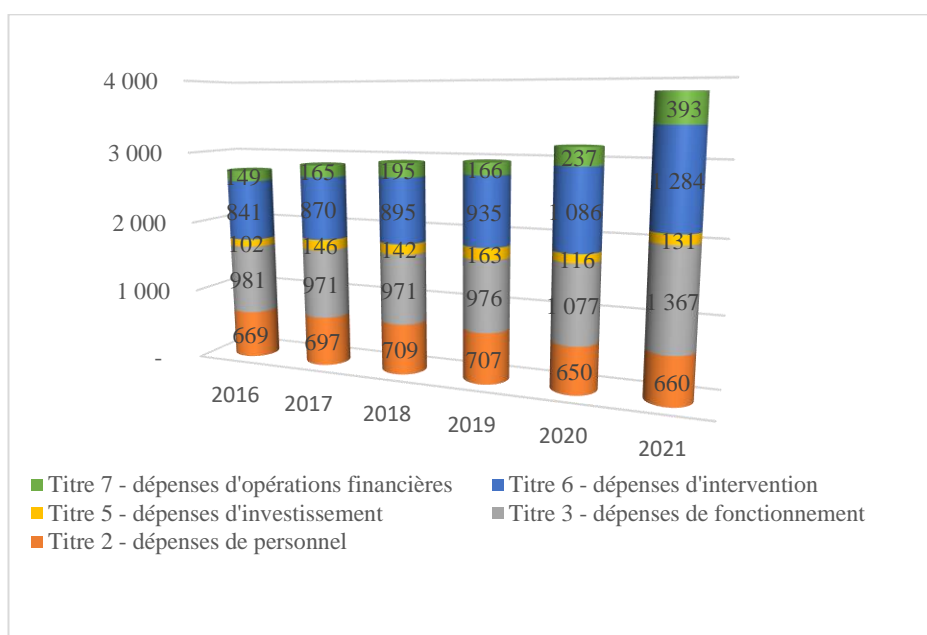
CP en M€	2016	2017	2018	2019	2020	2020 (+ P, P 186)	2021	var°	
								2021 /2020 (+ P 186)	2021/2016
Titre 2 - dépenses de personnel	669	697	709	707	650	650	660	1,54 %	-1,30 %
Titre 3 - dépenses de fonctionnement	981	971	971	976	1 077	1 176	1 367	16,24 %	39,40 %
Titre 5 - dépenses d'investissement	102	146	142	163	116	117	131	12,37 %	28,30 %
Titre 6 - dépenses d'intervention	841	870	895	935	1 086	1 087	1 284	18,08 %	52,70 %
Titre 7 - dépenses d'opérations financières	149	165	195	166	237	241	393	63,02 %	164,20 %
Total	2 741	2 849	2 913	2 947	3 163	3 271	3 835	17,24 %	39,90 %

Source : Chorus, retraitement Cour des comptes.

Deux titres représentent une part prépondérante des crédits consommés, les dépenses de fonctionnement (dont les subventions pour charge de service public des 72 opérateurs du ministère) et les dépenses d'intervention. En 2020, les dépenses de fonctionnement représentaient

34 % de dépenses exécutées. Le poids des opérateurs s'étant encore accentué, cette part est passée à 36 % des dépenses exécutées.

Graphique n° 8 : Évolution de l'exécution par titres (en CP, M€)



Source : Chorus, retraitement Cour des comptes.

2 - Les emplois et les dépenses de personnel

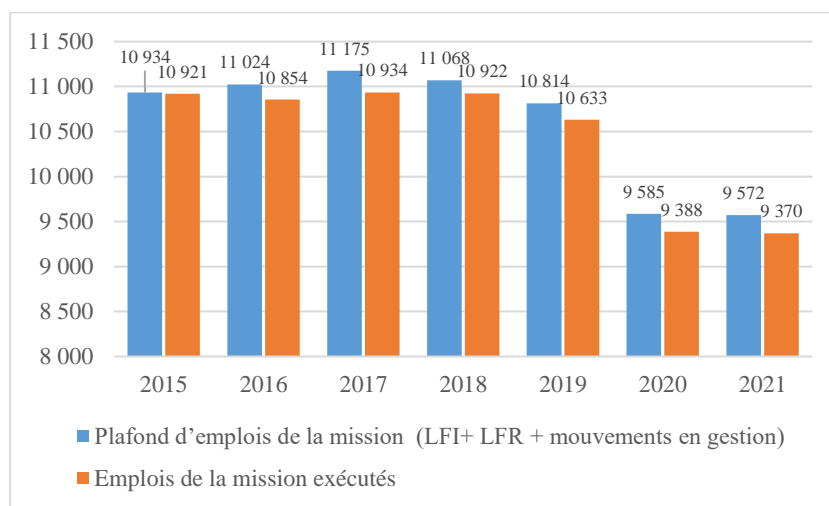
Les dépenses de personnel (titre 2) ne représentent plus que 17 % des CP de la mission Culture, contre 20 % en 2020 et 24 % en 2019. Si cette diminution était due en 2020 à un important mouvement de délégation de gestion de 1176 ETPT et des crédits de personnel correspondants au CMN, à l'Établissement Public de Versailles et au Musée d'Orsay et de l'Orangerie, cette part plus faible en 2021 est davantage due à la progression des autres titres.

Aucun transfert n'a été réalisé en 2021, mais au 1er janvier 2022, 16 ETPT pour le Centre national du Livre et 20 ETPT pour l'INP sont transférés sur le budget propre de ces établissements. Le ministère précise que « le chantier de transfert des emplois, qui a vocation à se poursuivre au PLF 2023, fait l'objet de travaux préparatoires afin d'identifier les prochains établissements remplissant les conditions pour bénéficier de la

délégation de pouvoir ». Le ministère dresse un bilan positif des transferts intervenus sans tension sociale, la délégation de gestion permettant d'améliorer la politique de recrutement et la gestion quotidienne des emplois des établissements.

Plafond d'emplois autorisés et exécutés

Graphique n° 9 : Plafond d'emplois ministériels-prévision et exécution 2021 (en ETPT)



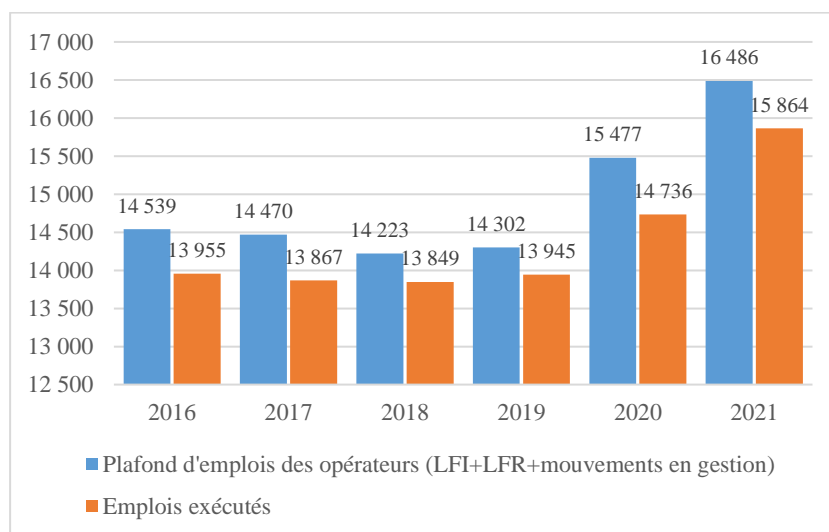
Source : LFR du 1^{er} décembre 2021 – ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes

Le plafond d'emplois ministériels autorisé par la LFI était de 9 578 ETPT, il a été relevé de 7 ETPT en cours d'année en raison de titularisations (passage de crédits du titre 3 vers le titre 2) mais minoré par le remboursement des frais de personnel de 10 ETPT mis à disposition par le ministère de la transition écologique auprès des unités départementales de l'architecture et du patrimoine et dans les écoles d'architecture du ministère. Les transferts en gestion présentent également des mouvements sortants de crédits rendus nécessaire par l'absence de marge sur le T3 pour recruter des professeurs spécialisés sous contrats divers dans les écoles nationales supérieures d'art de Bourges et de Limoges.

Toutefois le plafond exécuté présente une situation comparable à celle des trois années précédentes de sous-exécution de l'objectif législatif, **l'écart étant de - 202 ETPT**. La sous-exécution en ETPT est la conséquence comme en 2020 de la sur-exécution du schéma d'emplois,

correspondant à un contingentement des entrées en début d'année et à des sorties plus précoces.

Graphique n° 10 : Plafond d'emplois opérateurs - prévision et exécution en ETPT



Source : LRF du 1^{er} décembre 2021 – ministère de la Culture – retraitement Cour des comptes

Comme les années précédentes, il n'est pas possible à la Cour d'apprécier le respect du plafond d'emplois des opérateurs en février, cette donnée n'étant pas disponible à cette époque de l'année (Le rapport annuel de performance publié en mai 2022 mentionne une sous-exécution de 622 ETPT).

Depuis plusieurs années, la Cour rappelle qu'il est indispensable que le ministère puisse connaître précisément et régulièrement en cours d'année l'exécution des plafonds d'emplois de ses opérateurs et qu'il importe que le ministère remédie à ce défaut d'information structurel.

Le secrétariat général avait admis l'an passé qu'une marge de progression existait dans la coordination entre les services du CBCM, les services comptables des opérateurs et ses propres services ; cette « marge » n'a cependant pas été exploitée pour mettre en place un suivi actualisé en cours d'exercice de l'exécution du plafond d'emplois des opérateurs.

Le suivi de la transmission par les opérateurs des documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) a été identifié, au sein de la cartographie des risques du ministère, comme une action corrective à mettre en œuvre dès 2022. Le secrétariat général indique avoir relancé les travaux d'élaboration d'un SI relatif aux opérateurs dans lequel le suivi des autorisations d'emplois et de la gestion des emplois et des crédits de personnel serait identifié comme prioritaire.

L'exécution du schéma d'emplois

Tableau n° 6 : Évolution du schéma d'emplois depuis 2015

Schéma d'emplois en ETP	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021
Sorties totales	845	763	790	851,4	813	883,6	743	769	773	864
dont retraites	313	340	307,5	339,9	342	351,6	295	290	285	303
Entrées	795	767	793	740,9	763	820,4	728	623	743	828
Variation des ETP	- 50	4	3	- 110,5	- 50	- 63,2	- 15	- 146	- 30	-36

Source : ministère de la Culture.

Le schéma d'emplois fixé en LFI 2021 prévoyait un solde de - 30 ETP (valorisé à - 21 ETPT), l'ensemble des suppressions de poste **devant être réalisées en administration centrale**. Le schéma d'emplois 2021 a été réalisé à hauteur de -36 ETP (valorisé à - 81 ETPT). Comme en 2020, mais de façon toutefois moins marquée, les flux d'entrée ont été ralentis par la crise sanitaire.

Le ministère connaît des difficultés pour recruter sur les filières de surveillance et scientifique, les soldes les plus négatifs pouvant être observés sur ces filières (voir tableau infra). Dans le même temps, les emplois administratifs, résultant de l'embauche de non titulaires continuent à progresser, contrairement à la projection de la loi de finances initiale.

Le ministère précise cependant qu'« à l'exception des enseignants contractuels qui font partie de la filière technique et d'enseignement, tous les contractuels du ministère de la Culture sont comptabilisés sur la filière administrative, selon le mode de répartition des effectifs par filière LOLF, imposé par les documents budgétaires ». **La sous-exécution du schéma d'emplois résulte ainsi des retards pris dans les embauches de titulaires par concours ou par mutation depuis d'autres ministères.**

Ce choix de présentation par filières du schéma d'emplois est ancien et remonte à une option donnée par la LOLF à partir de 2006 de présenter ces flux soit par catégories (A, B, C) soit par filière.

Le manque de lisibilité de cette présentation rejoint une critique formulée par le CBCM sur le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (*cf. Supra*). L'estimation prévisionnelle des coûts de personnels en début d'année est d'autant plus imprécise qu'elle se fonde sur les coûts moyens d'une filière administrative très hétérogène qui comprend tous les emplois de non-titulaires qui peuvent être tant des cadres A+ que des cadres C.

Le ministère reconnaît l'intérêt d'avoir recours à une typologie des emplois ministériels différente pour la prévision des dépenses de personnel par la méthode des coûts moyens, du fait de l'hétérogénéité de corps et de d'emplois de la présentation par filières. Il envisage de faire évoluer les documents budgétaires présentés à la représentation nationale sur ce point.

**Tableau n° 7 : Exécution du solde de schéma d'emplois par filière
(en ETP et ETPT)**

Filière LOLF	solde ETP LFI 2020	Solde ETP Exécuté	Solde ETPT LFI 2020	Solde ETPT Exécuté	solde ETP LFI 2021	Solde ETP Exécuté	Solde ETPT LFI 2021	Solde ETPT Exécuté
Administrative	- 15	- 30	- 1	- 57	- 10,1	+ 113	- 13,3	25
Technique	0	- 18	1	- 9	0,2	- 37	- 1,1	- 21
Enseignement ENSA	0	- 3	- 3	3	5	- 17	1,5	- 6
Enseignement ENS Art	0	- 7	- 2	- 4	0	- 4	- 0,4	- 3
Surveillance	0	- 36	- 4	- 25	- 20,8	- 53	- 12,3	- 41
Scientifique	0	- 52	11	- 33	- 4,2	- 38	5	- 36
Total	- 15	- 146	2	- 125	- 29,9	- 36	- 20,6	- 81

Source : Ministère de la Culture – Cour des comptes

Au vu de ces constats, nonobstant les efforts déjà accomplis, il paraît indispensable :

- d'améliorer le pilotage du plafond d'emplois ministériels par une prévision d'exécution en début d'année incluant les emplois

temporaires dits « hors schéma d'emplois » et un suivi infra-annuel de ces flux.¹⁸

- de perfectionner la lisibilité « métiers » du schéma d'emplois ministériels
- de produire un suivi infra-annuel du plafond d'emplois des opérateurs

La Cour formule ainsi la recommandation suivante :

Recommandation n° 1 : Élaborer et mettre en œuvre, au plus tard pour la gestion 2023, les outils efficaces de pilotage des emplois ministériels et des opérateurs de la Culture. (Ministère de la Culture).

Mesures d'externalisation

En 2021 le ministère de la Culture a eu recours à une prestation externalisée de 4 postes de médecins de prévention et 4 postes d'infirmiers (*programme 224*) rémunérés précédemment sur le titre 2. L'externalisation est pérennisée jusqu'à 2025 via un accord-cadre signé en 2021, face au contexte général de pénurie de médecins de prévention et de l'absence de candidatures.

La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

Les crédits du titre 2 du programme 224 votés en LFI 2021 s'élevaient à **665,2 M€ en AE=CP dont 479,15 M€ hors CAS Pensions**.

Mais les crédits ouverts ne se sont élevés qu'à **659,9 M€ en AE=CP dont 474,3 M€ hors CAS Pensions** après prise en compte de différents mouvements de transfert et rétro-transfert de crédits (pour l'essentiel, des crédits destinés à financer des rattrapages indemnitaires d'établissements publics culturels ou des transferts de personnels vers ces établissements, la Préfecture d'Ile-de-France ou la Bibliothèque nationale de France, ou le remboursement au ministère de la transition écologique d'agents mis à disposition).

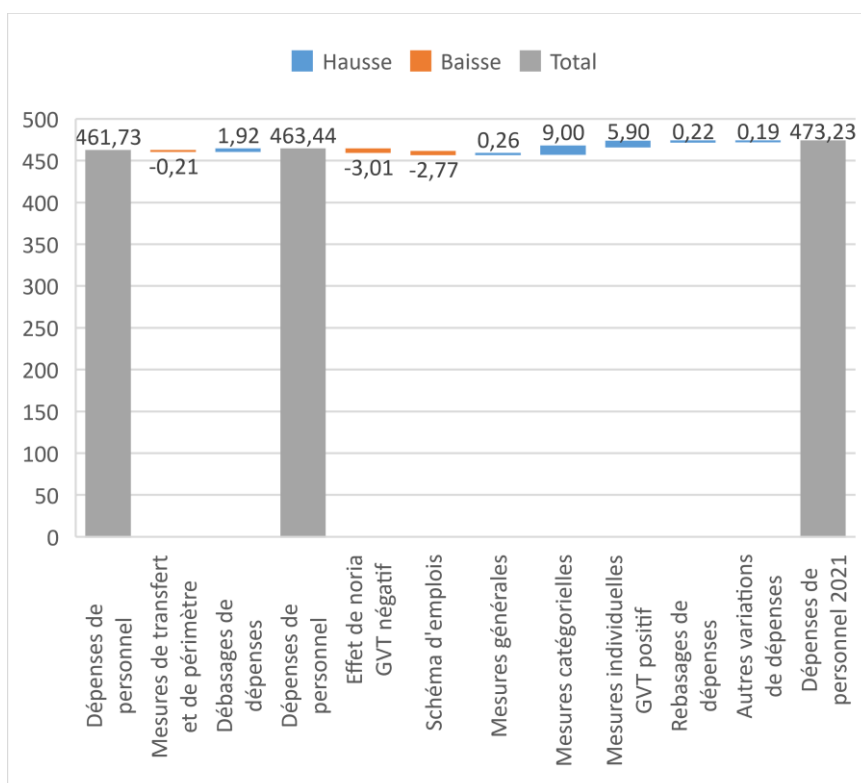
L'exécution 2021 du titre T2 s'est élevée finalement à **650,1 M€ en AE=CP dont 473,2 M€ pour les crédits hors CAS Pensions**.

Cette année, la prévision du T2 (CAS + hors-CAS) a été sous-exécutée en raison à nouveau de l'impact du schéma d'emplois, les sorties

¹⁸ Le ministère, dans sa réponse, précise qu'il poursuit ses travaux d'amélioration du pilotage des emplois ministériels et qu'il a été en capacité en 2021 de produire en cours d'année une prévision de consommation des emplois tenant compte des flux hors schéma d'emplois.

ayant été supérieures aux entrées à hauteur de - 81 ETPT au lieu des - 21 ETPT prévus (ce qui a fait diminuer la masse salariale de - 2,22 M€ au lieu de - 0,86 M€ initialement prévu).

