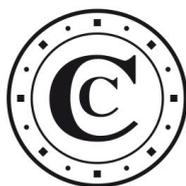


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Culture »

Avril 2023

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Les hypothèses de la budgétisation	13
B - Les transferts entre programmes ou changements d'imputation intervenus en gestion.	15
C - Les préconisations et réserves du CBCM.....	16
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	19
A - Origine et gestion des crédits (cf. annexe 3)	19
B - La conformité aux principes et règles du droit budgétaire	24
III - ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DE SES COMPOSANTES	26
A - L'évolution de la dépense	26
B - Les composantes de la dépense : analyse par titre	30
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	45
A - Incidences de l'exécution 2021 sur l'exercice 2022	45
B - La trajectoire pluriannuelle	47
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	48
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION TRANSVERSAUX	51
I - LE RECOURS AUX ORGANISMES PAYEURS POUR LES DISPOSITIFS DE GUICHET EXIGE UN CONTRÔLE ACCRU	51
II - LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES GRANDS OPÉRATEURS À L'ÉPREUVE DE LA DURÉE DE LA CRISE	52
III - LES DIFFICULTÉS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS UN CONTEXTE TRÈS PERTURBÉ	54
IV - LA GÉNÉRALISATION À TOUT LE TERRITOIRE DU PASS CULTURE ET SON EXTENSION À DES PUBLICS PLUS JEUNES	55
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE LA CULTURE	57
I - DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉES	57
A - Présentation et chiffrage	57
B - Création d'une dépense fiscale en loi de finances pour 2022.....	59
C - Les évolutions des dépenses fiscales entérinées par la loi de finances de 2023	60
D - L'articulation toujours perfectible des dépenses fiscales à la mission <i>Culture</i>	61
II - LES OPÉRATEURS ET LES TAXES AFFECTÉES	61
A - Le poids grandissant des opérateurs dans le budget de l'État	61
B - Une seule taxe affectée dont le montant n'a pas été modifié	62
III - LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE POUR FAIRE FACE À LA CRISE	62
A - Le Plan de relance 2021-2023.....	64
B - Le plan France 2030 (ex PIA 4)	66
IV - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE SUR MOYENNE PÉRIODE	67
A - Les augmentations déjà prévues	67

B - Les risques qui pèsent sur l'évolution de moyenne période.....	68
ANNEXES.....	69

Synthèse

Le bilan de la crise sanitaire (2020-2021)

À un socle de ressources pouvant être qualifiées de structurelles et qui caractérisent les orientations de la mission *Culture* sur la durée, sont venues s'ajouter au cours de la crise sanitaire (exercices 2020 et 2021) des masses très significatives de ressources « exceptionnelles » (mesures d'urgence, de relance, investissements d'avenir, ...) qui s'établissent à 15 Md€, dont 9,3 Md€ au titre des dispositifs d'aides transversales, 2 Md€ au titre du volet culture de France relance, 1,3 Md€ au titre de l'année blanche et de sa prolongation jusque fin 2021, et 1,7 Md€ d'aides sectorielles ciblées financées directement par le budget du ministère de la culture.

Les crédits budgétaires de la mission *Culture* exécutés en 2022

Avec 3 611 M€ de crédits de paiement exécutés, l'exercice 2022 est caractérisé par une baisse des moyens dévolus à la mission *Culture*, qui avait été marquée en 2020 et 2021 par d'importants concours exceptionnels (baisse par rapport à l'exécution de 2021 sur un périmètre identique de – 224 M€, soit - 5,8 %). Toutefois, en exécution, les crédits de la mission *Culture* demeurent élevés par rapport à leur niveau d'avant-crise (+ 660 M€ par rapport à 2019, soit + 22,4 %).

Initialement budgétée à hauteur de 3 460 M€ votés en loi de finances initiale (LFI), les crédits de la mission ont été caractérisés par une sur-exécution de + 151 M€ (+ 4,3 %). En effet, la gestion des crédits en cours d'exercice s'est trouvée confrontée aux besoins de l'État « pour financer les dépenses urgentes liées à l'Ukraine » qui ont induit des annulations de crédits à hauteur de 53,4 M€ en autorisations d'engagement (AE)=crédits de paiement (CP) (décret d'avance d'avril 2022), en sus de la mise en réserve initiale (4 % hors T2, comme en 2021) ; la loi de finances rectificative de juillet 2022 a reconstitué les crédits annulés par le décret d'avance ; tandis que les dégels successifs ont permis *in fine* de mobiliser l'intégralité des crédits gelés en cours d'exercice, mais en fin de gestion uniquement, alors que le contexte s'est avéré particulièrement contraignant (hausse des coûts de l'énergie et hausse du point d'indice). Avec la loi de finances rectificative (LFR) de fin de gestion, les abondements de crédits en cours de gestion se sont élevés à + 127,5 M€, doublant ainsi les crédits annulés par le décret d'avance.

Deux titres représentent une part prépondérante des crédits consommés, les dépenses de fonctionnement (dont les subventions pour charge de service public des opérateurs du ministère) et les dépenses d'intervention qui ont augmenté, entre 2017 et 2022, de respectivement + 23,27 % et + 58,05 %.

Des incertitudes quant au modèle économique des opérateurs

Fin 2022, la mission *Culture* comptait 73 opérateurs, qui ont reçu 1 269 M€ (CP) en exécution, soit environ 35 % 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.

Au cours de la période 2020-2022, l'État a apporté 781 M€ d'aides exceptionnelles à ces opérateurs, principalement dans le champ du patrimoine (602 M€) et de la création (178 M€).

Déjà confrontés aux conséquences de la crise sanitaire, les opérateurs du ministère de la culture doivent également faire face à l'inflation, notamment des coûts de l'énergie et de la construction constatée en 2022 et prévue en 2023.

Dans le même temps, la question du modèle économique durable de ces mêmes opérateurs demeure posée, à la suite des concours exceptionnels apportés dans le cadre de la crise, et qui font courir un risque de dérapage budgétaire s'ils devaient être maintenus au moins de manière partielle sur la durée.

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 dans un calendrier de livraison de chantiers très resserré pour plusieurs d'entre eux (Villers-Cotterêts, Grand Palais, Beaubourg).

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 sécurisés dans leur quasi-intégralité, il contribue cependant tout comme l'impulsion donnée à la conservation du patrimoine depuis ces dernières années, 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 plus que jamais 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

La montée en puissance 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 €.

En 2022, le coût prévisionnel du dispositif en année pleine s'est élevé à 245 M€ dont 199 M€ pour le ministère de la culture. S'agissant d'une dépense de guichet, la généralisation à tout le territoire du pass Culture et son extension à des publics plus jeunes doit faire l'objet d'une évaluation infra-annuelle constante afin d'éviter tout dérapage budgétaire.

Un dialogue interministériel peu actif sur le volet des dépenses fiscales

Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* bénéficie de dépenses fiscales évaluées à 1 088 M€ en 2022 à travers 24 dispositifs (dont 12 relevant à titre principal du programme 175 *Patrimoines* et 12 du programme 131 *Création*).

La Cour regrette que le travail d'analyse des effets sectoriels de la dépense fiscale et de son articulation à la dépense budgétaire ne soit pas mené de façon interministérielle, ce qui n'entraîne au final que très peu d'évolutions.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation maintenue) : Mettre en place sans tarder les outils efficaces de pilotage des emplois ministériels et des opérateurs de la Culture (ministère de la culture).
2. (Recommandation maintenue) : Procéder à une revue systématique des autorisations d'engagement des années antérieures et gérer 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*).
3. (Recommandation maintenue) : 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 et borner dans le temps les dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* (*ministère de l'économie et des finances et ministère de la culture*).

Introduction

En loi de finances initiale (LFI) pour 2022, les crédits de la mission *Culture* représentent 3,49 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) et 3,46 Md€ de crédits de paiement (CP) correspondant à une hausse de 8 % des AE et des CP votés en LFI 2021 (3,23 Md€ en AE et 3,2 Md€ en CP).

Elle comprend les quatre programmes suivants :

- le programme 131 *Création* confié au directeur général de la création artistique : 922 M€ en AE et 915 M€ en LFI 2022 soit 26,4 % des CP de la mission ;
- le programme 175 *Patrimoines* confié au directeur général des patrimoines : 1 035 M€ en AE et 1 022 M€ CP en LFI 2022 soit 29,5 % des CP de la mission ;
- le programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* confié à la secrétaire générale adjointe du ministère : 777 M€ en AE et 775 M€ en CP en LFI 2022 soit 22,4 % des CP de la mission ;
- le programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* confié au délégué à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle : 756 M€ en AE et 748 M€ en CP en LFI 2022 soit 21,6 % de la des CP de la mission.

L'exécution 2022 porte sur des montants plus élevés qu'en loi de finances initiale sous l'effet des reports et des lois de finances rectificatives : 3 611 M€ en CP au lieu de 3 460 M€ votés en LFI soit une augmentation de 151 M€ ou +4,3 % en gestion. On note néanmoins une baisse par rapport à l'exécution de 2021 sur un périmètre identique qui s'élève à - 224 M€, soit - 5,8 % (3611 M€ en CP exécutés au lieu de 3 835 M€).

Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* bénéficie de dépenses fiscales évaluées à 1 088 M€ en 2022 à travers 24 dispositifs (dont 12 relevant à titre principal du programme 175 *Patrimoines* et 12 du programme 131 *Création*). 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 2022, relève de la mission *Culture*.

Fin 2022, la mission *Culture* comptait 73 opérateurs, qui ont reçu 1 269 M€ (CP) en exécution¹, soit environ 35 % 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.

¹ Subventions pour charges de service public (cat. 32) et dotations en fonds propres (cat. 72) cumulés.

Mission culture

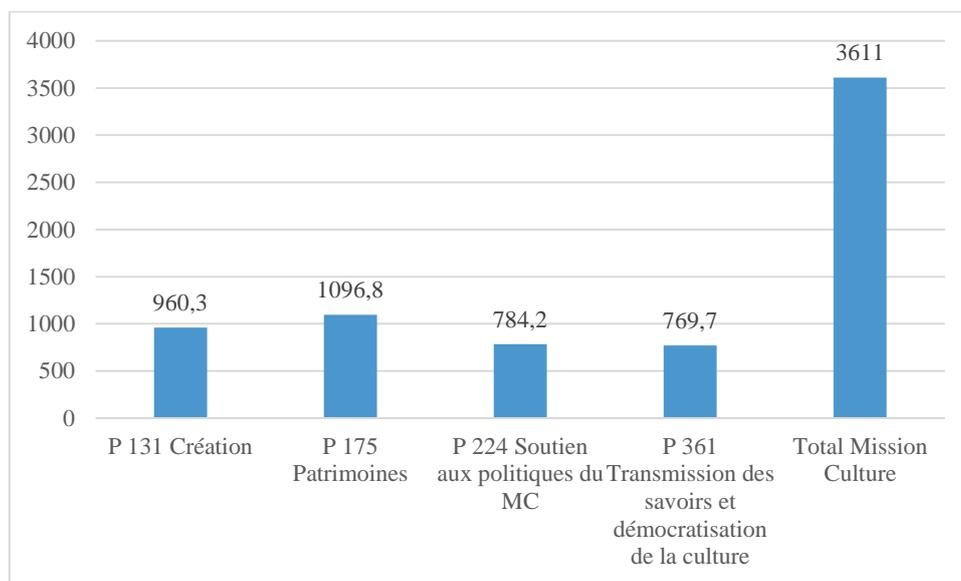
Programme 131 – Création

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 – exécution 2022 (CP, en M€) – 3,61 Mds



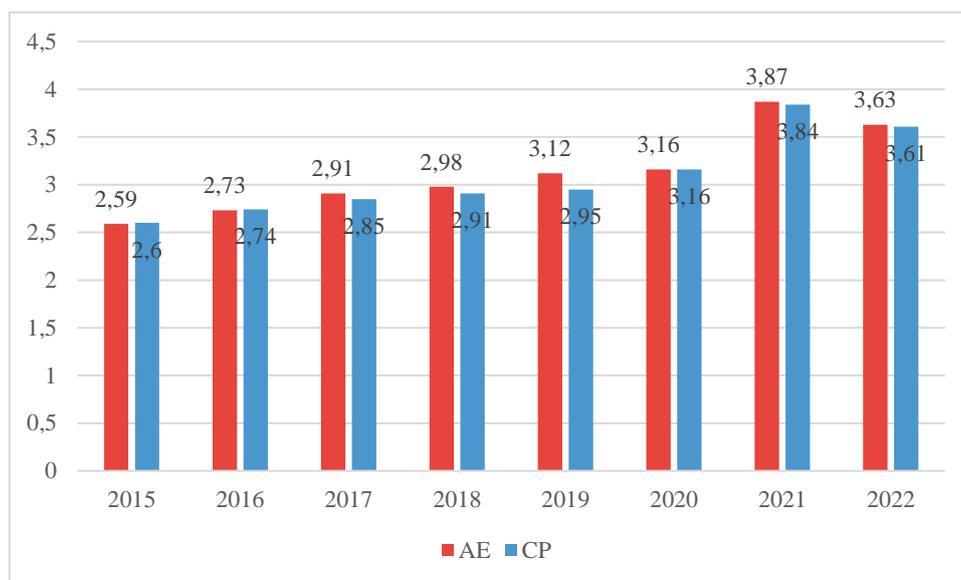
Source : Chorus – retraitement Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

Graphique n° 2 : exécution 2015-2022 (Md€) – AE et CP consommés



Source Chorus – retraitement Cour des comptes

A - Les hypothèses de la budgétisation

1 - Le dialogue interministériel

Comme les années précédentes, la préparation du PLF 2022 a été rythmée par la procédure interministérielle pilotée par la direction du budget :

- Conférence technique au mois de février permettant une première expression des besoins pour 2022, éclairée par un bilan de l'exécution 2021 et une première analyse de la programmation des crédits 2021 ;

- conférence immobilière au mois d'avril, qui a notamment pour objet de préciser les besoins en investissement du ministère et de ses établissements ;
- conférence de budgétisation au mois de juin, lors de laquelle le ministère a présenté un état affiné de ses demandes budgétaires ;
- phase d'arbitrages politiques jusqu'à la fin du mois de juillet, close par la transmission de la lettre plafond ;
- conférence de répartition à la fin du mois de juillet, visant à répartir les plafonds de crédits par programme en application de l'arbitrage rendu par le Premier ministre.

Chacune de ces étapes a été précédée de phases de concertation internes au ministère, associant le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM), les responsables de programmes (RPROG) et le cabinet de la ministre. À noter, la procédure d'élaboration du budget, pilotée par les services du RFFIM, est conduite sur l'ensemble du périmètre ministériel, incluant les programmes des missions *Culture et Médias*.

La lettre-plafond adressée à la ministre de la culture et de la communication par le Premier ministre le 29 juillet 2021 fixait les grandes priorités de la mission :

- un schéma d'emplois global sur l'ensemble du périmètre du ministère (emplois ministériels et opérateurs) revu à la hausse de +15 ETP pour 2022 répartis comme suit : +30 ETP pour les opérateurs (dont +20 ETP pour Villers-Cotterêts) ; et -15 ETP pour le secrétariat général du ministère.
- une progression de 47,7 M€ du plafond du programme 131 *Création* afin de mieux soutenir les acteurs culturels dans les territoires, que ce soit les festivals (+10 M€), ainsi que les structures de spectacle vivant et des arts visuels, labels et réseaux à travers les DRAC (+ 10 M€), et de mieux soutenir l'emploi culturel (+ 5,5 M€ sur le Fonpeps) ; ce plafond devait par ailleurs permettre de financer plusieurs projets d'investissements ministériels (+ 22 M€), partiellement financés par des économies sur le tendancier de dépenses (- 4,4 M€), ainsi que le rebasage des subventions de plusieurs opérateurs de la création (+ 5,5 M€).
- une augmentation de 5,3 M€ du plafond du programme 175 *Patrimoines* tenant compte de l'accélération de la mise en œuvre du plan de sécurité des cathédrales (+ 2 M€), du renforcement du Fonds incitatif et partenarial soutenant l'entretien et la restauration des monuments historiques des petites communes (+ 1 M€), de la valorisation et de l'animation de l'architecture et du patrimoine au niveau local à travers le dispositif « Villes ou pays d'art et d'histoire » (+ 2,9 M€) et d'un rebasage de la subvention du CMN afin de tenir compte des créations d'emplois liées au projet de Villers-Cotterêts (+ 1 M€), l'INRAP bénéficiant par ailleurs d'un rehaussement de la SCSP (+ 1,5 M€) ; ce plafond devait permettre par ailleurs le financement de plusieurs projets d'investissements ministériels (+ 5,6 M€), notamment le soutien aux investissements des SCN (+ 2,1 M€) ; ces mesures étant partiellement financées par des économies sur le tendancier de dépenses (- 8,6 M€).
- une hausse de 4,5 M€ du plafond des crédits HT2 du programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* afin d'accélérer la transformation numérique du ministère ;
- une croissance de + 180,6 M€ du plafond du programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour permettre l'accompagnement de la généralisation du pass Culture et son déploiement aux jeunes de moins de 18 ans (+ 140 M€ au total) ; les crédits alloués à l'éducation artistique et culturelle étant parallèlement renforcés (+ 1,5 M€)

et un effort particulier étant porté au bénéfice des politiques culturelles territoriales (+ 20 M€) ; le soutien aux étudiants étant renforcé suite à la crise sanitaire (+ 6 M€) ; et des dotations nouvelles étant prévues afin d'augmenter les subventions de fonctionnement des écoles nationales du ministère de la culture (+ 4,3 M€) et de financer les projets d'investissement qu'elles portent (+ 8,3 M€).

2 - Les principales orientations, changements de périmètres et mesures de transfert inscrits au PLF 2022

Comme le PLF 2021, le PLF 2022 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 1^{er} 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 transférées vers le programme 361), désormais dénommé *Soutien aux politiques du ministère de la Culture*.

3 - Les amendements adoptés lors de l'examen du PLF 2022

Le débat parlementaire de l'automne 2021 n'a que peu modifié le PLF 2022.

L'amendement du gouvernement n° II-2095 a abondé de 0,45 M€ les crédits du programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* afin de tenir compte du transfert de personnels de l'enseignement supérieur vers la culture, afin de soutenir la trajectoire pluriannuelle de création de postes d'enseignants au sein des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA).

L'amendement du gouvernement n° 906 a traduit le plan sur les achats de l'État, acté lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 20 juin 2019, en engageant des économies sur les crédits des programmes 131 *Création* (0,04 M€), 175 *Patrimoines* (0,43 M€), 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* (0,48 M€), et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (0,04 M€).

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

1 - Les transferts intervenus en gestion

Les programmes de la mission *Culture* n'ont été affectés qu'à la marge par des transferts intervenus en gestion ; ils présentent un solde très faible : - 0,64 M€ en AE et - 0,66 M€ en CP.

Tableau n° 1 : modifications de périmètre de la mission *Culture* intervenues en gestion 2022

	AE	CP
Décret de transfert	-637 039	-661 039
224	-1 097 039	-1 121 039
224 T2	150 000	150 000
361	310 000	310 000
Décret de virement	0	0
224 T2	-401 814	-401 814
361	-2 209 241	-709 241
180	-1 866 153	-1 866 154
175	2 290 023	2 290 023
224	228 001	-1 271 999
334	1 959 184	1 959 185

Source : ministère de la culture

Ces mouvements interviennent soit à la suite de mesures décidées au niveau interministériel (le rendez-vous salarial de la fonction publique), soit à la suite de mesures législatives (loi de programmation de la recherche).

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 5 janvier 2022

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 2021. 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.²

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 25 M€, dès l'ouverture de la gestion.

Pour les quatre programmes ministériels, le contrôleur s'est assuré de la répartition des crédits ouverts en LFI (nets de la réserve de précaution initiale et du montant prévisionnel des crédits dont l'ouverture est certaine en 2022) entre les budgets opérationnels de programme (BOP) ouverts en gestion.

² Les taux différenciés ont été précisés par la circulaire DF-1BE-21-4008 du 26 novembre 2021.

Il a rappelé le principe suivant lequel les crédits mis en réserve de précaution initiale ne devaient pas être disponibles en gestion, alors que le volume des crédits non répartis apparaît réduit pour permettre la mise en œuvre d'un mécanisme auto-assurantiel efficace entre BOPs.

Bénéficiant d'une augmentation significative de son budget par rapport à la LFI 2021, le CBCM considère que le périmètre budgétaire du ministère de la culture ne présentait pas en gestion 2022 de risque d'insoutenabilité caractérisé ou prévisible dans une logique d'auto-assurance ministérielle, sous réserve d'un avancement des grands projets conforme avec la budgétisation et d'une absence d'événements et crises majeurs tels que ceux subis en gestion 2020 et 2021.

