

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 8

CULTURE

Rapporteurs spéciaux : MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « CULTURE » ET LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA CULTURE	
I. UN BUDGET DESTINÉ À ACCOMPAGNER LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ	20
A. UNE NOUVELLE PROGRESSION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS	20
B. UNE DÉPENSE FISCALE QUI ILLUSTRE UNE DIFFICILE SORTIE DE CRISE	25
1. Une diminution de près de 25 % depuis 2019.....	25
2. Des opérations de mécénat moins tournées vers la culture	26
II. LA PART DU FINANCEMENT DE LA CULTURE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	29
DEUXIÈME PARTIE	
UNE AMBITION BUDGÉTAIRE BIENTÔT TEMPÉRÉE PAR LA PROGRESSION ANNONCÉE DES DÉPENSES CONTRAINTES ?	
I. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » : D'UNE CRISE À L'AUTRE	33
A. UNE DOTATION PORTÉE À PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS.....	33
1. 70 millions d'euros de mesures nouvelles destinées à financer cinq priorités	33
2. Faut-il repenser le financement de la création artistique ?	34
B. UN PROLONGEMENT DU PLAN DE RELANCE ?	37
1. L'acte II des Mondes nouveaux	39
2. Un soutien inévitable aux opérateurs	40
C. DE NOUVEAUX CRÉDITS EN FAVEUR DE L'EMPLOI CULTUREL	46
1. L'action 06 couvre le financement de plusieurs dispositifs	46
2. L'exercice 2023 devrait être marqué par la fin des mesures de soutien exceptionnelles	48
3. Le risque d'une sous-budgétisation du FONPEPS.....	48
II. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES » : ENTRE RETOUR DU PUBLIC ET PROGRESSION DES CHARGES.....	50
A. UN FINANCEMENT COMPLÉTÉ PAR LE RELIQUAT DU PLAN DE RELANCE ET DES SOUTIENS HORS BUDGET	52
1. 42 millions d'euros seront versés en 2023 au titre du Plan de relance	52
2. La restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris reste exclusivement financée par les dons collectés.....	54
3. L'utilisation de la réserve de précaution en faveur du Loto du Patrimoine	55

B. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 7 % PRÉVUE EN 2023	56
1. Une réponse budgétaire à la progression des dépenses contraintes	57
2. De nouveaux crédits en faveur de la protection et de la valorisation des patrimoines dans les territoires	58
3. La poursuite des grands chantiers	60
C. UNE REPRISE ÉPHÉMÈRE POUR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 175 ?	63
III. LE PROGRAMME 361 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE » : UNE PROGRESSION DES CREDITS MOINS CENTRÉE SUR LE PASS CULTURE.....	67
A. UNE PROGRESSION BIENVENUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CULTURE	68
1. Des diplômés de l'enseignement supérieur culture mieux aidés mais pas assez suivis ?.....	69
2. Une nouveau volant financier en faveur des écoles nationales, qui prend le relais du Plan de relance	71
B. L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE AU DÉFI DU PASS CULTURE	73
1. La montée en charge attendue et nécessaire du Pass Culture.....	73
2. Au-delà du Pass Culture, quels moyens pour l'éducation artistique et culturelle ?	80
C. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE CULTURELLE ET DE LA CULTURE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE AU DÉFI DE LA CONTRAINTE ÉNERGÉTIQUE ET DE LA CLARTÉ BUDGÉTAIRE	82
1. Universcience au défi de la contrainte énergétique.....	83
2. Un financement de la recherche en faveur des patrimoines à moderniser.....	83
IV. LE PROGRAMME 224 « SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE » : UN OUTIL EN FAVEUR DE LA MODERNISATION DU MINISTÈRE	85
A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	85
1. Une masse salariale en progression de 4,55 %	85
2. Une nouvelle étape du plan de rattrapage indemnitaire	86
B. LE PROJET IMMOBILIER CAMUS : UN COÛT FINALEMENT MAJORÉ DE PLUS DE 50 %.....	87
C. UNE MAJORATION DES CRÉDITS POUR PARTIE DÉDIÉE À LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE	88
D. UNE MAJORATION EN DEUX TEMPS DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACTION CULTURELLE INTERNATIONALE, QUI RESTENT CEPENDANT INSUFFISANTS.....	89
LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION	91
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	93
• ARTICLE 41 quater (nouveau) Rapport sur le recours au Pass Culture en milieu rural	93
• ARTICLE 41 quinquies (nouveau) Rapport sur le financement par l'État des infrastructures culturelles sur les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy	95

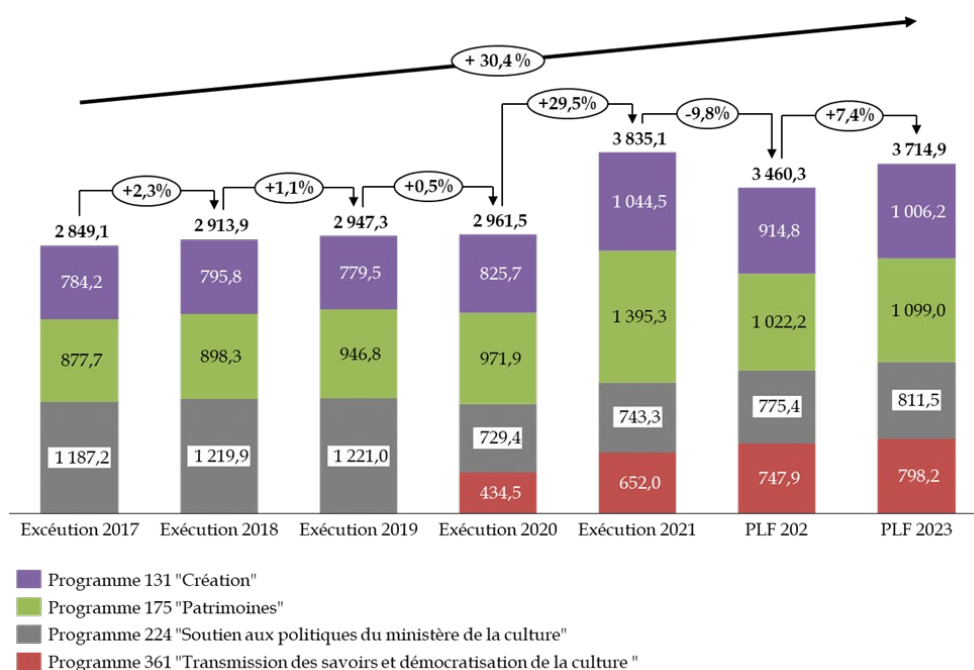
EXAMEN EN COMMISSION.....	97
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	107
LA LOI EN CONSTRUCTION	109

L'ESSENTIEL

Le montant global des crédits demandés pour la mission « Culture » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élève à 3,736 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,715 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une progression des crédits de 7,04 % en AE (+ 245,7 millions d'euros) et 7,36 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2022 (+ 253,2 millions d'euros).

Évolution des crédits de paiement de la mission « Culture » par programme

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la progression des crédits en volume atteint 2,6 % en AE et 2,9 % en CP. L'évolution réelle de l'inflation devrait cependant réduire l'ampleur de cette progression en volume.

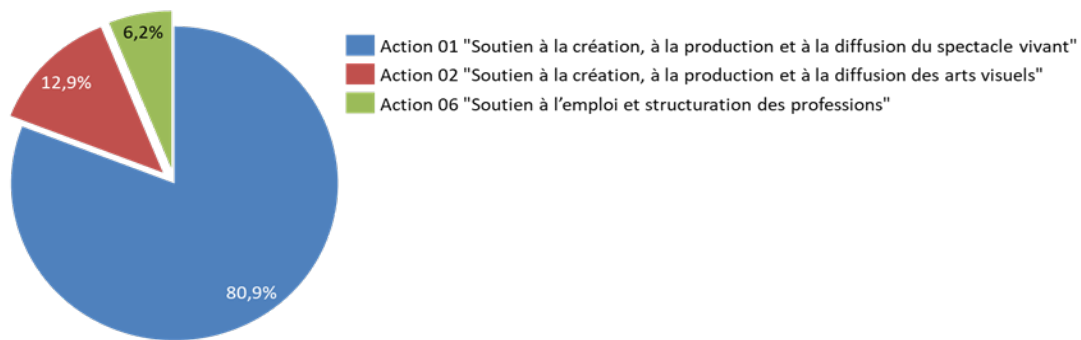
La mission « Culture » ne résume pas le financement public de la culture et de la communication. Celui-ci devrait atteindre environ 16,5 milliards d'euros en 2022, soit 1,9 milliard de plus qu'en 2019, dernier exercice avant le déclenchement de la crise sanitaire. Cette estimation large

intègre les crédits budgétaires et les dépenses fiscales destinés directement et indirectement à la culture et à la communication.

I. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » : D'UNE CRISE À L'AUTRE

Pour la première fois depuis sa création, les crédits prévus en loi de finances initiale pour le programme 131 devraient dépasser le milliard d'euros pour atteindre 1,011 milliard d'euros en AE et 1,006 milliard d'euros en CP. Les dotations sont ainsi majorées de 9,7 % s'agissant des AE (+ 89,2 millions d'euros) et 10 % en CP (+ 90,4 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2022.

Répartition des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2023 au sein du programme 131



Source : commission des finances du Sénat

Si la progression des crédits peut être, en première analyse, saluée dans un contexte de reprise délicate de l'activité, l'action du ministère dans le domaine de la création semble, 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.

A. UNE PROLONGEMENT DU PLAN DE RELANCE ?

La fin du plan de relance ne signifie pas 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. 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.

Le présent projet de loi de finances tend ainsi à prolonger une partie des orientations du Plan de relance, en dégagant de nouveaux crédits pour le soutien aux opérateurs ou le prolongement du programme de commande publique « Mondes nouveaux ». 10 millions d'euros seront dédiés à ce dispositif. Les rapporteurs spéciaux saluent les orientations de ce dispositif qui vise notamment à faire entrer la culture dans des zones où elle n'est plus assez présente : espaces ruraux, périphéries urbaines ou cœurs de ville dégradés. Ils seront cependant vigilants sur la réalité de l'accompagnement des artistes, la complémentarité avec le 1 % culture et le droit de suite que le ministère doit avoir sur les œuvres ainsi financées, s'agissant notamment des arts visuels. La présence de ces créations dans l'espace public apparaît à cet égard comme une priorité.

Le soutien aux opérateurs vise à les aider à faire face à la progression des dépenses contraintes et, notamment, énergétiques. Les surcoûts énergétiques 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). Ce montant devrait être révisé à la hausse dans les prochaines semaines. Il ne sera pas intégralement compensé par la hausse de la dotation accordée aux opérateurs. La progression de celle de la Philharmonie ne compense ainsi que 17 % de la hausse des coûts d'ouverture. Cette absence de compensation intégrale devrait induire une réduction des marges artistiques, soit la part des budgets dédiés à la création, des établissements : 30 % en 2023 et 50 % en 2024. La fermeture de certains opérateurs à la rentrée 2023 est une hypothèse crédible, faute de pouvoir produire certains spectacles.

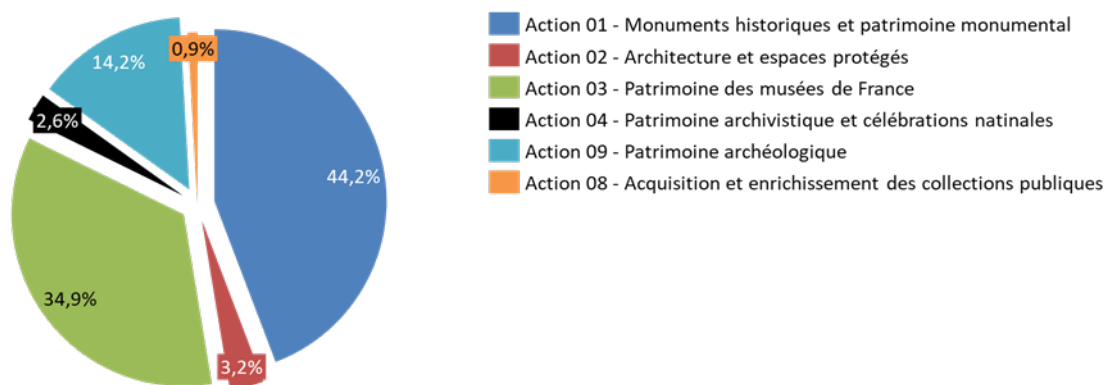
B. DE NOUVEAUX CRÉDITS EN FAVEUR DE L'EMPLOI CULTUREL

12,7 millions d'euros de mesures nouvelles viennent abonder l'action 06 dédiée au soutien à l'emploi, dont 7 millions d'euros dédiés au Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS). Cette progression s'inscrit dans une trajectoire haussière révélatrice d'une sous-budgétisation depuis 2019. Le collectif budgétaire de fin de gestion pour 2022 prévoit ainsi une dotation complémentaire de 32,35 millions d'euros, soit 144 % du montant de l'enveloppe initialement attribuée au Fonds en loi de finances initiale. Cette somme est destinée à faire face à un important recours au mécanisme en 2022. Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la fiabilité de la prévision budgétaire pour 2023, même si un retour à la normale est envisageable après trois exercices marqués par la crise sanitaire.

II. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES » : ENTRE RETOUR DU PUBLIC ET PROGRESSION DES CHARGES

Le programme 175 devrait être doté de 1,11 milliard d'euros en AE et 1,10 milliard d'euros en CP en 2023, soit une progression de 76 millions d'euros en AE (+ 7,35 %) et 76,8 millions d'euros en CP (+ 7,55 %) par rapport à la loi de finances pour 2022.

Répartition des crédits au sein du programme 175 en 2023



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

A. UN FINANCEMENT COMPLÉTÉ PAR LA FIN DU PLAN DE RELANCE ET DES SOUTIENS HORS BUDGET

Le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture des derniers crédits de paiement restants du Plan de relance, soit 42 millions d'euros : **10 millions d'euros aux fins de financement du Plan Cathédrales, 17 millions d'euros aux fins de financement des travaux du château de Villers-Cotterêts et 15 millions d'euros à destination des monuments historiques n'appartenant pas à l'État.**

Le financement des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris relève quasi-intégralement du mécénat. Les donateurs privés contribuent aujourd'hui seuls au financement de l'établissement public en charge des travaux, ce qui peut apparaître en contradiction avec la loi du 29 juillet 2019 et semble trahir l'intention des donateurs. **Les promesses de dons atteignant au total 848,9 millions d'euros, elles devraient dépasser le montant des travaux générés par l'incendie, estimés à 703 millions d'euros.** Les rapporteurs spéciaux seront vigilants quant à l'utilisation du solde.