Graphique n° 11 : Facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions de 2020 à 2021 (CP, M€)



Source Ministère de la Culture

L'incidence de l'exécution du « schéma d'emplois » se conjugue aussi à **un effet de noria** qui suscite un GVT négatif (des personnels plus jeunes étant embauchés suite à des sorties plus nombreuses), et à un **GVT positif plus limité** (5,9 M€ au lieu de 7,95 M€).

Les mesures catégorielles ont été exécutées en revanche comme leur prévision à hauteur de + 9 M€ correspondant à 1,9 % des crédits exécutés du T2 hors CAS Pensions. Ce montant respecte l'enveloppe prévu par la lettre-plafond de juillet 2020. Pour l'essentiel, ces mesures ont concerné un plan de rattrapage indemnitaire RIFSEEP à hauteur de + 8 M€ pour toutes catégories d'emplois (A, B, C). Les mesures statutaires sont

restées très limitées, représentant 0,9 M€, l'augmentation des ratio promus/promouvables des catégories A, B, C entraînant par exemple un coût de 0,1 M€ et les revalorisations exceptionnelles des parts variables une dépense supplémentaire de 0,375 M€.

L'effet d'extension en année pleine des mesures statutaires et indemnitaires concourt cependant à **une augmentation pérenne de la masse salariale de 3,4 M€ dont il devra être tenu compte pour 2022 et les années suivantes.**

3 - Les dépenses de fonctionnement de l'État hors opérateurs, (titre 3, catégorie 31)

Les dépenses de catégorie 31 correspondent à toutes les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel et celles de catégorie 32 correspondent aux subventions pour charges de service public destinées aux opérateurs. **Sont examinées ici les dépenses de catégorie 31.** Pour mémoire les dépenses de catégorie 32 figurent sur le tableau infra.

Tableau n° 8 : Évolution des dépenses de fonctionnement (CP, M€).

En CP, en M€	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2020 format 2021*	Exéc. 2020 format 2021*	LFI 2021	Exéc. 2021
Dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31)	101,2	120,1	104,4	123	121	147,1
Subventions pour charges de service public (catégorie 32)	893,4	956,8	993,8	1 053,2	984,9	1 219,4
Total dépenses de fonctionnement de l'État	994,6	1 076,9	1 098,2	1 176,2	1 105,9	1 366,6

*Source des crédits exécutés : INFBUD 40 au 31/12/2020 et au 31/12/2021 * À compter de 2021, les crédits du programme 186 de la Mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur sont transférés au programme 361 de la mission Culture.*

Bien que les crédits de fonctionnement (catégorie 31) aient été revalorisés en LFI de plus de 15 M€ et aient fait l'objet d'une remise à plat suite au recentrage du programme 224 sur le soutien aux politiques du ministère, ils présentent toujours une situation de sur-exécution (ou de sous-budgétisation).

Tableau n° 9 : Sur-exécution des crédits de fonctionnement ministériels (catégorie 31) en M€ et CP.

année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sur-exécution	+ 9,6	+ 14,4	+ 25,4	+ 24,4	+ 27,6	+ 18,8	+ 26,1

Source : RAP de la mission Culture

La catégorie 31 comprend également beaucoup de dépenses « métier » qui ne relèvent pas des moyens généraux du ministère (dépenses d'entretien sur les monuments historiques de l'État, soutien aux archives nationales, dépenses de fonctionnement des services à compétences nationales...). Il faut regretter que le budget 2021 à l'échelle de la mission ait laissé perdurer la nécessité de redéploiements internes pour assurer le financement de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

La Direction du budget estime qu'il « *serait intéressant de pouvoir isoler les dépenses de fonctionnement « métiers » afin de permettre une étude spécifique des dépenses de fonctionnement du ministère, en différenciant celles qui relèvent des services déconcentrés, des services centraux ou des SCN* » [...] « *afin de cerner l'effet des redéploiements entre titres en cours d'année* ».

Interrogé sur les raisons de ces dépassements récurrents des dépenses de fonctionnement (catégorie 31) hors les frais généraux supportés par le programme 224, le ministère n'a pas été en mesure d'apporter à la Cour les précisions demandées.

Les dépenses de fonctionnement en administration centrale ont cependant connu un recalibrage après la création du P 361. Le montant de cette action 7 du P 224 : *Fonction de soutien du ministère* s'élève à 58,5 M€. Cette exécution est désormais conforme aux crédits votés en LFI, soit 56,99 M€. La dépense est certes supérieure à celle des années passées (47 M€ en 2020, 48,9 M€ en 2019), mais l'augmentation avait été programmée en fin d'année 2020.

La hausse en 2021 prévue au PLF (à hauteur de 12 M€) s'explique principalement par la remise à niveau des moyens informatiques du ministère (+ 7 M€) : logiciels, outils de travail à distance, dépenses de sécurité et de *cloud*, systèmes d'information ministériels (infrastructures, réseaux, remise à niveau des équipements et de modernisation des SI métiers, programme de dématérialisation des accès de l'utilisateur, formation des agents à ces nouveaux modes de travail).

La moindre activité a également engendré des économies notamment sur les frais de formation. La direction interministérielle à la transformation publique (DITP) accompagne le ministère dans la transformation des méthodes de travail : la « démarche usager » en lien avec la dématérialisation va engendrer des redéploiements en DRAC notamment. Le ministère est aussi engagé dans la recherche d'économies à travers son adhésion au Plan Achat de l'État. Enfin le ministère voit son budget de fonctionnement 2022 revu à la baisse d'1 M€ par amendement afin de contribuer à un plan global d'économies.

4 - Les dépenses d'intervention (titre 6)

Les dépenses d'intervention ont progressé de de 47,6% entre 2017 et 2021, tout particulièrement sur le P 131. Depuis 2020 lui a été transféré *le soutien à l'emploi et la structuration des professions* (action 6) dont les dépenses sont sur-exécutées depuis les débuts de la crise tout comme celles de l'action 1 de *soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant* particulièrement soutenus par les crédits d'urgence.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses d'intervention entre 2017 et 2021 (CP, M€)

En M€	2017	2018	2019	2020	2021 (yc P 186)	Variation 2021/2020	Variation 2021/2017
Programme 175	226,1	219,4	220,1	230,5	260,5	13,02 %	15,21 %
Programme 131	440,2	440,2	445,3	581,22	660,9	13,71 %	50,14 %
Programme 224	203,7	235,5	238,2	271,16	7,6	- 97,20 %	- 96,27 %
Programme 361					355,2		
Mission Culture	870	895,1	903,6	1 083	1 284	18,56 %	47,59 %

Source : Chorus retraitement Cour des comptes

La présentation retenue par le ministère ne classe pas le *Pass Culture* parmi les **dépenses de guichet** en raison des modalités de son exécution (subvention globale à la société du *Pass Culture* de **93,55 M€** en 2021) mais parmi les **dépenses discrétionnaires**. En revanche, les dépenses de « soutien à l'emploi et d'accompagnement professionnels des artistes » relèvent de dépenses de guichet. Pour plus de détails, cf. annexe n°4.

Tableau n° 11 : Composantes des dépenses d'intervention (CP exécutés en M€)

	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2020 format 2021	Exéc. 2020 format 2021	LFI 2021	Exéc. 2021
Dépenses de guichet	64,87	84,50	64,87	84,50	72,87	124,97
Dépenses discrétionnaires	994,81	998,39	999,51	1002,76	1076,78	1159,21
Total des dépenses d'intervention	1059,69	1082,89	1064,38	1087,26	1149,65	1284,17

Source : ministère de la Culture

On note également une progression élevée en 2021 des dépenses discrétionnaires, en raison de la crise sanitaire : ce sont des crédits d'intervention qui ont permis de verser des aides en direction des structures subventionnées (labels et réseaux) votés en LFR par exemple, ou encore d'attribuer des soutiens exceptionnels au théâtre privé.

Une analyse plus précise de la progression observée est proposée en partie 2. Selon le ministère « *ces dépenses jouent également un rôle économique déterminant, en soutenant des acteurs diversifiés au sein de secteurs à la structure économique particulière caractérisés par de faibles économies d'échelle, des coûts fixes prépondérants relevant d'une 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* ¹⁹».

5 - Les dépenses d'investissement (titre 5) et d'opérations financières (titre 7)

Les investissements conduits par le ministère et ses opérateurs sont portés par des crédits de titre 5 et de titre 7 (subventions d'investissement sous forme de dotations en fonds propres aux opérateurs). Parmi les dépenses d'intervention (titre 6), on compte aussi des subventions en investissement (les DRAC ont versé par exemple 125,9 M€ en 2021 de subventions pour la restauration de monuments historiques n'appartenant pas à l'État). Mais la structuration par sous actions du titre 6 ne permet pas de distinguer aisément les subventions visant de l'investissement et celles visant du fonctionnement. L'analyse sur l'investissement se limite donc aux titres 5 et 7.

L'investissement ministériel (sur titre 5), notamment celui des DRAC, pâtit en 2021 de la concordance du plan de relance qui a suscité une très forte mobilisation (plan cathédrales, rénovation et modernisation du réseau des écoles d'architecture et de création etc). Il ne représente cette année que 3 % de l'exécution totale des crédits de la mission. On relève également que la répartition des crédits du programme 175 et la fongibilité entre les titres a entraîné d'importants redéploiements au bénéfice des opérateurs et au détriment des crédits déconcentrés dédiés aux monuments historiques.

¹⁹ Réponse au questionnaire de la Cour.

Tableau n° 12 : Une sous-exécution élevée de l'investissement ministériel (en M€)

en M€	LFI 2019	Exéc. 2019	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2020 format 2021	LFI 2020 Format 2021+ LFR	Exéc. 2020 format 2021	LFI 2021	LFI 2021 Format 2021+LFR	Exéc. 2021
Investissements (AE)	228	181,4	178,4	113,1	178,9	178,9	111,1	200,1	212,95	108,2
Investissements (CP)	151,8	163,0	137,6	116,7	138,1	138,1	115,8	158,2	171,05	131,2

Source : ministère de la Culture

En revanche les dotations en fonds propres aux opérateurs progressent très rapidement, sous l'effet du transfert du programme PIA 3 de 160 M€ au bénéfice de la RMN-Grand Palais, et de la tendance déjà relevée les années passées pour les opérateurs culturels de faire le choix d'exercer la maîtrise d'ouvrage de leurs travaux même de grande ampleur, plutôt que de la confier à l'OPPIC.

Tableau n° 13 : Une sur-exécution des dotations en fonds propres aux opérateurs (en M€)

	Exécut 2017 format 2021	Exéc° 2018 format 2021	LFI 2019 Format 2021	Exéc° 2019 format 2021	LFI 2020 format 2021	LFI 2020 Format 2021 +LFR	Exéc. 2020 format 2021	LFI 2021 format 2021	LFI Format 2021 + LFR	Exéc. 2021
Opérations financières AE	189,5	218,8	152,8	266,7	88,5	88,5	189,7	98,5	111,35	432,4
Opérations financières CP	172,5	201,7	89,3	169,7	108,2	108,2	240,2	122,2	135,05	393,2

Source : Chorus et PAP 2021

Certains chantiers qui ont débuté en 2022 conduits par le CMN, le Château de Versailles, le CNAP à Pantin ont donné lieu à des consommations d'AE et de CP qui n'avaient pas été anticipées par la programmation. Ce constat traduit ainsi la prise d'autonomie des établissements publics par rapport à l'opérateur ministériel du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture.

La Cour ne peut que regretter l'importance du décalage constaté, entre la programmation et l'exécution, des dotations en fonds propres qui tend depuis plusieurs années à se répéter.

Se prévalant du caractère réglementaire et conforme au principe de fongibilité, le ministère n'apporte pas de réponse satisfaisante à ces différences très sensibles entre la programmation et l'exécution des titres 5 et 7. La Cour a relevé en effet des opérations de fongibilité entre titres intervenant dès les étapes du DRICE et de la programmation et qui se sont

poursuivies au cours de l'exercice : elles peuvent traduire tant la difficulté pour les DRAC à conduire de multiples opérations de maîtrise d'ouvrage, que l'insistance des opérateurs à conduire eux-mêmes les opérations initialement programmées sous la maîtrise d'ouvrage du ministère. La sur-exécution particulièrement élevée du titre 7 en 2021 peut être expliquée par ailleurs par des versements en avance de phase de la trésorerie fléchée aux grands opérateurs, pour leur programme pluriannuel d'investissement.

Non seulement le financement en avance de la réalisation effective des travaux et des besoins comporte un risque de gestion, mais l'utilisation du titre 7 pour conforter la trésorerie de fonctionnement des opérateurs nuit à la sincérité des opérations budgétaires.

L'importance croissante des grands travaux

Le tableau ci-dessous recense les opérations d'investissement des programmes 175, 131, 224 et 361 dont le coût global est supérieur à 20 M€ (hors crédits ordinaires des monuments historiques).

636 M€ de CP restent à verser sur des opérations engagées parfois depuis 2014, pour une participation globale du ministère de 1,1 Md€. La capacité à réaliser ce programme de grands travaux dans les six années à venir mérite d'être examinée quand, dans le même temps, le plan de relance (P 363) prévoit sur le seul périmètre de la mission Culture 461,7 M€ d'investissement pour les années 2021 à 2023, dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée aux DRAC (Plan cathédrales), aux établissements culturels, notamment le CMN ou à l'OPPIC.

Tableau n° 14 : Programmation des grands travaux (>20 M€ HT)

Opérations	Prog.	début	fin	Coût global en M€	Coût MC (hors EP)	Exécuté avant 2021		Exécuté 2021		Crédits restant à mobiliser après 2021	
						AE	CP	AE	CP	AE	CP
Restauration et aménagement de Villers-Cotterêts	175	2018	2022	185	55,0	55,0	34,1	0,0	10,7	0,0	10,2
Schéma directeur Quadrilatère des Archives (phase 0 et 1)	175	2016	2023	34,9	34,9	14,0	12,4	0,0	1,7	20,9	20,9
Schéma directeur immobilier Versailles (phase 2)	175	2003	2026	218	218,0	126,9	85,0	14,8	17,8	76,3	115,2
Schéma directeur de rénovation Fontainebleau (Phase 1 & 2)	175	2014	2026	108,4	108,4	55,2	52,4	10,3	9,3	42,9	46,7
SDRA du Grand-Palais (dont phase 0)	175/361	2014	2024	492,01	123,0	121,0	86,1	0,0	16,1	2,0	20,8
Réhabilitation et extension de l'école ENSA Toulouse	361	2015	2025	26,03	10,6	0,0	0,0	10,6	1,0	0,0	9,6
Relocalisation ENSA-Marseille	361	2015	2022	51,9	28,3	28,3	18,9	0,0	7,4	0,0	2,0
Rénovation façades CNSMD Paris	361	2011	2022	22	20,8	20,8	20,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Installation du CNAP à Pantin	131	2017	2022	82,05	68,6	51,6	22,6	10,1	14,0	6,9	32,0
Reconversion des ateliers Berthier en cité du théâtre	131	2017	2023	86	70,0	51,2	20,6	2,0	0,0	16,8	49,4
Aménagement délaissés Bastille	131	2017	2022	59	49,0	40,0	30,0	0,0	0,0	9,0	19,0
Traitement des façades CN Danse	131	2017	2019	20	20,0	2,0	0,3	0,0	0,1	18,0	19,7
Extension du site de Pierrefitte-sur-Seine (Archives nationales)	175	2021	2027	87,6	87,6			12,3	0,3	75,3	87,3
Schéma directeur du CNAC-GP	175	2021	2027	210	209,0			2,9	5,6	206,1	203,4
Total				1682,9	1103,3	566,0	383,1	63,0	83,9	474,3	636,3

Source : ministère de la Culture, retraitement Cour des comptes

La priorisation accrue demandée par le Premier ministre en 2020 n'a semble-t-il pas été menée à son terme, ce qui explique en particulier le niveau élevé des Restes à Payer de fin d'année 2021 (voir infra).

On relève un certain nombre de retards dans les calendriers prévus : chantier des façades du Centre National de la Danse qui devait s'achever en 2019, aménagement des délaissés de Bastille, Cité du théâtre, installation du CNAP à Pantin dont les dates de fin de travaux ne pourront que difficilement être respectées au regard de l'exécution budgétaire (pour plus de précisions annexe n° 5).

De plus, les consultations actuelles de marché se soldent par des propositions qui ne tiennent pas dans les enveloppes prévues. C'est notamment le cas pour le Pôle de conservation et de création du Centre Pompidou de Massy, pour la Cité du Théâtre dans les anciens ateliers Berthier. Le niveau de la subvention annuelle afin de financer le schéma directeur du château de Versailles est également passé de 15 à 18 M€.

Des surcoûts supplémentaires sont à prévoir du fait du renchérissement du coût des matières premières, de leur disponibilité aléatoire et des délais très courts imposés à plusieurs chantiers (dans un contexte de forte demande de travaux publics en Ile-de-France lié aux Jeux Olympiques de 2024)

La soutenabilité de la programmation des investissements mérite d'autant plus d'être réinterrogée qu'elle porte enfin un risque d'emballement et de manque de disponibilités budgétaires pour en assurer la faisabilité.

6 - Les intérêts moratoires sont toujours faibles

L'exécution 2021 fait apparaître un niveau faible des intérêts moratoires ; cet enjeu reste (presque) marginal comme les années passées. Le total des intérêts moratoires s'élève à 196 220 € en CP, il est concentré essentiellement sur le P 175. Depuis 2015, le montant des intérêts moratoires a diminué de 81 K€ en CP, une évolution favorable qui tient au rythme mensuel de validation des demandes de paiement.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Incidences de l'exécution 2021 sur l'exercice 2022

1 - Les dépenses anticipées

En fin de gestion 2021, 8,5 M€ en AE = CP ont été versés au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) depuis le programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour les bourses sur critère sociaux. Ce montant correspond au versement des trois premiers mois du premier trimestre par anticipation, conformément à la convention de mandat de gestion liant le CNOUS au ministère de la Culture. L'année précédente c'était 6,25 M€ qui avaient été versés par avance afin de couvrir les versements des deux premiers mois de 2020. Aucune autre dépense 2021 n'a été anticipée et financée en 2020 sur les autres programmes.