Par ailleurs, les conséquences de la crise sanitaire et la relance post-crise pour le secteur culturel au-delà du soutien habituel de l'État relevant des programmes du ministère de la culture devaient être normalement couvertes par les crédits ouverts à cet effet au sein du programme *Compétitivité* du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Ainsi, les montants HT2 mis en réserve de précaution sur les programmes *Culture* à l'ouverture de la gestion (114,78 M€ en AE et 112,67 M€ en CP) devaient être mobilisés au financement d'aléas financiers majeurs hors plan de relance, soit au sein du ministère de la culture, soit au sein du budget général de l'État par solidarité interministérielle.

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 (DRACE).

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

Le document a reçu le visa du CBCM le 17 mars 2022 assorti d'observations.

Au-delà du respect du plafond d'emplois, le contrôleur notait un écart de 213 ETPT (-2,3 %) entre le plafond d'emplois voté en LFI (9 434 ETPT) et la prévision de consommation annuelle d'emplois en ETPT à périmètre de gestion courant (neutralisant le volume prévisionnel des mises à disposition entrantes rémunérées par le ministère de l'écologie, soit - 10 ETPT).

Pour la première fois, le ministère présentait des flux mensuels de contrats temporaires dénommés par le ministère de « vacataires » intégrés dans le calcul de la prévision de consommation mensuelle en ETPT mensuel.

Par ailleurs, le schéma d'emplois (SE) à périmètre constant présenté, conforme à celui inscrit en lettre-plafond signée du Premier ministre, s'élevait en 2022 à -15 ETP. Comme rappelé dans la lettre-plafond du 29 juillet 2021, le schéma d'emplois, qui correspond au solde en ETP entre les entrées et les sorties annuelles (hors transferts et mesures de périmètre), constitue un sous-jacent de la masse salariale et à ce titre un plafond à respecter et une cible minimale à réaliser en cas de suppression d'emplois.

Toutefois, à défaut de disposer de la distinction entre emplois CDD permanents (comptabilisés par le ministère) et emplois CDD temporaires (non comptabilisés), le CBCM ne pouvait apprécier si les flux d'emplois temporaires ne se limitaient qu'à la compensation de vacances infra-annuelles de poste ou d'accroissement ponctuelle d'activité et si le schéma

d'emplois associé à ces flux permettait ou pas de respecter en gestion annuelle le schéma arbitré en lettre plafond.

Enfin, la prévision de consommation 2022 de crédits de personnel présentée par le ministère de la Culture – dont la prévision de rétablissement de crédits attendu – dépassait la prévision de crédits disponibles mais demeurait soutenable au regard du plafond de crédits votés en LFI et mouvements attendus. La soutenabilité de la prévision de consommation de crédits T2 était donc conditionnée à une levée partielle de la réserve de précaution initiale.

3 - Les avis du CBCM sur les programmes

S'agissant du programme 131 *Création*, l'avis du CBCM était favorable avec réserve, dans la mesure où la répartition de la programmation initiale paraissait soutenable au regard de son articulation avec le plan de relance, malgré les impasses potentielles dans le contexte incertain et fluctuant de la crise sanitaire.

Les réserves portaient sur la programmation initiale des subventions aux structures locales de spectacle vivant ou arts visuels, labellisées ou conventionnées, qui ne couvriraient pas la totalité des engagements déjà annoncés par les DRAC. La forte augmentation de ces crédits sur les trois dernières années aurait pu être l'occasion de reconsidérer les pratiques de gestion qui préemptent dès l'ouverture de la gestion un « dégel » normalement réservé aux aléas non encore connus ou certains.

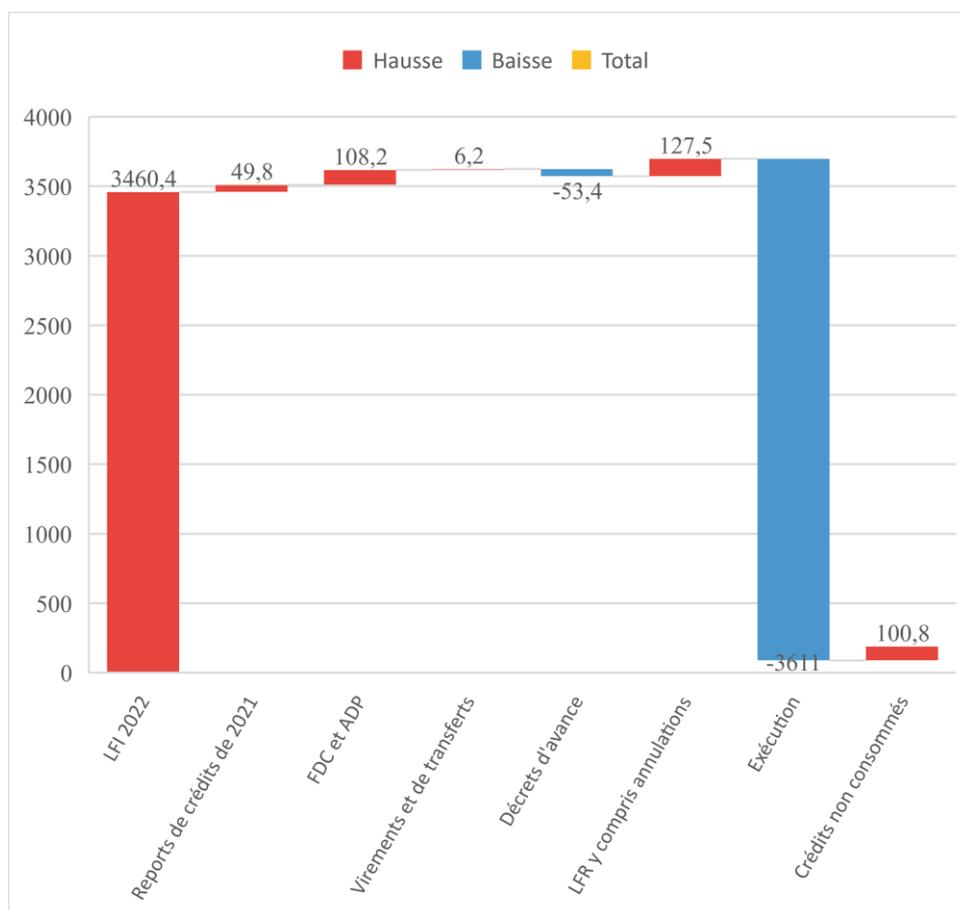
L'avis sur le programme 175 *Patrimoines* était favorable avec réserves compte-tenu des deux éléments suivants : le CBCM demandait à nouveau que chaque budget opérationnel de programme produise le tableau de suivi des tranches fonctionnelles afin de disposer d'une présentation détaillée des investissements du ministère et des perspectives pluriannuelles, en faisant la part entre les autorisations d'engagement 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, 2020 et 2021. Il demandait également la production par les RBOP, au moins pour les opérations d'investissement, du tableau d'échéancier de CP sur les engagements antérieurs à 2022 non soldés.

L'avis sur le programme 224 (HT2) *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* était favorable, les actions financées ne représentant cependant que 88,8 M€ en CP de crédits disponibles depuis la création du programme 361 *Transmission et démocratisation de la culture*. 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 de la culture* était favorable avec réserves compte-tenu des incertitudes pesant sur la dépense des bourses sur critères sociaux et celle du pass Culture, difficilement appréciables à ce stade de la gestion. En effet, le besoin de l'activité des bourses sur critères sociaux, correspondant à une dépense de guichet, lui semblait sous-évalué et devait faire l'objet d'un suivi attentif et régulier sur l'ensemble de la gestion afin de prévenir le risque d'insuffisance de ressources dans chaque CROUS, gestionnaire de l'aide. Quant au pass Culture, l'incertitude était liée à l'accompagnement de la généralisation du dispositif et son déploiement aux jeunes de moins de 18 ans.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 3 : de la LFI 2022 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 2021 sur 2022 sont élevés pour la quatrième année consécutive et s'établissent à 105 M€ en AE et 49,7 M€ en CP (contre respectivement 142,1 M€ en AE et 71,4 M€ en CP l'année précédente). Ces reports concernent pour l'essentiel le programme 175 *Patrimoines* (92,5 M€ en AE et 36,9 M€ en CP) en particulier le report de :

- 46,3 M€ d'autorisations d'engagement affectées mais non engagées (AENE) ;
- 33,3 M€ en AE et 35,4 M€ en CP de fonds de concours liés pour une part significative, comme les années précédentes, à la restauration de Notre-Dame de Paris (11,5 M€ de FDC).

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

Les fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) apparus en gestion s'élèvent à 103,1 M€ en AE et 108,2 M€ en CP.

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 175 *Patrimoines* : ils représentent 92,1 M€ en AE et 95,5 M€ en CP (pour l'essentiel le FDC « Rebâtir Notre Dame – dons nationaux » à hauteur de 79,9 M€ en AE=CP).

Les attributions de produits sont d'un niveau modeste et s'élèvent à 1,5 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.

3 - La gestion des crédits en cours d'exercice

Conformément à la circulaire du 26 novembre 2021 (NOR : CCPB2130558C), le taux de mise en réserve des crédits hors T2 a été fixé à 4 % en 2022, comme 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 (réserve initiale de 94,2 M€ en CP). En effet, la gestion des crédits en cours d'exercice s'est trouvée confrontée aux besoins de l'État « pour financer les dépenses urgentes liées à l'Ukraine » qui ont induit des annulations de crédits à hauteur de 53,4 M€ en AE=CP (décret d'avance), en sus de la mise en réserve initiale ; la loi de finances rectificative de juillet 2022 a reconstitué les crédits annulés par le décret d'avance ; tandis que les dégels successifs ont permis *in fine* de mobiliser l'intégralité des crédits gelés en cours d'exercice, mais en fin de gestion uniquement, alors que le contexte s'est avéré particulièrement contraignant (hausse des coûts de l'énergie et hausse du point d'indice).

Tableau n° 2 : évolution de la réserve de précaution au cours de l'année 2022

Mouvements sur crédits gelés	P224		P131		P175		P361		TOTAL Mission Culture	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mise en réserve initiale	6,86	6,79	30,85	30,58	32,52	32,03	25,18	24,84	95,42	94,23
DA Ukraine, annulation de crédits sur RP	-1,98	-1,98	-17,99	-17,99	-18,84	-18,84	-14,61	-14,61	-53,43	-53,43
LFR juillet (reconstitution réserve de précaution)	1,98	1,98	17,99	17,99	18,84	18,84	14,61	14,61	53,43	53,43
Dégel anticipé ou surgel	-1,98	-1,98	-17,99	-17,99	-18,84	-18,84	-14,61	-14,61	-53,43	-53,43
Dégel / Surgel de fin de gestion	-3,23	-3,15	-12,86	-12,59	-13,68	-13,18	-10,56	-10,23	-40,34	-39,15
Annulation LFR (juillet et fin d'année)	-1,65	-1,65	0,00	0,00			0,00	0,00	-1,65	-1,65
Total	0,00	0,00								

Source : ministère de la culture

Par ailleurs, la loi de finances rectificative de fin de gestion 2022 a permis de tenir compte du nécessaire accompagnement des établissements publics du ministère, afin de les aider à faire face aux hausses des coûts de l'énergie subies en fin d'année 2022 et de la hausse du point d'indice.

De ce fait, en fin de gestion, des ouvertures nettes de crédits à hauteur de 74 M€ sur la mission *Culture*, ainsi que le dégel des réserves de précaution (hors programme 224 HT2), ont permis de couvrir les principaux besoins suivants :

- l'essentiel des surcoûts liés à la hausse des coûts de l'énergie pour l'année 2022, pour les opérateurs du ministère ;

- l'engagement pris en lettre plafond de compenser les établissements publics au titre de la revalorisation du point d'indice pour l'année 2023 ;
- 42 M€ suite aux engagements pris en début d'année afin de soutenir le secteur culturel pour faire face à la crise sanitaire et aux fermetures d'établissements culturels (FONPEPS, Guso, filet de sécurité SACD, mesures « confiseries ») ;
- les impasses sur les caisses de retraite de l'ONP et de la Comédie-Française (3,5 M€) ;
- la neutralisation des taxes sur le Loto du patrimoine (15 M€) ;
- la contribution exceptionnelle du ministère aux investissements de l'Institut du Monde Arabe (2 M€) ;
- la couverture du besoin de financement du pass Culture (10,2 M€) ;
- l'été culturel (17 M€) ;
- les impasses identifiées sur les bourses étudiantes sur critères sociaux (6,5 M€) ;
- le dernier versement dans le cadre de la transaction signées entre les ateliers Jean-Nouvel et la Philharmonie de Paris (5 M€ en CP).

La Cour émet néanmoins des réserves sur le dégel tardif des crédits au cours de la gestion 2022. Admettant que cette situation a pu induire des « difficultés pour la gestion », le ministère de la culture a précisé que « les demandes de dégel ont été examinées par la direction du budget au même moment que les discussions sur la loi de finances rectificative de fin de gestion, ce qui n'a pas permis d'obtenir les crédits nécessaires avant la fin du mois de novembre ».

Dans ces conditions, les opérateurs ont dû faire face à la hausse des coûts de l'énergie et à la hausse du point d'indice, ce qui a en effet pu induire des tensions sur leur trésorerie. Une compensation a certes été débloquée par le ministère, mais dont les notifications sont intervenues en fin de gestion et alors que leurs budgets de fonctionnement étaient d'ores et déjà stabilisés et/ou adoptés.

Par ailleurs, certaines actions ont elles aussi bénéficié de crédits disponibles en fin de gestion (règlement du contentieux lié à la Philharmonie de Paris à hauteur de 5 M€, et neutralisation de la taxe sur le Loto du patrimoine à hauteur de 15 M€), alors même qu'elles étaient décidées avant le début de la gestion 2022 et auraient dû être financées dès la loi de finances initiale.

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

Selon le contrôleur, les événements sanitaires rencontrés au cours de la gestion 2022 ont conduit l'État à poursuivre la compensation des conséquences de la crise avec des dispositifs complémentaires propres au secteur culturel financés par des crédits budgétaires supplémentaires ou dégelés sur les programmes du ministère.

Le programme 131 *Création* a bénéficié de crédits pour financer des mesures de soutien à l'emploi artistique :

- 1 M€ ont été versés au groupe Audiens dans le cadre du prolongement d'une aide spécifique pour les intermittents recrutés pour des dates de spectacles qui ont été annulées en raison de la crise sanitaire sur une période allant du 1^{er} juin au 31 décembre 2021 ;

- 12,6 M€ ont été versés à Pôle Emploi au titre d'une aide temporaire aux employeurs organisateurs de spectacles entrant dans le champ d'application du guichet unique pour le spectacle vivant (Guso) ;
- les dispositifs du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) ont connu un certain succès dans la mesure où l'enveloppe initialement programmée a quasiment été multipliée par trois en cours de gestion (financement par dégel, décret de virement, ouverture de crédits en LFR2) ;
- 3 M€ ont été versés à la Société des auteurs compositeurs dramatiques (SACD) dans le cadre de la prolongation d'une aide permettant de compenser les pertes de rémunération des auteurs entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2022.

Pour le programme 175 *Patrimoines*, la crise sanitaire a fait émerger un besoin de soutien de la trésorerie d'établissements fragilisés : ce besoin a été financé par ouverture de crédits en LFR (6 M€ répartis sur les EP suivants : CAPA : 0,5 M€, CNAC-GP : 1,5 M€, EPPPD : 0,5 M€, Guimet : 0,5 M€, RMN : 1 M€, INRAP : 1 M€ et Fontainebleau : 0,5 M€).

Par ailleurs, le Gouvernement a poursuivi pendant l'été 2022 le dispositif « vacances apprenantes et culturelles » créé en 2020, destiné aux enfants scolarisés en période non scolaire (17 M€ et non budgété en PLF mais financé par une ouverture de crédits en LFR).

Le ministère a également exécuté à partir du programme 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* le versement de l'aide exceptionnelle de solidarité n° 3 aux étudiants boursiers pour un montant global de 0,85 M€ (financé par DT du P231).

Au-delà de la poursuite des efforts financiers destinés à soutenir le secteur culturel pendant la période de crise sanitaire, le CBCM n'a pas constaté d'autres contraintes particulières pour la gestion 2022 des programmes du ministère de la Culture ayant induit des reports de charges avérés ou significatifs en 2023, mais plutôt des marges de manœuvre en fin de gestion lui permettant, d'une part de renforcer la trésorerie d'opérateurs culturels en plus des versements du plan de relance.

Le programme 131 a connu une exécution relativement tendue dans la mesure où des besoins importants ont été identifiés dès la programmation initiale, notamment en matière de soutien à l'emploi artistique. Ces besoins ont toutefois été couverts en gestion. Le programme a bénéficié de 10,6 M€ d'AE et de 10,9 M€ de CP par décret de virement hors campagne le 27 septembre 2022 permettant essentiellement de verser à l'ASP des crédits au titre du FONPEPS. La réserve du programme a été intégralement dégelée le 24 novembre 2022 à hauteur de 12,8 M€ d'AE et 12,6 M€ de CP. Le 1^{er} décembre 2022 ont aussi ouverts en LFR2, 42,4 M€ en AE et 47,4 M€ en CP pour des versements urgents au FONPEPS, à Pôle Emploi et au titre de la prise en charge de surcoûts dans les EP sous tutelle du programme (point d'indice, énergie).

Pour le programme 175, la LFR1 (18,84 M€) a permis de reconstituer la réserve partiellement annulée par le décret d'avance. Le dégel dans le cadre du schéma de fin de gestion du reliquat de réserve (13,68 M€ en AE et 13,18 M€ en CP) a permis la neutralisation de la fiscalité appliquée au Loto du patrimoine. Enfin, l'ouverture de crédits en LFR2 de 15,32 M€ en AE=CP a permis de financer le surcoût de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique des opérateurs du programme 175.

Pour le programme 361, le schéma de fin de gestion a permis la reconstitution de l'enveloppe LFI 2022 du dispositif du pass Culture par un dégel de 7,96 M€. Ce dispositif du pass Culture a été exécuté intégralement (199,6 M€) ; la LFR2 de 13,026 M€ en AE=CP a permis de financer le surcoût de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour les opérateurs du P361 (4,97 M€), ainsi que de combler l'impasse identifiée sur les bourses sur critères sociaux (6,5 M€)

Enfin, le programme 224 a fait l'objet d'un surgel en fin de gestion et les crédits ont été annulés en LFR2 (1,654 M€ en AE=CP).

Des marges de manœuvre en fin de gestion ont par ailleurs permis le financement de dépenses non prévues au PLF 2022 telles que :

- le dispositif d'été culturel non budgété en PLF qui a été financé par redéploiement de crédits disponibles du P361 et ouverture de crédits en LFR ;
- le réaménagement de l'Institut du Monde Arabe (2 M€), les études relatives au Musée mémorial du terrorisme (0,1 M€), les études relatives au Musée national de la voiture (0,75 M€) (P175) ;
- une partie du schéma directeur de l'établissement public du château de Fontainebleau (4,2 M€ en AE/CP sur le P175).

Concernant le T2, l'ensemble des dépassements, liés essentiellement à la revalorisation du point d'indice, ont été couverts d'une part, par dégel de la réserve de précaution, et complétés d'autre part par la dotation ouverte à cet effet en LFR1 sur les crédits non répartis dédiés aux dépenses de personnel.

Le programme soutien (P224) a bénéficié d'un montant de 3,5 M€ (Hors Cas) depuis le programme soutien 551 (arrêté de répartition du 25 octobre 2022).

Un nouvel arrêté de répartition est intervenu pour compléter la couverture des besoins exprimés lors de la programmation initiale et ajustés en cours de gestion (CRG2 et pré liquidation de la paye de décembre) pour un montant de 10,2 M€ (Hors Cas) (arrêté de répartition du 6 décembre 2022).

B - La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

1 - La régularité des attributions de produits

Le montant global des attributions de produits (ADP) est en retrait par rapport à 2019, 2020 et 2021 (1,5 M€ en AE=CP au lieu 2,18 M€ en AE=CP en 2021, 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, qui ont tous été publiés au *Journal officiel*.

2 - Le contrôle et son évolution

En 2022, le dialogue avec le CBCM s'est poursuivi sur le contrôle interne budgétaire, dans les conditions prévues par la Charte ministérielle de contrôle interne, validée dans sa dernière version à l'occasion du comité des responsables financiers (COREFI) du 29 janvier 2020. Ces échanges ont notamment eu pour objectifs de préparer le Comité de maîtrise des risques (CMR), dont la cartographie des risques financiers, présentée à cette instance auquel le CBCM participe de plein droit. Les échanges se sont également intensifiés en 2022 dans le cadre des travaux de contrôle interne sur le périmètre des organismes publics.