Le Loto du patrimoine a, de son côté, permis de dégager en quatre ans 100 millions d'euros en faveur du petit patrimoine. Le ministère complète cet apport en dégelant en fin de gestion un montant représentant le produit des taxes perçues sur le produit du jeu. Au regard de l'ampleur du défi que représente la restauration du petit patrimoine, notamment rural, une exonération complète du produit du jeu aurait pu être décidée en amont, le dégel venant ensuite éventuellement en complément. Une telle solution est déjà retenue au Pays-Bas ou au Royaume-Uni.

B. UNE RÉPONSE À LA CRISE ÉNERGÉTIQUE ET À LA PROGRESSION DES COÛTS DE CONSTRUCTION

48,7 % de la progression des crédits dédiés au programme 175 relèvent 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. Sur les 37,4 millions d'euros dédiés à cet objectif, 63,4 % sont fléchés vers les opérateurs

La majoration des coûts est constatée sur plusieurs chantiers encadrés par l'État : + 20 % pour le chantier de la cathédrale de Soissons (progression de 75 % des coûts des métaux), + 12,8 millions d'euros sur le château de Villers-Cotterêts ou hausse de l'offre de 113,7 % pour le recouplement des combles de la cathédrale Saint-Louis de Versailles (Yvelines). S'agissant des coûts énergétiques, les dépenses d'électricité du ministère et de ses opérateurs pourraient évoluer en 2023 entre + 128 % selon une hypothèse médiane et + 285 % selon une hypothèse plus dégradée.

C. UNE REPRISE ÉPHÉMÈRE POUR LES OPÉRATEURS

Si la reprise de la fréquentation des établissements publics dédiés au patrimoine a été plus importante que prévue en 2022, l'horizon ne semble pas pour autant totalement dégagé en raison de plusieurs incertitudes : l'effet de l'inflation sur les dépenses culturelles, l'absence de retour de la clientèle chinoise et la perspective d'une fermeture le temps des Jeux olympiques et paralympiques en 2024.

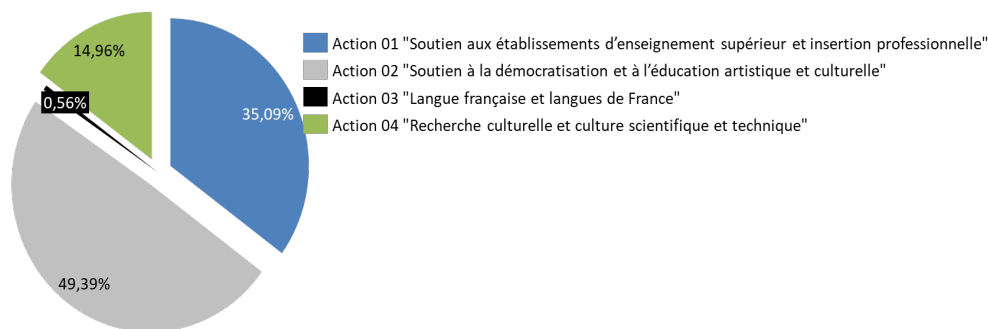
Au-delà de la hausse des dépenses contraintes, les rapporteurs spéciaux relèvent une hausse importante des prix d'acquisitions d'œuvres les plus importantes qui auraient vocation à enrichir les collections publiques. La direction du Musée du Louvre met ainsi en lumière une progression très significative des prix sur le marché de l'art, avec des niveaux d'adjudication dans les ventes aux enchères qui s'établissent désormais très régulièrement à un niveau 4 à 10 fois supérieur, voire davantage, à celui des estimations. Cette progression des prix rend délicates les acquisitions directes par les musées. Le musée du Louvre devrait disposer de 12 millions d'euros à cette fin en 2023, soit deux fois moins que

le prix d'achat de la seule *Dérision du Christ* de Cimabue adjugée 24,18 millions d'euros, alors que le tableau était initialement estimé entre 4 et 6 millions d'euros.

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

Le présent projet de loi de finances prévoit une majoration de la dotation du programme de 5,86 % en AE et 6,72 % en CP par rapport au projet de loi de finances pour 2022. 50,7 millions d'euros de mesures nouvelles sont prévus en son sein, les crédits devant au total atteindre 800,68 millions d'euros en AE et 798,18 millions d'euros en CP.

Répartition des crédits prévus en 2023 au sein du programme 361



Source : commission des finances du Sénat

A. LA PROGRESSION BIENVENUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CULTUREL ET À L'INSERTION PROFESSIONNELLE

Les crédits dédiés aux établissements d'enseignement supérieur culturel et à l'insertion professionnelle devraient progresser de 36 millions d'euros en AE et 32 millions en CP. Au total, les dotations devraient être majorées de 13,75 % en AE et 12,01 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2022.

Quatre objectifs sont poursuivis :

- la réévaluation des bourses sur critères sociaux ;
- le renforcement des subventions de fonctionnement et d'investissement des écoles d'art et d'architecture ;
- faciliter la mise en œuvre des grands projets d'investissements de ces mêmes écoles ;

- conforter le soutien aux établissements territoriaux d'enseignement supérieur, en ciblant notamment le statut des enseignants au sein de ces écoles.

Reste une interrogation sur la dynamique baissière du taux d'insertion des étudiants issus du domaine du spectacle vivant. Afin de répondre à ce défi, il convient de mettre en place un véritable accompagnement, en déclinant le modèle du Jeune théâtre national (JTN), associé au Conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris et au Théâtre national de Strasbourg, qui organise rencontres et auditions, prend en charge une partie des jeunes artistes engagés à la suite des auditions, programme des maquettes de premiers spectacles et élabore un annuaire des artistes issus des onze écoles nationales d'art dramatique.

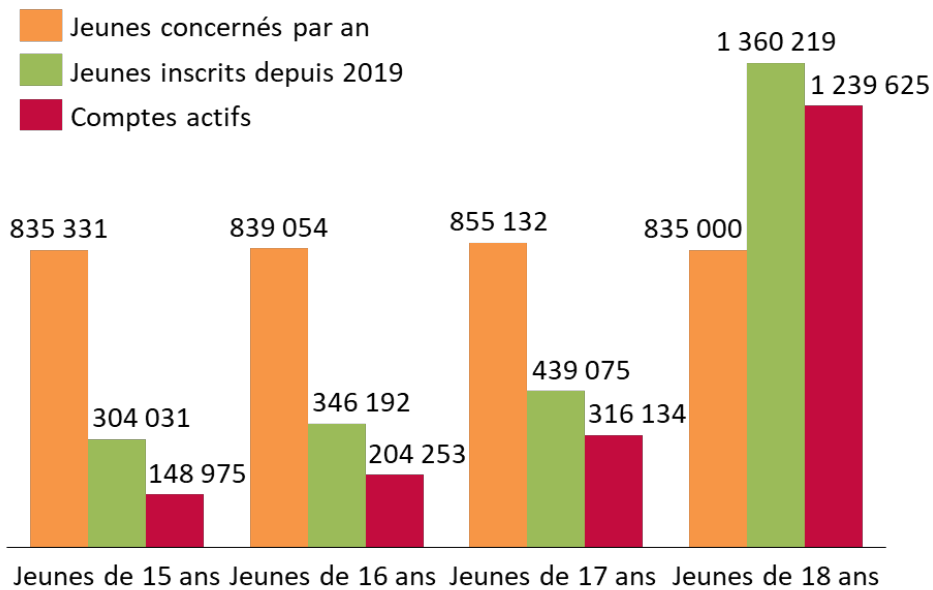
14,2 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros de CP sont par ailleurs fléchés vers des investissements structurants au sein des écoles de la création et du patrimoine. Si cet apport doit être salué, les rapporteurs spéciaux rappellent néanmoins l'importance des restes à payer sur des chantiers couverts par le programme 361.

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

Le Pass culture, déployé dans toute la France depuis mai 2021, étendu en 2022 aux jeunes de 15 ans et plus et aux élèves à partir de la 4ème, sera ouvert aux jeunes de 6ème et 5ème en 2023. Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 208,5 millions d'euros de crédits (AE = CP) pour le financement du dispositif, soit une majoration des crédits de 9,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022. **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.**

Plus de 2,1 millions de jeunes sont aujourd'hui inscrits sur l'application et 14 millions de réservations de produits culturels ont été opérées via le Pass, pour un montant total de 235 millions d'euros. 87 % des jeunes concernés ont acquis un bien culturel par cet intermédiaire.

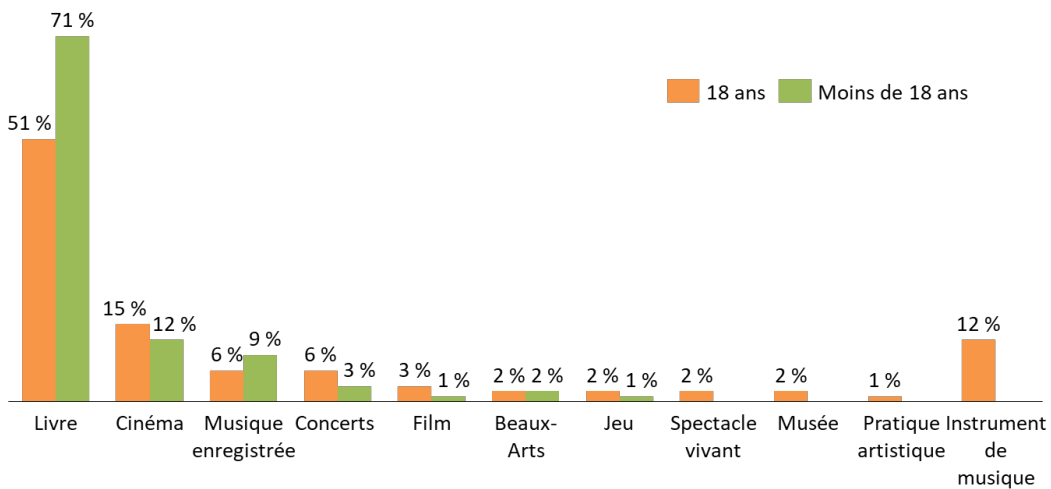
Répartition des utilisateurs du Pass Culture par classe d'âge depuis le lancement du dispositif en 2019



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

L'efficacité du dispositif doit cependant encore être améliorée du point de vue qualitatif. Le Pass ne saurait, en effet, se résumer à une simple plateforme d'achat de biens et de services et doit être éditorialisé en vue de mettre en place un véritable parcours culturel. Il s'agira notamment de vérifier que le Pass ne serve pas au financement d'achats liés au parcours scolaire et qu'il contribue à faire évoluer des pratiques culturelles. L'accent doit notamment être mis sur l'accès au spectacle vivant.

Répartition des réservations par secteur en fonction des montants dépensés depuis 2021 – Part individuelle



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

Au-delà de la question de la médiation culturelle, un accent doit également être mis sur l'accès des jeunes non-scolarisés au Pass. Seuls 3,7 % des inscrits sur l'application ont ainsi déclarés ne pas être scolarisés. Ce ratio est plus faible que le nombre de jeunes non-scolarisés rapporté à l'ensemble de la population visée.

Il est indispensable en tout état de cause que le Pass Culture ne résume pas l'effort de l'état en faveur de l'éducation artistique et culturelle et que la montée en charge budgétaire de l'application ne s'effectue au détriment des moyens qui lui sont traditionnellement dédiés. Les indicateurs rattachés au programme tablent, par ailleurs, sur une réduction de la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle et de l'effort en faveur des territoires prioritaires.

IV. LE PROGRAMME 224 « SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE » : UN OUTIL EN FAVEUR DE LA MODERNISATION 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 813,5 millions d'euros en AE et 811,5 millions d'euros en CP en 2023.

A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL JUSTIFIÉE

Comme lors de l'exercice précédent, la masse salariale devrait croître en 2023, passant de 493,6 millions d'euros en loi de finances pour 2022 à 516,1 millions d'euros (+ 4,29 %). 67 % de cette progression résulte de mesures catégorielles, dont le plan de rattrapage indemnitaire. **Celui-ci doit permettre de renforcer son attractivité et d'éviter des vacances de postes prolongées.**

B. LA FIN COÛTEUSE DU PROJET IMMOBILIER CAMUS

Lancé en 2019, le projet immobilier Camus prévoit la rénovation des locaux et l'aménagement de nouveaux bureaux au sein du Quadrilatère des archives ainsi que des travaux au sein des sites de la rue des Bons enfants et de l'hôtel de Valois au Palais-Royal. Le ministère de la culture devrait ainsi, en 2023, passer de 7 à 3 sites. Initialement établi à 36,6 millions d'euros, le budget prévisionnel a été révisé une première fois en septembre 2021 pour être porté à 43,5 millions d'euros. Le montant a finalement été actualisé en 2022 pour être porté à 55,43 millions d'euros, soit une majoration de 51,4 % par rapport au devis initial. La découverte de plomb justifie pour partie cette progression.

C. LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE

L'exercice 2023 devrait voir la dotation numérique du ministère continuer à progresser pour atteindre 26,52 millions d'euros (AE=CP), soit une majoration de 4 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent. Cette somme sera notamment dédiée au renforcement de la transformation numérique et de la cybersécurité. Le complément de dotation devrait également permettre au ministère de se doter d'outils pour renforcer et fiabiliser le suivi économique de l'activité des secteurs qu'il subventionne, en ciblant notamment la fréquentation au sein des opérateurs ou la dynamique du spectacle vivant. Les rapporteurs spéciaux relèvent que **la mise en place de ces systèmes d'information devrait contribuer à faciliter la gestion des crédits dédiés aux établissements subventionnés et permettre une meilleure prévision budgétaire.**

D. UNE MAJORATION EN DEUX TEMPS DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACTION CULTURELLE INTERNATIONALE

Les crédits dévolus à l'action culturelle internationale devraient atteindre 8,07 millions d'euros en 2023. La majoration de 0,7 million d'euros est notamment fléchée vers la politique de soutien et d'accueil des artistes, journalistes et professionnels de la culture contraints de fuir leur pays, mise en œuvre depuis 2015. Les crédits dédiés à celle-ci devraient être portés à 2,9 millions en 2023 (+ 0,5 million d'euros).

Cette progression devrait cependant être amplifiée en cours de gestion. En effet, après un premier cycle de financement (2017-2022), la contribution française à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (ALIPH) a été confirmée par le Gouvernement pour la période 2022-2027. La part de la contribution du ministère de la culture est établie à 9 millions de dollars sur trois ans. Une ouverture de crédits en gestion à hauteur de 2,9 millions d'euros est d'ores et déjà annoncée par le ministère.