2 - Les charges à payer (CAP)

Les charges à payer correspondent aux futures dépenses dont le service fait a été constaté au 31/12/2021 mais pour lesquelles la demande de paiement n'a pas encore été enregistrée par le comptable à cette date et qui devront être payées sur l'exercice 2022. Fin 2021, les charges à payer s'établissent à **20,29 M€**. **On observe un niveau élevé des charges à payer pour les crédits déconcentrés**. Ces dépenses concernent pour l'essentiel comme en 2020 des projets de restauration des monuments historiques.

Tableau n° 15 : Les charges à payer en fin d'exercice de 2015 à 2021 (en M€)

	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021
Programme 175	11,69	14,46	10,93	12,07	11,39	16,74	13,24
Programme 131	0,8	3,4	0,92	0,48	0,19	3,63	3,86
Programme 224	12,09	2,86	1,03	3,18	2,08	2,01	2,52
Programme 361							0,67
Mission <i>Culture</i>	24,58	20,72	12,88	15,73	13,66	22,38	20,29
Central	15,36	9,29	2,61	4,63	3,50	6,38	6,79
Déconcentré	9,22	12,67	10,27	11,1	10,16	16,18	13,5
Programme 186	1,33	1,24	0,13	0,18	0,08	0,18	

Source : ministère de la Culture

3 - Les restes à payer (RAP)

Fin 2021, les restes à payer (RAP)²⁰ qui correspondent au solde des engagements (AE) n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiements au 31 décembre sont estimés à 1,01 Md€, soit un niveau légèrement supérieur à celui de fin 2020. La hausse de l'agrégat observée depuis 2016 traduit la reprise des grands chantiers patrimoniaux, en effet pour l'essentiel les restes à payer sont constitués d'engagements anciens du P 175.

²⁰ « 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)

**Tableau n° 16 : Évolution des restes à payer depuis 2015
(CP, en M€)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Programme 175	571,14	584,9	638,75	636,28	752,52	732,46	728,72
Programme 131	61,15	55,8	52,09	106,58	117,75	137,84	175,21
Programme 224	73,08	54,13	59,47	65,57	111,25	109,75	33,57
Programme 361							75,45
Mission Culture	705,37	694,83	750,31	808,43	981,52	980,05	1 012,95
Programme 186	3,09	2,84	1,37	1,35	1,64	2,99	

Source : ministère de la Culture

La Cour ne peut que formuler les mêmes constats que les années passées sur l'exécution du programme 175 Patrimoines, le projet de loi de finances 2022 propose un échéancier de crédits de paiement comparable à celui de 2021. 24 % des CP 2022 sont demandés au titre d'engagements des années antérieures, **soit 245 M€ pour mettre en œuvre des centaines de tranches fonctionnelles ouvertes les années passées**. En parallèle le PLF 2022 propose une clé d'ouverture des crédits de paiements sur AE nouvelles de 76 % soit 777,8 M€ sur un montant de crédits budgétaires de 1022,6 M€ pour ce programme Patrimoines.

Depuis deux ans cette demande de CP nouvelles est plus ambitieuse qu'auparavant : en 2019 et 2020, la demande portait sur 66,9 % de CP pour couvrir les AE nouvelles du programme *Patrimoines*. **En soi, la demande de CP sur AE nouvelles est légitime, en revanche, on peut regretter que le ministère ne cherche pas à résorber de façon plus diligente le stock de restes à payer du P 175. Il s'expose à un risque de demandes de crédits de paiements dans les années futures très supérieures à ses disponibilités, ce risque étant sans doute aggravé par le fait qu'une grande part des projets d'investissements sont conduits de façon relativement autonome par des opérateurs.**

Le ministère a indiqué avoir produit un document soumis pour avis à la Direction du Budget et au CBCM afin d'harmoniser les modalités de recours aux tranches fonctionnelles. Il ajoute que « *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* ».

En réponse à la Cour, la Direction du budget précise de son côté qu'elle « *a souhaité mettre en place avec le ministère de la Culture un « comité financier des investissements immobiliers »*. Les échanges sont initiés avec le secrétariat général du ministère pour aboutir à la signature

d'un protocole visant à instituer ce comité. Ce comité aura pour objectif d'assurer une meilleure visibilité sur le suivi de l'exécution et la trajectoire pluriannuelle des investissements immobiliers, en couvrant à la fois les projets exécutés en administration centrale, en service déconcentrés ou mis en œuvre par l'OPPIC ou les opérateurs. En articulation avec la procédure budgétaire, il visera aussi à améliorer la programmation, tout particulièrement sur l'enjeu du suivi des autorisations d'engagement ».

La complexité de gestion des tranches fonctionnelles est d'autant plus grande qu'interviennent désormais des participations élevées du P 362 *Écologie* - un programme du Plan de relance qui n'est pas délégué au ministère de la Culture - et surtout du programme P 363 *Compétitivité* également afférent au Plan de relance, pour les travaux d'établissements culturels de premier plan. Le P 362 va financer par exemple les travaux du Palais de la Porte Dorée, de l'École nationale supérieure d'architecture de Versailles, du Palais de Chaillot tandis que le P 363 finance des travaux du Domaine de Chambord, de l'Établissement Public de Versailles le CNAC-Georges Pompidou etc.

Face à ces constats, la Cour réitère sa recommandation,

**Recommandation n° 2 : 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 (*ministère de la Culture*).
Recommandation maintenue**

4 - Les reports sur l'exercice 2022

L'arrêté de report sur les AENE (autorisations d'engagement affectées mais non engagées - tranches fonctionnelles sur travaux) a été pris le 27 janvier 2022, l'arrêté de report sur les fonds de concours le 23 février 2022 et l'arrêté de reports de droit commun a été publié le 22 février 2022. Les reports sur les AENE font apparaître tous programmes confondus une annulation de 359 483 € portant essentiellement sur le programme 224.

Programme 131 Création

- **1 197 094 € en AE** au titre des **reports d'AENE**. Il s'agit comme en 2020 d'AE pour la restauration de l'orgue de Chartres et de la façade de la Savonnerie de Lodève appartenant au Mobilier national ;
- **18 000 € en AE=CP** au titre des **reports sur fonds de concours** ;

- **5 014 989 € en AE et 9 094 989 € en CP** au titre des **reports de droit commun.**

Programme 175 Patrimoines

- **46 354 840 € en AE** au titre **des reports d'AENE**. Il s'agit pour la plupart d'AE finançant des opérations de restauration et de mise en sécurité de monuments historiques. **Plus de 300 tranches fonctionnelles voient leurs crédits reportés de 2021 vers 2022.** Cela concerne notamment la restauration de la Cathédrale de Reims, la Cathédrale de Poitiers, etc. ;
- **33 314 694 M€ en AE et 35 448 030 € en CP** au titre des **reports sur fonds de concours**. Il s'agit majoritairement de crédits dédiés à la restauration de Notre-Dame de Paris ou encore de participations financières de collectivités publiques au financement de plan de sauvegarde et de mise en valeur ;
- **12 409 197 € en AE et 1 072 948 € en CP** au titre des reports de droit commun.

Programme 224 Soutien aux politiques du ministère de la Culture

- **35 228 €** au titre des **reports d'AENE** ;
- **19 999 € en AE et 1 519 999 € en CP** au titre des **reports sur fonds de concours** ;
- **18 436 € en AE et 517 710 € en CP** au titre des **reports de droit commun.**

Programme 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

- **33 014 € en AE =CP** au titre des **reports sur fonds de concours** ;
- **5 985 840 € en AE et 1 424 970 € en CP** au titre des **reports de droit commun.**

B - La trajectoire pluriannuelle

1 - Comment s'inscrit l'exécution 2021 par rapport à la LPFP 2018-2022 ?

Compte tenu de l'importance des mesures de soutien que la crise sanitaire a conduit à prendre, auxquelles il faut ajouter le transfert de

160 M€ de crédits au titre du PIA 3 en 2021, il est devenu très difficile de se référer à la loi de programmation des finances publiques pour apprécier l'exécution de la mission en 2021.

Tableau n° 17 : Différences entre l'annuité 2021 LPFP et l'exécution

en M€	Annuité 2021 de la LPFP 2018-2022		LFI 2021		Exécution 2021 (y compris fonds de concours)		variation /annuité LPFP
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Programme							
P131 "Création"	765,2	782,3	884,5	860,7	1081,8	1044,4	+33,5 %
P175"Patrimoines"	901,6	880	1 007,10	1 012,30	1 391,6	1 395,3	+58,6 %
"Transmission savoirs et démocratisation de la culture" P361	608,4	615,6	581,5	576,7	645,9	652	+ 5,9 %
P224 - Soutien aux politiques du ministère de la Culture	162,8	95,5	90,1	86,3	86,4	83,5	-12,6 %
P224 - Dépenses de personnel	714,8	714,8	665,2	665,2	659,8	659,8	-7,7 %
Mission Culture	3 152,7	3 089	3228,4	3201,2	3865,5	3835	+ 24,2 %

Source : ministère de la Culture et Chorus – retraitement Cour des comptes

Dans ce contexte, paraît très accessoire la mention des autres facteurs exogènes qui ont affecté le périmètre de la dépense ministérielle.

Mais pour être exhaustif, il convient néanmoins de signaler la reconfiguration de la maquette de la mission intervenue au début de l'année (création du P 361 par scission du P 224 et absorption du P 186), qui avait elle-même été précédée de changements de périmètres entre le P 224 et le P 131 en 2020, les crédits touchant au soutien à l'emploi artistique ayant basculé du programme *Transmission des savoirs et démocratisation culturelle* au programme *Création*.

De même, il convient également de faire état de l'impact du niveau élevé des fonds de concours depuis 2019 liés aux travaux de Notre-Dame de Paris (encore 45,6 M€ en AE et 54,6 M€ en CP au titre des reports de fin de gestion 2020 et 50,2 M€ en AE et 45,5 M€ en CP en cours d'année 2021 pour le seul programme 175 *Patrimoines*).

On doit par ailleurs noter que l'exécution des crédits de personnels est inférieure en 2021 à l'annuité de référence, du fait des délégations d'emplois et des crédits correspondants intervenues en 2019 et 2020 au bénéfice de grands opérateurs culturels relevant du programme *Patrimoines*.

À quoi s'ajoute à ce stade la généralisation du Pass Culture qui crée un effet de périmètre de l'ordre de 200 M€ par an.

2 - Une trajectoire pluriannuelle fortement marquée par les effets de la crise sanitaire.

En 2020 déjà, la crise sanitaire avait provoqué le vote de 104,2 M€ de crédits d'urgence supplémentaires qui se sont répercutés ensuite lors du vote de la LFI de 2021 en progression de 4,22% par rapport à 2020.

En 2021, hors plan de relance, le prolongement de la crise a suscité le vote ou le transfert depuis le programme de 383,5 M€ supplémentaires.

Ainsi, les seuls crédits d'urgence de 2020 et 2021 expliquent 62 % de la différence en CP entre l'annuité 2021 de la LPFP et l'exécution constatée, soit 487,7 M€ sur 786 M€.

Il reste cependant que la trajectoire perd de sa validité sous l'effet de deux facteurs majeurs :

- **Le risque de pérennisation, même partielle, de certaines mesures de soutien aux opérateurs, activités et professionnels affectés par la crise sanitaire, tant que celle-ci continuera de produire des effets ;**
- **La réalisation des travaux engagés par le ministère ou ses opérateurs ou soutenus par lui, dont les effets financiers vont courir sur plusieurs années et qui pourraient, au final, s'avérer plus coûteux que ce que les enveloppes prévisionnelles laissent escompter.**

3 - Les évolutions du périmètre au PLF 2022 et les modifications à intervenir en 2022 dans la déclinaison des programmes en actions

Aucun changement de périmètre sur aucun programme n'est intervenu dans le cadre de la préparation du PLF 2022.

Des modifications d'intitulés apparaissent pour le programme 175 : l'action 02 *Architecture et espaces protégés* a été renommée en *Architecture et sites patrimoniaux*, une dénomination qui précise l'action ministérielle sur les périmètres délimités des abords, les sites patrimoniaux remarquables et les sites protégés au titre du paysage et l'action 04 *Patrimoine archivistique et célébrations nationales* a été renommée *Patrimoine archivistique*.

V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

La dimension environnementale dans la construction du budget de la Mission Culture reste extrêmement marginale. En 2020, la direction du budget²¹ notait qu'outre la rénovation énergétique de monuments historiques et d'équipements culturels financée par le programme 362 *Écologie* (à hauteur de 146 M€ selon le chiffrage de la DIE), le plan de relance comprenait également, pour l'axe 5 Culture du programme 363 *Compétitivité*, 180 M€ ayant une incidence favorable sur l'atténuation du changement climatique et il citait à l'appui, l'exemple de la rénovation des écoles d'architecture.

Le ministère précise que la rénovation des sites patrimoniaux, des écoles et de bibliothèques grâce au plan de relance (20 M€) va permettre d'améliorer le rendement énergétique des installations par l'introduction de normes HQE et la mutualisation de réserves des locaux ministériels. La réduction de l'impact carbone est visée notamment par l'utilisation de matériaux locaux, et par la recherche de l'inertie des bâtiments en abandonnant la climatisation.

Par ailleurs, un fonds de transition écologique de 20 M€ voté au plan de relance est déployé pour encourager la transition écologique des institutions de création en région. Cette enveloppe finance environ 75 opérations, soit un coût moyen par projet de 175 000 €.

Les crédits ordinaires de la mission Culture qui portent de nombreux projets de restauration et de réhabilitation n'ont pas fait l'objet d'une telle évaluation, la dépense budgétaire et les taxes affectées sont réputées neutres en termes d'impact environnemental à hauteur de 3,02 Md€. **Seule la dépense fiscale dite du Nouveau Malraux²² est cotée positivement sur l'axe « atténuation climat » à hauteur de 30 M€, par son effet de levier sur la lutte contre l'habitat indigne qui permet d'améliorer le bilan énergétique des sites et bâtiments rénovés.**

L'estimation n'a pas été perfectionnée à la faveur du PLF 2022.

²¹ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, PLF 2021

²² Dépense fiscale n°110 249 « Nouveau Malraux » de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR) ou les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Chapitre II

Points d'attention transversaux

I - Les difficultés du suivi liées à la superposition des vecteurs budgétaires

L'exécution en différentes phases des crédits d'urgence en parallèle du plan de relance a été source de calibrages imprécis et de pertes d'information liées au recours à des opérateurs ou des organismes payeurs pour leur gestion.

A - Des organismes payeurs très sollicités au risque de la confusion

Tableau n° 18 : Recours aux organismes payeurs pour les dispositifs de guichet (P 175, P 131 et P 361 et plan de relance 2021)

	Exécution 2020	Exécution 2021	Frais de gestion connus 2021 (€)	Taux appliqué
ASP (pour une partie du FONPEPS)	19,6	25,0	405 368	1,6 %
GIP Cafés-Culture	0,5	17,6	nc	
ASTP (pour Fonds de soutien au théâtre privé et FUSV+ relance du théâtre privé)	33,6	23,6 + 10	112 524*	0,48 %
GUSO (guichet unique du spectacle occasionnel)	-	10,0	280 000	2,8 %
IFCIC (fonds patrimoine et à l'architecture P175 en 2020 + plan de relance 2021)	5,0	14	nc	
CNOUS (programme P 361)	29	36,3	658 647	1,81 %
Groupe Audiens FUSSAT +AGEDATI dont plan de relance pour le soutien aux intermittents	12,8	12 + 7,6	nc	
CNAP, FRACs etc. soutien aux artistes visuels dans le cadre du plan de relance		6		
Total	100,5	162,1		

Source Ministère de la Culture. Depuis la réforme de la prise en charge de la CSG des artistes auteurs il n'y a plus de versements réalisés auprès de l'AGESSA ou de la Maison des artistes. *Ce chiffre a été communiqué par l'ASTP (il couvre la masse salariale du personnel non permanent et les systèmes informatiques développés pour gérer les différents fonds FUSV-FCA-FCB) et porte sur les crédits du P131.

Le recours à des organismes payeurs s'est accentué depuis 2020 à la faveur de la crise sanitaire. Ces organismes ont pu être sollicités pour des dispositifs identiques ou très proches sur des vecteurs budgétaires différents.

Ainsi le recours à l'IFCIC est-il passé par des crédits ordinaires en 2020 sur le champ du patrimoine et de l'architecture et par le plan de relance et par le PIA 4 en 2021.

L'ASTP a mis en œuvre grâce au soutien du ministère plusieurs fonds assortis de règles évolutives et abondés par des crédits ouverts en LFI puis par décret de transfert et a également été dotée par le plan de relance à hauteur de 10 M€ (versés) dont l'association précise qu'ils sont pour le moment « sanctuarisés dans l'attente du lancement de ce plan ».

L'ASTP ayant dû surseoir « au financement des crédits relance », le ministère confirme qu'il « a fait le choix de verser dans les meilleurs délais les crédits dus à ces structures sans préjuger de leur calendrier de décaissement. L'essentiel étant pour des raisons de lisibilité et de fluidité de la gestion, de permettre à ces établissements de consommer ces crédits dans les meilleures conditions. Les 10 M€ sont en attente du lancement des opérations du plan de relance qui doit intervenir dans les prochaines semaines ». Tant que les mesures ne sont pas activement initiées et mises

en œuvre par les maîtres d'œuvre choisis par le ministère, considérer que des crédits leurs sont dus reste hasardeux.

La Cour constate que cette procédure de versement anticipé de fonds destinés à couvrir le financement de mesures non encore arrêtées contrevient au principe de sincérité de l'exécution budgétaire.

La crise sanitaire a entraîné ainsi la multiplication de conventions, d'avenants, de crédits ouverts sur la base juridique de décrets ou d'arbitrages interministériels. Cet empilement de dispositifs nouveaux est facteur de complexité et de difficultés de contrôle.

Les frais de gestion ne sont pas suivis correctement. Les précisions apportées à la Cour par le ministère sur certains coûts de gestion restent lacunaires : aucune information n'a été transmise sur le Groupe Audiens pour la mise en œuvre du FUSSAT (le ministère indiquant que le bilan serait réalisé plus tard dans l'année), ni sur le GIP Café Culture dont le bilan ne sera effectué qu'à la fin du dispositif, ni sur l'ASTP, ni sur l'IFCIC.