Comme le prévoit la charte ministérielle de contrôle interne, le CMR a pu être réuni le 16 novembre 2022. Lieu d'échanges de haut niveau entre le secrétariat général et les directeurs généraux en matière de contrôle interne, le CMR se tient *a minima* annuellement. Y assistent également le CBCM, le service des ressources humaines (SRH) et le service des affaires financières et générales (SAFIG), et, notamment, la mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques (MCIMR), en sa qualité de référent ministériel des CI métier et financier, ainsi que le Centre national de l'image animée et du cinéma (CNC).

Le CMR du 16 novembre 2022 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. En cohérence avec les préconisations interministérielles pour le contrôle interne, une cartographie des risques et un plan d'action spécifiques au plan de relance ont également été proposés et validés en CMR, et doivent être actualisés en 2023.

En amont de la tenue du CMR, le CBCM est demeuré associé à l'ensemble des travaux d'actualisation des cartographies des risques et plan d'action de niveau ministériel et de niveau stratégique, en amont de leur validation respective par le COREFI puis par le CMR. Plusieurs réunions avec le CBCM ont été organisées en vue de préparer ces instances.

Deux leviers d'amélioration principaux de la cartographie des risques et du plan d'actions associés, identifiés à l'issue des échanges de 2021, ont alimenté le travail de la MCIMR tout au long de l'année :

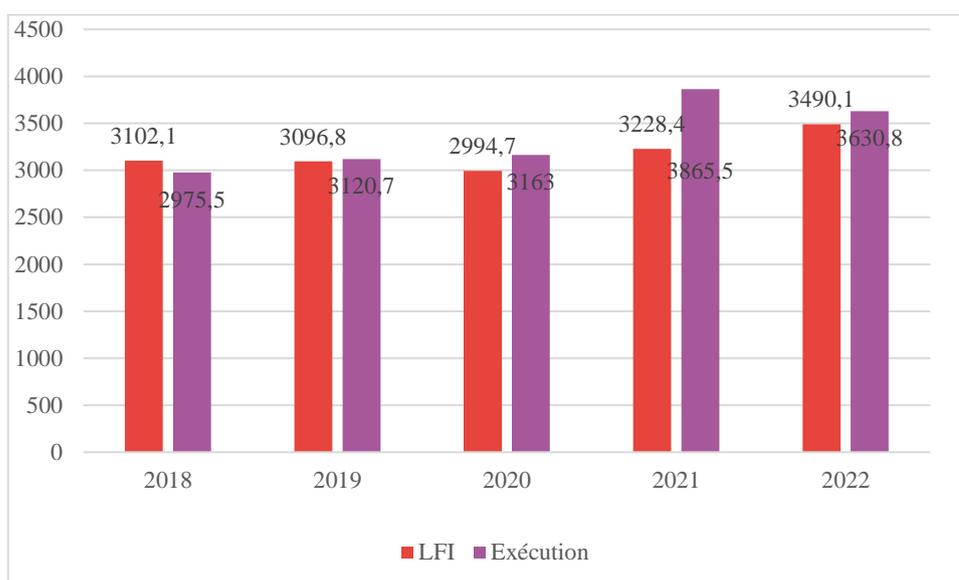
- le suivi des actions prioritaires, assuré par des échanges bilatéraux conduits auprès des référents, et présenté au CBCM ;
- une revue générale de la cartographie des risques de niveau stratégique, avec pour objectif l'homogénéisation des risques identifiés et le regroupement de certains risques, permettant de renforcer la lisibilité de cet outil de pilotage.

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

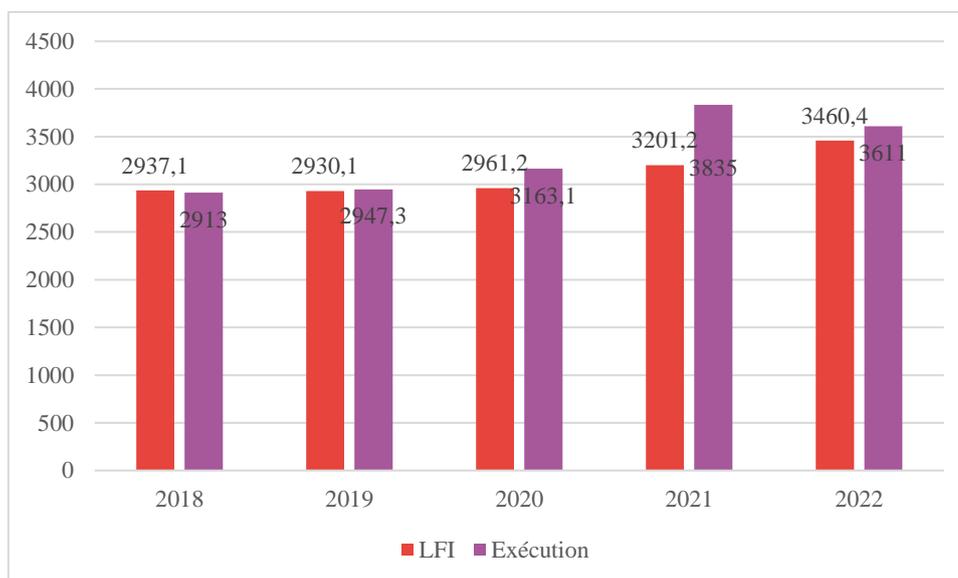
A - L'évolution de la dépense

Après des exercices 2020 et 2021 marqués par des mesures budgétaires de soutien prises en cours d'année pour remédier aux effets de la crise sanitaire, l'exécution 2022, tant en AE et en CP, a excédé les crédits ouverts en début d'année. En 2022, les crédits exécutés sont supérieurs de 4 % aux crédits votés en LFI (en CP).

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2018-2022 (AE, M€)



Source : RAP 2020 et Chorus, Cour des comptes

Graphique n° 5 : LFI et Exécution 2018-2022 (CP, M€)

Source : RAP 2020 et Chorus, Cour des comptes

Les dépenses exécutées de la mission *Culture* ont progressé de 24 % en AE et de 22 % en CP depuis 2018. 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 est à l'augmentation du budget de la mission après les années de diminution du début de la décennie 2010.

1 - Les crédits disponibles

En 2022, la hausse des crédits exécutés tient bien entendu à celle des crédits disponibles dont la progression peut s'expliquer principalement par les abondements votés en LFR (+ 127,5 M€) qui ont plus que doublé les crédits annulés par le décret d'avance (- 53,4 M€).

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 2021	Crédits disponibles 2021	LFI 2022	LFI 2022	Crédits disponibles 2022	Crédits disponibles 2022
Culture	Total	3 201	3 884	3 490	3 460	3 575	3 622
Création	131	861	1 054	922	915	944	962
Patrimoines	175	1 012	1 396	1 035	1 022	1 067	1 100
Soutien aux politiques du ministère de la Culture	224	752	745	777	775	788	789
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	361	577	653	756	748	776	771

Source : ministère de la culture

Le détail par programme permet de constater que tous les programmes sont concernés par cette hausse entre crédits votés et crédits disponibles.

Toutefois, par rapport à l'exercice 2021, marqué par des mesures de soutien exceptionnelles, si les crédits votés en LFI ont progressé de 8 %, passant de 3 201 M€ à 3 460 M€ en CP, les crédits disponibles diminuent en revanche de - 7 % passant de 3 884 M€ à 3 622 M€ en CP.

2 - Les rétablissements de crédits³ se sont élevés à 10,9 M€ en AE = CP

En 2022, leur montant s'est élevé à :

- pour le programme 131 : - 6 134 252 € en AE=CP ;
- pour le programme 175 : - 572 424 € en AE=CP ;
- pour le programme 224 : - 4 039 793 € en AE = CP ;
- pour le programme 361 : - 193 729 € en AE=CP.

En 2021, les rétablissements de crédits étaient d'un montant sensiblement similaire (9,6 M€).

³ 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.

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 97 % 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 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* »⁴.

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

Programmes	Taux de consommation*	
	AE	CP
P131 Création	99,59%	99,78%
P175 Patrimoines	99,63%	99,48%
P224 Soutien aux politiques du ministère de la culture	98%	99,63%
P 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	99,70%	99,54%

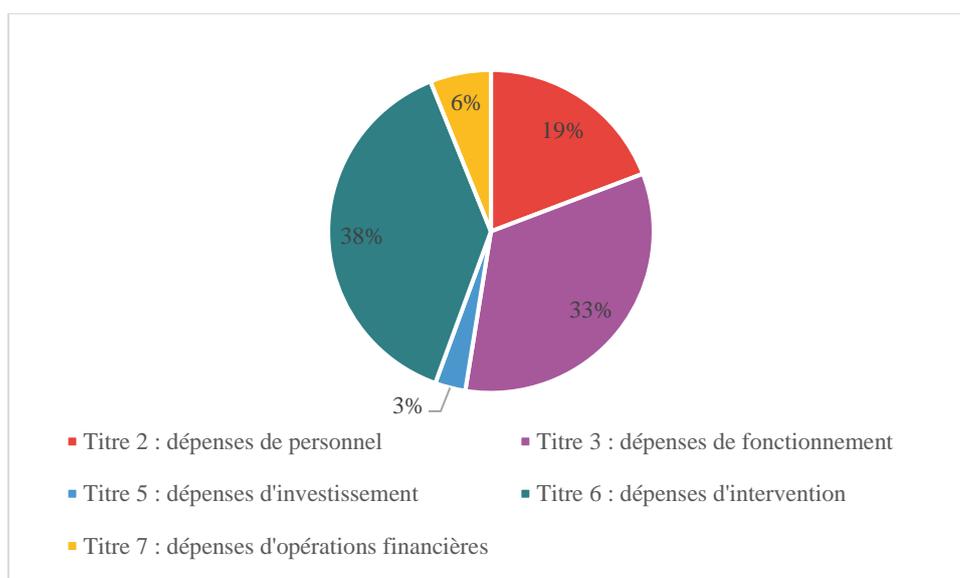
Source : ministère de la Culture. *Hors reports AENE et fonds de concours

⁴ Réponse au questionnaire 2021 de la Cour.

B - Les composantes de la dépense : analyse par titre

1 - Vue d'ensemble et évolution depuis 2017

Graphique n° 6 : dépenses de la mission par titres (% des CP) en 2022



Source : ministère de la culture

Tableau n° 5 : exécution des crédits de la mission Culture depuis 2017 (en M€, CP, y compris fonds de concours)

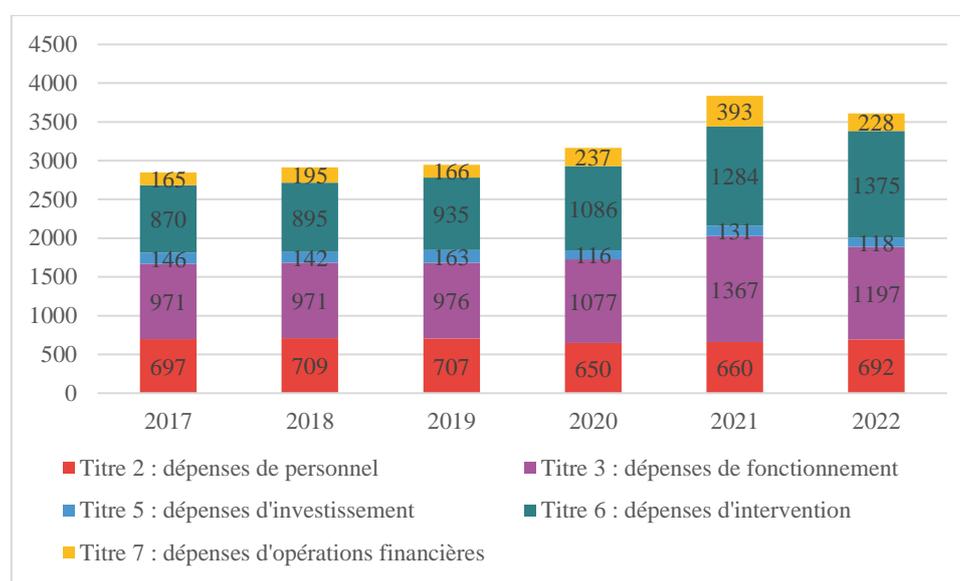
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022/2017
Titre 2 : dépenses de personnel	697	709	707	650	660	692	-0,72%
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	971	971	976	1077	1367	1197	23,27%
Titre 5 : dépenses d'investissement	146	142	163	116	131	118	-19,18%
Titre 6 : dépenses d'intervention	870	895	935	1086	1284	1375	58,05%
Titre 7 : dépenses d'opérations financières	165	195	166	237	393	228	38,18%

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022/2017
Total	2849	2912	2947	3166	3835	3610	26,71%

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 opérateurs du ministère) et les dépenses d'intervention qui ont augmenté, entre 2017 et 2022, de respectivement + 23,27 % et + 58,05%.

Graphique n° 7 : 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 19 % des CP de la mission *Culture*, contre 17 % en 2021, 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 2022 est davantage due à la progression des autres titres.

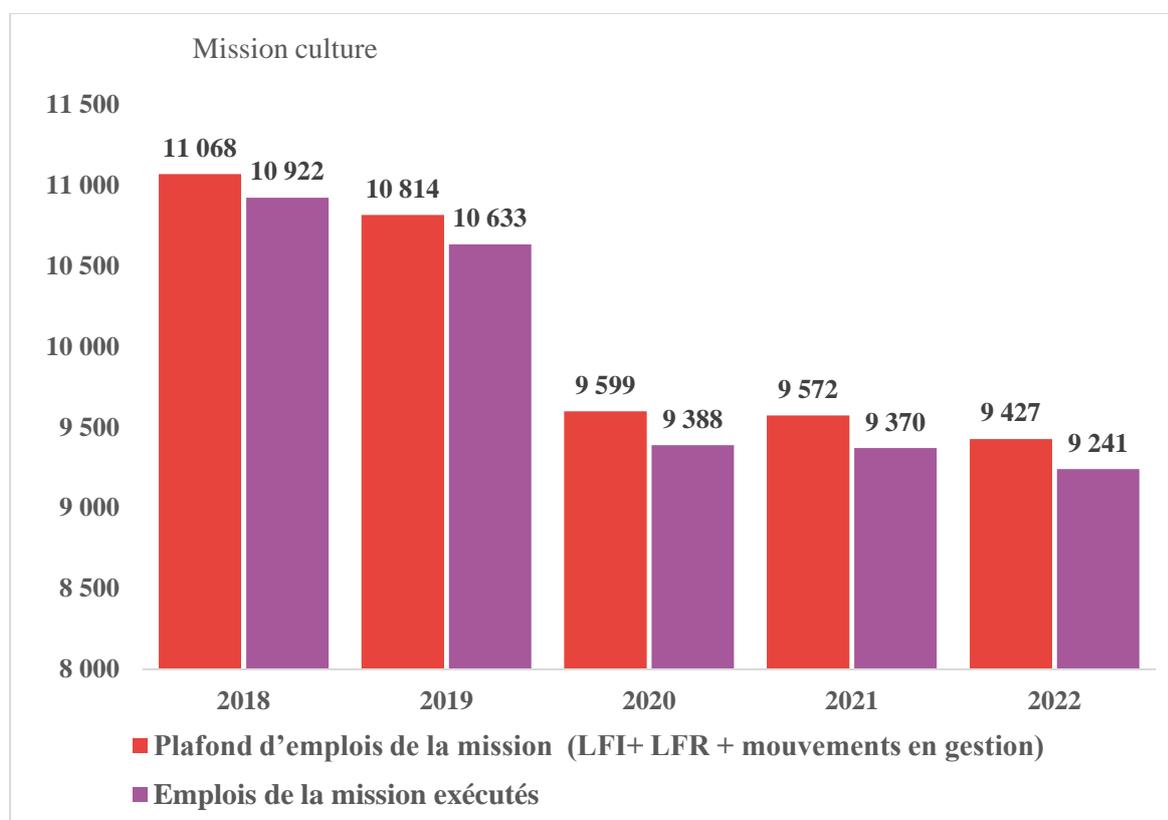
En effet, dans le cadre de la délégation de la gestion des personnels titulaires et contractuels affectés aux établissements publics sous tutelle, seuls le Centre National du Livre (CNL) et l'Institut National du Patrimoine (INP) se sont vus transférer la gestion de leurs agents du Titre 2 au 1^{er} janvier 2022, soit respectivement 16 ETPT et 20 ETPT.

Ce mouvement de responsabilisation des établissements publics sous tutelle se poursuivra en 2023 avec le transfert de 338 ETPT depuis le titre 2 vers le titre 3 de l'établissement public du Mobilier national.

Le ministère dresse un bilan positif de ces 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° 8 : évolution du plafond d'emplois de la mission *Culture*



Source : ministère de la culture

Tableau n° 6 : évolution et exécution du plafond d'emplois ministériels 2021-2022 (en ETPT)

en ETPT	2021	2022	Evolution 2022/2021
Plafond d'emplois (LFI)	9 578	9 434	-144
Transferts prévus en gestion	-6	-7	-1
Exécution du plafond d'emplois	9 370	9 241	-129
Écart entre plafond et exécution	-202	-186	16

Source : ministère de la culture

En 2022, le plafond d'emplois ministériels autorisé par la LFI était de 9 434 ETPT, il a été diminué de 7 ETPT en cours d'année (8 transferts sortants et 1 transfert entrant), conformément au décret n° 2022-1512 du 2 décembre 2022 portant transfert de crédits.

Le plafond exécuté présente une situation comparable à celle des deux années précédentes de sous-exécution de l'objectif législatif, l'écart étant de - 186 ETPT. La sous-exécution en ETPT est la conséquence comme en 2020 et 2021 de la sur-exécution du schéma d'emplois, correspondant à un contingentement des entrées en début d'année et à des sorties plus précoces.

S'agissant du plafond d'emplois ministériels, le ministère précise que « les travaux d'amélioration des outils de pilotage du plafond engagés depuis 2020 se poursuivent » : « Les DPGEC et les CRG produits depuis 2021 tiennent compte des mouvements de personnels hors schéma (contractuels recrutés sur des besoins saisonniers ou occasionnels). Le suivi infra-annuel de ces flux en 2023 sera adapté aux nouvelles modalités de suivi de ces effectifs dans le SIRH liées à l'indiciarisation de ces contrats. Des restitutions mensuelles de ces flux sont également partagées avec les services recruteurs, afin de fiabiliser le suivi de ces effectifs ».

Tableau n° 7 : évolution et exécution du plafond d'emplois des opérateurs 2021-2022 (en ETPT)

en ETPT	2021	2022	Evolution 2022/2021
plafond d'emplois opérateurs (LFI)	16 368	16 514	146
Exécution du plafond d'emplois opérateurs	15 864	nc	
Écart	-504		

Source : ministère de la culture

S'agissant du plafond d'emplois des opérateurs, le ministère estime pour sa part le connaître « précisément et pour toutes les échéances prévues réglementairement en cours d'année ». Selon les termes de la réponse apportée à la Cour, « la prévision et le suivi des emplois totaux des opérateurs reposent sur plusieurs outils gérés par les services du ministère selon qu'il s'agit des emplois des opérateurs rémunérés sur titre 2 ou sur titre 3 :

- en ce qui concerne les emplois rémunérés sur titre 2, le ministère dispose du système d'information RenoirRH qui permet de suivre les mouvements et affectations d'emplois T2 au sein des opérateurs ;
- en ce qui concerne les emplois rémunérés sur titre 3, le ministère dispose des données fournies par les opérateurs dans le cadre du vote de leurs budgets (tableau 1 de la liasse budgétaire) et comptes financiers, ainsi que des données renseignées dans le cadre des documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) qui doivent être transmis par chaque opérateur aux services de contrôle et aux ministères de tutelle. »

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. Or, 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.

L'exécution du schéma d'emplois**Tableau n° 8 : évolution du schéma d'emplois depuis 2018**

Schéma d'emplois en ETP	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	LFI 2020	Exéc. 2020	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
Sorties totales	851,4	813	883,6	743	769	773	865	742	962
dont retraites	339,9	342	351,6	295	290	285	303	292	367
Entrées	740,9	763	820,4	728	623	743	831	727	950
Variation des ETP	- 110,5	- 50	- 63,2	- 15	- 146	- 30	-34	-15	-12

Source : ministère de la culture

Le schéma d'emplois fixé en LFI 2022 prévoyait un solde de - 15 ETP (valorisé à 8 ETPT au titre de l'impact des flux sur 2022), l'ensemble des suppressions de poste devant être réalisées sur la filière administrative.