Si l'objet du financement ne souffre d'aucune contestation, l'annonce en projet de loi de finances initiale d'une loi de finances rectificative à venir peut laisser songeur. La méthode devrait d'ailleurs être répétée en 2024. La manœuvre n'est pas anodine puisqu'elle conduit à une augmentation des crédits de l'action de 36 %.

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).

Réunie le mardi 15 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Culture » et de ne pas adopter les articles 41 quater et 41 quinquies.

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions.

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 100 % des réponses du ministère de la culture et de la communication à leur questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « CULTURE » ET LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA 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. Le financement du cinéma fait, quant à lui, l'objet d'un traitement séparé, via l'action du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Dans ces conditions, la mission « Culture » regroupe 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 « Culture » est ainsi composée de quatre programmes :

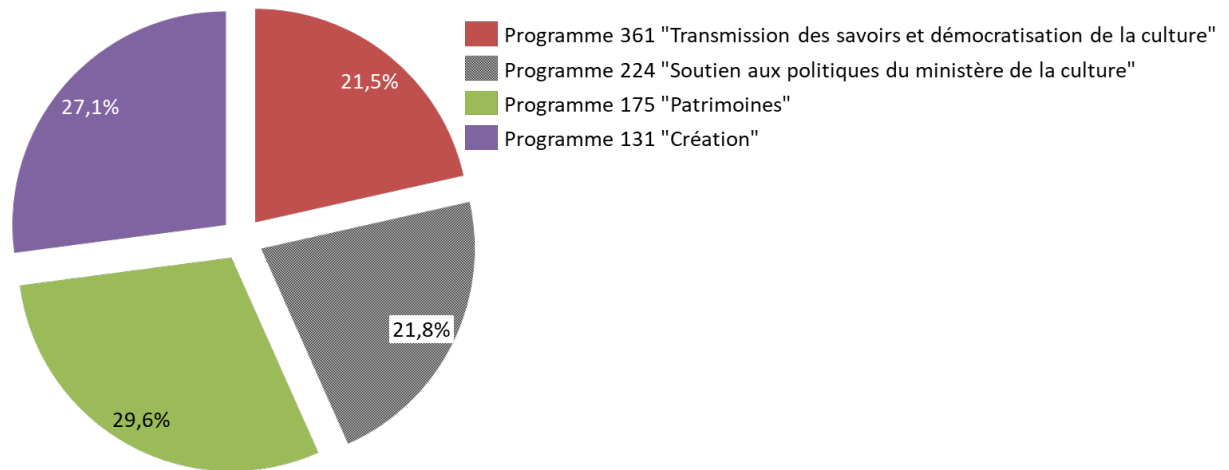
- **le programme 131 « Création »**, orienté vers le soutien de la diversité et du renouvellement de l'offre artistique ;

- **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 les dépenses de personnel.

Répartition des crédits de paiement de la mission « Culture » par programme prévue en 2023



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

I. UN BUDGET DESTINÉ À ACCOMPAGNER LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ

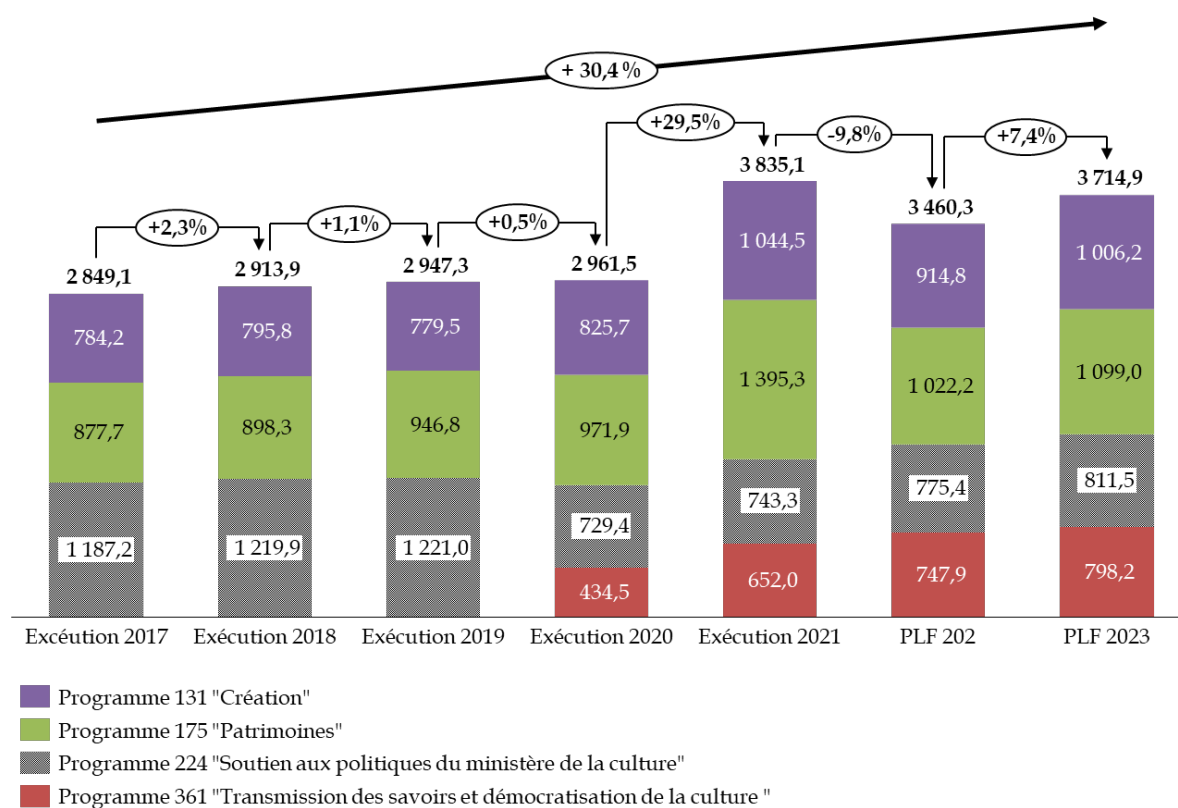
A. UNE NOUVELLE PROGRESSION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS

Le montant global des crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élève à 3,736 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,715 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Ces chiffres traduisent une progression des crédits de 7,04 % en AE (+ 245,7 millions d'euros) et 7,36 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2022 (+ 253,2 millions d'euros). Les mesures de périmètre - 0,43 million d'euros (AE=CP) de transferts entrants vers le programme 224 et 0,02 million d'euros de transferts sortants depuis le même programme - n'ont qu'une incidence relative sur cette progression.

Évolution des crédits de la mission « Culture » par programme

(en millions d'euros)



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

Le budget 2023 vient pérenniser tout à la fois une partie des mesures de soutien adoptées pour faire face à la crise et la mise en œuvre du Pass Culture, dont l'opérateur en charge de la mise en œuvre est désormais le deuxième du ministère de la culture, derrière la Bibliothèque nationale de France et devant les autres grandes institutions culturelles parisiennes.

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

(en euros)

	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
Programme 131 - Création	914 833 863	1 006 161 609	+ 9,98 %
Action 01 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	758 101 846	801 992 508	+ 5,79 %
Action 02 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels	106 712 857	141 449 941	+ 32,55 %
Action 03 : Soutien à l'emploi et structurations des professions	50 019 160	62 719 160	+ 25,39 %
Programme 175 - Patrimoines	1 022 229 648	1 099 016 198	+7,51 %
Action 01 : Monuments historiques et patrimoine monumental	432 741 738	466 630 740	+7,83 %
Action 02 : Architecture et espaces protégés	35 105 088	35 719 370	+1,75 %
Action 03 : Patrimoine des musées de France	364 484 220	394 369 498	+ 8,20 %
Action 04 : Patrimoine archivistique et célébrations nationales	34 547 248	34 710 136	+0,39 %
Action 08 : Acquisition et enrichissement des collections publiques	9 775 311	9 775 311	-
Action 09 : Patrimoine archéologique	145 549 043	157 811 143	+8,42 %

Programme 361 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	747 890 542	798 181 718	+ 6,72 %
Action 01 : Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	262 460 825	293 979 899	+ 12,01 %
Action 02 : Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	369 347 753	383 847 753	+ 3,93 %
Action 03 : Langues française et langue de France	4 224 338	4 224 338	-
Action 04 : Recherche culturelle et culture scientifique et technique	111 857 626	116 129 728	+3,82 %
Programme 224 - Soutien aux politiques du ministère de la culture	775 413 994	811 530 708	+ 4,66%
Action 06 : Action culturelle internationale	7 385 969	8 074 895	+ 9,33 %
Action 07 : Fonctions de soutien du ministère	768 069 691	803 455 813	+4,61 %
Total	3 460 368 047	3 714 890 233	+8,38 %

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

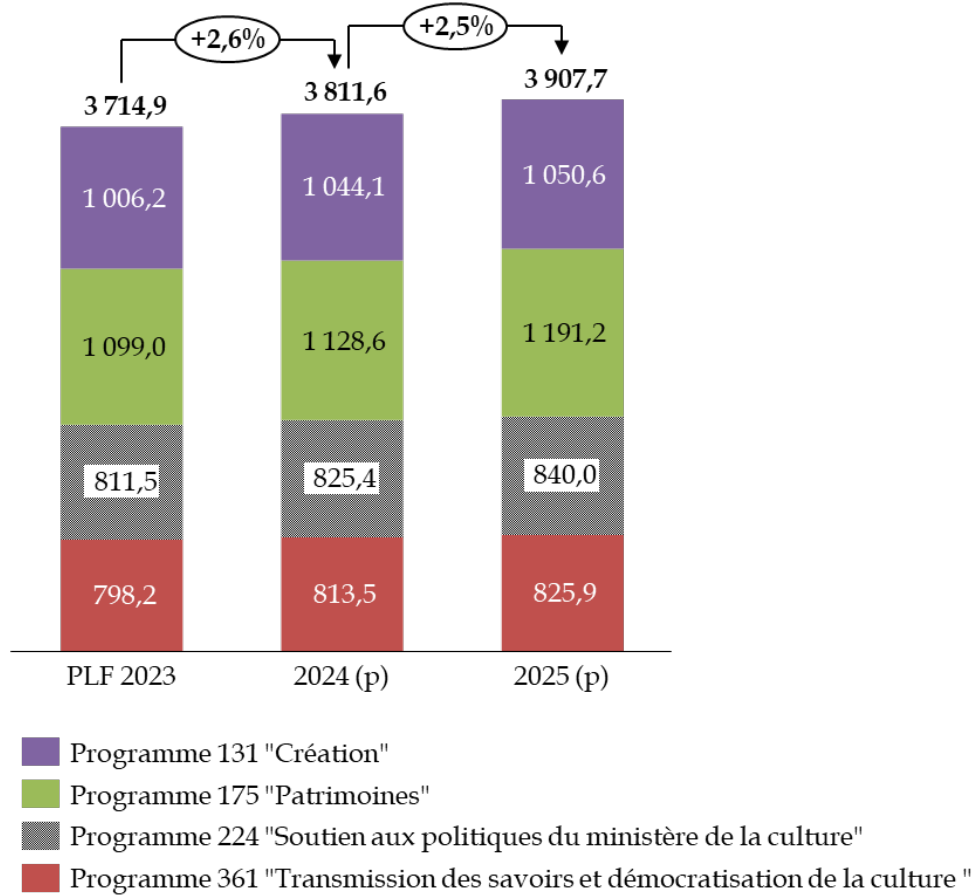
Depuis 2017, les crédits de paiement dédiés au ministère ont ainsi progressé de 30,4 %, soit une majoration de près de 866 millions d'euros. Reste à déterminer si ce niveau de dotation peut perdurer à l'avenir, tant en raison de l'équilibre budgétaire en général que du risque d'extrême dépendance aux fonds publics d'une partie des filières couvertes par la mission.

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la progression des crédits en volume atteint 2,6 % en AE et 2,9 % en CP. L'évolution réelle de l'inflation devrait cependant réduire l'ampleur de cette progression en volume.

La trajectoire retenue dans le projet annuel de performances pour les deux prochains exercices souligne néanmoins que **cette progression des crédits devrait se poursuivre au cours des prochains exercices.**

Évolution prévisionnelle des crédits de paiement de la mission Culture de 2023 à 2025

(en millions d'euros)



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

Les rapporteurs spéciaux relèvent qu'aux crédits de la mission « Culture » viennent encore s'ajouter, en 2023, ceux prévus par l'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance ». 943 millions d'euros étaient initialement prévus pour la période 2021-2022 afin de couvrir des projets portés par les programmes 131 « Création », 175 « Patrimoines » et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». La totalité des crédits n'ayant pu être dégagés en lois de finances pour 2021 et 2022, un solde de 42 millions d'euros sera ouvert en loi de finances pour 2023. Cette somme sera fléchée vers le programme « Patrimoines ».

B. UNE DÉPENSE FISCALE QUI ILLUSTRE UNE DIFFICILE SORTIE DE CRISE

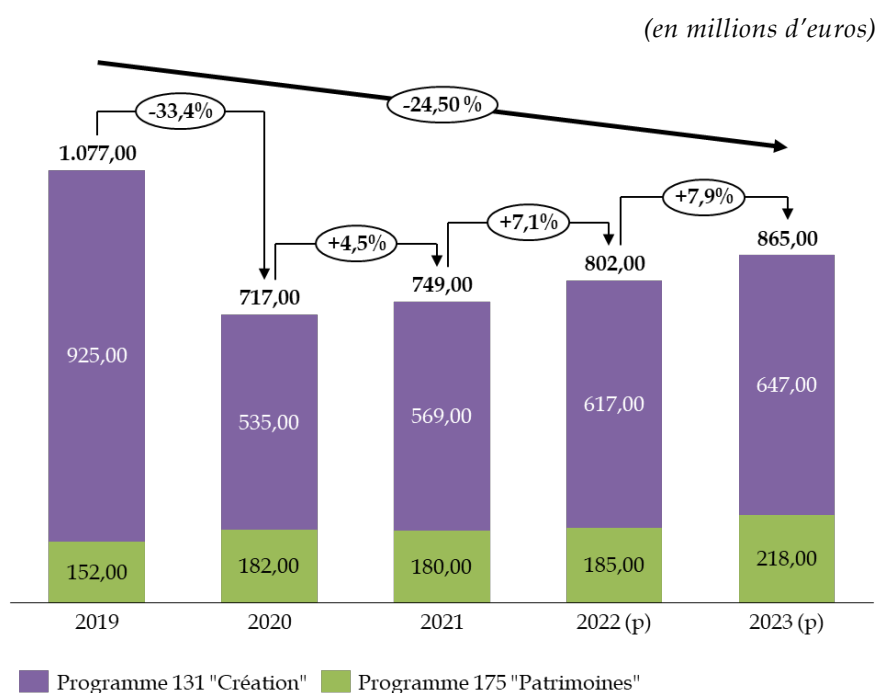
Les crédits budgétaires de la mission « Culture » sont, par ailleurs, complétés par différentes dépenses fiscales : crédit d'impôts, taux réduit de TVA, abattement sur le bénéfice imposable, aménagement de l'imposition et exonération.