Le ministère n'a pas non plus fourni de précisions sur les critères de fixation du taux associé aux frais de gestion pour chaque organisme.

Face à ce constat, la Cour formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 3 : Élaborer et mettre en œuvre des procédures de suivi et de justification précis des frais de gestion versés aux organismes payeurs. (Ministère de la Culture).

B - Un calibrage des aides rendu difficile par la multiplication des vecteurs et par l'adaptation à la crise

1 - Le soutien à l'emploi et à la structuration des professions est difficile à retracer

L'année 2021 a été d'une gestion particulièrement complexe dans le champ du soutien à l'emploi. Son exécution a largement excédé la budgétisation de début d'année (85,76 M€ contre 45,02 M€ en AE=CP)

Le ministère a souhaité abonder le fonds d'urgence et de solidarité pour soutenir les artistes et les techniciens du spectacle vivant exclus du dispositif de l'année blanche pour les intermittents (FUSSAT géré par le groupe Audiens) : 10 M€ ont été ouverts sous la forme de crédits d'urgence par décret de transfert en juin 2021(*cf. infra*), maigrement consommés

malgré l'urgence puisqu'il restait un reliquat de 8,4 M€ non consommé en fin d'exercice (qui sera utilisé finalement pour financer des travaux à la Philharmonie de Paris).

En parallèle la mesure du plan de relance action 5 « *soutien des artistes fragilisés par la crise et non pris en compte dans les dispositifs transversaux* » est venue abonder également le FUSSAT et a été légèrement sur-exécutée (13,6 M€ sur 13 € dont 7 M€ totalement utilisés pour les intermittents non couverts par le dispositif de l'année blanche).

La superposition des modalités de financement ne manque pas d'être problématique pour des raisons d'efficacité, d'exercice du contrôle et de transparence budgétaire. Ici l'exécution du plan de relance a été clairement privilégiée, et l'utilisation pour d'autres finalités des reliquats sur les crédits d'urgence affecte la sincérité de l'exécution budgétaire.

On constate également un calibrage imprécis de l'aide exceptionnelle de 10 M€ au GIP Cafés Cultures (organisation de spectacles vivants dans les établissements relevant de la convention collective des Hôtels-Cafés-Restaurants) qui n'a été consommée qu'à hauteur de 7 M€ alors qu'une aide supplémentaire de 10 M€ avait été accordée. Les 3 M€ restants sont finalement reportés sur 2022.

Enfin le FONPEPS, administré partiellement par l'ASP, observe à nouveau une progression contre-intuitive de sa consommation, l'emploi pérenne étant en principe fragilisé en période de crise. L'ensemble des six mesures confiées à trois organismes payeurs différents est passé de 14,3 M€ à 20 M€ en 2020 puis à 30,1 en 2021 M€. La progression de 2020 s'explique tant par un effet de rattrapage que par la refonte du dispositif intervenue en octobre 2019 qui l'a simplifié et rendu plus incitatif par une révision des barèmes. Deux décrets d'août 2021²³ ont également proposé des adaptations temporaires et exceptionnelles des critères de l'octroi de l'aide, ce qui peut expliquer le niveau d'exécution en 2021.

Au regard d'une exécution très contrastée selon les types de mesures, le soutien à l'emploi artistique devrait donner lieu à une remise à plat d'ensemble des dispositifs proposés par le ministère, afin d'en examiner la portée et le caractère pérenne ou non.

²³ Décret n° 2021-1057 du 06/08/2021 et décret n° 2021-1066 du 09/08/2021

2 - La rénovation des écoles nationales supérieures d'art et d'architecture et du spectacle vivant est financée davantage par le plan de relance que par les crédits ordinaires.

Le plan de relance a affiché l'objectif très ambitieux de consacrer 70 M€ en AE et en CP à la rénovation des écoles d'art et d'architecture, dont 50 M€ de CP dès 2021. L'exécution confiée en grande partie à l'OPPIC est satisfaisante au regard de la complexité de ce type d'opérations : 35,4 M€ ont été versés dès 2021.

Cependant, on remarque que dans le même temps, les crédits ordinaires alloués et exécutés ont baissé nettement par rapport à la période 2015-2018. Cet engagement oscillait en AE entre 25 et 50 M€ selon les années (sur titre 5 et titre 7) et a représenté des exécutions en CP de 40,7 M€ en 2015, 48,3 M€ en 2016, 41,1 M€ en 2017, 23,9 M€ en 2018. En 2021, le total exécuté est de 34,6 M€ en AE mais n'est que de 17,2 M€ en CP.

Le plan de relance a suscité une impulsion salutaire en faveur des écoles nationales supérieures d'enseignement artistique mais cette impulsion conduit cependant à un plafonnement de l'exécution sur crédits ordinaires. **Le partage entre crédits ordinaires et crédits de relance n'a pas non plus été précisé. L'effet d'affichage exploitant la plus grande visibilité de l'action gouvernementale par le plan de relance a été manifestement privilégié.** Sur ce point, le ministère a exposé à la Cour que « *si une baisse peut être observée par rapport à 2018, elle n'est pas liée à la mise en œuvre du plan de relance, qui ne se substitue en aucune manière aux crédits classiques du ministère* » : cette affirmation ne peut convaincre dès lors qu'au regard de la baisse des crédits ordinaires exécutés une mesure en tous points semblable était administrée, parallèlement, sur le plan de relance.

Qu'il s'agisse d'aides à l'emploi, aux structures et aux équipes artistiques ou de soutien à l'investissement l'année 2021 reste marquée par une primauté accordée au plan de relance, ce qui a permis de moduler l'exécution des crédits ordinaires et des crédits d'urgence sans que la nécessité en soit avérée.

II - Le modèle économique des grands opérateurs à l'épreuve de la durée de la crise sanitaire

A - Pour les opérateurs, le soutien prévu par le plan de relance s'est révélé insuffisant en fonctionnement.

Le soutien en fonctionnement aux grands opérateurs inscrit au plan de relance - qui, à cet égard, ne le distinguait pas d'un plan d'urgence face à la crise sanitaire - s'est révélé insuffisant et a dû être complété dans le cadre de la LFR du 1^{er} décembre 2021 à hauteur de 234 M€, afin de reconstituer leurs capacités de financement.

La Direction du Budget avait construit des hypothèses fondées sur plusieurs scénarii :

1. Des pertes de fréquentation de - 50 % ou de - 30 % par rapport aux hypothèses des budgets initiaux des grands opérateurs du patrimoine
2. Des pertes de fréquentation de - 30% ou de respect des hypothèses des budgets initiaux pour les opérateurs de la création.
3. La reconstitution de 1 mois à 1,5 mois de trésorerie prudentielle.

Cela amenait à un renflouement situé entre 50 et 120 M€ pour les opérateurs du patrimoine. **Un arbitrage interministériel est intervenu à un niveau nettement plus élevé à hauteur de 169,1 M€. Ceci afin de reconstituer non seulement les trésoreries prudentielles mais également 75% de la trésorerie fléchée permettant de financer leur plan pluriannuel d'investissement au-delà de 2022.** Il faut donc comprendre que ce renflouement vise à soutenir les deux exercices 2021 et 2022. Et cela d'autant plus que les budgets rectificatifs de fin d'année ont été moins pessimistes que les budgets intermédiaires, même si la fréquentation reste très en deçà de celle d'avant-crise.

Pour les opérateurs relevant du programme 131 *Créations* comme pour Universcience, les crédits supplémentaires qui ont été ouverts sont proches de la prévision de la direction du budget soit 41,9 M€ pour les grands opérateurs du spectacle vivant et 23 M€ pour Universcience au titre du programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*

**Tableau n° 19 : Soutiens exceptionnels aux opérateurs (2020/2022)
en M€ (sur la Mission Culture et le P 363 du Plan de relance)**

	Compensation 2020 >> 55,4 M€ (LFR 4 + dégel P 175)	Plan de relance >> 460 M€		Compensation 2021 >> 242 M€ LFR + dégel P 175	Total par opérateur
	2020	2021	2022		
Chambord	2,7	9,5	2,0	0,0	14,2
CMN	0,0	50,0	39,3	31,0	120,3
Versailles*	6,0	55,0	32,0	29,8	122,8
Louvre	0,0	40,0	6,0	70,0	116,0
Orsay	10,2	12,0	3,0	23,0	48,1
RMN-GP	0,0	26,8	10,0	15,6	52,3
Rodin	0,0	0,0	0,0	5,8	5,8
Centre Pompidou	9,0	16,7	5,0	2,0	32,7
INRAP	14,5	15,0	5,0	0,0	34,5
Sous-total P175 Patrimoines	42,4	225,0	102,3	177,1	546,7
Philharmonie de Paris	6,1	3,3	0,5	8,1	18,0
Opéra de Paris	0,0	56,0	25,0	25,0	106,0
Comédie française	0,0	3,5	12,2	5,7	21,4
Grande Halle de la Villette	0,0	6,0	5,0	1,1	12,1
Palais de Tokyo	1,6	2,0	0,9	0,7	5,2
Sèvres	0,0	1,0	0,0	0,3	1,3
Théâtre de l'Odéon	0,0	0,4	0,0	1,0	1,4
Opéra-Comique	1,6	2,0	0,5	0,0	4,1
Ensemble Inter-contemporain	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Chaillot	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3
Colline	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2
Théâtre national de Strasbourg	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Caisse retraite Comédie française	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5
Caisse retraite de l'Opéra de Paris	3,2	0,0	0,0	0,0	3,2
Total P131 Création	13,0	74,9	44,1	41,9	173,9
Universcience	0,0	13,8	0,0	23,0	36,8
Total P 361 Transmission/Démo°	0,0	13,8	0,0	23,0	36,8
TOTAL GENERAL	55,4	313,6	146,4	242,0	757,4
Dont	Fonct ^t	632 M€	Inv ^t	125,4 M€	

Source : Direction du Budget. * Ce tableau ne comprend pas le secours exceptionnel de 5 M€ accordé à la filiale Château de Versailles Spectacle (CVS) en 2020. Il ne comprend pas non plus les subventions accordées par le plan de relance dans le cadre du programme Écologie du Plan de relance (8,96 M€ pour le musée du Louvre versés le 25/8/2021 ou encore 8 M€ portés au budget du P 362 pour la rénovation énergétique du Palais de Chaillot etc.).

B - Les risques que fait peser la situation des opérateurs sur la programmation future des crédits qui leur seront alloués.

Les schémas directeurs des grands travaux des opérateurs culturels ont été décidés avant la crise sanitaire. Les modèles économiques sur lesquels ces schémas directeurs étaient fondés sont dépassés. Ils reposaient en effet sur une capacité à reconstituer une trésorerie fléchée pour autofinancer une partie des investissements, qui a été affaiblie par la baisse de la fréquentation des publics. De plus, les perspectives de recettes futures demeurent incertaines (la clientèle étrangère des grands monuments franciliens ou celle de l'Opéra de Paris n'est pas revenue à son niveau de 2019 et les prévisions ne sont pas maîtrisées pour 2022 et les années suivantes).

Plusieurs grands projets inscrits dans des PPI se heurtent actuellement au manque de disponibilité des matières premières, de la main d'œuvre, et donc au renchérissement des offres lors des consultations, dans un contexte de calendrier parfois très resserré²⁴ (cf. supra § 1325), ce qui expose le ministère à de nouveaux renflouements à des niveaux très élevés. Loin d'être une source de revenus additionnels, ces schémas directeurs pourraient engendrer des surcoûts importants.

La révision à la baisse de projets de travaux, lorsqu'elle intervient, n'est pas non plus sans conséquence financière pour le ministère. Ainsi le retrait de la maîtrise d'ouvrage à l'OPPIC du schéma directeur de restauration et d'aménagement RMN-Grand Palais a-t-il laissé place à un nouveau projet largement revu dans son ambition et pourtant à moyens constants (466 M€)²⁵.

La question du modèle économique est donc plus que jamais d'actualité pour les grands opérateurs. Une réflexion doit être menée sur la diversification de leurs ressources propres, la révision de leurs programmations artistiques et de l'ensemble de leurs dépenses. Faire revenir le public français qui a pu être déçu d'une expérience de visite pensée pour un public de groupes internationaux constitue aussi un enjeu pour les plus grands monuments.

²⁴ C'est le cas du chantier de Notre-Dame de Paris comme dont par ailleurs le financement ne soulève pas de difficultés au regard des engagements fermes des donateurs (831,7 M€ soit 98 % des financements promis sont contractualisés).

²⁵ La maîtrise d'œuvre retirée à l'équipe d'architecture LAN a été financée sur aléas de gestion. Un projet beaucoup plus modeste de restauration du monument historique verra le jour dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'ACMH François Chatillon, sous la maîtrise d'ouvrage directe de l'Établissement public

La crise a en effet conduit à des niveaux de soutien tout à fait exceptionnels qui ne peuvent être aisément pérennisés. Quatre opérateurs, le château de Versailles, Le Louvre, L'Opéra de Paris et le CMN (hors le projet de Villers-Cotterêts) ont totalisé par exemple un soutien entre **2020 et 2022 de 465,1 M€ au titre des crédits d'urgence et de relance, dont 385,1 M€ en fonctionnement**. Il paraît indispensable en conséquence que ces établissements s'engagent dans un réexamen de leurs plans d'affaires.

L'Opéra de Paris à la recherche d'un nouveau modèle économique

Après une crise sociale sans précédent, liée à la réforme des retraites, qui a entraîné des pertes nettes estimées à -15 M€ (-11 M€ en 2019 et -4,1 M€ en 2020), et alors même que le modèle économique de l'Opéra national de Paris se trouvait déjà sous tension, la crise sanitaire du Covid-19 a profondément affecté la situation de l'établissement. Avec l'annulation de la fin de la saison 2019-2020 et d'une partie de la saison 2020-2021, les pertes nettes liées à la crise se sont ainsi élevées à 32,8 M€ pour l'année 2020 et les pertes de recettes propres à 55,38 M€ pour 2021. En réponse, l'État a apporté 106 M€ de crédits supplémentaires entre 2020 et 2021, toutes modalités confondues.

Une mission d'audit a été confiée à Georges-François Hirsch, ancien administrateur de l'Opéra national de Paris et à Christophe Tardieu, ancien directeur adjoint afin d'identifier des stratégies de transformation de l'établissement afin de préserver et accroître le rayonnement de l'Opéra de Paris tout en perfectionnant son modèle économique.

La réalisation d'une salle modulable a par ailleurs été reportée et le projet d'ensemble des travaux de l'Opéra Bastille été revu dans son ampleur. Seule la construction d'ateliers en 2022 (salle de répétition, salle de peintures à l'italienne, stockages de costumes et d'accessoires, zone logistique de vérification et de réparation de décors) sur le site Bastille en lieu et place des Ateliers Berthier est financée pour un coût de 14 M€.

III - Les difficultés de la mesure de la performance dans un contexte très perturbé

L'analyse de la performance dans le champ de la Mission Culture est rendue délicate tant le secteur a été affecté par la crise sanitaire. À telle enseigne que la direction du budget propose sur son site, de façon ironique, à la rubrique « l'indicateur de performance du mois », la courbe en chute

libre de la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales²⁶, qui constitue l'un des indicateurs suivis par le programme *Patrimoines*.

Tous les niveaux d'atteinte ont dû être réactualisés pour les quatre programmes de la mission, les valeurs cibles perdant de leur pertinence. Il est difficile dès lors de mener une analyse sur moyenne période qui mesure des évolutions fiables, dès lors que manquent des bases de référence.

Mêmes les indicateurs du programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* (coût des fonctions soutien par ETP, ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines, ratio d'efficacité bureautique, efficacité de la gestion immobilière) ont été bousculés par la transformation des modalités de travail pendant la crise sanitaire : davantage de télétravail, moins de recrutements, moins de prestations de formation mais des dépenses importantes pour l'équipement en postes nomades. Le nombre de m² par poste de travail a aussi temporairement perdu de son sens.

Six sur huit des indicateurs du programme *Patrimoine* par exemple présentent en 2020 et 2021 des valeurs de réalisation inférieures aux scores atteints les années précédentes, du fait de la fermeture des lieux patrimoniaux. Seuls les indicateurs ayant trait aux travaux sur MH et archéologiques ont été plus faiblement impactés par la pandémie. L'indicateur portant sur le ratio des crédits d'entretien des MH/crédits de restauration de MH est élevé (18,53% et supérieur à la valeur cible de 15 %) mais il masque cependant de très fortes disparités régionales et une utilisation majoritaire de ces crédits en faveur des MH de l'État affectés au ministère de la Culture. Le niveau de réalisation mesurant la proportion des dossiers d'aménagement faisant l'objet d'un arrêté de prescription de diagnostic archéologique (8,86 %) est supérieur à la fourchette cible (entre 6 et 8 %) mais il est difficilement interprétable, celui portant sur la proportion des dossiers suivis d'un arrêté de prescription de fouilles archéologiques (1,65 %) atteint la cible souhaitée entre 1,5 et 2.

L'indicateur portant sur la qualité de la maîtrise d'ouvrage de l'OPPIC de 123,4 % qui dépasse nettement la valeur cible de 110 % (coût réel/coût des travaux prévus) traduit la difficulté de l'Établissement, par-delà les aléas du chantier du site Richelieu, à livrer des opérations aux montants de la programmation dans un contexte de forte reprise des activités du BTP, en particulier des chantiers du patrimoine.

Les niveaux d'atteinte des indicateurs du programme P 131 *Créations* sont encore plus difficilement interprétables, car les conditions de création, d'embauche d'artistes, de fréquentation de lieux subventionnés, de diffusion de l'offre, de démocratisation ou de l'équilibre financier des opérateurs (correspondant aux 6 indicateurs suivis) ont été

²⁶ <https://www.budget.gouv.fr/>

tellement bousculées en 2020 et 2021, qu'il faut attendre le recul de deux ou trois exercices avant de pouvoir à nouveau analyser leurs résultats.

