



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« CULTURE »

Examen par la commission des finances le mardi 21 novembre 2023

Rapporteurs spéciaux :

MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « CULTURE »	
I. LA POURSUITE DE LA TRAJECTOIRE HAUSSIÈRE DES CRÉDITS DE LA MISSION	12
II. UN TRÈS FORT DYNAMISME DE LA DÉPENSE FISCALE QUI TÉMOIGNE DE LA SORTIE DE CRISE	16
DEUXIÈME PARTIE	
ANALYSE PAR PROGRAMME	
I. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » : NORMALISATION OU FRAGILISATION ?.....	19
A. UNE STABILISATION DES MOYENS EN FAVEUR DE LA CRÉATION ARTISTIQUE	20
1. Les moyens accordés à la création artistique continuent de dépasser le milliard d'euros	20
2. La politique de labellisation, instrument du financement de la création artistique.....	21
B. AVEC LA FIN DES CRÉDITS EXCEPTIONNELS, QUELLE NORMALISATION POUR LES OPÉRATEURS DU SPECTACLE VIVANT ?.....	23
1. Un secteur ayant fortement bénéficié des crédits exceptionnels.....	23
2. Un enjeu face à l'inflation : limiter la réduction de la marge artistique des opérateurs	25
C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'EMPLOI CULTUREL DANS L'ATTENTE DES EFFETS DU PLAFONNEMENT DES AIDES	33
1. L'action 06 couvre le financement de plusieurs dispositifs	33
2. La poursuite de l'augmentation du FONPEPS dans l'attente des effets de sa réforme	35
II. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES », PREMIER BÉNÉFICIAIRE DE LA CROISSANCE DE LA MISSION	36
A. UN ÉCLATEMENT DOMMAGEABLE DES FINANCEMENTS PUBLICS DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE	37
B. D'IMPORTANTES EFFORTS BUDGÉTAIRES EN 2024	41
1. Un retour du public plus rapide qu'anticipé.....	43
2. Des moyens en partie dédiés à la compensation des effets de l'inflation pour les opérateurs	44
3. Un accent mis sur la protection et la valorisation des patrimoines religieux dans les territoires	46
4. Le lancement d'un nouveau cycle de grands projets.....	48

III. LE PROGRAMME 361 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE » : UNE PROGRESSION DES CREDITS MOINS CENTRÉE SUR LE PASS CULTURE.....	51
A. UNE PROGRESSION BIENVENUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CULTURE DANS UN CONTEXTE DE TENSION POUR LES ÉTABLISSEMENTS.....	53
1. <i>La poursuite de la compensation des effets de l'inflation pour les écoles nationales.....</i>	<i>53</i>
2. <i>Un soutien plus que nécessaire aux écoles nationales supérieures d'architecture.....</i>	<i>56</i>
B. L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE AU DÉFI DU PASS CULTURE	58
1. <i>Le Pass Culture, un succès qui doit maintenant être prolongé par le déploiement du volet collectif.....</i>	<i>58</i>
2. <i>Au-delà du Pass Culture, quels moyens pour l'éducation artistique et culturelle ?</i>	<i>63</i>
IV. LE PROGRAMME 224 « SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE » : UN RENFORCEMENT DES MOYENS ACCORDÉS AU FONCTIONNEMENT ET AUX PERSONNELS DU MINISTÈRE.....	64
A. UNE PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE DU FAIT DES REVALORISATIONS GÉNÉRALES ACCORDÉES À LA FONCTION PUBLIQUE	65
B. UN RENFORCEMENT DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACTION CULTURELLE INTERNATIONALE	66
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	69
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	71

L'ESSENTIEL

Le montant global des crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances s'élève à 4,182 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,899 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une progression des crédits de 11,88 % en AE (+ 444 millions d'euros) et 4,90 % en CP (+ 182 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2023 et prolongent la forte hausse déjà enregistrée pour cet exercice.

I. UNE SORTIE DE LA CRISE SANITAIRE CONTREBALANCÉE PAR LE CONTEXTE INFLATIONNISTE : NORMALISATION OU FRAGILISATION ?

A. LA REPRISE SATISFAISANTE DE LA FRÉQUENTATION DES ÉTABLISSEMENTS CULTURELS

Pour les **musées et les monuments nationaux**, les craintes s'agissant de la lenteur de la reprise à l'issue de la crise sanitaire n'ont pas lieu d'être : la moyenne de fréquentation se situe à seulement - 4 % par rapport à 2019, ce qui permet d'envisager une fréquentation totale pour l'année 2023 autour de 34,16 millions de visiteurs. Les prévisions du ministère tablaient initialement sur la proportion nettement moins favorable de 15 % de visiteurs en moins en 2023 par rapport à 2019.

Les constats sont similaires s'agissant du **spectacle vivant**. L'exercice 2022 avait déjà amorcé une réelle reprise, que confirme l'année 2023. En moyenne, la fréquentation des spectacles vivants a cru de 2,5 % entre les premiers semestres 2022 et 2023.

Évolution de la fréquentation dans le secteur du spectacle vivant

(en millions d'euros et en %)

	1 ^{er} semestre 2022	1 ^{er} semestre 2023	Évolution (%)
Opérateurs	1 125 525	1 078 522	- 4,2
Centres dramatiques nationaux (CDN)	507 352	522 198	+ 2,9
Scènes de musiques actuelles (SMAC)	605 861	619 274	+ 2,2
Scènes nationales	1 164 316	1 268 715	+ 9,0
Total	3 403 054	3 488 709	+ 2,5

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

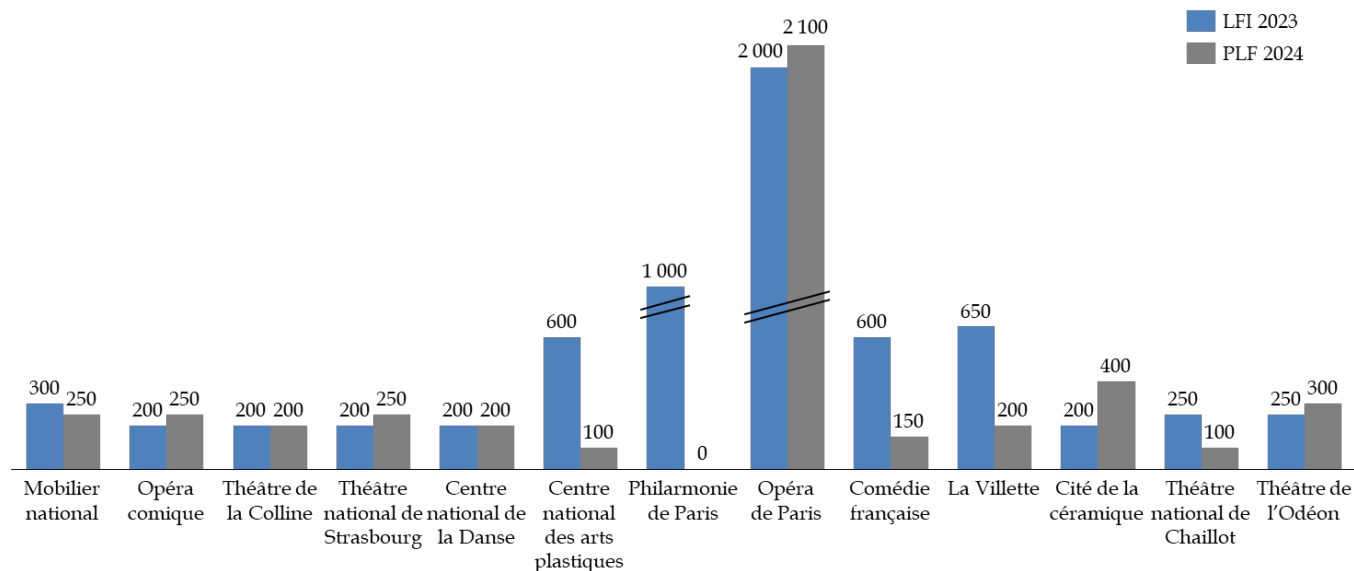
Le retour du public entraîne en miroir une hausse des ressources propres pour les établissements. À titre d'exemple, pour l'Opéra de Paris, qui est l'opérateur dont la part des ressources propres dans le budget total est la plus élevée, celles-ci ont augmenté de 8 % entre 2022 et 2023.

B. UNE COMPENSATION BIENVENUE DES EFFETS DE L'INFLATION POUR LES ÉTABLISSEMENTS

Si la situation s'améliore donc incontestablement pour les établissements culturels, **l'horizon ne semble pas pour autant totalement dégagé en raison de l'impact de l'inflation** sur les coûts de fonctionnement et de construction. Ainsi, une part importante de la progression des crédits de la mission relève de mesures destinées à tenir compte de l'inflation et de la hausse des coûts, qu'il s'agisse de majorations de dotation de fonctionnement ou de dotation d'investissement. 41 millions d'euros sont prévus sur le programme 175 « Patrimoines » et 5 millions sur le programme 131 « Création ».

Compensations de la hausse des coûts de l'énergie et de la construction versées aux opérateurs du programme 131 en 2023 et 2024

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le principal enjeu est d'éviter que les établissements ne soient confrontés à un effet ciseaux, du fait, d'une part, de la croissance de leurs dépenses de personnels liée aux revalorisations salariales, et d'autre part des surcoûts toujours croissants. Il importe donc d'être **attentif à limiter le plus possible la réduction des marges artistiques des établissements.**

II. UN BUDGET POUR 2024 ORIENTÉ VERS LA PRÉSERVATION DU PATRIMOINE

Le programme 175 « Patrimoines » voit ses crédits augmenter de **364,5 millions d'euros en AE (+32,8 %)** et **90,6 millions d'euros en CP (+ 8,2 %)** par rapport à 2023. S'agissant de la très forte hausse des AE enregistrée pour 2024, elle relève de **deux grands projets en particulier : 225 millions d'euros pour accompagner le projet emblématique de rénovation du Centre national d'art et de culture - Georges-Pompidou et 54,7 millions d'euros destinés au projet d'extension du site des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.**

13,1 millions d'euros en AE et 21,7 millions d'euros en CP sont fléchés vers la **protection du patrimoine dans les territoires, notamment pour la restauration de la cathédrale de Nantes, les travaux de l'ancienne abbaye de Clairvaux dans l'Aube et le projet de restauration du château de Gaillon dans l'Eure.** Des accents particuliers sont mis en PLF 2024 en faveur de la protection du patrimoine religieux par une souscription au profit de la

fondation du Patrimoine, mais ces efforts passent principalement par un accroissement de la dépense fiscale.

Financement des grands travaux sur le programme 175 en 2024

(en millions d'euros)

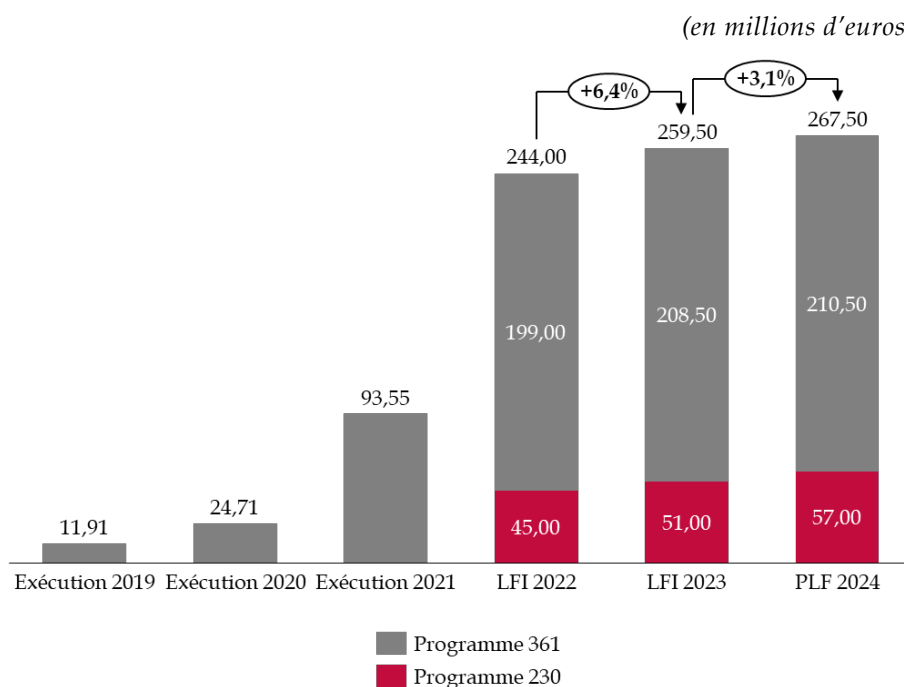
	AE 2024	CP 2024	Coût total (P. 175)	Date d'achèvement prévue
Musée mémorial du terrorisme	13	2,5	15,2	2026
Abbaye de Clairvaux	20	12	60	2028
Archives nationales (bâtiment de Pierrefitte)	54,7	2,3	67,2	2028
Grand Palais	8,8	8,8	107,8	2024
Archives nationales (schéma directeur)	0	4,2	31,5	2025
Centre Pompidou	12	12	261	2029
Château de Fontainebleau	1,2	8,7	61,4	2026
Cathédrale de Nantes	7,5	7,6	24,9	2025
Musée Guimet	3	3	9	2025
Total	120,2	61,1	638	-

Source : commission des finances

III. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ACCORDÉS À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE DANS LE CONTEXTE DE DÉPLOIEMENT DU PASS CULTURE

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de **210,5 millions d'euros de crédits** pour le financement du Pass culture, soit une majoration des crédits de 2 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2023. **La mission « Culture » ne finance cependant que le volet « individuel » du Pass Culture, le volet « collectif », en milieu scolaire, étant abondé par la mission « Enseignement scolaire ».**

Évolution des crédits affectés au financement du Pass culture depuis 2019



Source : commission des finances

Les rapporteurs spéciaux renvoient à l'analyse développée dans leur très récent rapport sur le sujet¹. **Si le Pass Culture remplit de mieux en mieux ses missions, il demeure des angles morts pour des populations spécifiques.** Quant au volet collectif, il s'agit désormais d'assurer une **meilleure appropriation du corps enseignant** et de parvenir à monter en qualité dans le déploiement en milieu scolaire

IV. UN ACCENT SPÉCIFIQUE EN DIRECTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CULTURE

L'enseignement supérieur Culture (ESC) compte 99 établissements répartis sur l'ensemble du territoire qui accueillent plus de 37 000 étudiants. Il devrait bénéficier en 2024 de 26 millions d'euros en AE et 23 millions en CP de mesures nouvelles. Ces crédits constituent notamment un soutien plus que nécessaire aux écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA). La contribution du ministère en faveur des ENSA devrait atteindre 228,34 millions d'euros en AE et 218,59 millions d'euros en CP.

¹ *Le Pass culture face au défi de la diversification des pratiques culturelles, rapport d'information n° 866 (2022-2023), déposé le 11 juillet 2023.*

Ces efforts doivent être soulignés, mais ils ne peuvent être considérés comme solde de tout compte ni comme l'unique solution à apporter aux ENSA, alors que l'année 2023 a été marquée par plusieurs mouvements sociaux, faisant remonter le malaise des personnels et des étudiants sur la gouvernance et les moyens de ces écoles.

V. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN HAUSSE DU FAIT DES MESURES GÉNÉRALES POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Le programme 224 regroupe l'ensemble des dépenses de personnel des agents directement rémunérés par le ministère de la Culture. Celles-ci s'élèvent **733,8 millions d'euros** en incluant la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », en hausse de 4,9% par rapport à 2023. Une partie importante de cette hausse découle de **mesures générales, et notamment les hausses successives du point d'indice en 2022 et 2023** et les mesures dites du « rendez-vous salarial » de 2023, qui représentent un montant global de 6,2 millions d'euros hors CAS.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, les rapporteurs spéciaux avaient reçu 98 % des réponses du ministère de la culture et de la communication à leur questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « CULTURE »

La « mission Culture » du budget général ne recense pas tous les moyens budgétaires mis en œuvre en faveur de la culture. Les crédits dédiés au soutien aux industries culturelles sont, en effet, présentés au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles » également pilotée par le ministère de la culture.

La mission « Culture » regroupe pour sa part les crédits dédiés à l'action du ministère de la culture en faveur de la création artistique, du patrimoine, de la démocratisation et de la transmission des savoirs ainsi que ceux affectés au financement de ses fonctions supports.

La mission est composée de quatre programmes :

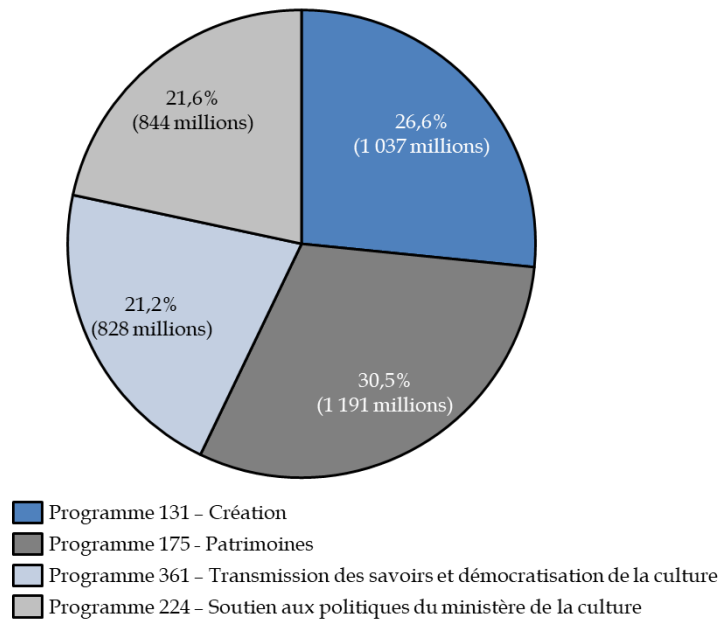
- **le programme 131 « Création »**, orienté vers le soutien de la diversité et du renouvellement de l'offre artistique ;

- **le programme 175 « Patrimoines »** appelé à financer la politique de préservation et d'enrichissement du patrimoine culturel français ;

- **le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisations de la culture »**, qui agrège les crédits dédiés aux politiques transversales du ministère (éducation artistique et culturelle, enseignement supérieur de la culture, recherche culturelle et diffusion de la culture scientifique) ainsi qu'à la politique pour la langue française et le plurilinguisme ;

- **le programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture »**, orienté vers le financement de l'action culturelle internationale mais surtout des fonctions supports du ministère. Il couvre ainsi essentiellement les dépenses de personnel.

