



Mission Culture

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

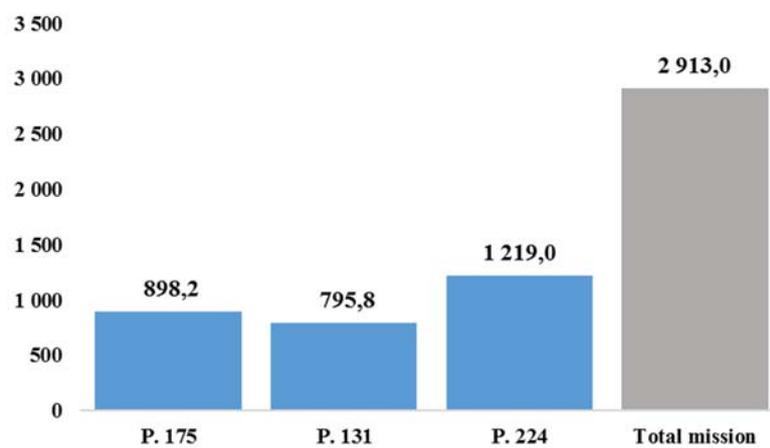
Mission Culture

Programme 175 – Patrimoines

Programme 131 – Création

Programme 224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture

Graphique n° 1 : Mission Culture - exécution 2018 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

Synthèse

Une exécution budgétaire globalement satisfaisante

Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) de la mission *Culture* dans la LFI 2018 (3,1 Md€ d'AE et 2,94 Md€ de CP) enregistrent une augmentation marginale par rapport à l'exercice précédent (+ 2,3 % en AE et + 1 % en CP). Cette **quasi stabilité du budget de la Culture en 2018** fait suite à une forte hausse en LFI 2017¹.

Quant aux **crédits exécutés** (2,97 Md€ en AE et 2,91 Md€ en CP), ils demeurent, comme les années précédentes, inférieurs aux crédits disponibles et aux crédits votés en LFI. Leur **augmentation se poursuit, mais à un rythme moins élevé** qu'en 2015, 2016 et 2017².

Globalement, le ministère de la Culture a répondu à l'objectif de maîtrise de la dépense et tenu convenablement son budget, de la programmation à l'exécution, ce qui n'exclut pas des marges de progression en termes de méthode et de gestion.

Un recours critiquable à la réserve de précaution

Le taux de mise en réserve des crédits hors T2 a été abaissé en 2018 de 8 à 3 % des AE et des CP, en vue d'offrir aux gestionnaires des marges de manœuvre dont la contrepartie est une responsabilisation accrue sur leurs dépenses. Force est pourtant de constater que l'intégralité de la réserve de précaution du programme 131-*Création* a été dégelée dès le mois de juillet 2018 (21,21 M€ en AE et 19,12 M€ en CP), suivie de celle du programme 175- *Patrimoines* en fin de gestion (22,18 M€ en AE et 21,28 M€ en CP). Pour le P.131, les crédits dégelés ont été fléchés vers des dispositifs spécifiques : les opérateurs du programme, dont le premier semestre a été plus difficile que prévu selon la direction du budget, et les festivals. Dans ce dernier cas, le dégel de la réserve de précaution est d'autant plus critiquable qu'il est récurrent.

¹ + 7,53 % en AE et + 5,45 % en CP.

² À titre d'exemple, pour la seule année 2017, la hausse des AE était + 6,52 % et celle des CP de + 3,96 %. Depuis 2015, la mission Culture connaît chaque année une hausse de ses crédits consommés en AE et en CP, en rupture avec la trajectoire constatée de 2012 à 2014, à savoir la baisse quasi ininterrompue des AE consommées et la diminution continue des CP exécutés.

Dans un contexte budgétaire contraint, où la maîtrise de la dépense est prioritaire, cette méthode de gestion va se révéler de plus en plus problématique. Comme le souligne le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)³, « l'emploi des crédits disponibles doit être programmé en considérant que les crédits mis en réserve de précaution initiale ne seront pas disponibles en gestion ». La totalité des crédits mis en réserve doit donc être considérée comme annulable.

Au crédit du ministère, il convient par ailleurs de relever que le P. 224, lui, a connu une annulation de crédits gelés à hauteur de 79,11 M€ en AE et 14,09 M€ en CP.

Des niches budgétaires : le FONPEPS et les BCS

En 2017, a été créée, au sein du programme 224, une action 08 intitulée « **Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle** » (FONPEPS). En 2018, comme en 2017, le FONPEPS a connu une surbudgétisation importante en AE et en CP⁴.

Même si un recalibrage à la baisse est prévu pour 2019 (25 M€ en AE et 12 M€ en CP), il convient de s'interroger sur l'intérêt du dispositif FONPEPS et les raisons de son taux de consommation extrêmement faible. Dépourvu de sens budgétaire (pour une dépense de guichet, le montant des AE est curieusement différent de celui des CP), il semble surtout avoir permis au ministère de disposer de marges budgétaires relativement importantes au niveau du P. 224.

Par ailleurs, comme l'illustre la pratique consistant à appliquer, depuis plusieurs années, la réserve de précaution sur les **bourses sur critères sociaux** (BCS), dépenses pourtant inéluctables, ces dernières constituent elles aussi des « niches » budgétaires pour le P. 224.

Cependant, le CBCM s'attache de plus en plus à contrôler que le montant programmé des BCS est cohérent avec les évaluations communiquées par le CNOUS⁵ en début d'année. À l'avenir, les BCS devraient donc être de moins en moins surbudgétisées, ce qui réduira d'autant les marges budgétaires du ministère. La recommandation n°1 (cf. *infra*) de la Cour finira donc par être appliquée de fait.

³ Cf. Note de visa du CBCM sur le DRICE des programmes relevant du MC en gestion 2019, daté du 7 janvier 2019.

⁴ PLF 2017 : 90 M€ en AE et 55 M€ en CP pour une exécution de 10,17 M€ en AE et en CP ; PLF 2018 : 90 M€ en AE et 25 M€ en CP, pour une exécution de 5,6 M€ en AE et en CP.

⁵ Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires

La montée en puissance de la politique d'investissements

Pour la quatrième année consécutive, la Cour attire l'attention sur le redémarrage de la politique d'investissements du ministère de la Culture. Des schémas directeurs patrimoniaux annoncent en effet la relance à venir de grands travaux d'aménagement très coûteux. Si l'année 2018 marque une pause relative entre deux cycles d'investissements, une montée en puissance est attendue en 2020-2021.

Pour ne citer que quelques-uns des projets d'envergure, dont le coût estimé est supérieur à 20 M€:

Pour le **P. 131** : le déménagement des bureaux et réserves du Centre National des Arts Plastiques (CNAP) sur un site unique à Patin (61,85 M€), la reconversion des ateliers Berthier en Cité du théâtre (86 M€), l'aménagement de la salle modulable de l'Opéra Bastille (59 M€), le traitement des façades du Centre National de la Danse (CND - coût estimé à 20 M€).

Pour le **P. 175** : la restauration et l'aménagement du château de Villers-Cotterêts (110 M€), le schéma directeur de l'EP du château de Fontainebleau (98 M€), le schéma directeur immobilier de l'EP de Versailles (192 M€), le SDRA du Grand Palais (466 M€), la réhabilitation du Quadrilatère Richelieu de la BnF (Programmes 334 / 175 ; 240,89 M€), la rénovation du Centre Pompidou (171,6 M€, sans compter la remise en état de la « chenille » pour 19 M€).

Pour le **P. 224** : la construction d'un nouveau bâtiment pour l'école dans la ZAC des Ateliers à Arles (21,75 M€), la réhabilitation et l'extension de l'école nationale supérieure d'architecture (ENSA) de Toulouse (26,03 M€), la relocalisation de l'ENSA de Marseille au sein de l'IMTV (institut méditerranéen de la ville et ses territoires) pour 50 M€ et la rénovation des façades du conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (CNSMD – 22 M€).

Sans doute des gros travaux auraient-ils pu être évités si l'État avait davantage investi dans la **conservation préventive**, comme en témoignent par exemple le Centre Pompidou, ou encore le site Tolbiac de la BnF. Dans un cas comme dans l'autre, bien que non encore budgétisés, des investissements lourds et coûteux s'annoncent à court ou moyen terme.

Soutenabilité budgétaire : des risques à moyen terme

Fin 2018, les restes à payer (RAP)⁶ sont estimés pour la mission *Culture* à **808,43 M€** (contre 750,30 M€ au 31 décembre 2017, soit une **augmentation de + 7,75 %** en un an).

De 2012 à 2016, la mission *Culture* avait enregistré une baisse continue de ses RAP (- 3 % en 2012 ; - 14 % en 2013 ; - 7 % en 2014 ; - 1 % en 2015 ; -1,49 % en 2016), qui s'expliquait en grande partie par la fin des grands chantiers culturels. Inversement, dès la fin de l'année 2017, les RAP ont recommencé à croître de façon significative (+ 8 %), sous l'effet de la reprise des investissements d'envergure (sur titres 5 et 7).

La situation pourrait rapidement se dégrader, aucun réel effort d'économies n'ayant été engagé sur les dépenses d'intervention, seul véritable levier de rationalisation dont dispose aujourd'hui le ministère de la culture⁷.

Points d'attention par programme

Le **programme 131**, outre le dégel intégral et précoce de sa réserve de précaution (cf. *supra*), se caractérise en 2018 par la forte augmentation de ses dépenses d'investissements et d'opérations financières (+ 156 % en AE et + 39,34 % en CP).

De plus, les reports de crédits de la gestion 2018 vers la gestion 2019 enregistrent par rapport à l'exercice précédent une hausse de + 31,17 % en AE et + 54,45 % en CP.

Quant aux restes à payer du P. 131, avec une progression de + 104,61 %, ils constituent désormais 13,18 % des RAP de la mission *Culture*, contre 6,94 % en 2017, ce qui peut poser à moyen terme un problème de soutenabilité pour ce programme.

Fin 2018, la demande de financement, sur crédits budgétaires, de l'aménagement de la salle modulable de l'opéra Bastille, pour 59 M€ n'était pas attendue. En effet, cette dépense n'avait pas été budgétisée en LFI 2018 car le plan de financement ne devait initialement pas faire appel aux crédits ministériels autrement que pour financer la réalisation des études.

⁶ Les RAP correspondent au solde des engagements (AE) n'ayant pas donné lieu à consommation de CP au 31 décembre de l'année considérée.

⁷ Les dépenses d'intervention comptent plus de 97 % de dépenses discrétionnaires.

Pour le **P. 224**, ce sont essentiellement le FONPEPS et les BCS (cf. *supra*) qui méritent une attention particulière, car ils constituent des niches budgétaires et illustrent une tendance à la surbudgétisation.

Quant au **P. 175**, outre le dégel intégral en fin de gestion de sa réserve de précaution, il supporte l'essentiel des dépenses d'investissement de la mission *Culture* (57,1 % des AE et 69,37 % des CP consommés sur l'ensemble des T 5 et T 7).

Quant aux restes à payer du P. 175, 636,28 M€ en 2018, ils constituent près de 80 % de l'ensemble des RAP de la mission *Culture*, et continueront donc à peser lourdement sur les crédits de paiement du programme *Patrimoines* dans les années à venir.

Parmi les offres culturelles nouvelles, susceptibles de connaître des dérapages financiers, figure le projet de restauration et d'aménagement de Villers Cotterêts. Il est en effet prévu de remettre en état les milliers de mètres carrés du château de l'Aisne en vue d'y établir les bases d'un haut lieu de la francophonie. Bien que non encore stabilisé, son plan de financement fait apparaître un coût global estimé à 110 M€ dont 55 M€ de crédits ministériels, 25 M€ de mécénat, et 30 M€ de fonds « Projet d'investissement d'avenir » (PIA) en provenance du SGPI.

Régularité

Dans la limite de ses contrôles et à ce stade, la Cour n'a relevé aucune irrégularité au titre de l'exercice 2018 dans l'application de la LOLF.

Recommandations

Recommandation n°1 (*ministère de la Culture*) : Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux, dépenses inéluctables.

Recommandation n°2 (*ministère de la Culture*) : Veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.

Recommandation n°3 (*ministère de la Culture*) : Veiller à réaliser une programmation réaliste des grands travaux à venir, assortie des plans de financement.

Recommandation n°4(*ministère de la Culture*) : Doter le secrétaire général d'outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale des opérateurs, lui permettant de disposer d'un rapport de suivi régulier.

Recommandation n°5 (*ministère de la Culture*) : Réinterroger la pertinence des indicateurs de performance, puis généraliser à l'ensemble des opérateurs entrant dans le champ de la mission *Culture* la passation d'un contrat de performance.

Sommaire

Introduction.....	10
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	12
1.1 La programmation initiale.....	13
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	22
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	35
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	57
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	65
2.1 Programme n°131 <i>Création</i>	65
2.2 Programme n°224.....	68
2.3 Programme 175	70
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION	
 BUDGETAIRE D'ENSEMBLE.....	73
3.1 Les dépenses fiscales.....	73
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	77
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	78
3.4 Les programmes d'investissements d'avenir.....	78
3.5 L'analyse de la performance	79

Introduction

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

Les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) de la mission *Culture* dans la LFI 2018 (3,1 Md€ d'AE et 2,94 Md€ de CP – T2 compris) n'enregistrent qu'une augmentation très marginale par rapport à la LFI 2017 (3,03 Md€ d'AE et 2,91 Md€ de CP – T2 compris). La mission *Culture* représente 81,44 % des crédits destinés au ministère de la culture⁸ (81 % en 2017 et 2016). Elle est composée de trois programmes :

- le programme 175 – *Patrimoines* confié au directeur général des patrimoines : 927,34 M€ en AE (contre 965,37 M€ en LFI 2017) et 897,44 M€ en CP en LFI 2018 (contre 899,84 M€ en LFI 2017), soit respectivement 29,9 % des AE et 30,55 % des CP de la mission (contre 30,9 % des crédits de la mission en LFI 2017) ;
- le programme 131 – *Création* confié au directeur général de la création artistique : 848,52 M€ en AE (contre 797,03 M€ en LFI 2017) et 778,89 M€ en CP (contre 778,46 M€ en LFI 2017), soit respectivement 27,35 % des AE et 26,52 % des CP de la mission (contre 26,74 % des crédits de la mission en LFI 2017) ;
- le programme 224 – *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* confié au secrétaire général adjoint du ministère de la culture : 1,33 Md€ en AE (contre 1,27 Md€ en LFI 2017) et 1,26 Md€ en CP (contre 1,23 Md€ en LFI 2017), soit 42,86 % des crédits de la mission (contre 42,27 % en LFI 2017). Ce programme support assure la mutualisation des fonctions de soutien de l'ensemble du ministère (logistique, systèmes d'information, ressources humaines). Depuis 2011, il regroupe l'ensemble des crédits de personnel du ministère, c'est-à-dire les dépenses de titre 2 de la mission *Culture*, de la mission *Médias, livre et industries culturelles* et du programme 186 –

⁸ En LFI 2018, les crédits (CP) destinés au ministère de la Culture s'élèvent à 3,61 Md€ (comme en 2017), dont 2,94 Md€ pour la mission *Culture*, 554,62 M€ pour la mission *Médias, livre et industries culturelles* et 111,88 M€ pour le programme 186. En 2015, la mission *Culture* ne représentait que 76 % des crédits destinés au ministère.

Recherche culturelle et culture scientifique, soit 708,99 M€ en LFI 2018 (contre 696,7 M€ en LFI 2017).

Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* bénéficie :

- de dépenses fiscales s'élevant à 306 M€ en 2018⁹ (contre 299 M€ en 2017 et 376 M € en 2016), à travers 22 dispositifs¹⁰ ;
- d'une taxe affectée estimée à 50 M€ en 2018 et 2019 (contre 34 M€ en 2017 et 30 M€ en 2016), dont bénéficie un opérateur : le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV)¹¹. Depuis la LFR de 2016, le plafond de cette TA particulièrement dynamique a été rehaussé de 30 à 50 M€

En 2018, comme pour l'exercice précédent, la mission *Culture* compte 74 opérateurs¹², qui reçoivent des crédits budgétaires à hauteur de 1002,68 M€ de CP soit près de 35 % du total des crédits budgétaires de la mission, constituant ainsi un enjeu important de maîtrise des dépenses.

⁹ Cf. chiffrage PAP 2019

¹⁰ Jusqu'en 2015, il y avait 26 dispositifs fiscaux, mais cinq d'entre eux ont été transférés depuis cette date à la mission *Médias, Livre et Industries culturelles*, tandis qu'un crédit d'impôt en faveur du spectacle vivant a été créé en 2016 et rattaché au programme 131.

¹¹ L'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), qui n'est pas un opérateur de l'État, bénéficie également d'une taxe affectée.

¹² Dès la fin de l'année 2018, un opérateur, le Domaine national de Chambord, sort du périmètre de la mission *Culture* (qui ne compte donc plus que 73 opérateurs en 2019)

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Tableau n° 1 : Aperçu général de l'exécution 2018 (M€)

AE en M€	P.175	P.131	P.224	Dont 224 HT2	Dont 224 T2	Mission Culture T2 compris
LFI	927,34	848,52	1 326,23	614,84	711,39	3 102,09
Crédits disponibles	971,35	871,37	1 227,81	518,58	709,23	3 070,53
Crédits consommés	899,76	850,31	1 225,44	516,45	708,99	2 975,51

CP en M€	P.175	P.131	P.224	Dont 224 HT2	Dont 224 T2	Mission Culture T2 compris
LFI	897,44	778,89	1 260,75	549,36	711,39	2 937,08
Crédits disponibles	913,63	799,56	1223	513,77	709,23	2 936,2
Crédits consommés	898,25	795,78	1 218,96	509,97	708,99	2 912,99

Source : Ministère de la Culture – Retraitement Cour des comptes

Avec 3,1 Md€ d'AE et 2,94 Md€ de CP en LFI pour 2018, la mission *Culture* représente 0,7 % des AE et 0,67 % des CP inscrits au budget général de l'État (444,75 Md€ en AE et 440,96 Md€ en CP).

Par rapport à la LFI 2017, les crédits alloués à la mission *Culture* enregistrent une **faible hausse en AE** (+ 0,07 M€, soit + 2,3 %) ¹³ **et en CP**

¹³ Pour les AE, la LFI 2014 a enregistré une baisse de – 20,25 M€, celle de 2015 – 7,97 M€, tandis que les LFI suivantes ont enregistré des hausses de + 22 M€ en 2016,

(+ 0,03 M€ soit + 1,03 %) ¹⁴. Cette quasi stabilité du budget de la Culture en 2018 fait suite à une forte hausse en LFI 2017 (+ 7,53 % en AE et + 5,45 % en CP).

Globalement, le ministère de la culture, dont les consommations en AE et en CP sont restées dans l'enveloppe prévue en LFI et dans celle des crédits disponibles, a assuré une gestion convenable de son budget et répondu à l'objectif de maîtrise de la dépense, comme en témoigne son schéma de fin de gestion. En effet, si le programme 131 a bénéficié dès le mois de juillet d'un dégel total de sa réserve de précaution (21,21 M€ en AE et 19,12 M€ en CP), suivi en fin d'année par le P. 175 (22,18 M€ en AE et 21,28 M€ en CP), le programme 224, lui, a connu une annulation de crédits gelés à hauteur de 79,11 M€ en AE et 14,09 M€ en CP ¹⁵. Aucun programme ne pose de problème de soutenabilité en 2018.

En outre, comme le souligne le ministère de la culture dans sa réponse à la Cour, les annulations de crédits gelés sur le P. 224 se sont accompagnées d'une annulation sur crédits disponibles en loi de finances rectificative de fin d'année, portant ainsi l'annulation totale sur le P. 224 à 97,89 M€ en AE et 40,65 M€ en CP.

Ces observations positives n'excluent pas une attention aux dépenses, en particulier celles liées aux investissements, qui engagent durablement l'avenir, et à la réserve de précaution, dont les crédits, malgré la baisse du taux de gel à 3 % qui aurait dû conduire à une modification de la méthode budgétaire, sont encore trop facilement dégelés et considérés comme un instrument de souplesse en gestion.

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Les modifications de périmètre

Deux évolutions du périmètre de la mission *Culture* appellent une attention particulière dans le cadre du PLF 2019. Il s'agit, d'une part, du transfert depuis le P. 175 vers le P. 224 des crédits relatifs au patrimoine

et + 24 M€ en 2017. La hausse des AE se poursuit donc de façon très marginale en 2018.

¹⁴ Pour les CP, après une baisse de - 139,37 M€ entre les LFI 2012 et 2014, la LFI 2015 a enregistré une hausse de + 6,64 M€, celle de 2016 + 15 M€ et celle de 2017 + 16 M€. La hausse des CP se poursuit donc de façon très marginale en 2018.

¹⁵ Il convient toutefois de nuancer cette remarque positive en précisant que l'annulation de crédits gelés sur le P. 224 a été rendue possible grâce à la surbudgétisation, pour la deuxième année consécutive, du FONPEPS (90 M€ en AE et 25 M€ en CP, pour une consommation d'environ 5 M€ en AE et en CP).

linguistique, avec la création, sur ce dernier programme, d'une action 09 "Langue française et langues de France". D'autre part, les crédits alloués à l'organisation logistique de la cérémonie du 14 juillet sont transférés depuis le P. 175 vers le P. 167 *Liens entre la Nation et son armée* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, du fait du transfert de la responsabilité, au 1er janvier 2019, de l'installation d'une partie des tribunes au ministère des Armées, cette mission étant jusqu'alors assurée par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC).

Au-delà de ces deux transferts, les modifications de périmètre des programmes de la mission *Culture* intervenues en 2018, et inscrites au PLF 2019, constituent des ajustements techniques, sans incidence en termes de norme de dépenses.

Modifications intervenues en 2018 dans la déclinaison des programmes en actions :

Programme 131 *Création* :

En 2018, le périmètre du programme 131 est resté inchangé.

Programme 175 *Patrimoines* :

En 2018, le périmètre du programme 175 est demeuré inchangé. Les actions 1 et 2 ont cependant été renommées comme suit :

- Action 01 - « *Monuments historiques et patrimoine monumental* ». L'intitulé de l'action 01 a été mis à jour afin de respecter la structuration actuelle du programme, présenté à ce titre en deux rubriques dans la justification au premier euro (JPE) des projets annuels de performance : « *crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques* » et « *autres crédits du patrimoine monumental* » ;
- Action 02 – « *Architecture et espaces protégés* ». L'intitulé de l'action 02 du programme 175 a été modifié afin de tenir compte de l'intégralité des crédits de cette action et notamment du poids relatif aux espaces protégés.

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

En 2018, deux modifications ont été apportées au périmètre du programme 224 :

- Création d'une sous-action 26 « *Pass Culture Jeunes* » au sein de l'action 02 « *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle* » du programme 224 afin de tenir

- compte des priorités présidentielles et de la mise en place du Pass Culture Jeunes ;
- Modification du libellé de l'action 08 comme suit « *Développement et professionnalisation de l'emploi dans le spectacle* » afin de prendre en compte l'extension du périmètre de cette action au fonds de professionnalisation.

Modifications envisagées en 2019 dans la déclinaison des programmes en actions :

Programme 131 :

En 2019, le périmètre du programme 131 reste inchangé.

L'action 01 a cependant été renommée comme suit : « *Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels* ». Les sous actions de l'action 01 ont été renommées afin de tenir compte du changement d'intitulé de l'action 01 :

- Sous-action 01 : « *Arts visuels (CPEP)* » ;
- Sous-action 02 : « *Acquisitions et commandes publiques dans le secteur des arts visuels* » ;
- Sous-action 04 : « *Structuration des professions et de l'économie du secteur des arts visuels* » ;
- Sous-action 06 : « *Aide à la création et la diffusion en matière d'arts visuels* » ;
- Sous-action 08 : « *Institutions et lieux de création et de diffusion en matière d'arts visuels* ».

Programme 175 :

En 2019, l'action 07 « *Patrimoine linguistique* » a été supprimée, afin de tenir compte du transfert des crédits de la DGLFLF du programme 175 vers le programme 224. Toutes les sous actions correspondantes ont *de facto* été supprimées.

Programme 224 :

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

- Création d'une sous-action 27 « *Sécurisation des sites et événements culturels* » au sein de l'action 02 « *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle* » afin de tenir compte du rattachement au sein du programme 224 des crédits dédiés à l'accompagnement des acteurs culturels dans la mise à niveau des dispositifs de sécurité face à un contexte de menace élevée ;

- Création d'une sous-action 03 « *Indemnité compensatrice CSG artistes auteurs* » au sein de l'action 08 « *Développement et professionnalisation de l'emploi dans le spectacle* » afin de prendre en compte l'extension de cette action à l'indemnité compensatrice de la CSG aux artistes-auteurs ;
- Création d'une action 09 « *Langue française et langues de France* » afin de tenir compte du transfert des crédits relatifs au patrimoine linguistique du programme 175 vers le programme 224. Une sous-action 01 « *Politique linguistique* » a été créée.

La cartographie des BOP et UO 2018, puis 2019, a subi quelques modifications, comme décrit en annexe.

Enfin, aucun changement n'est intervenu en 2018 dans l'imputation des dépenses, par titre ou par catégorie.

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

En premier lieu, il convient de noter que la préparation du budget 2018 a été marquée par les particularités suivantes :

- inscription dans le cadre de l'élaboration d'une trajectoire quinquennale sur la période 2018-2022, exercice pluriannuel inédit (les lois de programmation des finances publiques couvraient jusqu'alors un triennal) ;
- changement d'exécutif au printemps 2017.

Par ailleurs, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) de la mission *Culture* dans la LFI 2018 (3,1 Md€ d'AE et 2,94 Md€ de CP – T2 compris) n'enregistrent qu'une **augmentation très marginale par rapport à la LFI 2017** (+ 0,07 Md€ en AE et + 0,03 Md€ en CP – T2 compris).