La commission des finances de l'Assemblée Nationale dans son rapport sur la mission au PLF 2022 regrette la faible ambition de la valeur cible associée au taux d'insertion professionnelle des diplômés en arts plastiques de l'enseignement supérieur (66% en 2023) alors que la réalisation était de 73 % en 2020. Il faut surtout retenir que seuls 55% de ces enquêtés détenaient un emploi dans le champ de leur diplôme. Mais là encore, il paraît raisonnable de reconstituer des séries longues avant de se prononcer sur leurs chances d'insertion. Elles ont pu être particulièrement délicates à la rentrée 2020 et 2021, pour des jeunes artistes tant du spectacle vivant (qui n'ont pas pu se produire lors de festivals à l'issue de leur cycle d'études et faire valoir leurs talents) que des arts plastiques, du fait de l'absence de visibilité sur les mois qui allaient suivre. Les autres indicateurs du programme 361 ont également été fortement impactés par la pandémie qu'il s'agisse des ressources propres, de la fréquentation physique et du taux de satisfaction des visiteurs d'Universcience (Cité des Sciences et Palais de la Découverte) ou de la part des enfants ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle en temps scolaire, ou même de l'atteinte des territoires prioritaires en ce domaine. Quant au Pass Culture, l'année 2022 sera la première suivie au titre de l'indicateur choisi, correspondant à la part des jeunes s'étant inscrits afin d'en bénéficier.

IV - La généralisation à tout le territoire du Pass Culture et son extension future à des publics plus jeunes

La montée en puissance du dispositif de guichet du Pass Culture a été très rapide. Elle a fait suite à sa généralisation sur tout le territoire, décidée en mai 2021 en même temps que l'allongement à deux ans de la période d'utilisation pour les jeunes de 18 ans, en parallèle d'un montant de l'enveloppe par bénéficiaire revue à la baisse de 500 € à 300 €.

Portée par une importante campagne de communication, la généralisation a entraîné une forte demande d'inscription des bénéficiaires (près de 670 000 depuis le 20 mai²⁷) et du nombre de réservations effectuées sur l'application (plus de 5 millions). Ces dernières sont rendues possibles par le référencement de plus de 11 800 acteurs culturels sur le site du Pass Culture.

²⁷ Le Pass Culture compte 1 338 402 inscrits au 9 février 2022

Les réservations se concentrent en volume autour du livre (81,6%), du cinéma (5,5%) et de la musique (4,6%) et en termes de montant dépensé autour du livre (52,8% dont 35 % de mangas), du cinéma (16,4%) et des instruments de musique ou de matériel de beaux-arts (13,3%). Près de 87 M€ ont été dépensés en 2021 à destination des acteurs culturels. Les réservations de spectacles et de musées ont été en retrait cependant.

Les crédits du programme 361 pour le Pass culture votés en LFI 2021 se sont avérés nettement inférieurs aux besoins constatés en cours de gestion. Inscrits en LFI à hauteur de 59 M€, auxquels s'ajoutaient 13,46 M€ de reports fléchés de 2020 à 2021, les crédits exécutés sous forme de fonds versés à la SAS Pass culture se sont élevés à 93,7 M€. Outre le dégel du programme de 14 M€ obtenu en octobre, le besoin restant a été financé par une ouverture de crédits de 27 M€²⁸ en LFR2. Néanmoins, les ouvertures de crédits disponibles à ce titre ont dépassé l'exécution effective du Pass culture de 7,4 M€ en gestion 2021. Les services du CBCM éprouvent des difficultés à obtenir des informations précises sur les masses financières en jeu, l'évolution d'une start-up vers une société très installée s'étant déroulée sans points d'étape, un constat déjà formulé les années passées. Le modèle économique a certes été bousculé, les systèmes d'information ont dû être repensés, mais le ministère de la culture ne dispose pas d'information étayée. Une convention entre le ministère et la SAS du Pass Culture a été rebâtie avec le concours du CBCM, le versement du solde de fin d'année étant conditionné à la production d'un budget actualisé de fin d'année. La gestion de la trésorerie de la société du Pass Culture était en effet problématique depuis ses débuts, les demandes de versements de la subvention étant intervenues très en avance de phase par rapport au rythme des décaissements.

En 2022, une nouvelle extension du dispositif a été décidée : le Pass Culture est proposé aux jeunes dès la classe de 4^e avec une ouverture de crédits de 200 € qui se répartit en deux volets : un volet individuel permet aux jeunes de 15 ans de disposer de 20 €, à ceux de 16 ans et 17 ans de 30 € par an et un volet collectif développé avec le ministère de l'Éducation Nationale permet à chaque classe de la 4^{ème} à la terminale de recevoir un montant de 20 à 30 € par élève et par an pour développer des projets pédagogiques²⁹.

Cette extension qui confère au dispositif une dimension d'éducation artistique et culturelle plus affirmée, et la poursuite de la généralisation représentent **140 M€ de mesures nouvelles pour le ministère de la**

²⁸ 10 M€ ont fait l'objet d'un remboursement de l'avance consentie au dispositif de l'été culturel, le besoin net était donc de 17 M€

²⁹ Le total de 200 € par jeune de moins de 18 ans est obtenu par l'addition du volet individuel (80€) et de 4 participation annuelle à hauteur de 20€ et d'une participation annuelle à hauteur de 30€ par élève pour les projets de classe de la 4^{ème} à la terminale.

Culture en 2022 (pour une enveloppe globale de 199 M€ consacrée au Pass Culture) complété par un cofinancement de 45 M€ du ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports.

La création du Pass Culture représente ainsi un coût annuel de 200 M€, une fois déployé sur tous le territoire et à toutes les classes d'âge et niveaux scolaires concernés.

Chapitre III

Moyens consacrés par l'état à la politique de la culture

I - Des dépenses fiscales toujours insuffisamment documentées

A - Présentation et chiffrage

Les dépenses fiscales de la Mission concernent les programmes 131 *Création* et 175 *Patrimoines*. Les réductions d'impôt liées à des dons effectués par des entreprises ou des particuliers dans le cadre du mécénat culturel ne sont pas rattachées à la Mission *Culture* mais à la Mission *Sport, Jeunesse et Vie associative*.

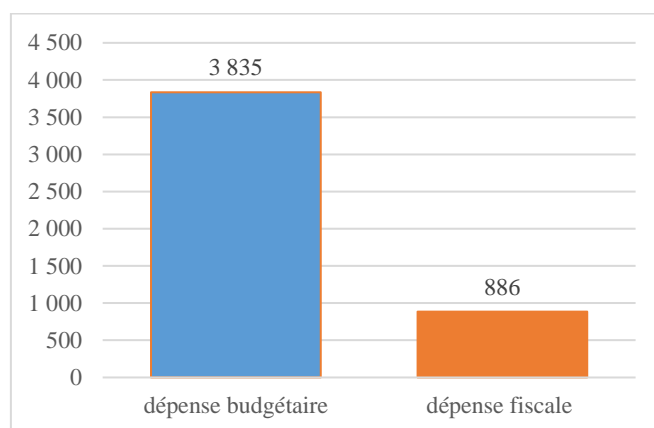
Il paraîtrait pourtant souhaitable, si une case particulière peut être introduite sur les déclarations de revenus (afin d'en isoler le montant alloué par les entreprises et les ménages contribuables) de rattacher les dons et le mécénat culturel aux dépenses fiscales de la Mission Culture.

Le ministère précise que « *l'objectif du législateur s'agissant des réductions d'impôt en faveur du mécénat est d'encourager les dons effectués au profit des organismes d'intérêt général, ce qui explique le*

rattachement de l'ensemble du dispositif à la Mission Sport, Jeunesse et Vie associative. Toutefois, les nouvelles obligations déclaratives qui ont été récemment introduites dans le régime fiscal du mécénat devraient permettre de disposer prochainement de nouvelles données, notamment dans le secteur culturel ».

À cet égard, dès lors que l'information sur les montants destinés au mécénat culturel existe depuis 2019 pour les dons d'entreprises supérieurs à 10 000€³⁰, il est regrettable, pour la parfaite information du Parlement, que le ministère de la culture et le ministère des finances ne la mentionne pas dans le RAP de la mission culture et dans le tome 2 Voies et Moyens Dépenses fiscales du PLF.

Graphique n° 12 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (CP, en M€)



Source : Voies et Moyens T2 PLF 2022, Chorus 2021

En 2021, 23 dispositifs de dépenses fiscales relèvent à titre principal de la mission Culture dont 12 du programme 175 et 11 du programme 131³¹ représentant un créance fiscale évaluée à 886 M€ (contre 717 M€ en 2020). (Voir annexe n°6 pour leur liste et le chiffrage détaillé).

³⁰ L'article 149 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 prévoit que les entreprises effectuant des dons d'un montant de plus de 10 000 € ouvrant droit à la réduction d'impôt doivent les déclarer à compter du 1^{er} janvier 2019. L'article 19 de la loi 2021-1109 du 24 août 2021 prévoit également une nouvelle obligation qui s'impose aux organismes qui délivrent des reçus fiscaux de déclarer annuellement le montant cumulé des dons et versements ainsi que le nombre de reçus délivrés. Cette obligation s'applique aux documents délivrés pour des dons et des versements reçus, à compter du 1^{er} janvier 2021.

³¹ Chiffrages PLF 2022 Évaluation des Voies et moyens tome 2 - dépenses fiscales.

Les chiffrages demeurent imprécis et font l'objet d'évaluations révisées d'un document sur l'autre qui diffèrent entre le PAP de la mission et le tome 2 *Voies et Moyens du PLF*. En 2021 l'évaluation a été cependant revue à la baisse sous l'effet de la crise sanitaire. Le PLF 2021 estimait à 1 068 M€ le montant des dépenses fiscales, dans le PLF 2022 cette estimation a été ramenée à 886 M€ pour 2021.

Les particuliers sont bénéficiaires de 11 dépenses fiscales. L'évaluation de la créance est davantage connue qu'en 2020, une seule estimation n'étant non communiquée. Le nombre de bénéficiaires n'est cependant publié que pour deux dépenses fiscales.

Le montant de la créance des 12 dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises est publié pour 10 d'entre elles et le nombre de bénéficiaires pour 7 d'entre elles, une connaissance qui a légèrement progressé par rapport à 2020.

Seules deux mesures de TVA à taux réduits³² suscitent une créance supérieure à 100 M€ **Comme les années passées, il paraît légitime de s'interroger sur l'intérêt de conserver 6 dépenses fiscales dont la créance est estimée par les services fiscaux comme inférieure ou égale à 1 M€ ou n'est pas calculée pour des raisons de coût.**

Ainsi par exemple la dépense fiscale n°520105 conduisant à une exonération des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature ne représente selon les années qu'une dépense comprise entre ε et 1 M€. L'administration fiscale ne reçoit au plus qu'une vingtaine de dossiers par an, la mesure étant rendue peu attractive par l'obligation non bornée dans le temps d'ouvrir le monument au public.

³² Quatre dispositifs de TVA à taux réduits existants ont été rattachés à la mission Culture à partir du PAP 2020. La mesure 730330 autorise l'application d'un taux de 10 % aux foires, salons, jeux et manèges forains, visites de parcs à décor et, depuis la fusion en 2020 avec l'ancienne dépense fiscale 730229, aux parcs botaniques, musées, monuments, grottes, sites et expositions culturelles. La mesure 730231 autorise l'application d'un taux de 5,5 % aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, salles de cinéma et parcs zoologiques.

**Tableau n° 20 : Hiérarchie des dépenses fiscales par montant
(en M€)**

Classement des dépenses fiscales	Nombre	Montant de la prévision d'exécution 2021 PLF 2022
Prévision d'exécution inférieure ou égale à 1 M€ ou non chiffrée	7	4
1 M€ < prévision d'exécution < ou = 50 M€	13	202
50M€ < prévision d'exécution < ou = 100 M€	1	80
Prévision d'exécution supérieure à 100 M€	2	600
Total	23	886

Source : Évaluation voies et moyens T2 - PLF 2021 et PLF 2022.

Il faut noter cependant le progrès notable apporté en 2021 à la connaissance de la dépense fiscale n°100102 (donnant la possibilité aux propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des MH ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus de déduire de leur revenu global les charges foncières supportées) par l'introduction d'une case spécifique dans la déclaration de revenus des ménages.

B - Création d'une dépense fiscale en loi de finances pour 2021

Un dispositif nouveau a été créé en faveur des entreprises de spectacle qui réalisent des dépenses de création, d'exploitation et de numérisation de représentations théâtrales d'œuvres dramatiques. Le taux du crédit d'impôt de 15 % est porté à 30 % pour les TPE-PME. Les dépenses éligibles sont plafonnées à 500 000 € par spectacle et prises en compte pour les 60 premières représentations. Le crédit d'impôt est limité à 750 000 € par entreprise et par exercice.

Sont éligibles, les spectacles qui répondent aux critères suivants : présenter des coûts de création majoritairement engagés sur le territoire français ; constituer la première exploitation d'un spectacle caractérisé par une mise en scène et une scénographie nouvelles et qui n'a pas encore donné lieu à représentation, être interprété par une équipe d'artistes composée à 90 % au moins de professionnels, disposer d'au moins six artistes au plateau, être programmé pour plus de vingt dates sur une période de douze mois consécutifs dans au moins deux lieux différents.

Le coût de cette mesure a été évalué à titre conservatoire à environ **10 M€ de dépense fiscale**. L'année 2021 étant celle du début du fait générateur,

les résultats seront mesurables à partir de 2022 et ce nouveau crédit d'impôt est borné aux dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2024.

C - Les évolutions des dépenses fiscales entérinées par la loi de finances de 2022

Des assouplissements ou prolongations sont intervenus afin de favoriser une reprise d'activité à l'issue de la crise sanitaire.

Le crédit d'impôt n°320142 pour **dépenses de création, d'exploitation et de numérisation de spectacle vivant musical ou de variétés** connaît un assouplissement : le délai d'obtention de l'agrément définitif pour bénéficier du crédit d'impôt est temporairement prolongé de 15 mois pour les spectacles ayant obtenu leur agrément provisoire entre le 1er juillet 2019 et le 2 juin 2021. Cette mesure d'assouplissement prend en compte les difficultés rencontrées par les entreprises de spectacle vivant entre le 12 mars 2020 et 2 juin 2021 dont les spectacles ont pu être reportés. *« Dans ce cas, l'entreprise reverse le crédit d'impôt obtenu au titre des dépenses exposées avant la période de trente-six mois qui précède la de délivrance de l'agrément définitif »* précise la LFI 2022. Ce crédit d'impôt avait par ailleurs été prorogé en 2020 par anticipation au 31 décembre 2024 pour donner de la visibilité de moyen terme aux acteurs du secteur.

Initialement borné jusqu'au 31 décembre 2022, le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art n° 210318 est prorogé par anticipation d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023 afin de soutenir le secteur dont les difficultés ont été aggravées par la crise sanitaire. Il ne sera évalué qu'en cours d'année 2023.

D - L'articulation toujours perfectible des dépenses fiscales à la mission Culture

Le secrétariat général estime que la création de la mission fiscalité au ministère de la Culture en 2018 a facilité les échanges sur les textes juridiques régissant les dépenses fiscales (projets d'article, amendements, décrets, BOFiP).

La faiblesse du travail interministériel tient cependant à la non-association du ministère de la Culture au chiffrage des dépenses fiscales dans les documents budgétaires, produit par les services de la DLF (bureau A) et de la DGFIP (bureau GF-3C) compte tenu des délais de bouclage des documents annexés au PLF.

On peut regretter en particulier qu’aucun travail de révision des taxes de faibles montants n’ait été engagé de façon partenariale avant la tenue de la conférence fiscale au printemps 2021.

Du côté de l’administration fiscale, il est regretté comme les années précédentes que les nouvelles propositions avancées par le ministère de la culture et suscitées par la crise sanitaire, n’aient pas été précédées à la fois de l’estimation de la portée des dépenses fiscales existantes et du coût des nouvelles mesures proposées.

Une approche consolidée entre dépenses budgétaires et mesures fiscales n’existe pas, ce qui est d’autant plus dommage que lors de la crise sanitaire des secteurs précédemment uniquement aidés via des dispositifs fiscaux l’ont été également via l’outil budgétaire (spectacle vivant non subventionné par exemple). Ce constat d’absence d’estimation consolidée vaut également pour les aides portant sur les monuments historiques et les objets mobiliers qui peuvent bénéficier de subventions à l’occasion de travaux de restauration et de mesures de déductibilité.

Le partage de la documentation entre les deux ministères doit pouvoir être organisé afin de donner à l’outil fiscal sa pleine efficacité et complémentarité par rapport à l’outil budgétaire. Ceci afin de conforter l’ambition stratégique de bonne gestion publique de la Mission Culture.

Face à ces constats, la Cour réitère sa recommandation :

Recommandation n° 4: Élaborer et mettre en œuvre des outils d’analyse et de documentation des effets des dépenses fiscales et de leur lien avec les objectifs des politiques culturelles, par un travail interministériel en continu. (Ministère de l’Économie et des Finances et ministère de la Culture) Recommandation maintenue.

II - Les opérateurs et les taxes affectées

A - Le poids grandissant des opérateurs dans le budget de l’État.

Fin 2021, la Mission Culture compte 72 opérateurs dont :

- 18 rattachés au programme 175 *Patrimoine*
- 15 rattachés au programme 131 *Créations*

- 38 rattachés au programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture* (dont 20 écoles nationales supérieures d'architecture et 7 écoles nationales d'art)
- 1 établissement rattaché au programme de *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* : l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (*OPPIC*)

L'Établissement Public chargé de la conservation et de Restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris (EPRNDP) créé en juillet 2019 ne reçoit pas de subvention pour charges de service public contrairement aux recommandations de la Cour³³.

L'établissement public du Mont-Saint-Michel (EPMSM) créé sous la forme d'EPIC par décret du 11 décembre 2019 figure désormais parmi les opérateurs de l'État relevant du programme *Patrimoines*. Il est financé par les ministères de la transition écologique et de la culture via la subvention que lui accorde le CMN (en tant que gestionnaire de l'abbaye du Mont-Saint-Michel).

Avec la création du Programme 361, *Universcience* est désormais rattaché en 2021 à la Mission Culture.