Répartition des crédits de paiement de la mission « Culture » par programme prévue en 2024



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

I. LA POURSUITE DE LA TRAJECTOIRE HAUSSIÈRE DES CRÉDITS DE LA MISSION

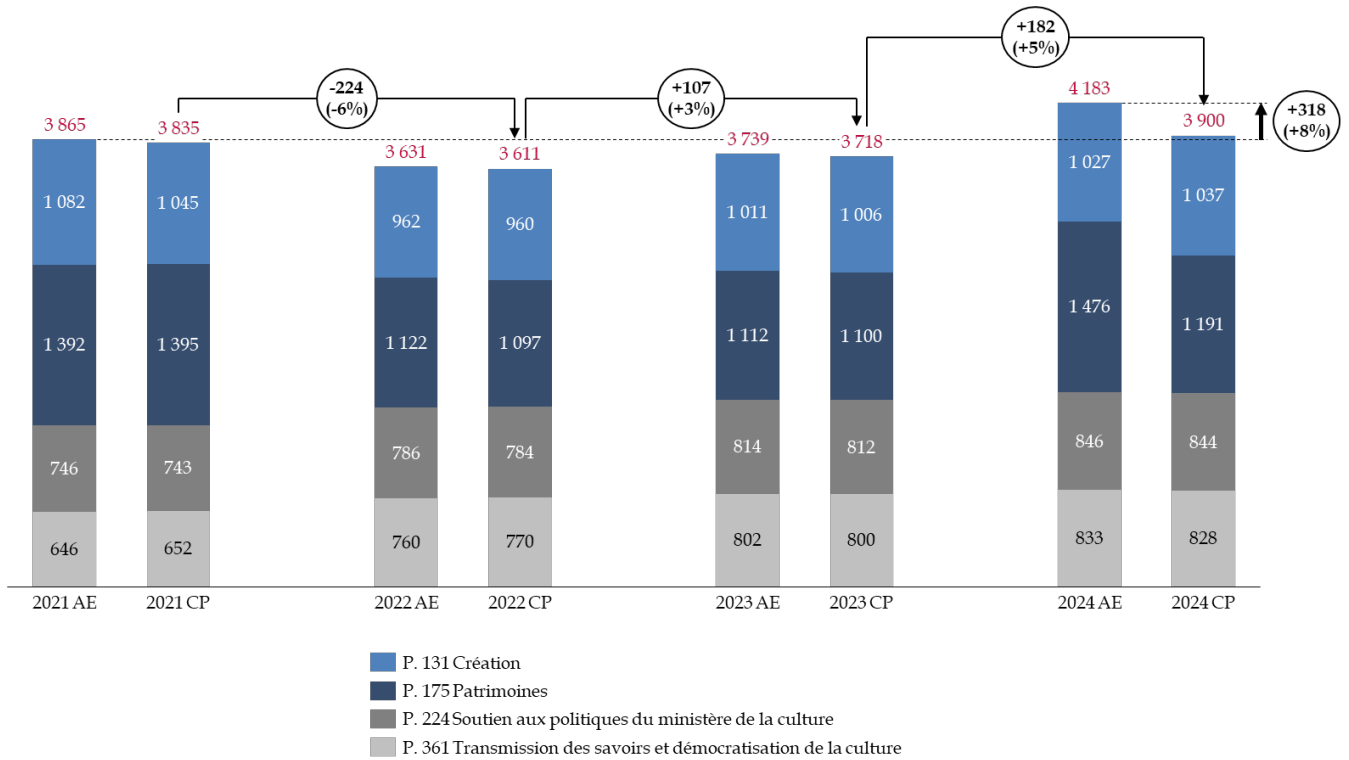
Le montant global des crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élève à **4,182 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **3,899 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Ces chiffres traduisent une **progression des crédits de 11,88 % en AE (+ 444 millions d'euros) et 4,90 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2023 (+ 182 millions d'euros). Ils prolongent la **forte hausse déjà enregistrée en 2023** de 7,04 % en AE (+ 245,7 millions d'euros) et 7,36 % en CP (+ 253,2 millions d'euros).

Toutefois, corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de finances 2024 (2,5 %), la progression des crédits en volume atteint **9,15 % en AE et 2,34 % en CP**.

Évolution des crédits de la mission « Culture » par programme

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

La progression du budget 2024 de la mission « Culture » découle d'une part de la **poursuite des grands chantiers de valorisation du patrimoine** et d'autre part d'une **politique de soutien des acteurs culturels dans un contexte d'augmentation des coûts** de l'énergie et de la construction lié à l'inflation constatée en 2023 et attendue en 2024.

**Évolution des crédits de paiement de la mission « Culture »
à périmètre courant**

(en euros)

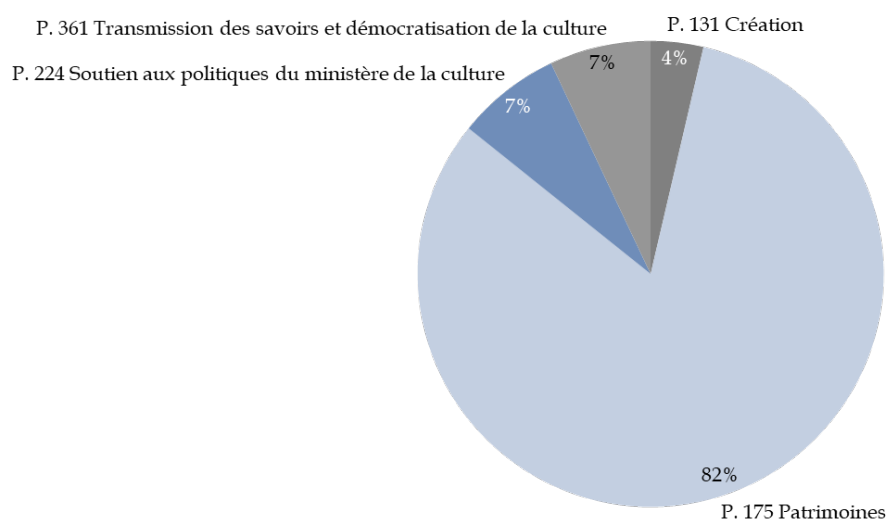
	LFI 2023	PLF 2024	Évolution
Programme 131 - Création	1 006 161 609	1 036 973 016	+ 3,06 %
Action 01 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	801 992 508	814 358 641	+ 1,54 %
Action 02 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels	141 449 941	150 895 215	+ 6,68 %
Action 03 : Soutien à l'emploi et structurations des professions	62 719 160	71 719 160	+ 14,35 %
Programme 175 - Patrimoines	1 099 016 198	1 190 610 999	+ 8,24 %
Action 01 : Monuments historiques et patrimoine monumental	466 630 740	507 665 178	+ 8,79 %
Action 02 : Architecture et espaces protégés	36 719 370	37 831 746	+ 3,03 %
Action 03 : Patrimoine des musées de France	394 369 498	431 144 683	+ 9,33 %
Action 04 : Patrimoine archivistique et célébrations nationales	34 710 136	36 467 007	+ 5,06 %
Action 08 : Acquisition et enrichissement des collections publiques	9 775 311	9 775 311	-
Action 09 : Patrimoine archéologique	157 811 143	167 727 074	+ 6,28 %
Programme 361 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	799 581 718	828 080 514	+ 3,56 %
Action 01 : Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	293 979 899	315 681 933	+ 7,38 %
Action 02 : Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	385 247 753	389 247 753	+ 1,04 %
Action 03 : Langues française et langue de France	4 224 338	4 224 338	-
Action 04 : Recherche culturelle et culture scientifique et technique	116 129 728	118 926 490	+ 2,41 %

Programme 224 - Soutien aux politiques du ministère de la culture	812 130 708	844 255 365	+ 3,96 %
Action 06 : Action culturelle internationale	8 074 895	9 974 895	+ 23,53 %
Action 07 : Fonctions de soutien du ministère	804 055 813	834 280 470	+ 3,76 %
Total	3 717 890 233	3 899 919 894	+ 4,90 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

L'accent est particulièrement mis cette année sur la protection et la valorisation du patrimoine. **Le programme 175 bénéficie ainsi de plus de 80 % de la hausse des autorisations d'engagement de la mission.**

Répartition par programme de la hausse des AE prévue en 2024



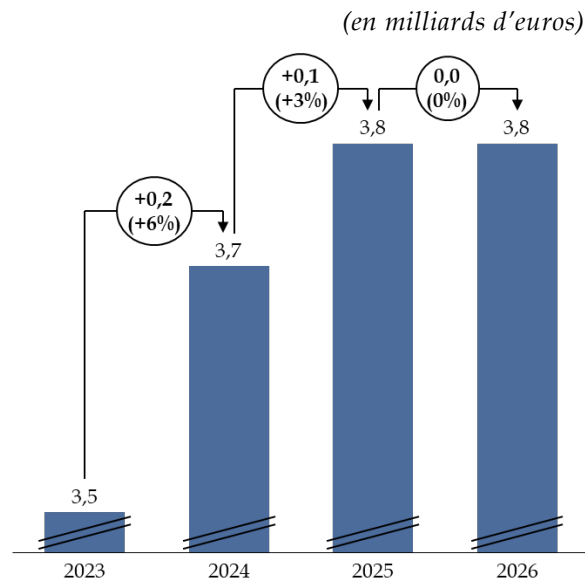
Source : commission des finances

Depuis 2018, les crédits de paiement dédiés au ministère ont progressé de 27,4 %, soit une majoration de près de 805 millions d'euros. S'il convient de se féliciter du soutien aux acteurs de la culture, le niveau de dotation en hausse continue depuis plusieurs années pour faire face à une succession de crises pose question.

Un tel financement dans la durée pourrait créer une **accoutumance** de la part d'une partie des filières culturelles couvertes par la mission, alors même que, pour certains opérateurs, **la forte inflation constatée en 2023 menace de compromettre le retour à l'équilibre attendu après la crise sanitaire.**

La trajectoire retenue dans le projet de loi de programmation des finances publiques anticipe une **poursuite de la hausse en 2025, avant une stabilisation des crédits à un niveau élevé de 3,9 milliards d'euros.**

Évolution prévisionnelle des crédits de paiement de la mission Culture de 2023 à 2026



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

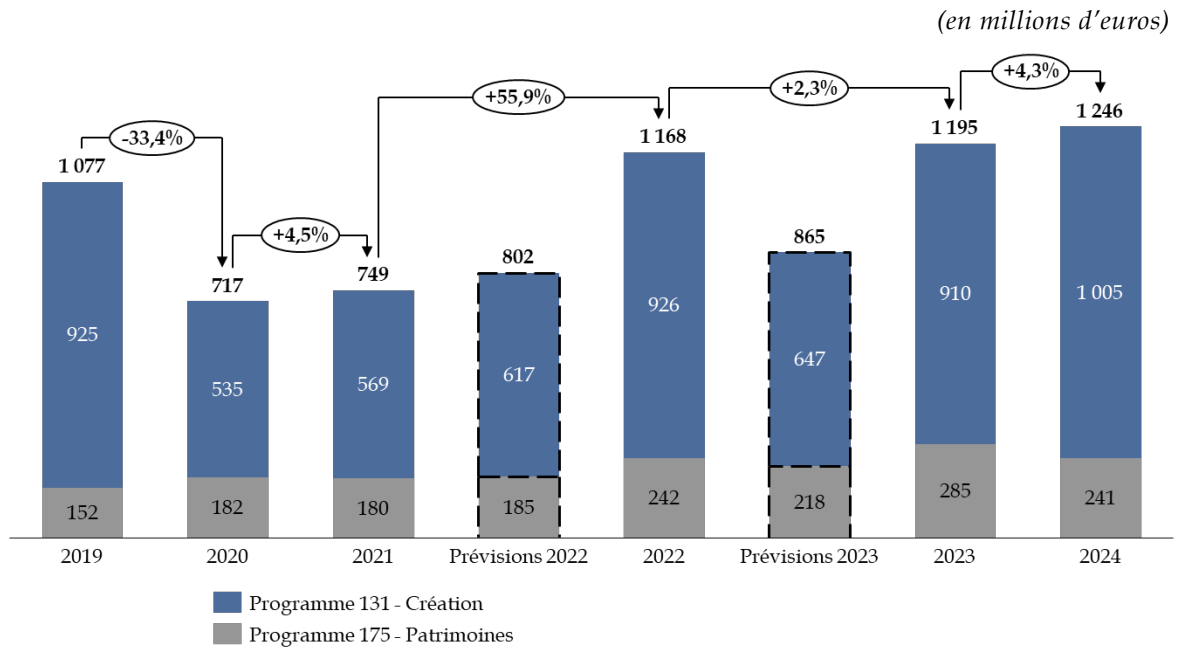
II. UN TRÈS FORT DYNAMISME DE LA DÉPENSE FISCALE QUI TÉMOIGNE DE LA SORTIE DE CRISE

Les crédits budgétaires de la mission « Culture » sont, par ailleurs, complétés par différentes dépenses fiscales : crédit d'impôts, taux réduit de TVA, abattement sur le bénéfice imposable, aménagement de l'imposition et exonération.

Si, l'année précédente, les rapporteurs spéciaux avaient exprimé des inquiétudes sur le niveau de la dépense fiscale anticipée pour 2022 et 2023 très faible par rapport à celui d'avant crise sanitaire, **la reprise du secteur est allée de pair avec une très forte reprise de la dynamique des crédits d'impôts rattachés à la mission.**

Alors qu'il était prévu en 2022 que la dépense fiscale pour 2023 soit de près d'un quart inférieure à celle constatée en 2019, il n'en sera finalement rien. À l'inverse, on constate une très forte croissance de la dépense fiscale, dont le **montant total pour 2023 devrait s'élever à 1,2 milliard d'euros.**

Évolution prévisionnelle du montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture » depuis 2019



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les entrées à des événements culturels représentent à eux seuls 470 millions d'euros en 2022. Les crédits d'impôts gérés par le CNC s'élèvent quant à eux à 388 millions d'euros en 2022 et devraient atteindre 417 millions d'euros en 2024.

DEUXIÈME PARTIE ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » : NORMALISATION OU FRAGILISATION ?

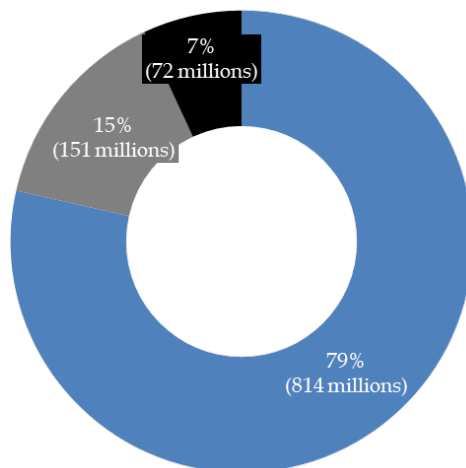
Le programme 131 « Création » se décline en trois actions :

- l'action 01 dédiée au spectacle vivant, financée dans le projet de loi de finances pour 2024 à hauteur de 810,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 814,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ;

- l'action 02, appelée à financer les arts visuels, serait dotée en 2024 de 145,4 millions d'euros en AE et 150,9 millions d'euros en CP ;

- l'action 06, « soutien à l'emploi et la structuration des professions », verrait ses crédits atteindre 71,7 millions d'euros (AE = CP) en 2024.

Répartition des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2024 au sein du programme 131 « Création »



- Action 01 "Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant"
- Action 02 "Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels"
- Action 06 "Soutien à l'emploi et structuration des professions"

Source : commission des finances du Sénat

A. UNE STABILISATION DES MOYENS EN FAVEUR DE LA CRÉATION ARTISTIQUE

1. Les moyens accordés à la création artistique continuent de dépasser le milliard d'euros

Les crédits prévus en loi de finances initiale pour le programme 131 ont dépassé le milliard d'euros en 2023. Ils continuent leur progression en 2024 pour atteindre 1,051 milliard d'euros en AE et 1,060 milliard d'euros en CP. Cela correspond à une hausse d'1,6 % en AE et 3 % en CP.

Hors mesure de transfert, la progression des crédits de paiement atteint 3,98 % en AE et + 5,45 % en CP par rapport à 2023. Les crédits dédiés aux mesures nouvelles sont notamment répartis entre appui aux labels (18,8 millions d'euros), 9 millions d'euros pour le plan « Mieux produire, mieux diffuser » et 12 millions d'euros versés aux opérateurs du programme. 8 millions d'euros sont prévus pour des travaux dans les hangars de la Manufacture de Sèvres, compensés par l'abandon de la Cité du théâtre et des travaux sur les façades du Conservatoire national de la danse.

Cette progression poursuit donc la dynamique de croissance de la mission, à un rythme inférieur à 2023, année où la dotation du programme 131 a été majorée de 9,7 % en AE (+ 89,2 millions d'euros) et 10 % en CP (+ 90,4 millions d'euros).

Évolution des crédits de paiement du programme 131

(en millions d'euros et en %)

	LFI 2023	PLF 2024	Variation en valeur	Variation en %	Variation corrigée de l'inflation
Action 01 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant »	801,9	814,4	+ 12,5	+ 1,6 %	- 0,9 %
Action 02 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels »	141,4	150,9	+ 9,5	+ 6,7 %	+ 4,1 %
Action 06 « Soutien à l'emploi et structuration des professions »	62,7	71,7	+ 9,0	+ 14,4 %	+ 11,6 %
Total	1006,0	1037,0	+ 31,0	+ 3,1 %	+ 0,6 %

Source : commission des finances

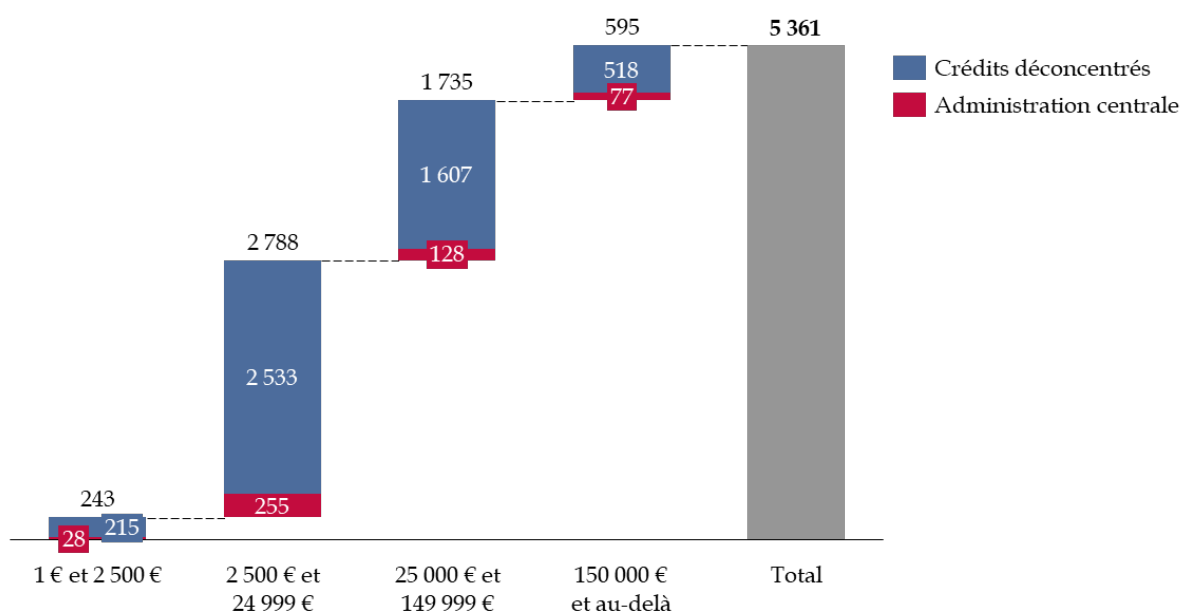
Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, les crédits sont en légère hausse en CP (0,6 %), mais diminuent en AE (- 0,8 %).