Programme 131 *Création* :

L'année 2018 est marquée par **des moyens confortés accordés à la Création (+53,16 M€ en AE et +2,11 M€ en CP par rapport à la LFI 2017)**, qui traduisent la place prioritaire accordée par le Gouvernement aux secteurs du spectacle vivant et des arts plastiques.

Au total, le budget du programme 131 s'établit en PLF 2018 à **848,52 M€ en AE et 778,89 M€ en CP**, soit + 6,68 % d'augmentation en AE et + 0,27 % d'augmentation en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI 2017. À périmètre constant, en considérant les dispositifs d'éducation artistique et culturelle qui sont désormais imputés sur le programme 224, les moyens

consacrés à la création artistique connaissent une augmentation de + 6 M€ en CP, soit une hausse de près de + 1 %.

Programme 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture :

Dans le prolongement du projet de loi de finances (PLF) 2017, l'impulsion donnée par le gouvernement aux politiques de démocratisation culturelle et de lutte contre les inégalités territoriales et culturelles se traduit par une évolution significative des crédits alloués au P. 224, qui sont portés en PLF pour 2018 à **620,80 M€ en AE et 555,32 M€ en CP**, hors dépenses de personnel, ce qui représente une **augmentation de + 10,76 % en AE et + 5,22 % en CP par rapport à la LFI 2017.**

Programme 175 Patrimoines :

Le budget du P. 175 s'établit pour 2018 à 927,22 M€ en AE et 897,32 M€ en CP, soit une baisse de - 36,94 M€ en AE et de - 1,32 M€ en CP par rapport à la LFI 2017.

1.1.3 Une programmation perfectible au vu des réserves et préconisations formulées par le CBCM

En 2018, le ministère de la culture a utilisé pour la sixième fois les documents de gestion prévus par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 (GBCP). S'ils ont tous reçu le visa du CBCM, plusieurs d'entre eux ont fait l'objet de réserves.

1) Les documents de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) ont reçu le **visa du CBCM le 10 janvier 2018.**

Dans sa note de visa sur le DRICE 2017, le CBCM rappelait que chaque RPROG devait veiller à **ne pas imputer le gel sur des dépenses obligatoires et inéluctables** au sens de l'article 95 du GBCP. Ce principe devait s'appliquer dès le début de la gestion 2017. Or, **tel n'était pas le cas pour les dépenses liées aux bourses et aux loyers budgétaires**, qui devaient supporter une partie de la mise en réserve assignée au P. 224.

Dans sa note de visa sur le DRICE 2018, le discours du CBCM, tout en demeurant critique, semble moins péremptoire sur le sujet. Il commence par relever que « **le ministère a respecté la recommandation de la direction du budget d'affecter un taux de mise en réserve de 3 % sur les bourses sur critères sociaux (BCS)** », alors qu'en 2017 il avait maintenu un taux de gel à 8 %, malgré les observations négatives du CBCM. Il ajoute cependant que « **le CBCM s'attachera à contrôler** à l'occasion de l'avis au programme que **le montant programmé des BCS**

soit cohérent avec les évaluations communiquées par le CNOUS début 2018 (notamment le solde de trésorerie de la gestion 2017). »

Le discours du CBCM, **avant tout soucieux d'éliminer les surbudgétisations en programmation initiale**, est approximativement le même pour les **loyers budgétaires** : « *La brique immobilier – dépenses de l'occupant* du P. 224, dont le taux de mise en réserve présenté au DRICE est également de 3 %, fera lui aussi l'objet d'une attention particulière à l'occasion de la programmation initiale. En effet, cette brique comprend majoritairement des dépenses inéluctables, dont 70 % de loyers budgétaires auxquels s'ajoutent des baux d'administration centrale. **Le montant prévisible de ces dépenses locatives devra tenir compte des loyers versés au premier trimestre 2018** et des évolutions prévues d'occupation locative. »

En cohérence avec les efforts de maîtrise de la dépense publique déployés par ailleurs, il convient de tendre à l'élimination des « niches » ou marges budgétaires, même si elles offrent une souplesse de gestion. La Cour maintient donc la recommandation formulée depuis 2013 sur la nécessité de ne pas imputer le gel sur les dépenses obligatoires et inéluctables¹⁶.

Recommandation n°1 : Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux, dépenses inéluctables.

2) Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) a reçu le **visa du CBCM le 30 mars 2018**.

Le CBCM a cependant relevé **quelques points d'attention** :

- les pièces constitutives du DPGCEP lui sont parvenues tardivement (le 15 mars 2018 au lieu du 15 février). Il a donc appelé à une révision du calendrier afin qu'en 2019 l'exercice DPGCEP soit cadré dans les délais réglementaires ;
- « les facteurs d'évolution significatifs dont l'évaluation est la plus incertaine en début de gestion, notamment au vu des constats de la gestion 2017, sont l'impact financier du schéma d'emploi et les rétablissements de crédits. En raison de la marge prévisionnelle réduite par rapport au plafond de crédits, l'actualisation de ces facteurs en cours de gestion doit pouvoir être compensée, sous plafond de crédits, par les enveloppes discrétionnaires pilotées par le ministère, au titre desquelles

¹⁶ Les loyers budgétaires ont été supprimés à compter du 1^{er} janvier 2019. La recommandation, si elle demeure valable pour les bourses, devient donc sans objet sur ce plan.

figure prioritairement le CIA. En conséquence, au-delà de votre souhait légitime de mettre en place pour la première fois une modulation individualisée basée sur l'avis du chef de service, le montant définitif de l'enveloppe globale qui peut être consacrée par le ministère au CIA devra être ajusté en fin de gestion, notamment en fonction de la possibilité ou non de pouvoir mobiliser la réserve de précaution initiale. »

3) Les programmations initiales des programmes et des BOP centraux ont reçu des **avis favorables avec réserves** le 19 mars 2018 pour le P. 175, le 20 mars 2018 pour le P. 131 et le 16 mars 2018 pour le P. 224.

Concernant le **programme 175**, l'avis était « **favorable sous réserve du financement du projet de Villers-Cotterêts qui reste à définir et de son impact sur la gestion 2018** ». En effet, le CBCM considère qu'en l'absence de chiffrage précis, le RPROG n'a pas intégré au stade de la programmation les crédits nécessaires pour engager en 2018 le projet de Villers-Cotterêts (réhabilitation du château de François 1^{er} pour en faire un haut lieu de la francophonie). « Ce projet récent représentant probablement un coût significatif et dimensionnant pour le budget du programme s'inscrit dans un calendrier contraint : il constitue donc le risque financier majeur dont l'impact sur la gestion 2018 est à ce stade inconnu. Aucun crédit à ce titre n'est présenté en programmation initiale. »

Concernant le **programme 131**, l'avis était « **favorable avec réserve** » essentiellement en raison du « **décalage constaté entre la réalité de l'engagement financier du ministère à soutenir des structures sur la base de montants dégelés et la programmation initiale des crédits d'intervention reposant sur des montants de subvention amputés du gel.** »

En effet, la programmation établie par le RPROG du P. 131 fait apparaître que ce dernier aura à faire face aux besoins complémentaires non programmés suivants (3,2 M€ en AE=CP) en gestion 2018 :

- -la contribution de l'État au remboursement à l'AFT de l'emprunt contracté par la Cité de la musique-Philharmonie de Paris pour 2 M€ en AE=CP ;
- -un complément de subvention pour charges de service public pour le Théâtre national de l'Opéra Comique d'un montant de 0,5 M€;
- -des compléments de crédits de sécurité à déléguer en DRAC pour un montant estimé à 0,7 M€ destinés à subventionner des structures non labellisées (e.g. les Chorégies d'Orange) et donc inéligibles au fonds d'urgence du spectacle vivant géré par le CNV.

Le CBCM relève que « le RPROG a précisé lors de la réunion du 14 mars 2018 que ces besoins s’inscrivaient dans sa demande de levée intégrale de la réserve de précaution d’un montant de 21,21 M€ en AE et 19,12 M€ en CP ».

Le CBCM commente : « **la baisse du taux de mise en réserve des crédits n’a pas amené le ministère à faire évoluer sa méthode de gestion budgétaire en matière de politique d’intervention auprès des acteurs locaux du spectacle vivant et des arts plastiques.** Ainsi, l’engagement financier 2018 auprès des structures labellisées reste marginalement subordonné à un complément dit de « réserve de précaution ». **Cette présentation de la subvention apportée par l’État emporte de fait un effet d’annonce du dégel qui amène le RPROG du P. 131, dès ce stade de la gestion, à demander la levée intégrale de la réserve de précaution** (le gel concerne à 78 % en AE et 75 % en CP les crédits d’intervention du spectacle vivant et des arts plastiques).

Concernant le **programme 224**, hors titre 2¹⁷, l’avis rendu était « **favorable sous réserve de l’évolution effective de la dépense des dispositifs FONPEPS¹⁸**, difficilement appréciable à ce stade de la gestion. » (...) « À ce titre, vous voudrez bien rendre compte chaque mois au CBCM de l’exécution mensuelle des dispositifs FONPEPS par l’ASP et si possible également pour les autres dispositifs ».

Dès le stade de la programmation, le RPROG a signalé des besoins complémentaires tels que la reconduction du bail de Beaubourg pour quatre années supplémentaires (8 M€ en AE), le financement de dépenses connexes au projet CAMUS (6 M€ en AE et 3,4 M€ en CP), les conséquences des inondations de juin 2017 (non chiffrées) ou encore des dépenses d’intervention (non chiffrées). Au total, ces besoins ont amené le RPROG du P. 224 à demander la levée intégrale de la réserve de précaution (16,07 M€ en AE et 14,11 M€ en CP), ainsi qu’une levée partielle (8,6 M€) du surgel des AE du FONPEPS, soit au total 24,67 M€ en AE et 14,11 M€ en CP.

¹⁷ La programmation du T2 est en effet retracée dans le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) qui fait l’objet d’un visa séparé.

¹⁸ FONPEPS : Fonds national pour l’emploi pérenne dans le spectacle

1.1.4 Vers un contrôle interne budgétaire a posteriori ?

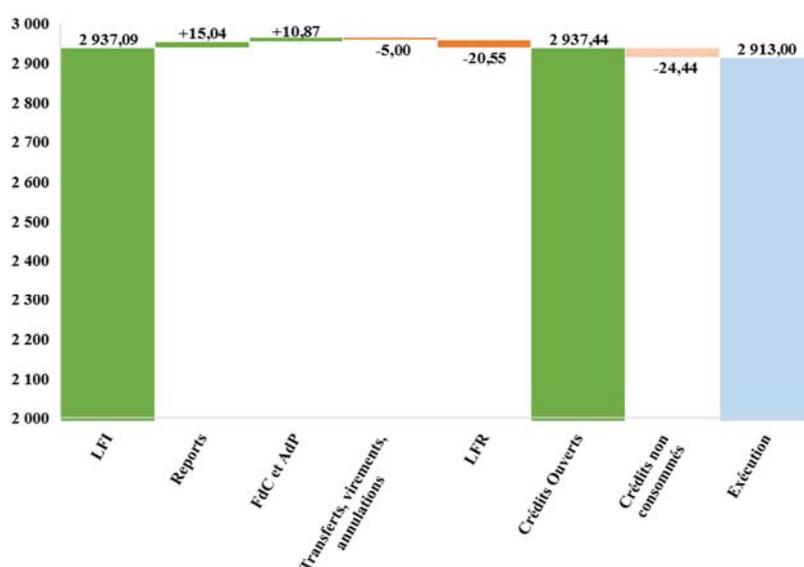
Le dialogue ministériel avec le CBCM sur le contrôle interne budgétaire s'est inscrit en 2018 dans le même cadre organisationnel qu'en 2017. Pour une description détaillée cf. annexe.

Cependant, les conditions de dialogue avec le CBCM connaîtront des évolutions dès 2019, à la suite de l'adoption du décret n°2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

L'article 106 du décret GBCP modifié prévoit en effet la possibilité d'expérimenter, pour une durée déterminée, une modulation du contrôle budgétaire effectué en application de l'article 105, selon des modalités définies par arrêté du ministre chargé du budget. **Le ministère a donc collaboré avec le service du CBCM en fin d'année 2018 pour déterminer les pistes d'allègement du contrôle dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de deux ans, en contrepartie notamment du développement des contrôles a posteriori.** Les modalités d'application de cette modulation du contrôle sur les actes soumis à l'avis ou au visa préalable du CBCM ont été définies, au titre des gestions 2019 et 2020, par l'arrêté du 28 décembre 2018 portant suspension partielle du contrôle budgétaire a priori, au ministère de la culture, en application de l'article 106 du décret GBCP. L'allègement des procédures, prévu dans le cadre de cette expérimentation, pourra faire l'objet d'une reconduction dans les mêmes conditions, en fonction du bilan qui sera établi fin 2020.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : De la LFI à l'exécution (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

1.2.1 La gestion des crédits

1.2.1.1 Absence de contraintes particulières sur la gestion 2018

Le CBCM n'a pas constaté de contraintes particulières sur la gestion 2018 des programmes du ministère de la culture ayant induit des reports de charges avérés ou significatifs en 2019, mais plutôt des marges de manœuvre en fin de gestion lui permettant de couvrir en avance de phase une partie du financement d'investissements immobiliers en cours.

En effet, les crédits votés en LFI 2018 se sont avérés pour certains dispositifs nouveaux ou récents supérieurs aux besoins constatés en cours de gestion. À titre principal, les dispositifs lancés en 2017 et en 2018 du fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS – P224), budgétés en PLF à hauteur de 90 M€ en AE et 25 M€ en CP, continuent comme en 2017 (90 M€ en AE et 55 M€ en CP) à avoir surévalué l'impact en gestion de cette dépense de guichet (5,65 M€ en AE et 5,62 M€ en CP en 2018 ; 10,17 M€ en AE et en CP en 2017).

De plus, les quelques aléas survenus ont pu être financés sous enveloppe de crédits ouverts en gestion 2018. Il en fut ainsi pour :

- le financement intégral sur crédits du ministère de la culture (P224) d'une mesure de compensation de la hausse de la CSG des artistes-auteurs, évaluée début 2018 à 18 M€ en AE et en CP, qui a engendré une dépense d'intervention de 13,08 M€ en gestion 2018 ;
- le financement partiel de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG des agents rémunérés par des opérateurs de l'État (à titre principal BnF et Louvre) ;
- le financement partiel (500 K€) des réparations par le Centre des Monuments Nationaux des dégradations de l'Arc de Triomphe subies le 1^{er} décembre 2018 ;
- la transaction mettant fin au contentieux relatif à l'opération d'installation de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville dans les locaux de l'ancien lycée Diderot (1,95 M€) ;
- la prise en charge de la restauration d'archives (0,74 M€) consécutives à l'inondation accidentelle à l'été 2017 d'un immeuble de l'administration centrale ;
- le versement d'une aide exceptionnelle de 9 M€ à Presstalis au titre de l'aide à la modernisation de la distribution de la presse - par redéploiement en provenance de la dotation du fonds stratégique pour le développement de la presse - compte tenu des graves difficultés de trésorerie rencontrées par la messagerie de presse ;
- le financement (0,97 M€) de l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (QFRP) octroyée au journal « L'Opinion », non budgété en PLF 2018 bien qu'éligible à ce type d'aide à partir de 2017, par redéploiement depuis la dotation du fonds stratégique pour le développement de la presse ;
- le financement d'une subvention publique exceptionnelle de 3,87 M€ au bénéfice de l'Agence France Presse afin de contribuer à la mise en œuvre du plan de transformation de l'agence.

Le remboursement définitif (21,5 M€) de l'avance de l'AFT accordée en 2009 à la Cité de la musique, envisagé dans le cadre du PLFR, n'a finalement pas été mis en œuvre, celui-ci restant étalé jusqu'en 2022.

1.2.1.2 Un dialogue constructif entre le CBCM et les services du ministre

En cours de gestion, aucun refus de visa ou avis défavorable n'a été formulé par le CBCM. La quasi-totalité des observations adressées aux gestionnaires ministériels a porté sur des projets d'actes de titre 2 (recrutements, détachements, mises à disposition, etc.) afin d'améliorer la forme des projets présentés ou de faire corriger des anomalies en termes de soutenabilité ou de régularité, avant leur visa par le contrôle.

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

1.2.1.3 La réserve de précaution

Évolution de la réserve de précaution des trois programmes :

En vertu de l'article 51 de la LOLF, une réserve de précaution a été constituée par chacun des programmes de la mission *Culture* (cf. tableau ci-dessous). Conformément à la circulaire du 29 novembre 2017 (NOR : CP AB1730542C), **le taux de mise en réserve des crédits hors T2 a été abaissé en 2018 de 8 à 3 % des AE et des CP**. Selon le ministère de la culture, « cette mesure, ainsi que l'absence de surgel des reports, a permis de fluidifier la gestion 2018 dans une logique de responsabilisation des gestionnaires ». Il convient par ailleurs de relever que le taux de mise en réserve est demeuré à 0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel ».

Tableau n° 2 : Évolution de la réserve de précaution

	131		175		224 HT2		Total mission Culture	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Constitution de la réserve								
Réserve initiale	21,21	19,12	22,18	21,28	16,07	14,11	59,47	54,52
Surgel des reports								
Autres surgels					63,05		63,05	

	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Utilisation de la réserve en gestion								
Dégel initial								
Dégels en gestion	-21,21	-19,12	-22,18	21,28	-0,014	-0,014	-43,41	-40,42
Annulations					-79,11	-14,09	-79,11	-14,09
Réserve en fin de gestion								

Source : Ministère de la culture – Retraitement Cour des comptes

La réserve de précaution du P. 131, d'un montant initial de 21,21 M€ en AE et de 19,12 M€ en CP, se décompose de la manière suivante :

- 4 716 485 € en AE et 4 734 485 € en CP constituent la réserve de précaution relative aux **opérateurs du programme** ; le gel par opérateur a été calculé conformément aux dispositions de la circulaire du 11 août 2017 (NOR : CPAB1721203C), qui prévoit un taux pondéré prenant en compte les dépenses de personnel supportées par les organismes (0,5 % pour la part de la SCSP assimilée à la couverture des dépenses de personnel, 3 % pour le reste de la subvention) ;

- 16 497 949 € en AE et 14 391 283 M€ en CP portent sur les **crédits hors opérateurs** ; le taux de mise en réserve appliqué de manière homogène est le taux réglementaire de 3 %.

Selon le ministère de la culture, « compte tenu de la priorité gouvernementale accordée au financement de la création, le P131 a fait l'objet d'un **dégel intégral de la réserve de précaution, soit une mise à disposition de 21 214 434 € en AE et 19 125 768 € en CP** (tamponné du 09 juillet 2018) afin de consolider le soutien aux artistes, aux institutions, aux réseaux labellisés, aux festivals et aux lieux d'art contemporain.

Par voie de conséquence, la réserve résiduelle du programme 131 était de 0 € en fin de gestion. »

La réserve de précaution du P. 175, d'un montant initial de 22,18 M€ en AE et de 21,28 M€ en CP, se décompose de la manière suivante :

- 7 872 729 € en AE 8 082 729 € en CP qui constituent la réserve de précaution relative aux **opérateurs du programme 175** ; le gel par opérateur a été calculé conformément aux dispositions de la circulaire du 11 août 2017 (NOR : CPAB1721203C), qui prévoit un taux pondéré prenant en compte les dépenses de personnel supportées par les organismes (0,5 % pour la part de la SCSP assimilée à la couverture des dépenses de personnel, 3 % pour le reste de la subvention) ;
- 14 307 283 € en AE et 13 200 330 € en CP constituant la réserve de précaution **hors crédits opérateurs** ; le taux de mise en réserve appliqué de manière homogène est le taux réglementaire de 3%.

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

La réserve de précaution du P. 224, d'un montant initial de 19,63 M€ en AE et de 17,66 M€ en CP, se décompose de la manière suivante :

- 3 556 941 € en AE=CP (dont 1 066 266 € de contributions au CAS « Pensions ») de réserve sur les **crédits de titre 2** ; conformément aux dispositions de la circulaire du 29 novembre 2017 (NOR CPAB1730542C), les crédits de personnels sont affectés d'un taux de mise en réserve de 0,5% ;
- 16 072 424 € en AE et 14 107 966 € en CP de **réserve de précaution hors dépenses de personnel**, se décomposant en :

- 2 510 461 € en AE=CP qui constituent la réserve de précaution relative aux **opérateurs du programme 224** ; le gel par opérateur a été calculé conformément aux dispositions de la circulaire du 11 août 2017 (NOR : CPAB1721203C), qui prévoit un taux pondéré prenant en compte les dépenses de personnel supportées par les organismes (0,5 % pour la part de la SCSP assimilée à la couverture des dépenses de personnel, 3 % pour le reste de la subvention) ;
- 13 561 963 € en AE et 11 597 505 € en CP constituant la réserve de précaution **hors crédits opérateurs** ; le taux de mise en réserve appliqué de manière homogène est le taux réglementaire de 3%.

Par mesure de régulation budgétaire, les AE du dispositif FONPEPS ont été gelées à hauteur de 63 050 000 €. À noter également, un dégel de 13 847 € (AE=CP) en avril 2018, au titre du programme « Grands projets d'investissement » (GPI).

Enfin, dans le cadre des arbitrages de fin de gestion, les crédits du programme 224 ont été surgelés à hauteur de 18 785 954 € en AE et 26 557 258 €. La totalité de la réserve de précaution, hors dépenses de personnel, a ensuite fait l'objet d'une annulation en loi de finances rectificative (loi n°2018-1104 du 10 décembre 2018 / NOR : CPAX1827882L)

S'agissant des crédits de titre 2 (dépenses de personnel), 2 714 935 € (AE=CP) ont été dégelés dans le cadre du schéma de fin de gestion, le reliquat de la réserve de précaution, d'un montant de 842 006 € (AE=CP) ayant vocation à être annulé en fin de gestion 2018.

En 2018, la baisse des montants mis en réserve de précaution initiale offrait aux gestionnaires des marges de manœuvre dont la contrepartie était une responsabilisation accrue sur leurs dépenses. Force est pourtant de constater que l'intégralité de la réserve de précaution du P. 131 a été dégelée dès le mois de juillet 2018, et celle du P. 175 en fin de gestion. Or, comme le rappelle le CBCM¹⁹, « l'emploi des crédits disponibles doit être programmé en considérant que les crédits mis en réserve de précaution initiale ne seront pas

¹⁹ Cf. Note de visa du CBCM sur le DRICE des programmes relevant du MC en gestion 2019, daté du 7 janvier 2019.

disponibles en gestion. Ainsi, la totalité des crédits mis en réserve doit être annulable ».

De son côté, la direction du budget souligne, dans ses réponses à la Cour, qu'elle « veille à ce que la réserve de précaution demeure un outil de pilotage des crédits du ministère, en cas de difficultés uniquement. Aussi, en lien avec le nouveau taux de 3 % de mise en réserve, son éventuel recours doit se faire au regard des besoins réels identifiés en gestion et aux crédits disponibles à la date de la demande. »

Une recommandation nouvelle peut donc être formulée à ce sujet.

Recommandation n°2 : Veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.

1.2.1.4 Les mouvements de crédits effectués par voie réglementaire ou législative

Cf. annexe tableau détaillé sur la programmation et l'exécution des crédits en 2018.

Les reports de crédits :

Les reports de crédits de 2017 sur la gestion 2018 s'établissent à 69,85 M€ en AE et 15,04 M€ en CP (contre respectivement 111,36 M€ et 19,61 M€ en 2017). Ils se décomposent en trois grandes catégories de dépenses :

- **57,03 M€ d'AE affectées mais non engagées (AENE)** en 2017 (contre 90,66 M€ en 2016) qui, conformément à l'article 15 de la LOLF et à l'article 158 du GBCP, sont reportables de droit pendant deux ans. Comme cela avait déjà été observé au cours des quatre exercices précédents, **la quasi-totalité de ces AE sont portées par le programme 175-Patrimoines (54,21 M€).**
- 9,54 M€ en AE et 13,18 M€ en CP (contre respectivement 13,47 M€ en AE et 13,35 M€ en CP pour l'exercice précédent) correspondent à des reports de fonds de concours également reportables de droit.
- 3,28 M€ en AE et 1,85 M€ en CP (contre respectivement 7,21 M€ en AE et 6,25 M€ en CP lors de l'exercice précédent) correspondent à des reports de droit commun, arbitrés et fléchés sur des opérations spécifiques.

Les reports de la gestion 2017 vers la gestion 2018 enregistrent, par rapport à l'exercice précédent, une baisse significative des reports en AE (-41,51 M€) et une très légère baisse des reports en CP (-4,57 M€).

Les reports de crédits en CP ont eu tendance à chuter au cours des quatre derniers exercices (passant de 60,05 M€ en 2015 à 15,04 M€ en 2018), conformément aux orientations de la direction du Budget.

Quant aux reports en AE, leur tendance générale est également à la baisse ces dernières années. Leur forte augmentation lors de l'exercice précédent était conjoncturelle (report d'une affectation de 25 M€ pour la relocalisation de l'ENSA de Marseille et, pour le reste, des retards pris dans les directions régionales des affaires culturelles du fait de leur fusion).

Les principaux mouvements opérés en cours d'année, hors reports :

Il n'y a eu **ni virements, ni décrets d'avance, ni répartitions, ni annulations.**

La plupart des objets visés en décrets de transferts (3,78 M€ en AE et en CP pour l'ensemble de la mission *Culture*) constituent des ajustements de programmation connus, voire récurrents, qui n'ont pas entraîné de dégradation de la gestion. Ils concernent, soit des opérations spécifiques (remboursements de mises à dispositions, financement des assises de l'outre-mer, travaux sur le musée de la Marine, etc.), soit des dispositifs identifiés (compensation des coûts relatifs au dispositif d'apprentissage).

Quant aux **fonds de concours et attributions de crédits**, leur montant cumulé, **relativement marginal**, s'élève à 12,65 M€ en AE et 10,39 M€ en CP.