L'année 2022 verra enfin la création d'un nouvel opérateur, le Mobilier National.

Le tableau ci-dessous met en évidence la progression élevée des crédits budgétaires versés aux opérateurs en 2021. Les moyens alloués aux opérateurs représentent 42,4 % contre 37,6 % en 2020 et 34,4% des crédits budgétaires exécutés de la Mission Culture.

La progression de leurs crédits budgétaires exécutés est de + 61,08 % depuis 2017 tandis que celle globale de la mission Culture s'élève à 34,6 %.

³³ **La conservation et la restauration de la Cathédrale Notre-Dame de Paris**, Premier bilan - Rapport public thématique publié en septembre 2020.

Tableau n° 21 : Évolution des moyens alloués aux Opérateurs de la mission Culture, à périmètre courant en 2021 (CP en M€)

Tous opérateurs de la mission	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	variation 21/20	variation 21/17
	2017	2018	2019	2020	2021		
SCSP (cat.32)	807,65	803,14	824,62	952	1 208	26,94 %	49,62 %
Dotation en fonds propres (cat. 72)	164,76	194,69	161,02	171,01	345,58	102,08 %	109,75 %
Autres subventions (CP)*	36,47	34,2	29,18	67,72	73,06	7,89 %	100,33 %
Total des crédits budgétaires	1 008,87	1 032,02	1 014,83	1 190,73	1 625,07	36,48 %	61,08 %
Taxes affectées	32,8	32,36	36	-	-	-100 %	-100 %
Total des moyens alloués aux opérateurs	1 041,67	1 064,38	1 050,83	1 190,73	1 625,07	36,48 %	56,01 %

Source : ministère de la Culture *Subventions fléchées, essentiellement sur diverses actions d'éducation artistiques et culturelle telles que l'été culturel et apprenant. Source Ministère de la Culture.

Certes cette progression est liée à trois phénomènes majeurs :

- Les effets de la crise sanitaire (+ 242 M€ de crédits d'urgence leur ont été versés en 2021)
- Le rattachement du programme 186 à la mission Culture, constitué pour l'essentiel d'une subvention à Universcience (équivalente à + 103 M€ exécutés en 2020)
- Les délégations pérennes à de grands opérateurs de crédits ministériels de personnel liées à des transferts de personnels auparavant gérés par le ministère (transfert total de 49,7 M€ de crédits en 2019 et 2020)

Auxquels s'ajoutent d'autres éléments conjoncturels tels que :

- Le versement de fonds de concours à l'établissement public de Notre-Dame-de-Paris soit 171,7 M€ en AE en AE et 152,41 M€ en CP pour les années 2019 à 2021)
- L'impact de grands travaux (RMN Grand-Palais en 2021)

La progression des crédits dédiés aux opérateurs, corrigée de ces évolutions majeures, est alors équivalente à celle de la Mission.

B - Une seule taxe affectée dont le montant n'a pas été modifié.

L'Association pour le Soutien du Théâtre Privé (ASTP), bénéficie du produit d'une taxe sur les spectacles, dont le plafond 2021, comme pour les autres années, a été fixé à 8 M€. Cependant cette association n'est pas un opérateur de l'État.

III - Les programmes d'investissements d'avenir

La mission Culture n'a pas été concernée en 2021 par des rétablissements de crédits en provenance du PIA1.

Si aucun fonds sans personnalité juridique n'est rattaché au périmètre de la mission Culture depuis l'intégration du Fonds du Patrimoine et du Fonds national pour l'archéologie préventive dans le budget du ministère, les moyens consacrés à la Mission sont augmentés des abondements apportés par le PIA 3. Comme évoqué supra, le programme 175 a bénéficié d'un transfert de 160 M€ destiné à la RMN Grand-Palais pour le schéma directeur et de restauration et d'aménagement.

Le PIA 4 prévoit 400 M€ pour les industries culturelles et créatives. Les premiers dispositifs issus de cette démarche ont pu commencer à se déployer à partir de la fin du premier semestre 2021 et représentent une activation de crédits à hauteur de 101 M€ en AE=CP.

- 4 appels à manifestations d'intérêt et appels à projets dotés chacun de 10 M€ sont déjà lancés à ce titre et portent respectivement sur des solutions de billetterie innovantes, des alternatives vertes, **des expériences augmentées de spectacle vivant et de numérisation du patrimoine et de l'architecture à des fins de préservation ou de renouvellement des offres culturelles innovantes en direction d'un plus large public.**
- Le concours d'innovation « I-Nov » est désormais ouvert aux Industries Culturelles et Créatives, via une thématique dotée de 36 M€ et opérée par Bpifrance, pour financer des briques technologiques structurantes pour la filière.
- le Fonds de prêt à l'innovation (FPINNOV) de l'IFCIC, créé en 2019 et initialement doté de 25 M€, est ré-abondé à hauteur de 25 M€ au troisième trimestre 2021.

Les deux derniers items relèvent davantage de la mission Médias, Livres et Industries Culturelles mais un fonds a cependant été créé auprès de l'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC) afin de soutenir sous forme de prêts ou de garantie de prêts, les entreprises et acteurs du secteur économique du patrimoine (entreprises MH, architectes, guides conférenciers, restaurateurs ...) touchés par la crise sanitaire, ce qui soulève la question du contrôle de ces mesures. On observe aussi un recouvrement entre l'action de soutien à l'IFCIC inscrite dans le plan de relance (14 M€) et celle portée par le PIA 4. Interrogé sur ce point le secrétariat général du ministère distingue une mesure visant le

renforcement financier (14 M€ du plan de relance) du financement d'innovations sur projets (25 M€ apportés par le PIA 4), un argumentaire qui ne convainc pas, dans la mesure où le réarmement financier est en principe destiné à de nouveaux concours.

Les 4 appels à projets et à manifestation d'intérêt portent encore plus sur le périmètre de la mission Culture. Ils participent à la fragmentation budgétaire et font perdre de la lisibilité à l'action de l'État.

IV - Le plan de relance renforce considérablement les moyens de la mission Culture

Le soutien apporté au secteur culturel apparaît dans le plan de relance au travers de l'action n°5 du programme P363 *Compétitivité*. Ces crédits devaient permettre de soutenir la trésorerie des opérateurs du patrimoine et du spectacle vivant du fait des pertes de recettes, de favoriser la reprise du spectacle vivant et des arts visuels par des aides notamment à la création et de relancer l'investissement. Pour les trois programmes *Patrimoines*, *Création* et *Transmission des Savoirs et démocratisation de la culture* dans une moindre mesure, le plan de relance représente sur deux ans (2021-2022), voire trois ans pour les travaux les plus longs, **943 M€ en AE=CP**.

Tableau n° 22 : Montants 2021 du Plan de relance et administration

Axes du plan de relance culture	Mesures (en AE 2021-2023)	Programmes ministériels de référence	gestion MCC centrale (AE)	gestion DRAC (AE)	gestion par opérateurs ou organismes payeurs (AE)	AE 2021 LFI	Exéc. AE 2021	CP 2021 LFI	Exécution CP 2021
Un plan d'investissement culturel dans les territoires et pour l'emploi	Plan Cathédrales	P 175		80		79,9	50,7	29,9	9,2
	Restauration des MH non État	P 175		40		40	41,1	10	11,7
	Réinvestissement dans les monuments nationaux (CMN)	P 175			40	40	40	20	20
	Accélération du chantier de Villers-Cotterêts	P 175			100	100	100	43	62
	Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives)	P 175		20		20	16,5	10	4,1
	Soutien aux opérateurs patrimoniaux (fonctionnement) y.c. Universcience	P 175			286	208,7	208,7	208,7	208,7
	Soutien aux opérateurs patrimoniaux (investissement)	P 175			55	38,5	38,5	30	30
	Plan spectacle vivant hors musique	P 131		30		30	23	20	23

Renouveau et reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique	Plan musique (ensembles, orchestres et festivals)	P 131		30		30	18,6	23	18,4
	Fonds de transition écologique - institutions de création en région	P 131		20		20	15,8	10	7,2
	Soutien aux opérateurs nationaux de création (fonctionnement)	P 131			62,3	62,3	54,9	54,9	54,9
	Soutien aux opérateurs nationaux de création (investissement)	P 131			56,7	56,7	20	20	20
	Soutien au théâtre privé	P 131			10	10	10	10	10
Un effort spécifique pour soutenir l'emploi artistique, redynamiser la jeune création et moderniser le réseau des établissements d'enseignement supérieur de la culture	Soutien des artistes fragilisés par la crise et non pris en compte dans les dispositifs transversaux	P 131			13	13	14,3	13	13,6
	Soutien des artistes et créateurs avec un programme exceptionnel de commande publique	P 131	30			30	6,9	20	6,9
	Rénovation et modernisation du réseau des écoles d'architecture et de création	P 361	70			70	58	50	35,4
			100	220	623	849,1	717	572,5	535,1

Source : Ministère de la Culture, retraitements Cour des comptes

Le plan de relance a été caractérisé par une comitologie assez lourde. Programmé par la direction du budget mais délégué dans sa gestion au ministère de la culture, son exécution a été encadrée par des contraintes de production de bilans d'étape précis et fréquents auprès du Secrétariat général au plan de relance (SGPR) malgré la difficulté de concilier l'exécution de crédits classiques et exceptionnels sans moyens humains supplémentaires.

Dès 2021, le plan de relance prévoyait le versement de la totalité des AE et de 572,5 M€ de crédits de paiement (dont 236,75 M€ pour des dépenses d'investissement). **L'exécution est particulièrement élevée sur le champ de la mission Culture puisque 93% des CP affectés ont été exécutés.**

Ce constat mérite cependant une modulation, le plan de relance a bien été consommé en AE en 2021, moins en CP en réalité (il en va ainsi de versements par avance sécurisés à des organismes payeurs ou à de grands établissements pour la conduite de leurs travaux). La direction du budget a insisté de façon inédite sur une exécution très rapide des crédits afin de susciter un effet de levier sur la relance économique.

V - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

A - Les augmentations déjà prévues

Le principal changement de périmètre qui affecte la norme pilotable de la Mission Culture tient au plan France Relance à l'horizon 2022-2023 (+ 943 M€ en AE=CP pour les années 2021-2022).

Le Pass Culture constitue la principale mesure qui va affecter l'évolution de moyenne période de la dépense sur le champ de la mission à hauteur de 200 M€ par an en rythme de croisière. Pour 2022, 140 M€ de mesures nouvelles ayant trait au Pass ont été à nouveau votées dont le financement de l'extension du Pass Culture aux jeunes de 15 à 17 ans (part individuelle) et aux collégiens et lycéens (part collective).

B - Les risques qui pèsent sur l'évolution de moyenne période

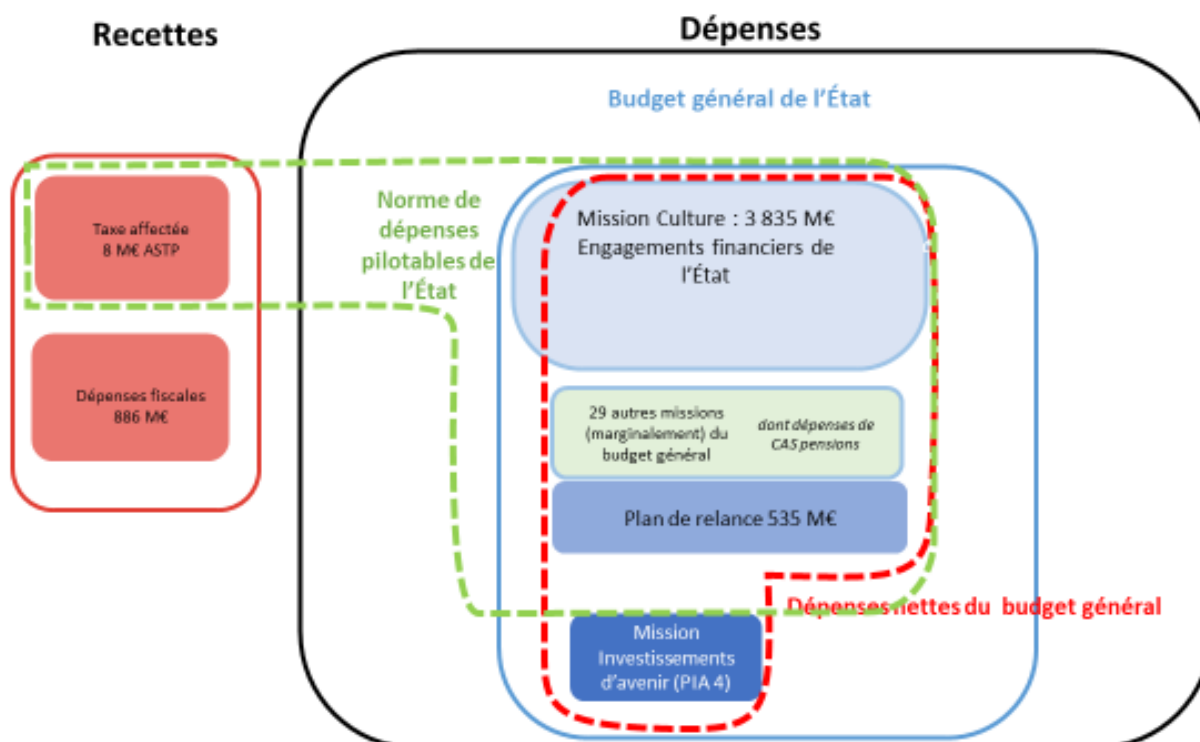
Les Programmes d'Investissement d'Avenir constituent un volet de financement qui tend à se confirmer en complément des crédits ordinaires de la Mission Culture. Des appels à projet recouvrant les secteurs du patrimoine et du spectacle vivant sont lancés actuellement par différents opérateurs (IFCIC, BPI France, la DGMIC) qui feront peut-être l'objet d'un transfert au budget de la mission dans les années futures.

Les évolutions de dépenses fiscales ont été limitées en 2021, faute d'accord interministériel et sont très faibles depuis plusieurs années. Le risque pesant sur la progression des dépenses fiscales est faible tant le consensus est faible sur l'idée que les crédits d'impôts pourraient être un bon outil de sortie de crise.

Le ministère de la Culture s'est également engagé dans un soutien spécifique de grande ampleur aux équipes artistiques indépendantes et à l'emploi artistique en confiant la gestion de plusieurs aides à des organisations professionnelles (GIP Café Culture, ASTP, Guso, Audiens). Un effet périmétrique peut être attendu de ce côté, surtout si comme dans le cadre du plan de relance avec l'ASTP, le ministère co-construit avec ces acteurs une prospective de moyenne période.

Enfin, il demeure une incertitude sur les soutiens qui seront apportés dans les prochains mois et années aux grands opérateurs du patrimoine et aux grandes établissements du spectacle vivant dont les chiffres de fréquentation se sont affaiblis durablement depuis 2020.

Schéma n° 1 : Cadre de dépenses du budget (périmètre de la mission Culture)



Source : ministère de la Culture, PLF 2022 – tome 2 Voies et moyens

Annexes

Annexe n° 1 : : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB	83
Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021	84
Annexe n° 3 : : montant des crédits ouverts et consommés 2021	87
Annexe n° 4 : : Dépenses d'intervention 2021 par catégories (CP, en M€)	88
Annexe n° 5 : : Bilan détaillé et commenté de plusieurs grandes opérations d'investissement	89
Annexe n° 6 : : Dépenses fiscales 2021 relevant à titre principal de la Mission Culture.....	106

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

- **Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise sanitaire** - audit flash, septembre 2021
<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/56985>
- **Le soutien spécifique de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire** - audit flash, septembre 2021
<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/56986>
- **Les relations entre l'État et ses opérateurs** - Rapport demandé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale publié en janvier 2021.
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-relations-entre-letat-et-ses-operateurs>
- **L'enseignement supérieur en arts plastiques** - Communication à la commission des finances du Sénat (58-2), publié en décembre 2020.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-01/20210120-58-2-enseignement-superieur-arts-plastiques.pdf>
- **La conservation et la restauration de la Cathédrale Notre-Dame de Paris**, Premier bilan - Rapport public thématique publié en septembre 2020.
https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/202000930-rapport-Notre-Dame_0.pdf
- 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.
<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-06/20190612-rapport-valorisation-ingenierie-marques-culturelles.pdf>

Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	<p>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. <i>Recommandation maintenue (Ministère de la Culture).</i></p>	<p>« Le ministère de la Culture souscrit à la recommandation de la Cour mais souhaite néanmoins valoriser les efforts déjà engagés depuis plusieurs exercices en vue d'améliorer le suivi des autorisations d'engagement (AE) des années antérieures et des prévisions de consommation de crédits de paiement (CP).</p> <p>Au niveau des AE, ce suivi est réalisé d'une part à un niveau infra-annuel, <i>via</i> la programmation des crédits mais également par le biais du suivi et de l'analyse des restes à payer. Ces travaux s'inscrivent notamment dans le cadre des exercices de gestion conduits en lien avec les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) avec lesquels la qualité de dialogue et de communication demeure remarquable. D'autre part, ce suivi est réalisé à un niveau annuel <i>via</i> l'analyse de l'exécution, notamment dans le cadre de la rédaction des rapports annuels de performance (RAP).</p> <p>Le ministère rappelle que conformément aux règles fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et précisées par le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'Etat, la réutilisation des AE issue d'un retrait d'engagement par les services du ministère doit recueillir l'accord expresse du contrôleur budgétaire. Ce dernier se prononce en analysant la pertinence des demandes au regard des cas limitativement énumérés par le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCB).</p>	<p>Le niveau des restes à payer progresse encore en 2020, d'un montant équivalent à ceux des crédits votés sur le Programme 175 Patrimoines, ce qui fait peser un risque de soutenabilité budgétaire sur les exercices suivants. Ce risque est accru en 2021 avec l'apparition du plan de relance qui suscite le suivi de nouvelles tranches fonctionnelles pour des chantiers pluriannuels.</p>	<p>Mise en œuvre incomplète</p>