2. La politique de labellisation, instrument du financement de la création artistique

Il est possible de s'interroger, dans le même temps, sur l'absence de prise en compte des observations récentes de la Cour des comptes quant à la répartition des crédits. Dans un rapport publié en mai 2022, la Cour relevait en effet que l'État finançait un secteur qui lui échappait en partie, via une politique trop centrée sur l'offre et dont les résultats en matière de démocratisation et de diffusion se font attendre¹.

Au total, en 2022, 960,28 millions d'euros de subventions ont été versées à plus de 5 300 structures. La quasi-totalité de ces crédits est administrée par les services déconcentrés.

Nombre de bénéficiaires par tranche de financements versés



Source : commission des finances

Celle-ci semble, par ailleurs, brouillée tant par la multiplication des objectifs assignés (16 sous actions pour les actions 01 et 02) et des labels que, dans certains cas, par le caractère résiduel pour ne pas dire marginal qu'elle peut revêtir dans les territoires, où elle se résume à un financement complémentaire des politiques territoriales.

¹ Cour des comptes, *Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant, Rapport public thématique, mai 2022.*

L'octroi de 18,8 millions d'euros de mesures nouvelles en faveur des structures labellisées prévues en 2024 peut susciter, à cet égard, quelques interrogations, d'autant plus qu'ils s'ajoutent aux 16,5 millions d'euros octroyés l'année précédente. Sur cette somme, 5 millions d'euros de mesures nouvelles seraient dédiées aux investissements en région, notamment pour les projets liés au remplacement des petits équipements énergivores ou à l'amélioration du bâti. Le reste est dédié à l'accompagnement en fonctionnement des labels.

L'objectif affiché consiste à permettre la préservation de marges artistiques, via une consolidation des budgets. L'intention est louable. **Elle ne présume pas pour autant d'une réflexion sur la pertinence de l'action de l'État en faveur de la création dans les territoires et pourrait s'apparenter à un renouvellement automatique des aides habituellement versées, à l'image d'une dépense de guichet.**

Les rapporteurs spéciaux peinent ainsi à déceler une véritable stratégie, alors que les inégalités entre territoires sont parfois criantes : 36 départements sont ainsi dépourvus d'une scène nationale.

Un changement de paradigme apparaîtrait dans ces conditions opportun, via une rationalisation des objectifs et une réorientation des financements.

**Un objectif de rationalisation de la diffusion qui doit être souligné : le plan
« mieux produire, mieux diffuser »**

Plusieurs constats ont conduit le ministère de la Culture à mettre en place un plan de refondation intitulé « Mieux produire, mieux diffuser », visant à une rationalisation et surtout une diffusion plus importante des productions en augmentant les collaborations et les mutualisations.

Le système pâtit en effet d'un excès de productions, qui sont globalement insuffisamment diffusées. Les collectivités territoriales, de leur côté, ont des difficultés à maintenir leurs financements, voire pour certaines les ont réduits.

9 millions d'euros sont prévus en PLF 2024 pour la diffusion de ce plan, dont l'objectif est qu'ils aient un effet levier sur la contribution des collectivités (espérée par le ministère à 10 millions d'euros) et des établissements eux-mêmes (10 millions d'euros également). Les DRAC ont d'ores et déjà des mandats pour négocier avec les collectivités territoriales sur ce point.

Les rapporteurs spéciaux partagent l'objectif de ne pas inciter à tout prix à la production de nouvelles œuvres ; sur ce plan, l'idée générale du plan « mieux produire, mieux diffuser » ne peut donc être que soutenue. Néanmoins, il est étonnant qu'il soit nécessaire, pour optimiser la diffusion des créations, d'en passer par l'attribution de moyens supplémentaires.

Source : commission des finances

B. AVEC LA FIN DES CRÉDITS EXCEPTIONNELS, QUELLE NORMALISATION POUR LES OPÉRATEURS DU SPECTACLE VIVANT ?

1. Un secteur ayant fortement bénéficié des crédits exceptionnels

Les établissements relevant du périmètre de la mission « Culture » ont largement bénéficié d'aides destinées à compenser les conséquences de la crise sanitaire.

L'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » prévoyait, en 2021 et 2022, deux enveloppes appelées à compléter le programme 131, à hauteur de 259 millions d'euros (AE=CP). À la fin août 2023, 243 millions d'euros en AE et 232 millions d'euros en CP devraient avoir été exécutés, ce qui signifie que l'intégralité des montants devra être consommée en 2024.

Fonds prévus pour la création par le plan de relance

(en millions d'euros)

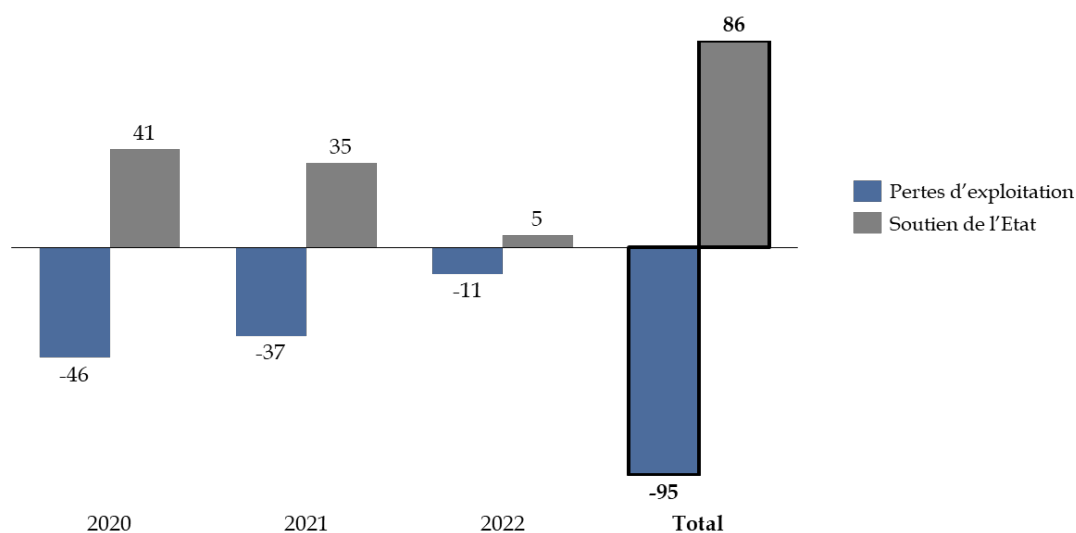
	LFI 2021		LFI 2022	
	AE	CP	AE	CP
Renouveau et conquête de notre modèle de création et de diffusion artistique	216	144,9		71,1
<i>Soutien aux opérateurs nationaux</i>	126	81,9		44,1
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (musique)</i>	30	23		7
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (théâtre, arts de la rue, danse, cirque)</i>	30	20		10
<i>Fonds de transition écologique pour les institutions de la création en région sur deux ans</i>	20	10		10
<i>Soutien au théâtre privé</i>	10	10		
Effort spécifique pour soutenir l'emploi artistique, redynamiser la jeune création et la modernisation des réseaux d'enseignement supérieur de la culture	43	33		10
<i>Programme de commande publique dans les domaines de la littérature, des arts visuels et du spectacle vivant</i>	30	20		10
<i>Soutien aux artistes fragilisés par la crise et non pris en charge par les dispositifs transversaux</i>	13	13		
Total	259	177,9		81,1

Source : commission des finances du Sénat

Ces enveloppes ont permis à la plupart des établissements de faire face à la période de crise sanitaire en limitant les pertes, malgré une baisse drastique de leurs ressources propres. À titre d'exemple, s'agissant de l'Opéra de Paris, les financements des plans d'urgence et de relance ont permis de compenser la quasi-totalité des pertes subies par l'établissement au cours des trois dernières années (86 millions d'euros d'aides sur 95 millions d'euros de pertes).

Pertes de l'Opéra de Paris et soutien de l'État sur la période 2020-2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après l'Opéra de Paris

Au-delà des dispositifs liés à la crise sanitaire, le secteur de la création bénéficie **d'importants montants d'investissements pour le secteur des industries culturelles et créatives, dont 350 millions d'euros pour la Grande fabrique de l'image** », qui finance la création de studios de cinéma, ou le plan « culture immersive et métavers », doté de 150 millions d'euros.

Les opérateurs du programme 131 devraient essentiellement bénéficier de l'appel à projets « expérience augmentée du spectacle vivant », dont les crédits s'élèvent à 10 millions d'euros. Les crédits accordés au titre de France 2030 ont cependant vocation à rester des crédits d'amorçage, dont il est espéré un effet levier, les opérateurs devant prendre le relais au bout de deux ans. Les rapporteurs spéciaux partagent **l'inquiétude, exprimée par le ministère de la Culture lors des auditions, d'une forme de dépendance à ces crédits** : les crédits « relance » n'ont pas pour objectif d'être ensuite pérennisés par des crédits budgétaires classiques. **L'enjeu pour les opérateurs est donc de viabiliser leur modèle économique.**

Afin de clarifier la répartition et l'exécution des crédits accordés aux opérateurs au cours des plans d'investissements d'avenir, puis du plan de relance et de France 2030, les rapporteurs spéciaux ont demandé à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, qui devrait être rendue début 2024 et dont les conclusions devraient être éclairantes.

2. Un enjeu face à l'inflation : limiter la réduction de la marge artistique des opérateurs

La fin du plan de relance ne signifie pas pour autant celle des inquiétudes pour l'ensemble du secteur, confronté à un effet de ciseaux entre reprise progressive mais lente de l'activité et progression du coût des dépenses contraintes, notamment énergétiques.

a) Une évolution positive : la normalisation de la fréquentation tourne la page de la période de crise sanitaire

L'exercice 2022 avait déjà amorcé une réelle reprise, avec un taux moyen de fréquentation des établissements concernés de 83 %. 2023 confirme cette dynamique globale de hausse du public, la situation achevant de se normaliser. En moyenne, la fréquentation des spectacles vivants a cru de 2,5 % entre les premiers semestres 2022 et 2023. Cette relance reste toutefois inégale selon les opérateurs et selon la programmation.

Évolution de la fréquentation

(en millions d'euros et en %)

	1 ^{er} semestre 2022	1 ^{er} semestre 2023	Évolution (%)
Opérateurs	1 125 525	1 078 522	- 4,2
Centres dramatiques nationaux (CDN)	507 352	522 198	+ 2,9
Scènes de musiques actuelles (SMAC)	605 861	619 274	+ 2,2
Scènes nationales	1 164 316	1 268 715	+ 9,0
Total	3 403 054	3 488 709	+ 2,5

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Concernant les opérateurs, la fréquentation est relativement stable par rapport à celle de l'an passé. La diminution de la fréquentation observable dans le tableau ci-dessous découle de la fermeture de la grande salle du Théâtre national de Chaillot pour travaux (salle Vilar).

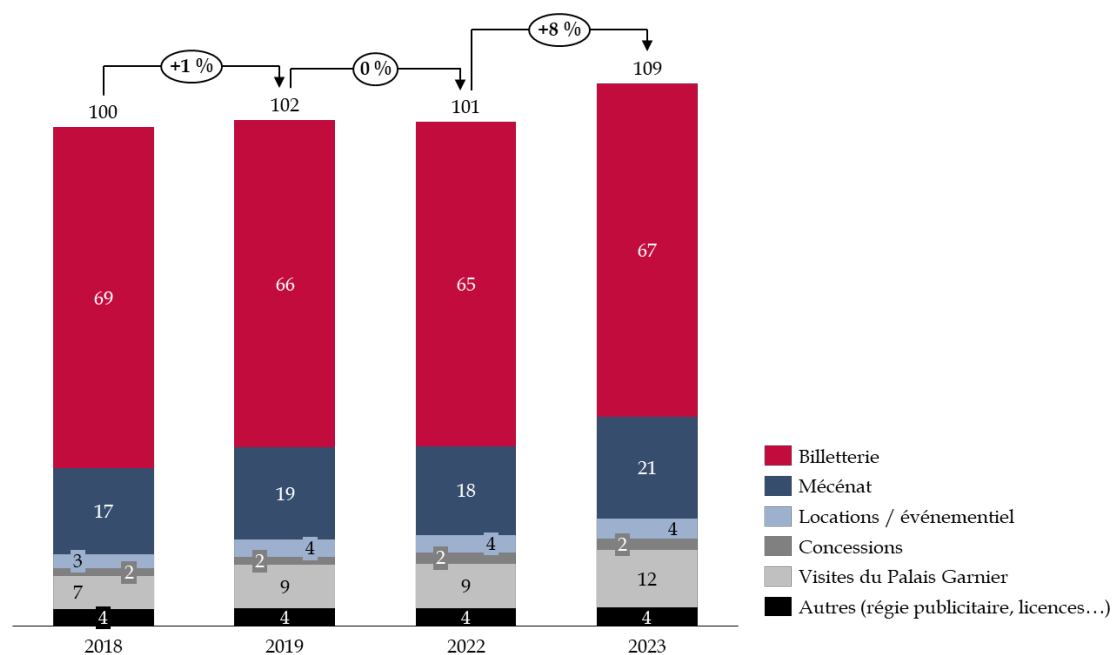
Les représentants de différents opéras auditionnés par les rapporteurs spéciaux confirment tous le retour à un niveau de fréquentation similaire à celui antérieur à la crise sanitaire. Ainsi, l'Opéra de Paris fait état d'un taux de fréquentation physique de 91 % (soit 72 500 spectateurs de

plus que l'année précédente), contre 82 % lors de la saison 2021-2022 et 92 % pour la saison 2018-2019. Fait notable et encourageant, la proportion du public étranger à l'Opéra de Paris était supérieur lors de la saison 2022-2023 à celle de 2021-2022. La reprise semble concerner tous les genres : selon l'Opéra de Lyon, la fréquentation s'est élevée en 2022-2023 à 91 % pour le lyrique, 86 % pour le ballet et 95 % pour les concerts.

Le retour du public entraîne en miroir une hausse des ressources propres pour les établissements. À titre d'exemple, pour l'Opéra de Paris, qui est l'opérateur dont la part des ressources propres dans le budget total est la plus élevée, celles-ci ont augmenté de 8 % entre 2022 et 2023, notamment grâce à une croissance très rapide des visites du Palais Garnier.

Évolution des ressources propres de l'Opéra de Paris depuis 2018

(en millions d'euros)



S'agissant plus spécifiquement des festivals, la hausse s'élève à 13 % par rapport à 2022. La hausse profite aux festivals dont la jauge est supérieure à 30 000 festivaliers (+ 19 %), contre 13 % pour les festivals de jauge inférieure (entre 6 000 et 30 000 entrées). Les plus petits festivals, quant à eux, enregistrent plutôt des évolutions négatives.

La musique est la première bénéficiaire de cette progression (+ 23 %), devant le spectacle vivant (+ 10 %). **Pour le secteur du spectacle musical, l'année 2022 peut être qualifiée d'exceptionnelle.** Les dernières

études présentées par le CNM¹ indiquent que les recettes de billetterie ont pour la première fois dépassé le seuil du **milliard d'euros, pour 62 000 représentations**. Par rapport à 2019, dernière année « normale » avant la crise sanitaire, le nombre de représentations payantes déclarées au CNM est en hausse de 6 %, et les recettes de billetterie de 17 % (le prix moyen du billet ayant quant à lui augmenté de 17 %). Concernant l'année 2023, elle devrait poursuivre cette dynamique, dans la mesure où le CNM indique que son premier trimestre est « *hors norme* », **les recettes de billetterie étant en hausse de plus d'un tiers par rapport à 2019**.

Concernant le secteur des arts visuels (FRAC, Centres d'art et opérateurs du secteur), on dénombre environ 70 000 visiteurs supplémentaires par rapport à l'avant-crise sanitaire.

La reprise avait pu s'accompagner de craintes concernant des **changements de comportements du public**, enclin désormais à privilégier l'achat de billets pour des spectacles et à effectuer ces achats au dernier moment au détriment de la formule de l'abonnement. Cette inquiétude doit être relativisée à double titre : d'une part, la diminution du nombre d'abonnements n'est pas généralisée. Ainsi, l'Opéra de Paris note un rebond de 19 % de ses abonnés pour la saison 2022-2023, bien que celui-ci n'ait pas encore atteint le niveau d'avant-crise. D'autre part, si les abonnements constituent une ressource plus prévisible pour les salles, leur baisse peut aussi être envisagée comme le signe d'un fort renouvellement ainsi que d'un rajeunissement des publics pouvant être perçu comme positif.

Jeux Olympiques de Paris : quels effets sur la fréquentation culturelle ?

La perspective des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 constitue aujourd'hui une source supplémentaire d'anxiété avec la probabilité renforcée d'annulations de festivals et de concerts en raison d'un manque de forces de l'ordre et de sociétés privées pour en assurer la sécurité.

Pour mémoire, les crédits d'urgence dédiés aux festivals en 2020 (10 millions d'euros) et 2021 (30 millions d'euros dont 20 millions d'euros gérés par le Centre national de la musique) ont été pérennisés en loi de finances pour 2022 à hauteur de 10 millions d'euros versés aux DRAC. **Ce fonds festivals sera conservé à hauteur de 30 millions d'euros en 2024.**

La majorité des festivals devrait être maintenue : Rock en Seine à Saint-Cloud (ayant lieu pendant la période des Jeux Paralympiques), les Vieilles Charrues en Bretagne, les Francfolies à la Rochelle, le Helfest à Clisson, les Eurockéennes de Belfort, le Festival Interceltique de Lorient... Néanmoins, certains parmi eux connaîtront un changement de calendrier. C'est notamment le cas de la 78^e édition du Festival d'Avignon qui se tiendra exceptionnellement une semaine plus tôt que son calendrier habituel, du 29 juin 2024 au 21 juillet 2024. **Les rapporteurs spéciaux seront très vigilants sur les effets de ce report sur la fréquentation.**

¹ La diffusion des spectacles en France, Musiques actuelles & Variétés, chiffres 2022 & Tendances 2023.

D'après le ministère, **une indemnisation des acteurs culturels ayant subi une perte de recette liée aux Jeux est également envisagée**. Il est prévu qu'un travail de recensement des éventuelles pertes de recettes liées à l'organisation des Jeux soit engagé le cas échéant, au cours de l'année 2024. Une demande d'ouverture de crédits à due concurrence pourra être portée par le ministère en loi de finances de fin de gestion pour 2024.

S'agissant des impacts positifs des Jeux sur la fréquentation des institutions culturelles, celui-ci devrait fortement varier selon les établissements, d'autant que certains seront fermés ou transformés en espaces dédiés à l'organisation : Palais de Tokyo, Grand Palais, Grande Halle de la Villette...

Source : commission des finances

b) Une nécessaire vigilance sur l'impact de l'inflation sur les établissements

Les rapporteurs spéciaux l'ont déjà souligné l'année précédente, la hausse des coûts de l'énergie devrait affecter directement l'équilibre de certains opérateurs. En 2022, l'augmentation des factures d'énergie enregistrée par les opérateurs avait été chiffrée à 47 % par rapport à 2021. **Les surcoûts pour 2023 étaient estimés lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2023 à 13 millions d'euros.** (+ 131 % par rapport à 2022).