Contrairement à 2017, **aucune annulation n'est intervenue en cours de gestion sur la réserve de précaution.** Le surgel en début d'année des AE du FONPEPS n'a pas déséquilibré la gestion ; ces crédits étant identifiés comme des marges en gestion.

En loi de finances rectificative (LFR), le programme 224 a cependant supporté une annulation importante (97,9 M€ en AE et 40,7 M€ en CP) correspondant, d'une part, à l'annulation de la totalité de la réserve de précaution hors dépenses de personnel (79,1 M€ en AE et 14,1 M€ en CP) et, d'autre part, à une annulation de crédits 2018 devenus sans objet (18,8 M€ en AE et 26,6 M€ en CP). **Cette annulation sur le**

programme 224 est venue gager l'ouverture de crédits sur le P. 131 (20,1 M€AE=CP).

Les opérations de fin de gestion :

Des dépenses exceptionnelles ont été effectuées en fin d'exercice pour les trois programmes de la mission *Culture*.

Programme 131 *Création*

Une aide exceptionnelle d'un montant de 0,9 M€a été versée, à parts égales, à trois structures circassiennes traditionnelles en difficulté : les cirques Gruss, Bouglione et Médrano.

Un complément de 2 M€a également été versé à la Philharmonie de Paris en fin de gestion 2018 au titre de la participation du programme 131 au remboursement de l'avance consentie par l'AFT pour le rachat de la salle Pleyel, permettant d'apurer la dette à hauteur de 4 M€en 2018 (dont 2 M€mobilisés par la Philharmonie de Paris sur ses ressources propres).

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2018 a procédé à l'ouverture de 21,5 M€en AE=CP versés à l'Opéra national de Paris au titre du financement des travaux d'aménagement de la salle modulable sur le site Bastille, premier volet de l'opération « Cité du Théâtre ».

Programme 175 *Patrimoines*

Le programme 175 a bénéficié en fin de gestion 2018 d'une levée intégrale de sa réserve de précaution, pour un montant de 21 M€ ce qui a permis de financer des projets MH en région, notamment des monuments identifiés par la mission « Patrimoine en péril ».

La RMN-GP a en outre bénéficié d'un complément de subvention, d'un montant de 1,6 M€ au titre de son schéma directeur, dans le but de financer l'acquisition des abords du Grand Palais, propriété de la Ville de Paris. Cette cession a fait l'objet d'un protocole d'accord avec l'État et l'établissement public Réunion des musées nationaux – Grand Palais lors de sa séance des 24, 25 et 26 septembre 2018, puis d'une autorisation en loi de finances pour 2019, en application de la loi des 20-27 août 1828 portant concession à la Ville de Paris de la place Louis XVI et de la promenade dite des Champs-Élysées qui comportait une interdiction d'aliénation.

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

En 2018, le sinistre intervenu sur les façades du Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (CNSMDP) a nécessité

la mobilisation, au cours du dernier trimestre, de 7 M€ en AE et 4,8 M€ en CP.

En outre, 2,5 M€ (AE=CP) ont été versés à l'Agence de services et de paiement (ASP) afin de lui permettre d'assurer les derniers versements des aides prévues en 2018 ainsi que les versements prévisionnels devant intervenir dès les premiers jours de janvier 2019.

Aucune dépense anticipée pour les exercices 2018 et 2019 :

Selon le ministère de la culture, pour les programmes 175, 131 et 224, aucune dépense 2018 n'a été anticipée en 2017 ; de même, aucune dépense 2019 n'a été anticipée et financée en 2018.

Les effets de la loi de finances rectificative de fin d'année :

La LFR n°2018-1104 du 10 décembre 2018 est venue **diminuer le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour la mission Culture à hauteur de 77,94 M€ en AE et 20,55 M€ en CP.**

La répartition entre les trois programmes composant la mission Culture est présentée comme suit :

- **une ouverture de crédits à hauteur de 20,1 M€ en AE et en CP sur le programme 131 *Création***, destinée à être versée à l'**Opéra national de Paris** au titre des travaux à engager sur le site de Bastille dans le cadre du projet de Cité du Théâtre sur le site des ateliers Berthier, regroupant la Comédie-Française, le Théâtre de l'Odéon et le Conservatoire National Supérieur des Arts Dramatiques (CNSAD) ;
- **une annulation de crédits à hauteur de 97,89 M€ en AE et 40,65 M€ en CP sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture***²⁰, venant, pour partie, gager l'ouverture de crédits sur le programme 131 mentionnée ci-dessus, ainsi que le dégel partiel des autres programmes du périmètre Culture ;
- **le programme 175 *Patrimoine*** n'a pas été concerné par les ouvertures et annulations de la loi de finances rectificative.

1.2.1.5 Les reports sur l'exercice 2019, en nette hausse, et leurs justifications par programme

Sous réserve des corrections qui pourraient encore être apportées, les reports de la gestion 2018 vers la gestion 2019 s'élèvent à **91,62 M€ en AE et 23,23 M€ en CP**, enregistrant, par rapport à l'exercice précédent,

²⁰ Les annulations de crédits en LFR pour le P 224 ont concerné sa réserve de précaution (- 79,11 M€ en AE et - 14,09 M€ en CP) et ses crédits disponibles (- 18,79 M€ en AE et - 26,56 M€ en CP).

une hausse des reports en AE (+ 21,77 M€ soit + 31,17 %) et en CP (+ 8,19 M€ soit + 54,45 %). **Cette augmentation des reports en 2019, qui mérite d'être soulignée, car elle tranche avec la tendance à la baisse des quatre derniers exercices, concerne prioritairement le P. 131 (+ 270 % en AE et + 2 393 % en CP), en second lieu le P. 175 (+ 11,9 % en AE et + 21,06 % en CP), et dans une moindre mesure le P. 224.**

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la culture souligne que « la hausse des reports de 2018 à 2019 est composée de reports fléchés et donc ponctuels, sur des objets précis, ayant obtenu l'accord du CBCM et de la direction du budget ».

Programme 131 Création

Le montant des reports de la gestion 2017 vers la gestion 2018 pour le programme 131 est de **5 076 424 € en AE et 147 965 € en CP**.

À ce stade, et à titre prévisionnel, les reports de 2018 vers 2019 s'élèveraient à **18 792 022 € en AE et 3 741 945 € en CP** (respectivement + **13,71 M€**, soit + 270 %, et + **3,59 M€**, soit + 2 393 % par rapport à l'exercice précédent) et se décomposeraient de la manière suivante :

- **16 997 190 € en AE et 3 781 945 € en CP** au titre de **reports frictionnels** :
 - 14 190 000 € en AE et 3 740 000 € en CP correspondant au financement de la maîtrise d'œuvre du projet de la cité du théâtre qui n'a pu être versé en 2018 au GIP Berthier, faute de sa constitution dans les délais ;
 - 2 800 000 € en AE pour le CDN de Nanterre.
 - 7 190 € en AE et 41 945 € en CP correspondant aux attributions de produits du Mobilier National.
- **aucun report de crédit n'est prévu** au titre de **reports sur fonds de concours** ;
- **1 794 832 € en AE** au titre des **reports d'AENE**.

Programme 175 Patrimoines

Le montant des reports de la gestion 2017 vers la gestion 2018 pour le programme 175 est de **63 191 094,10 € en AE et 12 965 641,52 € en CP**.

À ce stade, et à titre prévisionnel, les reports 2018 vers 2019 s'élèveraient à **70 714 177 € en AE et 15 693 282 € en CP**

(respectivement + **7,52 M€** soit + 11,9 %, et + **2,73 M€** soit + 21,06 % par rapport à l'exercice précédent) et se décomposeraient comme suit :

- **13 888 835 € en AE et 15 655 758 € en CP** au titre des **reports sur fonds de concours** ;
- **3 950 987 € en AE et 37 524 € en CP** au titre des **reports de droit commun dont 94 688 € en AE et 10 599 € en CP** au titre des **attributions de produits** ;
- **52 874 355 € en AE** au titre des **reports d'AENE**.

Selon le CBCM, le ministère de la culture a souhaité, après publication de la LFR, en accord avec la direction du budget, mettre en réserve des crédits disponibles en AE du programme 175 pour un montant de **13,9 M€** qui sont donc éligibles aux reports généraux de ce programme.

Programme 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture

Le montant des reports de la gestion 2017 vers la gestion 2018 pour le P. 224 est de **1 894 114,06 € en AE et 2 760 554 € en CP**.

À ce stade, et à titre **prévisionnel**, les reports 2018 vers 2019 s'élèveraient à **2 110 816 € en AE et 3 790 869 € en CP** (respectivement + **216 702 €** soit + 11,44 %, et + **1,03 M€** soit + 37,32 %) et se décomposeraient comme suit :

- **1 432 683 € en AE et 2 890 672 € en CP** au titre des **reports sur fonds de concours** ;
- **135 647 € en AE et 900 197 € en CP** au titre des **reports de droit commun dont 15 647 € en AE et 35 597 € en CP** au titre des **reports d'attribution de produit** ;
- **542 486 € en AE** au titre des **reports d'AENE**.

1.2.2 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

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

Le montant global des attributions de produits (ADP)²¹ bénéficiant aux trois programmes de la mission *Culture* sur l'exercice 2018 s'élève à **2 M€ en AE et en CP** (contre **1,78 M€ en AE et en CP** en 2017).

²¹ Telles qu'elles sont définies par l'article 17-3 de la Lolf, les attributions de produits permettent d'affecter à un service de l'État, les recettes tirées des prestations qu'il fournit à un tiers.

**Tableau n° 3 : Mission Culture – Attributions de produits en M€
(Cumul des ADP intervenues en gestion)**

Mission	Programme	ADP en AE	ADP en CP
Culture	P.175	1,27 M€	1,27 M€
Culture	P.131	0,43 M€	0,43 M€
Culture (T2 compris)	P.224	0,3 M€	0,3 M€
Culture	Total mission Culture	2 M€	2 M€

Source : MC - Données Chorus -

Si, en 2017, le programme 224 s'est vu rattacher un rétablissement de crédits²² provenant des fonds du programme des investissements d'avenir (PIA 1) pour le projet ELISE, à hauteur de 1,66 M€²³, **la mission Culture n'a pas été concernée, en 2018, par des rétablissements de crédits en provenance du PIA 1.**

Hors PIA, la mission *Culture* bénéficie en 2018, selon le MC, de rétablissements de crédits à hauteur de 6,82 M€ en AE=CP (contre 7,54 M€ en AE=CP en 2017).

Tableau n° 4 : Mission Culture - Synthèse des rétablissements de crédits (RDC) 2018 en M€

<i>Mission</i>	<i>Programme</i>	<i>RDC en AE</i>	<i>RDC en CP</i>
<i>Culture</i>	P.175	0,82	0,82
<i>Culture</i>	P.131	0,23	0,23

²² Ainsi que le prévoit l'article 17-IV Lolf, « peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances : les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ; les recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiements sur crédits budgétaires. Le rétablissement de crédits se présente comme une procédure comptable d'annulation d'une dépense.

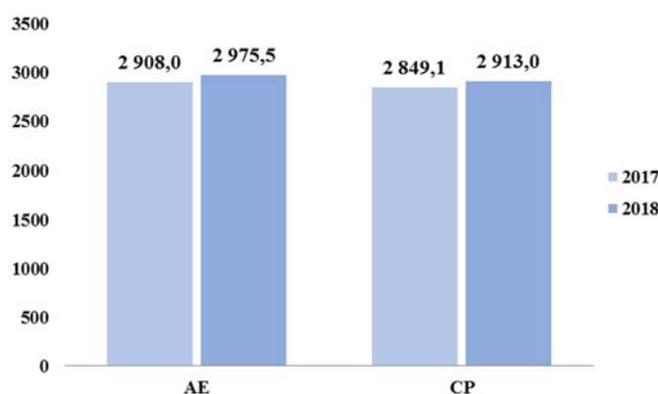
²³ Ni en 2015, ni en 2016, la mission Culture n'avait été concernée par des rétablissements de crédits provenant des fonds du programme des investissements d'avenir (PIA).

Mission	Programme	RDC en AE	RDC en CP
Culture (T2 compris)	P.224	5,77	5,77
Culture	Total mission Culture	6,82	6,82

Source : Restitution Chorus INF BUD 45 « Suivi des rétablissements de crédits » au 11 janvier 2019

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 3 : Exécution 2017-2018 (en M€)



Source : Cour des comptes

1.3.1 L'évolution de la dépense

1.3.1.1 Les crédits disponibles

Les **crédits disponibles** (3,07 Md€ en AE et 2,94 Md€ en CP) sont **globalement égaux aux crédits votés en LFI** (3,1 Md€ en AE et 2,94 Md€ en CP). En 2017, ils étaient inférieurs de 30 M€ en AE et de 50 M€ en CP. Le faible taux de gel pour la mise en réserve (3 % contre 8 % lors de l'exercice précédent) qui, selon le CBCM, a favorisé une gestion fluide et plutôt saine, est en partie responsable de cette convergence entre crédits disponibles et crédits votés en LFI.

1.3.1.2 Les crédits consommés

Les **crédits exécutés** en 2018 demeurent **inférieurs aux crédits disponibles** à hauteur de - 95 M€ en AE et - 23,2 M€ en CP (contre respectivement - 90 M€ en AE et - 10 M€ en CP en 2017).

Ils sont **également inférieurs** de - 126,57 M€ en AE et - 24,1 M€ en CP **aux crédits votés en LFI** (contre - 120 M€ en AE et - 60 M€ en CP en 2017).

Tableau n° 5 : Évolution de la dépense en 2018 (AE, M€)

<i>AE en M€</i>	P175	P131	P224	Mission Culture
<i>LFI</i>	927,34	848,52	1 326,23	3 102,09
<i>Crédits disponibles</i>	971,35	871,37	1 227,81	3 070,53
<i>Crédits consommés</i>	899,76	850,31	1 225,44	2 975,51
<i>Crédits consommés-LFI</i>	-27,58	+ 1,79	-100,79	-126,58
<i>Crédits consommés-crédits disponibles</i>	-71,59	-21,06	-2,37	-95,02

Source : Ministère de la Culture – Retraitement Cour des comptes

Tableau n° 6 : Évolution de la dépense en 2018 (CP, M€)

<i>CP en M€</i>	P175	P131	P224	Mission Culture
<i>LFI</i>	897,44	778,89	1 260,75	2 937,08
<i>Crédits disponibles</i>	913,63	799,56	1 223	2 936,2
<i>Crédits consommés</i>	898,25	795,78	1 218,96	2 912,99
<i>Crédits consommés-LFI</i>	+0,81	+16,89	-41,79	-24,09
<i>Crédits consommés-crédits disponibles</i>	-15,38	-3,78	-4,04	-24,09

Source : Ministère de la Culture – Retraitement Cour des comptes

L'année 2017 s'était caractérisée par une augmentation sensible des crédits consommés tant en AE (+ 178,12 M€ soit + 6,52 %) qu'en CP (+ 108,49 M€ soit + 4 %). Bien que **dans des proportions moindres**, l'exécution 2018 (2,97 Md€ en AE et 2,91 Md€ en CP) confirme l'évolution à la hausse des crédits consommés tant en AE (+ 6 M€ par rapport à 2017, soit + 2,06 %) qu'en CP (+ 6 M€ par rapport à 2017, soit + 2,1 %).

Pour mémoire, depuis 2015, la mission Culture connaît chaque année une hausse de ses crédits consommés en AE et en CP, en rupture avec la trajectoire constatée de 2012 à 2014, à savoir la baisse quasi ininterrompue des AE consommées et la diminution continue des CP exécutés.

Tableau n° 7 : Évolution des crédits consommés, d'une année sur l'autre, entre 2012 et 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Evolution des AE consommées</i>	-13,6 %	+0,23 %	-1,94 %	+3,4 %	+5,48 %	+6,52 %	+2,06%
<i>Evolution des CP consommés</i>	-3,8 %	-1,21 %	-2,42 %	+1,82 %	+5,35 %	+3,96 %	+2,1 %

Source : Cour des comptes, à partir des données du MC

L'exercice précédent s'était caractérisé par une augmentation des dépenses, tous titres confondus (sauf titre 3 resté stable). Cette année encore, bien qu'un peu moins dynamique, la tendance à l'augmentation des dépenses perdure.

Tableau n° 8 : Exécution des crédits de la mission *Culture* en AE par titre de dépenses depuis 2014, en M€

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. 2017-2018 en M€	Evol. 2017-2018 en %
<i>Titre 2</i>	653,06	661,68	668,74	696,77	710,16	+ 13,39 M€	+ 1,92 %
<i>Titre 3</i>	835,34	888,88	978,76	978,05	981,22	+ 3,17 M€	+ 0,32 %
<i>Titre 5</i>	116,08	137,06	102,16	177,81	138,93	-38,88 M€	- 21,87 %
<i>Titre 6</i>	797,17	762,38	833,66	872,22	933,84	+ 61,62 M€	+ 7,06 %
<i>Titre 7</i>	101,28	138,14	146,57	183,17	212,53	+ 29,36 M€	+ 16,03 %
Total	2 502,94	2 588,13	2729,90	2 908,02	2 975,51	+ 67,49 M€	+ 2,32 %

Tableau n° 9 : Exécution des crédits de la mission *Culture* en CP par titre de dépenses depuis 2013, en M€

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Evol.2017-2018 en M€	Evol.2017-2018 en %
<i>Titre 2</i>	653,06	661,68	668,74	696,77	710,16	+ 13,39 M€	+ 1,92 %
<i>Titre 3</i>	838,82	882,74	980,59	971,38	971,43	+ 0,05 M€	+ 0 %
<i>Titre 5</i>	134,39	140,65	102,04	145,88	142,09	-3,79 M€	- 2,6 %
<i>Titre 6</i>	842,54	788,24	840,53	870,05	895,07	+ 25,02 M€	+ 2,87 %
<i>Titre 7</i>	86,01	127,98	148,72	165,03	195,41	+ 30,38 M€	+ 18,41 %
Total	2 554,82	2 601,28	2740,62	2849,11	2 913	+ 63,89 M€	+ 2,24 %

Source : Ministère de la Culture, retraitement Cour des Comptes

Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent une augmentation de + 1,92 %, nettement moins importante que pour l'exercice précédent (+ 4,19 %) et davantage conforme à l'évolution maîtrisée observée entre 2014 et 2016 (+ 1,67 % en 2014, + 1,32 % en 2015, + 1,07 % en 2016 et + 4,19 % en 2017).

En 2018, comme en 2017, les dépenses de fonctionnement (titre 3) restent stables, alors qu'elles avaient eu tendance à augmenter lors des exercices précédents, en particulier en 2016 (+ 6,41 % en AE et + 5,24 % en CP en 2015 ; + 10,11 % en AE et + 11,08 % en CP en 2016).

Tandis qu'elles avaient enregistré une hausse très significative en 2017 (+ 74 % en AE et + 43 % en CP), **les dépenses d'investissement (titre 5) diminuent de - 21,87 % en AE et de - 2,6 % en CP en 2018, en raison d'un décalage entre le précédent cycle d'investissements et le suivant.**

Selon le ministère de la culture, pour les CP, la baisse s'explique, sur le programme 131, par la fin de l'opération d'investissement des travaux de chauffage et d'isolation à la galerie de Beauvais du Mobilier National et, sur le programme 224, par l'échéancier de l'opération Camus.

Elles n'en restent pas moins un **point de vigilance** particulier, compte tenu de la reprise des grands projets d'investissement, déjà mentionnée dans les NEB 2015, 2016 et 2017, dont tous les chantiers se mettent en place quasi simultanément, et qui devraient connaître une **montée en puissance en 2020-2021.**

En outre, la **nette augmentation prévisible des reports de crédits sur l'exercice 2019** (cf. *supra* paragraphe 1.2.1.5) concerne plus particulièrement le P. 131 (+ 270 % en AE et + 2 393 % en CP) et ses travaux d'envergure (financement de la maîtrise d'œuvre du projet de la cité du théâtre qui n'a pu être versé en 2018 au GIP Berthier, faute de sa constitution dans les délais ; le CDN de Nanterre ; les attributions de produits du Mobilier National).

La poursuite de l'augmentation (+ 16,03 % en AE et + 18,41 % en CP) des dépenses de titre 7 (dotations en fonds propres des opérateurs), sensible depuis 2015, vient corroborer l'observation précédente. En 2017, la hausse du T7 était déjà de + 25 % en AE et de + 11 % en CP, malgré le contexte budgétaire contraint. Outre le renouvellement des équipements existants, des schémas directeurs patrimoniaux annoncent la relance à venir de grands travaux d'aménagement très coûteux : notamment le Grand Palais, l'Hôtel de la Marine, le château de Villers-Cotterêts, l'opéra national de Paris, etc. Ce dernier a ainsi bénéficié concomitamment, fin décembre 2018, de deux versements (engagements distincts) de subvention d'investissement au titre de la même opération Berthier - Bastille/salle modulable :

- un versement de 21,5 M€ en AE et en CP correspondant pour l'essentiel aux crédits ouverts en LFR au P. 131 ;

- un versement de 12 M€ en AE et 3 M€ en CP financés sur les crédits disponibles en gestion (hors ouverture LFR).

Comme en 2016 et 2017, les dépenses d'intervention (titre 6) continuent à augmenter en 2018 (+ 7,06 % en AE et + 2,87 % en CP). Cette poursuite de l'évolution à la hausse est d'autant plus inquiétante que le T6, composé à plus de 97 % de dépenses discrétionnaires, constitue le seul levier d'économies possible de la mission *Culture*.

1.3.1.3 Taux d'exécution sur les programmes de la mission

Tableau n° 10 : Taux d'exécution sur les programmes de la mission *Culture*

	Taux de consommation	
	AE	CP
<i>P-175</i>	97,84 %	98,33 %
<i>P-131</i>	97,79 %	99,53 %
<i>P-224</i>	99,83 %	99,67 %

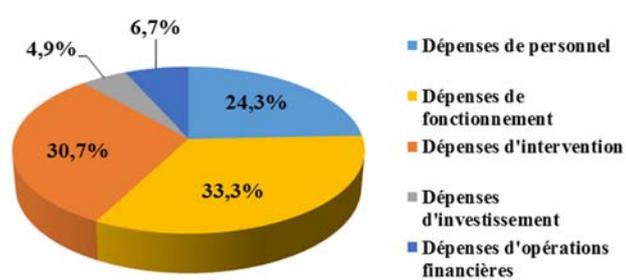
Source : Ministère de la Culture et de la communication

Ces taux d'exécution sur les programmes 175, 131 et 224 sont très comparables à ceux de 2017 et 2016. **La consommation quasi-totale des crédits ne laisse subsister que des reports (de crédits) marginaux, tous intégralement fléchés.**

Selon le ministère, **aucun report de charges sur la gestion 2019** n'est à constater sur le périmètre de la mission *Culture*.

1.3.2 Les composantes de la dépense

Graphique n° 4 : Les dépenses de la mission par titres (% des CP)



Source : Cour des comptes

1.3.2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Plafonds d'emplois autorisé et exécuté :

Tableau n° 11 : Évolution et exécution du plafond d'emplois de la mission *Culture* entre 2016 et 2018 (en ETPT)

en ETPT	2016		2017		2018	
<i>plafond d'emplois (LFI)</i>	11 041	11 041	11 189	11 189	11 148	11 148
Évolution n - n+1 du PAE	83		148		-41	
<i>Transferts prévus en gestion</i>	-17	-17	-14	-14	-16	-16
<i>Exécution du plafond d'emplois (hors transferts en gestion)</i>	10 821	10 843	10 924	10 934	10 922	10 922
Évolution n - n+1 de l'exécution	-34	-64	103	91	-2	-12
Ecart entre plafond et exécution (plafond d'emplois + transferts en gestion - exécution)	203	181	251	241	210	210
	hors Sauvadet	Sauvadet inclus	hors Sauvadet	Sauvadet inclus	Hors Sauvadet	Sauvadet inclus

Source : ministère de la Culture

L'exercice 2018 n'a été marqué par aucune mesure significative d'externalisation d'emplois.

Le **plafond d'emplois ministériel autorisé** par la LFI 2018 était de 11 148 ETPT. Il a été **respecté** puisque le plafond d'emplois exécuté (hors transferts en gestion) s'élève à 10 922 ETPT à périmètre constant.

Tandis que le **plafond d'emplois autorisé diminue de - 41 ETPT** par rapport à 2017 (contre des augmentations de + 148 ETPT entre 2016 et 2017 et + 83 ETPT entre 2015 et 2016), le **plafond d'emplois exécuté** connaît une **baisse de - 2 ETPT** hors dispositif Sauvadet et de **- 12 ETPT** si l'on prend en considération le dispositif Sauvadet (2017 s'était au contraire caractérisée par une hausse du plafond exécuté de +103 ETPT hors dispositif Sauvadet et de + 91 ETPT Sauvadet inclus).

Il en résulte en 2018 un **écart de 210 ETPT entre plafond d'emplois autorisé et plafond d'emplois exécuté**²⁴. Bien que légèrement inférieur à celui de l'an dernier, cet écart doit tendre à se réduire²⁵.

Il convient cependant de souligner que la question de l'ajustement du plafond d'emplois et des montants de crédits votés aux montants exécutés révèle une difficulté propre au ministère de la Culture : celle de pourvoir les vacances de postes.

En 2018, l'évolution des effectifs, qui connaît une légère diminution aussi bien pour le plafond d'emplois autorisé que pour le plafond d'emplois exécuté, est globalement maîtrisée.

Schéma d'emplois :

En 2018, le nombre de sorties excède de 110,5 ETP le nombre d'entrées.