	<p>S'agissant des dépenses d'investissements, le ministère effectue un important travail de suivi des engagements dans le cadre des commissions ministérielles des projets immobiliers de stratégie immobilière (CMPI) dites « stratégiques » et consacrées à la revue des dépenses d'investissement. Ce travail s'appuie sur les échéanciers ainsi que sur les projections pluriannuelles actualisées.</p> <p>S'agissant des tranches fonctionnelles (TF), la diversité des travaux conduits par le ministère de la Culture sur les monuments historiques ainsi que leurs spécificités (rareté de l'offre, complexité des chantiers, <i>etc.</i>) nécessitent un recours important à ce dispositif. Ces opérations font l'objet d'un suivi fin par les services tout au long de l'année et au cours des différents exercices budgétaires. Dans le cadre des exercices de gestion avec les services du CBCM, le ministère assure le suivi des tranches fonctionnelles et des échéanciers portant sur les engagements antérieurs et rend compte au contrôle de ces travaux <i>via</i> des formats spécifiques, annexés aux maquettes de programmation. À chaque exercice, un travail est réalisé afin d'améliorer la qualité de ces différents outils. Par ailleurs, les TF font l'objet d'un examen conjoint et systématique des services du ministère, de la direction du budget et des services du CBCM dans le cadre des exercices de bascule des TF et de la campagne des reports d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE), dans la mesure où pour les TF non mouvementées depuis plus de 2 ans, les demandes de reports d'AENE doivent être dûment justifiées, leur report étant soumis à l'accord du CBCM et de la direction du budget.</p> <p>En conformité avec les instructions de la direction du budget, une refonte de la doctrine est en cours de finalisation et permettra de rationaliser le stock de TF du ministère mais également d'améliorer le suivi et la gestion via l'édiction de règles claires et uniformes pour l'ensemble du périmètre ministériel. Ainsi, dans le cadre de l'instruction du ministre de l'action et des comptes publics du 4 décembre 2019, les règles d'affectation d'AE sur tranches fonctionnelles doivent être déclinées de manière pratique au niveau du ministère de la Culture. Un document ministériel de référence a été élaboré et transmis pour avis aux services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et devra permettre d'harmoniser les modalités de recours aux TF au sein du ministère et ainsi de rendre plus aisé leur suivi. La question relative au suivi pluriannuel des engagements, des paiements et des tranches fonctionnelles est par ailleurs à l'étude dans le cadre</p>		
--	--	--	--

		d'une réflexion portant sur l'outillage numérique de son processus de programmation des crédits. L'objectif est <i>in fine</i> d'en renforcer le suivi pluriannuel. »		
2	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. <i>Recommandation maintenue.</i> <i>(Ministère de l'Économie et des Finances et ministère de la Culture)</i>	Le ministère est favorable à un travail interministériel portant sur les dépenses fiscales du secteur culturel, étant précisé qu'un tel travail nécessite de disposer de données précises et fiables sur les dépenses fiscales. Concernant les dispositifs arrivant à échéance, le ministère s'attachera à analyser les effets des dépenses fiscales pour envisager une éventuelle reconduction. À cet égard, il est précisé qu'en 2021, aucune dépense fiscale principale relevant de la mission « Culture » n'arrivait à échéance et n'a donc fait l'objet d'évaluation particulière.	Le dialogue interministériel ne progresse pas sur la fiscalité du patrimoine ou liée aux entreprises relevant du spectacle vivant et des arts visuels : pas de programme d'évaluation co-construit afin de mesurer les effets des dépenses fiscales existantes, pas de réflexion commune préalable aux conférences fiscales sur des ajustements nécessaires ou la création d'une dépense fiscale qui trouverait un sens par rapport à la dépense budgétaire.	Non mis en œuvre

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

Annexe n° 3 : : montant des crédits ouverts et consommés 2021

En M€	P 131		P 175		P 224		P 361		Total de la mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	884,49	860,69	1 007,14	1 012,33	755,27	751,51	581,54	576,65	3 228,43	3 201,18
LFR (b)	54,90	48,90	163,58	163,58	-5,08	-4,93	52,45	52,21	265,85	259,76
<i>dont ouvertures</i>	<i>54,90</i>	<i>48,90</i>	<i>169,10</i>	<i>169,10</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>56,44</i>	<i>56,20</i>	<i>280,44</i>	<i>274,20</i>
<i>dont annulations</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-5,52</i>	<i>-5,52</i>	<i>-5,08</i>	<i>-4,93</i>	<i>-3,99</i>	<i>-3,99</i>	<i>-14,59</i>	<i>-14,44</i>
Reports de crédits de 2020 (c)	10,90	2,81	112,57	46,37	1,28	1,22	17,33	21,03	142,08	71,44
<i>dont hors FDC et ADP</i>	<i>10,90</i>	<i>2,81</i>	<i>70,50</i>	<i>0,05</i>	<i>0,25</i>	<i>0,20</i>	<i>14,75</i>	<i>13,80</i>	<i>96,39</i>	<i>16,86</i>
<i>dont FDC et ADP</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>42,07</i>	<i>46,32</i>	<i>1,03</i>	<i>1,03</i>	<i>2,59</i>	<i>7,22</i>	<i>45,69</i>	<i>54,57</i>
FDC & ADP (hors reports) (d)	1,21	1,21	47,37	41,84	2,45	3,45	1,41	1,41	52,44	47,91
Autres mouvements (e)	140,00	140,00	166,23	166,23	-4,17	-5,81	2,18	3,68	304,24	304,11
<i>Décrets de virements</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>1,51</i>	<i>1,51</i>	<i>-2,96</i>	<i>-4,46</i>	<i>0,78</i>	<i>2,28</i>	<i>-0,67</i>	<i>-0,67</i>
<i>Décrets de transferts</i>	<i>140,00</i>	<i>140,00</i>	<i>164,78</i>	<i>164,78</i>	<i>-1,32</i>	<i>-1,45</i>	<i>1,41</i>	<i>1,41</i>	<i>304,87</i>	<i>304,74</i>
<i>Décret d'avance</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Annulations</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-0,06</i>	<i>-0,06</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-0,06</i>	<i>-0,06</i>
<i>Répartitions (art. 11 de la LOLF)</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,10</i>	<i>0,10</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,10</i>	<i>0,10</i>
<i>art. 21 de la LOLF</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	1 091,49	1 053,61	1 496,89	1 430,35	749,75	745,46	654,91	654,97	3 993,04	3 884,40
Exécution (crédits consommés)	1 081,83	1 044,46	1 391,54	1 395,28	746,24	743,33	645,93	651,95	3 865,53	3 835,02
<i>dont rétablissements de crédits</i>	<i>-0,73</i>	<i>-0,73</i>	<i>-2,74</i>	<i>-2,74</i>	<i>-4,28</i>	<i>-4,28</i>	<i>-1,83</i>	<i>-1,83</i>	<i>-9,58</i>	<i>-9,58</i>
(*) hors reports vers 2022										
Taux de consommation	99,1 %	99,1 %	93,0 %	97,5 %	99,5 %	99,7 %	98,6 %	99,5 %	96,8 %	98,7 %

Annexe n° 4 : : Dépenses d'intervention 2021 par catégories (CP, en M€)

Tableau transmis par le ministère de la Culture

Catégorie	Dispositifs	Bénéficiaires	Montant 2021
Dépenses de guichet			
361 - Bourses et aides	Bourses sur critères sociaux, aide à la mobilité etc.	Essentiellement ménages (étudiants)	39,61
131 - Soutien à l'emploi et accompagnement professionnel des artistes	Aide aux salles de petites jauges, plan choristes, GIP Café Culture etc.	Professionnels, structures, organismes professionnels	85,35
Total			124,97
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	327,83
175 - Restauration monuments historiques hors État	Restauration immeubles ou objets n'appartenant pas à l'Etat	Collectivités territoriales ou propriétaires privés	125,86
131 - Soutien aux artistes et équipes artistiques	Dispositifs de soutien à la création, aides à la structuration, aides aux projets	Autres collectivités	73,52
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	40,31
361 - 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	29,70
Autres dépenses			561,98
Total			1 159,21
Total des dépenses d'intervention			1 284,17

Annexe n° 5 : : Bilan détaillé et commenté de plusieurs grandes opérations d'investissement

Les éléments ci-dessous sont communiqués par le ministère.

Le projet Grand Palais

Le Grand Palais, bâti pour l'Exposition universelle de 1900, est un site emblématique du patrimoine français, intégralement classé monument historique. Affecté 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 projet se donne pour objectifs :

- de rendre au site du Grand Palais sa cohérence et son unité d'origine (Palais d'Antin où se trouve le Palais de la découverte, nef, galeries nationales du Grand Palais) ;
- de remettre le monument aux normes techniques et de sécurité
- de moderniser l'exploitation du site ;
- de faire émerger un équipement de rang international unique associant, au sein du monument historique, une offre culturelle, événementielle et scientifique.

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

L'enveloppe globale du projet s'élève à 466 M€ HT TDC dont 44 M€ correspondant à la muséographie Universcience et 30 M€ de frais financiers RMN-GP (à cette enveloppe globale s'ajoutent 22 M€ pris en charge par le ministère de l'Intérieur pour la rénovation du commissariat du 8^{ème} arrondissement situé dans le Grand Palais). La répartition du financement 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 :

- P175 : 97 M€ ;
- P186 : 26 M€ ;
- PIA 3 : 160 M€ ;
- Emprunt bancaire (RMN-GP) : 150 M€ ;
- Mécénat Rmn-GP : 25 M€ ;

- Partenariats et ressources propres Universcience : 8 M€

Les principaux enjeux du projet sont essentiellement :

- le respect de l'enveloppe financière et du calendrier, le Grand Palais ayant vocation à accueillir les épreuves d'escrime et de taekwondo des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) 2024 ;
- à moyen-terme, la définition du processus de mutualisation afin d'aboutir à l'accueil du public via une entrée unique pour le Palais de la Découverte et les galeries nationales ;
- le renforcement du potentiel de développement commercial du Grand Palais, en lien avec les réformes structurelles de la Rmn-GP.

b- Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

La soutenabilité financière de l'opération 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 (SGPI) qui a rendu un avis favorable.

Le scénario de rénovation privilégié aujourd'hui 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 conjoint des inspections générales des finances (IGF) et des affaires culturelles (IGAC).

c- État d'avancement des travaux

Une première phase de travaux (phase 0) correspondant aux travaux de restauration de la rotonde d'Antin et des toitures du Palais d'Antin et de début de curage de certains espaces du Grand Palais, a été menée. Le PRO a été validé par les tutelles lors du comité stratégique du 9 avril 2021. La fermeture officielle du monument a eu lieu le 12 mars 2021 ; le site est désormais en chantier et le maître d'ouvrage est en train de finaliser la troisième vague d'appels d'offres des entreprises.

Pour répondre à l'impératif d'ouverture d'une partie du site pour les JOP de Paris 2024, le ministère a proposé un nouveau scénario de

rénovation et d'aménagement du Grand Palais, respectant la double contrainte calendaire et financière. Ce nouveau projet, validé en réunion interministérielle (RIM) du 31 juillet 2020, reste constitué de deux volets majeurs :

- un volet patrimonial visant la restauration du monument historique ;
- un volet de remise aux normes et d'aménagement du bâtiment de manière à le rendre plus fonctionnel et à augmenter sa capacité d'accueil.

Le plan de financement du projet et son budget restent inchangés.

Cette RIM a également entériné :

- l'abandon de la délégation de la maîtrise d'ouvrage à l'OPPIC ;
- la validation de la nouvelle gouvernance du projet dont la maîtrise d'ouvrage est désormais exercée directement par la RMN-GP ;
- le strict respect de l'enveloppe budgétaire précédemment arbitrée de 466 M€ HT TDC (hors travaux du commissariat)
- le respect impératif du calendrier arrêté afin d'assurer la livraison de la nef et des galeries l'entourant au plus tard en avril 2024 pour la tenue des JOP ;
- la consolidation de la maîtrise d'ouvrage avec un chef de projet technique à même de superviser l'ensemble de l'opération.

La réorientation du projet a été examinée par la CMPI du 7 octobre 2020 qui s'est assurée du respect des arbitrages de la RIM.

Les travaux du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (CNAC-GP)

Le projet « Centre Pompidou Francilien – Fabrique de l'Art – pôle de conservation et création » doit permettre au CNAC-GP, dont les réserves sont actuellement largement situées dans des espaces loués et qui arriveront à saturation vers 2023, de disposer d'un nouveau bâtiment au dernier trimestre 2025.

Pour ce faire, le choix a été fait, suite à un appel à projet, de recourir à un marché de partenariat. Ce mode de commande publique

doit permettre (via le transfert des risques au partenaire privé contre le paiement d'une partie du coût de l'investissement, puis le paiement sur longue période d'une redevance) une meilleure garantie du respect des délais de construction, des conditions optimisées de conservation des œuvres et plus de performance en phase d'exploitation en évitant une succession d'exploitants.

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le projet vise la construction d'un bâtiment de 22 000 m² (dont 2 500 m² dédiés au projet culturel et 1 000 m² aux réserves du Musée Picasso) pour un coût total prévisionnel sur 25 ans de 135 M€ TTC (en incluant la globalité des loyers et redevances sur la durée du contrat) et un coût d'investissement initial estimé à 72 M€ TTC (60 M€ HT).

Le financement repose sur une participation de 42 M€ de crédits publics mobilisés au moment de la phase de réalisation : 6 M€ de la Préfecture de Région et 36 M€ des collectivités territoriales (CT) dont la région Ile-de-France (20 M€), le département de l'Essonne, la communauté d'agglomération Paris Saclay et la commune de Massy (16 M€). Cette participation de 42 M€ permet de limiter le recours au financement bancaire à 18 M€.

Il repose également sur le versement pendant 25 ans de redevances au titulaire du marché de partenariat, financées par le CNAC-GP : le total des redevances dues au partenaire doit correspondre aux économies de loyers que réalisera le Centre grâce à la libération des espaces de réserves jusqu'alors pris à bail.

b- Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

Tout recours à un marché de partenariat comme mode de financement de projet doit être validé par une évaluation préalable du mode de réalisation (EPMR) comparant le marché de partenariat avec les autres possibilités existantes (BEFA, loi MOP, VEFA, location, *etc.*) Pour le cas présent, l'EPMR a conclu que le marché de partenariat 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 de trésorerie suffisante pour autofinancer 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 marché de partenariat 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.

Pour ce projet, l'EPMR et l'ESB ont fait office d'évaluation socio-économique. 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.

c- Etat d'avancement

Le mode de passation du marché de partenariat prévoit deux tours de dialogue avec les candidats : le premier après l'offre initiale et le second après l'offre intermédiaire, l'offre finale ne faisant l'objet que d'une phase de mise au point. Les différentes instances de suivi de projet ont autorisé, en avril 2020, 4 candidats sur 6 à concourir, puis ont analysé les propositions initiales des candidats.

Lors du comité de projet du 7 décembre 2021, le CNAC-CP a informé ses tutelles et les collectivités financeurs du contenu des offres : toutes les offres reçues, bien que qualitatives, excèdent largement le budget initial (50 à 75% de dépassement par rapport au prix 2020 réévalué en valeur 2025). Après déduction des économies de loyer réalisées par le CNAC-GP, l'effort financier supplémentaire à réaliser, non financé à ce jour, serait porté, en première analyse, entre 29 M€ et 42 M€ contre 2 M€ dans le plan de financement établi en 2019. Le COPIL du 7 décembre a été l'occasion, pour l'ensemble des financeurs, de s'émouvoir de cette dérive des coûts et de demander au CNAC-GP de négocier fermement avec les candidats.

Au-delà du coût actualisé des projets, ces offres restent inégales. Des ateliers thématiques ont déjà eu lieu avec les candidats en novembre dernier pour proposer des pistes d'optimisation dont certaines doivent être envisagées avec les CT : demande de prise en charge d'une meilleure connaissance des sous-sols, discussions sur les modalités de réalisation des raccordements ou ajustement du calendrier de versement des subventions.

Le CNAC-GP, par ailleurs, revoit actuellement les exigences de son programme : un nouveau DCE est prévu pour début janvier 2022 qui demandera aux candidats de revoir leur projet au regard du nouveau programme annexé. Il proposera également de prolonger de 2 semaines (soit à la fin juin 2022) la remise des offres finales.

Un point de vigilance demeure concernant l'acquisition du terrain à la Ville de Massy : la cession doit se faire avant la remise des offres finales, sous peine de devoir payer des indemnités au titulaire du marché de partenariat. Le terrain devra être affecté au CNAC-GP avant mise à disposition au titulaire du contrat. Il est actuellement occupé par un équipement sportif qui doit être déplacé. La révision du PLU de la ville de Massy a été approuvée au Conseil municipal du 16 décembre 2021.

La reconversion des ateliers Berthier en Cité du théâtre

La Cité du Théâtre doit impulser un nouvel élan artistique au plan national par la création d'un site artistique dans le quartier en mutation des Batignolles. 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 à un public renouvelé. Il s'agit de réunir dans un même lieu trois grandes institutions pour faire s'y croiser les publics et les artistes, créer de nouvelles synergies et participer à la mutation urbaine du paysage culturel.

Dans sa définition initiale, le projet de la Cité du théâtre doit permettre d'abriter :

- Les nouveaux locaux du Conservatoire National Supérieur d'Art Dramatique (CNSAD);
- 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.

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le budget des travaux de la Cité du théâtre a été évalué initialement à 56 M€ HT, soit 86 M€ TDC HT, hors foncier.

A ce budget s'ajoute le coût d'acquisition du foncier ainsi que la contribution au financement de la ZAC Clichy-Batignolles. Un GIP a été créé en novembre 2019 pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée de ce chantier, puis le fonctionnement de la future Cité du théâtre.

Le plan de financement initial du projet était assuré en majorité par le programme 131 « Création », soit 70 M€ pris en charge par l'Etat, complété par des recettes issues de mécénat ainsi que par le retour des produits de cession du site actuel du CNSAD.

À ce jour, 5,8 M€ de dépenses ont été réalisées pour le projet (5,4 M€ pour des dépenses d'investissement, 0,4 M€ pour le fonctionnement du GIP).

b- Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

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

c- État d'avancement

L'Avant-projet sommaire (APS) consolidé, remis début avril 2021 par les architectes, laisse apparaître un montant d'opération TDC de 141 M€ (hors prix du foncier), soit un surcoût de 64% par rapport à l'enveloppe initiale destinée aux travaux.