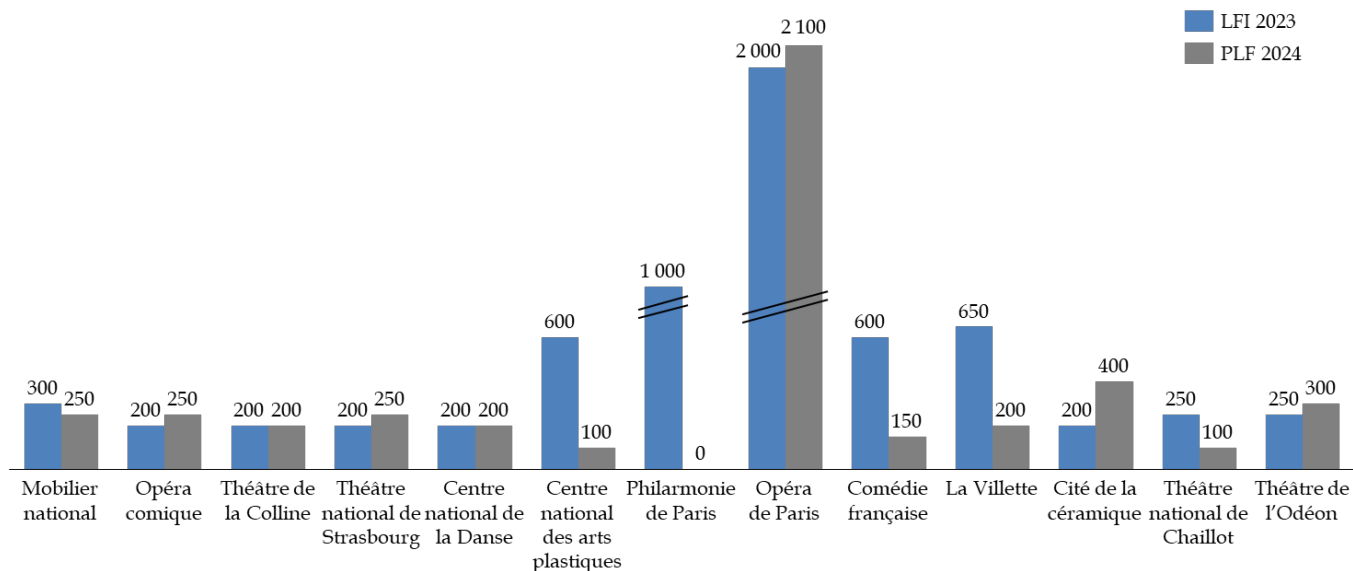
Le collectif budgétaire de fin de gestion 2022 prévoyait une dotation supplémentaire de 5 millions d'euros (AE=CP). En LFI pour 2023, les montants accordés au titre des surcoûts s'élevaient à 6,9 millions d'euros (dont 0,3 million au titre de l'augmentation des coûts de construction), ce qui n'a pas couvert intégralement les conséquences de l'inflation. D'après le ministère, un sondage mené auprès des labels avait permis d'estimer **l'érosion de la marge artistique en 2023 à environ 20 millions d'euros pour l'ensemble du secteur labellisé**, entraînant un risque sur les capacités de production.

Ainsi, la majoration de la dotation accordée l'année précédente à la Philharmonie de Paris de 1 million d'euros ne devait couvrir que la moitié du surcoût énergétique estimé (+ 2 millions d'euros en 2023) et qu'un sixième de l'impact de l'inflation (énergie, papier, prestataires de service, masse salariale).

En PLF pour 2024, 3,6 millions d'euros supplémentaires ont été accordés aux opérateurs au titre de la compensation des coûts de l'énergie et 1,1 million d'euros pour celle des coûts de construction. Près de la moitié du montant total accordé bénéficiera à l'Opéra de Paris. À noter que la hausse accordée à la Philharmonie de Paris en 2023 n'aura pas été reconduite en 2024, à la différence de l'ensemble des autres opérateurs.

Compensations de la hausse des coûts de l'énergie et de la construction versées aux opérateurs du programme 131 en 2023 et 2024

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

S'agissant plus particulièrement de la hausse du point d'indice, ses effets n'ont également été que partiellement pris en compte. La hausse de 3,5 % accordée en 2022 n'a pas été compensée sur la fin 2022 mais 5 millions d'euros ont été ouverts en LFR 2022 pour les opérateurs du programme 131 et reportés sur 2023. La hausse d'1,5 % accordée en 2023 n'a pas été prise en charge pour 2023, mais les 5 millions d'euros sont reconduits en PLF 2024. À noter que la plupart des établissements, bien que non directement impactés par la hausse du point d'indice, doivent faire face à des demandes de revalorisation salariales. **Les conséquences du conflit social à l'occasion de la réforme des retraites ont également contraints certains opérateurs à renoncer à une part de leur programmation.**

Le principal enjeu est d'éviter que les établissements ne soient confrontés à une double contrainte, du fait, d'une part, de la croissance de leurs dépenses de personnels liée aux revalorisations, et d'autre part des surcoûts toujours croissants. Il importe donc d'être attentif à limiter le plus possible la réduction des marges artistiques des établissements.

L'exemple des conséquences de l'inflation sur les opéras

S'agissant de l'Opéra de Paris, l'impact de l'inflation sur les charges de l'Opéra est estimé en 2024 entre 3 % et 4 %. Les surcoûts liés à l'augmentation des tarifs de l'électricité et du chauffage en 2023 sont estimés à eux seuls à 2,3 millions d'euros.

Ils ont été compensés par une aide de l'État (2 millions d'euros en 2023 et 2,1 millions d'euros en 2024) et par le développement des ressources propres, ainsi que par une dynamique de maîtrise des dépenses énergétiques et artistiques.

Les dépenses extérieures de production artistique auront ainsi diminué de 7 % entre 2019 et 2023. Le plan de sobriété énergétique devrait en parallèle se traduire par une économie énergétique totale de 22 %.

Pour l'Opéra de Lyon, deuxième opéra en termes de fréquentation après celui de Paris, les effets de l'inflation s'élèvent à + 4 % pour 2023 et + 5 % pour 2024 pour les dépenses liées à la hausse des marchés publics ; les salaires ayant été en parallèle augmenté de 300 000 euros, soit une progression de 2 %. En revanche, comme pour l'Opéra de Paris, les renégociations des contrats d'énergie et les travaux de rénovation énergétique ont donné lieu à des économies significatives.

Source : commission des finances d'après les auditions des rapporteurs spéciaux

S'agissant spécifiquement de la situation de l'Opéra national de Paris, sa situation financière reste fragile en dépit de l'importance de sa dotation (trois fois supérieure à celle accordée à l'ensemble des 18 Opéras nationaux en régions). et du dynamisme de ses ressources propres. Le rapport de MM. Christophe Tardieu et Georges-François Hirsch, remis à la ministre de la culture fin 2020 préconisait la mise en œuvre d'une nouvelle trajectoire financière pour l'établissement, matérialisée par l'abandon des grands projets d'investissements (troisième salle), la diminution de la masse salariale, la baisse des coûts de production (baisse du nombre de nouvelles productions, recours aux coproductions) et une réduction des coûts de fonctionnement avec pour objectif un recours à l'équilibre en 2025. **Le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Opéra de Paris, négocié avec l'État jusqu'à l'été 2023, semble aller dans le sens de ses évolutions.**

Les objectifs budgétaires du nouveau COM sur la période 2022-2025, dans la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes toujours attendu en 2025, sont ainsi les suivants :

- stabilisation de la masse salariale ;
- maîtrise des coûts de fonctionnement ;
- diminution en termes réels des coûts de production artistiques ;
- hausse significative des ressources propres.

Pour ambitieuse que soit cette trajectoire, elle va dans le sens d'une sécurisation de la situation financière, dont les rapporteurs spéciaux espèrent qu'elle pourra limiter l'apport de crédits complémentaires au cours des prochaines années.

c) Une marge de 10 millions d'euros dès 2024 découlant de l'abandon du projet de Cité du théâtre

Annoncé en 2016, le projet de Cité du théâtre avait pour objectif de réunir, sur le site actuel des ateliers Berthier dans le XVII^e arrondissement, l'Odéon-Théâtre de l'Europe ainsi que de nouveaux locaux pour la Comédie Française et le Conservatoire national supérieur d'art dramatique (CNSAD). Un groupement d'intérêt public (GIP) a été constitué à cette fin entre l'État et les trois opérateurs concernés.

Le projet, ambitieux, s'articulait autour de quatre grands pôles d'activités sur 22 000 m² : un pôle commun à l'ensemble des utilisateurs comprenant l'accueil général du public et des espaces dédiés à chaque entité disposant chacune de leurs propres pôles d'accueil, d'administration, leurs locaux techniques, ainsi que des salles de répétition, d'enseignement, de spectacles et de diffusion.

Le budget travaux de la Cité du théâtre a été évalué initialement à 86 millions d'euros hors taxes toutes dépenses confondues. Une partie du terrain d'assiette de la Cité du théâtre devait être acquise auprès de la Ville de Paris qui avait évalué son coût d'acquisition à 12 millions d'euros, montant par ailleurs élevé au regard de sa localisation.

Le montant global envisagé a cependant rapidement dérapé : **dès 2021, les estimations du coût du projet ont plus que doublé du fait d'un surcoût de 44,5 millions d'euros non anticipé dans l'enveloppe initiale.**

Face à la crainte d'un scénario similaire à celui de la Philharmonie de Paris, le ministère a envisagé plusieurs options, conduisant soit à écarter du projet un des trois établissements, soit à diminuer les espaces et le nombre de salles, soit à simplifier structurellement et architecturalement le projet et diminuer la jauge d'une salle de spectacle, soit enfin à réduire l'ensemble des espaces, scéniques comme publics.

Un exemple de dérapage budgétaire : le chantier de la Philharmonie de Paris.

La sous-évaluation initiale des coûts et les retards de chantier concomitants ont généré d'importants dépassements d'honoraires, sans que les responsabilités ne soient aujourd'hui clairement établies.

Le coût a en effet été établi à 534,7 millions d'euros HT en mai 2016 (dont 210,98 millions d'euros pour l'État) par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France¹, le devis initial tablant sur une dépense de 173,1 millions d'euros HT, supportée à 45 % par l'État.

Une bataille juridique s'est engagée, la Philharmonie de Paris demandant 170,6 millions d'euros aux ateliers Jean Nouvel, maîtres d'œuvre du projet, en raison des retards constatés, la société ayant, en retour porté plainte auprès du Parquet national financier contre l'établissement public pour favoritisme et concussion.

10 millions d'euros ont été versés à l'occasion du collectif de fin de gestion 2021. **Ils ont été complétés par 5 millions d'euros en CP dans le collectif budgétaire de fin de gestion 2022** aux fins de financement des travaux complémentaires prévus dans le cadre de la transaction effectuée entre la Philharmonie de Paris et la société Ateliers Jean Nouvel (AJN).

Le surcoût total supporté par l'État par rapport au projet initial est donc de 133 millions d'euros. Cette expérience doit inspirer, en tout état de cause, la plus grande transparence en matière de choix de la maîtrise d'œuvre, de la maîtrise d'ouvrage mais aussi de la répartition des coûts entre acteurs publics.

Source : commission des finances

L'ensemble de ces propositions conduisait à remettre en cause l'ambition du projet de Cité du théâtre, sans apporter de réponse réellement satisfaisante sur le plan budgétaire.

L'abandon du projet a donc été annoncé par la ministre en septembre 2023, renonçant ainsi au 4,7 millions d'euros qui avaient déjà été investis pour les dépenses du GIP et la rémunération des architectes. En outre, 10 millions d'euros, prévus sur l'exercice 2024, se trouvent donc redéployés vers d'autres objectifs.

Les rapporteurs spéciaux avaient souhaité, dans le prolongement de leur mission de contrôlé sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant², que soit présenté à l'occasion du projet de loi de finances pour 2023 un projet actualisé pour la Cité du théâtre, intégrant les économies attendues face aux surcoûts mis en avant fin 2021, et présentant un calendrier précis de livraison des travaux.

¹ Construction de la « Philharmonie de Paris », exercices 2006 et suivants. Rapport d'observation définitive et ses réponses, chambre régionale des comptes d'Île-de-France, mai 2016 et La Philharmonie de Paris : une dérive préoccupante, Rapport d'information de M. Yann GAILLARD, fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 55 (2012-2013) - 17 octobre 2012.

² Rapport d'information n° 501 (2021-2022) de MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 février 2022.

Il est certain que la décision de mettre fin au projet est raisonnable. Il est cependant regrettable d'avoir attendu si longtemps pour la prendre, 6 années étant passées depuis l'annonce du chantier en 2016, alors que **les études avaient souligné dès 2020 le sous-dimensionnement budgétaire du projet.**

C. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'EMPLOI CULTUREL DANS L'ATTENTE DES EFFETS DU PLAFONNEMENT DES AIDES

Le présent projet de loi de finances prévoit une **dotation supplémentaire de 9 millions d'euros (AE=CP) dédiés aux politiques en faveur de l'emploi et des artistes**, dont le montant total sur le programme 131 atteint 71 millions d'euros.

Cette somme intègre 3 millions d'euros (AE=CP) dédiés aux caisses des retraites des personnels de l'Opéra de Paris (+ 2,5 millions d'euros en 2023) et de la Comédie française (+ 0,5 million d'euros). À partir de fin 2024, la gestion des caisses de retraites de l'Opéra de Paris et de la Comédie-Française est transférée vers la mission budgétaire « Régimes sociaux et de retraite », ce qui entraînera une diminution des crédits de 25,01 millions d'euros.

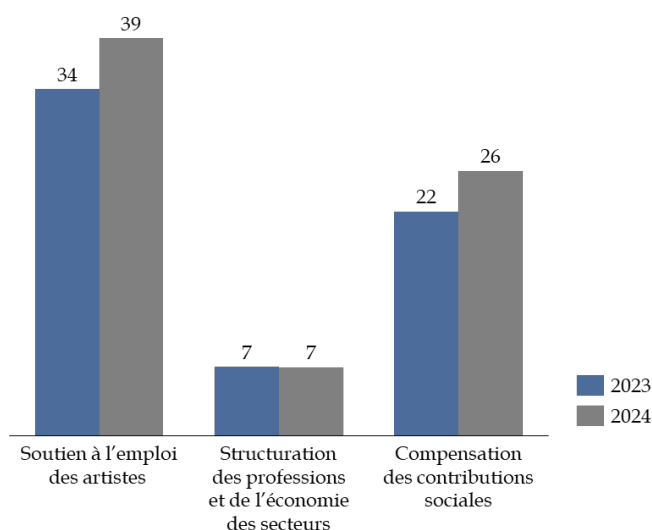
1. L'action 06 couvre le financement de plusieurs dispositifs

L'action 06 répond à trois objectifs :

- le soutien à l'emploi et à l'accompagnement professionnel des artistes ;
- la structuration des professions et de l'économie des secteurs du spectacle vivant et des arts visuels ;
- la compensation de contributions sociales acquittées par les artistes (CSG et contribution diffuseurs).

Répartition par objectif des crédits prévus pour l'action 06

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

La dotation versée par le ministère de la Culture pour le soutien à l'emploi des artistes se structure autour de plusieurs dispositifs :

- **le fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle** (FONPEPS), destiné aux entreprises du spectacle vivant et enregistré et aux artistes et techniciens qu'elles emploient. Il couvre notamment l'aide unique à l'embauche en contrat à durée déterminée ou indéterminée dans le spectacle (« aide au contrat » ou AESP), le dispositif de soutien à l'emploi du plateau artistique de spectacles vivants diffusés dans des salles de petites jauges (aide « petites jauges » ou APAJ) et le dispositif de soutien à l'emploi dans le secteur de l'édition phonographique (« mesure phono » ou ADEP) qui varie selon le nombre d'artistes réunis pour un enregistrement et le nombre de cachets versés (35,1 millions d'euros AE=CP prévus en 2024) ;

- **le fonds de professionnalisation et de soutien** (millions d'euros AE=CP prévus en 2024) ;

- **l'aide à la garde d'enfants des artistes et techniciens intermittents (Agedati)** qui vise à faciliter le maintien ou le retour à l'emploi des intermittents en leur remboursant des frais de garde d'enfant (0,66 million d'euros prévu en 2024, AE=CP) ;

- **le GIP Cafés cultures**, qui propose une aide sous la forme d'une prise en charge de la masse salariale pour permettre aux cafés, bars et restaurants de salarier des artistes et des techniciens dans de meilleures conditions, grâce au soutien des collectivités territoriales et du ministère de la Culture (0,74 million d'euros en 2024, AE=CP) ;

La structuration des professions et de l'économie des secteurs du spectacle vivant et des arts visuels couvre les **aides aux organismes professionnels et syndicaux** aux fins de financement de leur participation aux instances de dialogue social (Conseil national des professions du spectacle) et de soutien à leur rôle de conseil juridique, économique, social et culturel (3,02 millions d'euros en 2024, AE=CP).

Il intègre également, à hauteur de 3,7 millions d'euros en 2023 (AE=CP) **un programme de travail artistes-auteurs**, censé permettre la mise en œuvre des recommandations du rapport de Bruno Racine « L'auteur et l'acte de création » remis en janvier 2020 au ministre de la culture.

2. La poursuite de l'augmentation du FONPEPS dans l'attente des effets de sa réforme

Pour 2024, 4,8 millions d'euros sont prévus pour porter le montant de l'enveloppe du Fonpeps à 35,14 millions d'euros.

Les aides du FONPEPS ont pour objet de contribuer à structurer l'emploi dans le secteur du spectacle vivant et enregistré, ainsi qu'à réduire la précarité des artistes et des techniciens intermittents en favorisant notamment les embauches à durée indéterminée, l'allongement des contrats et le respect des normes sociales légales et des accords collectifs.

Ce volet d'aides se compose de trois aides financières :

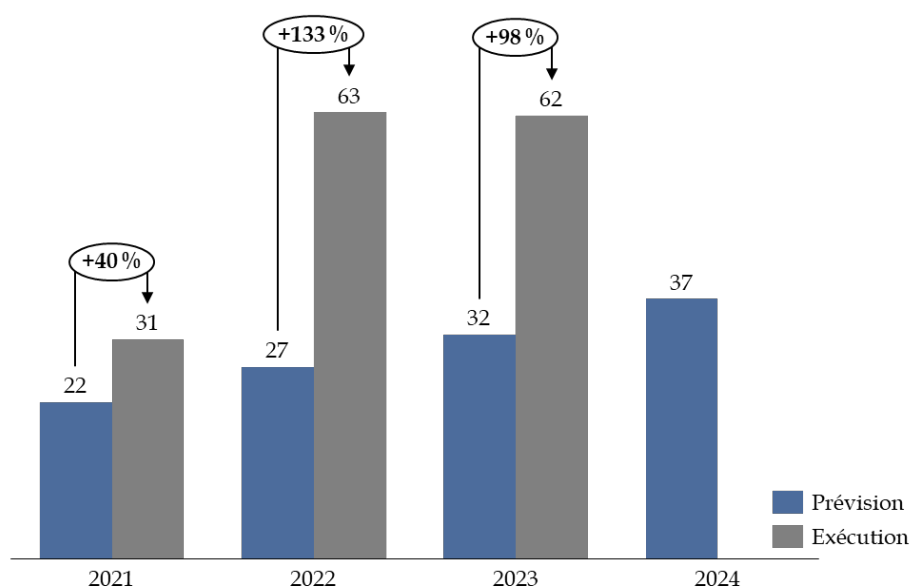
- le dispositif de soutien à l'emploi du plateau artistique de spectacles vivants diffusés dans des salles de petite jauge (APAJ) ;
- le dispositif de soutien à l'emploi dans le secteur de l'édition phonographique (ADEP) ;
- l'aide unique à l'embauche.