Le schéma d'emplois 2022 a été réalisé à hauteur de - 12 ETP :

- le nombre de départs a été plus important que prévu : 962 ETP au lieu des 742 prévus ;
- le nombre d'entrées a augmenté de façon concomitante (950 entrées recensées, au lieu de 727 prévues), en raison d'une augmentation des recrutements, notamment par la voie des contrats, en conséquence de l'amélioration du contexte sanitaire et de la reprise de l'activité dans les structures.

La cible du schéma en ETP a été quasiment atteinte (- 12 ETP au lieu de - 15), alors que le schéma en ETPT été sur-exécuté à hauteur de - 40 ETPT au lieu de - 8, en raison de mois moyens d'entrées plus tardifs que prévus.

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*). La Cour a à plusieurs reprises exprimé sa préoccupation à l'égard de cette perte d'attractivité qui révèle par ailleurs un problème d'anticipation des recrutements. Or les grands chantiers patrimoniaux exigent un contrôle scientifique et technique accru, que les services déconcentrés de l'État peinent aujourd'hui à fournir. Dans le même temps, les emplois administratifs continuent à progresser, du fait de l'imputation sur cette filière de l'ensemble des mouvements liés aux contractuels (à l'exception des enseignants des écoles d'architecture). Le ministère précise à ce titre que « sur les 354 contractuels recrutés en 2022, 83 ont été recrutés en DRAC sur des fonctions liées notamment à la conservation et à la restauration ou au contrôle scientifique. » Il convient néanmoins de fiabiliser ces imputations afin d'accroître la lisibilité du schéma d'emplois ministériels et la traçabilité des effectifs par filière.

Tableau n° 9 : exécution du solde de schéma d'emplois par filière (en ETP et ETPT)

Filière LOLF	Solde ETP LFI 2021	Solde ETP exécuté	Solde ETPT LFI 2021	Solde ETPT exécuté	Solde ETP LFI 2022	Solde ETP exécuté	Solde ETPT LFI 2022	Solde ETPT exécuté
Administrative	- 10,1	+ 113	- 13,3	25	-15,2	90,2	6,2	15,8
Technique	0,2	- 37	- 1,1	- 21	-0,4	-37,2	-3,4	-22,7
Enseignement ENSA	5	- 17	1,5	- 6	0	-4,8	-0,8	2,7
Enseignement ENSArt	0	- 4	- 0,4	- 3	0	1,5	0,4	-0,2
Surveillance	- 20,8	- 53	- 12,3	- 41	0,2	-21,7	-13,3	-18
Scientifique	- 4,2	- 38	5	- 36	0,5	-40	2,6	-17,9
Total	- 29,9	- 36	- 20,6	- 81	-14,9	-12	-8,3	-40,3

Source : ministère de la culture

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

- de produire un suivi infra-annuel du plafond d'emplois des opérateurs ;
- de perfectionner la lisibilité « métiers » du schéma d'emplois ministériels par une ventilation des agents contractuels par filière.

Mesures d'externalisation

L'exercice 2022 n'a été marqué par aucune nouvelle mesure significative d'externalisation d'emplois au sein de la mission *Culture*.

La prestation externalisée de la médecine de prévention mise en place en 2020 est pérennisée jusqu'en 2025 via un accord-cadre signé en 2021. Cette externalisation a concerné, en 2022, l'activité d'un agent (un médecin de prévention) qui était jusqu'à présent rémunéré sur le titre 2 (programme 224).

La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2

Les crédits votés en LFI 2022 s'élevaient à 493,6 M€ en AE=CP hors CAS pensions et à 683,3 M€ en AE=CP CAS pensions compris, en hausse de 18 M€ (+2,7 %) par rapport à 2021.

Les crédits disponibles sur le titre 2 du programme 224 s'élèvent 503,5 M€ en AE=CP hors CAS pensions et à 692,9 M€ en AE=CP CAS pensions compris, après prise en compte des différents mouvements.

La hausse de la valeur du point d'indice de la fonction publique, de +3,5%, intervenue au 1^{er} juillet 2022, ainsi que les autres mesures interministérielles issues des rendez-vous salariaux de 2021 et 2022 ont fait l'objet d'un financement en fin de gestion en provenance du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*.

Ces mesures comprennent notamment l'allocation forfaitaire télétravail, la prime inflation, le surcoût de la réforme de la protection sociale dans la fonction publique, le relèvement de l'indice minimum de traitement, la réforme de la haute fonction publique, la revalorisation des catégories A et B de la filière administrative, la prime pour les maîtres d'apprentissage, la convergence des ratios « pro-pro » pour les catégories B et C, la bonification

d'ancienneté aux agents de catégorie C et la revalorisation de la grille indiciaire de la catégorie C.

L'exécution 2022 du titre T2 s'est élevée finalement à 503,07 M€ en AE=CP hors CAS pensions.

Toutefois, le ministère précise qu'une réponse donnée mi-janvier ne peut être que provisoire, même si elle retrace assez fidèlement les grands déterminants de la dépense. Seule l'exécution présentée au rapport annuel de performance pourra être considérée comme définitive.

La prévision de dépenses de personnel pour l'année 2021 sur laquelle est calculée la prévision d'exécution du T2 pour 2022 a été budgétée par rapport à l'exécution 2020 et ne tient donc pas compte des effets de la crise sanitaire sur les crédits de personnels du ministère de la Culture ni de ses effets sur les délais de recrutements. Cette prévision sur N-2 explique l'écart important constaté entre la prévision et l'exécution réelle de l'année 2021. En effet, la sur-exécution du schéma d'emploi en 2021, d'une part, et le GVT négatif, d'autre part, ont entraîné des économies plus importantes que prévu.

Tableau n° 10 : facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions

	Prévision 2022	Exécution 2022
Dépenses de personnel 2021⁵	478,84 M€	473,23 M€
Mesures de transfert et de périmètre	-1,06 M€	0,15 M€
Débasages de dépenses au profil atypique	-1,34 M€	0,31 M€
Dépenses de personnel 2020 retraitées	476,43 M€	473,69 M€
Effet de noria GVT négatif	-2,74 M€	-4,14 M€
Schéma d'emplois	-1,15 M€	0,59 M€
Mesures générales	0,21 M€	7,46 M€
Mesures catégorielles	15,00 M€	15,00 M€
Mesures individuelles GVT positif	5,49 M€	6,33 M€
Rebasages de dépenses au profil atypique	-0,37 M€	-0,48 M€
Autres variations de dépenses	3,88 M€	4,62 M€
Dépenses de personnel 2022	496,76 M€	503,07 M€

Source : ministère de la culture

L'écart entre la prévision d'exécution des dépenses de personnel 2022 et l'exécution réelle s'explique par des variations intervenues en gestion 2021 et 2022. Ces variations ne peuvent donc pas être prévues dans le socle d'exécution de l'année N, dont la budgétisation repose sur, d'une part l'exécution N-2 et d'autre part sur la prévision d'exécution N-1.

Ainsi, la très nette augmentation de l'impact du schéma d'emplois 2022 est due à la sur-exécution du schéma d'emplois 2021 ayant conduit à un effet d'extension en année pleine 2021 sur 2022 plus important que prévu.

Par ailleurs, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue au 1^{er} juillet 2022 a également impacté à la hausse la consommation par rapport à la prévision en loi de finances. De plus, le coût des mesures du rendez-vous salarial, financées par arrêté de répartition, a entraîné une dépense supplémentaire non prévue en loi de finances initiale 2022.

⁵ La prévision de dépenses de personnel pour l'année 2021 sur laquelle est calculée la prévision d'exécution du T2 pour 2022 a été budgétée par rapport à l'exécution 2020.

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.

Tableau n° 11 : évolution des dépenses de fonctionnement – titre 3 (CP, M€).

En CP, en M€	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
Dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31)	121	147,1	128,4	155,3
Subventions pour charges de service public (catégorie 32)	984,9	1 219,4	996,6	1042
Total dépenses de fonctionnement de l'État	1 105,9	1 366,6	1125	1197,3

Source : ministère de la culture

Bien que les crédits de fonctionnement (catégorie 31) aient été revalorisés en LFI de plus de 7 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 (+ 25 M€).

Après une sur-exécution exceptionnelle en 2021 (+ 260 M€), les subventions pour charges de service public (catégorie 32) ont également été marquée par une situation similaire mais dans une moindre mesure (+ 72,3 M€).

Tableau n° 12 : sur-exécution des crédits de fonctionnement ministériels (catégorie 31) en M€ et CP.

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sur-exécution	+ 9,6	+ 14,4	+ 25,4	+ 24,4	+ 27,6	+ 18,8	+ 26,1	+ 26,9

Source : ministère de la 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...).

Les moyens de fonctionnement du ministère, inscrits sur l'action 7 du programme 224 *Soutien aux politiques du ministère de la Culture* (catégorie 31 : dépenses de fonctionnement autre que de personnel) s'élèvent en LFI 2022 à 61,9 M€ en CP, soit une hausse de 10,4 % par rapport à la LFI 2021.

Cette hausse s'explique notamment par les moyens nouveaux mobilisés afin de renforcer les outils informatiques et numériques (+ 4,5 M€ au titre des mesures nouvelles et 1,8 M€ de transferts

à partir du P 361), conformément à la mise en œuvre du plan de modernisation de l'administration centrale. Cette remise à niveau des moyens informatiques du ministère relève d'un plan pluriannuel de transformation numérique engagé depuis 2019 : amélioration du Système d'information (SI) ministériel, à la fois en termes de maintien en condition opérationnelle des infrastructures et réseaux, mais aussi en matière de remise à niveau des équipements et de modernisation des SI métiers. Par ailleurs, ces nouveaux crédits ont financé la montée en puissance du programme 100 % DEMAT usagers et l'accompagnement des agents aux nouveaux modes de travail.

Par ailleurs, le ministère de la Culture dit poursuivre une politique volontariste d'économies sur ses propres dépenses de fonctionnement, qui se traduit par les éléments suivants :

- le projet « CAMUS » qui vise à rationaliser ses emprises à l'horizon de fin 2023/début 2024 par le regroupement des services d'administration centrale sur trois sites domaniaux parisiens au lieu de sept sites actuellement ;
- la rationalisation et le verdissement de son parc automobile (au 1^{er} janvier 2023, 22 véhicules) ;
- la rationalisation des achats du ministère grâce à une meilleure anticipation (adéquation préalable de l'expression des besoins selon l'offre du marché économique) et par la mutualisation des procédures en interne et en interministériel.

4 - Les dépenses d'intervention (titre 6)

Les dépenses d'intervention ont progressé de 54 % entre 2018 et 2022, tout particulièrement sur le programme 131 (+ 42 %).

Parmi les événements majeurs venus modifier le périmètre des dépenses d'intervention au niveau de la mission *Culture* sur cette période, on peut noter l'augmentation du financement de l'action 2 « Soutien à la démocratisation artistique et culturelles » du programme 361 (depuis la LFI 2021), devenue « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de +165 M€ entre le PLF 2017 et le PLF 2022. La mise en place du pass Culture à hauteur de 140 M€ a grandement participé à l'augmentation des crédits d'intervention dévolus à cette politique publique. L'action 6 « Soutien à l'emploi dans le secteur culturel » du programme 131 s'est également vue dotée de crédits importants, avec l'accompagnement du développement du FONPEPS et de la compensation de la hausse de la CSG pour les artistes auteurs depuis 2019.

Au-delà de ces évolutions, le périmètre des crédits d'intervention est resté globalement stable sur la période 2017-2022. Néanmoins, il peut être souligné qu'après une période de baisse entre 2013 et 2015 au titre de la contribution du ministère de la Culture à la trajectoire de réduction des dépenses publiques, la LFI 2017 a été marquée par une augmentation des crédits d'intervention de la mission *Culture*, prolongée chaque année jusqu'en 2022. Les crédits de titre 6 de la mission *Culture* ont ainsi progressé de 7,1 % entre 2021 et 2022 (Variation PLF 2022 / LFI 2021 en CP), portant le total des crédits d'intervention à 1,3 Md€ en PLF 2022.

**Tableau n° 13 : évolution des dépenses d'intervention
entre 2017 et 2021 (CP, M€)**

En M€	2018	2019	2020	2021 (yc P 186)	2022	Variation
						2022/2018
Programme 175	219,4	220,1	230,5	260,5	263,8	20%
Programme 131	440,2	445,3	581,22	660,9	625,7	42%
Programme 224	235,5	238,2	271,16	7,6	10,4	-96%
Programme 361				355,2	475,5	
Mission Culture	895,1	903,6	1 083	1 284	1375,4	54%

Source : ministère de la culture

On note également une progression élevée en 2022 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) ou encore d'attribuer des soutiens exceptionnels au théâtre privé.

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

	LFI 2021	Exéc. 2021	LFI 2022	Exéc. 2022
Dépenses de guichet	72,87	124,97	83,87	139,03
Dépenses discrétionnaires	1076,78	1159,21	1256,72	1236,4
Total des dépenses d'intervention	1149,65	1284,17	1340,59	1375,43

Source : ministère de la culture

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 (dépenses d'investissement) et de titre 7 (subventions d'investissement sous forme de dotations en fonds propres aux opérateurs).

L'investissement ministériel est marqué par une stabilisation des crédits au cours des exercices 2021 et 2022⁶, après une hausse soutenue par les mesures de relance. Toutefois, l'investissement demeure sous-exécuté tant en AE qu'en CP. Il en résulte un montant d'AENE reportées particulièrement élevé (41,7 M€ de 2022 sur 2023). Cette situation s'explique, selon le ministère, par le contexte dont « les deux dernières années ont été exceptionnelles, tant par l'arrêt imposé aux chantiers par la crise sanitaire que par la dynamique de la reprise dans le secteur de la construction qui a engendré de fortes tensions sur la main d'œuvre et la disponibilité des matériaux ».

⁶ Concernant les dépenses d'investissements et les dotations en fonds propres, le ministère n'a pas eu de crédits complémentaires à ce titre en LFR 2022, puisque la première LFR est venue reconstituer les réserves de précaution des programmes annulées par le décret d'avance, et que la LFR de fin de gestion a ouvert des crédits en fonctionnement pour les opérateurs.

Tableau n° 15 : Une sous-exécution élevée de l'investissement ministériel (en M€)

en M€	LFI 2020 format 2021	LFI 2020 Format 2021+ LFR	Exéc. 2020 format 2021	LFI 2021	LFI 2021 Format 2021+LFR	Exéc. 2021	LFI 2022	LFI 2022 Format 2022+LFR	Exéc. 2022
Investissements (AE)	178,9	178,9	111,1	200,1	212,95	108,2	204	204	139,2
Investissements (CP)	138,1	138,1	115,8	158,2	171,05	131,2	186	186	118,2

Source : ministère de la culture

S'agissant des dotations en fonds propres aux opérateurs, elles progressent très rapidement, sous l'effet du transfert du programme PIA 3 de 160 M€ au bénéfice de la RMN-Grand Palais⁷, 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.

Le ministère met en avant certains facteurs pour expliquer cette situation de sur-exécution des dotations en fonds propres des opérateurs :

- « En 2021, pour faire face aux pertes de recettes subies pendant la crise, les opérateurs ont été contraints de prélever massivement sur leur fonds de roulement, y compris sur la part qui était fléchée vers des opérations identifiées pour lesquelles ils avaient déjà obtenu des financements ; en fin de gestion 2021, la compensation versée par le ministère a pris la forme d'une dotation en fonds propres, afin de reconstituer leur capacité à investir ;
- en 2022, l'écart entre LFI et exécution au niveau des dotations en fonds propres tient à la finalité poursuivie par les compléments apportés en fin de gestion dans le contexte d'inflation, qui ont pris la forme de dotations en fonds propres ».

Tableau n° 16 : une sur-exécution des dotations en fonds propres aux opérateurs (en M€)

	LFI 2020 format 2021	LFI 2020 Format 2021 +LFR	Exéc. 2020 format 2021	LFI 2021 format 2021	LFI Format 2021 + LFR	Exéc. 2021	LFI 2022 format 2022	LFI Format 2022 + LFR	Exéc. 2022
Opérations financières AE	88,5	88,5	189,7	98,5	111,35	432,4	124,6	124,6	200
Opérations financières CP	108,2	108,2	240,2	122,2	135,05	393,2	120,1	120,1	227

Source : ministère de la culture

Néanmoins, la Cour déplore l'importance du décalage constaté, entre la programmation et l'exécution, des crédits des titres 5 et 7 qui tend depuis plusieurs années à se répéter, et qui

⁷ En sus d'une garantie d'emprunt accordée par l'Etat à la RMN-Grand Palais s'élève à 150 M€ et est toujours en vigueur. En 2023, l'emprunt sera perçu à hauteur de 100M€ et en 2024, à hauteur de 50M€.

ne peut s'expliquer par la seule part des compléments de dotation justifiée par la reconstitution des fonds propres fléchés.

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). Il n'intègre pas les opérations dont la maîtrise d'ouvrage a été déléguée aux collectivités territoriales, et ne présente donc pas une vision exhaustive des grands travaux.

744 M€ de CP restent à verser sur des opérations engagées parfois depuis 2011, pour une participation globale du ministère de 1,1 Md€. La capacité à réaliser ce programme de grands travaux dans les 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° 17 : programmation des grands travaux (>20 M€ HT)

Opérations	Prog.	début	fin	Coût global en M€	Coût MC (hors EP)	Exécuté avant 31/12/2021		Exécuté 2022		Crédits restant à mobiliser après 2022	
						AE	CP	AE	CP	AE	CP
Schéma directeur du CNAC-GP	175	2021	2028	262,20	209,20	24,20	23,00	4,00	5,00	181,00	181,20
Schéma directeur immobilier Versailles (phase 2)	175	2011	2031	282,10	267,10	84,50	84,50	15,00	18,00	167,60	164,60
Schéma directeur de rénovation Fontainebleau (phase 2)	175	2014	2026	63,02	59,30	21,90	15,30	35,10	9,40	2,30	34,60
Schéma directeur de rénovation et d'aménagement du Grand-Palais (dont phase 0)	175	2014	2024	491,70	97,00	97,00	81,00	-	12,00	-	4,00
Extension du site de Pierrefitte-sur-Seine - Archives Nationales	175	2021	2027	96,00	67,20	12,50	0,40	-	2,60	54,70	64,20
Abbaye de Clairvaux	175	2022	2027	35,00	35,00	-	-	3,00	3,00	32,00	32,00
Relocalisation ENSA-Marseille dans l'Institut méditerranéen de la ville et des territoires	361	2015	2024	51,90	30,00	28,60	22,20		4,00	1,40	3,80
Réhabilitation et extension de l'école ENSA Toulouse	361	2015	2024	26,20	10,60	10,60	1,00	-	3,00	-	6,60
Relogement du CNAP à Pantin	131	2017	2022	112,60	112,60	68,60	23,40	11,70	20,00	32,30	69,20
Ateliers Médicis	131	2021	2026	36,00	20,00			15,00	3,00	5,00	17,00
Reconversion des ateliers Berthier en cité du théâtre	131	2017	2029	115,80	114,80	6,20	5,60	-		108,60	109,20
Schéma directeur du Théâtre de Chaillot (phase 2)	131	2021	2025	55,90	44,50	37,50		7,00	7,00	-	37,50
Traitement des façades CND	131	2017	2025	23,90	21,30	2,00	0,28	7,00	0,75	12,30	20,27
Total				1 652,32	1 088,60	393,60	256,68	97,80	87,75	597,20	744,17

Source : ministère de la culture, retraitement Cour des comptes

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).

Concernant la soutenabilité du programme d'investissements, le ministère estime assurer « un pilotage fin de ses projets d'investissements par le biais de plusieurs instances (Commission ministérielle des projets immobiliers, CMPI stratégiques), et notamment par un comité des investissements réunissant deux à quatre fois par an la direction du budget, le CBCM et le secrétariat général du ministère » ; ce comité permet « d'identifier les lissages nécessaires pour assurer la soutenabilité de la trajectoire, les opérations à dé ou reprogrammer ou les besoins de crédits additionnels ».

Néanmoins, la soutenabilité de la programmation des investissements mérite d'autant plus d'être réinterrogée qu'elle porte enfin un risque d'emballlement et de manque de disponibilités budgétaires pour en assurer la faisabilité, le ministère reconnaissant au demeurant « un besoin de financement important (qui) devra être couvert à ce titre entre 2023 et 2027 ».

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, 6,25 M€ avaient été versés par avance afin de couvrir les versements des deux premiers mois de 2021. Aucune autre dépense 2022 n'a été anticipée et financée en 2021 sur les autres programmes.

En fin de gestion 2022, les disponibilités budgétaires ont permis de financer les bourses sur critères sociaux à hauteur de 11 M€, au titre des trois premiers de l'année 2023.