Appuyé par un conseil juridique, le GIP Cité du théâtre a refusé cet avant-projet sommaire du fait du non-respect de l'enveloppe financière, du manque de justifications acceptables et de la responsabilité de la maîtrise d'œuvre sur une partie non négligeable de ce surcoût (estimé à 24,3 M€ sur 56 M€ TDC, soit 44% du surcoût total, 14,3 M€ de surcoûts étant liés à des modifications réglementaires et aléas, 8,2 M€ à des demandes supplémentaires des MOA et 8,7 M€ en responsabilités partagées MOE/MOA). Ces surcoûts ne prennent pas en compte le surenchérissement du coût des matières premières lié à la crise sanitaire, ni celui lié à la forte demande liée aux JOP 2024.

Plusieurs scénarios d'économies et de redimensionnement du projet ont été évalués pour tenter de revenir à une enveloppe financière plus proche de celle fixée initialement. L'issue de ces discussions n'est pas encore connue et des arbitrages sont toujours en cours.

« Projet Bastille » (aménagement de la salle modulable de l'Opéra, construction d'un bâtiment dédié aux fonctions logistiques sur le terrain dit des délaissés)

a- 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.

Le projet Bastille comporte ainsi la construction d'ateliers sur le site de l'Opéra Bastille : cette opération, estimée à ce stade à 14 M€, 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).

Suite à la mission confiée à Georges-François Hirsch, ancien administrateur de l'Opéra national de Paris, et à Christophe Tardieu, ancien directeur adjoint de l'établissement, le projet de salle modulable a été reporté pour le moment. Les crédits prévus pour celui-ci (50 M€) ont été réaffectés pour le rapatriement des activités de Berthier à Bastille et le plan de transformation de l'Opéra, qui débutera en 2022.

Ce plan de transformation s'articule autour de quatre grandes priorités pour la période 2021-2025 :

- La nécessité de revoir le modèle pour assurer la pérennité de l'établissement ;
- L'importance de réunir le collectif autour d'un projet de transformation et d'amélioration des conditions de travail ;
- L'impératif de reconquérir les publics après plus d'un an de crise sociale et sanitaire et de poursuivre l'action d'ouverture au plus grand nombre ;
- La volonté d'affirmer le rôle de l'Opéra en tant qu'acteur engagé de la société.

b- Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

Le financement du projet est assuré par redéploiement des crédits du programme 131 « création » initialement affectés à la salle modulable.

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

Le déménagement des bureaux et réserves du Centre National des Arts Plastiques (CNAP)

a- 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 100 000 œuvres destinées à être déposées 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 26 600 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 30 000 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 (MN).

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

b- Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

Le coût prévisionnel de cette opération est estimé à 82,05 M€ TTC (hors premier équipement, mobilier d'archives, déménagements, chantier des collections) pour le périmètre CNAP mais hors périmètre Mobilier national.

Le projet comprend :

- 68,6 M€ TDC relatif aux travaux, et intègre la fourniture et la pose du mobilier de stockage des réserves pour le CNAP et le Mobilier national pour un montant de 5,5 M€. Ce montant, inscrit dans l'avenant n°1 à la convention de mandat signée avec l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC), a été arrêté lors de la dernière CMPI de septembre 2020 ;
- 13 M€ correspondant à l'acquisition du bâtiment et de sa parcelle en 2017, et qui a été financé en partie sur le fonds de roulement du CNAP ;
- 0,45 M€ TDC correspondant aux études préalables menées par l'OPPIC.

Ce projet a fait l'objet d'une évaluation socio-économique (ESE) présentée en CMPI, le 7 mars 2018.

c- Etat d'avancement

L'équipe de maîtrise d'œuvre (Bruther & Data) a été sélectionnée fin 2018 à la suite d'un dialogue compétitif.

L'opération proprement dite (études et travaux) se déroule jusqu'en 2024 suivant le calendrier suivant :

- publication du dossier de consultation des entreprises (DCE) le 30 septembre 2021. Après une première phase de remise des offres (Mapa) le 29 novembre 2021 pour les lots 5, 8, 11, 12 et 13a, l'analyse de la maîtrise d'œuvre et de l'OPPIC fin décembre, les lots 8, 11 et 12 ont été relancés pour une remise

des offres le 26 janvier prochain, les lots 5 et 13a sont en phase de négociation ;

- la remise des offres pour les lots les plus importants était attendue le 13 décembre dernier, l'Oppic a accordé un report de délai pour le 7 janvier à la demande des entreprises, un seul lot le lot 3 (façades) a bénéficié d'un report pour le 21 janvier prochain en raison de la complexité du dossier et du délai de réponse des sous-traitants ;
- toutes les offres auront été réceptionnées le 26 janvier prochain, une note de bilan et d'analyse produite par l'Oppic est attendue pour mi-février ;
- chantier de la phase 0 (curage, désamiantage, déplombage, démolitions et injections (poches de gypse) réceptionné en juillet 2021 ;
- la réception des travaux (sous réserve d'appels d'offres fructueux) est programmée en novembre 2023 et l'installation définitive du CNAP devrait intervenir en novembre 2024.

La phase II du schéma directeur de rénovation de l'EP du château de Fontainebleau (EPCF)

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

Afin de donner au Château de Fontainebleau les moyens d'assurer la conservation du patrimoine exceptionnel, inscrit sur la liste du patrimoine mondial, dont il a la charge, et 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 aux public ;
- améliorer les conditions de travail des personnels.

Ce projet de travaux 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 : bâtiments, jardins, grand parc et ouvrages hydrauliques.

b- 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 été confiée à l'OPPIC par convention de mandat et a débuté en 2015 ; son chantier le plus important (redéploiement des services de l'EPCF et transfert des PC Sécurité) devait se terminer en 2020 selon un calendrier prévisionnel réajusté d'un an. Le budget de la phase 1 est désormais compris dans une enveloppe de 48,4 M€. Un avenant complémentaire à la convention de mandat a été signé en septembre 2021 pour prendre en compte l'impact de la crise sanitaire. Les dernières opérations de la phase 1 ont été livrées à l'automne 2021 ;
- la phase 2 (2020-2025) est évaluée à environ 60 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 mise en sécurité du château, le lancement du chantier des réserves, la poursuite de la restauration du clos et couvert, l'amélioration du traitement climatique, le début des travaux sur les parcs et jardins ainsi que sur les systèmes hydrauliques, 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. La convention de mandat a été signée en avril 2021 après présentation en CMPI, le 23 septembre 2020. La CMPI a rendu un avis favorable au lancement de la phase 2 ;
- une phase 3, dont les contours doivent encore être précisés, mais qui portera largement sur les parcs et jardins, mais aussi sur le redéploiement du musée Napoléon I^{er} et la revitalisation du quartier Henri IV, doit se dérouler de 2026 à 2031 ;

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 et une subvention dédiée est prévue chaque année par le programme 175.

c- 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.

Le schéma directeur immobilier de l'EP de Versailles

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le schéma directeur de l'établissement public du château, du musée et du domaine national 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 phase 1, 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€.

Les opérations de la phase 2, lancée fin 2011, sont en cours. Ces travaux concernent principalement la mise en sécurité du corps central du château (appartements du roi et de la reine, galerie des glaces, etc.) et la restauration de l'ancien grand château d'eau ; les travaux de mise en sécurité du corps central s'accompagnent de la restauration des décors, financée par mécénat.

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, notamment dû à la découverte d'une pollution au plomb, qui a contraint l'EPV à revoir le programme et à y inclure la restauration du pavillon des Eaux voisines 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 (galerie des glaces) et nord (grands appartements du Roi) du corps central du château (correspondant au deux tiers de sa surface).

Initialement prévus pour 2021, ces travaux de mise en sécurité du reste du corps central (centre/nord), estimés à 135 M€, devraient être lancés fin 2022 ou début 2023 (études de maîtrise d'œuvre en cours). Cette opération devrait être découpée en 6 tranches, afin de limiter

autant que possible la fermeture au public de ces espaces prestigieux (chambre du Roi) et de lisser son financement. Il s'agit d'une opération complexe et essentielle pour la mise en sécurité du monument. 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.

b- Soutenabilité du projet

Le niveau de la subvention de l'État (ministère de la Culture) pour ce schéma directeur, initialement de 15 M€ par an, connaît à partir de 2021 une augmentation pour s'établir à 18 M€ par an. Il s'agit d'un projet majeur pour la DGPA qui soutient régulièrement l'EPV.

Ce schéma directeur n'épuise cependant 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 et les grands réseaux hydrauliques extérieurs créés sous Louis XIV.

c- 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.

La réhabilitation du Quadrilatère Richelieu de la BnF

La rénovation du site historique du quadrilatère Richelieu a pour objectif de renforcer le rayonnement de ce pôle scientifique et culturel en matière d'histoire de l'art. Cette opération de rénovation et d'aménagement du quadrilatère Richelieu associe la Bibliothèque nationale de France (BnF), l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et l'Ecole nationale des Chartres (ENC) dans la phase 1 du projet.

L'état de ces locaux nécessitait une rénovation complète. Par ailleurs, le départ des collections d'imprimés et de périodiques sur le site François-Mitterrand en 1998 a laissé à Richelieu des espaces vacants, qui permettent aux départements de la BnF de s'y redéployer et à l'INHA ainsi qu'à l'ENC d'y installer leurs bibliothèques.

L'opération dans son ensemble répond à quatre objectifs :

- réhabiliter le bâtiment et les équipements, améliorer les conditions de conservation des collections ;
- rénover et étendre les services offerts aux publics ;

- faciliter le travail des chercheurs ;
- établir un pôle d'excellence scientifique.

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le projet de rénovation, dont le coût total actualisé est estimé à 257 M€, fait l'objet d'un financement interministériel : le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche participe financièrement au projet au titre de la tutelle qu'il exerce sur l'ENC et de celle qu'il partage avec le ministère de la Culture sur l'INHA. Cette participation se monte à 42,67 M€.

La participation du ministère de la Culture, qui s'élève à 206 M€ au total, est financée sur le programme 334 « Livres et industries culturelles » à hauteur de 166 M€ et sur le programme 175 « Patrimoines », pour la partie monuments historiques, à hauteur de 40 M€.

b- Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

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

c- État d'avancement

Le projet se réalise en deux phases : la phase 1 a été livrée en mai 2016 et les zones correspondantes sont ouvertes au public depuis janvier 2017 et la phase 2, fermée au public, est en cours de chantier avec livraison échelonnée selon les opérations. La phase 2 est en cours de finition, l'OPPIC a proposé une réception partielle de ce chantier le 1^{er} décembre 2021. La Bnf a commencé le transfert des collections depuis pour pouvoir rouvrir le site au public à l'été 2022.

La restauration de la cathédrale Notre-Dame-de-Paris

La cathédrale Notre-Dame-de-Paris a été en partie détruite par un incendie le 15 avril 2019. Le ministère de la Culture et l'ensemble de ses services se sont mobilisés dès le lendemain de l'incendie avec la maîtrise d'œuvre (architecte en chef des monuments historiques) et des entreprises spécialisées 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 (EP-RNDP) créé à cet effet par le décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019. L'EP-RNDP 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 se sont achevés en août 2021. Les études préalables à la restauration définitive de la cathédrale ont été commandées en mai 2020. Elles ont permis d'établir le programme de l'opération de restauration qui démarrera début 2022.

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

Les travaux sont financés par la souscription nationale qui a été lancée le 16 avril 2019.

Le montant total des dons encaissés et des promesses de dons au titre de la souscription nationale s'élève, au 30 septembre 2021, à 846,4 M€. Le montant total des dons encaissés et des promesses de dons contractualisées au titre de la souscription nationale s'élève, à la même date, à 831,7 M€. Plus de 98% des financements attendus au titre de la souscription ont ainsi fait l'objet d'un engagement ferme des donateurs.

Les fonds recueillis ont à ce jour été affectés à la phase de sécurisation et de consolidation de l'édifice, ainsi qu'aux premiers engagements de la phase de restauration. Le montant prévisionnel de l'opération de sécurisation était de 165 M€. Son coût final devrait se situer aux alentours de 151 M€, après réception des marchés de travaux.

L'avancement des travaux de l'opération de sécurisation et des études préalables à la restauration conduit à constater, au 30 septembre 2021, la consommation de 158 M€ d'AE et de 142 M€ de CP pour la phase sécurisation et de 56 M€ d'AE et de 7 M€ de CP pour la phase restauration.

b- Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

Une première estimation du budget de restauration a été présentée lors du conseil d'administration du 8 juin 2021. Le coût d'objectif sera rendu public à la fin du premier semestre 2022 à l'issue des consultations des entreprises. Il apparaît d'ores et déjà que le montant total de l'opération (sécurisation et restauration) sera inférieur au montant de la souscription nationale.

À la réouverture de la cathédrale, il restera encore à mener d'importantes opérations de restauration des extérieurs de l'édifice : transept, chœur et nef. Une partie de ces travaux, quoique déjà programmés avant l'incendie, porte sur des ouvrages dont le sinistre a accentué la dégradation.

c- État d'avancement

Les travaux de restauration de la cathédrale sont en démarrage début 2022 et comprennent :

- la restauration ou consolidation des maçonneries des voûtes, la restauration des murs pignons, du chemin de ronde et des murs bahuts, la restauration du grand comble, la restauration de la flèche de Viollet-le-Duc, la restauration des beffrois (Nord notamment) ;
- le nettoyage approfondi et la restauration des élévations et différents espaces intérieurs de la cathédrale, la restauration des sols, ainsi que des éléments mobiliers ;
- la reprise complète de toutes les installations techniques de la cathédrale, incluant les dispositifs de sécurité incendie entièrement repensés ;
- le nettoyage et la réinstallation du grand orgue.

La réouverture de la cathédrale est prévue fin 2024 conformément à l'objectif fixé par le Président de la République.

Le déménagement des réserves du Louvre à Liévin (Pas-de-Calais)

Ce projet ayant été livré en 2019, il n'est plus nécessaire de le faire figurer dans ce document.

Le projet de Villers-Cotterêts

a- Bilan chiffré, détaillé et commenté

Le Président de la République a choisi en 2017 d'implanter la future Cité internationale de la langue française dans le château de Villers-Cotterêts, alors en très mauvais état. Ce projet, qui a vocation à faire de Villers-Cotterêts un site patrimonial attractif, de rayonnement local, national et international, ainsi qu'un laboratoire vivant de rencontres et d'expression ouvert à tous, doit permettre l'accueil de la Cité internationale de la Langue française au sein du château restauré.

Le projet concerne :

- la restauration et l'aménagement du « logis royal » et du « jeu de paume » pour le déploiement du projet culturel et scientifique avec notamment, un parcours de visite permanent, des zones d'expositions temporaires, un espace permettant d'accueillir la programmation culturelle et les grands rendez-vous francophones ;
- la restauration du clos et du couvert des autres parties du château (ailes des communs, séchoir et cuisines de l'ancienne maison de retraite), pour pouvoir y accueillir des activités diverses (restaurant, hôtel, espaces de réserves, etc.).

Après une préouverture à l'occasion de la semaine de la francophonie du 12 au 20 mars 2022, la cité internationale de la langue française ouvrira ses portes au public à l'automne 2022. L'achèvement de l'opération de restauration et d'aménagement du château est attendu pour le printemps 2023.

b- Soutenabilité du projet

La réunion interministérielle du 31 janvier 2019 avait acté les financements suivants : 55 M€ de subventions du ministère de la Culture et 30 M€ sur le programme pour les investissements d'avenir (PIA). Le projet bénéficie dans le cadre du plan de relance d'une enveloppe spécifique supplémentaire de 100 M€ (qui s'ajoutent aux 85 millions déjà prévus). L'enveloppe totale s'élève donc à 185 M€.

c- L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

L'évaluation socio-économique du projet a été réalisée en juillet 2019 et conclut à une VAN socio-économique positive. La nature des gains reflète à la fois la restauration d'un monument historique majeur en déshérence, l'attractivité du projet culturel, les fruits du développement territorial et les synergies souhaitées entre des acteurs du monde académique, artistique et entrepreneurial.

Annexe n° 6 : : Dépenses fiscales 2021 relevant à titre principal de la Mission Culture

numéro	libellé législatif	Prévision Exécution 2020 PLF 2022	Prévision Exécution 2021 PLF 2021 (M€)	Prévision Exécution 2021 PLF 2022 (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	22	32	15	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	1195	837
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	30	30	29	Ménages	3 813	7868
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)	20	13	20	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	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	5	Ménages	Non déterminé	
210306	Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national	0	-	-	Fin	Depuis 2020	
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	14	14	10	Entreprises	28	

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	0	0	0	Ménages	Non déterminé	
520105	Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	ε	0	1	Ménages	Non déterminé	
580102	Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	80	60	80	Ménages	Non déterminé	
720207	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 (future numérotation 720 207)	5	2	3	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	nc	nc	nc	Entreprises	Non déterminé	
		182	161	169			

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	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	1	nc	1	Ménages	Non déterminé	
160406	Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique	1	1	1	Entreprises	381	2 625
210203	Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants	3	3	3	Entreprises	Non déterminé	
210318	Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art	42	28	30	Entreprises	2 474	16 977
320142	Crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants	22	12	22	Entreprises	305	72 131
320145	Crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales	Mesure nouvelle ³⁴					

³⁴ Article 22 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

730230	Taux de 10 % applicable aux foires, salons, expositions autorisés, jeux et manèges forains et visites de parcs à décors. Intègre la DF 730229 depuis l'article 37 de la loi de finances pour 2020 : taux de 10 % sur les droits d'entrée pour la visite des parcs botaniques, musées, monuments, grottes, sites et expositions culturelles.	150	285	220	Entreprises	6 500	23 077
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	260	490	380	Entreprises	9650	26 943
730301	Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	47	80	50	Entreprises	2 200	21 364
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	9	8	10	Entreprises	Non déterminé	
	Total crédits d'impôts P 131	535	907	717			
	PREVISION TOTAL 2021	717	1068	886			

Source : Évaluation voies et moyens T2 - PLF 2021 et PLF 2022. Retraitement Cour des comptes

* Total publié des bénéficiaires par l'administration fiscale **Estimation des bénéficiaires à partir des chiffres 2020

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