²⁴ Ecart entre plafond et exécution = plafond d'emplois + transferts en gestion – exécution

²⁵ Dans ses réponses à la Cour, le ministère de la Culture relève que le décalage entre plafond et réalisation, tel que constaté en 2017, ne saurait perdurer puisque l'article 11 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose qu' « à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

Tableau n° 12 : Évolution du schéma d'emplois de 2016 à 2018

<i>Schéma d'emplois en ETP</i>	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018
<i>Sorties totales</i>	763	790	784,9	851,4
dont sorties pour retraite	340	307,5	314,3	339,9
<i>Entrées</i>	767	793	674,9	740,9
<i>Variation des ETP (entrées moins sorties totales)</i>	4	3	-110	-110,5

Source : ministère de la Culture – Retraitement Cour des comptes

Le schéma d'emplois prévu en LFI 2018 s'établit à un solde de - 110 ETP (valorisé à - 23 ETPT) :

- 60 emplois supprimés en administration centrale ;
- 25 emplois supprimés en DRAC ;
- 25 emplois supprimés en EP/SCN.

Le schéma d'emplois prévu en DPGCEP 2018 s'établit à un solde de -110 ETP (valorisé à -61 ETPT). Le report des nominations de plusieurs concours avec un nombre important de lauréats (AASM, CHED) a modifié l'impact en ETPT par rapport à la programmation LFI.

Il a été exécuté à hauteur de -110 ETP et -109 ETPT.

La sous-réalisation en ETPT résulte de la réalisation tardive des entrées : le mois moyen prévu pour les entrées était juin. Or, selon les filières, le mois moyen constaté a été juillet ou août.

Le nombre de recrutements par concours a été moins important que prévu : 197 ETP au lieu des 275 prévus, soit parce que le nombre de lauréats internes était plus important que prévu ou que certains d'entre eux ont été nommés sur le titre 3, soit parce qu'une partie des nominations a été reportée sur l'année 2019 (liste complémentaire des adjoints d'accueil, de surveillance, et de magasinage).

La masse salariale et la gestion des crédits de titre 2 :

En 2018, les dépenses de titre 2 représentent 24,38 % des CP de la mission Culture (23,94 % en 2017).

La mission *Culture* a **respecté l'enveloppe de masse salariale fixée en LFI 2018** qui prévoyait une dotation de 498,13 M€ en AE=CP hors CAS pensions et à 711,39 M€ en AE=CP CAS pensions compris.

Les **crédits ouverts** sur le T2 du P. 224 s'élèvent à 497,2 M€ en AE=CP hors CAS pensions et à **710,16 M€** en AE=CP CAS pensions compris, après prise en considération des différents mouvements (transferts, attributions de produits et fonds de concours).

Pour une description détaillée des mouvements de crédits du T2 intervenus en cours de gestion 2018 en vue d'ajuster les crédits ouverts aux besoins, cf. tableau en annexe « Mouvements de crédits du T2 ».

Le **complément individuel annuel (CIA)** a pu être versé dès le mois de septembre, car le CBCM a considéré que le pilotage de la masse salariale était suffisamment solide et maîtrisé²⁶.

L'enveloppe de crédits disponibles en 2018 pour le financement des mesures catégorielles s'élevait à 8,36 M€ Cf. annexe « Exécution des mesures catégorielles 2018 ».

Transferts d'emplois État aux opérateurs :

En 2018, il n'y a pas eu de transfert d'emplois « État » (rémunérés sur titre 2) vers les opérateurs (emplois sur titre 3). Il n'est pas prévu de transferts de ce type en gestion 2019.

En revanche, en loi de finances pour 2019, une réforme transférant à trois établissements publics administratifs la gestion de leurs effectifs gérés et rémunérés par le ministère a été engagée.

Les établissements concernés sont le **Centre des monuments nationaux (CMN), l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles (EPV) et l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie (EPMOO).**

Cette réforme poursuit un double objectif de renforcement de l'autonomie de gestion des établissements et d'approfondissement de la gestion de proximité au service des agents.

La LFI 2019 prévoit ainsi que la délégation de gestion sera effective au 1^{er} avril 2019 pour le CMN, entraînant un relèvement du plafond d'emplois de 350 ETPT et un abondement de la subvention pour charges de service public à hauteur de 17,4 M€ incluant les moyens nécessaires à

²⁶ Au plan RH, il était important pour le ministère de la Culture de verser le CIA en septembre, afin de montrer que cette prime est un corollaire de l'évaluation.

la gestion de ces effectifs, tandis que cette délégation interviendra le 1^{er} janvier 2020 pour l'EPV et l'EPMOO.

1.3.2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État (Cat. 31)

Ces dépenses (catégorie 31) comprennent toutes les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel (titre 2) et les subventions pour charges de service public (catégorie 32). D'un montant de 146,75 M€, elles représentent **5,04 % des CP exécutés de la mission**.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses de fonctionnement (cat.31) entre 2014 et 2018, en CP et en M€

	Exéc. 2014	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	LFI 2018	Exéc. 2018
Dépenses à périmètre courant	142,98	138,44	145,77	145,9	122,44	146,75
Dépenses à périmètre constant	142,53	138,40	145,77	145,9	122,44	146,75

Source : ministère de la Culture

Les **crédits consommés**, qui avaient connu deux baisses successives en 2014 et 2015, **ont recommencé à augmenter en 2016 et se sont maintenus approximativement au même niveau en 2017 et 2018 (+ 1 M€environ)**.

Comme pour les exercices précédents, **la consommation demeure en 2018 sensiblement supérieure aux crédits votés en LFI (+ 24,31 M€)**. Pour mémoire, l'écart entre prévision et exécution était de + 9,63 M€ en 2015, +14,38 M€ en 2016, et + 25,35 M€ en 2017.

Comme en 2014, 2015 et 2016 et 2017, le ministère de la culture indique que « la plupart des dépenses de catégorie 31 apparaissent désormais difficilement pilotables, et l'impact des économies réalisées difficilement évaluable. Les dépenses immobilières sont les plus facilement chiffrables (loyers budgétaires principalement), mais leur évolution est tributaire du taux d'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) variable exogène définie par la direction générale des finances publiques. Cependant, dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État, le dispositif des loyers budgétaires a été supprimé à partir du PLF 2019 ; l'information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État occupés sera désormais traitée dans le cadre d'instruments non budgétaires.

Le ministère affirme poursuivre une politique volontariste d'économies, mais ces dernières représentent des sommes marginales au regard de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

La sous-budgétisation des dépenses de fonctionnement (hors subventions versées aux opérateurs), déjà observée en 2013 et 2014 (plus de 16 M€ d'écart entre LFI et exécution) s'était réduite en 2015 (l'écart ayant été ramené à 9,63 M€), mais est repartie à la hausse en 2016 (+ 14,38 M€), 2017 (+ 25,35 M€) et 2018 (+ 24,31 M€). Il conviendra donc que le ministère reprenne, en l'accroissant sensiblement, son effort de réajustement entre prévision et exécution des dépenses de fonctionnement (catégorie 31).

Interrogé sur ce sujet, le ministère de la culture explique, dans sa réponse à la Cour : « Le ministère constate, au titre de l'exercice 2018, au même titre que les dernières années, une sur-exécution au niveau des moyens de fonctionnement résultant d'une trajectoire budgétaire non conforme à l'évolution constatée sur les besoins de fonctionnement du ministère.

Ainsi, certaines dépenses non couvertes en LFI mais indispensables (affaires générales, informatique, etc.) ont été prises en charge sur la base de redéploiements effectués depuis les crédits d'intervention de l'action 2 et accessoirement d'investissement de l'action 1.

Pour les exercices à venir, le ministère proposera à la direction du budget des mesures de rebasage des moyens de fonctionnement permettant de mettre en cohérence les besoins constatés et les moyens disponibles ».

La Cour s'attachera, lors des prochains exercices, à contrôler l'adéquation entre crédits votés et crédits exécutés.

1.3.2.3 Les dépenses d'intervention

D'un montant de 895,07 M€ en CP (contre 870 M€ en 2017), les dépenses de titre 6 représentent 30,73 % des crédits exécutés de la mission *Culture* en 2017 (30,54 % en 2017).

Tableau n° 14 : Dépenses d'intervention à périmètre constant entre 2012 et 2016, en M€, en CP

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. 2016-2017	Evol. 2017-2018
Programme 175	176,3	230,35	210,8	181,3	221,3	226,1	219,35	+2,17%	-2,98 %
Programme 131	467,68	461,2	465,1	433,2	426,5	440,2	440,20	+3,2%	+ 0 %
Programme 224	179,1	179,28	166,6	173,6	192,7	203,7	235,52	+5,7%	+15,62%
Mission Culture	823,08	870,83	842,5	788,2	840,5	870	895,07	+3,5%	+2,88 %

Source : ministère de la Culture

Seules les bourses sur critères sociaux et les aides (type aides à la mobilité ou aides à l'emploi) entrent dans le champ des **dépenses de guichet, soit moins de 3 % du total des crédits sur titre 6**, pour un montant de 25,65 M€. Le reste des crédits est constitué de **dépenses dites discrétionnaires** à hauteur de 869,43 M€, soit **97,13 % du total** (cf. annexe sur les dépenses d'intervention 2018 par catégories).

Tableau n° 15 : Évolution des dépenses d'intervention de la mission Culture en M€

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

Source : Ministère de la Culture

Le périmètre des crédits d'intervention est resté globalement stable sur la période 2015-2018. Pourtant, après deux années consécutives de baisse, en 2014 et 2015, au titre de la contribution du ministère de la Culture à la politique de réduction des dépenses publiques entreprise dès 2012 par le gouvernement, l'exercice 2016 s'est caractérisé par une augmentation prononcée des dépenses d'intervention de la mission *Culture*. Cette dynamique s'est confirmée les années suivantes.

L'exécution 2018 connaît ainsi une hausse de ses dépenses d'intervention à hauteur de + 2,87 % (contre + 3,5 % en 2017 et + 6,63 % en 2016).

Il convient d'observer que **cette augmentation du titre 6 pourrait être maîtrisée**, car elle se caractérise par **une diminution de - 10 M€** des

dépenses de guichet (par définition incompressibles) pour **une hausse de + 35 M€ de dépenses discrétionnaires** (qui pourraient être évitées).

Pour une description détaillée de la ventilation des dépenses d'intervention de la mission entre ses trois programmes, cf. annexe.

Selon le ministère de la culture, les dépenses d'intervention jouent un rôle économique déterminant, en soutenant des acteurs diversifiés au sein de secteurs à la structure économique particulière (faibles économies d'échelle, coûts fixes prépondérants, économie dite « prototypique »), mais qui demeurent facteurs de croissance et d'emploi. **Le ministère déclare donc que, pour toutes ces raisons, il n'envisage pas de réaliser des économies sur son T6.**

Cette position de principe du ministère se révèle d'autant plus préoccupante que s'affirme par ailleurs une politique de redémarrage des travaux d'investissement (cf. *infra*). **Une attention particulière doit donc être portée à l'évolution des crédits d'intervention, qui demeurent le principal levier de rationalisation des dépenses de la mission (près de 31 % des crédits, dont seulement 2,8 % de dépenses de guichet).**

1.3.2.4 Les dépenses d'investissement et d'opérations financières

Les crédits imputés sur le titre 5 ne donnent pas une vision exhaustive des investissements conduits par le ministère et ses opérateurs. En effet, ceux-ci peuvent être portés par des crédits de titre 6 (dépenses d'intervention en investissement, comme ce fut le cas pour le chantier de la Philharmonie) et, surtout, par des crédits de titre 7 (subventions d'investissement sous forme de dotations en fonds propres).

Pour la quatrième année consécutive, la Cour attire l'attention sur le **redémarrage de la politique d'investissements** du ministère de la Culture. Outre le renouvellement des équipements existants, des schémas directeurs patrimoniaux annoncent la relance à venir de grands travaux d'aménagement très coûteux. Si l'année 2018 marque une pause relative entre deux cycles d'investissements, une montée en puissance est attendue en 2020-2021.

En 2018, **l'exécution des opérations d'investissement (titres 5 et 7 confondus) s'est élevée à 351,46 M€ en AE et 337,49 M€ en CP²⁷**, ce qui représente respectivement 11,83 % et 11,6 % de l'ensemble des AE et des CP exécutés de la mission *Culture*. Le détail par programme figure dans le tableau ci-dessous (données issues de la restitution CHORUS INF-BUD 40).

²⁷ Contre 360,98 M€ en AE et 310,91 M€ en CP en 2017.

**Tableau n° 16 : Exécution 2018 des opérations d'investissement
(titres 5 et 7) en M€**

<i>Programme/Titre/Catégorie</i>	Exécution 2018	
	AE	CP
<i>P-131</i>		
<i>T5</i>	38,74	5,91
<i>T7</i>	73,35	58,45
Total P-131	112,09	64,35
<i>P-175</i>		
<i>T5</i>	81,44	114,88
<i>T7</i>	119,25	119,23
Total P-175	200,69	234,11
<i>P-224</i>		
<i>T5</i>	18,75	21,3
<i>T7</i>	19,93	17,73
Total P-224	38,68	39,03
Total (T5 + T7) mission Culture	351,46	337,49

Source : CHORUS INF-BUD 40 – Retraitement Cour des comptes

Il convient de relever que le **programme 131** a fait l'objet d'une **très forte augmentation de ses dépenses d'investissement en 2018** (+ 68,31 M€ en AE et + 18,17 M€ en CP, soit respectivement + 156 % et + 39,34 % par rapport à 2017).

Plusieurs projets d'aménagement méritent une attention particulière en raison des investissements significatifs qu'ils nécessiteront à court ou moyen terme. Pour ne citer que quelques un d'entre eux :

Pour le P. 131 :

- Le déménagement des bureaux et réserves du Centre National des Arts Plastiques (CNAP) sur un site unique à Pantin, dont la réalisation est prévue pour 2017-2022. Le coût global de l'opération, estimé à **61,85 M€²⁸**, comprend l'acquisition du foncier pour 13,5 M€ TTC réalisée avant 2018. En 2018, l'exécuté s'élève à 33,05 M€ en AE et 2,5 M€ en CP. Les crédits restant à mobiliser après 2018 sont de 6,57 M€ en AE et 37,12 M€ en CP.
- La reconversion des ateliers Berthier en cité du théâtre, dont la réalisation est prévue pour 2017-2023. Le coût global de l'opération est estimé à **86 M€²⁹**. Exécuté avant 2018 : 3,1 M€ en AE et 1,5 M€ en CP. Exécuté en 2018 : 14,19 M€ en AE et 3,79 M€ en CP. Les crédits restant à mobiliser après 2018 s'élèvent à 52,71 M€ en AE et 64,71 M€ en CP.

Ce projet est intrinsèquement lié à la relocalisation sur le site de Bastille des fonctions de l'Opéra national de Paris actuellement hébergées aux ateliers Berthier : projet « Aménagement délaissés Bastille ». Ce dernier comprend **l'aménagement de la salle modulable de l'Opéra Bastille et la construction d'un bâtiment dédié aux fonctions logistiques sur le terrain des délaissés**, regroupant les activités actuellement installées dans les ateliers Berthier.

- L'aménagement de la salle modulable de l'opéra Bastille, dont la réalisation est prévue pour 2017-2022. Le coût global de l'opération est estimé à **59 M€**. Exécuté avant 2018 : 1,5 M€ en AE et 0,5 M€ en CP. Exécuté en 2018 : 33,5 M€ en AE et 24,5 M€ en CP. Ni les crédits restant à mobiliser après 2018 ni le coût pour le ministère de la culture (hors EP) ne sont communiqués, car le **plan de financement n'est toujours pas stabilisé**.

Le projet Ateliers Berthier / Bastille, en tant qu'offre culturelle nouvelle, est sans doute davantage susceptible de connaître des dérapages financiers que les opérations qui consistent à remettre à niveau des équipements existants. Il devra donc faire l'objet d'une attention particulière (d'autant que son plan de financement n'est pas stabilisé).

- Traitement des façades CND, dont la réalisation est prévue pour 2017-2019. Le coût global de l'opération est estimé à **20 M€³⁰**. Exécuté avant 2018 : 0,25 M€ en AE et 0,25 M€ en CP. Exécuté en 2018 : 6 M€ en AE.

²⁸ Part MC (hors part EP) : 53,07 M€

²⁹ Part MC (hors part EP) : 70 M€

³⁰ Part MC (hors part EP) : 20 M€

Les crédits restant à mobiliser après 2018 s'élèvent à 13,75 M€ en AE et 19,75 M€ en CP.

Pour le P. 175 :

- Restauration et aménagement de Villers-Cotterêts (CMN), dont la réalisation est prévue pour 2018-2022. Le coût global de l'opération est estimé à **110 M€³¹**. Aucune exécution avant 2018. Exécuté en 2018 : 2,4 M€ en AE et en CP. Les crédits restant à mobiliser après 2018 s'élèvent à 52,6 M€ en AE et en CP. **Le plan de financement n'est cependant pas totalement stabilisé.**

Là encore, **une vigilance particulière s'impose dans le suivi de ce projet, puis des chantiers à venir, car il s'agit d'une offre culturelle nouvelle, susceptible de connaître des dérapages financiers importants.**

- Les phases I et II du schéma directeur de rénovation de l'établissement public du château de Fontainebleau, dont la réalisation est prévue pour 2014-2026. Le coût global de l'opération est estimé à **98 M€³²**. **Exécuté avant 2018 : 22,04 M€ en AE et 21,12 M€ en CP. Exécuté en 2018 : 12 M€ en AE et 11 M€ en CP.** Les crédits restant à mobiliser après 2018 s'élèvent à 63,95 M€ en AE et 65,87 M€ en CP.
- Le schéma directeur immobilier de l'EP de Versailles, dont la réalisation est prévue pour 2003-2026. Le coût global de l'opération est estimé à **192 M€³³**. Exécuté avant 2018 : 79 M€ en AE et 44,57 M€ en CP. Exécuté en 2018 : 15,57 M€ en AE et 11,57 M€ en CP. Les crédits restant à mobiliser après 2018 s'élèvent à 45,88 M€ en AE et 84,3 M€ en CP.
- Le schéma directeur de restauration et d'aménagement (SDRA) du Grand-Palais (dont phase 0), dont la réalisation est prévue pour 2014-2024, est en cours de chantier. Les financeurs sont le P. 175 et le P.186. Le coût global de l'opération est désormais estimé à **466 M€³⁴**. Exécuté avant 2018 : 31,04 M€ en AE et en CP. Exécuté en 2018 : 15,4 M€ en AE et en CP. Les crédits restant à mobiliser après 2018 s'élèvent à 59,05 M€ en AE et en CP.

³¹ Part MC (hors EP) : 55 M€

³² Part MC (hors part EP) : 98 M€

³³ Part MC (hors part EP) : 104,45 M€

³⁴ Part MC (hors part EP) : 105,49 M€

Nouveau grand chantier culturel, la restauration et le réaménagement du Grand Palais des Champs-Élysées, dont le plan de financement est désormais complètement stabilisé, n'en restent pas moins assujettis aux risques qui pèsent sur ce type d'opération (dérives des coûts et des délais) et qui appellent une vigilance rigoureuse des parties prenantes aux fins d'éviter qu'en soit affecté l'équilibre économique général, ce dont l'État aurait en dernier ressort à supporter les conséquences (compte tenu de l'existence d'une garantie de l'État).

- La réhabilitation du Quadrilatère Richelieu de la Bibliothèque nationale de France (BnF) (P-334/175), dont la réalisation est prévue pour 2007-2021, est en cours de chantier. Le coût global de l'opération est estimé à **240,89 M€ TDC TTC**, dont 125,14 M€ en phase I et 115,75 M€ en phase II (hors coût de déménagement et de premier équipement).

Son financement est réparti de la façon suivante :

- 42,66 M€ en phase 1 ont été financés par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation au titre de la tutelle qu'il exerce sur l'École nationale des Chartes et de celle qu'il partage avec le MC sur l'Institut national d'histoire de l'art.
 - **198,235 M€ de participation du ministère de la Culture** au total, dont **163,25 M€ sur le programme 334**, **34,17 M€ sur le programme 175** et 800 k€ par mécénat.
- Parmi les autres projets nécessitant des investissements importants, figure la **rénovation du Centre Pompidou** estimée, selon le scénario privilégié par le CNAC-GP (travaux sur cinq ans en site ouvert au public) à **171,6 M€**. A ce stade, aucune opération n'est engagée, le ministère et l'établissement ne disposant pas des fonds suffisants. Seule la remise en état de la « chenille » (succession d'escaliers mécaniques) a débuté à l'automne 2018 pour un coût évalué à 19 M€. Toutefois, compte tenu de l'état du bâtiment, des travaux de rénovation de grande envergure seront inéluctables à moyen ou long terme.

Pour le P. 224 :

Construction d'un nouveau bâtiment pour l'école dans la ZAC des Ateliers à Arles (2014-2019) : coût estimé à **21,75 M€**

Réhabilitation et extension de l'école ENSA Toulouse (2015-2025) : coût estimé à **26,03 M€** Tous les crédits restent à mobiliser après 2018.

Relocalisation de l'école nationale supérieure d'architecture (ENSA) de Marseille au sein de l'IMTV (institut méditerranéen de la ville et des territoires) : 2015-2025 : coût estimé à **49,77 M€** Exécuté avant 2018 : 25,14 M€ en AE et 10,45 M€ en CP. Crédits restant à mobiliser après 2018 : 1,16 M€ en AE et 15,85 M€ en CP.

Rénovation des façades du conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (CNSMD) : 2011-2022 : coût estimé à **22 M€** Crédits restant à mobiliser après 2018 : 9,53 M€ en AE et 8,99 M€ en CP.

Un bilan très détaillé et commenté par le ministère de plusieurs gros projets d'investissement figure en annexe.

Dans ce contexte, le principe qui préside à la recommandation des NEB 2014, 2015, 2016 et 2017, relative aux investissements, reste donc d'actualité.

Recommandation n° 3 : Veiller à réaliser une programmation réaliste des grands travaux à venir, assortie des plans de financement

1.3.2.5 Le financement des opérateurs

Au nombre de 74 en 2018, comme en 2017, les opérateurs de la mission *Culture* représentent 15 % du total des opérateurs de l'État (486 inscrits au PLF 2018, contre 492 au PLF 2017, 504 au PLF 2016 et 570 au PLF 2015). À périmètre courant, ils ont reçu en 2018 des crédits budgétaires à hauteur de 1002,68 M€ de CP³⁵ (soit 34,46 % du total des crédits consommés de la mission en CP), ce qui représente 17,39 M€ de plus qu'en 2017 (+ 1,76 % en un an, à nombre d'opérateurs constant). Ils constituent donc un **enjeu important de maîtrise des dépenses**.

Il convient de noter qu'en 2019 (plus précisément, dès la fin de l'année 2018) le Domaine national de Chambord, financé par le P. 175, sort du périmètre des opérateurs de la mission *Culture*³⁶.

Changements de périmètre et évolutions de champs de compétences ayant donné lieu à des charges supplémentaires :

Aucune évolution notable n'est à signaler en 2018.

³⁵ Total des crédits budgétaires en CP versés aux opérateurs : SCSP (cat.32) (CP) + Dotation en fonds propres (cat. 72) (CP) + Autres subventions (CP)

³⁶ En 2019, le ministère de la Culture compte 79 opérateurs, 73 rattachés à la mission *Culture*, 1 au programme 186 et 5 au programme 334 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

Une description détaillée des entrées et sorties d'opérateurs du champ de la mission *Culture* depuis 2015, et des modifications de compétences ayant donné lieu à des charges supplémentaires, figure en annexe.

L'application aux opérateurs des dispositifs de maîtrise de la dépense :

La mise en réserve est appliquée à l'ensemble des opérateurs sous tutelle du ministère de la culture, y compris l'Opéra national de Paris. Contrairement à la pratique observée les années précédentes, la subvention accordée à l'ONP a été intégrée en 2018 dans l'assiette de calcul du gel du programme 131.

La méthodologie de calcul de la mise en réserve est identique pour l'ensemble des établissements et conforme aux modalités décrites dans la circulaire annuelle de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État.

Le taux de gel, qui est passé de 8 % en 2017 à 3 % en 2018, a été appliqué aux subventions de fonctionnement et d'investissement. Un gel réduit à 0,5 % a été appliqué à la subvention de fonctionnement au prorata du poids des dépenses de personnel dans le budget global de l'établissement (budget de référence = dernier budget initial voté (2017) hors charges calculées et hors opérations d'investissements financées par la subvention).

Il convient de noter que la BnF (qui relève de la mission *Médias, Livre et Industries culturelles*) et le Louvre bénéficient d'une délégation de gestion de certains agents titulaires. La rémunération de ces derniers a été de ce fait passée du titre 2 (gelé à 0,5%) au titre 3. Ces agents sont ainsi rémunérés depuis 2003 pour le Louvre et 2007 pour la BnF *via* la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'établissement. En conséquence et avec l'accord de la direction du budget, la masse salariale correspondant à la rémunération de ces agents est isolée du reste de la subvention pour charge de service publique et a été gelée à 0,5%.

Les notifications transmises aux établissements en amont de la préparation des budgets 2018 détaillaient à la fois les montants de subventions brutes et nettes de gel.

Les crédits versés aux opérateurs, dont le nombre est pourtant resté constant en 2018, continuent à augmenter (près de + 2 %) :

Tableau n° 17 : Évolution des crédits budgétaires alloués aux opérateurs de la mission *Culture*, à périmètre courant (en M€)

<i>Tous opérateurs de la mission</i>	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018
<i>SCSP (cat. 32) (CP)</i>	833,83	823,17	811,08
<i>Dotation en fonds propres (cat.72) (CP)</i>	148,72	162,13	191,60
<i>Autres subventions (CP)</i>	-	-	-
<i>Total des crédits budgétaires</i>	982,55	985,29	1002,68

Source : MC – Retraitement Cour des Comptes

Il apparaît que la subvention pour charge de service public diminue de - 12,09 M€ tandis que la dotation en fonds propre augmente de + 29,47 M€

Concernant le cas particulier de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), l'année 2018 marque la première année de « retour à la normale » depuis la rebudgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP) en 2016.