2 - Les charges à payer (CAP)

Les charges à payer correspondent aux futures dépenses dont le service fait a été constaté au 31 décembre 2022 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 2023. Fin 2022, les charges à payer s'établissent à 11,54 M€, en nette baisse par rapport aux exercices 2021 (19,34 M€) et 2020 (22,38 M€). On observe un niveau élevé des charges à payer pour les crédits déconcentrés. Ces dépenses concernent pour l'essentiel des projets de restauration de monuments historiques.

Tableau n° 18 : les charges à payer en fin d'exercice de 2015 à 2022 (en M€)

	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2019	Fin 2020	Fin 2021	Fin 2022
Programme 175	11,69	14,46	10,93	12,07	11,39	16,74	13,25	8,59
Programme 131	0,8	3,4	0,92	0,48	0,19	3,63	3,86	0,46
Programme 224	12,09	2,86	1,03	3,18	2,08	2,01	2,24	2,29
Programme 361							0,60	0,20
Mission Culture	24,58	20,72	12,88	15,73	13,66	22,38	19,34	11,54
Central	15,36	9,29	2,61	4,63	3,50	6,38	6,72	3,99
Déconcentré	9,22	12,67	10,27	11,1	10,16	16,18	13,22	7,55
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 2022, les restes à payer (RAP)⁸ qui correspondent au solde des autorisations d'engagement (AE) n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement au 31 décembre sont estimés à 1,03 Md€, soit un niveau légèrement supérieur à celui de fin 2021. 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.

Tableau n° 19 : évolution des restes à payer depuis 2015 (CP, en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programme 175	571,14	584,9	638,75	636,28	752,52	732,46	728,72	756,64
Programme 131	61,15	55,8	52,09	106,58	117,75	137,84	175,21	177,08
Programme 224	73,08	54,13	59,47	65,57	111,25	109,75	33,57	36,46
Programme 361							75,45	63,91
Mission Culture	705,37	694,83	750,31	808,43	981,52	980,05	1 012,95	1 034,09
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* ; elle déplore 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 paiement 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.

Face à la reprise des grands chantiers patrimoniaux qui explique la hausse des restes à payer en 2022, le ministère a mis en place un comité des investissements, qui s'est réuni pour la première fois en décembre 2022, et dont la mission est de faire une revue systématique des autorisations d'engagement des années antérieures. Parallèlement, le ministère a revu sa doctrine de pilotage des tranches fonctionnelles, en lien avec la direction du Budget ; elle devrait « permettre de rationaliser le stock de TF du ministère mais également d'en améliorer le suivi et la gestion via l'édiction de règles claires et uniformes pour l'ensemble du périmètre ministériel ».

4 - Les reports sur l'exercice 2023

Le taux d'exécution des crédits 2022 de la mission *Culture*, proche de 100 % après un dégel de 97 % de la réserve de précaution, a induit une consommation quasi-totale des crédits, ne laissant subsister que des reports marginaux.

⁸ « 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)

Les crédits éligibles aux reports s'élèvent à 27,9 M€ en AE et 14,3 M€ en CP soit moins de 1 % des crédits disponibles.

Tableau n° 20 : exécution de la mission Culture (en M€)

	Crédits disponibles		Consommation		Taux de consommation		Crédits éligibles aux reports	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P131 "Création"	943,80	962,42	939,92	960,28	99,6%	99,8%	3,88	2,13
P175 "Patrimoines"	1 067,19	1 100,29	1 063,29	1 094,60	99,6%	99,5%	3,91	5,69
P224 "Soutien aux politiques du ministère de la culture"	786,67	787,82	784,29	784,16	99,7%	99,5%	2,39	3,66
<i>dont HT2</i>	93,76	94,91	92,40	92,27	98,5%	97,2%	1,36	2,63
<i>dont T2</i>	692,91	692,91	691,89	691,89	99,9%	99,9%	1,02	1,02
P361 "Transmission des savoirs et démocratisation de la culture"	776,29	770,94	758,53	768,10	97,7%	99,6%	17,76	2,84
Total	3 573,95	3 621,47	3 546,02	3 607,15	99,2%	99,6%	27,93	14,32

Hors AENE et fonds de concours

Source : ministère de la culture

B - La trajectoire pluriannuelle

La trajectoire pluriannuelle de la mission Culture est fortement marquée par les effets de la crise sanitaire. De ce fait, une variation de + 17 % apparaît entre l'annuité 2022 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, et l'exécution 2022 (en CP). Cet écart est principalement lié aux hausses des crédits des programmes 175 (+ 16,7 %) et 361 (+ 17,1 %).

Tableau n° 21 : Différences entre l'annuité 2022 LPFP et l'exécution

en M€	Annuité 2022 de la LPFP 2018-2022		LFI 2022		Exécution 2022		Variation /annuité LPFP
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Programme							CP
P131 "Création"	762,76	781,14	921,73	914,83	962,16	960,28	117,11%
P175 "Patrimoines"	1 115,9	875,65	1 034,67	1 022,23	1 122,12	1 096,81	116,74%
P224 - Soutien aux politiques du ministère de la Culture	882,15	814,79	777,34	775,41	786,38	784,18	95,17%
P361 "Transmission savoirs et démocratisation de la culture"	626,33	638,47	756,35	747,89	760,18	769,75	117,14%
Mission Culture	3 387,14	3 110,05	3490,09	3460,37	3630,83	3611,02	111,26%

Source : ministère de la culture

Cette 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.

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

La dimension environnementale dans la construction du budget de la mission *Culture* reste extrêmement marginale. Au sein de la mission *Culture* « dont l'impact sur l'environnement est quasi intégralement neutre » estime le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, seule la 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) est cotée positivement sur l'axe « Atténuation climat » (nouveau dispositif « Malraux »). Cette dépense fiscale (38 M€), qui constitue un levier notamment de lutte contre l'habitat indigne, permet d'améliorer le bilan énergétique des sites et bâtiments rénovés et de lutter contre l'artificialisation des sols.

Si cette cotation est à l'initiative de la direction du Budget, le ministère de la Culture estime quant à lui que la transition écologique et énergétique est un des axes forts de l'action du ministère dans la relance.

La rénovation d'équipements patrimoniaux (enveloppe globale de 20 M€ pour les musées, les archives et l'archéologie, hors opérateurs), des écoles d'architecture et de création (72,3 M€) et de bibliothèques (30 M€, transférés à la direction générale des collectivités locales -DGCL) va permettre de réduire fortement leurs consommations d'énergie en améliorant le rendement énergétique des installations. Dans les opérations de réhabilitation de ces bâtiments, la « part verte » est prise en considération dès l'origine du projet, qu'il s'agisse de la prise en compte de normes telle que la Haute Qualité Environnementale (HQE) dans les projets soutenus, ou des enjeux de mutualisations des équipements soutenues par le ministère (réserves mutualisées). La prise en compte de ces objectifs passe également par la réduction de l'impact carbone via l'utilisation de matériaux locaux ; par le choix de l'inertie du bâtiment en abandonnant les processus de climatisation ; ou encore par le biais d'actions de végétalisation avec des espèces locales (économie de moyens et de ressources).

Par ailleurs, un fonds de transition écologique de 20 M€ est déployé pour encourager la transition écologique des institutions de création en région. Cette enveloppe finance de très nombreuses opérations (environ 75), soit un coût moyen par projet de 175 000 €. Le besoin en équipement des structures du spectacle vivant en région en matière de transition écologique est considérable et cette aide ne répond qu'à une petite partie de ce besoin. Ce fonds a été abondé d'un million d'euros de crédits relance supplémentaires en 2022 suite à un redéploiement.

En outre le Théâtre national de Chaillot a reçu en 2022 2,8 M€ AE/CP au titre du Plan de relance pour son projet de rénovation énergétique de la salle Jean Vilar.

RECOMMANDATION

Face à ces constats, la Cour réitère ses recommandations :

1. *(Recommandation maintenue) : mettre en place sans tarder les outils efficaces de pilotage des emplois ministériels et des opérateurs de la Culture (ministère de la culture) ;*
 2. *(Recommandation maintenue) : procéder à une revue systématique des autorisations d'engagement des années antérieures et gérer 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).*
-

Chapitre II

Points d'attention transversaux

I - Le recours aux organismes payeurs pour les dispositifs de guichet exige un contrôle accru

Le ministère de la Culture a recours, de longue date, à des organismes tiers pour distribuer des aides à destination d'organismes, professionnels ou autres destinataires spécifiques.

L'exécution en différentes phases des crédits d'urgence en parallèle du plan de relance a induit un recours accru à ces organismes depuis 2020 à la faveur de la crise sanitaire (127,9 M€ en 2021 et 109,5 M€ en 2022).

Tableau n° 22 : recours aux organismes payeurs pour les dispositifs de guichet (en M€)

	Exécution 2021	Exécution 2022	Frais de gestion 2022
ASP (pour une partie du FONPEPS)	25,0	61,74	1,35
GIP Café culture (GUSO complément)	7	0	0
ASTP (pour Fonds de soutien au théâtre privé et FUSV)	23,6	0	0
GUSO Pôle emploi	10,0	12,66	0,36
IFCIC	14,0		
CNOUS	36,3	33,5	0,66
Maison des artistes*	-		
AGESSA*	-		
Groupe Audiens (FUSSAT)	12,0	1,65	0
Total	127,9	109,55	2,37

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

Les modalités de financement de ces organismes sont prévues par des conventions signées par le ministère et diffèrent selon les organismes.

Dans le cas des bourses sur critères sociaux versées par le CNOUS, ces frais sont calibrés à 2 % des montants versés. Ce montant est respecté en 2022.

La convention liant le ministère de la Culture à Pôle Emploi pour le GUSO prévoit un calibrage des frais de gestion à 2,8 %. Ce montant est également respecté pour 2022.

Dans le cas du FONPEPS, la convention liant le ministère de la Culture à l'ASP comprend une tarification forfaitaire, payée à la signature de la convention en 2017 (91 100 €), auxquels s'ajoutent 6 600€ de pilotage trimestriel, visant à couvrir les frais fixes engagés par la gestion du dispositif ; et une tarification en fonction du nombre d'unités réellement traitées (29,3 € pour l'instruction d'un dossier initial ou d'un avenant ; 15 € pour l'instruction des demandes de suspension ; 2,4€ pour le paiement trimestriel d'un dossier). La convention engage l'ASP à fournir un rapport mensuel des actes engagés, couvrant notamment ceux donnant lieu à une facturation au titre des frais de gestion.

La contribution financière du ministère de la Culture au titre du FUSSAT versée à la société AUDIENS inclut les frais de gestion associés. Ceux-ci ont été négociés lors de la signature de la convention. Ce fonds spécifique instauré à titre temporaire s'est éteint le 11 juillet 2022.

Au regard du suivi réalisé par chaque direction du ministère, il apparaît que les frais de gestion et leur évolution sont suivis précisément (2,37 M€ en 2022) : dans le cas du CNOUS et de Pôle Emploi, il s'agit d'un versement forfaitaire des montants fixés dans la convention ; dans le cas de l'ASP, ce pilotage se fonde sur le *reporting* mensuel de l'agence, qui permet le calcul des frais de gestion.

Si le ministère a su absorber les coûts de gestion internes du déploiement des dispositifs mis en œuvre en réponse à la crise, sans crédits supplémentaires ni création d'emploi alors que la charge de travail engendrée par l'augmentation du nombre d'aides distribuées a été significative, il n'en demeure pas moins qu'une vigilance doit être maintenue face à la multiplication de conventions, d'avenants, de crédits ouverts sur la base juridique de décrets ou d'arbitrages interministériels. En effet, cet empilement de dispositifs nouveaux demeure facteur de complexité et de difficultés de contrôle pour le ministère. La Cour l'invite donc à piloter activement ces dépenses de guichet afin d'éviter tout dérapage budgétaire.

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

Au cours de la période 2020-2022, l'État a apporté 781 M€ d'aides exceptionnelles aux opérateurs culturels, principalement dans le champ du patrimoine (602M€) et de la création (178M€)⁹.

Quatre opérateurs, le château de Versailles (126 M€), le Louvre (119 M€), l'Opéra de Paris (108 M€) et le CMN (hors projet de Villers-Cotterêts) (160 M€) ont totalisé un soutien de 513 M€ au titre des crédits d'urgence et de relance.

Au-delà du soutien apporté pendant la crise sanitaire pour faire face à la fermeture de ces établissements, ces concours ont porté sur plusieurs exercices (2020-2022) afin de permettre aux établissements d'affronter le repli durable de leur fréquentation puis la hausse des coûts de l'énergie.

⁹ Bien que ne figurant plus dans la liste des opérateurs au sens de la LOLF, le Domaine national de Chambord et le musée Rodin sont mentionnés dans le tableau ci-après.

Ces concours exceptionnels ont ainsi permis aux opérateurs de reconstituer leur trésorerie prudentielle, et de financer leur plan pluriannuel d'investissement.

Mais il apparaît indispensable que ces établissements s'engagent dans un réexamen de leurs plans d'affaires.

Tableau n° 23 : aides octroyées aux opérateurs culturels (gestions 2020-2022 et plan de relance) (CP en M€)

	Compensation 2020 >> 55,4M€ (40,4M€ LFR 4 + 15M€ de dégel P175)	Plan de relance >> 510M€		Compensation 2021 >> 242M€ (234M€ LFR y compris ventilation de l'enveloppe de 25M€ non répartie en LP + 8M€ de dégel P175)	Soutien exceptionnel en fonctionnement dont énergie (dont 4,6 M€ de dégel)	Total par opérateur
		2021	2022			
Chambord	2,7	9,5	2,0	0,0	0,0	14,2
CMN (hors Villers-Cotterêts)	0,0	70,0	59,3	31,0	0,0	160,3
Versailles	6,0	55,0	34,9	29,8	0,0	125,7
Louvre	0,0	40,0	9,0	70,0	0,0	119,0
Orsay	10,7	12,0	3,0	23,0	0,0	48,6
RMN-GP	2,5	26,8	12,0	15,6	1,0	57,9
Rodin	0,0	0,0	0,0	5,8	0,0	5,8
CNAC-GP	9,0	16,7	5,5	2,0	1,5	34,7
Inrap	14,5	15,0	5,0	0,0	1,5	36,0
Picasso		0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
Sous-total P175	45,4	245,0	130,7	177,2	4,2	602,5
CMPP	6,1	3,3	0,5	8,1	0,4	18,4
Opéra de Paris	0,0	56,0	25,0	25,0	2,0	108,0
Comédie-française	0,0	3,5	12,2	5,7	0,1	21,5
EPPGHV	0,0	6,0	5,0	1,1	0,6	12,6
Palais de Tokyo	1,6	2,0	0,9	0,7	0,2	5,4
Sèvres	0,0	1,0	0,0	0,3	0,3	1,6
Théâtre de l'Odéon	0,0	0,4	0,0	1,0	0,1	1,5
Opéra Comique	1,6	2,0	0,5	0,0	0,2	4,3
Ensemble intercontemporain	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Chaillot	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3	0,6
Colline	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,3
TNS	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,3
Caisse de retraite Comédie française	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Caisse de retraite ONP	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2
Sous-total P131	13,0	74,9	44,1	41,9	4,5	178,5
Universcience	0,0	13,8	0,0	23,0	0,0	0,0
Sous-total P361	0,0	13,8	0,0	23,0	0,0	0,0
TOTAL GENERAL	58,4	333,6	174,8	242,2	8,7	781,0

Source : direction du budget et ministère de la culture

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 n'est pas revenue à son niveau de 2019 et les prévisions ne sont pas maîtrisées pour les années à venir).

Par ailleurs, 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 resserré, 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, et pourrait engendrer des surcoûts postérieurs si l'état sanitaire de certains monuments se dégradait de ce fait.

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.

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

Bien que rendue complexe dans un contexte de crise, l'analyse de la performance dans le champ de la mission *Culture* est au cœur de la procédure budgétaire :

- les indicateurs de performance sont notamment utilisés dans le cadre du dialogue de gestion mené en interne avec les responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) en DRAC ;
- ils sont également utilisés pour la gouvernance et le pilotage stratégique des opérateurs ministériels ce qui se traduit principalement par l'intégration d'indicateurs de performance dans les contrats d'objectifs et de performance et par l'indexation de la part variable de la rémunération des dirigeants d'établissements publics ;
- enfin, la procédure budgétaire prévoit chaque année une conférence de performance organisée entre les services de la direction du Budget et ceux du ministère, qui est l'occasion d'étudier les objectifs et indicateurs à retenir pour l'année suivante, en se fondant sur l'analyse de la réalisation des objectifs et du respect des indicateurs du budget de l'année précédente.

De manière structurelle, il apparaît qu'un faible nombre d'indicateurs concentre une part importante des crédits de la mission *Culture* :

- la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales (programme 175) : 378 M€ de crédits associés (soit 13,77 % des crédits de la mission) ;
- la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle (programme 361) : 369 M€ associés (soit 13,44 %) ;
- le taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture (programme 361) : 262 M€ associés (soit 9,55 %).

Suite à la crise sanitaire, le ministère a procédé à une revue des indicateurs afin de tenir compte de l'impact du contexte sur la performance de l'action publique et les résultats des établissements publics (chiffres de fréquentation, taux de ressources propres, espaces ouverts à la visite, etc.). Ainsi, les niveaux d'atteinte ont dû être réactualisés pour les quatre programmes de la mission, les valeurs cibles perdant de leur pertinence. La normalisation de la situation au cours de l'exercice 2022 s'est accompagnée d'une redéfinition des cibles dans les Projets annuels de performance, avec un retour aux valeurs antérieures à 2020. Le suivi pluriannuel de ces indicateurs est donc d'autant plus complexe que les comparaisons entre les exercices n'auront qu'un intérêt relatif.

Par ailleurs en 2022, les indicateurs du programme 224 Soutien aux politiques du ministère de la culture ont été révisés : le dispositif de mesure de la performance se compose désormais d'un objectif (Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions de soutien) et de trois indicateurs (hérités en partie de l'ancien programme 224 - Objectif 2). Cette année, ont été supprimés les indicateurs transversaux « Ratio d'efficacité bureautique » et « Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines ». On note également la création de l'indicateur « Indicateur transversal d'efficacité de la fonction achats ».

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

La mission d'intérêt général « pass Culture » a été créée par décret le 1^{er} février 2019. Le ministère de la Culture et la Caisse des dépôts et consignations se sont associés afin de constituer une société par actions simplifiée – la SAS pass Culture – pour porter la gestion et le développement du dispositif.

Depuis son lancement, le dispositif a considérablement évolué : expérimenté dans cinq puis quatorze départements, il a été généralisé le 20 mai 2021 pour tous les jeunes de 18 ans sur l'ensemble du territoire métropolitain et en outre-mer avant d'être étendu au 1^{er} janvier 2022 aux jeunes de moins de 18 ans.

Le pass Culture étendu comporte une part collective, utilisable dans le cadre scolaire, au bénéfice des collégiens dès la classe de 4^{ème} et des lycéens, et une part individuelle, pour les jeunes de quinze à dix-sept ans, sur le même modèle que le pass mis à disposition des jeunes de dix-huit ans.

Tableau n° 24 : parts individuelle et collective du pass Culture

Part individuelle					
Âge	15 ans	16 ans	17 ans	A partir de 18 ans	
Part individuelle	20 €	30 €	30 €	300 €	
Part collective					
Classe	4 ^{ème}	3 ^{ème}	2 ^{nde}	1 ^{ère}	Terminale
Part collective	25 €	25 €	30 €	20 €	20 €

Source : ministère de la culture

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 €.

En 2022, le coût prévisionnel du dispositif en année pleine s’est élevé à 245,22 M€ dont 199 M€ pour le ministère de la culture ; 45 M€ pour le ministère de l’éducation nationale et de la jeunesse ; 1,15 M€ pour le ministère de l’agriculture ; 0,05 M€ pour le ministère des armées et 0,02 M€ pour le ministère de la Mer.

Il est prévu qu’il s’élève à 259,5 M€ en 2023 avec 208,5 M€ de crédits pour le ministère de la Culture et 51 M€ pour le ministère de l’éducation nationale et de la jeunesse.

Par ailleurs, le ministère de la culture estime que « ce dispositif fait l’objet d’un suivi très fin par le ministère de la culture et le ministère des comptes publics, qui participent aux conseils d’administration et aux instances stratégiques de la SAS et échangent régulièrement sur la situation financière de la SAS en gestion et dans le cadre du processus de négociation budgétaire ».

S’agissant d’une dépense de guichet, la généralisation à tout le territoire du pass Culture et son extension à des publics plus jeunes doit en effet faire l’objet d’une évaluation infra-annuelle constante afin d’éviter tout dérapage budgétaire.