Ces trois aides ont été prolongées du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025 par le décret n° 2023-21 du 23 janvier 2023. À cette occasion, les aides ont été adaptées pour assurer la soutenabilité financière du dispositif. Si certains élargissements du périmètre des bénéficiaires durant la phase de sortie de crise ont été pérennisés, il a été décidé de revenir aux barèmes d'avant-crise et de plafonner toutes les aides à 22 000 euros par entreprise, par aide et par an.

Les effets de ces mesures d'économie commenceront à se faire sentir à compter du second semestre 2023.

Exécution des crédits dédiés au FONPEPS

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Cette progression des crédits du FONPEPS s'inscrit dans une trajectoire haussière révélatrice d'une sous-budgétisation depuis 2019.

L'important recours au mécanisme constaté en 2022 avait nécessité une **dotation complémentaire de 32 millions d'euros, soit 133 % du montant de l'enveloppe initialement attribuée au Fonds en loi de finances initiale**. La situation devrait être identique en 2023, dans la mesure où le ministère anticipe déjà une exécution 2023 légèrement supérieure à l'exécution 2022, attendue autour de 61 millions d'euros. **Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la fiabilité de la prévision budgétaire pour l'année prochaine.**

II. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES », PREMIER BÉNÉFICIAIRE DE LA CROISSANCE DE LA MISSION

Le programme 175 « Patrimoines » est dédié au financement des politiques publiques destinées à la constitution, à la préservation, à l'enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine muséal, monumental, archéologique, archivistique et architectural.

Trois priorités sont assignées au programme :

- assurer la transmission du patrimoine aux générations futures ;
- œuvrer pour la cohésion et le développement des territoires à travers leur mise en valeur patrimoniale et architecturale ;

- contribuer au projet national d'éducation artistique et culturelle et à l'accueil du public.

A. UN ÉCLATEMENT DOMMAGEABLE DES FINANCEMENTS PUBLICS DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE

Les crédits prévus au sein du programme 175 ne résument pas pour autant la totalité de la dépense publique en faveur du patrimoine monumental.

Initialement établie à 614 millions d'euros sur la période 2021-2022, **la dotation prévue par l'action 05 du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » en faveur des patrimoines a été finalement portée à 640,7 millions**, afin de tenir compte de :

- l'obtention de crédits complémentaires dégagés en 2022 à hauteur de 32,9 millions d'euros. 24 millions d'euros ont été dégagés au titre du chantier de restauration du château de Villers-Cotterêts en raison de la hausse des coûts de la construction ainsi que de l'effondrement d'un mur de refend. 8,9 millions d'euros supplémentaires sont venus abonder la capacité d'investissement des établissements publics affectée par la crise sanitaire ;

- un redéploiement de 6,2 millions d'euros au sein de l'enveloppe destinée aux opérateurs en 2021.

Deux axes structuraient l'action :

- la mise en œuvre d'un plan de restauration des monuments historiques, qu'ils appartiennent ou non à l'État, 304 millions d'euros étant dégagés à cet effet ;

- un soutien massif, à hauteur de 336,7 millions d'euros, aux opérateurs confrontés à des pertes importantes en raison de leur fermeture.

Fonds prévus pour le patrimoine par la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros)

	LFI 2021		LFI 2022		PLF 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Plan d'investissement culturel en faveur des patrimoines dans les territoires et pour l'emploi	640,7	344,7		227,3		
<i>Soutien aux opérateurs patrimoniaux</i>	336,7	225,7		111,8		
<i>Accélération du chantier de restauration de Villers-Cotterêts</i>	124	43		64		17
<i>Réinvestissement dans les monuments nationaux relevant du Centre des monuments nationaux</i>	40	20		20		
<i>Plan « cathédrales »</i>	80	30		40		10
<i>Soutien aux investissements réalisés par les propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État</i>	40	10		15		15
<i>Réinvestissement dans les autres équipements patrimoniaux appartenant aux collectivités territoriales</i>	20	10		10		

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

À fin 2022, la prévision d'exécution du plan de relance est établie à près de 100 % en AE et près de 95 % en CP.

La Cité internationale de la langue française, un projet phare financé par des crédits du plan de relance

L'opération de restauration du logis royal et du jeu de paume du château royal de Villers-Cotterêts a touché à sa fin avec l'inauguration en octobre 2023 de la Cité internationale de la langue française (CILF).

D'un montant initial de 185 millions d'euros, le coût du projet a été porté à 209 millions d'euros en 2022 en raison des surcoûts induits par la crise sanitaire, par le renchérissement des coûts des matières premières et de la construction, par l'effondrement d'un mur de refend en juin 2021 et, enfin, par de vastes fouilles archéologiques, qui ont apporté d'importantes connaissances sur le château médiéval, antérieur aux modifications intervenues à la Renaissance. Le coût total n'est cependant pas totalement connu, dans la mesure où le ministère indique être en attente de précision sur l'impact des clauses de révision des prix, estimés à 16 millions d'euros. Devraient également s'y ajouter les coûts d'une aire de stationnement pour 3 millions d'euros.

Le projet a été financé comme suit :

- 55 millions d'euros provenant du programme 175 ;
- 30 millions d'euros provenant du plan d'investissement d'avenir (PIA) ;
- 124 millions d'euros provenant du plan de relance ;
- 1,8 million d'euros de mécénat.

Au PLF 2024, 15 ETP ont été ouverts au titre de la Cité, qui bénéficie d'un total de **43 ETPT**.

À moyen terme, 200 000 visiteurs sont attendus annuellement. L'enjeu est de contribuer au dynamisme du sud du département de l'Aisne, en développant des activités économiques dans les communs du château, qui abriteront également des espaces d'expositions temporaires sur 400 m², un auditorium de 250 places (dans le bâtiment du Jeu de paume), qui accueillera spectacles, concerts, événements et conférences, ainsi que 12 ateliers de résidence pour des artistes, chercheurs et entrepreneurs.

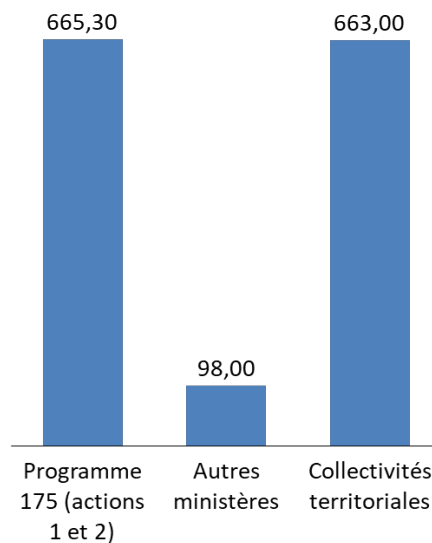
Source : commission des finances d'après les réponses du ministère de la Culture

La Cour des comptes a estimé dans un rapport publié en juin 2022 la dépense totale en faveur des monuments historiques à 1,43 milliard d'euros en 2021, hors dépenses fiscales et crédits du plan de relance ¹.

¹ La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental, Rapport public thématique, juin 2022.

Financements publics dédiés à la protection du patrimoine monumental en 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances
d'après les données de la Cour des
comptes

Cet afflux de crédits n'est pas sans susciter une forme de brouillage quant à la lisibilité d'ensemble. Au niveau territorial, la Cour des comptes relève ainsi des crédits versés par des préfetures au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en direction de monuments historiques en principe couverts par les crédits du programme 175, sans véritable concertation avec les DRAC.

Plus largement, la Cour appelle à un audit approfondi des outils fiscaux existants (exonération des droits de mutation à titre gratuit, déductibilité des charges pour travaux, notamment en cas de labellisation par la Fondation du Patrimoine, soit 42,5 millions d'euros de dépenses fiscales en 2020), qui apparaissent difficiles à évaluer faute de données fiables ou n'apparaissent toujours pas mis en œuvre faute d'accord entre le ministère de la culture et le ministère des finances (engagement à rendre un monument accessible au public pour pouvoir bénéficier du label Fondation du patrimoine¹).

¹ Article 7 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

B. D'IMPORTANTES EFFORTS BUDGÉTAIRES EN 2024

Le programme 175 devrait être doté à ces fins de 1,48 milliard d'euros en AE et 1,19 milliard d'euros en CP en 2024, soit une progression de 364,5 millions d'euros en AE (+ 32,8 %) et 90,6 millions d'euros en CP (+ 8,2 %) par rapport à la loi de finances pour 2023.

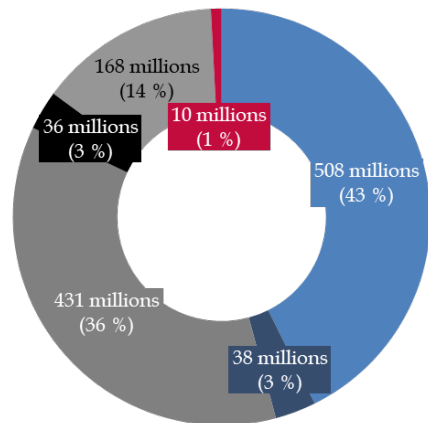
Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, la majoration des crédits en volume atteint 29,6 % en AE et 5,6 % en CP. Il est à noter que la très forte hausse des AE enregistrée en 2024 découle en quasi-totalité de la prévision des montants totaux prévus pour la restauration du centre Pompidou.

L'ensemble des actions du programme devrait cependant croître fortement, y compris en crédits de paiement, en 2024. Ainsi, les variations par rapport à 2023 sont les suivantes :

- pour l'action 01, dédiée aux monuments historiques et au patrimoine monumental, + 8,8 % ;
- l'action 02, centrée sur l'architecture et les espaces protégés, + 3 % ;
- l'action 03, dédiée au patrimoine des musées de France, + 9,3 % ;
- l'action 04, qui vise le patrimoine archivistique et les célébrations nationales, 5,06 % ;
- l'action 09, centrée sur le patrimoine archéologique, + 6,3 %.

Seuls les crédits de l'action 08, qui agrège les sommes dédiées à l'acquisition et l'enrichissement des collections publiques, ne sont pas concernés par la majoration des crédits.

Répartition des crédits au sein du programme 175 « Patrimoines »



- Action 01 - Monuments historiques et patrimoine monumental
- Action 02 - Architecture et espaces protégés
- Action 03 - Patrimoine des musées de France
- Action 04 - Patrimoine archivistique et célébrations nationales
- Action 09 - Patrimoine archéologique
- Action 08 - Acquisition et enrichissement des collections publiques

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

La progression des crédits prévue en 2024 relève de deux axes principaux :

- la **compensation des effets de l'inflation** : 41,5 millions d'euros (AE=CP) pour tenir compte de la hausse des prix et 19 millions pour compenser l'augmentation du point d'indice ;

- la mise en place de **mesures nouvelles**, à hauteur de 302 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP.

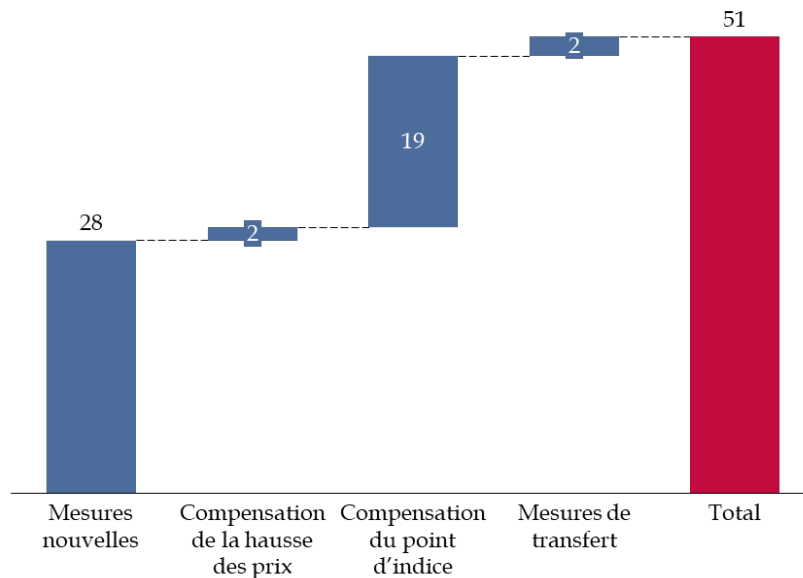
S'agissant de la très forte hausse des AE enregistrée pour 2024, elle relève de deux grands projets en particulier :

- une **enveloppe de 225 millions d'euros** pour accompagner le projet emblématique de rénovation du Centre national d'art et de culture - Georges-Pompidou (CNAC-GP) ;

- une **dotation de 54,7 millions d'euros** destinés au projet d'extension du site des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

Décomposition de l'évolution des crédits de paiement sur le programme 175

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

1. Un retour du public plus rapide qu'anticipé

Les rapporteurs spéciaux avaient relayé, lors de l'examen des précédents projets de loi de finances, l'inquiétude des principaux opérateurs du patrimoine quant à une reprise de leur activité au niveau d'avant la crise, en raison d'un retour limité et progressif de la clientèle touristique extra-européenne, des dispositifs mis en place pour respecter les barrières sanitaires mais aussi de la modification des pratiques culturelles. Par rapport à 2019, la fréquentation des musées et monuments nationaux avait chuté de - 72 % en 2020, de - 64 % en 2021 et de - 11 % en 2022.

Les établissements tablaient sur une reprise très progressive, le ministère de la culture évaluant le montant des pertes pour 2022 à 182 millions d'euros.

Il semblerait pourtant que la situation se soit améliorée plus rapidement que prévu, dans la mesure où le ministère constate que la fréquentation moyenne se rapproche désormais de celle de 2019. Les perspectives semblent ainsi s'éclaircir pour les établissements : en août 2023, la moyenne de fréquentation se situe à seulement - 4 % par rapport à 2019, ce qui permet d'envisager une fréquentation totale pour l'année 2023 autour de 34,16 millions de visiteurs (contre 35,74 millions en 2019). Il est à noter que les prévisions du ministère tablaient initialement sur la proportion nettement moins favorable de 15 % de visiteurs en moins en 2023 par rapport à 2019.

Le ministère note cependant des écarts entre établissements, certains demeurant avec des fréquentations inférieures à celles espérées (Centre Pompidou, Musée Picasso ou Musée du Quai Branly notamment) tandis que d'autres ont même dépassé le nombre de visiteurs observé avant la crise sanitaire (Musée des Arts décoratifs, Palais de la Porte dorée, centre des monuments nationaux).

S'agissant spécifiquement des musées nationaux, cette reprise d'activité, plus rapide qu'initialement anticipée, induit une progression des ressources propres, tant en termes de billetterie, que de location d'espaces ou de mécénats.

Si la situation s'améliore donc incontestablement, l'horizon ne semble pas pour autant totalement dégagé en raison de plusieurs incertitudes :

- l'effet de l'inflation sur les dépenses culturelles n'est pas encore décelable ;

- l'organisation des Jeux olympiques en 2024 devrait conduire à la fermeture d'établissements emblématiques dans la capitale durant plusieurs semaines et générer de nouvelles pertes.

2. Des moyens en partie dédiés à la compensation des effets de l'inflation pour les opérateurs

Ainsi, une part importante de la progression des crédits dédiés au programme 175 relève de mesures destinées à tenir compte de l'inflation et de la hausse des coûts, qu'il s'agisse de majorations de dotation de fonctionnement ou de dotation d'investissement.

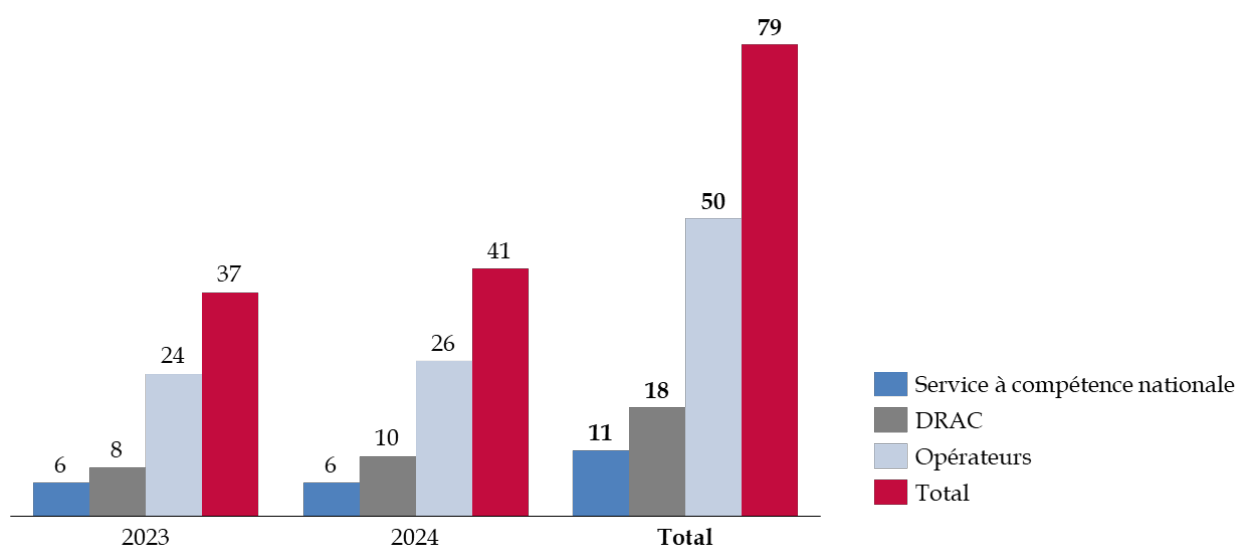
Les 41 millions de compensation de l'inflation prévus pour 2024 s'ajoutent aux 37,4 millions d'euros accordés l'année précédente. Au total, au cours des deux dernières années, près de 80 millions d'euros auront été accordés au titre de la hausse des coûts, sans pour autant les compenser entièrement.

La proportion de ces crédits complémentaires fléchés vers les opérateurs est identique à celle de l'année précédente (63,4 %), ce qui suppose que l'enveloppe est davantage accordée en fonction des crédits supplémentaires à répartir qu'au prorata des besoins des établissements.

Un quart des majorations de crédits est fléché vers les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), le reste étant accordé aux services à compétence nationale (SCN) du ministère¹

Répartition des majorations de dotation destinées à tenir compte de l'inflation

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par la direction générale des patrimoines et de l'architecture

Pour l'année 2022, les dépenses des établissements ont subi une pression inflationniste de l'ordre de 5,3 % pour le fonctionnement courant et 45 % pour l'énergie. En 2023, ces taux devraient s'élever à respectivement 4,9 % et 63 %. Les dépenses d'énergie représentent environ 5 % des dépenses de fonctionnement des établissements, en dehors de la masse salariale. En 2024, le ministère anticipe une progression de + 2,6 % en fonctionnement courant et + 135 % pour l'énergie.