1. Une diminution de près de 25 % depuis 2019

Les rapporteurs spéciaux avaient relevé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022 une approche optimiste de la dépense fiscale au sein du projet annuel de performances. Celui-ci indiquait une progression de 23,6 % entre 2020 et 2021 puis tablaient sur une hausse de 21,7 % entre 2021 et 2022. Le montant de la dépense fiscale était alors censé atteindre 1 078 millions d'euros, soit un niveau comparable à celui prévu en 2019.

Cette prévision n'a pas résisté à la poursuite de la crise sanitaire en 2021, la fermeture des salles de spectacle ou la réduction de leurs jauges et le bouleversement des habitudes culturelles. Le projet annuel de performances propose désormais un chiffre ramené à 802 millions d'euros en 2022. 865 millions sont attendus en 2023, soit 24,5 % de moins qu'en 2023.

Évolution prévisionnelle du montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture » de 2019 à 2023



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

Le rendement des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les entrées à des événements culturels illustre cette difficulté à sortir de la crise : le montant attendu en 2023 représente 65 % de celui constaté en 2019. La TVA à taux réduit devrait représenter 65,7 % de la dépense fiscale rattachée à la mission en 2023 contre 80,8 % en 2019.

**Évolution du rendement des réductions de TVA rattachées
à la mission « Culture » de 2019 à 2023**

(en millions d'euros)

	Chiffre 2019	Chiffre 2020	Chiffre 2021	Chiffre 2022	Chiffre 2023
Taux réduit de TVA de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacle de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et les parcs zoologiques	500	260	275	300	315
Taux réduit de TVA de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines	290	150	180	190	200
Taux réduit de TVA de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	80	47	47	50	53
Total	870	447	502	540	568

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

2. Des opérations de mécénat moins tournées vers la culture

La dépense fiscale rattachée à la mission culture n'intègre pas les **dispositifs de réduction d'impôts au titre des dons effectués par des entreprises ou des particuliers dans le cadre du mécénat culturel¹** alors même que le domaine culturel était, avant la crise sanitaire, le deuxième domaine prioritaire investi par les mécènes (26 % d'entreprises engagées) et représentant près d'un cinquième des budgets mécénat (18 % du montant global du budget du mécénat). Ces dispositifs sont, en effet, rattachés à la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». **Aucune**

¹ Articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

distinction n'est opérée au sein de celle-ci pour isoler les dépenses dédiées au secteur de la culture.

L'enquête Admical-IFOP, cofinancée par le ministère de la culture, permet néanmoins de préciser que le mécénat culturel représentait 22 % du montant global du mécénat des entreprises en 2021 pour atteindre environ 230 millions d'euros. Sur la période 2019-2021, les **montants de mécénat obtenus par les principaux opérateurs du ministère de la culture ont baissé d'un tiers** entre 2019 et 2021¹. **La baisse observée diffère cependant selon les secteurs** : les opérateurs de la création ont pu maintenir un niveau de collecte quasi comparable à celui d'avant crise (-5 % entre 2019 et 2021) tandis que les opérateurs du patrimoine sont plus affaiblis : - 29 % sur la même période 2019-2021.

Cette diminution peut être reliée aux changements de comportements en matière de dons observés avec la crise sanitaire, le soutien à l'accompagnement des populations vulnérables, la lutte contre le décrochage scolaire et l'aide aux hôpitaux et autres établissements de santé (40 %) devenant prioritaires aux yeux des donateurs². La direction du Louvre interrogée par les rapporteurs spéciaux sur ce sujet a confirmé cette réorientation. Le contexte de fermeture des institutions culturelles et d'annulation des événements programmés a également pu dissuader le recours au mécénat. Le baromètre du mécénat d'entreprise Admical-IFOP publié en décembre 2020 avait ainsi mis en avant que l'impact de la crise sanitaire sur le mécénat serait important sur l'attribution des dons de 65 % des grandes entreprises, 80 % des entreprises de taille intermédiaire et 86 % des PME. Les perspectives économiques incertaines devraient, en outre, contribuer à fragiliser les budgets dédiés aux opérations de communication externe.

Il convient enfin de rappeler que l'instauration du seuil de 2 millions d'euros en loi de finances pour 2020, destiné à contenir la dépense fiscale générée par le mécénat des grandes entreprises, a, de son côté, été perçue comme un signal négatif. Le baromètre du mécénat d'entreprise Admical-IFOP faisait ainsi ressortir que 27 % des entreprises ont adapté leur stratégie et/ou leur budget de mécénat suite à la réforme du dispositif. Les PME semblent avoir été les plus sensibles à la réforme, 30 % d'entre elles déclarant que la réforme aurait un impact sur leur politique de mécénat, contre 16 % des grandes entreprises et 17 % des entreprises de taille intermédiaire.

¹ *Études ministère de la Culture 2021 et 2022 s'appuyant sur une saisine des principaux opérateurs du ministère (décembre 2020) et sur les liasses budgétaires. Échantillon de 40 opérateurs en 2021 et de 20 en 2022. Baisse observée d'un tiers en 2020 et stabilisation en 2021.*

² *Article 134 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*

Interrogés par le ministère de la culture, 80 % des opérateurs du ministère ont adapté leurs stratégies de recherche de mécénat à ces nouveaux enjeux¹. La majorité d'entre eux ont cherché à développer le mécénat des particuliers, le mécénat en nature et la recherche de financement pour des projets numériques. D'autres ont fait le choix de s'orienter davantage vers la recherche de mécénat d'accompagnement ou de compétences, de développer le parrainage ou encore de proposer de nouvelles contreparties ou de nouveaux types de mécénat croisés (association de la culture à un autre domaine d'intérêt général : environnement, social ou santé).

¹ Saisine réalisée par le ministère de la Culture auprès de ses opérateurs culturels ayant une activité significative en matière de mécénat (10 répondants).

II. LA PART DU FINANCEMENT DE LA CULTURE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

La mission « Médias, livre et industries culturelles » permet de porter l'ensemble des crédits gérés par le ministère de la Culture à 4 438,2 millions d'euros en AE et 4 419,8 millions d'euros en CP en 2023 :

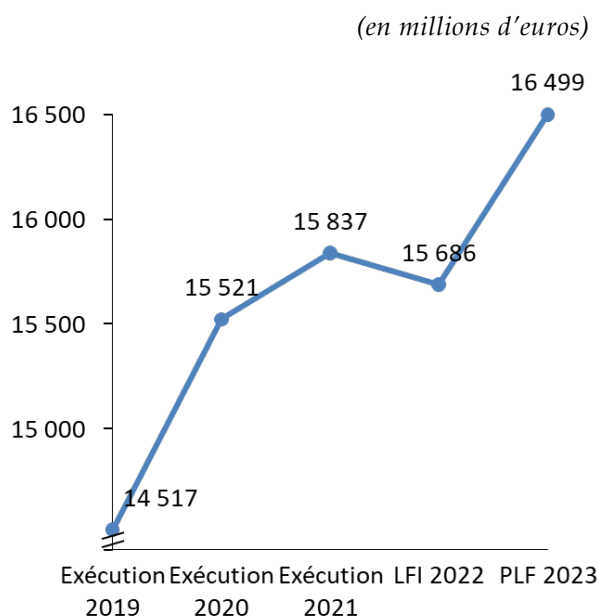
- le programme 180 « Presse et médias » devrait ainsi être doté de 372,05 millions d'euros en AE et 371,01 millions d'euros en CP en 2023 ;

- le programme 334 « Livre et industries culturelles » devrait agréger 330,3 millions d'euros en AE et 333,8 millions d'euros en CP en 2023.

Les deux missions gérées par le ministère de la Culture ne résument pas pour autant les crédits dédiés à la culture au sein du budget de l'État.

Le Gouvernement estime ainsi que l'effort de l'État en faveur de la culture et de la communication devrait atteindre environ 16,5 milliards d'euros en 2023, soit 1,9 milliard de plus qu'en 2019, dernier exercice avant le déclenchement de la crise sanitaire. Cette estimation large intègre les crédits budgétaires et les dépenses fiscales destinés directement et indirectement à la culture et à la communication.

Trajectoire de l'effort de l'État en faveur de la culture et de la communication entre 2019 et 2023



Source : commission des finances du Sénat, d'après les annexes aux projets de loi de finances pour 2022 et 2023 « Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication »

Quantifiant des efforts disparates, cette estimation agrège des dépenses budgétaires, des taxes affectées et des dépenses fiscales de nature relativement différentes.

Quatre grandes catégories de dépenses permettent, en effet, de calculer le montant de cet effort :

- les crédits dédiés à la culture au sein de l'ensemble des ministères dédiés à la culture, soit 9,3 milliards d'euros en CP prévus en 2023 ;

- les dépenses du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », qui regroupe les sommes versées aux sociétés d'audiovisuel public, soit 3,8 milliards d'euros prévus en 2023 ;

- l'ensemble des taxes affectées au domaine de la culture et de la communication pour les personnes morales autres que l'État, soit 0,75 milliard d'euros attendus en 2023 ;

- l'ensemble des dépenses fiscales rattachées aux programmes des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles », soit 2,7 milliards d'euros prévus en 2023.

Au sein des dépenses budgétaires, la réhabilitation du patrimoine monumental constitue un des premiers postes de dépenses. Ainsi, l'action du ministère de la Justice en faveur de la culture intègre en 2023 175 millions d'euros en AE dédiés à la réhabilitation du palais de justice de l'Île-de-la-Cité à Paris.

Dépenses de l'État en faveur de la culture

(en millions d'euros)

	Exécution 2020		Exécution 2021		LFI 2022		PLF 2023	
<i>Budget général (par ministère) et budgets annexes</i>								
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Agriculture	34,60	34,60	32,20	32,20	33,10	33,10	34,60	34,60
Armées	119,98	119,92	102,49	102,19	109,74	105,49	110,76	121,37
Transition écologique et Cohésion des territoires	144,02	142,26	159,26	153,82	158,59	156,94	143,46	141,81
Culture	4 417,75	4 417,78	4 630,16	4 580,54	4 188,30	4 135,56	4 447,33	4 419,88
Économie et finances	109,80	109,73	150,14	150,37	42,85	43,11	53,06	53,10
Éducation nationale, jeunesse et sports	2 842,27	2 842,18	2 915,81	2 915,10	2 854,28	2 854,28	2 981,40	2 981,40
Enseignement supérieur, recherche et innovation	617,84	617,85	617,32	617,30	597,42	597,42	614,03	614,03
Europe et affaires étrangères	805,76	805,88	763,92	763,81	790,66	790,66	803,00	803,00
Intérieur	5,81	5,36	5,20	4,66	4,92	6,16	6,86	6,71
Justice	45,90	17,05	56,57	34,50	22,50	41,13	206,36	84,22
Outre-mer	6,06	3,50	17,48	6,58	21,12	8,00	19,17	7,96
Services du Premier ministre	5,09	1,36	1,01	2,85	4,58	4,35	10,44	7,80
Budgets annexes	0,34	0,35	0,34	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Total Budget général et BA	9 154,68	9 117,47	9 451,98	9 364,23	8 828,39	8 776,55	9 421,89	9 276,29
<i>Avance à l'audiovisuel public</i>								
Contribution à l'audiovisuel public	3 789,02	3 789,02	3 719,02	3 719,02	3 701,32	3 701,32	3 815,71	3 815,71
<i>Dépenses fiscales et taxes affectées</i>								
Dépenses fiscales	1 996		2 108		2 495		2 658	
Taxes affectées	618,99		646,02		713,61		748,90	
Total	2 614,99		2 754,02		3 208,61		3 406,90	
Total général (CP + CAP + fiscalité)	15 521,48		15 837,27		15 686,48		16 498,90	

Source : commission des finances du Sénat, d'après les annexes aux projets de loi de finances pour 2022 et 2023 « Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication »

Un tel mode de calcul permet de présenter une nette progression du montant des crédits dédiés à la culture entre la loi de finances pour 2019, dernier exercice avant la crise, et le projet de loi de finances prévu pour 2022 : + 1,11 milliard d'euros soit une majoration de 7,6 %.

Cette méthode présente cependant quelques limites. Elle intègre ainsi les crédits dédiés aux espaces protégés (Programme 113 « Paysage, eau et biodiversité ») ou la totalité des crédits dédiés à l'audiovisuel public, sans qu'il ne soit totalement certain que l'ensemble des sommes financent véritablement des projets culturels.

DEUXIÈME PARTIE : UNE AMBITION BUDGÉTAIRE BIENTÔT TEMPÉRÉE PAR LA PROGRESSION ANNONCÉE DES DÉPENSES CONTRAINTE ?

I. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » : D'UNE CRISE À L'AUTRE

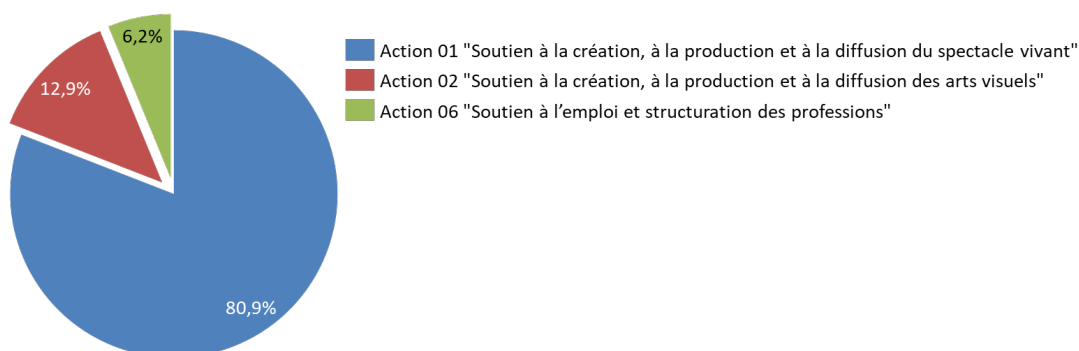
Le programme 131 « Création » se décline en trois actions :

- l'action 01 dédiée au spectacle vivant, financée dans le projet de loi de finances pour 2023 à hauteur de 818,27 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 801,99 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ;

- l'action 02, appelée à financer les arts visuels, serait dotée en 2023 de 130,0 millions d'euros en AE et 141,45 millions d'euros en CP ;

- l'action 06, créée en loi de finances pour 2020 orientée vers le soutien à l'emploi et la structuration des professions, verrait ses crédits atteindre 62,72 millions d'euros (AE = CP) en 2023.