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 *Culture* 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*.

En 2022, le ministère précisait 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€¹⁰, il est dommageable, pour la parfaite information du Parlement et des citoyens, que le ministère de la Culture et le ministère des Finances ne la mentionnent pas dans le RAP de la mission *Culture* et dans le tome 2 *Voies et Moyens – Dépenses fiscales* du PLF et que le chiffrage des dépenses fiscales soit

¹⁰ 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.

parcellaire et ne soit pas représentatif de l'effort consenti par l'Etat en faveur des politiques culturelles prises dans leur ensemble.

En 2022, 24 dispositifs de dépenses fiscales relèvent à titre principal de la mission *Culture* dont 12 du programme 175 et 12 du programme 131¹¹ représentant un créance fiscale évaluée de 1 088 M€ en 2022 (contre 865 M€ en 2023). (Voir annexe 5 pour leur liste et le chiffrage détaillé).

Tableau n° 25 : dépenses fiscales par programme (en M€)

Programme	Chiffrage 2022 PLF 2022 (M€)	Chiffrage 2023 PLF 2023 (M€)
P 175	168	218
P 131	920	647
PREVISION TOTAL	1088	865

Source : *Voies et Moyens T2 PLF 2023*

Les chiffrages demeurent imprécis et font l'objet d'évaluations révisées d'un document à l'autre qui diffèrent entre le PAP de la mission et le tome 2 *Voies et Moyens* du PLF. À titre d'exemple, le PAP 2023 évalue la dépense fiscale à 206 M€ pour le programme 175 *Patrimoine* et 645 M€ pour le programme 131 *Création* contre 218 M€ et 647 M€ selon les chiffres du PLF 2023 (tome 2 *Voies et Moyens*). Le ministère estime à ce sujet que « les incohérences, très à la marge, entre les deux documents, s'expliquent par leur calendrier d'élaboration, fixé par le ministère des comptes publics : les PAP doivent être complétés et livrés à la direction du Budget à une date où, bien souvent, les chiffrages du Voies et Moyens sont encore en cours de finalisation. »

Il convient par ailleurs de souligner que la créance n'est pas intégralement documentée puisque deux dépenses fiscales ne sont pas connues.

Seules deux mesures de TVA à taux réduits suscitent une créance supérieure à 100 M€.

Comme les années passées, il paraît légitime de s'interroger sur l'intérêt de conserver 7 dépenses fiscales (en augmentation de +1 par rapport à 2021) dont la créance est estimée par les services fiscaux comme inférieure ou égale à M€ ou n'est pas calculée pour des raisons de coût.

¹¹ Chiffrages PLF 2023 Évaluation des Voies et moyens tome 2 - dépenses fiscales.

Tableau n° 26 : 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	3
1 M€ < prévision d'exécution < ou = 50 M€	13	204
50M€ < prévision d'exécution < ou = 100 M€	2	143
Prévision d'exécution supérieure à 100 M€	2	515
Total	24	865

Source : Évaluation voies et moyens T2 - PLF 2022 et PLF 2023

En 2022, une dépense fiscale¹² relevant de la mission *Culture* (programme 131 *Création*) arrivait à échéance et a fait l'objet d'une évaluation qualitative, et est reconduite en 2023.

B - Création d'une dépense fiscale en loi de finances pour 2022

L'article 82 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 institue un crédit d'impôt au titre des dépenses engagées en vue de soutenir la création d'œuvres musicales, de contrôler et d'administrer des œuvres musicales éditées, d'assurer la publication, l'exploitation et la diffusion commerciale des œuvres musicales éditées et de développer le répertoire d'un auteur ou d'un compositeur.

Ce crédit d'impôt, codifié à l'article 220 *septdecies* du code général des impôts (CGI), est réservé aux entreprises d'édition musicale au sens de l'article L. 132-1 du code de la propriété intellectuelle assujetties à l'impôt sur les sociétés au titre des dépenses précitées engagées en application d'un contrat de préférence éditoriale conclu à compter du 1^{er} janvier 2022. Le bénéfice du crédit d'impôt est subordonné à l'obtention d'un agrément délivré par le ministre chargé de la culture.

Le crédit d'impôt, calculé au titre de chaque exercice, est égal à 15 % (ou 30 % pour les entreprises qui satisfont à la définition des micro, petites et moyennes entreprises au sens de l'Union européenne) du montant total des dépenses éligibles, retenues dans un plafond de 300 000 € par contrat de préférence éditoriale engagées jusqu'au 31 décembre 2024. Le crédit d'impôt est plafonné à 500 000 € par entreprise et par exercice.

Ce dispositif s'applique aux exercices clos à compter du 31 décembre 2022. Le coût de cette dépense fiscale a été évalué à 2 M€.

¹² Déduction fiscale en faveur des entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique (article 238 bis AB du Code général des impôts).

C - Les évolutions des dépenses fiscales entérinées par la loi de finances de 2023

Certains dispositifs ont connu des évolutions en loi de finances pour 2023 (loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023).

- apport de deux précisions sur le champ d'application du crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques (dépense fiscale n° 320145).

L'article 39 de la loi de finances pour 2023 apporte deux nouvelles précisions sur le champ d'application du crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques (code général des impôts – CGI, article 220 *sexdecies*) :

D'une part, une condition minimale de vingt services de répétition par artiste au plateau afin de garantir aux artistes des conditions d'exercice cohérentes avec leur statut professionnel ;

D'autre part, une condition du nombre minimum de représentations afin que les spectacles soient programmés pour la moitié au moins d'entre eux dans des lieux situés sur le territoire français.

- prorogation de la déduction spéciale en faveur des entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique (dépense fiscale n° 210203).

L'article 41 de la loi de finances pour 2023 a prorogé de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2025, la déduction spéciale en faveur des entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique (CGI, article 238 *bis* AB).

La prorogation de ce dispositif doit permettre notamment de soutenir le marché de l'art et de poursuivre le prêt d'instruments de musique acquis par des entreprises à des jeunes qui ne disposent pas des moyens financiers pour les acheter ou les louer.

- reconduction de la mesure d'assouplissement des critères d'éligibilité au crédit d'impôt spectacle vivant musical ou de variétés (dépense fiscale n° 320142).

L'article 50 de la loi de finances pour 2023 a reconduit la mesure d'assouplissement des critères d'éligibilité au crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants (CGI, article 220 *quindecies*) pour les demandes d'agrément provisoire déposées du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023.

Ainsi, pour la période visée, il est permis que les dépenses engagées par les entreprises portent sur un spectacle comprenant au minimum deux représentations (au lieu de quatre) dans au moins deux lieux différents (au lieu de trois).

Cet assouplissement des critères d'éligibilité au crédit d'impôt doit permettre au producteur d'engager des frais de création et de bénéficier du dispositif malgré les difficultés de programmation actuelles, suite aux différents reports de tournées annulées en 2020 et 2021, qui se feront encore ressentir en 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.

Selon le ministère de la culture : « *La principale difficulté rencontrée en matière de prévision et de suivi des dépenses fiscales, notamment en termes de chiffrage (nombre de bénéficiaires, montant de la dépense), provient du fait que le ministère de la Culture ne dispose pas de l'ensemble des données économiques et fiscales. Ces dernières sont en effet centralisées au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (direction générale des finances publiques) avec l'exploitation des déclarations fiscales des contribuables. Par ailleurs, ces données étant couvertes par le secret fiscal, seule une agrégation statistique peut être transmise au ministère de la Culture, rendant les exercices d'évaluation autonome des impacts économiques et de projection des dépenses particulièrement mal aisés. Les données retenues dans les documents budgétaires proviennent donc de l'administration fiscale.* »

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.

II - Les opérateurs et les taxes affectées

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

Fin 2022, la mission Culture compte 73 opérateurs dont :

- 18 rattachés au programme 175 *Patrimoines* ;
- 16 rattachés au programme 131 *Création* ;
- 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).

Le décret n° 2021-1890 du 29 décembre 2021 portant création de l'établissement public Mobilier national - Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie - Ateliers-conservatoires d'Alençon et du Puy-en-Velay a créé l'établissement public administratif du Mobilier national, auparavant service à compétence nationale.

Le tableau ci-dessous met en évidence la progression élevée des crédits budgétaires versés aux opérateurs depuis 2018 : les subventions pour charges de service public ont augmenté de +29,7 % tandis que les dotations en fonds propres ont augmenté de +16,7 %.

Tableau n° 27 : évolution des moyens alloués aux opérateurs de la mission Culture, à périmètre courant en 2022 (CP en M€)

Tous opérateurs de la mission	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Variation 2022/2018
	2018	2019	2020	2021	2022	
SCSP (cat.32)	803,14	824,62	952	1 208	1 042	129,74%
Dotation en fonds propres (cat. 72)	194,69	161,02	171,01	345,58	227,2	116,70%

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 et 152,41 M€ en CP pour les années 2019 à 2021) ;
- l'impact de grands travaux (RMN Grand-Palais).

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 2022, comme pour les autres années, a été fixé à 8 M€. Cependant cette association n'est pas un opérateur de l'État.

III - Les dispositifs mis en œuvre pour faire face à la crise

Les moyens supplémentaires déployés pour répondre aux conséquences de la crise sanitaire sur la culture s'établissent, d'après les données actualisées en janvier 2022, à 15 Md€, dont 9,3 Md€ au titre des dispositifs d'aides transversales, 2 Md€ au titre du volet culture de

France relance, 1,3 Md€ au titre de l'année blanche et de sa prolongation jusque fin 2021, et 1,7 Md€ d'aides sectorielles ciblées financées directement par le budget du ministère de la culture.

Tableau n° 28 : dispositifs mis en œuvre pour faire face à la crise

	Total actualisé janvier 2022 (en M€)
Prêts garantis par l'Etat	4 571
Fonds de solidarité	2 783
Activité partielle	1 271
Exonérations de cotisations sociales	747
Total aides transversales	9 372
Volet culture de France relance (y compris PIA4)	2 000
Année blanche intermittents et prolongation jusque fin 2021	1 313
Aides sectorielles spécifiques	1 765
France 2030	600
Total moyens supplémentaires pour répondre aux conséquences de la crise sanitaire sur la Culture	15 051

Source : ministère de la culture

Au cours des exercices 2021-2022, le Plan de relance Culture s'élève à 2 Md€ répartis en : 1,6 Md€ de crédits budgétaires sur deux ans, dont 1,08 Md€ ont été injectés dès 2021, et 400 M€ au titre du Quatrième Programme d'investissements d'avenir, qui seront mis en œuvre sur 5 ans.

Le volet culture du Plan de relance porte sur cinq priorités :

- une relance par et pour le patrimoine, alliant activité dans les territoires et attractivité de la France (614 M€), avec un effort sans précédent en faveur des monuments historiques et des équipements patrimoniaux (280 M€) et un soutien à la reprise d'activité des établissements publics patrimoniaux (334 M€) ;
- la reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique pour 426 M€, dont 220 M€ pour le spectacle vivant privé (filière musicale dans son ensemble : spectacles et concerts, musiques enregistrées, etc. mais aussi le théâtre privé), et 206 M€ pour le spectacle vivant subventionné (théâtre, danse, arts de la rue, cirque, musique, festivals, etc.) ;

- un effort spécifique pour soutenir l'emploi artistique, redynamiser la jeune création et moderniser le réseau des établissements d'enseignement supérieur de la culture (113 M€) ;
- la consolidation et la modernisation des filières culturelles stratégiques très impactées par la crise (428 M€) ;
- une stratégie d'avenir pour l'ensemble des industries culturelles et créatives (19 M€ de crédits budgétaires et 400 M€ au titre du PIA4 sur 5 ans).

A - Le Plan de relance 2021-2023

S'agissant du Plan de relance *stricto sensu*, le soutien apporté au secteur culturel apparaît au travers de l'action n°5 du programme 363 *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 trois ans (2021-2023), 970,8 M€ en AE=CP.

Tableau n° 29 : exécution des crédits du Plan de relance

Axes du plan de relance culture	Mesures (en AE=CP 2021-2023)	Programmes ministériels de référence	Gestion MCC centrale (AE)	Gestion DRAC (AE)	Gestion par opérateurs ou organismes payeurs (AE)	Total exéc. AE 2021-2022	Total exéc. CP 2021-2022
Un plan d'investissement culturel dans les territoires et pour l'emploi	Plan Cathédrales	P 175		80		76,6	34,6
	Restauration des MH non État	P 175		40		42,1	20,2
	Réinvestissement dans les monuments nationaux (CMN)	P 175			40	40	40
	Accélération du chantier de Villers-Cotterêts	P 175			124	124	124
	Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives)	P 175		20		19,2	7,9
	Soutien aux opérateurs patrimoniaux (fonctionnement) y.c. Universcience	P 175			286	286	286
	Soutien aux opérateurs patrimoniaux (investissement)	P 175			64,4	64,4	64,4
Renouveau et reconquête de notre modèle de création et de diffusion artistique	Plan spectacle vivant hors musique	P 131		30		32,3	32,3
	Plan musique (ensembles, orchestres et festivals)	P 131		30		27,3	27,3
	Fonds de transition écologique - institutions de création en région	P 131		21		20,6	14,2
	Soutien aux opérateurs nationaux de création (fonctionnement)	P 131			62,3	62,5	62,5
	Soutien aux opérateurs nationaux de création (investissement)	P 131			47,8	47,8	47,8
	Soutien au théâtre privé	P 131			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			13,5	13,5
	Soutien des artistes et créateurs avec un programme exceptionnel de commande publique	P 131	30			29,2	25,1
	Rénovation et modernisation du réseau des écoles d'architecture et de création	P 361	72,3			72,1	72,1
			115,3	221	634,5	967,7	882

Source : ministère de la culture, retraitement Cour des comptes

Il convient de souligner que le plan de relance a été caractérisée 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.

Au cours des exercices 2021 et 2022, 967,7 M€ d'autorisations d'engagement ont été consommés, soit un taux d'exécution de 99,7 %, mais seuls 882 M€ de crédits de paiement ont été engagés, soit un taux d'exécution de 90,8 %. Toutefois, le Plan de relance s'échelonne jusqu'en 2023 pour les travaux les plus longs, ce qui augure d'une consommation intégrale des AE et des CP à horizon 2023, satisfaisant par là-même l'objectif du Plan qui était, par une exécution très rapide des crédits, de susciter un effet de levier sur la relance économique.

B - Le plan France 2030 (ex PIA 4)

Les crédits initialement labellisés « Quatrième Programme d'investissements d'avenir » ont été intégrés au plan France 2030, doté au total de 54 milliards d'euros, lors de son lancement à l'automne 2021. Un des dix objectifs de ce plan, auquel un milliard d'euros est consacré, vise à « produire les contenus culturels de demain ».

La mise en œuvre de cet objectif se décline selon trois volets :

- une stratégie d'accélération pour l'innovation dans les industries culturelles et créatives (ICC) ;
- la Grande Fabrique de l'image, dédié aux studios de production et aux formations dans les domaines de l'image et du son ;
- un volet à venir, consacré aux applications culturelles des technologies immersives.

Concernant la stratégie d'accélération des ICC, dotée d'un budget total de 400 M€ et validée par l'interministériel en mars 2021, 11 dispositifs ont à date été construits et lancés, qui ont permis « d'activer » 228,3 M€ (appels à candidatures ouverts), de verser 76,7 M€ et de désigner 226 lauréats :

- depuis le deuxième semestre 2021, le concours d'innovation « i-Nov » qui finance le développement de briques technologiques innovantes dans tous les secteurs économiques et qui est opéré par Bpifrance et l'ADEME, s'est vu enrichi d'une sous-thématique dédiée aux ICC dotée de 36 M€. Le montant de crédits décaissés à destination des ICC au cours des vagues 7, 8 et 9 du concours s'élève à 16,5 M€, au bénéfice de 22 lauréats ;
- un appel à manifestation (AMI) « Solutions de billetterie innovantes », doté de 10 M€ et opéré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), visant à identifier, et si besoin accompagner en ingénierie de projet, des solutions de billetterie innovantes, intégrées et mutualisant les intérêts des parties prenantes, permettant de réserver et de payer des offres artistiques et culturelles. Le montant de crédits décaissés au cours de la phase 1 de l'AMI, doté d'1 M€, s'élève à 0,93 M€ en direction de 13 projets lauréats. La phase 2 de financement du développement de solutions technologiques (9M€) devrait être lancée au premier semestre 2023 ;
- un appel à projets (AAP) « Expérience augmentée du spectacle vivant », doté de 10 M€ et opéré par la CDC, qui a pour objectif de favoriser le développement de nouveaux services et dispositifs de diffusion dématérialisée reposant sur des innovations technologiques, d'usage, d'organisation ou encore de modèle économique. Ont été décaissés lors de la première vague 4,2 M€ en faveur de 7 projets et au cours de la deuxième vague 1,7 M€ en faveur de 3 lauréats, soit un total de 5,9 M€. La sélection de la troisième et dernière vague est en cours ;
- un AAP « Numérisation du patrimoine et de l'architecture », doté de 10 M€ et opéré par la CDC, visant à soutenir les initiatives de numérisation du patrimoine et de l'architecture, que ce soit à des fins de préservation ou dans le but de proposer de nouvelles offres culturelles innovantes pour un plus large public. Ont été décaissés lors de la première vague 3,6 M€ en faveur de 5 projets et au cours de la deuxième vague 3,2 M€ en faveur de 4 lauréats, soit un total de 6,8 M€. La sélection de la troisième et dernière vague est en cours ;

- un AAP « Alternatives vertes », doté de 10M€ et opéré par la CDC, permettant d'identifier les initiatives innovantes les plus prometteuses en faveur du développement durable dans le champ des ICC. L'appel à projets a récompensé 35 lauréats pour un montant total de 9,3 M€ ;
- le renforcement du Fonds de prêts à l'innovation de l'IFCIC à hauteur de 50M€. À date ont été financées des opérations à hauteur de 16,5 M€ en faveur de 20 lauréats ;
- un AMI « Compétences et métiers d'avenir », dispositif ombrelle commun à l'ensemble des stratégies pour les enjeux de formation (comportant un budget d'*a minima* 41 M€ réservés aux acteurs des ICC) et opéré par la CDC et l'ANR. Ont été décaissés à date 18,9 M€ au bénéfice de 14 lauréats ;
- trois accélérateurs d'entreprises (programmes d'accompagnement déclinés en plusieurs éditions), ont été lancés en lien avec Bpifrance (pour un budget de 4M€) dédiés aux thématiques « Musique et Spectacle Vivant », « Savoir-faire d'exception » et export (programme Cultur'Export). Ils ont permis de soutenir à date 72 entreprises ;
- un programme d'immersion à l'international « ICC Immersion » (mobilité d'entreprises culturelles dans des écosystèmes innovants à l'étrangers), mis en œuvre par l'Institut français et Business France (et doté pour toute la durée de sa mise en œuvre de 10,5 M€) a permis de sélectionner 29 lauréats pour les deux premières éditions (Corée du Sud et Canada) ;
- enfin, s'est ouvert début décembre 2022 un Appel à manifestations d'intérêt dédié à la constitution de Pôles territoriaux d'industries culturelles et créatives, doté au total de 46,8 M€ de crédits France 2030, et opéré par la CDC. Les candidatures pour la phase 1 (accompagnement à la structuration par financement d'ingénierie de projet) sont ouvertes jusqu'au 31 mars 2023.

La construction et la mise en œuvre des futurs dispositifs va s'étaler jusqu'en 2025.

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

A - Les augmentations déjà prévues

La LFI 2023 prévoit une augmentation des crédits de la mission *Culture* à hauteur de 255 M€ (+ 7,4 %) en fonctionnement et 24 M€ en investissement.

Le pass Culture constitue la principale mesure qui a affecté 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 2023, + 9,5 M€ de crédits complémentaires ont d'ores et déjà été votés.

Les évolutions de dépenses fiscales ont quant à elles été limitées.

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

Déjà confrontés aux conséquences de la crise sanitaire, les opérateurs du ministère de la Culture doivent également faire face à la hausse importante de l'inflation, des coûts de l'énergie et de la construction constatée en 2022 et prévue en 2023.

Dans le même temps, la question du modèle économique durable de ces mêmes opérateurs demeure posée, à la suite des concours exceptionnels apportés dans le cadre de la crise, et qui font courir un risque de dérapage budgétaire, s'ils devaient être maintenus au moins de manière partielle sur la durée.

Enfin, l'effort de l'État en faveur de la politique publique culturelle apparaît morcelé au regard de la multiplication des vecteurs budgétaires sus mentionnés ; la bonne information du Parlement mériterait une approche consolidée les prenant en compte dans leur globalité.