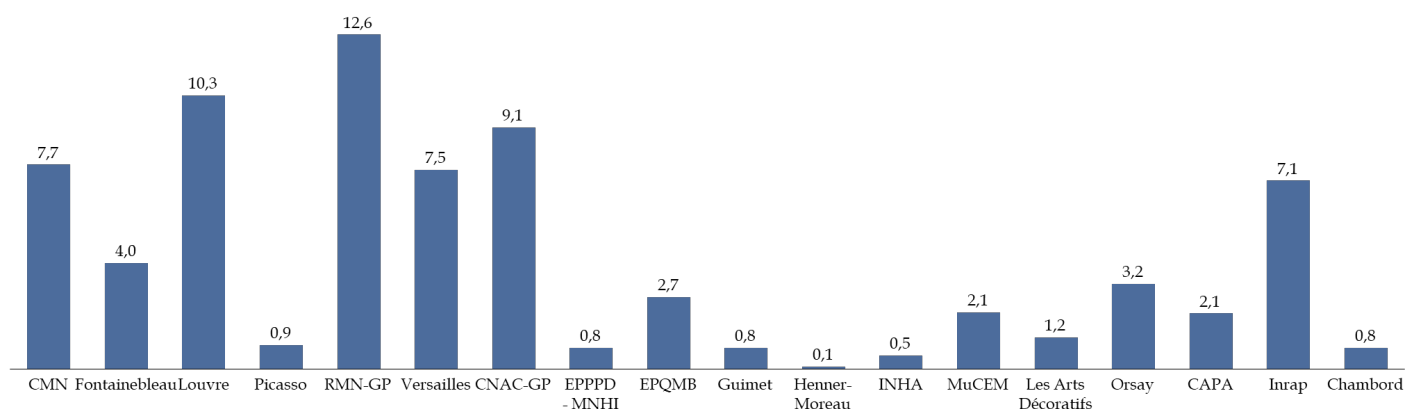
L'indice des coûts de la construction a, quant à lui, progressé de 8,9 % en 2022 et pourrait augmenter de 3,1 % en 2023 et 2024. Cette majoration des coûts a eu des répercussions sur les grands chantiers encadrés par l'État en 2024 : abbaye de Clairvaux, Château de Villers-Cotterêts, château de Gaillon...

¹ Les SCN du ministère de la culture comprennent les dix-sept musées nationaux répartis en douze SCN, le Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF), le Laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH), la Médiathèque du patrimoine et de la photographie (MPP) (précédemment Médiathèque de l'architecture et du patrimoine (MAP)), le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) et les trois services d'Archives nationales : Archives nationales (AN), Archives nationales d'outre-mer (ANOM) et Archives nationales du monde du travail (ANMT).

Le détail par opérateurs figure dans le graphique ci-dessous. Le principal bénéficiaire de ces hausses de crédits est la réunion des musées nationaux (RMN), suivie par le musée du Louvre.

Ventilation des surcoûts accordés aux opérateurs entre 2023 et 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

S'agissant plus spécifiquement de la **compensation du point d'indice**, **19 millions d'euros** sont prévus pour en compenser une partie (mais non l'intégralité) de la hausse de 3,5 % accordée en juillet 2022. Le ministère précise que les établissements devront mobiliser des marges financières à leur niveau, d'autant plus que la revalorisation d'1,5 % n'est pour l'heure pas compensée.

Certains établissements contribuent cependant à l'effort de maîtrise de la dépense. Ainsi, **Versailles et Fontainebleau voient leur fonds de roulement mobilisés pour le financement de leurs schémas directeurs**, entraînant une diminution de leurs subventions pour charges d'investissement à hauteur de respectivement 2 millions d'euros et 1 million d'euros. En parallèle, la subvention pour charges de service public diminue pour plusieurs opérateurs (le musée du Louvre, le centre des monuments nationaux, le musée du Quai Branly et Versailles), pour un montant total de 6,52 millions d'euros. D'après le ministère, cette baisse vise à assurer la soutenabilité des différentes mesures nouvelles et s'inscrit dans le cadre d'une réforme des tarifs d'entrée pour ces établissements, devant contribuer à augmenter leurs ressources propres.

3. Un accent mis sur la protection et la valorisation des patrimoines religieux dans les territoires

13,1 millions d'euros en AE et 21,7 millions d'euros en CP sont fléchés vers la protection du patrimoine dans les territoires.

Les travaux de restauration entamés en 2023 se poursuivent sur trois sites : la restauration de la cathédrale Saint-Pierre-et-Saint-Paul de Nantes à la suite de l'incendie survenu en juillet 2020 (+ 3,8 millions d'euros en AE et + 1,9 millions d'euros en CP), les travaux de l'ancienne abbaye de Clairvaux dans l'Aube (+ 5 millions d'euros en AE et + 10 millions d'euros en CP) et le projet de restauration du château de Gaillon dans l'Eure porté par la communauté Seine-Eure (- 2,8 millions d'euros en AE et + 2,8 millions d'euros en CP).

Des accents particuliers sont mis en PLF 2024 en faveur de la protection du patrimoine religieux, mais ces efforts passent principalement par un accroissement de la dépense fiscale.

Le président de la République a exposé **le plan en faveur du patrimoine religieux septembre 2023** alors que, selon les travaux de l'Observatoire du patrimoine religieux, entre 2 500 et 3 000 édifices seraient dans un état faisant craindre pour leur sauvegarde.

Le premier axe est le lancement d'une **campagne de protection au titre des monuments historiques d'édifices culturels publics ou privés**, en mettant l'accent sur ceux situés dans les petites communes et construits aux XIXe et XXe siècles.

Le deuxième axe est le lancement d'une **collecte nationale avec la Fondation du patrimoine**, sur le modèle de celle réalisée pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Cette collecte permettra de **lever des dons pour financer les travaux de restauration et de sécurité incendie des édifices religieux des communes de moins de 10 000 habitants en métropole et moins de 20 000 en Outre-mer**. L'article 3 *quinquies* du projet de loi de finances pour 2024 prévoit la création d'un nouveau dispositif temporaire de réduction d'impôt pour les particuliers à hauteur de 75 % des dons versés au profit de la conservation et de la restauration du patrimoine immobilier religieux des communes, dans la limite d'un plafond annuel de 1 000 euros. 10 % du montant de la collecte seront dédiés au soutien aux études et à l'ingénierie.

Les directions régionales des affaires culturelles contribueront aux opérations concernées, lorsqu'elles porteront sur des monuments historiques, avec leurs dotations ordinaires.

Les collectivités territoriales, en particulier les petites communes, sont, comme l'a noté la commission de la culture du Sénat dans un récent rapport¹, démunies, tant en raison de difficultés d'accès aux financements – l'État ne cofinance que la restauration d'édifices protégés – que d'un manque d'assistance à la maîtrise d'ouvrage au sein de la part des conservations régionales des monuments historiques.

¹ *Patrimoine religieux en péril : la messe n'est pas dite, Rapport d'information n° 765 (2021-2022) de M. Pierre Ouzoulias et Mme Anne Ventalon au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, 6 juillet 2022.*

Au-delà de ces deux aspects, une meilleure protection de ces bâtiments passe par leur identification *a priori*. Le dernier inventaire du patrimoine religieux mené par le ministère remonte aux années quatre-vingts et s'avère incomplet. Il conviendrait de mener à bien un nouveau bilan, visant tout à la fois les patrimoines immobilier et mobilier. Cependant, le ministère de la Culture ne conduit plus d'opérations d'inventaire depuis que la compétence d'inventaire général du patrimoine culturel a été transférée aux régions, en 2004.

Le présent projet de loi de finances propose aussi de **majorer de 2 millions d'euros (AE=CP) les crédits du fonds incitatif et partenarial (FIP)**. Créé en loi de finances pour 2018, il accompagne les collectivités à faibles ressources en vue de financer des opérations de restauration de monuments historiques en prévoyant que l'État augmente son soutien financier sous réserve d'un engagement financier du Conseil Régional.

Doté dès l'origine de 15 millions d'euros en AE, il a vu son enveloppe de CP progresser chaque année pour atteindre 18 millions d'euros en 2022. Il devrait ainsi être abondé de 2 millions supplémentaires (AE=CP).

Le soutien aux petites communes, sur un modèle qui a fait ses preuves s'agissant de la restauration de Notre-Dame de Paris, constitue un acte positif dont les rapporteurs spéciaux se félicitent. Mais il importe que les orientations ambitieuses annoncées en septembre 2023 se matérialisent rapidement. Ainsi, le ministère a également annoncé que les dotations de soutien à l'investissement local (notamment ceux de la DETR et de la DSIL) devraient être préférentiellement mobilisées en faveur de la rénovation du patrimoine religieux propriété des collectivités dans les communes rurales. Si l'enjeu est important, il ne doit pas conduire à un détournement de ces dotations, dont l'enjeu est avant tout de financer des investissements structurants pour les petites communes.

4. Le lancement d'un nouveau cycle de grands projets

Les crédits dédiés aux grands projets continuent de constituer une part importante des crédits du programme 175, malgré la clôture de plusieurs chantiers de grande ampleur en 2023 et 2024 (Palais de la Cité, Grand Palais, site des archives nationales de Paris).

Des moyens nouveaux sont par ailleurs prévus pour les projets suivants :

- les travaux de rénovation dans le cadre du schéma directeur technique du Centre Pompidou : 225 millions d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP ;

- le projet d'extension du site des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine : 54,7 millions d'euros en AE ;

- le projet de restructuration, de restauration et de réaménagement du palais de la Cité à la charge du centre des monuments nationaux : 6,8 millions d’euros en AE et 3 millions d’euros en CP, soit la moitié du coût global de l’opération ;

- le musée mémorial du terrorisme : + 11 millions d’euros en AE et + 1,5 million d’euros en CP, correspondant à la contribution du ministère de la Culture pour 2024.

Financement des grands travaux sur le programme 175 en 2024

(en millions d’euros)

	AE 2024	CP 2024	Coût total (P. 175)	Date d’achèvement prévue
Musée mémorial du terrorisme	13	2,5	15,2	2026
Abbaye de Clairvaux	20	12	60	2028
Archives nationales (bâtiment de Pierrefitte)	54,7	2,3	67,2	2028
Grand Palais	8,8	8,8	107,8	2024
Archives nationales (schéma directeur)	0	4,2	31,5	2025
Centre Pompidou	12	12	261	2029
Château de Fontainebleau	1,2	8,7	61,4	2026
Cathédrale de Nantes	7,5	7,6	24,9	2025
Musée Guimet	3	3	9	2025
Total	120,2	61,1	638	-

Source : commission des finances

Concernant plus spécifiquement la reconversion de l’ancienne **abbaye de Clairvaux**, celle-ci a été cédée par l’administration pénitentiaire. La restauration du clos et couvert de l’ensemble des bâtiments de Clairvaux protégés au titre des monuments historiques est estimée entre 180 millions d’euros et 200 millions d’euros (dont 60 millions d’euros pour le seul grand cloître). Étant donné la taille du site et l’ampleur des enjeux, plusieurs points d’inquiétude peuvent-être soulignés. Le montant des AE prévu ne représente au mieux que 10 % du coût total du chantier et la rénovation du grand cloître, si elle est une étape nécessaire, ne permet pas pour autant d’envisager dans un futur proche la valorisation économique du site.

Par ailleurs, si la volonté, similaire à celle observable à Villers-Cotterêts, de dynamiser un territoire par l’ouverture d’un complexe culturel de grande taille doit être saluée, elle n’est pas sans susciter des **interrogations sur la viabilité économique de ce type de projets.**

Enfin, s'agissant du Centre Pompidou, les rapporteurs spéciaux ne contestent pas la nécessité de la rénovation du bâtiment, désormais incontournable après avoir été repoussée par ses directeurs successifs, dans la mesure où les équipements techniques n'ont fait l'objet d'aucune modernisation d'ampleur depuis son ouverture en 1977. Les travaux nécessaires sont cependant énormes, et privera *a priori* le musée de ressources propres pendant les 4 ans de fermeture complète nécessaires aux travaux (2026-2030). Si le montant du projet est actuellement estimé à **262 millions d'euros**, il est à craindre que l'inflation n'entraîne une augmentation de la facture.

Reconstruire puis restaurer : le chantier éminemment symbolique de la cathédrale Notre-Dame de Paris

Le coût des travaux de conservation puis de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris est aujourd'hui estimé à 703 millions d'euros, 151 millions d'euros ayant été d'ores et déjà été engagés pour les travaux de sécurisation et de consolidation.

La maîtrise d'ouvrage est assumée par **l'établissement public administratif chargé de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris (EP RNDP)**, institué par la loi du 29 juillet 2019¹ et entré en fonction le 2 décembre 2020. Cette structure fait partie de la liste des opérateurs de l'État du programme 175 mais **seul le loyer de l'établissement est pris en charge par le ministère de la Culture depuis le mois d'octobre 2020**. Les locaux utilisés appartiennent aux services du Premier ministre et donnent lieu au versement d'un loyer à France Domaine. **0,39 million d'euros ont ainsi été pris en charge depuis l'installation de l'opérateur.**

Le financement de l'établissement (masse salariale, soit 3,9 millions d'euros pour 40,5 ETP et budget de fonctionnement établi à 0,7 million d'euros) est donc presque intégralement assumé par les dons perçus.

L'année 2024 verra la poursuite des travaux en vue de la réouverture prévue au début du mois de décembre.

Elle sera notamment consacrée à :

- la reconstitution de la couverture en plomb de la cathédrale (flèche, transept, chœur et nef) ;
- la poursuite des interventions destinées à renouveler les équipements techniques (en particulier le système de sécurité incendie) ;
- la mise en place du nouveau circuit de visite des tours par le Centre des monuments nationaux ;
- l'installation du nouvel aménagement liturgique par le clergé.

¹ Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale et décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Il convient de rappeler à ce stade que le coût du chantier de restauration générera des recettes de TVA qui auraient pu largement financer la charge administrative. ***In fine, seule la dépense fiscale afférente aux dons constitue de son côté un financement indirect.*** Le montant des dons et versements ayant bénéficié du taux de réduction d'impôt de 75 % prévu à l'article 5 de la loi du 29 juillet 2019 s'élève ainsi à 24,7 millions d'euros, générant une réduction d'impôts de l'ordre de 15,4 millions d'euros.

La souscription atteint au total 848,9 millions d'euros¹. Le montant des dons promis devrait, en tout état de cause, dépasser le montant des travaux générés par l'incendie, qui s'élèvent à 702 millions d'euros.

Le ministère indique donc avoir « *la certitude que la restauration de la cathédrale ne pourra s'arrêter à sa réouverture* », pour aller au-delà des dégâts causés par l'incendie en entamant une nouvelle phase, dite « phase 3 » de reconstruction. Celle-ci devrait concerner les élévations extérieures (chevet, transept, sacristie, nef etc.) et commencer en 2025.

Les rapporteurs spéciaux se félicitent de l'avancée générale des travaux, qui a permis de tenir les ambitions et le calendrier avancé à la suite de l'incendie. Ils seront vigilants quant à l'utilisation du solde. S'il apparaîtrait logique que les derniers fonds viennent financer les restaurations liées aux pathologies antérieures à l'incendie, et contribuent à l'amélioration générale de l'aspect de Notre-Dame, il convient, s'agissant d'un chantier aussi symbolique, d'agir en concertation avec les mécènes et des fondations chargées de la gestion des dons.

Source : commission des finances

III. LE PROGRAMME 361 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE » : UNE PROGRESSION DES CREDITS MOINS CENTRÉE SUR LE PASS CULTURE

Créé en loi de finances pour 2021 et issu pour partie du programme 224, le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est géré par la délégation générale à la transmission et à l'éducation artistiques et culturelles. Il répond à cinq objectifs :

- permettre la participation à la vie culturelle de tous les habitants, quels que soient leur âge et leur situation géographique ;
- améliorer l'attractivité de l'enseignement supérieur de la culture et assurer l'insertion professionnelle des diplômés ;
- promouvoir et développer la politique linguistique de l'État ;
- produire des connaissances scientifiques et techniques reconnues au niveau international ;
- promouvoir auprès de tous les publics la recherche culturelle et la culture scientifique et technique.

¹ Des frais technique de collecte et de gestion ramènent ce montant à 846,7 millions d'euros.

Les crédits du programme 361 s'élèveraient en 2024 à 833,26 millions d'euros en AE et 828,08 millions d'euros en CP dont 33,48 millions d'euros en AE et 30,79 millions d'euros en CP de mesures nouvelles. Cela correspond à une majoration de la dotation du programme de 3,89 % en AE et 3,56 % en CP par rapport au projet de loi de finances pour 2023.

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, la majoration des crédits en volume atteint 1,35 % en AE et 1,04 % en CP.

Ces crédits sont répartis au sein de quatre actions, dont les deux premières concentrent la quasi-intégralité des crédits nouveaux accordés en 2024 :

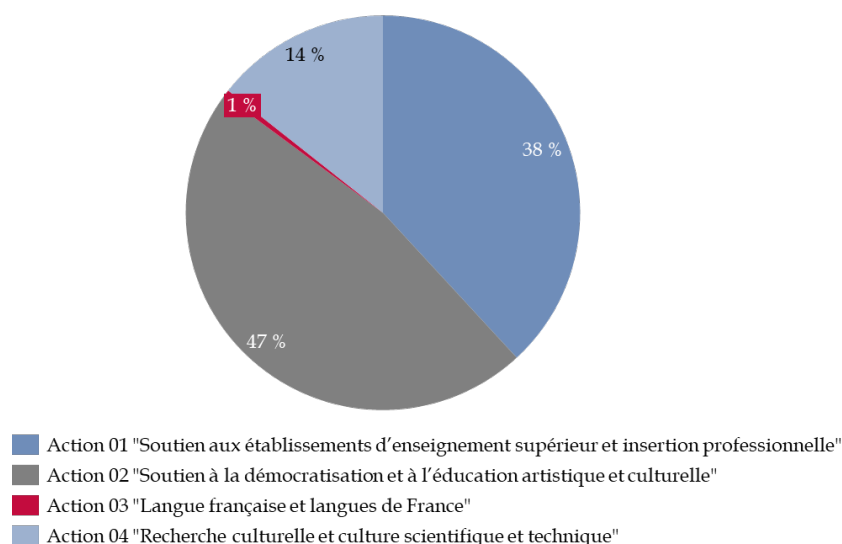
- l'action 01 « soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle », à laquelle seraient affectés 315,7 millions d'euros en crédits de paiement ;

- l'action 02 « soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle » qui serait dotée de 389,2 millions d'euros en crédits de paiement ;

- l'action 03 « langue française et langue de France » dont les crédits de paiement dédiés pourraient atteindre, comme lors de l'exercice précédent, 4,22 millions d'euros. L'essentiel de l'action du ministère en la matière semble désormais concentrée sur la construction de la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts (cf *supra*), qui ne relève pas du programme 361. Les crédits de cette action sont stables par rapport à l'année précédente ;

- l'action 04 « recherche culturelle et culture », pour laquelle le présent projet de loi de finances prévoit 118,9 millions d'euros. Cette action reprend les crédits affectés jusqu'en 2021 au programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » au ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Répartition des crédits prévus en 2024 au sein du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »



Source : commission des finances du Sénat

A. UNE PROGRESSION BIENVENUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CULTURE DANS UN CONTEXTE DE TENSION POUR LES ÉTABLISSEMENTS

1. La poursuite de la compensation des effets de l'inflation pour les écoles nationales

L'enseignement supérieur Culture (ESC) compte 99 établissements répartis sur l'ensemble du territoire qui accueillent plus de 37 000 étudiants.