Pour mémoire, en cours de gestion 2016, le ministère avait dû verser 10 M€ supplémentaires à l'INRAP pour pallier ses difficultés de trésorerie. En 2017, aucun complément de trésorerie n'avait été donné à l'INRAP, mais ce dernier avait obtenu en cours de gestion 16,5 M€ (qui étaient venus s'ajouter à sa dotation initiale de 1,5 M€ en fonds propres) destinés à apurer intégralement la dette que l'INRAP avait contractée auprès de l'Agence France Trésor (AFT).

En 2018, l'INRAP a bénéficié de 79,7 M€ de subvention de fonctionnement en notification initiale nette de gel de la part du ministère de la culture, sans complément de trésorerie. Il convient cependant de relever que, en plus des subventions du MC, l'établissement bénéficie d'un **crédit impôt recherche à hauteur de 12 M€** (au titre des dépenses de recherche engagées dans le cadre d'opérations de fouilles préventives). Cet apport financier, qui permet à l'INRAP de connaître une situation relativement saine en 2018, ne doit pas empêcher la poursuite du questionnement sur la viabilité de son modèle économique et la nécessité de réformes structurelles. En effet, l'INRAP demeure fragile et doit rester sous surveillance.

Cf. annexe sur les conditions de financement de l'INRAP en 2018 et les réformes structurelles engagées.

Exécution 2018 du plafond d'emplois des opérateurs :

A la date du 25 février 2019, la Cour n'a reçu :

- Ni les emplois État affectés dans les opérateurs (T2 des opérateurs)
- Ni les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs (T3)
- Ni les emplois opérateurs hors plafond

Il est regrettable que le ministère de la culture ne possède pas les outils de pilotage lui permettant de disposer d'un suivi régulier des effectifs des opérateurs, en vue de dégager rapidement des tendances de fond. Le déploiement progressif de l'outil de gestion administrative RenoiRH (RENouveau Interministériel de gestion des Ressources Humaines) dans les établissements publics pourrait, s'il se révèle aussi performant que le suggère le ministère, constituer dans un proche avenir une opportunité de progresser dans l'agrégation des données.

Dans le contexte actuel, la recommandation de la Cour au sujet de l'insuffisance des outils de pilotage du secrétariat général du ministère de la culture, qui figurait déjà dans les rapports de 2015, 2016, et 2017, est maintenue.

Recommandation n°4 : Doter le secrétaire général d'outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale des opérateurs, lui permettant de disposer d'un rapport de suivi régulier.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 La soutenabilité de la trajectoire au-delà de 2018

1.4.1.1 Poursuite de l'augmentation, pour la deuxième année consécutive, des restes à payer

1.4.1.2

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Programme 175</i>	648,45	591,46	576,8	571,14	584,9	638,75	636,28
<i>Programme 131</i>	142,84	111,95	79,23	61,15	55,8	52,09	106,58
<i>Programme 224</i>	101,89	72,08	62,75	73,08	54,13	59,47	65,57
<i>Mission Culture</i>	893,18	775,5	718,78	705,37	694,83	750,30	808,43

Source : Ministère de la culture – Restitution Chorus INF-BUD-42 « État des restes à payer »

Fin 2018, les restes à payer (RAP), qui correspondent au solde des engagements (AE) n'ayant pas donné lieu à consommation de CP au 31 décembre, sont estimés pour la mission *Culture* à **808,43 M€** (contre 750,30 M€ au 31 décembre 2017, soit une **augmentation de + 7,75 %** en un an).

De 2012 à 2016, la mission *Culture* avait enregistré une baisse continue de ses RAP (- 3 % en 2012 ; - 14 % en 2013 ; - 7 % en 2014 ; - 1 % en 2015 ; - 1,49 % en 2016), qui s'expliquait en grande partie par la fin des grands chantiers culturels. **Inversement, dès la fin de l'année 2017, les RAP ont recommencé à croître de façon significative (+ 8 %), sous l'effet de la reprise des investissements d'envergure.**

Bien qu'en régression par rapport à 2017, la grande majorité des RAP (78,7 % en 2018 ; 85,13 % en 2017 ; 84,18 % en 2016, 81 % en 2015) continue à être portée par le **programme 175 – Patrimoines**. Le solde des engagements non couverts par des CP va donc peser lourdement sur les crédits de paiement du programme 175 dans les années à venir.

D'après le **PAP 2019**, la prévision de consommation de CP en 2019 sur AE engagées antérieurement s'élève à 207,28 M€, soit 23 % des CP demandées en PLF 2019, dont notamment :

- 155,33 M€ (75 %) afin de financer des opérations d'investissement menées en DRAC au bénéfice des monuments historiques, des musées territoriaux ou du patrimoine archivistique et archéologique ;

- 36,42 M€(18 %) sont consacrés aux crédits centraux alloués notamment à la restauration des monuments historiques (20,38 M€) et aux grands projets d'investissement engagés sur le programme *Patrimoines*, tels que les travaux de restauration du site Richelieu (3 M€), le site des archives nationales de Paris (1,5 M€ au titre des monuments historiques et 1,9 M€ au titre de la partie archivistique) et le bail pour le gardiennage des biens culturels (2,9 M€)
- 15,25 M€(7 %) sont consacrés notamment aux schémas directeurs de Versailles (6,5 M€), du Grand Palais (4,68 M€) et de Fontainebleau (4,05 M€).

Les RAP du programme 131 – Création (106,58 M€ en 2018 contre 52,09 M€ en 2017) enregistrent une **très forte augmentation** par rapport à l'exercice précédent (+ 54,49 M€ soit + **104,61 %**). Ils constituent désormais 13,18 % des RAP de la mission *Culture*, contre 6,94 % en 2017.

D'après le **PAP 2019**, la prévision de consommation des CP en 2019 sur AE engagées antérieurement s'élève à 44,32 M€ soit 5,67 % de l'ensemble des CP demandés pour 2019. Ce chiffre, en nette augmentation par rapport aux deux précédents exercices, **illustre la relance de l'investissement entreprise par le programme 131 à partir de 2017** (génération de CPER 2015-2020, relocalisation du CNAP à Pantin, lancement du projet Cité du Théâtre, la réfection des façades du CND).

Pour ce qui concerne les crédits centraux, les CP demandés au titre d'AE d'années antérieures concernent principalement des chantiers de travaux en cours, au premier rang desquels la relocalisation du CNAP à Pantin (3,5 M€), la création de la Cité du Théâtre (9,5 M€ sur les volets Berthier et Bastille), et le désamiantage de l'espace de projection de l'IRCAM (0,89 M€) dont les crédits sont versés au CNAC-GP.

Pour ce qui concerne les crédits d'investissement déconcentrés, on estime qu'en moyenne près de 60 % des CP consommés sur une année correspondent à l'apurement des AE engagées sur les années antérieures. En 2019, il s'agira pour partie de solder les opérations d'investissement déconcentrées encore en cours de financement (le réaménagement du site verrier de Meisenthal, la réhabilitation de la scène nationale Le Carreau à Forbach, ...).

Les RAP du programme 224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (65,57 M€ soit 8,11 % du total des RAP de la mission) **enregistrent une augmentation de + 6,1 M€** par rapport à 2017 (soit + **10,26 %**).

Selon le PAP 2019, la prévision de consommation des CP en 2019 sur AE engagées antérieurement s'élève à 43,47 M€, soit 7,9 % de l'ensemble des CP demandés pour 2019. Ce chiffre, en légère augmentation par rapport au précédent exercice, **illustre la poursuite de grandes opérations d'investissement** lancées par le programme 224 en 2016, 2017 et 2018 (ENSA Marseille, École de la photographie à Arles, etc.), ainsi que la génération de CPER 2015-2020.

Les CP demandés au titre d'AE d'années antérieures concernent principalement des opérations déjà lancées, dont les travaux vont soit démarrer soit se poursuivre (école d'architecture de Marseille pour 3 M€ école d'art de Toulon Chalucet pour 1,2 M€, pôle culturel de Micheville pour 1 M€, ...).

Les NEB 2013, 2014, 2015 et 2016 relevaient que la réduction des dépenses d'investissement engagée par la mission *Culture* depuis 2012 s'était logiquement traduite par une diminution des dettes. Ainsi, en 2016, le montant des restes à payer avait atteint son niveau le plus bas depuis 2008.

L'année 2017 a marqué un retournement de tendance, qui s'est accentué en 2018 et se poursuivra dans les années à venir, sous l'effet du retour programmé d'opérations d'investissement (sur titres 5 et 7). Le programme 131 est particulièrement concerné par l'augmentation des restes à payer.

1.4.1.3 Des charges à payer qui continuent à baisser depuis 2014

Fin 2018, les charges à payer (CAP) de la mission *Culture*, qui correspondent aux charges ayant donné lieu à service fait, mais qui n'ont pas été comptabilisées au cours de l'exercice, s'établissent à 12,29 M€ en baisse de 0,59 M€ par rapport au niveau enregistré en 2017. Depuis 2014, la baisse des CAP est continue (- 58 %).

Les charges à payer au niveau central (3,38 M€) représentent 38 % des CAP constatées au niveau déconcentré (8,92 M€).

Tableau n° 19 : Charges à payer en fin d'exercice de 2012 à 2018

<i>En M€</i>	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018
<i>Programme 175</i>	37,706	17,06	17,1	11,69	14,46	10,93	9,53
<i>Programme 131</i>	1,616	2,320	9,65	0,8	3,4	0,92	1,09
<i>Programme 224</i>	4,784	1,76	2,46	12,09	2,86	1,03	1,67
Mission Culture	44,107	21,03	29,21	24,58	20,72	12,88	12,29
<i>Central</i>	6,982	4,21	16,56	15,36	9,29	2,61	3,38
<i>Déconcentré</i>	37,124	16,81	12,65	9,22	12,67	10,27	8,92
<i>Programme 186</i>	0,226	3,112	0,4	1,33	1,24	0,13	0,17

Source : Montants des dépenses obligatoires retraitées MC

1.4.1.4 Les intérêts moratoires, des enjeux financiers très marginaux

Tableau n° 20 : Évolution des intérêts moratoires en €

<i>Consommation de CP</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Culture</i>	258 456	278 092	205 314	253 169	233 642
<i>P. 131</i>	427	699	40	350	980
<i>P. 175</i>	200 587	212 586	165 637	223 436	207 110
<i>P. 224</i>	57 442	64 807	39 636	29 383	25 552

Source : Chorus et ministère de la Culture

Selon le ministère de la culture, les fortes variations entre 2015, 2016 et 2017, peuvent s'expliquer pour l'ensemble des programmes par un retard en 2016 de la mise en paiement des demandes de paiement d'intérêt moratoire, qui a pu se déporter sur l'année 2017. Aujourd'hui, le ministère de la culture est à un rythme de validation des demandes de paiement mensuel.

Par ailleurs, conformément à la réglementation en vigueur, le ministère de la culture met en paiement le forfait de 40 € et les intérêts, imputés automatiquement par Chorus.

1.4.1.5 Une légère baisse des AE affectées non engagées

Tableau n° 21 : Reliquat des AE non engagées en fin d'exercice 2018

<i>En €</i>	Programme 175	Programme 131	Programme 224	Total mission Culture
<i>Reliquat des AE non engagées (A) = B+C+D+E</i>	71 590 931 €	21 062 098 €	2 124 838 €	94 777 866 €
<i>- AE affectées non engagées (B)</i>	53 749 611 €	1 794 832 €	543 704 €	56 088 147 €
<i>- AE sur fonds de concours (C)</i>	13 888 833 €	0 €	1 432 683 €	15 321 516 €
<i>- AE non reportables (D) **</i>	0 €	0 €	0 €	0 €
<i>- Reliquat (E)</i>	3 952 487 €	19 267 265 €	148 451 €	23 368 202 €
<i>Demande de report sur 2019 (F)</i>	70 714 175 €	21 062 098 €	2 124 838 €	93 901 111 €

Source : Ministère de la Culture

Les AE affectées non engagées fin 2018 (56,09 M€) ont continué à enregistrer une légère baisse par rapport à l'exercice précédent.

Pour le programme 131, le montant des AENE à fin 2018 s'élève à 1,79 M€ (contre 2,25 M€ fin 2017), dont un montant prévisionnel des AENE ouvertes en 2019 à 1,79 M€ (sans aucune annulation prévue à ce stade).

Pour le programme 175, le montant des AENE à fin 2018 s'élève à 53,75 M€ (contre 54,7 M€ fin 2017), dont un montant prévisionnel des AENE ouvertes en 2019 à 52,27 M€ pour un montant prévisionnel des AENE annulées de 1,48 M€

Pour le programme 224, le montant des AENE à fin 2018 s'élève à 0,54 M€ (contre 0,64 M€ fin 2017), dont un montant prévisionnel des AENE ouvertes en 2019 à 0,4 M€ pour un montant prévisionnel des AENE annulées de 0,14 M€

1.4.1.6 Des écarts marginaux entre les crédits ouverts en LFI 2018 et les montants initialement prévus au titre de cet exercice dans le budget pluriannuel 2018-2022

Les **écarts, très marginaux**, entre les crédits ouverts en LFI 2018 et les montants prévus dans la trajectoire pluriannuelle 2018-2022 s'expliquent, d'une part, par les transferts effectués au PLF 2018 et,

d'autre part, par les amendements adoptés à l'occasion des discussions parlementaires précédant le vote de la LFI. Ceux-ci sont résumés, par programme, dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 22 : Comparaison entre l'annuité 2018 de la LPFP 2018-2022 et la LFI 2018 (en M€)

en M€	Annuité 2018 de la LPFP 2018-2022		Transferts PLF 2018		Amendements 2018		LFI 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P131 "Création"	848,34	778,71	0,18	0,18			848,52	778,89
P175 "Patrimoines"	927,52	897,62	-0,30	-0,30	0,12	0,12	927,34	897,44
P224 "Transmission des savoirs et démocratisation de la culture"	622,11	556,63	-1,31	-1,31	-5,96	-5,96	614,84	549,36
P224 - Dépenses de personnel	708,55	708,55	1,97	1,97	0,87	0,87	711,39	711,39
Mission Culture	3 106,53	2 941,52	0,54	0,54	-4,98	-4,98	3 102,09	2 937,09
P186 "Recherche culturelle et culture scientifique"	112,15	112,07			-0,19	-0,19	111,96	111,88

Source : Ministère de la culture

Les transferts, d'un montant total de 0,54 M€, sont répartis entre transferts internes, externes, et les transferts effectués au titre du dispositif de titularisation dit Sauvadet.

Les amendements comprennent :

- un rabout sur la mission Culture d'un montant de 5,46 M€ intégralement supporté par le programme 224 ;
- une minoration des crédits du programme 224, à hauteur de 0,5 M€ afin de gager l'ouverture de crédit, du même montant, sur le programme 334 *Média, livre et industries culturelles*, au titre du Bureau de l'export ;
- un rabout sur le programme 186, à hauteur de 0,19 M€;
- une majoration de crédits à hauteur de 0,12 M€ sur le programme 175, au titre de la politique en faveur des musées ;
- une minoration des dépenses de titre 2 du programme 224 votée au titre du décalage du calendrier de mise en œuvre du protocole PPCR à hauteur de 2,67 M€;
- une majoration des dépenses de titre 2 du programme 224 à hauteur de 3,53 M€ au titre du coût prévisionnel de l'indemnité de compensation CSG.

1.4.1.7 Ajustements opérés dans le cadre de la construction de la LFI 2019

Au vu de l'exécution 2018, les ajustements opérés dans le cadre de la construction de la LFI 2019 ne concernent que le P-224. En effet, la dotation du fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) a été redimensionnée à hauteur de 25 M€ en AE et 12 M€ en CP en LFI 2019 afin de tenir compte du niveau de consommation constaté en 2018.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°131 *Création*

Depuis plusieurs années, le programme 131 mérite une attention particulière pour deux raisons majeures : le dégel intégral, généralement très précoce, de sa réserve de précaution, et la forte augmentation de ses dépenses, notamment celles liées aux investissements.

2.1.1 Le dégel intégral et précoce de la réserve de précaution

Malgré l'abaissement du taux de mise en réserve de 8 à 3 %, le programme 131 a bénéficié, dès le mois de juillet 2018, du dégel intégral de sa réserve de précaution, à hauteur de 21 M€ en AE et de 19 M€ en CP. Il semble que le ministère a cédé, une fois encore, aux sollicitations des organisateurs de festivals d'été, même si les subventions ainsi attribuées dépassent très largement les besoins des Festivaliers.

Cette utilisation de la réserve de précaution contredit les orientations de la direction du Budget, qui considère qu'en échange de la baisse du taux de gel, la réserve est annulable (sauf aléas de gestion), il convient de ne pas prévoir de décret d'avance et l'ouverture de crédits en LFR doit demeurer marginale. Or, les 20,5 M€ de crédits ouverts en loi de finances rectificative ont permis d'abonder le P. 131, pour le financement de la salle modulable de l'Opéra, qui n'était pas prévu en LFI 2018 (cf. *infra*). Vu la coïncidence des sommes, la vingtaine de millions d'euros de la réserve de précaution, si elle n'avait pas été dégelée à l'été, aurait pu être utilisée à cet effet.

Compte tenu d'une pratique installée depuis plusieurs années, il est clair que les structures récipiendaires de subventions du P. 131 savent à l'avance qu'elles bénéficieront d'un complément en cours d'année, au moment du dégel de la réserve initiale. **Étant donné les risques de saupoudrage des aides, une analyse fine de leur mode d'attribution (motifs, bénéficiaires, etc.) pourrait utilement être conduite.**

D'ici là, cette utilisation de la réserve de précaution, qui ne relève pas d'une saine gestion, en particulier dans un contexte budgétaire contraint, risque de perdurer, comme en témoigne l'extrait ci-dessous de la note de visa du CBCM sur le DRICE des programmes relevant du ministère de la culture en gestion 2019, daté du 7 janvier 2019 :

« Le CBCM rappelle, conformément aux dispositions de la circulaire du 19 décembre 2018, que l'emploi des crédits disponibles doit

être programmé en considérant que les crédits mis en réserve de précaution initiale ne seront pas disponibles en gestion. Ainsi, la totalité des crédits mis en réserve doit être annulable.

À ce titre, le RPROG du P. 131 considère qu'il ne serait pas en mesure d'assurer sous enveloppe initiale de crédits disponibles la mise en œuvre des dépenses relevant de ce programme, notamment les besoins de cofinancement de l'État (dépenses d'intervention) des organismes culturels locaux labellisés. Cette perspective, au demeurant récurrente de la part de ce programme, invite le ministère à prévoir un dispositif d'auto-assurance ministériel dans le cas de l'application effective de l'annulation partielle ou intégrale des crédits mis en réserve de ce programme. »

2.1.2 L'augmentation significative des titres 5 et 7 du P.131

Comme développé *supra* dans le paragraphe 1.3.2.4 sur les dépenses d'investissement et d'opérations financières, le **programme 131** a fait l'objet d'une **très forte augmentation de ses dépenses sur titres 5 et 7 en 2018** (+ 68,31 M€ en AE et + 18,17 M€ en CP, soit respectivement + 156 % et + 39,34 %).

En outre, sous réserve des corrections qui pourraient encore être apportées, les **reports de crédits de la gestion 2018 vers la gestion 2019** s'élèvent à **91,62 M€ en AE et 23,23 M€ en CP**, enregistrant, par rapport à l'exercice précédent, une hausse des reports en AE (+ 21,77 M€, soit + 31,17 %) et en CP (+ 8,19 M€, soit + 54,45 %). Cf. pour de plus amples détails le paragraphe 1.2.1.5

Quant aux **restes à payer (RAP)** du programme 131 (106,58 M€ en 2018 contre 52,09 M€ en 2017), ils enregistrent une **très forte progression** par rapport à l'exercice précédent (+ 54,49 M€, soit + **104,61 %**). Ils constituent désormais 13,18 % des RAP de la mission *Culture*, contre 6,94 % en 2017, ce qui peut poser à moyen terme un problème de soutenabilité. Cf. *supra* paragraphe 1.4.1

Fin 2018, la **demande de financement sur crédits budgétaires de l'aménagement de la salle modulable de l'opéra Bastille (et du terrain des Délaissés)**, pour 59 M€, a créé un effet de surprise. En effet, cette dépense n'avait pas été budgétisée en LFI 2018 car le plan de financement ne devait initialement pas faire appel aux crédits ministériels autrement que pour financer la réalisation des études. C'est à l'occasion du conseil d'administration de fin d'année que l'ONP a présenté son marché de maîtrise d'œuvre et sa demande de financement à la tutelle.

À la suite d'un arbitrage du Premier ministre, l'ONP a ainsi bénéficié concomitamment, fin décembre 2018, de deux versements (engagements distincts) de subvention d'investissement au titre de la même opération Berthier-Bastille / salle modulable :

- un versement de 21,5 M€ en AE et en CP correspondant essentiellement aux crédits ouverts en LFR au P. 131 ;
- un versement de 12 M€ en AE et 3 M€ en CP financés sur les crédits disponibles en gestion (hors ouverture LFR).

Opéra national de Paris (ONP) : aménagement de la salle modulable à Bastille, début du chantier en 2020³⁷ :

La salle modulable, construite en 1989 dans le bâtiment de l'Opéra Bastille, et qui faisait partie du projet initial de Carlos Ott, est restée vide jusqu'à présent.

Le 5 février 2019, l'ONP annonce : « Parachever l'Opéra Bastille, tel est l'objet de la désignation du cabinet danois Henning Larsen Architects par l'Opéra national de Paris pour aménager la salle modulable et construire de nouveaux ateliers au sein de l'Opéra Bastille³⁸.

Objectifs de l'opération, selon l'ONP :

- regrouper à Bastille des activités jusqu'alors assurées aux Ateliers Berthier (Paris 17^{ème}) que l'Opéra national de Paris quittera en 2020 ;
- réorganiser le travail de certains services aujourd'hui partagés entre les salles de Garnier et Bastille ;
- créer des espaces dédiés à l'événementiel ;
- créer un nouveau restaurant rue de Lyon ;
- aménager la salle modulable pour accueillir : « des formes de spectacles plus légères à des prix accessibles » proposées par les musiciens de l'orchestre, les artistes de chœurs, les danseurs ; les répétitions lyriques et chorégraphiques données jusque-là dans les ateliers Berthier ; les activités et les spectacles jeune public de l'Académie de l'Opéra.

³⁷ Cf. Site internet News Tank Culture, 05/02/2019

³⁸ Henning Larsen Architects l'a emporté sur les cabinets SRA Architectes, et Blond et Roux Architectes. Il sera accompagné de Reichen et Robert & Associés (architectes), CET Ingénierie (bureau d'études), Peutz & Associés (acousticien) et dUCKS scénographe (scénographe). Le cabinet danois a notamment réalisé l'Opéra de Copenhague (Danemark) et la salle de concert de Reykjavik (Islande).

Budget de l'opération :

59 M€ financés par une subvention d'investissement de l'État, et du mécénat envisagé à hauteur de 4 M€ minimum. Il comprend l'aménagement de la salle modulable, les équipements techniques, les ateliers et le déplacement de la salle actuelle de répétition de l'orchestre.

Calendrier :

- Jusqu'en 2020, études de conception, appels d'offres pour les marchés de travaux
- 2020 : date de début des travaux

Dans sa réponse au ROP de la Cour des comptes relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de la mission *Culture* en 2017, le secrétariat général du MC précisait, page 8, en réaction à la recommandation n°4³⁹ : « Les problématiques de soutenabilité sont plus particulièrement au cœur des projets phares que constituent le SDRA du Grand Palais et le projet Ateliers Berthier / Bastille. (...) Le risque de dépassement ne saurait être négligé pour cette dernière opération, pas plus que pour tout autre projet de grande envergure ; c'est pour cette raison que le ministère accorde une vigilance toute particulière à la maîtrise des coûts ; ces problématiques sont au centre de la comitologie dédiée mise en place par le ministère. »

Il convient de souligner que, **malgré « la comitologie dédiée mise en place par le ministère » et sa « vigilance toute particulière à la maîtrise des coûts », l'ONP a présenté, lors du conseil d'administration de fin d'année, un marché de maîtrise d'œuvre dont le financement, sur crédits ministériels, n'était pas prévu dans le plan de financement initial.**

2.2 Programme n°224

Le FONPEPS et les bourses sur critères sociaux (BCS) méritent une attention particulière, car ils constituent des « niches budgétaires », qui illustrent une tendance récurrente à la surbudgétisation.

³⁹ Recommandation n°4 du ROD de la NEB 2017 : « Veiller à ne pas engager de projets d'investissements nouveaux sans que soit assurée la soutenabilité de l'ensemble des projets d'investissement faisant l'objet d'un financement du ministère ».

2.2.1 Le FONPEPS

En 2017, a été créée, au sein du programme 224, une action 08 intitulée « Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle » (FONPEPS), composée de deux sous-actions : « Soutien aux institutions, structures et lieux de diffusion » et « Soutien individuel aux artistes et aux intermittents ». En 2018, comme en 2017, le FONPEPS a connu une surbudgétisation en AE et en CP.

En M€	PLF 2017		PLF 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
FONPEPS	90 M€	55 M€	90 M€	25 M€	25 M€	12 M€

Source : MC et CBCM – Retraitement Cour des comptes

En M€	Exéc. 2017		Exéc.2018	
	AE	CP	AE	CP
FONPEPS	10,17 M€	10,17 M€	5,65 M€	5,62 M€

Source : MC et CBCM – Retraitement Cour des comptes

En 2019, l'action 08 connaîtra un **recalibrage à la baisse** : hors compensation de la CSG artistes-auteurs (18 M€ en AE et CP), elle sera en effet dotée de 25 M€ en AE et 12 M€ en CP (dont 9,6 M€ au titre du FONPEPS, 2,3 M€ au titre du fonds de professionnalisation et 0,1 M€ au titre du financement du GIP Café Culture).