Répartition des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2023 au sein du programme 131 « Création »



Source : commission des finances du Sénat

A. UNE DOTATION PORTÉE À PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS

1. 70 millions d'euros de mesures nouvelles destinées à financer cinq priorités

Pour la première fois depuis sa création, les crédits prévus en loi de finances initiale pour le programme 131 devraient dépasser le milliard d'euros pour atteindre 1,011 milliard d'euros en AE et 1,006 milliard

d'euros en CP. Les dotations sont ainsi majorées de 9,7 % s'agissant des AE (+ 89,2 millions d'euros) et 10 % en CP (+ 90,4 millions d'euros).

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la majoration des crédits en volume atteint 5,2 % en AE et 5,4 % en CP.

Cette progression intègre une mesure de transfert liée à la création de l'établissement public du Mobilier national. 20,35 millions d'euros (AE=CP) sont ainsi transférés en provenance du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère ». Ces crédits visent la délégation de gestion du personnel du nouvel établissement public. Le présent projet de loi de finances prévoit ainsi une dotation de 30,87 millions d'euros pour cet ancien service à compétence nationale.

Hors mesure de transfert, la progression des crédits de paiement atteint donc 70 millions d'euros, répartie entre appui aux labels (16,5 millions d'euros), financement des politiques de l'emploi (15,7 millions d'euros), aide aux opérateurs (14,65 millions d'euros), soutien aux grands projets (14,45 millions d'euros) et poursuite du programme de commande publique développé initialement dans le cadre du Plan de relance (Les Mondes nouveaux - 10 millions d'euros).

2. Faut-il repenser le financement de la création artistique ?

Si la progression des crédits peut être, en première analyse, saluée dans un contexte de reprise délicate de l'activité, il est néanmoins 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.

5 609 structures ont pourtant bénéficié d'une subvention en 2021 sur le programme 131 pour un montant total de 1,04 milliard d'euros dont :

- 5 106 structures dépendant des services déconcentrés, à hauteur de 421,8 millions d'euros ;

- 503 structures sur crédits centraux, à hauteur de 614,5 millions d'euros.

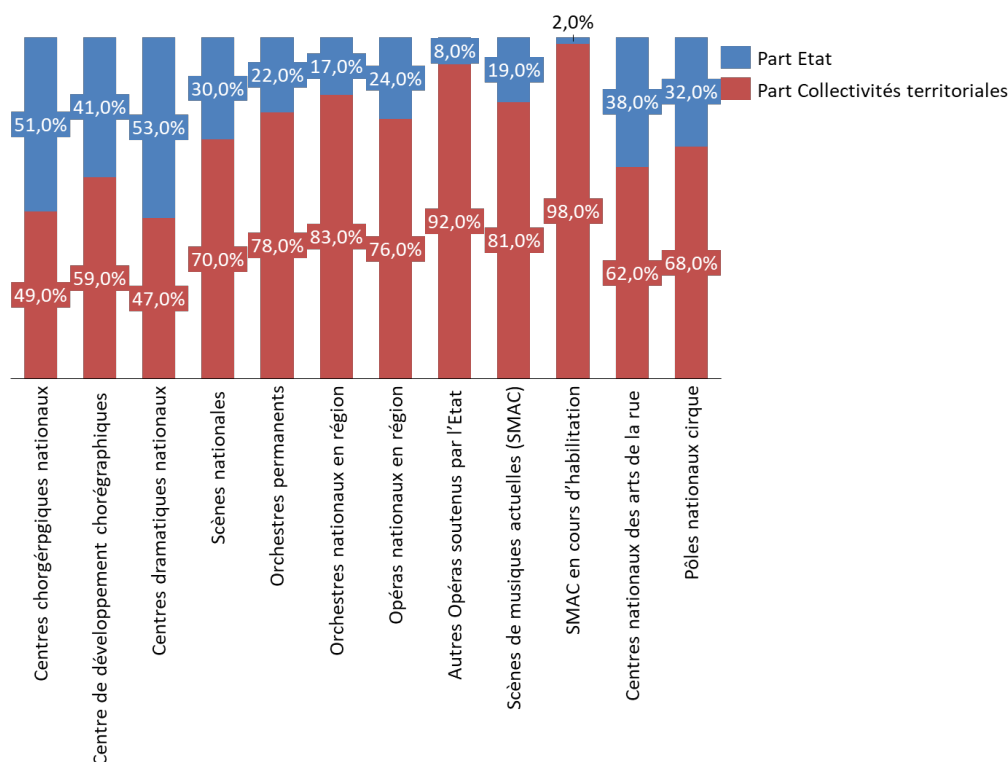
S'agissant de l'action de l'État en tant que telle, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'articulation entre le ministère de la culture et un de ses opérateurs, le Centre national de la musique (CNM), créé en 2020. L'une de ses missions cible le soutien au spectacle vivant musical. Les crédits

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

dévolus au CNM sont retracés au sein de la mission «Médias, Livre et industries culturelles ». **Le programme 131 « Création » ne retrace donc qu'imparfaitement l'aide au secteur, ce qui pose une difficulté en vue d'une analyse globale de l'action de l'État.**

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.

Répartition des aides aux labels et réseaux dans le domaine du spectacle vivant en 2017

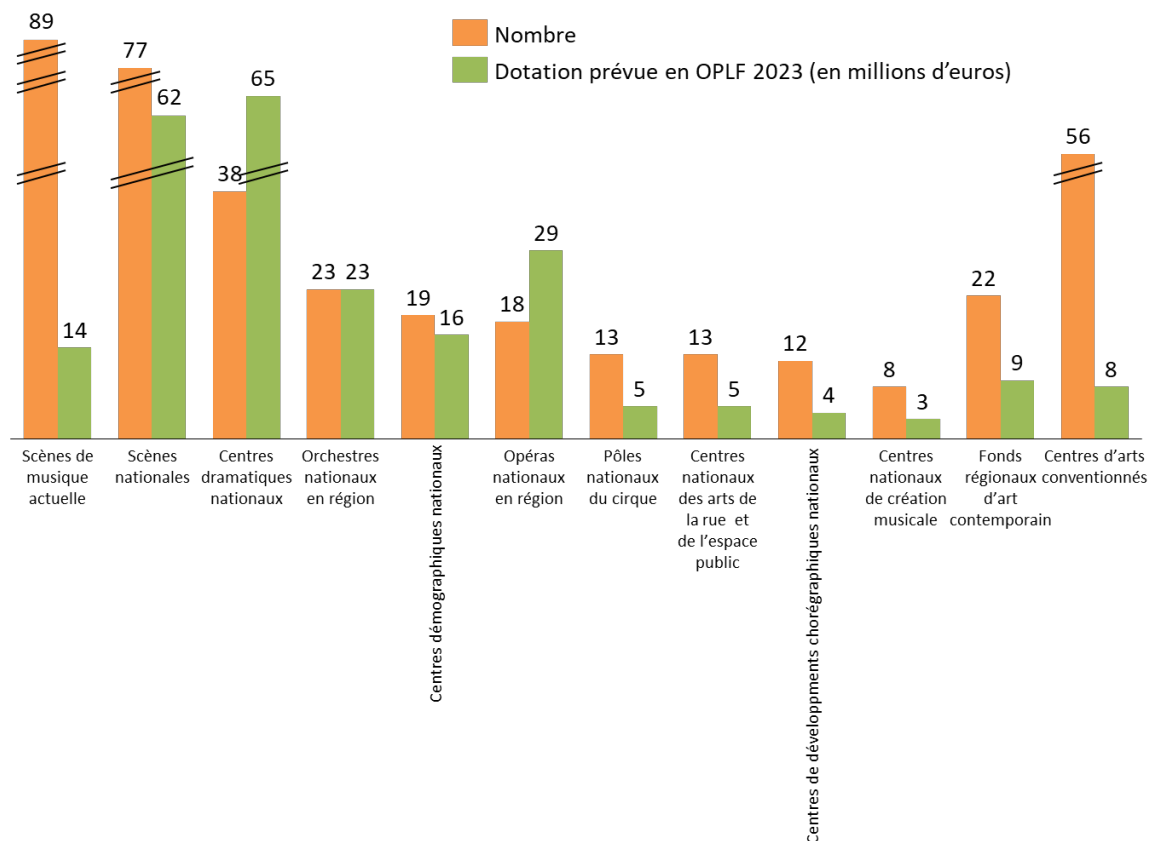


Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des Comptes

L'octroi de 16,5 millions d'euros de mesures nouvelles en faveur des structures labellisées prévues par le présent projet de loi de finances peut susciter, à cet égard, quelques interrogations. L'objectif affiché consiste à permettre la préservation de marges artistiques (soit la part des budgets dédiée à la création), 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.

Labels financés par le programme 131 en 2022



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

Dans son rapport, la Cour des comptes rejoint par ailleurs le constat réalisé par la commission des finances du Sénat en 2018 s'agissant des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)¹. Dans son rapport de contrôle budgétaire, celle-ci avait mis en avant deux nécessités :

- celle de confier un véritable pilotage stratégique aux DRAC, notamment en ce qui concerne la gestion du programme 131 ;

- celle de moderniser les outils informatiques dévolus à ces directions ainsi qu'à la direction générale à la création artistique en vue de disposer d'une appréciation plus fine de la situation des établissements subventionnés et d'évaluer plus précisément l'efficacité des financements accordés.

¹ *Projet de loi de finances pour 2019 : Mission Culture, Rapport général n° 147 (2018-2019) de MM. Vincent Éblé et Julien Bargeton, au nom de la commission des finances - 22 novembre 2018.*

La Cour constate, s'agissant des outils informatiques (logiciels Etnos et SIL dédiées à la collecte des chiffres de fréquentation et de données financières), que leur déploiement n'a pas totalement abouti. **En ce qui concerne les DRAC, elle note que la déconcentration des crédits n'a pas été accompagnée de marges de manœuvre supplémentaires, l'interlocuteur clé pour les artistes restant le ministère.**

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

B. UN PROLONGEMENT DU PLAN DE RELANCE ?

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), dont 7 millions d'euros dédiés à l'enseignement supérieur Culture.

Fonds prévus pour la création par le plan de relance

(en millions d'euros)

	LFI 2021		LFI 2022	
	AE	CP	AE	CP
Renouveau et reconquête 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

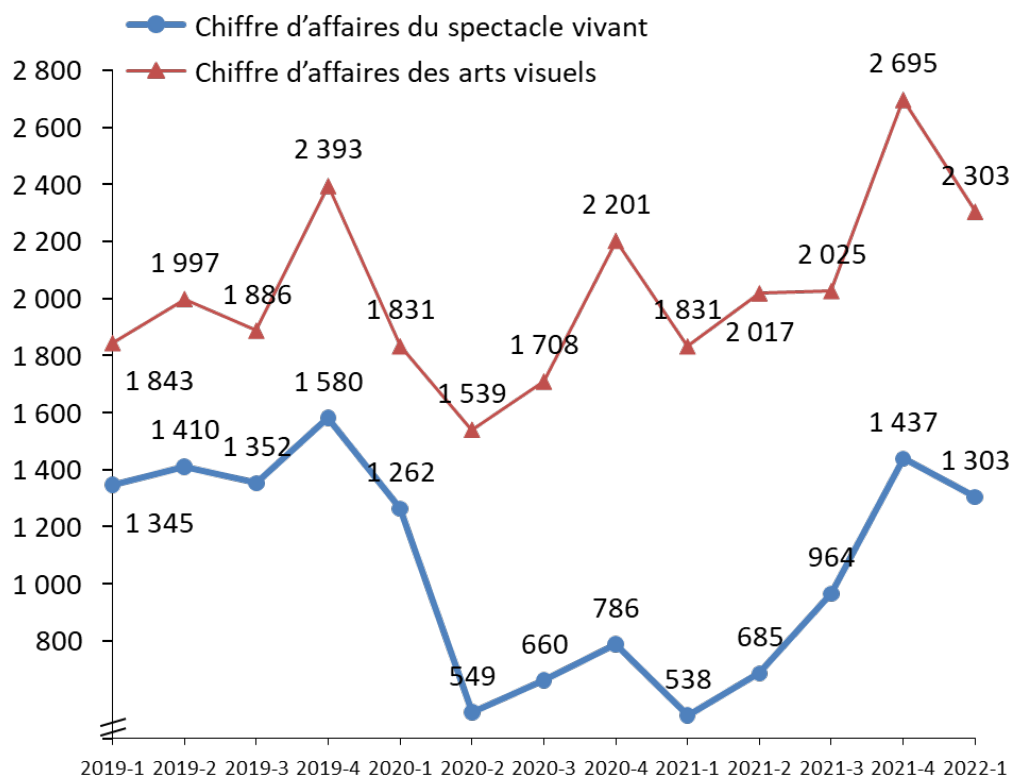
La direction générale de la création artistique a indiqué aux rapporteurs spéciaux l'excellente exécution en 2022 des crédits dédiés. Seuls le programme de commande publique (« Les Mondes nouveaux ») et le Fonds de transition écologique pourraient donner lieu à des reports de crédits, pour un montant total ne dépassant pas 10 millions d'euros. Cette consommation contraste avec la sous-exécution constatée fin 2021.

Le présent projet de loi de finances tend à prolonger une partie des orientations du Plan de relance, en dégagant de **nouveaux crédits pour le soutien aux opérateurs** ou le **prolongement des « Mondes nouveaux »**.

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. 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. Une dotation équivalente est prévue pour 2023.

Évolution du chiffre d'affaires des secteurs du spectacle vivant et des arts visuels (hors établissements publics et associations non marchandes)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par le ministère de la culture

1. L'acte II des Mondes nouveaux

Le programme de commande publique mis en place dans le cadre du plan de relance, est pérennisé dans le présent projet de loi de finances. Une enveloppe de 30 millions d'euros sur 3 ans est ainsi prévue. 10 millions d'euros sont, à cet égard, inscrits dès 2023, répartis à parts égales entre le spectacle vivant et les arts visuels. Les modalités de décaissement de ces fonds ne sont pas encore précisées, un bilan de la première phase de ce programme de commande publique devant être au préalable réalisé.

Pour mémoire, 3 200 projets ont été reçus au cours de la première phase. Un comité artistique dédié a retenu 264 projets, représentant plus de 430 artistes. 93 % des 230 projets mis en œuvre se situent sur un territoire hors de Paris.