Comme l'année précédente, l'action 1 du programme 361 concentre l'essentiel de la progression des dépenses, le projet de loi de finances prévoyant 26 millions d'euros en AE et 23 millions en CP de mesures nouvelles. Au total, **les dotations devraient être majorées de 8,3 % en AE et 7,4 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2023.**

Ces crédits se répartissent selon les axes suivants :

- compensation de la hausse du point d'indice pour les établissements de l'enseignement supérieur culturel (+ 3,37 millions d'euros en AE=CP) ;

- compensation de l'inflation pour le fonctionnement (+ 1,32 million d'euros en AE=CP) et l'investissement (+ 2,42 millions d'euros en AE=CP) des établissements de l'ESC ;

- renforcement les moyens des écoles d'architecture (+ 3,5 millions d'euros en AE=CP) ;

- augmentation de la dotation d'investissement des écoles de la création (+ 1 million d'euros en AE=CP) ;

- soutien aux investissements structurants dans les établissements nationaux (+ 9,11 millions d'euros en AE et + 7,67 millions d'euros en CP) et territoriaux (+ 4,29 millions d'euros en AE et 3,04 millions d'euros en CP).

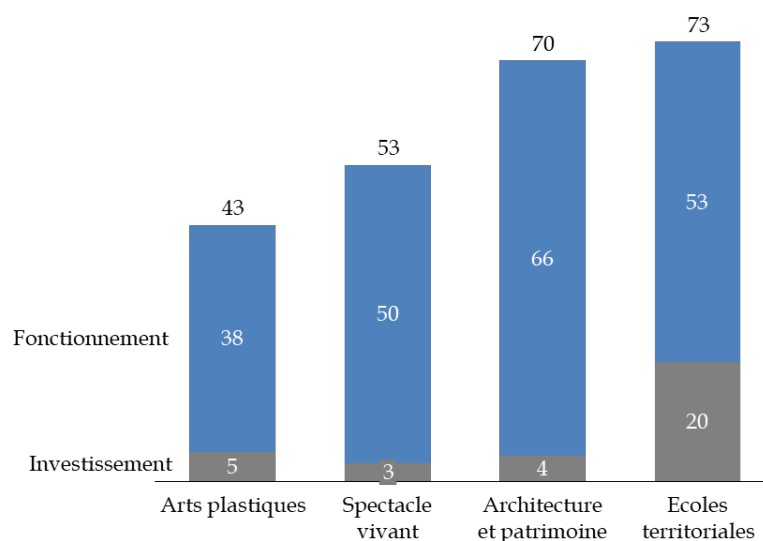
Les rapporteurs spéciaux rappellent les observations qu'ils avaient formulées lors de **leur mission de contrôle sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant**¹. Le taux global d'insertion devrait ainsi être affiné et mieux documenté, s'agissant notamment des revenus perçus. Les éléments fournis par la plupart des opérateurs auditionnés relevaient en effet des enquêtes DESC, menées par le département des études et prospectives du ministère de la culture. Ces enquêtes portaient jusqu'en 2019 sur l'insertion professionnelle des diplômés 3 ans après l'obtention du diplôme. Un nouvel instrument a été mis en place en vue d'interroger les jeunes diplômés, six mois après leur sortie.

Après plusieurs années de baisse, qui pouvaient susciter l'inquiétude, les taux d'insertion observés ces trois dernières années entre les différentes filières présentent une progression significative. Selon l'enquête 2023 sur l'insertion des diplômés 2019 de l'ESC, l'insertion professionnelle progresse significativement de 6 points par rapport à 2021 ; soit 93 % de diplômés 2019 insérés. On observe que les taux d'insertion des diplômés en architecture et patrimoine d'une part et en arts plastiques d'autre part progressent également avec respectivement 94 % et 88 % d'activité. Le ministère souligne pourtant la faiblesse du taux de réponse de l'enquête 2023 (32 %), dont il indique que les données doivent donc être prudemment interprétées.

¹ Répartition territoriale, ouverture sociale, insertion professionnelle et contrainte immobilière : les défis de l'enseignement du spectacle vivant. Rapport d'information n° 501 (2021-2022) de MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD, fait au nom de la commission des finances, 16 février 2022.

Financements du programme 361 en faveur de l'enseignement supérieur culture

(en AE en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2024, 11,54 millions d'euros en AE et 10,10 millions d'euros en CP de mesures nouvelles seront consacrés aux investissements structurants de l'ESC.

S'agissant des investissements, ces crédits viennent notamment abonder des chantiers déjà couverts par une dotation l'an passé (nouvelle école supérieure d'art de Cergy, écoles nationales supérieure d'architecture (ENSA) de Paris-Malaquais, Marseille et Toulouse, Villa Arson à Nice).

Les projets les plus importants bénéficiant de crédits en 2024 sont :

- la rénovation et l'extension du Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon (5,2 millions en AE et 1 million d'euros en CP) ;
- le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (1 million d'euros en AE et 4,8 millions d'euros en CP) ;
- l'École d'art de Cergy (3,3 millions d'euros en CP) ;
- le Conservatoire national supérieur d'art dramatique (3,33 millions d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP) ;
- l'École nationale supérieure des Beaux-Arts (0,8 million d'euros en AE et 5,84 millions d'euros en CP).

Enfin, la **réforme des bourses** mise en place à la rentrée 2023 a conduit à une augmentation de 2,6 millions d'euros, qui sera porté à 7 millions d'euros en année pleine dès 2024. Sur les 37 000 étudiants de l'enseignement supérieur culture, on dénombre 10 500 boursiers. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent de cette réforme**, dans un contexte

d'accroissement de la précarité des étudiants, et dans la mesure où elle contribue également à la diversification des étudiants inscrits dans l'ESC.

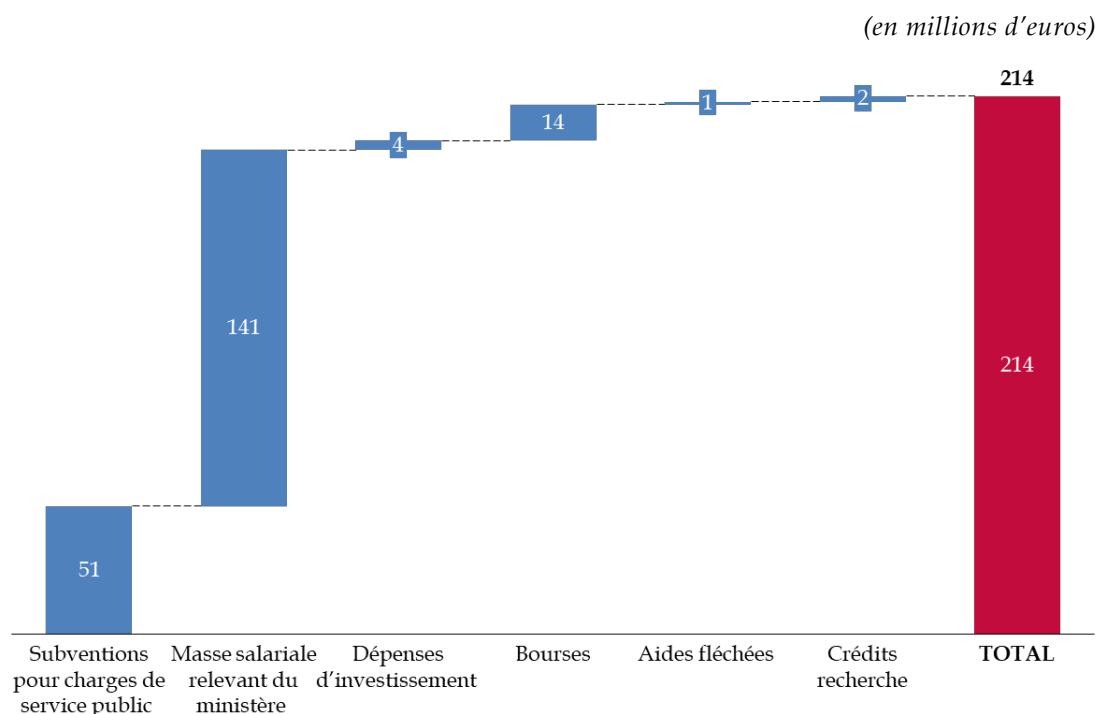
2. Un soutien plus que nécessaire aux écoles nationales supérieures d'architecture

L'année 2023 a été marquée par plusieurs mouvements sociaux dans les écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA), faisant remonter le malaise des personnels et des étudiants sur la gouvernance et les moyens de ces écoles : nombre insuffisant de personnels administratifs employés dans ces établissements, état des locaux, stabilité du nombre d'étudiants et niveau des ressources financières.

Un effort budgétaire spécifique a donc été effectué par le ministère de la Culture pour ces écoles, dans la poursuite des crédits supplémentaires ouverts au cours des années précédentes. La contribution totale au réseau des ENSA s'est élevée à **214 millions d'euros en 2023**.

Rapportés aux 19 560 étudiants répartis dans 20 ENSA, cela correspond à une **dépense moyenne légèrement supérieure à 11 000 euros par étudiant, proche de la dépense moyenne par étudiant dans l'enseignement supérieur français.**

Modalités de financement par l'État des écoles nationales supérieures d'architectures en 2023



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

La contribution du ministère en faveur des ENSA devrait atteindre **228,34 millions d'euros en AE et 218,59 millions d'euros en CP, ce qui représente une progression de respectivement 14,84 millions d'euros et 5,05 millions d'euros par rapport à la LFI 2023.** 10 millions d'euros sont prévus pour financer les projets d'investissement des établissements. S'y ajoutent :

- 3 millions d'euros en faveur de la vie étudiante et des projets pédagogiques des ENSA ;

- 0,5 million d'euros pour augmenter la subvention pour charges de service public de certaines écoles afin de soutenir leur fonctionnement, de poursuivre la revalorisation salariale des enseignants contractuels et d'aligner la rémunération des doctorants contractuels des ENSA sur les conditions pratiquées à l'université ;

- 1,33 million d'euros de compensation de l'inflation et du mouvement de revalorisation des rémunérations engagé lors du rendez-vous salarial de juin 2022.

Un effort particulier est également consenti en direction des dépenses de personnel des ENSA. Les plafonds d'emploi des écoles ont déjà été relevés au total de 20 ETPT en gestion au cours de l'année 2023. Cette hausse sera pérennisée en 2024 et complétée par une hausse supplémentaire de 10 ETP, soit une croissance de 30 ETP par rapport au plafond d'emplois en LFI 2023. En outre, en 2024, 17 ETPT seront transférés du plafond des emplois rémunérés par les ENSA vers le plafond des emplois rémunérés par l'État au titre de la poursuite du plan de titularisation des enseignants chercheurs.

Ces efforts doivent être soulignés, mais ils ne peuvent être considérés comme solde de tout compte ni comme l'unique solution à apporter aux ENSA. Comme l'a récemment formulé un rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, *« si un concours budgétaire supplémentaire est nécessaire, la réponse aux difficultés des ENSA ne saurait cependant se limiter à des crédits additionnels. À l'heure de la transition écologique et de transformations technologiques et numériques substantielles pour le monde de l'architecture, un cap doit être donné aux ENSA. Une trajectoire pluriannuelle en termes de ressources et de moyens doit être définie et doit précéder une évolution des compétences, de l'organisation et des effectifs étudiants de ces écoles. Les conditions d'exercice de la tutelle doivent être réaffirmées et rééquilibrées et le modèle financier des ENSA doit être rénové pour diversifier et accroître leurs ressources, notamment leurs ressources propres »*¹.

¹ Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur les écoles nationales supérieures d'architecture de M. Alexandre Holroyd.

B. L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE AU DÉFI DU PASS CULTURE

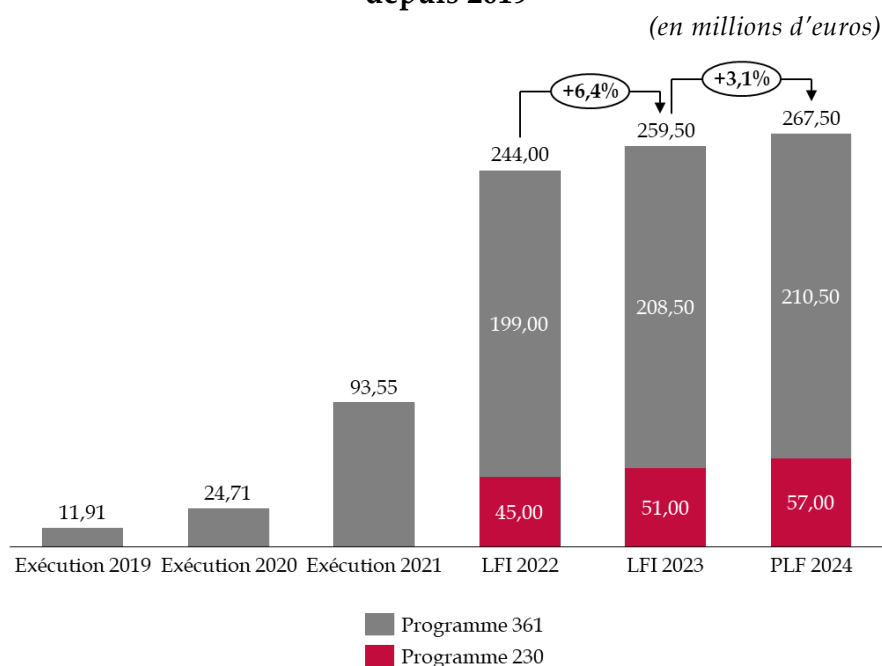
1. Le Pass Culture, un succès qui doit maintenant être prolongé par le déploiement du volet collectif

Expérimenté depuis juin 2019 puis généralisé et élargi en 2021, le pass Culture consiste en une application gratuite, qui révèle et relaie les offres culturelles et artistiques accessibles à proximité pour les jeunes âgés de 15 à 18 ans. Ces jeunes disposent d'une somme comprise entre 20 et 300 euros, variant en fonction de l'âge, afin de pouvoir répondre à ces offres. S'éloignant des dispositifs mis en place par les collectivités territoriales, le pass a repris les contours de l'application « 18app » mise en place en septembre 2016 en Italie par le Gouvernement Renzi et permettant à tout jeune de 18 ans de disposer d'une somme de 500 euros - *Bonus Cultura* - dédiée à l'acquisition de biens culturels.

a) Une dotation de 210 millions d'euros pour le volet individuel

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 210,5 millions d'euros de crédits (AE = CP) pour le financement du dispositif, soit une majoration des crédits de 2 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2023. Le Pass Culture représente 25 % des crédits du programme 361. Il est également le deuxième opérateur du ministère de la Culture, derrière la Bibliothèque nationale de France.

Évolution des crédits affectés au financement du Pass culture depuis 2019

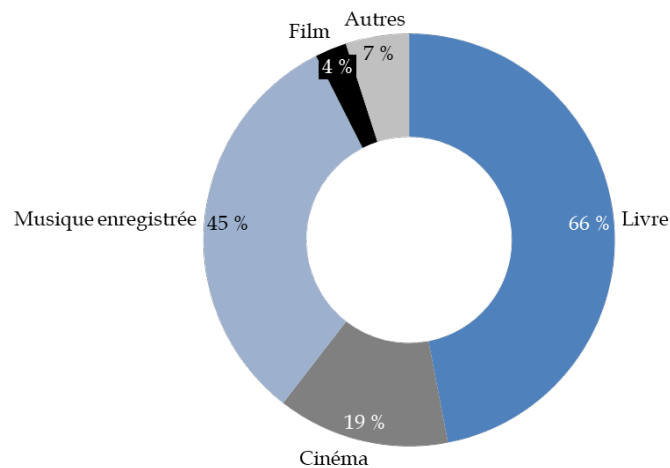


Source : commission des finances

Le livre demeure toujours le premier poste d'achat sur la plateforme dédiée au Pass culture, mais on assiste à la progression d'autres produits culturels, et notamment vers la musique enregistrée.

Cette réorientation progressive des réservations dénote une meilleure appréhension du dispositif par les jeunes, avec une disparition des achats massifs et une approche moins impulsive.

Répartition des achats effectués par le volet individuel du Pass culture

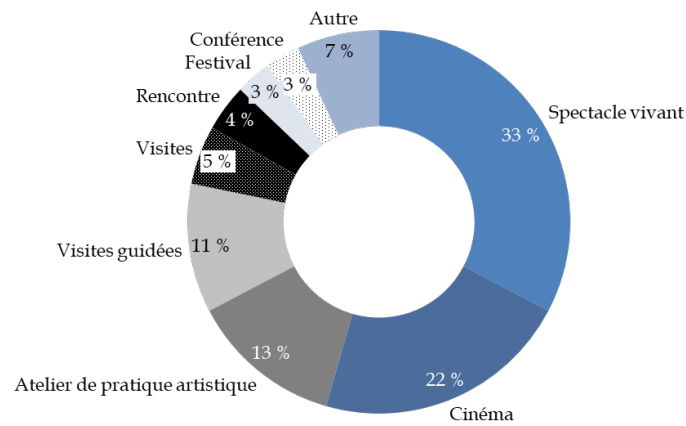


Source : commission des finances

b) Une montée en charge du volet collectif qui doit maintenant déboucher sur une amélioration qualitative

La loi de finances pour 2022 a permis de faire évoluer le dispositif en l'ouvrant aux élèves à partir de la classe de 4^e, qui sous la responsabilité des enseignants, bénéficient d'un crédit (25 euros par élève en quatrième et en troisième, 30 euros en seconde et 20 euros en première et en terminale) à dépenser dans un cadre collectif : sortie culturelle, accueil d'un professionnel... Le dispositif a été étendu aux élèves de sixième et de cinquième à compter de la rentrée scolaire 2023. **Les premiers résultats sur l'année scolaire 2022-2023 sont encourageants.** Au 20 mai 2023, 86 % des collèges et lycées avaient utilisé ce mécanisme (92 % des établissements du secteur public). 2 millions d'élèves ont ainsi d'ores et déjà bénéficié du dispositif (1,6 million dans le secteur public), soit la moitié du public ciblé. L'éloignement des offres culturelles sur certains territoires peut expliquer ce déploiement limité.

Répartition des pratiques culturelles financées par le volet collectif du Pass Culture



Source : commission des finances

c) Les pistes d'amélioration proposées par les rapporteurs spéciaux

Les rapporteurs spéciaux ont consacré une analyse développée au Pass culture dans leur très récent rapport sur le sujet¹.