Même si un recalibrage à la baisse est prévu pour 2019, il convient de s'interroger sur l'intérêt et la pérennité du dispositif FONPEPS qui, jusqu'à présent, a connu un taux de consommation extrêmement faible. **Surbudgétisé depuis sa création, il a surtout permis au ministère de disposer de marges budgétaires importantes au niveau du programme 224.** En outre, pour une dépense de guichet, le fait que le montant des AE (90 M€ en 2018) soit différent de celui des CP (25 M€ en 2018) n'a pas de sens budgétaire, et semble donc relever essentiellement de l'affichage politique.

Le FONPEPS devait prendre fin au 31 décembre 2018, mais le ministère s'est employé à le prolonger d'une année. **Le MC pourra ainsi utilement réfléchir aux raisons pour lesquelles ce dispositif ne se révèle pas attractif.** Peut-être est-il trop complexe (il compte huit dispositifs en tout), ou souffre-t-il d'un déficit de visibilité, ou peut-être encore ne répond-il pas aux besoins des personnes auxquelles il est destiné ?

Dans sa réponse aux observations provisoires, la direction du budget précise qu'elle partage l'analyse de la Cour sur le constat d'une budgétisation mal maîtrisée du dispositif FONPEPS. « S'il devait perdurer, la direction du budget s'attachera à ce que son calibrage soit mieux évalué et ne puisse en tout état de cause donner lieu pour le ministère de la culture à des marges additionnelles en gestion au niveau du P.224. »

2.2.2 Les bourses sur critères sociaux (BCS)⁴⁰

Comme l'illustre la pratique consistant à appliquer, depuis plusieurs années, la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux, dépenses pourtant inéluctables, ces dernières constituent elles aussi des « niches » budgétaires (cf. paragraphe 1.1.3 « Une programmation perfectible au vu des réserves et préconisations formulées par le CBCM »).

Cependant, comme il le souligne dans sa note de visa sur le DRICE des programmes relevant du MC en gestion 2019, datée du 7 janvier 2019, **le CBCM s'attache de plus en plus à contrôler « à l'occasion de l'avis au programme, que le montant programmé des BCS soit cohérent avec les évaluations communiquées par le CNOUS » en début d'année** (pour 2019, le solde de trésorerie de la gestion 2018 et l'exécution du premier trimestre de l'année universitaire 2018-2019).

À l'avenir, les BCS seront donc de moins en moins surbudgétisées, ce qui réduira d'autant les marges budgétaires du ministère. La recommandation n°1 de la Cour finira donc par être appliquée de fait.

2.3 Programme 175

A l'instar du P. 131, deux points du P. 175 méritent une vigilance particulière : la réserve de précaution, intégralement dégelée fin 2018, et la reprise des projets d'investissement d'envergure.

2.3.1 Le dégel intégral de la réserve de précaution

D'un montant initial de 22,2 M€ en AE et de 21,3 M€ en CP, la réserve de précaution du P. 175 a été intégralement dégelée en fin de gestion, malgré l'abaissement du taux de mise en réserve à 3 %. - Cf. *supra* paragraphe 1.2.1.3 sur la réserve de précaution – Ce dégel intégral, très rare

⁴⁰ Il s'agit des bourses versées sur critères sociaux (BCS) aux étudiants d'établissements d'enseignement supérieur du MC ou de collectivités territoriales.

pour le P. 175, s'inscrit dans le contexte du succès du loto du patrimoine et la stratégie de sauvegarde du patrimoine en péril.

Comme pour le P. 131, et quelles qu'en soient les motivations, il convient de rappeler que la réserve de précaution n'a pas vocation à être dégelée, sauf aléa de gestion, et doit être annulable.

2.3.2 Des projets d'investissement qui engagent l'avenir

L'exécution 2018 des opérations d'investissement (titres 5 et 7) du P. 175 s'élève à 200,69 M€ en AE et 234,11 M€ en CP, ce qui représente 57,1 % des AE et 69,37 % des CP consommés sur l'ensemble des titres 5 et 7 de la mission *Culture*. Cf. *supra* paragraphe 1.3.2.4 sur les dépenses d'investissements et d'opérations financières.

Quant aux restes à payer du P. 175, 636,28 M€ en 2018, ils constituent près de 80 % de l'ensemble des RAP de la mission *Culture*, et continueront donc à peser lourdement sur les crédits de paiement du programme *Patrimoines* dans les années à venir. Cf. paragraphe 1.4.1.1 relatif à la poursuite de l'augmentation des restes à payer.

En sus des offres culturelles déjà évoquées, il convient de prendre en considération le projet de restauration et d'aménagement de Villers-Cotterêts. Il est en effet prévu de remettre en état les milliers de mètres carrés du château de l'Aisne en vue d'y établir les bases d'un haut lieu de la francophonie. Bien que non encore stabilisé, son plan de financement fait apparaître un coût global estimé à 110 M€, dont 55 M€ sur crédits ministériels, 25 M€ sur mécénat, et 30 M€ de crédits issus du programme d'investissements d'avenir (PIA)⁴¹.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la culture explique que « la création d'une Cité internationale de la langue française, implantée dans le château de Villers-Cotterêts, a été annoncée par le président de la République en mars 2018 dans le cadre du plan de promotion de la langue française et de la francophonie. Une cheffe de projet a été désignée au sein du CMN dès 2018 pour superviser l'opération. Afin de répondre à la montée en puissance de l'opération, trois ETP ont par ailleurs été créés en loi de finances 2019 afin de structurer l'équipe projet qui comportera une dizaine d'agents à horizon 2020.

Le plan de financement du projet (dont le coût d'objectif est de 110 M€) prévoit une participation à hauteur de 55 M€ du P. 175 ; ce niveau d'autorisation d'engagement a été intégralement inscrit en LFI 2019 ; une

⁴¹ Le coût global du projet a été arrêté à 110 M€ par arbitrage du Premier ministre rendu le 31 janvier 2019.

enveloppe de 10 M€ en CP a également été actée en loi de finances. La trajectoire budgétaire 2020-2022 transmise à la direction du budget intègre les besoins budgétaires restant à couvrir au titre du projet. En 2018, le ministère a par ailleurs versé 3,8 M€ (AE=CP) au CMN pour couvrir les besoins de décaissement du projet.

Afin d'accompagner le projet de valorisation du château de Villers-Cotterêts, un comité stratégique a été constitué. Sa première réunion s'est tenue le vendredi 15 mars 2019, en présence des conseillères en charge de la culture aux cabinets du président de la République, du président du CMN, du préfet des Hauts de France, du DRAC des Hauts de France, de la directrice du budget, du secrétariat général pour l'investissement, ainsi que du secrétaire général du ministère de la culture, du directeur général des patrimoines et du délégué général à la langue française et aux langues de France. »

Une mission de préfiguration de la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts a donc été mise en place très récemment.

3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

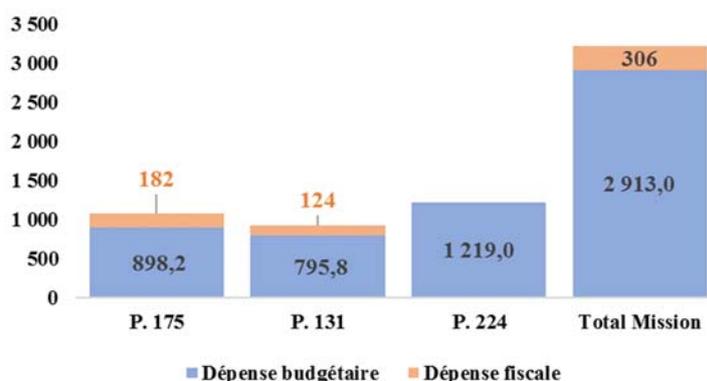
3.1 Les dépenses fiscales

En 2018, comme en 2017 et 2016, **22 dispositifs fiscaux** sont rattachés à titre principal à la mission *Culture* :

- 14 sur le programme 175 – *Patrimoines* ;
- 8 sur le programme 131 – *Création*.

D'après le PAP 2019, le coût des dépenses fiscales s'élève en 2018 à **306 M€**, contre 299 M€ en 2017 et 376 M€ en 2016.

Graphique n° 5 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (en M €)



Source : Cour des comptes

3.1.1 Aucune évolution notable des dépenses fiscales en 2018

Des modifications de périmètre intervenues en 2016 expliquent en grande partie la baisse, puis la relative stabilisation des dépenses fiscales ces dernières années.

Passé de 397 M€ en 2013 à 432 M€ en 2014, puis à 467 M€ en 2015, le coût des dispositifs fiscaux, alors au nombre de 26, avait enregistré une

hausse rapide, + 70 M€(soit + 17,6 %) entre 2013 et 2015 et + 35 M€, soit + 8,1 % sur la seule année 2015.

En 2016, cinq dispositifs fiscaux et 177 M€de crédits d'impôt ont été transférés à la mission *Médias Livre et Industries culturelles*, faisant logiquement diminuer le coût des dépenses fiscales de la mission *Culture*, ramené à 362 M€en 2016, puis 299 M€en 2017 et 306 M€en 2018.

Tableau n° 23 : Évolution du coût des dépenses fiscales de la mission Culture en M€

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Estimation 2019	Évol. 2017-2018	
<i>P-175</i>	130	161	190	268	177	182	181	+ 5 M€	+ 2,82 %
<i>P-131</i>	134	113	104	108	122	124	127	+ 2 M€	+1,64 %
<i>Total P-175 + P-131</i>	264	274	294	376	299	306	308	+ 7 M€	+ 2,34 %
<i>P-224</i>	133	158	173	-	-	-	-	-	-
<i>Total mission Culture</i>	397	432	467	376	299	306	308	+ 7 M€	+ 2,34 %
<i>Crédits d'impôt transférés à la Mission Médias Livre et industries culturelles</i>				177					

Source : Cour des comptes, d'après le PAP 2019

Le seul dispositif fiscal qui a fait l'objet de modifications dans la loi de finances pour 2019, dans le prolongement des évaluations conduites en 2018, concerne le crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants – CISV (article 220 quindecies du code général des impôts – dépense fiscale n°320142).

Ainsi, **en cohérence avec l'article 20 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le CISV, qui n'était pas borné dans le temps, l'est désormais jusqu'au 31 décembre 2022 (article 144 de la LFI pour 2019).**

De même, comme préconisé par le rapport IGF-IGAC⁴², le dispositif CISV est recentré en soutien à la production d'artistes émergents dans le secteur musical et en accompagnement d'entreprises prenant des risques financiers et moins subventionnées (article 147 de la LFI pour 2019).

⁴²Rapport d'octobre 2018 « Évaluation des divers crédits d'impôt gérés par le ministère de la culture »

La variété est exclue à compter du 1^{er} janvier 2019 du bénéfice de ce crédit d'impôt. Cela concerne les spectacles d'humour.

Pour définir un artiste émergent, deux nouveaux critères sont retenus :

- un critère de nombre de représentations minimum (4) dans trois lieux différents ;
- un critère de jauge du lieu de représentation en remplacement du nombre d'entrées payantes (12 000 entrées payantes pendant les trois années précédentes). Ce critère s'applique à toutes les esthétiques et le nombre de personnes constituant la jauge sera défini par décret en fonction de la catégorie de spectacles concernée.

Enfin, pour corriger un possible fort niveau d'aide publique à quelques structures (cumul de subventions et de crédit d'impôt), il est introduit une disposition visant à déduire des bases de calcul du crédit d'impôt une fraction des subventions publiques non remboursables reçues par les entreprises. Cette fraction de subventions publiques venant en déduction de la base de calcul est déterminée à partir d'un prorata entre les dépenses éligibles au crédit d'impôt rapportées aux charges de l'entreprise (figurant au compte de résultat).

Ces dispositions s'appliquent aux demandes d'agrèments provisoires déposées à compter du 1^{er} janvier 2019.

3.1.2 Un contrôle des dépenses fiscales qui reste perfectible

La nouvelle loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit un principe de limitation dans le temps des dépenses fiscales (article 20) : **tout nouveau texte instituant une dépense fiscale doit prévoir un délai limité d'application maximal de quatre ans**. Une telle disposition permet de fixer une échéance d'évaluation, à l'approche de la date d'extinction du dispositif, afin de justifier sa pertinence avant d'en proposer la reconduction au Parlement.

En 2018, comme la représentation nationale l'avait souhaité lors des débats budgétaires du PLF 2018 et dans le prolongement du rapport d'information du rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale du

18 juillet⁴³, le ministère de la culture s'est engagé dans une évaluation de certaines dépenses fiscales afin de mesurer leur impact réel sur les secteurs soutenus.

En partenariat avec des cabinets externes, le ministère de la culture a ainsi produit :

- une étude sur l'impact du crédit d'impôt pour dépenses de production phonographique diffusée le 31 juillet 2018⁴⁴ (article 220 octies du code général des impôts - CGI) ;
- une étude sur l'impact du crédit d'impôt en faveur de la production de spectacles vivants musicaux ou de variétés⁴⁵, remise le 25 juillet 2018 (article 220 quindecies du CGI).

Par ailleurs, à la demande des ministres de la culture, de l'économie et des finances, et de l'action et des comptes publics, un rapport d'évaluation des divers crédits d'impôt gérés par le ministère de la culture a été remis en octobre 2018 par l'inspection générale des finances et l'inspection des affaires culturelles. Cette évaluation a porté sur les crédits d'impôt cinéma et audiovisuel national et international, sur le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques, sur le crédit d'impôt en faveur des créateurs de jeux vidéo et sur le crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants.

L'ensemble de ces évaluations a conduit à des ajustements dans la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (cf. supra paragraphe 3.1.1).

3.1.3 Les principales difficultés rencontrées dans la prévision et le suivi des dépenses fiscales de la mission

Comme évoqué les années précédentes, 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

⁴³ Rapport d'information n°1172 du 18 juillet 2018 déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur l'application des mesures fiscales. L'évaluation parlementaire a porté, entre autres, sur le crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants (article 220 quindecies du CGI) : dépense fiscale n°320142 rattachée à la mission *Culture* – P.181 Création.

⁴⁴ Etude réalisée par le cabinet Bearingpoint à partir de données fiscales et sociales recueillies et consolidées avec l'apport scientifique du service statistique du ministère de la culture (DEPS).

⁴⁵ Etude réalisée par PMP Beyond consulting.

dépense), provient du fait que le ministère de la culture ne dispose pas de l'ensemble des données économiques et fiscales nécessaires, ces dernières étant centralisées au ministère de l'action et des comptes publics (direction générale des finances publiques via l'exploitation des diverses déclarations fiscales). 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 des impacts économiques et de projection des dépenses particulièrement mal aisés.

Pour le PLF 2019, les travaux conduits par le ministère de l'action et des comptes publics n'ont pas permis de chiffrer un certain nombre de dispositifs fiscaux relevant du ministère de la culture dans des délais compatibles avec la production du tome II des Voies et Moyens. Pour autant, afin de permettre aux parlementaires de disposer des données 2019 sur un périmètre identique à 2018, le ministère de la culture a produit des données dans l'annexe jaune « Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication ».

Ainsi, pour la plupart des dépenses fiscales du ministère de la culture, par convention, et lorsque la donnée était indisponible dans les Voies et Moyens (crédit d'impôt pour les dépenses de production phonographique, exonération de CFE des diffuseurs de presse, crédit d'impôt en faveur des métiers d'art, 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), la prévision 2019 a consisté à reprendre la dernière référence en exécution.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

Le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) reste le seul opérateur de la mission *Culture* destinataire d'une taxe affectée, **estimée à 50 M€ en 2018**⁴⁶ (*Source : tome I, voies et moyens, PLF 2019*).

La réduction substantielle du périmètre des taxes affectées

Jusqu'au 31 décembre 2014, trois opérateurs de la mission *Culture* (CNC, CNV et INRAP) étaient destinataires de sept taxes affectées (TA) dont le rendement était de 789 M€ en 2014 (*Source : Tome I, voies et moyens, PLF 2016*).

⁴⁶ Il convient toutefois de noter que l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) bénéficie également d'une taxe affectée, même si elle n'est pas un opérateur de l'État.

Avec le transfert du CNC vers la mission *MLIC*, cinq taxes dont le montant s'élevait à 667 M€ en 2015 sont sorties du champ de la mission *Culture*.

En 2016, à la suite de la budgétisation de la RAP, seul le CNV est resté destinataire d'une TA à hauteur de 30 M€

En 2017, cette TA s'élevait à 34 M€ (exécution) ; elle est estimée à 50 M€ pour 2018 et 2019⁴⁷.

Une taxe affectée à suivre attentivement

Cette TA étant particulièrement dynamique, elle a donné lieu à des débats dans le cadre de la LFR pour 2016, en vue d'obtenir, sinon son déplafonnement pur et simple, au moins le relèvement de son plafond à 35 M€. Finalement, le **plafond** de la taxe affectée au CNV a été **rehaussé en 2017 à 50 M€** (mesure maintenue en loi de finances pour 2018 et 2019).

Compte tenu de l'ampleur du relèvement de la taxe affectée au CNV (selon les prévisions, + 16 M€, soit + 47 %, en 2018 par rapport à 2017), il conviendra à l'avenir de se montrer vigilant, afin que cette mesure ne se traduise pas, à court ou moyen terme, par un déplafonnement pur et simple de la taxe.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

La mission *Culture* n'est pas concernée par les fonds sans personnalité juridique.

3.4 Les programmes d'investissements d'avenir

La mission *Culture* n'est pas concernée par les programmes d'investissement d'avenir.

⁴⁷ Cf. Voies et Moyens, évaluation des recettes, tome 1, PLF 2019, P.148

3.5 L'analyse de la performance

3.5.1 Quelques modifications d'indicateurs et de méthodes de calcul intervenues en 2018, avec une incidence marginale

Poursuivant une démarche de rationalisation bienvenue (suppression ou simplification systématique des indicateurs et sous-indicateurs jugés les moins fiables ou les moins pertinents), les sous-indicateurs 1.1.2 « Taux d'entrée des équipes artistiques dans les dispositifs de conventionnement et d'aide à projet » et 2.1.1 « Recette billetterie par place vendue » du programme 131 ont été supprimés dans le PAP 2018. Un sous-indicateur 3.1.5 « Spectacle vivant : part des jeunes (hors temps scolaire) dans la fréquentation payante des opérateurs » a été créé. Ces modifications intervenues dans le programme 131 ont eu une incidence marginale.

La méthode de calcul de certains indicateurs et sous-indicateurs des programmes 175 et 131 a été modifiée, avec une incidence tout aussi marginale. Leur présentation détaillée figure en annexe.

3.5.2 L'utilité controversée du dispositif de performance

Selon le ministère de la Culture, **78,84 % des crédits du P-131, 87,08 % des crédits du P-175 et 97,32 % des crédits du P-224 sont couverts par au moins un indicateur de performance.**

Par ailleurs, dans la présentation de la programmation pluriannuelle au début du PAP, figure la proportion de crédits de la mission *Culture* représentée par les indicateurs les plus représentatifs. Il apparaît ainsi que **32,27 % des crédits de la mission *Culture* sont associés à quatre indicateurs :**

- l'indicateur 175-2.2 du P. 175 (fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales), auquel sont associés 13,69 % des crédits de la mission⁴⁸ ;
- l'indicateur 131-1.1 du P. 131 (renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création), auquel sont associés 2,62 % des crédits de la mission⁴⁹ ;

⁴⁸ Objectif : Accroître l'accès du public au patrimoine national

⁴⁹ Objectif : Inciter à l'innovation et à la diversité de la création

- l'indicateur 224-1-1 du P. 224 (taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culture), auquel sont associés 9,65 % des crédits de la mission⁵⁰ ;
- l'indicateur 224-2.1 du P. 224 (part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle), auquel sont associés 6,31 % des crédits de la mission⁵¹.

Toutefois, en interne comme avec la direction du budget, l'utilisation faite par le ministère de la culture des indicateurs de performance paraît limitée et en aucun cas liée à la programmation budgétaire.

Les indicateurs de performance peuvent être utilisés dans le cadre du dialogue de gestion conduit avec les responsables de budget opérationnel de programme (RBOP), en DRAC. Un volet performance est renseigné par chaque RBOP afin d'évaluer la performance des structures recevant des aides de l'État en région. Le cas échéant, ce document vient étayer les échanges qui ont lieu lors des conférences budgétaires.

Selon le ministère, les indicateurs de performance sont également utilisés pour la gouvernance et le pilotage stratégique des opérateurs publics. Cela se traduit principalement par l'intégration d'indicateurs de performance dans les contrats d'objectifs et de performance (COP). On notera également que la rémunération de certains dirigeants d'établissements publics comporte une part variable, déterminée en fonction de l'atteinte d'objectifs qui, pour quelques-uns d'entre eux, sont issus des COP et déclinent par conséquent des indicateurs de performance inscrits aux PAP.

Enfin, la procédure budgétaire prévoit chaque année une conférence de performance organisée par le ministère du budget (mars-avril). Cette conférence entre les services de la direction du budget et ceux du ministère 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.

⁵⁰ Objectif : Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur

⁵¹ Objectif : Favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle.

Le ministère précise toutefois que « **la non-atteinte des objectifs n'entraîne pas de conséquences budgétaires à l'occasion des négociations avec la direction du budget.** »⁵²

Par ailleurs, comme l'illustre **l'indicateur 1-1 du programme 175** « *Part des crédits de conservation préventive par rapport aux crédits de restauration des monuments historiques* », **des doutes sont permis quant à la pertinence de la cible de certains indicateurs.** Ainsi, dans le PAP 2019⁵³, comme dans celui de 2018, il apparaît que « Conformément aux recommandations du rapport de la mission d'audit de modernisation sur *la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques* (avril 2006), **le ministère s'engage à continuer à maintenir a minima à 15% la part des crédits des monuments historiques allouée à la conservation en amont par rapport aux crédits alloués à la restauration** ». En 2014, cette part s'élevait à **17,47%**, en 2015 à **17,91%**, avant de **tomber à compter de 2016 à 15%**. A la lumière des dépenses d'investissement qui s'annoncent dans les années à venir, ce choix se révèle insuffisant pour assurer l'entretien du patrimoine et éviter sa dégradation.

À titre d'exemple, l'opéra Bastille aménage sa salle modulable, mais ne prévoit pas d'investissement de maintenance, alors que l'établissement vieillit. Ainsi, des câbles se sont effondrés en 2018, conduisant à l'annulation de représentations. De son côté, la façade de l'opéra Garnier pose des problèmes de sécurité pour ses visiteurs et ses spectateurs, en raison de récentes chutes de pierres. Autre exemple, le site de Tolbiac de la BnF, construit il y a 25 ans, aurait lui aussi besoin d'investissements de maintenance, mais de gros travaux, accompagnés de l'ouverture d'un musée, ont été privilégiés dans le quadrilatère Richelieu.

À contrario, le château de Versailles connaît un chantier de maintenance quasi permanent, au coût certes élevé, mais qui bénéficie d'un pilotage et d'une programmation structurés, en principe garants d'une préservation du patrimoine.

Enfin, on peut regretter que sur les trois programmes, un seul indicateur (2-3 « Taux de satisfaction du public des institutions et des sites

⁵² Le ministère nuance cependant son propos, en relevant que : « Dans le cadre du dialogue de gestion interne au ministère, sans que leur examen ne se traduise par des modifications des enveloppes de crédits, les indicateurs servent toutefois à mesurer la pertinence d'une politique sur un territoire donné et, le cas échéant, à réorienter en conséquence les crédits déployés, sous réserve des contraintes exogènes à une logique de performance pure. »

⁵³ P.22 du PAP 2019 et P.24 du PAP 2018

patrimoniaux ») permette de mesurer la qualité de service du point de vue de l'utilisateur.

3.5.3 Le rôle des opérateurs dans la stratégie de performance marque un recul en 2018

Progressivement renforcé depuis 2012, le rôle des opérateurs dans la stratégie de performance a connu une forte accélération en 2017, avant de régresser en 2018, comme en témoigne le tableau ci-dessous. Il semble cependant que cette baisse soit essentiellement conjoncturelle.

Tableau n° 24 : Évolution des dispositifs de pilotage de la performance des opérateurs de la mission Culture

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Nombre d'opérateurs dont le dirigeant est destinataire d'une lettre de mission</i>	34	38	40	40	45	53	53
<i>Nombre de contrats de performance en cours d'exécution</i>	22	26	21	19	24	36	31
<i>Nombre de contrats en préparation</i>	16	13	18	24	14	20	16
<i>Nombre d'opérateurs inclus dans une démarche de performance</i>	38	39	43	43	38	56	47
<i>Part des opérateurs inclus dans une démarche de performance</i>	-	-	-	60 %	51 %	75 %	63 %
<i>Montant des SCSP couvertes par un contrat de performance en cours d'exécution (en M€)</i>		559,34	296,30	262,65	448,5	615,6	534,3 ⁵⁴
<i>Part des SCSP couvertes par un contrat de performance en cours d'exécution</i>		55 %	42 %	35 %	55 %	77 %	68 %

Source : MC – Retraitement Cour des Comptes

⁵⁴ LFI 2018 en attente des données de l'exécution 2018

Les travaux entrepris par le ministère pour relancer la démarche de performance auprès des opérateurs culturels, notamment *via* la Directive nationale d'orientation 2016-2017 du 18 janvier 2016 et la fixation d'un objectif COP au titre de la part variable de plusieurs dirigeants, avaient commencé à porter leurs fruits en 2017. Cette année-là, 77 % des subventions pour charge de service public étaient couvertes par un COP en cours d'exécution (+22 % par rapport à l'exercice précédent et + 42 % par rapport à 2015)⁵⁵.

Selon le ministère de la culture, en 2018, le recul du nombre d'opérateurs inscrits dans une démarche de performance (i.e. couverts par un COP ou en préparation du prochain contrat) est conjoncturel. Il s'explique principalement par une « fin de cycle », le COP de plusieurs établissements étant arrivé à échéance en 2018 ou en 2017. Les travaux d'élaboration du contrat suivant peuvent être gelés dans l'attente de la nomination du nouveau dirigeant ou de la production de sa lettre de mission.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la culture précise : « Ainsi, 31 établissements étaient couverts par un COP fin 2018, tandis que 16 COP étaient en cours de préparation. S'il est vrai que le nombre de COP en cours s'élevait à 36 fin 2017 et que 20 étaient en cours de préparation à cette même date, la part de SCSP alors couverte s'élevait à 77 % contre 68 % fin 2018. En conséquence, la part de SCSP couverte en moyenne par chacun des COP a augmenté entre 2017 et 2018 et devrait encore croître après la conclusion des COP en cours de préparation ».