Les rapporteurs spéciaux saluent les orientations de ce dispositif qui visent notamment à faire entrer la culture dans des zones où elle n'est plus assez présente : espaces ruraux, périphéries urbaines ou cœurs de ville dégradés. Ils seront cependant vigilants sur la réalité de l'accompagnement des artistes et le droit de suite que le ministère doit avoir sur les œuvres ainsi financées, s'agissant notamment des arts visuels. La présence de ces créations dans l'espace public apparaît à cet égard comme une priorité.

Ils s'interrogent par ailleurs sur la **complémentarité du dispositif avec le 1 % artistique**. Créé en 1951, ce dispositif, qui vise les opérations immobilières ayant pour objet la construction et l'extension de bâtiments publics ou la réalisation de travaux de réhabilitation dans le cas d'un changement d'affectation, d'usage ou de destination de ces bâtiments, obligent le maître d'ouvrage à l'achat ou à la commande d'une ou de plusieurs réalisations artistiques destinées à être intégrées dans l'ouvrage ou ses abords. Le montant, toutes taxes comprises, des sommes affectées au respect de cette obligation est égal à 1 % du montant hors taxes du coût prévisionnel des travaux¹.

L'entrée en vigueur d'un nouveau code de la commande publique et le constat de la diminution du nombre de projets engagés ces dernières années (73 projets en 2013, contre 34 projets en 2018, 28 en 2019, 15 en 2020 et 21 en 2021) semble aujourd'hui **fragiliser le recours à ce dispositif, affecté par ailleurs par un non-respect dans le cadre des chantiers**. La précédente ministre de la Culture avait examiné la possibilité d'introduire un contrôle plus systématique de l'obligation dans le cadre des demandes de permis de construire, à l'instar d'autres obligations légales ou réglementaires. Une circulaire devait être élaborée à cet effet. Elle n'a toujours pas été publiée. **Les rapporteurs spéciaux seront vigilants à ce que la seconde phase des**

¹ Décret n° 2002-677 du 29 avril 2002 relatif à l'obligation de décoration des constructions publiques et précisant les conditions de passation des marchés ayant pour objet de satisfaire à cette obligation.

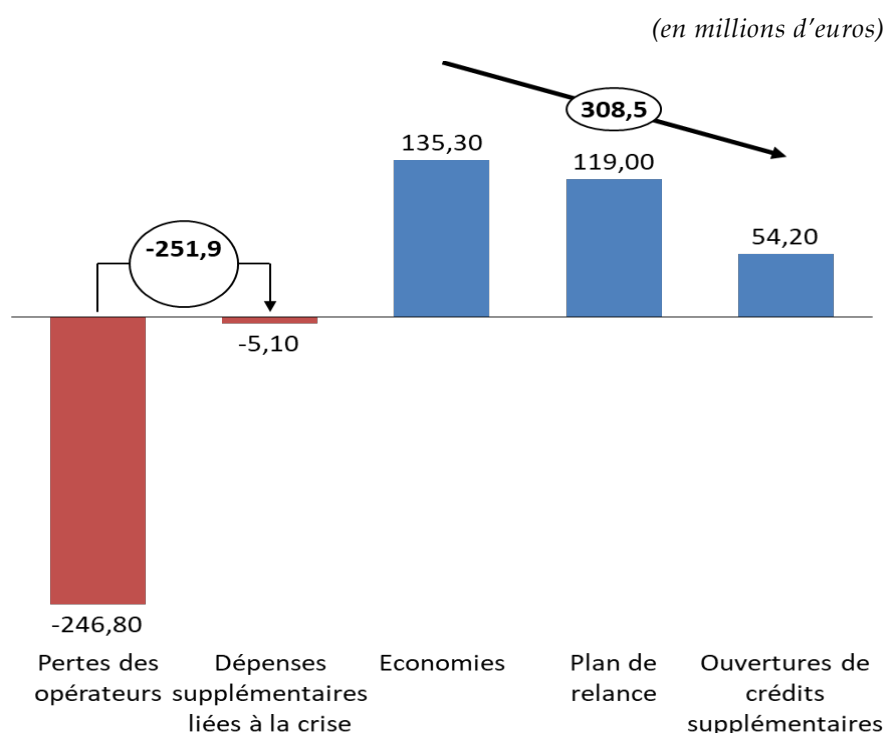
« Mondes nouveaux » ne se substitue pas aux obligations de l'État et des collectivités territoriales en la matière et que l'on réponde à l'absence de respect d'une obligation légale par des crédits budgétaires supplémentaires.

2. Un soutien inévitable aux opérateurs

Les pertes des opérateurs du programme 131 sont estimées pour les années 2020 à 2021 à 246,8 millions d'euros, somme à laquelle viennent s'ajouter les surcoûts induits par la gestion de la crise, estimés à 5,1 millions d'euros.

Ces pertes conséquentes - 251,9 millions d'euros - ont été compensées par les économies liées à la fermeture des établissements (135,3 millions d'euros) mais aussi par les dotations budgétaires accordées au sein des collectifs budgétaires et du Plan de relance (173,2 millions d'euros au total).

Perte et gains des opérateurs du programme 131 et mesures de soutien budgétaire entre 2020 et 2022



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

a) Une reprise timide en 2022

L'exercice 2022 amorce une réelle reprise, avec un taux moyen de fréquentation des établissements concernés de 83 %. Ce taux reste cependant inférieur de 15 % à celui constaté avant le début de la crise sanitaire.

La direction générale de la création artistique a indiqué aux rapporteurs spéciaux que cette **relance était inégale selon les opérateurs et selon la programmation**. Si la Comédie française affiche un taux de remplissage d'environ 90 %, le théâtre national de la Colline devrait atteindre à peine 50 % en fin de saison. L'Opéra national de Paris fait état de son côté de taux différents entre les productions lyriques (75 %) et chorégraphiques (92 %).

Cette reprise progressive témoigne d'un **changement des comportements du public**, enclin désormais à privilégier l'achat de billets pour des spectacles plus classiques et à effectuer ces achats au dernier moment au détriment de la formule de l'abonnement. La Philharmonie de Paris a ainsi enregistré une baisse de 25 % du nombre de ses abonnés, sans impact majeur pour autant sur sa fréquentation.

Deux éléments fragilisent encore la perspective d'un retour à la normale :

- la **reprise de l'épidémie**, la Comédie française a enregistré une perte de 0,16 million d'euros en septembre suite à l'annulation de plusieurs représentations ;

- la **hausse des prix** et ses incidences inévitables sur le pouvoir d'achat et le budget alloué aux sorties culturelles.

b) L'impact de la hausse des dépenses contraintes

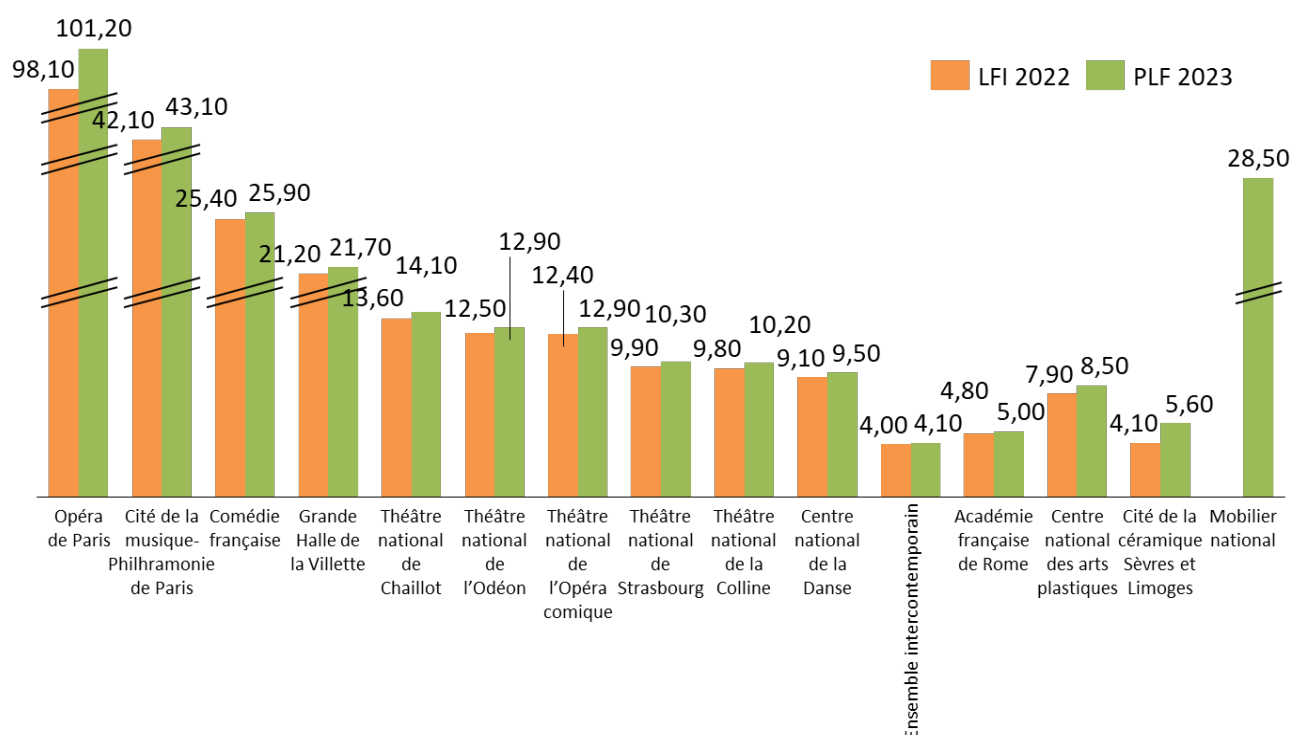
La hausse des coûts de l'énergie devrait affecter directement l'équilibre des opérateurs. **Le collectif budgétaire de fin de gestion 2022 prévoit ainsi une dotation supplémentaire de 5 millions d'euros (AE=CP), censée correspondre au 47 % d'augmentation des factures d'énergie enregistrée par les opérateurs en 2022.**

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). Ce montant devrait être révisé à la hausse dans les prochaines semaines. Il ne sera pas intégralement compensé par la hausse de la dotation accordée aux opérateurs dans le présent projet de loi de finances, qui s'élève à 14,65 millions d'euros (AE=CP) qui intègrent notamment la mise en place de l'établissement public du Mobilier national (2,3 millions d'euros de mesures nouvelles) et l'appui spécifique à la Cité de la céramique - Sèvres et Limoges (1,4 million d'euros). Pour les 11 établissements dédiés au spectacle vivant, la majoration de la subvention pour charges de service public atteint 7,02 millions d'euros (AE=CP), dont

3 millions d’euros (43 %) sont dédiés au seul Opéra de Paris. À cette somme s’ajoutent 1,5 million d’euros supplémentaires (AE=CP) de dotation en investissement fléchés vers la Grande Halle de la Villette, la Comédie française et l’Opéra-comique, en vue notamment d’accélérer la transition écologique de ces établissements. Ainsi, la majoration de la dotation accordée à la Philharmonie de Paris de 1 million d’euros ne couvrira 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).

Évolution des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme 131

(en millions d’euros)



Source : commission des finances d’après les documents budgétaires

Cette absence de compensation intégrale devrait induire une réduction des marges artistiques des établissements, la direction générale de la création artistique ayant indiqué aux rapporteurs spéciaux que celle-ci pourrait atteindre 30 % en 2023 et 50 % en 2024. **La fermeture de certains opérateurs à la rentrée 2023 est une hypothèse crédible, faute de pouvoir produire certains spectacles.**

La situation de l’Opéra national de Paris sera notamment suivie par les rapporteurs spéciaux. Le rebasage de la subvention accordée en 2023 ne permet pas de compenser la progression de son déficit au cours de

l'exercice (18 millions d'euros contre 13,5 millions en 2022). Ce solde négatif existait déjà en 2018 (6,8 millions d'euros). Les mouvements sociaux puis la crise sanitaire ont accentué celui-ci. 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 nouveau projet stratégique présenté par l'opérateur en juin 2022 tend à aller dans ce sens. Reste que la **hausse des dépenses contraintes pourrait remettre en question cet horizon. Les rapporteurs spéciaux souhaitent qu'elle ne serve pas de prétexte à un abandon de réformes nécessaires et un recours accru aux crédits de la tutelle.** Il convient de rappeler à ce stade que la dotation accordée annuellement à l'Opéra national de Paris est trois fois supérieure à celle accordée à l'ensemble des 18 Opéras nationaux en régions (29 millions d'euros prévus).

c) Une majoration du financement des grands projets d'investissements des opérateurs

Le projet de loi de finances prévoit, en outre de dégager 14,45 millions d'euros supplémentaires en CP aux fins d'investissements dans des projets d'investissements majeurs. Les dépenses d'investissement spécifiques devraient, dans ces conditions, atteindre 64,87 millions en AE et 63,94 millions d'euros en CP.

9,45 millions d'euros sont orientés vers 5 projets :

- 5 millions d'euros seraient orientés vers le projet de rénovation complète de la salle Jean Vilar du théâtre national de la danse de Chaillot qui, lancé en 2021, est censé se poursuivre jusqu'en 2025. Il vise à remettre en conformité réglementaire l'ensemble des équipements de la salle principale du théâtre de Chaillot tout en améliorant le confort des spectateurs et la performance énergétique du bâtiment ;

- 2 millions d'euros supplémentaires devraient être dédiés au chantier de la Cité du théâtre. L'État et les établissements publics de la Comédie-Française, du Théâtre national de l'Odéon et du Conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris sont désormais réunis dans un groupement d'intérêt public (GIP) mis en place fin 2019 pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de construction et d'aménagement ;

- 1,2 million d'euros seraient ciblés sur la poursuite du chantier de relocalisation du CNAP à Pantin. Le chantier a débuté en 2019 avec des études de maîtrise d'œuvre. Le site de Pantin doit regrouper à terme, en un lieu unique, le siège de l'établissement ainsi que les réserves abritant les 100 000 œuvres de la collection, tout en offrant des possibilités de

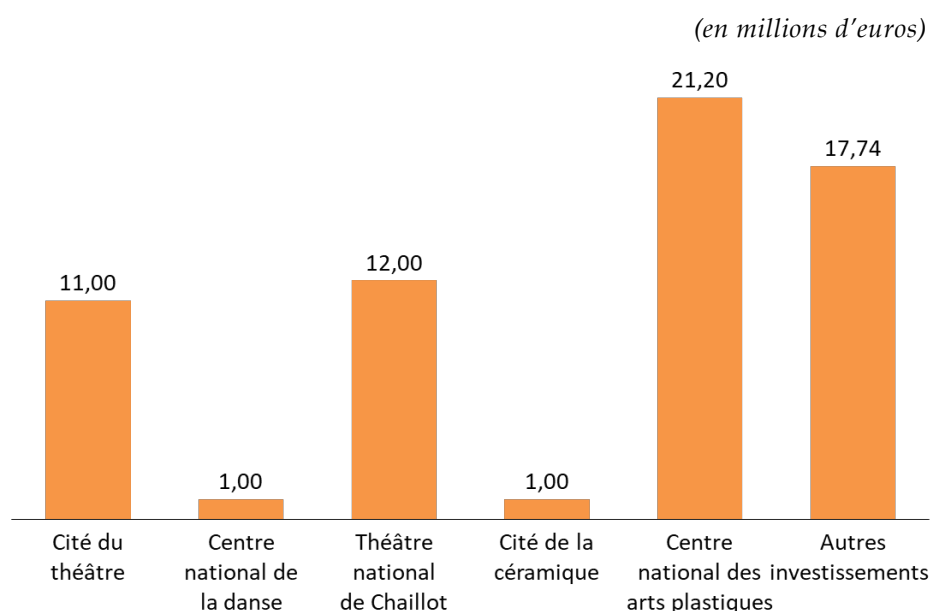
mutualisation plus large des réserves du ministère, notamment pour celles du Mobilier national ;

- 1 million d'euros seraient affectés à la réfection du bâtiment Margot de la céramique de Sèvres et Limoges, dédié aux réserves des moules en plâtre ;

- 0,25 million d'euros financeraient la réfection des façades du Centre national de la danse.