RECOMMANDATION

La Cour maintient sa recommandation :

- 3. 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 et borner dans le temps les dépenses fiscales rattachées à la mission Culture (ministère de l'économie et des finances et ministère de la culture).*
-

Annexes

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

- *La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental – rapport public thématique, juin 2022*
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-de-letat-en-faveur-du-patrimoine-monumental>
- *Le soutien du ministère de la Culture au spectacle vivant – rapport public thématique, mai 2022*
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-soutien-du-ministere-de-la-culture-au-spectacle-vivant>
- *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, janvier 2021*
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-relations-entre-letat-et-ses-operateurs>

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

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>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).</p>	<p>Conformément aux recommandations précédentes de la Cour des comptes, le ministère de la Culture poursuit ses travaux d'amélioration du pilotage des emplois ministériels.</p> <p>La fiabilisation des données renseignées dans le système d'information RENOIRH a permis, en 2021, un suivi plus fin des emplois hors schéma (apprentis et emplois temporaires). A cet égard, le ministère a suivi les recommandations du CBCM en produisant, dans le cadre du CRG 2, une prévision de consommation des emplois tenant compte des flux hors schéma.</p> <p>Des restitutions sont partagées de façon mensuelle avec les autorités d'emploi, qui disposent par ailleurs d'un accès aux restitutions issues de RENOIRH, afin de permettre une gestion des effectifs plus efficiente, basée sur une connaissance précise du niveau de consommation des plafonds. Ces restitutions sont également partagées avec le contrôle budgétaire ministériel.</p> <p>Concernant la lisibilité du schéma d'emplois ministériel, la présentation des flux par filière LOLF, qui présente l'intérêt d'un regroupement par types de métiers pour l'analyse des flux, rend complexe la valorisation de ces flux en masse salariale, en raison d'agrégats de corps et d'emplois disparates au sein des filières. C'est pourquoi le ministère procède à une réprévision mensuelle du schéma d'emploi en calculant l'impact des flux sur la base des coûts entrants/sortants par corps. Les prévisions de consommation de masse salariale réalisés en DPGCEP et en CRG reprennent bien cette méthode. Des travaux sont encore en cours afin d'analyser la possibilité d'un recours à une typologie d'agrégats différents pour les coûts moyens utilisés dans les documents budgétaires présentés à la représentation nationale.</p> <p>Sur les emplois des opérateurs, la prévision et le suivi des emplois totaux des opérateurs reposent sur plusieurs outils gérés par les services du ministère selon qu'il s'agit des emplois des opérateurs rémunérés sur titre 2 ou sur titre 3 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en ce qui concerne les emplois rémunérés sur titre 2, le ministère dispose du système d'information RENOIRH qui permet de suivre les mouvements et affectations d'emplois T2 au sein des opérateurs ; 	<p>En 2022, le plafond d'emplois ministériels autorisé par la LFI était de 9 434 ETPT, il a été diminué de 7 ETPT en cours d'année ; toutefois, le plafond exécuté présente une situation comparable à celle des deux années précédentes de sous-exécution de l'objectif législatif, l'écart étant de - 186 ETPT. Par ailleurs, 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. 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 ministère souscrit à cette recommandation et poursuit sa mise en œuvre.</p>	<p>Mise en œuvre en cours</p>

		<p>- en ce qui concerne les emplois rémunérés sur titre 3, le ministère dispose des données fournies par les opérateurs dans le cadre du vote de leurs budgets (tableau 1 de la liasse budgétaire) et comptes financiers, ainsi que des données renseignées dans le cadre des documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) qui doivent être transmis par chaque opérateur aux services de contrôle et aux ministères de tutelle.</p> <p>Le récolement des DPGECP, dont la transmission n'est pas systématique, a été ajouté en 2022 à la cartographie des risques du ministère de la Culture. Un travail est en cours pour accompagner les opérateurs à transmettre ces documents.</p> <p>Ainsi, le ministère tient ainsi à jour une base consolidée des ETPT sous plafond T2 et T3 et hors plafond T3, ce qui lui permet de les suivre avec précision.</p> <p>En termes de pilotage, dans le cadre de la préparation du PLF, le ministère procède chaque année à un recensement pluriannuel des besoins exprimés par les opérateurs en termes d'emplois. L'évolution des plafonds d'emplois par opérateur fait ensuite l'objet d'échanges avec la direction du Budget avant d'être pré-notifiée à chaque établissement en fin d'année, une fois le projet de loi de finances déposé au Parlement.</p> <p>En plus du dialogue de tutelle assuré par les services, le suivi infra-annuel des plafonds d'emploi s'effectue au secrétariat général par le biais du suivi des campagnes de transferts et des éventuelles notifications rectificatives effectuées en gestion par les RPROG ainsi que par le contrôle des plafonds des établissements présentés dans les budgets rectificatifs soumis aux organes délibérants des établissements.</p> <p>Les services du secrétariat général ont relancé début 2022 les travaux d'élaboration d'un système d'information relatif aux opérateurs, dont la mise en œuvre avait été retardée par le contexte sanitaire et des aléas de recrutement. Les ressources humaines figurent bien parmi les trois domaines stratégiques couverts par ce projet, avec notamment le suivi des autorisations d'emploi ainsi que la gestion des emplois et des crédits de personnels.</p>		
--	--	---	--	--

2	<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 d chaque programme (ministère de la Culture).</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'Etat (RRCB).</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.</p> <p>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. A chaque exercice, un travail</p>	<p>Fin 2022, les restes à payer (RAP) qui correspondent au solde des autorisations d'engagement (AE) n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement au 31 décembre sont estimés à 1,03 Md€, soit un niveau légèrement supérieur à celui de fin 2021. 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. La Cour ne peut que formuler les mêmes constats que les années passées sur l'exécution du programme 175 <i>Patrimoines</i> ; 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 paiement 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.</p>	<p>Mise en œuvre en cours</p>
---	---	---	---	-------------------------------

		<p>est réalisé afin d'améliorer la qualité de ces différents outils.</p> <p>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 a été finalisée en 2022 et permettra de rationaliser le stock de TF du ministère mais également d'en améliorer le suivi et la gestion via l'édiction de règles claires et uniformes pour l'ensemble du périmètre ministériel. Un document ministériel de référence élaboré conjointement avec les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) vise à harmoniser les modalités de recours aux TF au sein du ministère et ainsi à rendre plus aisé leur suivi. Il vise également à réduire leur nombre : sur les petites opérations, la doctrine ministérielle vise aujourd'hui à ouvrir l'intégralité des AE à hauteur des besoins des opérations, et ainsi à se dispenser du recours aux tranches fonctionnelles. 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 <i>in fine</i> d'en renforcer le suivi pluriannuel.</p>		
--	--	---	--	--

3	<p>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).</p>	<p>Le ministère de la Culture a recours, de longue date, à des organismes tiers pour distribuer des aides à destination d'organismes, professionnels ou autres destinataires spécifiques. Les modalités de financement de ces organismes sont prévues par des conventions signées par le ministère et diffèrent selon les organismes.</p> <p>Dans le cas des bourses sur critères sociaux versées par le CNOUS, ces frais sont calibrés à 2% des montants versés. Ce montant est respecté en 2022.</p> <p>La convention liant le ministère de la Culture avec Pôle Emploi pour le GUSO prévoit un calibrage des frais de gestion à 2,8%. Ce montant est également respecté pour 2022.</p> <p>Dans le cas du FONPEPS, la convention liant le ministère de la Culture à l'ASP comprend une tarification forfaitaire, payée à la signature de la convention en 2017 (91 100€), auxquels s'ajoutent 6 600€ de pilotage trimestriel, visant à couvrir les frais fixes engagés par la gestion du dispositif ; et une tarification en fonction du nombre d'unités réellement traitées (29,3€ pour l'instruction d'un dossier initial ou d'un avenant ; 15€ pour l'instruction des demandes de suspension ; 2,4€ pour le paiement trimestriel d'un dossier).</p> <p>La convention engage l'ASP à fournir un rapport mensuel des actes engagés, couvrant notamment ceux donnant lieu à une facturation au titre des frais de gestion.</p> <p>La contribution financière du ministère de la culture au titre du FUSSAT versée à la société AUDIENS inclut les frais de gestion associés. Ceux-ci ont été négociés lors de la signature de la convention. Ce fonds spécifique instauré à titre temporaire s'est éteint le 11 juillet 2022.</p> <p>Ainsi, chaque direction suit précisément pour chaque organisme payeur le montant des frais de gestion et leur évolution.</p> <p>Dans le cas du CNOUS et de Pôle Emploi, il s'agit d'un versement forfaitaire des montants fixés dans la convention. Dans le cas de l'ASP, ce pilotage se fonde sur le <i>reporting</i> mensuel de l'agence, qui permet le calcul des frais de gestion.</p> <p>Par ailleurs, il est important de noter que dans le contexte de la crise sanitaire, le ministère a su absorber les coûts de gestion internes du déploiement des dispositifs mis en œuvre en réponse à la crise, sans crédits supplémentaires ni création d'emploi alors que la charge de travail engendrée par l'augmentation du nombre d'aides distribuées a été significative.</p>	<p>Au regard du suivi réalisé par chaque direction du ministère, il apparaît que les frais de gestion et leur évolution sont suivis précisément (2,37 M€ en 2022). Si le ministère a su absorber les coûts de gestion internes du déploiement des dispositifs mis en œuvre en réponse à la crise, sans crédits supplémentaires ni création d'emploi alors que la charge de travail engendrée par l'augmentation du nombre d'aides distribuées a été significative, il n'en demeure pas moins qu'une vigilance doit être maintenue face à la multiplication de conventions, d'avenants, de crédits ouverts sur la base juridique de décrets ou d'arbitrages interministériels.</p>	<p>Totalement mise en œuvre</p>
---	--	---	---	---------------------------------

4	<p>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.</p>	<p>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. Or, Les données sont actuellement centralisées au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, à partir de l'exploitation des déclarations fiscales des contribuables. Celles-ci étant couvertes par le secret fiscal, seule une agrégation statistique peut être transmise au ministère de la Culture, rendant les exercices d'évaluation autonome des impacts économiques mal aisés.</p> <p>Concernant les dispositifs arrivant à échéance, toute reconduction est conditionnée à une évaluation de l'efficacité et de l'efficacité du dispositif, conformément au principe posé par la LPFP 2018-2022. Le ministère s'attache donc à analyser les effets des dépenses fiscales pour envisager une éventuelle reconduction. En 2022, une dépense fiscale relevant de la mission « Culture » (Programme 131 – Création) arrivait à échéance et a fait l'objet d'une évaluation qualitative, jointe à la réponse de la question n°41. Elle sera reconduite en 2023.</p>	<p>Interrogé sur les difficultés rencontrées dans la prévision et le suivi des dépenses fiscales de la mission <i>Culture</i>, le ministère a indiqué que « la principale difficulté rencontrée en matière de prévision et de suivi des dépenses fiscales, notamment en termes de chiffrage (nombre de bénéficiaires, montant de la dépense), provient du fait que le ministère de la Culture ne dispose pas de l'ensemble des données économiques et fiscales. » Il indique souscrire à la nécessité d'un travail interministériel plus grand avec le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.</p>	<p>Non mise en œuvre</p>
---	--	--	---	--------------------------

* *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 2022

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)	921,7 3	914,83	1034, 67	1022, 23	777,3 4	775,4 1	756,3 5	747,8 9	3490, 09	3460, 37
LFR (b)	60,37	65,37	34,16	34,16	0,33	0,33	27,64	27,64	122,5 1	127,5 1
dont ouvertures	60,37	65,37	34,16	34,16	1,98	1,98	27,64	27,64	124,1 6	129,1 6
dont annulations	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,65	-1,65	0,00	0,00	-1,65	-1,65
Reportes de crédits de 2021 (c)	6,23	9,11	92,48	36,92	0,07	2,04	6,22	1,66	105,0 0	49,73
dont hors FDC et ADP	6,21	9,09	59,16	1,47	0,05	0,52	6,19	1,62	71,62	12,71
dont FDC et ADP	0,02	0,02	33,31	35,45	0,02	1,52	0,03	0,03	33,39	37,02
FDC & ADP (hors reports) (d)	0,09	0,09	93,03	96,38	1,79	1,79	8,17	9,89	103,0 9	108,1 6
Autres mouvements (e)	-7,25	-6,98	-19,09	-19,25	9,92	8,39	-17,61	-16,11	-34,03	- 33,94
Décrets de virements	10,73	11,01	-0,60	-0,76	-0,16	-1,66	-4,16	-2,66	5,82	5,93
Décrets de transferts	0,00	0,00	0,50	0,50	-1,34	-1,36	1,17	1,17	0,33	0,30
Décret d'avance	-17,99	-17,99	-18,84	-18,84	-1,98	-1,98	-14,61	-14,61	-53,43	- 53,43
Annulations	0,00	0,00	-0,14	-0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,14	-0,14
Répartitions (art. 11 de la LOLF)	0,00	0,00	0,00	0,00	13,40	13,40	0,00	0,00	13,40	13,40
art. 21 de la LOLF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	981,1 8	982,44	1235, 25	1170, 45	789,4 5	787,9 7	780,7 7	770,9 7	3786, 65	3711, 83
Exécution (crédits consommés)	962,1 6	960,28	1122, 12	1096, 81	786,3 8	784,1 8	760,1 8	769,7 5	3630, 83	3611, 02
dont rétablissements de crédits	- 6,13	-6,13	-0,57	-0,57	-4,04	-4,04	-0,19	-0,19	-10,94	- 10,94
(*) hors reports vers 2023										
Taux de consommation	98,1 %	97,7%	90,8%	93,7%	99,6%	99,5%	97,4%	99,8%	95,9%	97,3 %

Annexe n° 4 : bilan détaillé et commenté de plusieurs grandes opérations d'investissement

Les éléments ci-dessous sont communiqués par le ministère.

1. Le Nouveau Grand-Palais

Le projet de rénovation et d'aménagement du Grand-Palais consiste en deux volets principaux : un volet patrimonial visant la restauration du monument historique et 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 coût du projet du Grand-Palais a fait l'objet d'une estimation initiale à 466 M€ HT TDC. La répartition du financement entre les co-financeurs a été arbitrée par le Premier Ministre suite à la RIM du 12 janvier 2016 : 97 M€ du P175, 26 M€ du P186, 160 M€ du PIA3, 150 M€ d'emprunt RMN-GP, 25 M€ de mécénat Chanel et 8 M€ de partenariats et ressources Universcience.

À l'issue de la crise sanitaire et pour répondre à l'impératif d'ouverture d'une partie du site pour les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024, le MC a proposé un nouveau scénario de rénovation et d'aménagement du Grand-Palais, respectant la double contrainte calendaire et financière, avec une gouvernance révisée dont la maîtrise d'ouvrage est désormais portée en direct par la RMN-GP. Ce scénario a été validé en RIM, le 31 juillet 2020, avec les exigences suivantes :

- maîtrise de l'enveloppe budgétaire précédemment arbitrée de 466 M€ ;
- respect du calendrier arrêté pour assurer notamment la livraison du bâtiment antérieur (Nef et galeries, issues de secours Nef, ainsi que les soubassements pour la logistique et la technique) au plus tard au mois d'avril 2024 pour la tenue des JOP.

Le projet a fait l'objet de plusieurs présentations en Commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) les 7 mai 2013, 15 octobre 2014, 23 novembre 2018 et 7 octobre 2020.

L'ensemble du site est désormais en chantier. L'ouverture au public de l'ensemble du monument est prévue en 2025.

La hausse rapide des coûts de la construction en 2022, avec un ICC à 8,9% pour 2022 et prévu à 5,7% en 2023, contre 3% par an initialement budgétés, a mené à un surcoût, estimé à 13,8 M€ à date et 23 M€ pour une échéance 2025, portant le montant total du projet à 491M€. L'enveloppe pour aléas de l'opération n'est pas mobilisable, celle-ci étant réservée par la RMN-GP au traitement des aléas de chantier et au financement de potentielles mesures d'accélération du chantier au vu des délais serrés. Les pistes de financement complémentaires sont donc actuellement explorées par l'Etat et par l'établissement, de même que des pistes d'économies sur le projet.

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 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).

2. Le schéma directeur de rénovation de l'EP du château de Fontainebleau (EPCF)

La première phase (2015-2021) qui s'est achevée en 2021 comportait 17 opérations pour un budget total de 54 M€. Le château est resté ouvert au public durant toute la durée des travaux (hors fermetures induites par la crise sanitaire) et a accueilli ses visiteurs dans des conditions satisfaisantes et sûres.

La phase 2 (2020-2025) est construite autour de 3 axes principaux (sécuriser, restaurer/valoriser et accueillir le public) qui se subdivisent en 6 items distincts :

- l'achèvement des travaux de mise en sécurité incendie ;
- la poursuite de la restauration du clos et du couvert ;
- l'amélioration du traitement climatique ;
- le chantier des réserves et des collections ;
- le lancement des travaux sur les jardins, le parc et les ouvrages hydrauliques ;
- l'amélioration des accueils et des services proposés aux visiteurs.

L'OPPIC s'est vu confier une partie de la maîtrise d'ouvrage des opérations.

Le montant total de la phase 2 s'élève à 63,02M€, dont 2,2M€ d'inflation prévus par l'OPPIC. Ce montant inclut les travaux d'accompagnement, estimés à un peu plus de 3 M€ intégrant d'une part un volet pour le traitement des collections dans le cadre du chantier des réserves (1,5 M€) et d'autre part un volet pour l'accompagnement nécessaire aux redéploiements internes à l'établissement (1,5 M€).

De surcroît, suite au classement du grand Canal et de son exutoire en tant que barrage de catégorie C, l'EPCF a obtenu une subvention de 3,71 M€ du Ministère de la Transition Ecologique dans le cadre du plan de relance « sécurisation des ouvrages hydrauliques », pour des travaux devant s'achever fin 2023.

La phase 3 (2026-2031) est en cours de planification, et porte notamment sur la création de nouveaux parcours de visite. Elle n'a pour l'instant pas fait l'objet d'un chiffrage ni d'arbitrage.

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 évaluation socio-économique, s'agissant d'un schéma directeur pluriannuel.

3. Le schéma directeur immobilier de l'EP de Versailles

Le schéma directeur de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV) a été lancé en 2003, avec une double ambition : assurer la conservation du monument et sa transmission aux générations futures, à travers sa mise en sécurité et sa restauration et offrir un accueil et des services adaptés à une fréquentation de plus en plus élevée. Il se décline en 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 et l'amélioration des conditions de travail.

L'EPV a délégué à l'OPPIC la maîtrise d'ouvrage d'une partie des opérations.

La phase 1, qui comprenait notamment la restauration et l'aménagement du Grand Commun, ex-hôpital militaire Dominique-Larrey, en vue d'y regrouper les services de l'établissement, et la mise en sécurité de l'Opéra royal, 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. Le coût total de celle-ci est estimé à **282M€**. 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 Château d'eau avec l'installation d'un système de régulation climatique, ainsi que des travaux de restauration des grands décors financés par des ressources propres, issues notamment du mécénat. Les travaux de mise en sécurité du corps central s'accompagnent de la restauration des décors intérieurs, 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 voisin pour y réinstaller les agents du service des fontaines. Les installations du Château d'eau ont été mises en service en février 2022.

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 aux deux tiers de sa surface). Les travaux de mise en sécurité des ailes centrale et nord du corps central seront lancés après les Jeux Olympiques 2024, après la réalisation du traitement des réseaux des pièces donnant sur la cour de Marbre (début des travaux au premier trimestre 2023 pour une durée prévisionnelle de deux ans). Ces travaux seront phasés sur sept ans, afin de limiter la fermeture de ces espaces prestigieux au public (chambre du Roi, galerie des Glaces) et de lisser leur financement (**total prévisionnel de 187 M€**, comprenant 53 M€ d'actualisation selon les hypothèses en vigueur pour les années à venir). Les études de maîtrise d'œuvre sont en cours, avec une remise de l'avant-projet définitif prévue en mai 2023. 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.

Les réflexions sont en cours pour la phase 3 du schéma directeur, qui devrait concerner l'aile du Midi et le chantier des réserves.

Soutenabilité du projet

Le niveau de la subvention de l'État (ministère de la Culture) pour ce schéma directeur, est passé de 15M€ par an, à 18M€ en 2021, puis 19M€ en PLF 2023 afin de prendre en compte la hausse des coûts de la construction. À ce jour, le projet peut être financé par l'établissement sans nouveau rehaussement de sa subvention d'investissement.

À ces crédits État s'ajoutent des crédits issus du mécénat et du soutien des collectivités territoriales afin de financer la restauration d'éléments patrimoniaux majeurs du château et des jardins (Grandes Écuries du Roi notamment).

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.