Qu'il s'agisse ou non d'une baisse conjoncturelle, la Cour maintient sa recommandation, formulée en 2015, 2016 et 2017, afin que le taux de couverture de SCSP couverte par un contrat de performance, ainsi que la stratégie de contractualisation progressivement élargie à tous les opérateurs, se poursuivent. D'autant que, comme le souligne également la direction du budget dans ses réponses aux observations provisoires de la Cour, « il revient au ministère de la culture de mieux anticiper le renouvellement des COP, de nombreux contrats étant, encore aujourd'hui, signés au terme de leur première année d'entrée en vigueur. »

55 Cf. ROD NEB 2017. La direction du Budget précisait alors que les travaux menés en 2017 avaient permis de doter le Centre Pompidou, le Mucem, le château de Fontainebleau et le musée Guimet de leur premier contrat de performance et d'améliorer ainsi, de façon sensible, le ratio de couverture des SCSP par des COP.

Recommandation n°5 : Réinterroger la pertinence des indicateurs de performance et généraliser à l'ensemble des opérateurs entrant dans le champ de la mission *Culture* la passation d'un contrat de performance.

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

-La **situation de l'INRAP** et les conditions de son financement ont été évoquées dans l'insertion consacrée à l'archéologie préventive du rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2016. Il y est notamment souligné la nécessité, pour l'INRAP, de procéder à des réformes structurelles. Cf. « la politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur ».

-Rapport 58.2 sur les **dépenses fiscales du mécénat des entreprises**.

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
*1	Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux ainsi que sur les loyers budgétaires, dépenses inéluctables.	La définition que l'article 95 du décret GBCP donne du concept de « dépenses inéluctables » est restrictive en ce qui concerne les conventions pluriannuelles contractées par l'État, qui ne sont plus considérées comme des dépenses inéluctables, mais elle est extensive quant aux « dépenses strictement nécessaires à la continuité du service », notion qui inclut tant les dépenses liées aux fonctions support du ministère, que les subventions de fonctionnement versées aux opérateurs de l'État. De fait, l'ensemble des fonctions support du ministère sont portées par les crédits du P. 224. Ce sont donc 79,7 M€ qui auraient pu être considérés pour l'exercice 2017 comme des dépenses inéluctables. Le ministère rappelle que, faute de texte ou de doctrine permettant de définir budgétairement les « dépenses strictement nécessaires à la continuité du service », seule une approche budgétaire intégrale s'avère matériellement possible.	Non mise en œuvre

2	Ajuster plus finement le plafond d'emplois autorisé (T2) en cohérence avec les crédits votés.	Cet écart trouve son origine dans : l'existence d'une vacance d'emploi frictionnelle ; une gestion prudente du ministère des sous-enveloppes de crédits allouées aux services pour le financement de contrats de courte durée consommant le plafond d'emplois (remplacement d'agents titulaires en congé maladie, accroissement temporaire ou saisonnier d'activités) ; un décalage entre prévision et réalisation du schéma d'emplois en ETPT, alors même que les schémas d'emplois en ETP sont respectés chaque année. Ce troisième élément d'explication est, selon le MC, le plus important.	Mise en œuvre en cours
3	Veiller à poursuivre une politique volontariste d'économies sur les dépenses de fonctionnement de la catégorie 31 (hors subventions pour charges de service public) et ajuster prévision et exécution des dépenses.	<ul style="list-style-type: none"> - La sur-exécution des dépenses de fonctionnement évoquée par la Cour découle largement d'une insuffisance chronique des crédits de fonctionnement du ministère, portés principalement par l'action 7 du programme 224 (exécution supérieure à la LFI de 14,9 M€ en CP) ; cette sur-exécution résulte de besoins complémentaires qui ont nécessité le redéploiement de crédits en cours d'exercice, principalement depuis les crédits d'intervention, afin d'assurer la soutenabilité du programme sur les dépenses inéluctables ou sensibles (loyers, fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, taxes et charges immobilières, dépenses d'action sociale...) ; - Plus généralement, certaines dépenses systématiquement budgétées en investissement sont ensuite exécutées en 	Non mise en œuvre

		<p>fonctionnement, comme par exemple les études et diagnostics préalables aux projets d'investissement ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Certains aléas de gestion non prévus en budgétisation entraînent des ressauts de consommation en fonctionnement ; c'est le cas notamment de l'organisation des fêtes nationales et des cérémonies publiques, dont le coût ne peut être anticipé ; - Enfin, des erreurs d'imputation comptable expliquent une partie de l'écart constaté entre les crédits votés et l'exécution ; ces écarts sont systématiquement explicités dans le cadre des rapports annuels de performance et le ministère œuvre à leur résorption dans le cadre de la fiabilisation des processus budgétaires-comptables. 	
*4	<p>Veiller à ne pas engager de projets d'investissement nouveaux sans que soit assurée la soutenabilité de l'ensemble des projets d'investissement faisant l'objet d'un financement du ministère.</p>	<p>Après les années 2013 et 2014, qui ont constitué un point bas important en matière d'investissement, le MC a amorcé depuis 2015 une phase de relance qui vise principalement à renouveler les équipements existants pour les mettre aux normes. Les problématiques de soutenabilité sont plus particulièrement au cœur des projets phares que constituent : le SDRA du Grand Palais et le projet Ateliers Berthier / Bastille. Le ministère souligne également qu'il n'est pas envisageable que</p>	<p>Non mise en œuvre</p>

		<p>l'augmentation des moyens dédiés aux investissements du ministère soit gagée par une diminution des dépenses d'intervention. En effet, une telle logique générerait un phénomène massif d'éviction pour les secteurs concernés, principalement la création artistique, les monuments historiques, ainsi que toute l'action pour l'éducation artistique et culturelle, qui figure au premier rang des priorités gouvernementales. Un tel effet serait particulièrement lourd de conséquences dans un contexte de désengagement financier de certaines collectivités territoriales.</p>	
5	<p>Cesser de compenser systématiquement les difficultés de trésorerie de l'INRAP par des subventions de l'État et accélérer les réformes structurelles au sein de cet établissement.</p>	<p>Selon le MC, la recommandation de la Cour est dépourvue d'objet pour 2017, à tout le moins pour ce qui relève de la compensation en gestion des difficultés de trésorerie de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). En effet, si la situation de l'INRAP a constitué, lors des exercices précédents, un aléa en gestion récurrent conduisant à des financements par dégel de la réserve de précaution, la perception du crédit d'impôt recherche par l'établissement a permis de mettre fin à cette pratique en 2017, et devrait constituer un facteur de stabilisation pour les exercices à venir. Comme l'indique par ailleurs la Cour, la sur-exécution observée en 2017 relève d'un objet différent, puisque les 16,5 M€ supplémentaires financés sur dégel visaient, en accord avec la</p>	<p>Mise en œuvre en cours</p>

		<p>direction du budget, à apurer la dette contractée auprès de l'Agence France Trésor.</p> <p>Toutefois, le ministère est pleinement conscient de la situation délicate de l'INRAP et de la nécessité de mener à bien un plan de réformes.</p> <p>Ainsi, les dirigeants de l'INRAP ont reçu des lettres de mission signées par les ministres et secrétaire d'État de tutelle pour le Président, et par les directeurs généraux de tutelle pour le Directeur général délégué. Ces lettres de mission soulignent notamment la nécessité de prendre des mesures en faveur du redressement économique et financier de l'établissement, par le resserrement du pilotage général grâce à des outils de gestion performants et par la conduite de réformes structurelles. Des mesures de maîtrise de l'ensemble des dépenses ont été adoptées en 2016 et sont progressivement mises en œuvre.</p> <p>Le compte financier pour 2017 témoigne des efforts de l'INRAP pour améliorer la rentabilité économique de ses opérations de fouilles, alors que l'aménagement public et privé reste peu dynamique et que la concurrence sur le marché des fouilles demeure très vive. L'INRAP s'appuie sur une politique tarifaire volontariste pour assurer un niveau de marge à la</p>	
--	--	--	--

		<p>hausse et augmenter les recettes tirées de cette activité. L'établissement a ainsi constaté une remontée du chiffre d'affaires de l'activité des fouilles de 6 % (+3 M€ par rapport à l'exécution 2016).</p> <p>D'autre part, le résultat de l'exercice 2017, hors effets CIR s'établit à -11,4 M€ soit une nette amélioration par rapport au résultat 2016 (+34,3 %, hors effets CIR et subventions de fin d'exercice), qui s'établissait à -17,3 M€ Les mesures visant à limiter le glissement vieillesse-technicité (GVT) sur les emplois permanents ainsi que le moindre recours aux contrats à durée déterminée témoignent des premiers efforts de l'établissement pour maîtriser sa masse salariale.</p> <p>Enfin, le budget initial pour 2018 consolide cette démarche par la poursuite des mesures de maîtrise des dépenses de personnel et de fonctionnement. Concernant les recettes, l'INRAP prévoit de renforcer sa capacité à maintenir un niveau soutenu de réponse aux consultations des aménageurs et à améliorer la rentabilité économique de ses opérations.</p> <p>Ces orientations démontrent que l'INRAP, pleinement soutenu par ses ministères de tutelle, s'engage dans la mise en œuvre du plan de redressement adopté en 2016 afin d'obtenir un retour à l'équilibre structurel dès 2019.</p>	
--	--	---	--

*6	Développer les outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale des opérateurs, permettant au secrétariat général du ministère de disposer d'un <i>reporting</i> régulier.	A l'instar des années précédentes, le ministère souscrit pleinement à la recommandation de la Cour. La mise en place d'un outil opérationnel de pilotage des effectifs consolidés du ministère (titre 2 et titre 3) reste cependant délicate à concevoir et à mettre en œuvre, et les efforts déployés depuis 2015 se poursuivent.	Non mise en œuvre
*7	Ajuster le plafond d'emplois opérateurs autorisé (T3) au plafond réellement exécuté.	Pas de réponse à la recommandation	Non mise en œuvre
8	Généraliser à l'ensemble des opérateurs entrant dans le champ de la mission <i>Culture</i> la passation d'un contrat de performance.	Le ministère souscrit pleinement à la recommandation de la Cour et a entrepris depuis plusieurs années de généraliser la signature de contrats d'objectifs de performance (COP) avec ses opérateurs. Pour autant, le nombre et la diversité des opérateurs rattachés à la mission « Culture » rend extrêmement complexe le déploiement d'une couverture exhaustive des opérateurs par des COP. Aussi le ministère s'est-il efforcé de hiérarchiser la contractualisation et de concentrer dans un premier temps cette démarche sur les opérateurs les plus significatifs en termes de soutenabilité budgétaire et de	Mise en œuvre en cours

		<p>contribution aux politiques publiques culturelles. En 2017, onze COP ont été signés pour les opérateurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">• l'Académie de France à Rome ;• la Cité de la Musique-Philharmonie de Paris ;• le Conservatoire national supérieur d'art dramatique ;• les Écoles nationales supérieures d'art de Bourges et de Dijon ;• l'École nationale supérieure des beaux-arts ;• l'Établissement public du château de Fontainebleau• l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées ;• le Théâtre national de la Colline ;• le Théâtre national de l'Odéon ;• Universcience ;• le Centre national d'art et de culture – Georges Pompidou. <p>Pour autant, compte tenu de la complexité de mise en œuvre de cette procédure et du nombre d'opérateurs, il apparaît difficile d'arriver à une couverture simultanée de tous les opérateurs par un</p>	
--	--	--	--

		<p>COP en vigueur dont la durée est, pour certains, trop réduite (trois ans pour l'OPPIC ou l'INRAP par exemple).</p> <p>En outre, un certain nombre d'opérateurs, du fait du renouvellement en cours de leur direction ou d'un chantier important qui doit venir modifier en profondeur leur activité, ne font pas encore à ce jour l'objet d'un chantier d'élaboration d'un contrat de performance.</p> <p>Enfin, certains opérateurs ne disposent pas de la taille critique et des effectifs qui rendraient pertinente l'élaboration d'un tel document.</p> <p>Ainsi, au 31 décembre 2017, sur les 72 opérateurs de la mission « Culture », 39 organismes, représentant 58 % du montant total de subventions pour charges de service public de la mission, disposaient d'un contrat en cours d'exécution. Dix-huit autres travaillaient à l'élaboration ou au renouvellement du document.</p>	
--	--	--	--

* *Recommandation figurant dans le référé sur les 50 recommandations non mises en œuvre*

Annexe n° 3 : Cartographie des BOP et UO

Cartographie des BOP et UO 2018 :

Programme 131

Aucun changement d'architecture des BOP et des UO du programme 131 n'est intervenu en 2018.

Programme 175

Aucun changement d'architecture des BOP et des UO du programme 175 n'est intervenu en 2018.

Programme 224

Sur le programme 224, les UO 0224-CSGC-C101 (UO DGPAT), 0224-CSGC-C201 (UO DGCA) et 0224-CSGC-C303 (UO DGMIC) du BOP CSGC ont été supprimées en 2018. Ces UO correspondaient aux crédits DGP, DGCA et DGMIC qui transitent désormais respectivement par les BOP dédiés 0224-CPAT, 0224-CGCA et 0224-CMIC du programme 224.

Une UO 0224-CSGC-PASS a été créée sur laquelle transitent les crédits du Pass Culture.

Cartographie des BOP et UO 2019 :

Programme 131

Aucun changement d'architecture des BOP et des UO du programme 131 n'est intervenu en 2019.

Programme 175

Sur le programme 175, le BOP CLFF et l'UO 0175-CLFF-C501 correspondante sont supprimés en 2019. Ils correspondaient aux crédits de la DGLFLF qui transitent désormais par l'UO dédiée 0224-CSGC-C501 du programme 224.

Programme 224

Sur le programme 224, l'UO 0224-CSGC-C501 a été réactivée suite aux transferts des crédits de l'UO 0175-CLFF-C501.

Annexe n° 4 : Les conditions de dialogue avec le CBCM dans le cadre du contrôle interne budgétaire en 2018

Les éléments qui suivent ont été intégralement communiqués par le ministère de la culture.

Le dialogue ministériel avec le CBCM sur le contrôle interne budgétaire s'est inscrit en 2018 dans le même cadre organisationnel qu'en 2017.

Le pilotage ministériel des dispositifs de contrôles internes budgétaires et comptables, coordonnés et réunis sous le terme de contrôle interne financier (CIF) depuis 2011, repose aujourd'hui sur l'organisation de la gouvernance financière mise en place en 2014⁵⁶ et structurée sur deux niveaux de pilotage, pour mémoire :

- *L'instance de pilotage stratégique* : le collège des responsables de programme (COPROG), animé par le secrétaire général, en sa qualité de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM), se prononce sur la stratégie ministérielle du CIF et tient lieu, pour le ministère, de comité de maîtrise des risques en matière budgétaire et comptable. À cet effet, une cartographie stratégique des risques ministériels et le plan d'action associé, actualisés chaque année, sont présentés afin de permettre à ce niveau de pilotage d'examiner et de valider, de manière effective, les orientations et priorités majeures du dispositif de CIF à mettre en œuvre au sein du ministère.
- *L'instance de pilotage opérationnel* : le comité des responsables financiers (COREFI), qui réunit les sous-directeurs et chefs de service en charge des affaires financières du ministère, permet quant à lui de renforcer le pilotage du CIF et la synthèse à un niveau plus opérationnel. À ce titre, il examine et valide, sur le fond, les documents de pilotage opérationnel du dispositif ministériel de CIF et leur actualisation (cartographie des

⁵⁶ En 2014, le ministère de la Culture a en effet fait évoluer sa comitologie financière ministérielle, suite à l'adoption du nouvel arrêté de contrôle du 26 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire ministériel et en cohérence avec les responsabilités financières définies dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Cette évolution des structures de gouvernance avait pour objectif de coordonner de manière plus efficace les niveaux stratégique et opérationnel de pilotage des processus financiers ministériels.

processus, cartographie des risques/plan d'action ministériel, bilan annuel).

Depuis 2017, le CBCM ne participe plus aux instances de gouvernance financière du ministère.

Néanmoins, comme en 2017, des réunions bilatérales entre le service du CBCM et le service des affaires financières et générales (SAFIG) du secrétariat général ont été préalablement organisées pour partager l'analyse des risques et échanger sur les priorités 2018/2019 et le plan de travail en matière de contrôle interne financier.

En sa qualité de membre de droit, le CBCM participe également au comité ministériel d'audit interne (CMAI), lieu d'échanges de haut niveau, dans le cadre duquel les travaux réalisés en matière de contrôle interne (financier et métier) sont restitués et conduisent à échanger à un niveau stratégique sur les sujets de contrôle interne.

Dans la continuité des exercices précédents, la collaboration opérationnelle avec le CBCM a été poursuivie en 2018, avec un partenariat qui tend notamment à se renforcer en matière de contrôle interne budgétaire (CIB).

Parmi les actions communes marquantes en 2018, qui témoignent du bon niveau de collaboration opérationnelle en la matière, peuvent être cités à titre d'exemples :

- la formalisation, par le biais d'une note du 30 mai 2018, des modalités pratiques d'exercice du visa (ou de l'avis préalable) par le contrôle budgétaire sur les projets d'actes d'engagement (hors titre 2) : de nouveaux formulaires partagés entre le département du contrôle budgétaire et le centre de services partagés de l'administration centrale ont à cet effet été mis en place ;
- les travaux de fond engagés en 2018 et actuellement en cours sur la cartographie des risques et le plan d'action ministériel : ce chantier, conduit en partenariat avec le CBCM, a pour objectifs d'améliorer le suivi des risques ministériels et des mesures de couverture associées et de favoriser notamment l'évaluation du dispositif ministériel de CIB .

Annexe n° 5 : Programmation et exécution des crédits en 2018

Le tableau ci-dessous présente, en AE puis en CP, les mouvements opérés en gestion, qui conduisent des crédits adoptés en LFI aux crédits consommés.

Tableau n° 25 : Programmation et exécution des crédits en 2018 (€)

<i>AE, en €</i>	P. 131	P. 175	P. 224 HT2	Total mission HT2
<i>LFI</i>	848 516 591	927 343 023	614 839 830	2 390 699 444
<i>LFR</i>	20 100 000		-97 894 531	-77 794 531
<i>Autres mnts de crédits</i>				-
Reports	5 076 424	62 885 064	1 894 114	69 885 601
Virements				
Transferts	13 031	-3 456 199	-334 925	-3 778 093
Décrets d'avance				-
Répartitions				-
Annulations				-
<i>FDC et attributions de crédits</i>	430 737	10 171 895	2 051 300	12 653 932
<i>Total des crédits ouverts</i>	874 136 782	996 943 783	520 555 788	2 391 636 353

<i>AE, en €</i>	P. 131	P. 175	P. 224 HT2	Total mission HT2
<i>Réserve en fin de gestion (e)⁵⁷</i>	-	-	-	-
Gel initial (a)	21 214 434	22 180 012	16 072 424	59 466 870
Surgels (b)			63 050 000	63 050 000
Dégels (c)	21 214 434	22 180 012	13 847	43 408 293
Annulation de crédits gelés (d)			79 108 577	79 108 577
<i>Crédits disponibles</i>	871 375 172	971 347 577	518 577 501	2 361 300 250
<i>Crédits consommés</i>	850 313 075	899 760 961	516 449 213	2 266 523 249

<i>CP, en €</i>	P. 131	P. 175	P. 224 HT2	Total mission HT2
<i>LFI</i>	778 894 399	897 444 490	549 357 926	2 225 696 815
<i>LFR</i>	20 100 000		-40 651 377	-20 551 377
<i>Autres mnts de crédits</i>			-	-
Reports	147 965	12 129 615	2 760 554	15 038 134
Virements			-	-
Transferts	13 031	-3 456 199	- 334 925	-3 778 093
Décrets d'avance			-	-

⁵⁷ (e) = (a) + (b) – (c) – (d)

<i>CP, en €</i>	P. 131	P. 175	P. 224 HT2	Total mission HT2
Répartitions			-	-
Annulations			-	-
<i>FDC et attributions de crédits</i>	430 737	7 412 670	2 551 300	10 394 707
<i>Total des crédits ouverts</i>	799 586 132	913 530 576	513 683 478	2 226 800 186
<i>Réserve en fin de gestion (e)⁵⁸</i>	-	-	-	-
Gel initial (a)	19 125 768	21 283 059	14 107 966	54 516 793
Surgels (b)				-
Dégels (c)	19 125 768	21 283 059	13 847	40 422 674
Annulation de crédits gelés (d)			14 094 119	14 094 119
<i>Crédits disponibles</i>	799 565 260	971 629 666	513 774 764	2 226 969 690
<i>Crédits consommés</i>	795 783 728	898 248 282	509 974 346	2 204 006 356

Source : Ministère de la culture – Retraitement Cour des comptes

Nota : les chiffres figurant dans ce tableau varient parfois légèrement par rapport à ceux issus des extractions Chorus, car le ministère de la culture a utilisé un outil de suivi interne à partir duquel il a répondu aux questions de la Cour.

⁵⁸ (e) = (a) + (b) – (c) – (d)

Quant à la différence entre les crédits ouverts et les crédits disponibles, elle s'explique, selon le MC, par les blocages REJB (retraits d'AE d'années antérieures) à hauteur de 16,1 M€ et de crédits ayant vocation à tomber en fin de gestion à hauteur de 13,9 M€ liés au dégel, en fin de gestion, de la totalité de la réserve de précaution du programme 175, dans un quantum dépassant, en AE, le besoin du programme. Dans ces circonstances, il a été privilégié, en accord avec la direction du budget, de recourir à un blocage de ces AE au niveau du programme, avant qu'elles ne tombent en fin d'année 2019.

Annexe n° 6 : Mouvements de crédits du titre 2

Gestion 2018	T2		Dont T2 hors CAS	Dont T2 CAS	Justification
	AE	CP	AE=CP	AE=CP	
LFI	711 388 328	711 388 328	498 135 060	213 253 268	
Total ouverture FDC + ADP			24 621		
Attributions de produits et fonds de concours	24 621	24 621	24 621		
Total mouvement en gestion	-1 223 458	-1 223 458	-961 341	-262 117	
Décret de transfert MTES - D2018-1086	-1 350 033	-1 350 033	-1 087 916	-262 117	Décret à destination du programme 217 "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables" au titre du remboursement des agents du ministère de l'environnement mis à disposition au MC dans les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine et dans les écoles d'architecture.
Apprentis DT 28/07 - D2018-663	126 575	126 575	126 575		Transfert en provenance du programme 148 "Fonction publique" relatif à la compensation des dépenses effectuées au titre de l'apprentissage par le titre 2 du programme 224
Total crédits ouverts	710 164 870	710 164 870	497 198 340	212 991 151	

Source : Ministère de la Culture

Annexe n° 7 : Exécution des mesures catégorielles 2018

L'enveloppe de crédits disponibles en 2018 pour le financement des mesures catégorielles s'élevait à 8,36 M€ Les principales mesures sont présentées ci-dessous :

Exécution des mesures catégorielles 2018

Intitulé de la mesure	Catégorie et corps concernés	Coût 2018	Total 2018
Mesures statutaires		765 000 €	765 000 €
Refonte de grilles et réformes de modalités d'avancement	AUE, IGAC, ISCP	175 000 €	175 000 €
Revalorisation des agents non titulaires et augmentation de l'enveloppe de parts variables	Agents non titulaires	590 000 €	590 000 €
Mesures indemnitaires		7 593 743 €	7 593 743 €
Revalorisation de l'indemnité de fonction de sujétion et d'expertise (IFSE)	Tous les corps de catégorie A, B et C ayant adhéré au RIFSEEP	3 152 131 €	3 152 131 €
Autres mesures indemnitaires	Tous les corps des filières recherche et documentations	1 057 035 €	1 057 035 €
Revalorisation du complément indemnitaire annuel (CIA)	Tous les corps de catégorie A, B et C éligibles au CIA	3 384 577 €	3 384 577 €
TOTAL DES MESURES CATEGORIELLES :		8 358 743 €	8 358 743 €

Source : Ministère de la Culture

**Annexe n° 8 : Dépenses d'intervention 2018
par catégories**

Catégorie	Dispositifs	Bénéficiaires	Montant exe 2018
Dépenses de guichet			
224 - Bourses et aides	Bourses sur critères sociaux, aide à la mobilité etc.	Essentiellement ménages (étudiants)	25,57
Total			25,57
Dépenses discrétionnaires			
131 - Institutions et lieux de création et de diffusion en matière de spectacle vivant	Soutien aux réseaux et labels + lieux non labellisés du spectacle vivant	Autres collectivités	272,74
175 - Restauration monuments historiques hors Etat	Restauration immeubles ou objets n'appartenant pas à l'Etat	Collectivités territoriales ou propriétaires privés	103,08
131 - Soutien aux artistes et équipes artistiques	Dispositifs de soutien à la création, aides à la structuration, aides aux projets	Autres collectivités	63,89
175 - Financement des opérations d'archéologie préventive	Subvention FNAP et compensations aux collectivités territoriales ayant reçu agrément pour exercer les opérations de diagnostic	FNAP, Collectivités territoriales	41,71

224 - Enseignement supérieur, insertion et formation professionnelle en matière de spectacle vivant	Soutien aux établissements d'enseignement supérieur non état, à l'insertion professionnelle et aux dispositifs d'aide à la formation	Autres collectivités	38,85
Autres dépenses			349,24
Total			869,50
Total des dépenses d'intervention			895,07

Source : Ministère de la Culture

Il convient de noter que seules les cinq principales dépenses apparaissent explicitement. Les dépenses de moindre importance sont regroupées sur la ligne « Autres dépenses ».