Par ailleurs, 5 millions supplémentaires d'euros devraient permettre de financer les autres opérations d'investissement des opérateurs du programme.

Crédits de paiement prévus en 2023 pour les projets d'investissements spécifiques des opérateurs du programme 131



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

La préservation des outils des opérateurs fait figure de priorité aux yeux des rapporteurs spéciaux. Les dépenses d'investissement en ce sens doivent donc être appuyées. Ils rappellent cependant que le contexte inflationniste tend à fragiliser la prévision budgétaire. Par ailleurs, le risque de sous-consommation des crédits reste important au regard des retards constatés sur un certain nombre de chantiers, comme ceux enregistrés sur le projet de Cité du théâtre ou celui de la relocalisation du Centre national des arts plastiques.

Ils rappellent enfin le contre-exemple absolu qu'a pu représenter 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. **Le collectif budgétaire de fin de gestion 2022 prévoit** d'ailleurs 5 millions d'euros en CP 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). 10 millions d'euros avaient déjà été versés à l'occasion du collectif de fin de gestion 2021.

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. Les rapporteurs spéciaux seront, à ce titre, vigilants sur le projet de Cité du théâtre qui tend à opposer le ministère à la ville de Paris. Le chantier a pris 3 ans de retard et enregistre d'ores et déjà un surcoût de 15 millions d'euros, hors inflation, par rapport au devis initial, établi à 86 millions d'euros HT. Ce coût pourrait par ailleurs être majoré de 12 millions d'euros, somme demandée par la Ville de Paris pour autoriser l'installation du nouveau bâtiment. Les rapporteurs spéciaux rappellent à ce titre les conclusions de leur mission de contrôlée sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant qui visait notamment ces travaux². Ils avaient ainsi souhaité que soit présenté à l'occasion du projet de loi de finances 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 et proposant une ou plusieurs alternatives au projet actuel. Ce document n'a pas été présenté.

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.

C. DE NOUVEAUX CRÉDITS EN FAVEUR DE L'EMPLOI CULTUREL

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation supplémentaire de 15,7 millions d'euros (AE=CP) dédiés aux politiques en faveur de l'emploi et des artistes. 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). Le solde - soit 12,7 millions d'euros - vient abonder l'action 06 dédiée au soutien à l'emploi.

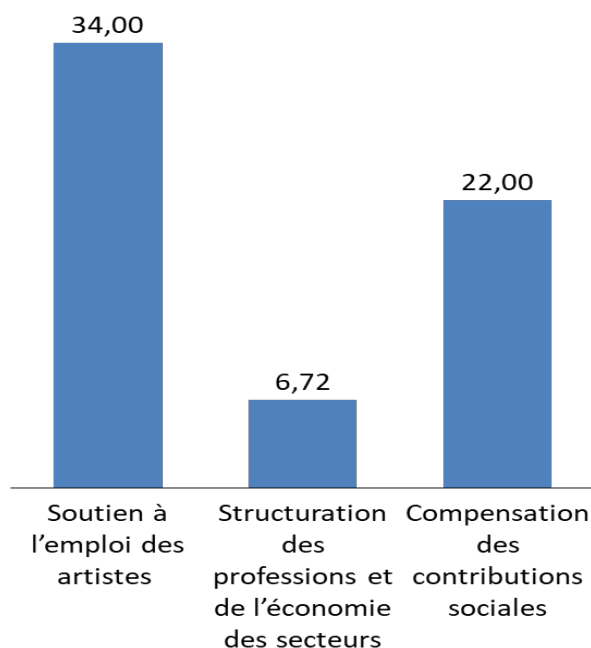
1. L'action 06 couvre le financement de plusieurs dispositifs

L'action 06 couvre 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 en 2023 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 (30,34 millions d'euros AE=CP prévus en 2023) ;

- **le fonds de professionnalisation et de soutien** (2,3 millions d'euros AE=CP prévus en 2023) ;

- **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 2023, 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 (0,54 million d'euros en 2023, AE=CP) ;

- **la mise en œuvre d'un accord Engagement, développement et compétence**, destiné à accompagner les branches du secteur, pour développer l'emploi et les compétences (0,16 million d'euros en 2023, 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 2023, 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. Ce document a débouché, en février 2020, sur un plan artistes auteurs. Ce plan doit permettre de renforcer leur accès aux droits sociaux fondamentaux, d'améliorer leur situation économique et de mieux les associer aux réflexions et négociations qui les concernent.

2. L'exercice 2023 devrait être marqué par la fin des mesures de soutien exceptionnelles

À côté de ces dispositifs, la crise sanitaire a conduit le ministère à multiplier **les plans de soutien aux artistes et aux auteurs**. Ces dispositifs ont vocation à disparaître en 2023.

Il en va ainsi de **l'aide temporaire à l'emploi, mise en place en partenariat avec le Guichet unique du spectacle occasionnel (Guso)**, qui couvrait les contrats de travail dont l'exécution s'achevait au plus tard le 31 juillet 2022. L'aide exceptionnelle à l'emploi, mise en place en partenariat avec le GIP Cafés Cultures, a également pris fin puisqu'elle couvrait les contrats dont l'exécution s'achevait au plus tard le 31 décembre 2021.

Le Plan de relance est, de son côté, venu abonder, à hauteur de 7 millions d'euros, le Fonds d'urgence spécifique de solidarité pour les artistes et les techniciens du spectacle (FUSSAT), afin d'accompagner certains intermittents non couverts par « l'année blanche » (cf infra). Ce dispositif ne couvrait que les contrats allant jusqu'au 31 décembre 2021.

Parmi l'ensemble des dispositifs transversaux ou sectoriels mis en œuvre durant la crise, seuls deux sont encore actifs et arrivent à leur terme : un dispositif d'**exonération de cotisations sociales** prévu par la loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 et qui porte sur les revenus 2021, ainsi qu'**une aide sectorielle au titre du premier semestre 2022, dotée d'une enveloppe de 3 millions d'euros, à destination des auteurs du spectacle vivant**.

L'essentiel du dispositif exceptionnel de soutien a été incarné par l'« année blanche » qui a permis aux intermittents du spectacle de voir leur indemnisation prolongée, dans certains cas jusqu'au 30 avril dernier. Le coût de l'année blanche et des dispositifs connexes qui l'ont accompagnée peut être évalué à 1,313 milliard d'euros.

3. Le risque d'une sous-budgétisation du FONPEPS

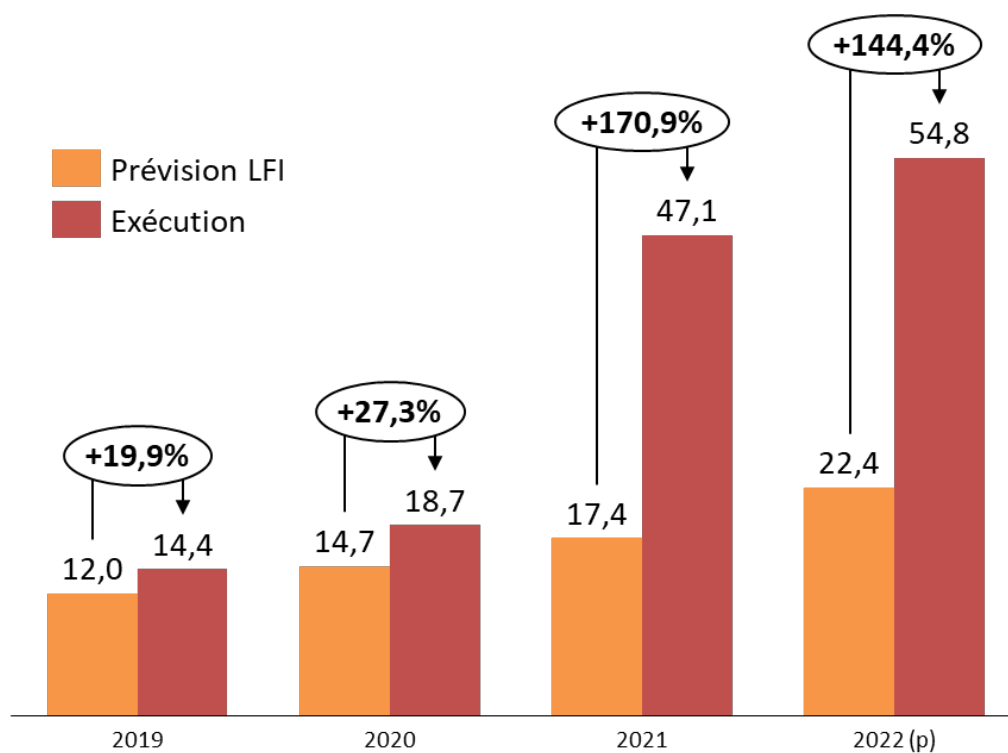
Les crédits supplémentaires dédiés à l'action 06 se répartissent de la façon suivante :

- une progression de 4 millions d'euros (AE=CP) des versements prévus au titre de la compensation d'exonération de la CSG des artistes auteurs et de la contribution diffuseurs ;
- 1,7 million d'euros (AE=CP) sont dédiés à la poursuite de la mise en place du plan artistes-auteurs ;
- une majoration des crédits du FONPEPS de 7 millions d'euros (AE=CP) destinée à tenir compte de la dynamique du dispositif.

Cette progression des crédits du FONPEPS s'inscrit dans une trajectoire haussière révélatrice d'une sous-budgétisation depuis 2019. Le collectif budgétaire de fin de gestion pour 2022 prévoit ainsi une dotation complémentaire de 32,35 millions d'euros, soit 144 % du montant de l'enveloppe initialement attribuée au Fonds en loi de finances initiale. Cette somme est destinée à faire face à un important recours au mécanisme en 2022. Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la fiabilité de la prévision budgétaire pour 2023, même si un retour à la normale est envisageable après trois exercices marqués par la crise sanitaire.

Exécution des crédits dédiés au FONPEPS

(en millions d'euros)



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

II. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES » : ENTRE RETOUR DU PUBLIC ET PROGRESSION DES CHARGES

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 175 :

- 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.

Le programme 175 devrait être doté à ces fins de 1,11 milliard d'euros en AE et 1,10 milliard d'euros en CP en 2023, soit une progression de 76 millions d'euros en AE (+7,35 %) et 76,8 millions d'euros en CP (+7,55 %) par rapport à la loi de finances pour 2022.

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la majoration des crédits en volume atteint 2,9 % en AE et 3,1 % en CP.

Le programme 175 est composé de 6 actions :

- l'action 01, dédiée aux monuments historiques et au patrimoine monumental, qui devrait bénéficier de 466,6 millions d'euros de crédits de paiement en 2023 ;

- l'action 02, centrée sur l'architecture et les espaces protégés, qui mobiliserait 35,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2023 ;

- l'action 03, dédiée au patrimoine des musées de France et dont le montant des crédits de paiement dédiés devrait atteindre 394,4 millions d'euros en 2023 ;

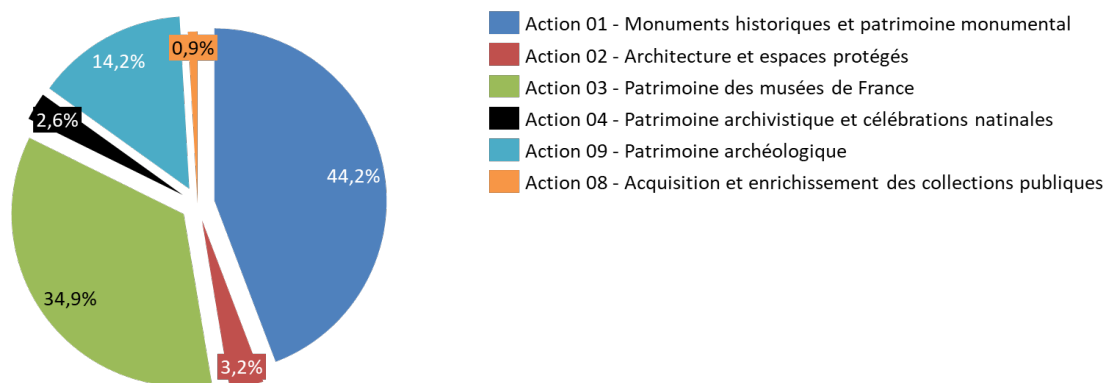
- l'action 04, qui vise le patrimoine archivistique et les célébrations nationales et qui serait dotée de 34,7 millions d'euros de crédits de paiement en 2023 ;

- l'action 08, qui agrège les sommes dédiées à l'acquisition et l'enrichissement des collections publiques, 9,77 millions d'euros de crédits de paiement devant lui être affectés en 2023 ;

- l'action 09, centrée sur le patrimoine archéologique, qui devrait être dotée de 157,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2023.

Seule l'action 08 n'est pas concernée par la majoration des crédits enregistrée entre la loi de finances pour 2022 et le présent projet de loi de finances.