S'agissant du volet individuel, ils relèvent que la logique prescriptive du pass demeure relativement faible. **Il est, plus largement, regrettable qu'aucun objectif n'ait été assigné à cette politique publique en matière de médiation culturelle, de diversification culturelle ou d'affirmation des droits culturels.** Ce faisant, le ministère de la culture prend le risque de résumer le volet individuel du pass à une simple plateforme d'achat de biens et de services.

Il est indispensable qu'il soit plus « éditorialisé » afin de participer à la mise en place d'un véritable parcours culturel qui permette notamment de mieux orienter les réservations vers deux grands absents : le spectacle vivant et les musées. Au-delà de la question de la médiation culturelle, l'accent doit également être mis sur l'accès des jeunes non-scolarisés au pass.

S'agissant du volet collectif, **le recul donné par deux années scolaires souligne néanmoins les écueils auxquels sont confrontés les établissements dans la mise en œuvre du volet collectif :**

- absence de moyens de transports pour les établissements enclavés ;
- concurrence d'autres dispositifs publics (collectivités territoriales ou cités éducatives) ;

¹ Le Pass culture face au défi de la diversification des pratiques culturelles, rapport d'information n° 866 (2022-2023), déposé le 11 juillet 2023.

- difficultés pour les intervenants en éducation artistique et culturelle à être référencés sur la plateforme dédiée ADAGE et sur celle du pass Culture ;

- absence de désignation d'un professeur référent culture au sein des classes.

Si, théoriquement, la part collective doit résulter d'une co-construction entre l'enseignant et les élèves, cet aspect doit encore faire l'objet d'un accent spécifique au sein de la formation des enseignants.

Les rapporteurs spéciaux relèvent par ailleurs que le volet collectif semble plus enclin à atteindre l'objectif de diversification des pratiques culturelles assigné au pass que le volet individuel et que l'articulation entre les deux parts semble insuffisante.

Le pass doit également devenir une véritable plateforme en faveur de l'éveil artistique et culturel accessible aux jeunes qui ne seraient plus éligibles, si l'on entend que ce dispositif ne se résume pas à une offre limitée dans le temps. Il s'agit de contribuer à faire de cet outil un élément clé en vue de concourir aux objectifs ambitieux que le ministère de la culture s'assigne par ailleurs en matière d'éducation artistique et culturelle et de participation à la vie culturelle. Cette évolution permettrait de renforcer l'efficacité de la dépense publique en la matière.

Lors des auditions, le ministère de la culture a indiqué avoir commandité une mission de l'inspection générale des affaires culturelles qui devrait permettre d'évaluer l'effet du Pass culture sur les pratiques de consommation culturelle des jeunes deux ans après leur sortie du dispositif, afin de déterminer l'impact potentiel à moyen terme du Pass. **Les rapporteurs spéciaux se félicitent de ce travail d'évaluation qui va dans le sens de leurs recommandations.**

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

Recommandation n° 1 (ministère de la culture) : Aux fins de bonne information du Parlement au moment du vote des projets de lois de finances et des projets de lois de règlement, intégrer la SAS Pass Culture dans la liste des opérateurs du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture » et présenter au sein du projet annuel de performances et du rapport annuel de performances une analyse de ses activités et de ses résultats, les financements apportés par l'État, son compte financier et les emplois qu'elle rémunère.

Recommandation n° 2 (ministère de la culture, SAS Pass Culture) : Afin de concourir à l'objectif de diversification des pratiques culturelles assigné au pass Culture, mettre en place, au sein du volet individuel, des parcours de réservation, fléchant les crédits restants après une réservation vers une ou plusieurs offres en lien avec l'univers abordé par le premier achat et introduire des plafonds par catégories d'offre.

Recommandation n° 3 (ministère de la culture, SAS Pass Culture) : Renforcer les actions de communication à destination des jeunes non-scolarisés afin qu'ils puissent se saisir de ce dispositif et contribuer ainsi à leur émancipation culturelle.

Recommandation n° 4 (ministère de la culture, ministère de l'éducation nationale, SAS Pass Culture) : Intégrer un volet transport dans les offres présentées sur la plateforme pass Culture afin de faciliter l'accès aux infrastructures culturelles aux jeunes éloignés de celles-ci ou handicapés.

Recommandation n° 5 (ministère de la culture, SAS Pass Culture) : Dans le cadre du volet individuel, développer, dans les zones les plus éloignées des infrastructures culturelles, des offres duo, permettant aux jeunes d'accéder à un lieu culturel avec un accompagnant.

Recommandation n° 6 (ministère de la culture, ministère de l'éducation nationale, SAS Pass Culture) : Ouvrir le volet collectif du pass aux jeunes en apprentissage ou en contrats de professionnalisation afin de permettre à ceux-ci de bénéficier d'un parcours d'éducation artistique et culturelle.

Recommandation n° 7 (ministère de la culture, ministère de l'éducation nationale) : Dans le cadre du volet collectif, réunir plus régulièrement les commissions régionales chargées du référencement des offreurs sur les plateformes Pass Culture et ADAGE, afin de permettre aux structures les plus dépendantes des activités liées à l'éducation artistique et culturelle d'être rapidement en situation de présenter des offres, et motiver, par ailleurs, d'éventuels refus.

Recommandation n° 8 (ministère de la culture, ministère de l'éducation nationale) : Afin d'éviter les distorsions de concurrence entre offreurs et de mieux prendre en compte les réalités locales, accompagner les plus petits d'entre eux aux fins de structuration de leurs offres sur les plateformes ADAGE et Pass Culture et territorialiser les offres sur la plateforme ADAGE pour que celle-ci ne soit pas qu'un simple annuaire national.

Recommandation n° 9 (ministère de l'éducation nationale) : Mieux former les personnels scolaires à l'utilisation du volet collectif du pass Culture afin de renforcer la cohérence du dispositif avec les projets d'établissements en matière d'éducation artistique et culturelle.

Recommandation n° 10 (ministère de la culture, ministère de l'éducation nationale) : Mieux articuler sur les plateformes Pass Culture et ADAGE les parcours de réservation individuels et collectifs, afin de renforcer la complémentarité des démarches et mettre en place, au sein des établissements scolaires, des élèves ambassadeurs du pass, en vue d'impliquer les élèves dans les projets collectifs et les responsabiliser s'agissant de l'utilisation de la part individuelle.

Recommandation n° 11 (ministère de la culture, SAS Pass Culture) : Afin de poursuivre l'objectif de renforcement de la diversification des pratiques culturelles chez les plus jeunes, faire de la plateforme un outil éditorialisé et d'échanges, ouvert aux jeunes adultes, avec possibilité de recharger soi-même son pass une fois les 20 ans atteints pour accéder à des offres spécifiquement dédiées à ce public.

Recommandation n° 12 (ministère de la culture) : Mettre en adéquation la réalité des investissements du ministère de la culture dans les territoires avec l'autorisation budgétaire, afin d'éviter une sous-exécution récurrente des crédits et permettre l'accès de l'ensemble des jeunes éligibles au pass Culture à des infrastructures et à la tenue d'évènements culturels.

Source : rapport d'information sur le Pass culture précité

2. Au-delà du Pass Culture, quels moyens pour l'éducation artistique et culturelle ?

Au-delà du Pass Culture, le soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique culturelle se matérialise par deux lignes de crédits dédiées, qui s'élèvent cumulativement à 180 millions d'euros, soit un montant stable par rapport à l'année précédente.

Contrairement aux craintes qui peuvent parfois avoir été formulées, le dispositif ne semble ainsi pas avoir vampirisé les crédits dédiés à l'éducation artistique et culturelle au titre de la mission « Culture », soulignant ainsi que le pass ne tend pas à se substituer à ce dispositif mais plutôt à le renforcer.

Reste une interrogation quant à l'efficacité de la dépense publique en la matière. L'indicateur 2.2 rattaché au programme visant la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle a ainsi été revu à la baisse en 2021. L'objectif assigné avait déjà été minoré en 2019 et en 2020. Si le taux cible pour 2023 et 2024 est supérieur de près de 10 points à celui attendu pour 2022, cette hausse est à relier au déploiement du volet collectif du Pass culture, et non à une progression plus large de l'éducation artistique et culturelle.

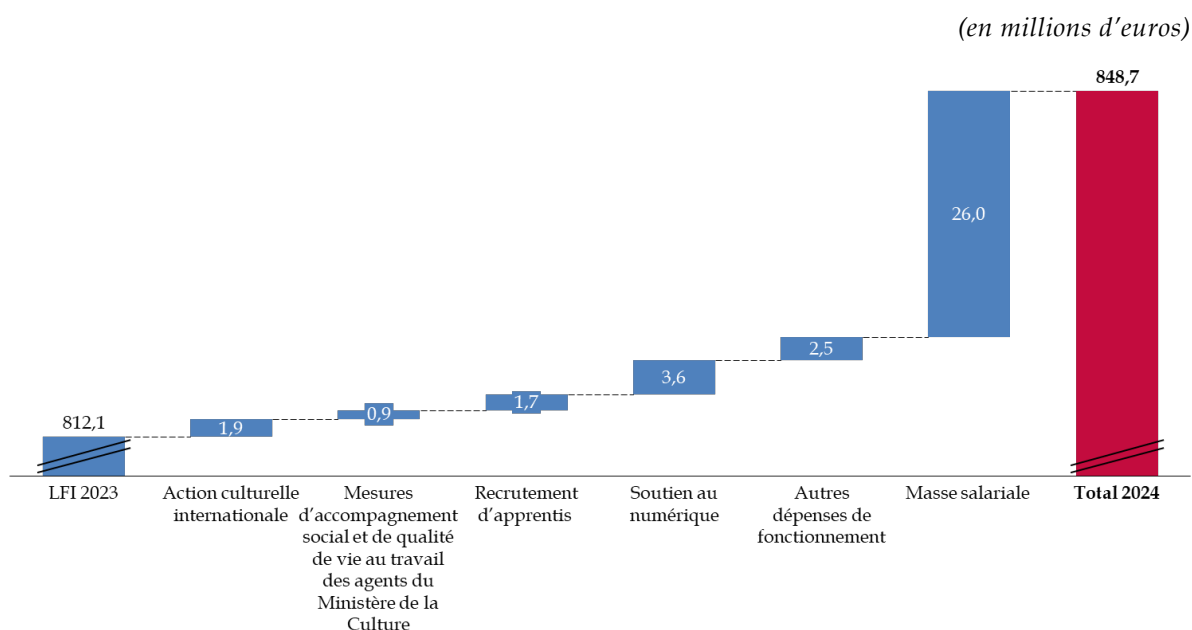
Les rapporteurs spéciaux rappellent la nécessité de **maintenir un niveau d'investissement dans les territoires**, indispensable en vue de renforcer la cohérence de l'ensemble de l'action culturelle de l'État. Le **déploiement pour l'ensemble des jeunes du Pass Culture ou de l'EAC ne saurait ainsi être permis que par le développement d'infrastructures ou la tenue d'évènements dans la totalité des territoires, et notamment au sein des territoires prioritaires.**

IV. LE PROGRAMME 224 « SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE » : UN RENFORCEMENT DES MOYENS ACCORDÉS AU FONCTIONNEMENT ET AUX PERSONNELS DU MINISTÈRE

Le **programme 224 « Soutien aux politiques du ministère »** est concentré, depuis la loi de finances pour 2021, sur le **financement des fonctions de soutien du ministère et, dans une moindre mesure, de l'action culturelle internationale**. Piloté par le secrétariat général du ministère, il devrait être doté de **846,18 millions d'euros en AE et 844,26 millions d'euros en CP en 2024**.

Cela correspond à une croissance de 32 millions d'euros par rapport à 2023, essentiellement du fait de la hausse du point d'indice. **Hors dépenses de personnel, le programme 224 bénéficie en 2024 d'une augmentation de 12 % par rapport à 2023.**

Décomposition des moyens nouveaux accordés au programme 224



Source : commission des finances

Le ministère indique également que le programme 224 devrait supporter une partie des coûts exceptionnels liés au financement de **l'opération « Capitale européenne de la culture 2028 »** pour laquelle quatre villes ont été présélectionnées par le jury européen (Montpellier, Bourges, Clermont-Ferrand et Rouen). Le soutien de l'État pourrait varier selon les projets entre 4 millions d'euros et 12 millions d'euros.

Le ministère indique d'ores et déjà que des ouvertures de crédit devront être prévues en loi de finances de fin de gestion pour 2024. Il est permis de s'interroger sur cette procédure, dans la mesure où des crédits devront de toute façon être accordés à la ville lauréate, et où il aurait été envisageable de prévoir dès maintenant un montant socle.

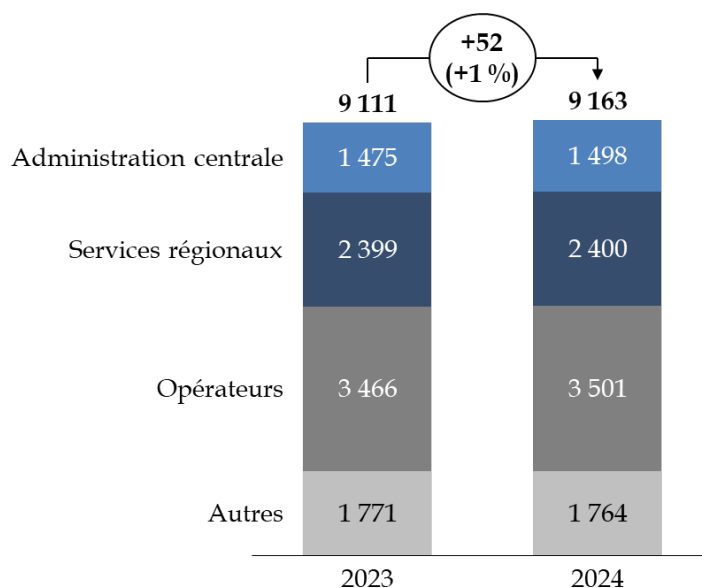
A. UNE PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE DU FAIT DES REVALORISATIONS GÉNÉRALES ACCORDÉES À LA FONCTION PUBLIQUE

Le programme 224 regroupe l'ensemble des dépenses de personnel des agents directement rémunérés par le ministère de la Culture. Les dépenses de personnel s'élèvent à 733,8 millions d'euros en incluant la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », et 539,7 millions d'euros hors CAS. Cela représente une hausse de 4,9 %, soit 26 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2023. Les crédits avaient d'ailleurs déjà augmenté de 4,29 % l'année précédente.

Le plafond d'emploi du ministère devrait s'établir à 9 162,8 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2024. Cela représente une hausse de 52 ETPT par rapport à 2023, dont 24 ETPT au titre du schéma d'emplois pour 2024.

Évolution du plafond d'emplois du programme 224

(en ETPT)



Source : commission des finances

Une partie importante de cette hausse découle de mesures générales, à savoir les hausses successives du point d'indice entre 2022 et 2023, les 5 points d'indice supplémentaires accordés à l'ensemble des agents au 1^{er} janvier 2024, la revalorisation de 10 % des indemnités forfaitaires des jours de congés épargne-temps et la prise en charge à 75 % des frais de transport. L'ensemble de ces mesures représentent un montant global de 6,2 millions d'euros hors CAS, soit 1,1 % de la masse salariale du programme.

S'y ajoutent des mesures catégorielles nouvelles, pour un montant de 5,5 millions d'euros pour la revalorisation de la rémunération des agents contractuels dans le cadre du chantier de refonte des cadres de gestion ainsi que le régime indemnitaire des enseignants chercheurs des écoles nationales d'architecture.

B. UN RENFORCEMENT DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACTION CULTURELLE INTERNATIONALE

Les crédits dédiés à l'action culturelle internationale augmentent à hauteur d'1,9 million d'euros en 2024. Cette progression fait suite à une majoration de 0,7 million d'euros en 2023, après des années de stabilité.

Les rapporteurs spéciaux avaient indiqué lors de l'examen du PLF 2023 qu'ils constataient un manque de moyens au service d'une ambition pourtant incontestable. Ils notent que la plupart des nouveaux projets menés dans le cadre de l'action 06, à l'image du soutien aux

institutions culturelles afghanes, libanaises ou ukrainiennes (2,2 millions d'euros entre 2021 et 2022), n'ont pu l'être que par redéploiements de crédits non consommés en raison de la crise sanitaire. Le ministère a d'ailleurs indiqué aux rapporteurs spéciaux que les **marges pour financer de nouvelles actions étaient particulièrement réduites**.

Le ministère de la culture ne remet pas en question cette analyse : « s'ils ont bénéficié, pour la première fois de longue date, d'une augmentation en 2023, les crédits de l'action culturelle internationale (action 06) n'offraient encore que peu de marge de manœuvre pour financer de nouvelles actions au service des priorités de l'action culturelle extérieure¹ ».

Ces nouveaux crédits devraient notamment permettre la consolidation en base du financement du fonds franco-allemand sur la recherche de provenance des biens culturels et du fonds pour la circulation des œuvres en Afrique.

Au-delà de ces évolutions, les rapporteurs spéciaux s'interrogent une nouvelle fois sur **la pertinence de la maquette budgétaire** et le maintien des crédits de l'action 06 au sein du programme 224.

La plupart des projets soutenus - soutien à l'export des industries culturelles françaises, accueil des artistes et des cultures étrangères en France, contribution à la protection du patrimoine mondial, valorisation de l'expertise culturelle française sur le marché international, soutien à la mobilité des artistes - peuvent, en effet, être assumés par les directions générales du ministère (Patrimoines, Création, Médias et industries culturelles).

¹ Réponses du ministère de la culture au questionnaire parlementaire.

**LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION**

Les crédits de la mission « Culture » ont été adoptés avec **modification**, le Gouvernement retenant **un amendement de notre collègue Jean-René Cazeneuve** et plusieurs de ses collègues dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Cet amendement prévoit **d'abonder de deux millions d'euros supplémentaires le montant de l'aide accordée aux festivals sur le programme 131 « Création »**. Cependant, le Gouvernement n'a pas levé le gage lors de la transmission du texte. En conséquence, les crédits de l'action n° 03 « Patrimoine archivistique » du programme 175 ont été minorées de 2 millions d'euros, et le montant global de la mission n'a pas évolué.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des Patrimoines et de l'Architecture (DGPA)

- M. Jean-François HÉBERT, directeur général ;
- M. Ludovic ABIVEN, sous-directeur des affaires financières et générales.

Direction générale de la création artistique (DGCA)

- M. Christopher MILES, directeur général ;
- Mme Carole ROBIN, adjointe à la sous-directrice des affaires financières et générales.

Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC)

- M. Bertrand MUNIN, adjoint au délégué général ;
- M. Julien HISTA, chef du département des affaires générales.

Table ronde des opéras

Opéra de Paris

- M. Alexander NEEF, directeur général ;
- M. Martin AJDARI, directeur général adjoint ;
- Mme Violaine CHARPY, directrice déléguée, stratégie, investissements et développement durable.

Opéra de Lyon

- M. Richard BRUNEL, directeur général et artistique ;
- Mme Claire HÉBERT, directrice générale adjointe.

Opéra de Rouen

- M. Loïc LACHENAL, directeur ;
- Mme Mafalda Kong-Dumas, secrétaire générale.