Annexe n° 9 : Ventilation des dépenses d'intervention entre les programmes 131, 175 et 224

Sur le **programme 131**, en 2018, les dépenses d'intervention sont en **très légère diminution** par rapport à 2017 (- 0,02 %). Cette évolution s'explique, d'une part, par des moyens nouveaux obtenus en faveur des labels et réseaux du spectacle vivant (+ 2,6 M€) ou des arts plastiques (+ 0,42 M€), en faveur des métiers du design et de la mode (+ 0,3 M€) ou pour la poursuite de la mise en œuvre des schémas d'orientation pour le développement des arts visuels (+ 0,2 M€) et, d'autre part, par des mesures de périmètre liées au transfert vers le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* des dépenses relatives aux ateliers de fabrique artistique (AFA) pour 1,65 M€ du fonds de professionnalisation et de solidarité (2,3 M€) et du GIP Café culture (0,1 M€). Par ailleurs, la politique de recentrage des aides aux projets entreprise par le ministère a permis d'effectuer une économie de 1,73 M€

Sur le **programme 175**, en 2018, les dépenses d'intervention sont en **augmentation à hauteur de 5 % en AE et enregistrent une légère diminution en CP** par rapport à 2017. Cette évolution s'explique notamment par une augmentation des crédits dévolus à l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'État (+ 0,6 M€ soit une augmentation de + 3 %), par la mise en œuvre des recommandations du rapport Dauge sur la revitalisation des centres urbains induisant une augmentation de + 1 M€ (soit + 13 %) ainsi que par la mise en place d'un fonds incitatif et partenarial réservé aux collectivités à faibles ressources (15 M€ en AE). La diminution en CP s'explique notamment par les échanciers des crédits dévolus aux centres d'études et de conservation.

Sur le **programme 224**, les dépenses d'intervention **progressent de + 8 % en 2018 par rapport à 2017**. Cette évolution s'explique par une forte progression des moyens consacrés à l'éducation artistique et culturelle (+ 46 M€) et à l'accès à la culture (+ 10,2 M€), ainsi qu'à l'action internationale du ministère (+ 1,3 M€). Des moyens nouveaux permettront également de financer les habilitations des établissements d'enseignement supérieur culture et de mettre en œuvre des classes préparatoires dans les écoles d'art. Les crédits dédiés aux bourses pour les étudiants de l'enseignement supérieur culture sont en diminution, pour mettre en cohérence les montants budgétés avec les montants versés aux élèves, cette baisse n'aura pas d'incidence sur les montants des bourses versés aux élèves. Enfin, afin de tenir compte d'une montée en puissance du dispositif plus lente que prévu, les moyens alloués au FONPEPS ont connu une diminution de - 30 M€

**Annexe n° 10 : Entrées et sorties d'opérateurs du champ
de la mission *Culture* depuis 2015 et dévolution de
compétences ayant donné lieu à des charges
supplémentaires**

Sur le programme 131, l'établissement public de la Cité de la Musique – Philharmonie de Paris a été créé par fusion de l'EP de la Cité de la Musique (qui relevait déjà de la catégorie des opérateurs de l'État) et de l'association de préfiguration de la Philharmonie de Paris. Cette fusion est intervenue le 1^{er} octobre 2015, avec l'entrée en vigueur du décret n°2015-1178 du 24 septembre 2015 relatif à l'établissement public de la Cité de la musique - Philharmonie de Paris. Le plafond d'emplois du nouvel établissement a été inscrit en LFI 2015 en titre 3 (relèvement du plafond de la Cité de la Musique).

Sur le programme 175, les musées Jean-Jacques Henner et Gustave Moreau ont fusionné début 2017 : le décret statutaire de l'établissement fusionné a été publié le 5 février 2017 et est applicable depuis le 1^{er} mars 2017. Par ailleurs, l'établissement public du palais de la porte Dorée (MNHI) a été transféré en PLF 2017 du programme 224 au programme 175.

Sur le programme 224, seul le transfert du MNHI évoqué ci-dessus est à relever.

Une évolution de champ de compétences a donné lieu à des charges supplémentaires en 2015, avec la mise en place pour une durée de trois ans, dans le cadre de la loi n° 2015-1786 de finances rectificatives pour 2015 du 29 décembre 2015, d'un « fonds d'intervention pour la sécurité et le risque économique lié à des événements imprévisibles des structures du spectacle vivant », géré par le Centre national de la chanson, des variétés et du Jazz (CNV).

Créé à la suite des attentats de novembre 2015, ce fonds est destiné à apporter un soutien économique aux structures privées du spectacle vivant, notamment les plus fragiles, lorsque des événements imprévisibles remettent en cause la poursuite de leur activité.

Annexe n° 11 : Bilan détaillé et commenté de plusieurs grandes opérations d'investissement

Les éléments ci-dessous sont communiqués par le ministère :

Schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais

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

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

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

➤ *Plan de financement et suivi*

Le coût total des travaux, validé en réunion interministérielle le 12 janvier 2016, s'élève à 466 M€ Les modalités de financement sont les suivantes :

- 128 M€ de financement sur crédits budgétaires ;
- 150 M€ d'emprunt bancaire, contracté par la Rmn-GP ;
- 160 M€ financés par dotation de l'État au titre du PIA 3 ;
- 25 M€ de mécénat ;
- 3 M€ de mécénat et partenariat pour Universcience, au titre de la muséographie et des dépenses annexes du Palais de la découverte.

À cette enveloppe s'ajoute un montant de 22 M€ (HT), financé intégralement par le ministère de l'Intérieur, pour la rénovation du commissariat de police du VIII^{ème} arrondissement, situé dans les murs du Grand Palais.

Un suivi financier *ad hoc* est assuré par l'établissement et ses tutelles dans le cadre d'un comité d'audit et des investissements (CAI), créé par une résolution du conseil d'administration du 19 avril 2016. Le CAI est composé de deux membres du conseil d'administration choisis parmi les personnalités extérieures, du contrôleur économique et financier ainsi que du directeur général des patrimoines, du secrétaire général du ministère de la Culture et du directeur du budget (ou leurs représentants). La présidence du comité est confiée à une personnalité extérieure, Monsieur Christian Giacomotto. En 2018, le CAI a été convoqué les 7 mars, 7 juin et 27 novembre et a eu l'occasion de débattre notamment sur les stipulations du contrat d'emprunt, ainsi que sur les négociations avec la Ville de Paris relatives à l'aménagement des abords du Grand Palais et à l'installation d'une structure éphémère sur le Champ de Mars pendant la période de fermeture du Grand Palais.

Le ministère de la Culture assure un suivi étroit de ce projet de très grande ampleur. Il siège aux comités stratégique et de pilotage, qui se sont respectivement tenus le 14 juin et le 25 septembre 2018. De plus, un comité stratégique dans un format élargi s'est réuni le 23 novembre 2018 : la finalisation de la phase d'avant-projet définitif devait faire l'objet d'une troisième et dernière présentation en commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI), en vue d'une validation des études et du lancement de la phase travaux. La concomitance des calendriers du comité stratégique et de la CMPI a ainsi induit la constitution d'une instance *ad hoc*, sous la co-présidence du secrétaire général du ministère et du directeur général des patrimoines.

➤ **Analyse socio-économique et soutenabilité du SDRA**

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

Le scénario de rénovation aujourd'hui privilégié repose sur un plan d'affaires destiné à refonder le modèle économique du Grand Palais en développant l'activité de location et de concession actuellement limitée par

la configuration et l'état du bâtiment. Les dernières hypothèses retenues, soit une hausse des recettes commerciales de 45% en 2025 par rapport à 2016 dans un contexte d'accroissement de 30% des surfaces disponibles à la location, ont été jugées réalistes et prudentes par la mission IGAC-IGF. Cette dernière a ainsi confirmé qu'un scénario de restauration et mise aux normes *a minima* reste à écarter : le coût élevé (332 M€) pèserait intégralement sur les finances de l'Etat, sans que le projet ne soit porteur d'une vision dynamique pour l'avenir du Grand Palais.

➤ ***Etat d'avancement des travaux***

Les travaux sur les toitures du Palais d'Antin (Palais de la Découverte) ont été conduits en avance de phase pour pallier des urgences sanitaires. Ils ont ainsi débuté en août 2016 et ont porté sur la verrière de la rotonde et sur les décors en stuc. La maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) par convention de mandat le 28 janvier 2015. Les opérations de rénovation se sont bien déroulées, s'achevant à la date prévue, en septembre 2017.

Il a été décidé d'engager la suite de l'opération de rénovation des toitures du Palais d'Antin. Un avenant à la convention OPPIC a été signé en septembre 2017 à cette fin et les travaux de l'aile Sud ont été engagés. Les installations de chantier propres à la réfection des toitures de l'aile Nord sont en place.

Pour la phase de rénovation incluant la grande Nef, les balcons, les galeries et le salon d'honneur du Grand Palais, l'avant-projet sommaire (APS) transmis par les maîtres d'œuvre a été validé le 15 décembre 2017. L'avant-projet définitif a été validé le 23 novembre 2018. Les travaux de couverture vont être anticipés sur l'ensemble du Grand Palais (bâtiment intermédiaire Nord et Galeries Nord), de manière à ce que les travaux de clos et couvert soient les plus avancés possibles lorsque le chantier de rénovation du Grand Palais débutera fin 2020/début 2021. A cet effet, un projet d'avenant à la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage entre l'OPPIC et la Rmn-GP a été adopté lors des conseils d'administration de fin d'année 2018 des deux établissements.

Enfin, la rénovation du commissariat du VIII^{ème} arrondissement a été intégrée au SDRA en avril 2017 sur décision du cabinet du Premier ministre. La maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'OPPIC par avenant à la convention de mandat études du 10 juin 2016.

Les grandes étapes en cours ou à venir sont :

- 2019 : validation des études de projet et consultation des entreprises ;
- 2020 : travaux préparatoires ;
- Décembre 2020 – décembre 2022 : fermeture complète du site et travaux ;
- Avril 2023 – juin 2024 : réception de la Nef, des balcons et des galeries sur Nef puis achèvement des travaux en vue de la livraison totale du bâtiment ;
- Juin 2024 : réouverture totale dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques.

Schéma directeur du CNAC-GP

Les équipements techniques du Centre Pompidou n'ont fait l'objet d'aucune modernisation depuis son ouverture en 1977 et présentent aujourd'hui des dégradations liées à leur usage prolongé, qui rendent une rénovation technique incontournable. Le coût du projet est évalué à ce stade à 171,6 M€ TTC TDC selon le scénario privilégié par le CNAC-GP (travaux sur 5 ans en site ouvert au public). A la demande de la direction du budget, l'établissement doit cependant étudier et chiffrer le scénario de fermeture totale de centre (travaux sur 3 ans).

Une phase 0, jugée prioritaire, a d'ores et déjà démarré avec les travaux de remise en état de la succession d'escaliers mécaniques, dénommée « Chenille ». L'installation et la mise en place du chantier se sont déroulées à l'automne 2018. La réception des travaux est prévue pour la fin de l'année 2019.

Les dernières actualisations permettent d'estimer l'enveloppe financière dédiée à la rénovation de la Chenille à 19 M€. Cette enveloppe inclut la rénovation des escaliers mécaniques en façade du Centre Pompidou en tant que telle, ainsi que des travaux sur les coursives de la Bibliothèque publique d'information dont le financement est porté par le programme 334.

En parallèle, une convention de mandat relative aux études de conception du schéma directeur (2018-2019), pour un montant de 12,7 M€, a été signée avec l'OPPIC en février 2017.

Un dossier d'évaluation socio-économique est en cours de rédaction par le CNAC-GP à la demande du SGPI.

Le projet de création de la Cité du théâtre sur le site des Ateliers Berthier

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

La Cité du théâtre abritera :

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

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

➤ Plan de financement

Le coût d'objectif de l'opération est estimé à 86 M€HT TDC pour l'opération Cité du Théâtre et 59 M€HT TDC pour l'opération connexe sur le site Bastille (cf. infra).

En 2017 et 2018, 4,5 M€ ont été versés au titre des études, et 14,19 M€ en AE et 3,79 M€ en CP, inscrits au PLF 2018 sont reportés sur l'exercice 2019. 8,5 M€ sont inscrits au PLF 2019. Le plan de financement de la Cité du Théâtre est en cours d'arbitrage. L'État pourrait mobiliser des économies grâce à l'abandon de plusieurs locations et la vente de l'immeuble du CNSAD (hors théâtre à l'italienne) et du théâtre du Vieux Colombier.

La cession du bâtiment du CNSAD (rue du Conservatoire dans le IX^{ème} arrondissement) avant 2023 est estimée entre 5 et 15 M€ dont 50% abonderont au financement de la Cité du Théâtre. Les recettes concernant la vente du théâtre du Vieux Colombier ne sont pas estimées actuellement.

➤ **Etat d'avancement du projet**

La procédure de dialogue compétitif est terminée sur le site Berthier, le choix entre 3 projets devrait intervenir prochainement.

Ce projet a fait l'objet d'une évaluation socio-économique présentée en CMPI le 2 octobre 2018.

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

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

Le projet Bastille comportera ainsi deux volets :

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

➤ **Plan de financement**

Pour un coût total de 59 M€ :

- 3,5 M€ ont été versés à l'opérateur entre 2017 et 2018 ;

- 21,5 M€ de crédits supplémentaires en AE et en CP ont été obtenus en fin de gestion 2018, notamment grâce à l'ouverture de crédits en LFR 2018 sur le programme Création ;
- 1 M€ sont budgétisés en 2019 ;
- les modalités de couverture du solde de financement sont actuellement à l'étude dans le cadre de la préparation du PLF 2020 et du triennal 2021-2022.

➤ ***Etat d'avancement du projet***

Un lauréat issu de la procédure dialogue compétitif a été désigné en novembre 2018. Et la consultation des entreprises est programmée en 2019.

Ce projet a fait l'objet d'une évaluation socio-économique présentée en CMPI le 2 octobre 2018.

Réserves du CNAP

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

Le CNAP dispose actuellement d'un parc immobilier de 16 000 m² réparti en 4 sites entre la Défense et Saint Ouen l'Aumône. Il exprime un besoin de 25 600 m² avec un accroissement de ses collections annuel de 350 à 500 m². En 2017, le ministère a acquis un bâtiment à Pantin de plus de 25 577 m² pour 13 M€ nets de charges, bénéficiant d'une structure porteuse en béton et de volumes adéquats. Cette acquisition a été financée par des crédits du P131 ainsi que par un prélèvement sur trésorerie de 5,7 M€. L'objectif est d'y regrouper la totalité du CNAP (réserves et administration) en un unique site.

L'OPPIC assure la maîtrise d'ouvrage déléguée. Les études préalables de 2017 prévoient une surface utile totale de 21 822 m² qui permettront de garantir un accroissement possible de celles-ci pour onze années. Le site doit aussi permettre l'accueil d'une partie des réserves du Mobilier National.

➤ ***Plan de financement***

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

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

➤ ***Etat d'avancement du projet***

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

- études de maîtrise d'œuvre et pré-programmation en 2018 ;
- notification des marchés d'entreprises et lancement des travaux en 2019 ;
- poursuite des travaux jusqu'en 2022

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

Phase 2 du schéma directeur de Fontainebleau

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

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

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

Approuvé à l'été 2014 et programmé sur treize ans (2015-2028), il se décompose en plusieurs phases.

La phase 1 concerne la période 2015-2020 pour un coût estimé à 41 M€ (incluant les opérations anticipées). L'année 2019 devra être considérée comme une année de transition, permettant d'une part la poursuite de la phase 1 et la préparation des opérations majeures de la phase 2.

La phase 2 (2020-2025) est évaluée à 57 M€. Elle est en partie structurée autour de la création d'un double parcours de visite dont l'ouverture est souhaitée pour 2021, année commémorative de la mort de Napoléon I^{er}. Elle concerne par ailleurs l'achèvement des travaux de sécurité, la poursuite de la restauration du clos et couvert, l'amélioration du traitement climatique, les travaux sur les parcs et jardins, l'accueil et les services pour les visiteurs. Pour préparer les opérations les plus complexes de la phase 2 du schéma directeur, une convention d'études préalables a été signée en juin 2018 entre l'établissement et l'OPPIC.

Une phase 3, dont les contours doivent encore être précisés, doit se dérouler de 2025 à 2028, portant ainsi le montant global de l'opération à 115 M€.

Afin de garantir la soutenabilité financière du projet tout au long du déroulement du schéma directeur, un comité de pilotage se réunit à intervalles réguliers. Une présentation en CMPI d'une version actualisée du schéma directeur, et en particulier de sa phase 2, est programmée à l'automne 2019.

Schéma directeur immobilier de Versailles

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

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

L'EPV a confié à l'OPPIC le suivi d'une partie des opérations de la première phase, qui s'est achevée en 2016 avec l'ouverture au public de l'accueil des visiteurs individuels dans le pavillon Dufour et la Vieille Aile. Le montant total de cette première phase est de 158,9 M€. L'État a

contribué à hauteur de 122 M€ via des crédits du programme Patrimoines, soit 77 % du montant total des travaux. L'EPV a apporté 36,9 M€ de ressources propres, soit 23 %.

Officiellement lancée fin 2011, la deuxième phase du schéma directeur compte plusieurs opérations, pour un budget prévisionnel arrêté à 192 M€ dont 141 M€ de crédits budgétaires versés par le programme Patrimoines, le reste étant financé par des ressources propres apportées par l'EPV. Les opérations de mise en sécurité et de mise en sûreté, de rénovation technique des réseaux, ainsi que le traitement climatique du corps central sud, dont la livraison a été réalisée en septembre 2018, et du corps central nord concernent le château en tant que tel. L'ancien château d'eau voit la mise en œuvre d'une opération de la restauration du clos et du couvert du monument, pour une livraison prévue à l'automne 2019. Enfin, la phase 2 comporte plusieurs opérations de restauration des grands décors, réalisées sous maîtrise d'ouvrage de l'établissement, dont la livraison est échelonnée entre 2018 et 2020.

Réhabilitation du Quadrilatère Richelieu de la BnF

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

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

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

➤ Plan de financement

Le coût total actualisé du projet est estimé à **240,89 M€TDC TTC**, dont 125,14 M€ en phase 1 et 115,75 M€ en phase 2 (hors coût de déménagement et de premier équipement).

Son financement est réparti de la façon suivante :

- 42,66 M€ en phase 1 ont été financés par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation au titre de la tutelle qu'il exerce sur l'Ecole nationale des Chartes et de celle qu'il partage avec le MC sur l'Institut national d'histoire de l'art.
- 198,235 M€ de participation du ministère de la Culture au total, dont **163,25 M€ sur le programme 334**, **34,17 M€ sur le programme 175** et **800 k€** par mécénat.

Source : Ministère de la culture

Annexe n° 12 : Conditions de financement de l'INRAP et réformes structurelles en cours

Conditions de financement en 2018 :

Pour 2018, l'Inrap a bénéficié de 79,7 M€ de subvention de fonctionnement en notification initiale nette de gel de la part du ministère de la Culture, ventilée comme suit :

- 72 M€ en remplacement de l'affectation du produit de la redevance d'archéologie préventive (RAP), budgétisée en 2016. Cette subvention est destinée au financement de l'ensemble des activités non concurrentielles de l'établissement et, en priorité, de la réalisation des diagnostics. Elle intègre 2,5 M€ au titre du financement des missions non concurrentielles nouvelles confiées à l'INRAP (conservation du mobilier archéologique de l'État et réalisation de diagnostics sous-marins).
- 7,2 M€ au titre de la compensation des charges de service public qui incombent à l'établissement dans le secteur concurrentiel ;
- 0,5 M€ de subvention de fonctionnement à des fins de recherche.

La dotation en fonds propres est de 1,47 M€

L'établissement a bénéficié, en gestion, d'un complément de 44,6 k€ au titre des contrats d'apprentissage au même titre que les autres opérateurs du ministère.

Comme en 2017, aucune subvention exceptionnelle n'a été versée en 2018.

Il convient de noter que l'Inrap bénéficie également d'un transfert annuel (29,5 M€ en 2018) au titre du financement du Fonds national d'archéologie préventive, dont il assure la gestion pour le compte de l'État.

Réformes structurelles en cours

En 2018, l'établissement s'est attaché à concrétiser les engagements pris auprès de l'Autorité de la concurrence dans le cadre de sa décision n°17-D-09 du 1^{er} juin 2017. Une nouvelle comptabilité analytique, adoptée par le conseil d'administration le 29 mars 2018, a été mise en place afin de retracer l'affectation des charges non directement imputables sur le fondement du principe des coûts incrémentaux et sécurise leur ventilation entre les activités concurrentielles et non concurrentielles. En parallèle, les actions de formation en droit de la concurrence entreprises à destination des agents de l'Inrap se sont poursuivies.

De plus, l'Inrap a poursuivi la réflexion engagée sur le maillage territorial de ses implantations, résultant des contraintes imposées par le code du Patrimoine, en lien avec l'organisation territoriale des services de l'État et en fonction des opportunités de mutualisation avec d'autres services. Ainsi, l'établissement a poursuivi la convergence de son organisation territoriale avec celle des nouvelles régions. L'ancienne région Alsace a ainsi été rattachée au démembrement territorial de l'Inrap nommé Grand Est Nord, qui coïncide désormais à la région Grand Est de l'administration déconcentrée de l'État. De même, l'ancienne région Midi-Pyrénées rejoindra en 2019 l'ancien Languedoc-Roussillon et la région PACA dans l'actuelle inter-région de l'Inrap dénommée Méditerranée. En parallèle de ces remembrements, l'établissement procède à des regroupements ou à des relocalisations qui aboutissent à l'abandon de baux relatifs à des bâtiments vétustes ou inadaptés. Ce mouvement intervient en coordination avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE), les représentants locaux de la politique immobilière de l'État ainsi que les ministères de tutelle.

Enfin, l'établissement fait face à des enjeux en matière de gestion des ressources humaines. Le développement des outils nécessaires à la mise en œuvre d'un dispositif formalisé de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) s'est poursuivi. Après l'élaboration d'un référentiel des métiers de l'Institut et la généralisation de la tenue d'un entretien annuel pour l'ensemble des agents en 2017, l'Inrap s'inscrit désormais dans une logique de plan de formation triennal et s'attache à identifier des parcours de carrière internes. Dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance conclu pour la période 2019-2022, l'anticipation de la trajectoire des emplois et des compétences de l'Inrap est identifiée comme l'un des enjeux du prochain quadriennal. L'établissement a ainsi prévu de renforcer sa capacité à se doter d'une stratégie d'emploi à moyen et long termes.

Source : Ministère de la culture

Annexe n° 13 : Suppressions et créations d'indicateurs de performance et modifications de leurs méthodes de calcul

Programme 175 Patrimoines

Pour le programme 175, le dispositif de mesure de la performance se compose de trois objectifs et huit indicateurs, décomposés ensuite en quinze sous-indicateurs. Les indicateurs se répartissent de la manière suivante sur les axes de performance : trois indicateurs d'impact (point de vue du citoyen), quatre indicateurs d'efficience (point de vue du contribuable) et un indicateur de résultat (point de vue de l'utilisateur).

L'exercice 2018 a poursuivi l'objectif de simplification et d'amélioration de la qualité du volet performance du PAP du programme 175, déjà engagé lors des précédents exercices. Dans cette perspective, la méthode de calcul a été revue pour l'indicateur 3.2 et le sous-indicateur 3.2.1 « Taux de ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales ».

Le calcul des indicateurs ne soulève pas de difficulté particulière.

Programme 131 Création

Pour le programme 131, le dispositif de mesure de la performance se compose de quatre objectifs et sept indicateurs, décomposés ensuite en quinze sous-indicateurs. Les indicateurs se répartissent de la manière suivante sur les axes de performance : cinq indicateurs d'impact (point de vue du citoyen) et deux indicateurs d'efficience (point de vue du contribuable).

L'exercice 2018 a poursuivi l'objectif de simplification et d'amélioration de la qualité du volet performance du PAP du programme 131, déjà engagé lors des précédents exercices. Dans cette perspective, les sous-indicateurs 1.1.2 « Taux d'entrée des équipes artistiques dans les dispositifs de conventionnement et d'aide à projet » et 2.1.1 « Recette billetterie par place vendue » ont été jugés moins pertinents et supprimés au PAP 2018.

Un sous-indicateur 3.1.5 « Spectacle vivant : part des jeunes (hors temps scolaire) dans la fréquentation payante des opérateurs » a été créé.

Les méthodes de calcul de l'indicateur 2.1 « Équilibre financier des opérateurs » ont été modifiées pour les sous-indicateurs qui le composent en raison du passage progressif des opérateurs de la création artistique à la comptabilité dite en mode GBCP. Aussi, les deux sous-indicateurs qui le composent se concentrent désormais sur la « Part des fonctions supports au budget » (2.1.1) et sur le « Taux de ressources propres des opérateurs du

spectacle vivant » (2.1.2). Le sous-indicateur dédié au « Taux de couverture des charges des structures subventionnées » (2.1.3) a, lui, été supprimé. Néanmoins, le mode de calcul du sous indicateur 2.2.1 « Spectacle vivant : part de la masse salariale artistique dans la masse salariale totale » qui compose ce même objectif a été revu en accord avec la direction du budget, afin de rendre compte de ce taux de couverture dans un indicateur unique.

Le calcul des indicateurs ne soulève pas de difficulté particulière.

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

Pour le programme 224, le dispositif de mesure de la performance se compose de trois objectifs et dix indicateurs, décomposés ensuite en dix-sept sous-indicateurs. Les indicateurs se répartissent de la manière suivante sur les axes de performance : deux indicateurs d'impact (point de vue du citoyen), cinq indicateurs d'efficience (point de vue du contribuable) et trois indicateurs de résultats (points de vue de l'utilisateur).

Le calcul des indicateurs ne soulève pas de difficulté particulière.