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

Le schéma directeur technique du CNAC-GP a pour objet la réhabilitation du Centre et nécessite sa fermeture pendant au moins 4 ans. Il porte exclusivement sur des travaux de nature technique ou de mise en sécurité. Ce SDT, sous MOA déléguée à l'OPPIC, a été présenté en CMPI les 5 juillet 2016 et 22 janvier 2021. Il a en outre fait l'objet d'un arbitrage en RIM le 15 décembre 2020 pour un coût prévisionnel de 210 M€ TTC TDC. Sa mise en œuvre a ensuite été décalée sur la période 2026-2030, à la demande du nouveau président de l'EP. Compte tenu des dernières prévisions d'inflation sur la période, le coût prévisionnel des travaux actualisé de cette opération s'établit désormais à 262 M€ TTC TDC (novembre 2022).

Les modalités de couverture de ce surcoût dû au contexte inflationniste sont à l'étude. Le CNAC-GP travaille sur des ajustements périmétriques du schéma directeur technique afin de limiter les dépassements d'enveloppe dus à l'inflation.

Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

Des premières études du cabinet de conseil Explain (octobre 2020) appuient une option de fermeture totale du site, la considérant comme la plus préférable en termes de valeur nette actualisée socio-économique. Le bilan semble positif pour le Centre, les visiteurs, les effets urbains et la puissance publique. La contre-expertise du cabinet Citizing (janvier 2021) confirme ces résultats : les travaux en site fermé permettent de réaliser des travaux plus approfondis, génèrent moins de risques de retard et de surcoût et sont par ailleurs réalisés plus rapidement. Cependant une vision stratégique sur les synergies entre BPI et le musée devraient être explorées ainsi que des hypothèses permettant la continuité de service. Le secrétaire général pour l'investissement rend un avis favorable à cette contre-expertise au vu de l'importance de ces travaux jugés indispensables pour le bon fonctionnement du lieu. Il serait donc aussi important d'envisager d'autres scénarios de mise en valeur temporaire des activités du centre pendant la fermeture.

5. La reconversion des ateliers Berthier en Cité du théâtre

Projet présidentiel, la Cité du Théâtre (CDT) a pour ambition de rassembler dans les ateliers Berthier, actuellement utilisés par l'Odéon et l'Opéra national de Paris (ONP) :

- les nouveaux locaux du CNSAD, dont le site actuel fait état d'un manque de surfaces pour accueillir l'ensemble de ses missions ;
- des salles de spectacle, de répétition et des espaces techniques pour le Théâtre national de l'Odéon ;
- des salles de spectacle, de répétition et des espaces techniques et administratifs pour la Comédie Française ;
- un 4^{ème} pôle dédié aux activités participant de la logistique du site (en commun : hall d'accueil, centre de ressources, restauration et billetterie).

Le projet a fait l'objet d'une présentation en CMPI le 2 octobre 2018.

L'avant-projet sommaire (APS) consolidé, remis par la maîtrise d'œuvre en avril 2021, d'un montant d'investissement (hors foncier) de 130,5 M€ HT TDC avec une livraison prévisionnelle en février 2029, laissait apparaître un surcoût de 44,5 M€ par rapport à l'enveloppe d'investissement initiale fixée en 2017 à 86 M€ HT TDC avec une livraison prévisionnelle en octobre 2025. Cette augmentation est liée à des causes multiples parmi lesquelles figurent des modifications du programme, les effets de l'inflation sur les coûts entre 2017 et 2021 ainsi que les conséquences des travaux nécessaires suite aux diagnostics de structures réalisés entre l'esquisse et l'APS. En ajoutant le coût du foncier, le coût global serait de 147,5 M€ HT TDC.

Le ministère de la Culture a donc sollicité une expertise technique et économique, confiée à Jean-Pierre Weiss en mars 2022 afin d'identifier des optimisations possibles du programme et de dégager des pistes pour une meilleure maîtrise des coûts. Ces scénarios ont été examinés et précisés fin 2022. Le ministère entend solliciter une RIM en 2023 afin qu'une option soit choisie parmi les différents scénarios possibles. Dans l'attente de cet arbitrage, le tableau joint repose sur l'hypothèse d'un coût global de 115 M€, y compris coût du foncier.

Soutenabilité du projet et évaluation socio-économique

Une note d'évaluation socio-économique a été présentée en CMPI le 2 octobre 2018. Sur la base d'un ensemble d'hypothèses restant à valider avec les opérateurs, le cabinet Kanju a estimé les coûts de fonctionnement de la totalité du site à 1,75 M€ par an. Afin de prendre l'évolution des coûts sur les dépenses de sécurité, le ministère a majoré ce montant prévisionnel de 300k€. Compte tenu des économies de loyer, le besoin en financement supplémentaire serait d'environ 240 k€. Des ajustements sur l'usage des différentes unités du site sont prévus, afin notamment d'accroître les surfaces collectives comme celles du restaurant, et ainsi d'augmenter la redevance de 150 à 200k€ par an, limitant le besoin de financement.

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

Le projet immobilier de relocalisation à Pantin du Centre National des Arts Plastiques (CNAP) et d'une partie des réserves du Mobilier National (MN) a été présenté en CMPI le 7

mars 2018 et le 22 septembre 2020. L'estimation financière prévisionnelle du projet a été évaluée en 2020 à 68,6 M€ TTC TDC, hors foncier. En incluant dans l'analyse le coût du foncier, les loyers du CNAP et le coût des déménagements, ainsi que la hausse du taux de révision (2% en valeur 2018), ce coût de référence est de 112,6 M€ TTC.

A la réception des offres de marchés de travaux début 2022, un dépassement de cette enveloppe prévisionnelle a été constaté. Afin de limiter les coûts de cette opération, l'OPPIC a proposé 4 scénarios alternatifs de poursuite du projet. Ces scénarios ont été contre-expertisés par le ministère fin 2022, en intégrant dans l'analyse les coûts d'exploitation liés aux sites actuels, et notamment la nécessité à court terme d'assurer le relogement temporaire du CNAP début 2024, en raison de l'échéance du bail du CNAP sous l'esplanade de la Défense et des travaux lourds à venir sur la dalle. Un arbitrage sera sollicité en 2023 sur le scénario de poursuite des travaux.

7. Le projet d'extension des Archives Nationales à Pierrefitte-sur-Seine

Le bâtiment actuel des Archives nationales (AN) situé à Pierrefitte-sur-Seine (Seine-Saint-Denis), conçu par Massimiliano Fuksas et ouvert en 2013, offre une capacité de conservation de plus de 350 km linéaires d'archives mais arrivera à saturation en 2027. Or, parallèlement à la collecte toujours plus importante d'archives nativement numériques, les Archives Nationales continuent de recevoir chaque année plusieurs kilomètres d'archives sur support papier.

L'extension de ce bâtiment, prévue dès l'opération initiale, a dû être anticipée en raison du transfert à Pierrefitte de plus de 70 km linéaires d'archives provenant du site de Fontainebleau des AN, qui a fermé en 2022.

Avec une capacité de 100 km linéaires, le nouveau bâtiment d'environ 15 000 m² de surface utile permettra d'accueillir les nouvelles archives au moins jusqu'en 2050, mais aussi d'améliorer les fonctionnalités du site en offrant de nouveaux espaces de traitement, de restauration et de reproduction des documents. Des passerelles à plusieurs niveaux relient les deux bâtiments pour une circulation fluide des agents et des documents.

À l'issue du concours d'architecture lancé en 2021, le projet proposé par l'agence l'AUC, Grand prix 2021 de l'urbanisme, a été déclaré lauréat en juin 2022. Au-delà du signal à l'échelle urbaine que propose le projet de l'agence l'AUC, les membres du jury de concours ont été sensibles à la dimension environnementale intégrée aux procédés constructifs et au souci de libérer l'emprise au sol pour préserver les espaces verts, dans la continuité des projets de valorisation des acteurs du territoire dans la ZAC des Tartres.

Le coût prévisionnel s'élève à 96 M€ TTC TDC en incluant le mobilier spécifique à l'aménagement des magasins et le montant des études préalables, dont 67,2M€ financés par le ministère, et 28,8M€ provenant de financements interministériels.

Le planning prévisionnel de l'opération prévoit un démarrage des travaux en 2024 et une livraison du bâtiment en 2027.

Évaluation socio-économique (ESE)

L'ESE a été réalisée en mai 2021 par le cabinet Explain et compare le projet actuel avec une « option de référence » consistant en la création d'un bâtiment annexe en Ile-de-France, équipé d'une salle de lecture.

Ses conclusions indiquent que l'option « projet » est moins onéreuse en investissement que l'option de « référence » et permet, en fonctionnement, des économies d'échelle par le regroupement des activités et des embauches à la marge. Par ailleurs, pour les usagers, le regroupement sur un seul site rend plus lisible le fonctionnement de l'institution et améliore son image.

Concernant le bilan socio-économique, « l'extension sur place est préférable à la création d'un site tiers. La VAN-SE est largement positive à 46,7 M€ » (32,4 M€ pour les AN du fait des économies générées ; 14,6 M€ pour les investisseurs du fait de certaines dépenses non effectuées comparativement à l'option de référence ; 0,4 M€ pour les riverains car le projet limite les externalités liées aux projets routiers).

8. L'Abbaye de Clairvaux

L'ancienne abbaye de Clairvaux située à Ville-sous-la-Ferté dans l'Aube (10) appartient à l'État et est affectée pour partie au ministère de la culture, et pour l'autre au ministère de la justice ; elle abrite en effet une prison depuis 1808 : la maison centrale de Clairvaux.

Ensemble religieux de toute première importance, qui présente un enclos monastique du XVIII^e siècle intégralement conservé, avec quelques vestiges de l'abbaye médiévale, l'ancienne abbaye est aussi profondément empreinte de son histoire carcérale depuis le début du XIX^e siècle.

Depuis trois ans, le ministère de la Culture s'est engagé avec les collectivités territoriales concernées dans une démarche de co-construction d'un projet de reconversion de l'ancienne abbaye et prison. L'administration pénitentiaire quittera en effet définitivement les lieux mi 2023, laissant vacant l'ensemble du site qui compte une trentaine de monuments historiques. L'enjeu est de trouver de nouveaux usages au site de Clairvaux qui permettent à la fois la valorisation de ce lieu patrimonial de grande envergure et la dynamisation du territoire dans lequel il s'inscrit. Le ministère de la Culture voit dans le projet de reconversion une opportunité de valoriser ce patrimoine historique et architectural majeur, incluant la découverte du lieu par le public.

Pour ce faire, l'État (ministère de la Culture et direction de l'immobilier de l'État) a lancé en juillet 2022, en concertation avec ses partenaires publics, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour mettre en concurrence les différents projets de réutilisation du monument. Trois candidats ont été présélectionnés et invités à poursuivre le dialogue avec l'État et ses partenaires. Cette procédure doit permettre de faire émerger des offres de valorisation du site et, à l'issue, l'offre lauréate qui pourra être retenue à la rentrée 2023.

La DRAC effectue des travaux d'entretien de l'abbaye de Clairvaux à raison de 0,2 M€ par an, y compris sur les espaces relevant encore du ministère de la Justice (en vertu d'une convention signée le 7 novembre 2019 entre les ministères de la Culture et de la Justice).

En 2022, la DRAC a confié à l'ACMH la coordination d'études nécessaires au lancement de l'AMI, pour un montant de 0,7 M€.

En 2023, la DRAC engagera des travaux de restauration du clos-couvert de l'aile sud et de l'aile ouest du grand cloître de l'ancienne abbaye, pour 15 M€ d'AE et 2 M€ de CP.

La restauration de l'ensemble du clos et couvert est estimée à 150M€. La phase suivante de rénovation n'a pas été arbitrée.

9. La construction de l'Institut méditerranéen de la Ville et des Territoires (IMVT)

Le nouvel édifice, situé au cœur du quartier de la Porte d'Aix, accueillera au côté de l'École nationale supérieure d'architecture de Marseille, l'antenne de l'École nationale supérieure de paysage Versailles-Marseille et l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional d'Aix-Marseille Université.

L'État, maître d'ouvrage, et les collectivités territoriales – Métropole Aix-Marseille-Provence, Ville de Marseille, Département des Bouches-du-Rhône, Région Sud-Provence-Alpes-Côte d'azur – se sont réunis pour permettre l'aboutissement de cet équipement d'enseignement et de recherche, favorisant les partages et rapprochements entre les formations d'architectes, de paysagistes et d'urbanistes, et s'inscrivant dans la logique de revitalisation du centre urbain de Marseille porté par Euroméditerranée, à proximité de la gare Saint-Charles et d'un campus universitaire redynamisé.

Le budget d'opération s'élève à 51,9 M€ TTC TDC (y compris acquisition du foncier, premier équipement et déménagement). Le projet est inscrit au CPER et bénéficie de 20,3 M€ versés par les quatre collectivités locales impliquées.

Les travaux ont démarré le 22 mars 2021. La livraison prévisionnelle est programmée en avril 2023 (24 mois d'exécution du chantier), rendant envisageable l'ouverture de l'école pour la rentrée de septembre 2023.

Soutenabilité du projet

Le projet est intégralement financé.

10. Le projet d'équipement culturel pour les Ateliers Médicis

L'opération consiste à réaliser, sur un terrain propriété de l'Etat à Clichy-Montfermeil qui accueillait autrefois la tour Utrillo, un équipement culturel pour les Ateliers Médicis (AM), lieu de soutien à la création, de diffusion et de formation artistique, dont l'ouverture est prévue en 2026.

Le projet se donne pour objectifs de :

- ancrer la création contemporaine dans les territoires considérés comme périphériques ;
- diversifier les profils des artistes afin qu'émergent de nouveaux récits et de nouvelles formes culturelles ;
- innover en matière de transmission à l'égard de la jeunesse et de l'ensemble de la population, en développant une expertise pluridisciplinaire et nationale sur les résidences artistiques ;

- affirmer la place d'un service public de la culture de haut niveau dans un territoire en grande difficulté.

D'une surface utile d'environ 5000 m², le futur bâtiment permettra aux AM d'augmenter leurs capacités, d'amplifier leur action et d'atteindre ainsi leur pleine maturité. Le bâtiment existant de 600 m² (hors périmètre du projet), situé à proximité du foncier Utrillo, sera rénové pour accueillir les résidences d'artistes mais aussi de multiples projets.

Dans le cadre du concours d'architecture, le projet porté par l'agence Encore Heureux a été déclaré lauréat en mars 2022. Le lancement des travaux est programmé fin 2023.

Le coût global prévisionnel s'élève à 36 M€ TDC. Celui-ci a été abaissé par rapport au scénario initial qui le situait à plus de 40M€ par des modifications de périmètre. Les AM expertisent leur capacité à récupérer la TVA sur travaux ; cela permettrait d'abaisser le coût du projet à environ 33 M€.

Le plan de financement a été initialement décomposé comme suit :

- ministère de la Culture : 17 M€ ;
- crédits relance (P363) : 2 M€ ;
- métropole du Grand Paris : 8,5 M€ ;
- région Ile de France : 5 M€ ;
- département de Seine-Saint-Denis : 1 M€ ;
- ville de Clichy-sous-Bois : 500 K€ ;
- ville de Montfermeil : 500 K€ ;

Soutenabilité du projet

La région Ile-de-France a indiqué récemment envisager de se désengager du projet. Afin de compenser ce retrait, les recherches de financements complémentaires de l'Etat ou des autres collectivités partenaires sont en cours.

11. Le schéma directeur de Chaillot – Théâtre national de la Danse

Le TND se situe au sein du Palais de Chaillot, également occupé par la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, le Musée National de la Marine, le Musée de l'Homme et l'Aquarium de Paris.

Le Palais de Chaillot a été réalisé pour l'exposition universelle de 1937, conçu par les architectes Carlu, Boileau et Azéma, sur les structures conservées du palais du Trocadéro construit pour l'exposition universelle de 1878, par l'architecte Davioud.

Le schéma directeur, issu d'une étude de programmation réalisée en 2010/2011, décompose les travaux en deux tranches : la zone Gémier et le projet Vilar.

Le programme de travaux, réalisé entre 2013 et 2017, sous maîtrise d'ouvrage déléguée à l'OPPIC, a permis de :

- restructurer la salle Firmin Gémier pour concevoir la salle comme une « boîte noire » de 390 places assises et 590 spectateurs debout ;

- mettre en accessibilité, à tous les publics, l'intérieur du théâtre, l'ensemble de ses espaces publics et les deux salles Jean Vilar et Firmin Gémier ;
- créer des circulations horizontales et verticales pour aménager une logistique complète des décors pour les deux salles, depuis un accès restructuré sur le boulevard Wilson, afin d'améliorer les conditions de travail des techniciens et permettre un meilleur fonctionnement au quotidien ;
- retourner les accès publics, en les rendant accessibles à tous, vers la place de Varsovie, en bas des escaliers de l'esplanade et face à la Tour Eiffel ;

Le coût de cette opération s'est élevé à 21,5 M€ TDC. Elle a été imbriquée avec la rénovation, au titre des monuments historiques, du parvis bas de l'esplanade.

La salle Firmin Gémier a rouvert au public le 14 septembre 2017.

Le projet de rénovation de la salle Jean Vilar et de ses espaces attenants a été jugé nécessaire au vu de l'obsolescence avérée d'un certain nombre d'installations vitales au bon fonctionnement de l'établissement. Ce projet global, sous maîtrise d'ouvrage de l'EP Chaillot, vise l'amélioration technique réglementaire et fonctionnelle du théâtre telle que définie dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). Le projet inclut un volet de rénovation énergétique qui a été déclaré lauréat de l'AAP DIE du Plan de Relance, en décembre 2020, pour près de 8 M€ (rénovation des installations de chauffage, rafraîchissement, ventilation, plomberie, protection incendie, courants forts et faibles).

Cette tranche 2 du SD est réalisée en conception-réalisation et estimée à 55,86 M€ TTC TDC. Des travaux de curage et de désamiantage sont en cours. Le PC devrait être délivré en 2023 et les travaux devraient démarrer dans le courant du second trimestre 2023 pour assurer une livraison en 2025.

L'évaluation socio-économique (ESE) du projet

Ce projet n'entre pas dans le périmètre des investissements nécessitant une ESE, s'agissant d'un schéma directeur pluriannuel.

12. Le traitement des façades du CND

À la suite de la délégation de maîtrise d'ouvrage de la DGCA à l'OPPIC pour réhabiliter les façades du Centre national de la Danse, un bureau d'étude a été mandaté et a estimé en 2018 de 30 à 40% la part des surfaces dégradées sur la façade. Compte tenu des nuisances impliquées par le chantier et leur impact sur les activités du CND, un scénario long n'est pas envisageable.

Des études préalables ont été menées depuis 2019 afin de conforter la méthodologie de l'opération. Le calendrier envisagé est le suivant :

- 2023-2024 : rédaction du cahier des charges et lancement de l'appel d'offres ;
- 2025-2026 : réalisation des travaux.

Il doit faire l'objet d'un arbitrage. Après actualisation le montant TDC de l'opération s'établit à 23,90 M€ TTC TDC, dont 21,3M€ portés par le Ministère de la Culture et programmés sur l'enveloppe de crédits arbitrée pour le triennal.

Annexe n° 5 : dépenses fiscales relevant à titre principal de la mission *Culture*

Numéro	Libellé législatif	Chiffrage 2021 PLF 2022 (M€)	Chiffrage 2022 PLF 2023 (M€)
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	15	18
110248	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques	1	1
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	29	38
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	16
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
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
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	10	39
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
520105	Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	ε	1

Numéro	Libellé législatif	Chiffage 2021 PLF 2022 (M€)	Chiffage 2022 PLF 2023 (M€)
580102	Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	80	90
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)	3	5
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
	Total crédits d'impôt P 175	168	218
numéro	libellé législatif	Chiffage 2022 PLF 2022 (M€)	Chiffage 2023 PLF 2023 (M€)
110307	Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale	nc	nc
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	ε
160406	Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique	1	1
210203	Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants	3	3
210318	Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art	30	47
320142	Crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants	22	15
320145	Crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales	10	4
320148	Crédit d'impôt sur les dépenses d'édition d'œuvres musicales	nouveau	2
730230	Taux de 10 % applicable aux foires, salons, expositions autorisés, jeux et manèges forains et visites de parcs à décors. Intègre la DF 730229	290	200

Numéro	Libellé législatif	Chiffrage 2021 PLF 2022 (M€)	Chiffrage 2022 PLF 2023 (M€)
	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.		
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	500	315
730301	Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	52	53
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	11	7
	Total crédits d'impôt P 131	920	647
	PREVISION TOTAL	1088	865

Source : Évaluation voies et moyens T2 - PLF 2022 et PLF 2023

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