Répartition des crédits au sein du programme 175 « Patrimoines »

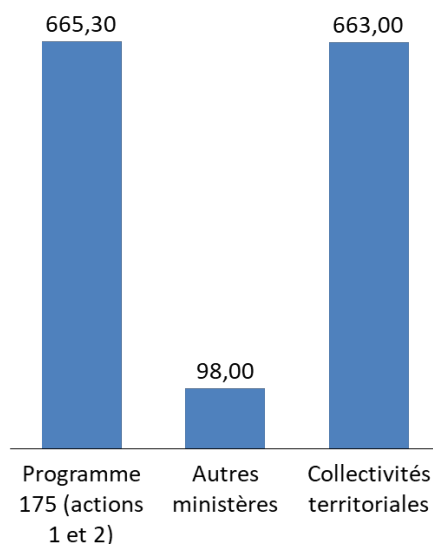


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

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

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

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

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 préfectures 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). La question de l'ouverture au public, dont la définition diffère selon les dispositifs fiscaux apparaît dans ce domaine cruciale. Les rapporteurs spéciaux s'étonnent qu'aucune harmonisation n'ait pour l'heure abouti, malgré la publication en 2020 d'un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires culturelles de l'inspection générale des finances. La mise en place de mécanismes de coopérations réguliers et fluides entre entrepreneurs privés d'un côté et administration culturelle et acteurs du développement touristique de l'autre apparaît, comme l'a souligné la Cour des comptes, indispensable.

A. UN FINANCEMENT COMPLÉTÉ PAR LE RELIQUAT DU PLAN DE RELANCE ET DES SOUTIENS HORS BUDGET

1. 42 millions d'euros seront versés en 2023 au titre du Plan de relance

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 afin de tenir compte 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 ;

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

- 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

Le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture des derniers crédits de paiement restants, soit 42 millions d'euros :

- 10 millions d'euros aux fins de financement du Plan Cathédrales ;

- 17 millions d'euros aux fins de financement des travaux du château de Villers-Cotterêts ;

- 15 millions d'euros à destination des monuments historiques n'appartenant pas à l'État.

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 (624 millions d'euros) et près de 90 % en CP (544 millions d'euros). 133 des 135 opérations prévues ont été lancées, dont 49 sur les cathédrales, 53 sur les monuments appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés, 14 sur les monuments nationaux et 17 sur les équipements patrimoniaux. En ce qui concerne le soutien aux

opérateurs, la quasi intégralité des crédits alloués a déjà été consommée par les établissements.

2. La restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris reste exclusivement financée par les dons collectés

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.** Le budget de fonctionnement par ailleurs été limité par des mécénats en nature obtenus pour l'équipement mobilier des locaux de la cité Martignac (valorisé dans les comptes de l'établissement public à 25 000 euros) ainsi que pour ses équipements et abonnements téléphoniques et pour son accès à Internet en haut débit (valorisés à un total de 240 000 euros pour trois ans).**

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.*

Cette absence de financement public n'est pas sans susciter d'interrogation au regard de l'aspect symbolique de ce chantier. Elle trahit l'intention du donateur appelé à financer l'établissement public et les charges de gestion afférentes. 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. Ce montant doit être réévalué à l'aune de deux éléments :

- faute de champ spécifique sur les déclarations d'impôt sur les revenus 2020 ou 2021, la direction de la législation fiscale signale ne pas être en mesure de déterminer le nombre de foyers fiscaux ayant bénéficié de la réduction d'impôt pour les dons réalisés en 2020 ou 2021, le montant de leurs dons et la dépense fiscale associée ;

- s'agissant du mécénat d'entreprise, la déclaration des réductions et des crédits d'impôts qui devait préciser les dons fléchés vers le chantier à partir de 2020 est imparfaitement remplie et ne permet pas de restituer des données fiables.

405,5 millions d'euros de dons ont été collectés au 30 juin 2022, les promesses de dons atteignant 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. L'estimation de celui-ci intègre d'ores et déjà de nombreuses provisions pour aléas : hausse des prix (66,5 millions d'euros), aléas et imprévus (38,63 millions d'euros) et risques calendaires (20,22 millions d'euros).

Les rapporteurs spéciaux seront vigilants quant à l'utilisation du solde. Il apparaîtrait logique que ces crédits viennent financer les restaurations liées aux pathologies antérieures à l'incendie dont le montant est estimé à 133 millions d'euros. Ces travaux concernent les parties extérieures de la cathédrale. Une telle orientation des fonds devra, bien évidemment, obtenir l'accord des mécènes et des fondations chargées de la gestion des dons.

3. L'utilisation de la réserve de précaution en faveur du Loto du Patrimoine

Le lancement, en septembre 2017, d'une mission de recensement du patrimoine local en péril et de réflexion sur des financements innovants pour le restaurer, confiée à Stéphane Bern a été complétée par la création d'un

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

Loto du patrimoine. Aux termes du collectif budgétaire de fin de gestion pour 2017¹, un prélèvement est effectué sur les mises et affecté à La Fondation du patrimoine. **100 millions d'euros ont ainsi pu être collectés entre 2018 et 2021.**

627 sites ont été sélectionnés entre 2018 et 2021 dont 555 sites dits de maillage (au moins 1 par département) et 72 sites emblématiques (au moins 1 par région). 154 sites sont d'ores et déjà restaurés et 202 chantiers étaient en cours au 31 décembre 2021. La cinquième édition (2022) a permis de sélectionner 100 sites de maillage et 18 édifices emblématiques.

Le Sénat avait souhaité, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, exonérer le produit du Loto du patrimoine d'une partie des prélèvements opérés par l'État (CSG et CRDS). Cette demande avait été réitérée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. Le Gouvernement avait émis un avis défavorable à ce projet mais s'engage désormais à mettre la réserve de précaution au profit de la mission « Patrimoine en péril » afin de compenser ces prélèvements. 56 millions d'euros ont ainsi pu être obtenus au fil des dégels budgétaires de fin de gestion entre 2018 et 2021. Le collectif budgétaire de fin de gestion 2022 poursuit dans cette voie avec le dégel de 18,8 millions d'euros (AE=CP).

Ce financement complémentaire permet aux DRAC de majorer les taux des subventions versées aux propriétaires publics et privés de monuments historiques retenus dans le cadre du Loto du patrimoine et de financer ainsi leurs travaux de restauration. **Il n'en demeure pas moins, qu'au regard de l'ampleur du défi que représente la restauration du petit patrimoine, notamment rural, les rapporteurs spéciaux regrettent qu'une exonération complète du produit du jeu n'ait pu être décidée en amont, le dégel venant ensuite éventuellement en complément.** Une telle solution est déjà retenue au Pays-Bas ou au Royaume-Uni.

B. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE 7 % PRÉVUE EN 2023

La progression des crédits prévue en 2023 relève de trois objectifs :

- la prise en compte de l'inflation : 37,4 millions d'euros (AE=CP) ;
- la mise en place de mesures nouvelles, à hauteur de 37,5 millions d'euros en AE et 38,3 millions d'euros en CP ;
- la mise en œuvre de mesures de transfert pour un montant atteignant 1,1 million d'euros.

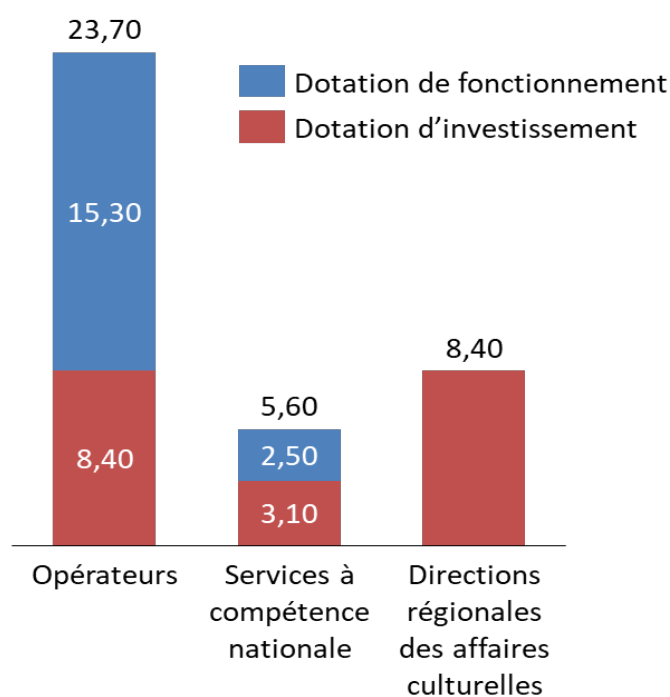
¹ Article 90 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

1. Une réponse budgétaire à la progression des dépenses contraintes

48,7 % de la progression des crédits dédiés au programme 175 relèvent 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. Sur les 37,4 millions d'euros dédiés à cet objectif, 63,4 % sont fléchés vers les opérateurs (cf *infra*). Les services à compétence nationale (SCN) du ministère¹ et les directions régionales des affaires culturelles sont également concernés par ces majorations de crédits.

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

Comme l'avaient relevé les rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, le secteur de la construction a connu une première crise liée au redémarrage rapide de l'économie mondiale à

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).

compter de la fin de l'automne 2020. À celle-ci a succédé une seconde, déclenchée par l'envolée des prix de l'énergie à la fin de l'été 2021 et accentuée par la guerre en Ukraine. Cette majoration importante des coûts s'inscrit, par ailleurs, dans un contexte français marqué par un marché sous tension, en raison notamment de la multiplication des chantiers liés au lancement du Grand Paris, à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, à la mise en œuvre du Plan de relance ou à la préparation des jeux olympiques et paralympiques.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'indice mensuel de référence des coûts de construction, - BT01, travaux tous corps d'état de l'INSEE - affiche une progression de 13,3 % en 2022 par rapport à la période pré-covid. Le taux atteint ainsi 8,9 %, il serait ramené à 5,7 % en 2023 et 3,1 % en 2024. Concrètement, cette progression du taux trouve un écho dans le montant des prix des demi-produits en aluminium (+ 16,3 % par rapport à novembre 2021), des tuiles (+ 11,5 %), des produits céramiques (+ 8,6 %) ou des produits verriers (+ 4,9 %).

Cette majoration des coûts est constatée sur plusieurs chantiers encadrés par l'État : + 20 % pour le chantier de la cathédrale de Soissons (progression de 75 % des coûts des métaux), + 12,8 millions d'euros sur le château de Villers-Cotterêts ou hausse de l'offre de 113,7 % du recouplement des combles de la cathédrale Saint-Louis de Versailles (Yvelines).

S'agissant des coûts énergétiques, les dépenses d'électricité du ministère et de ses opérateurs pourraient évoluer en 2023 entre + 128 % selon une hypothèse médiane et + 285 % selon une hypothèse plus dégradée.

2. De nouveaux crédits en faveur de la protection et de la valorisation des patrimoines dans les territoires

13,1 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP sont fléchés vers la protection du patrimoine dans les territoires.

7,4 millions de crédits de paiement sont spécifiquement fléchés vers l'archéologie :

- 2,4 millions d'euros viennent majorer les subventions allouées aux 62 collectivités territoriales habilitées à réaliser des diagnostics archéologiques, soit une progression de 20 % par rapport à la loi de finances pour 2022 ;

- les moyens des directions régionales des affaires culturelles en faveur de l'archéologie bénéficient par ailleurs d'une réévaluation de 5 millions d'euros, afin d'abonder le budget consacré aux fouilles programmées et à la valorisation scientifique du patrimoine archéologique.

Le solde des crédits est fléché vers la sécurité des cathédrales et le fonds incitatif et partenarial.

a) *La poursuite du déploiement du plan de mise en sécurité des cathédrales*

Lancé fin 2019, le **plan de mise en sécurité des cathédrales** voit sa dotation progresser au fil des exercices budgétaires. Doté initialement de 2 millions d'euros (AE = CP), son montant a été porté à 12 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP en 2022. Le présent projet de loi de finances prévoit **une progression de 1 million d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP**. 3,67 millions d'euros en AE et 5,7 millions d'euros en CP **devraient par ailleurs être investis en vue de la restauration de la cathédrale Saint-Pierre-et-Saint-Paul de Nantes**.

Sur les 89 édifices religieux visés par le plan, 6 avaient encore un niveau de sécurité insuffisant en 2022, dont les cathédrales de Paris et Nantes, contre 8 en 2020. 62 atteignent le seuil réglementaire et 21 bénéficient d'un niveau de sécurité « de référence », soit 7 de plus qu'en 2020.

Ces crédits viennent compléter la dotation de 40 millions d'euros allouée annuellement à la conservation des cathédrales au sein de l'enveloppe « Monuments historiques hors grands projets » de l'action 01.

Ces sommes ne couvrent aucune opération liée à la mise en sécurité et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris (cf *supra*).

Les rapporteurs spéciaux relèvent, qu'au-delà du plan Cathédrales, une attention particulière devrait être portée à la préservation de l'ensemble des édifices culturels placés sous la responsabilité des pouvoirs publics. 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. 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.

L'article 95 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet à l'État de conduire une enquête thématique nationale. Interrogé par les rapporteurs spéciaux, le ministère de la culture reconnaît que mener une telle entreprise avec la rigueur appropriée demanderait des moyens financiers et humains considérables. La direction générale des patrimoines et de l'architecture reconnaît, néanmoins, qu'un premier bilan est envisageable pour évaluer l'avancement des inventaires existants et en dresser une cartographie. Le sujet devrait d'ailleurs être à

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.*

l'ordre du jour du prochain Conseil national de l'Inventaire général du patrimoine culturel

b) Le nouveau renforcement des moyens accordés au Fonds incitatif et partenarial (FIP)

Le présent projet de loi de finances propose 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. Doté dès l'origine de 15 millions d'euros en AE, il a vu son enveloppe de CP progresser chaque année pour atteindre 16 millions d'euros en 2022. Il devrait ainsi être abondé à hauteur de 18 millions d'euros (AE=CP) en 2023.

Depuis sa création, **576 opérations ont été lancées en région**, visant principalement des édifices religieux (82 % des projets financés), appartenant à des communes (90 % des collectivités concernées). 76 % des financements sont fléchés vers les communes de moins de 2 000 habitants. Le financement de l'État d'élève en moyenne à 47 %, le reste étant réparti entre les départements (12 %), les régions (17 %) et les propriétaires accompagnés par des associations, telles que la Fondation du patrimoine ou la Fondation pour la sauvegarde de l'art français (24 %). **La consommation des crédits a été très soutenue, malgré le contexte sanitaire, la totalité des AE étant engagée et presque 90 % des CP ont été consommés.**

Les rapporteurs spéciaux approuvent cette progression des crédits, qui témoigne d'une réelle ambition pour le petit patrimoine, notamment rural. Ils relèvent par ailleurs, comme la Cour des comptes, que le FIP comme le Loto du Patrimoine viennent compenser la tendance à la baisse des crédits déconcentrés. Les CP consommés sont passés de 202 millions d'euros en 2011 à 181 millions en 2020. L'exécution de ces crédits est évaluée à 80 % sur les dernières années.

3. La poursuite des grands chantiers

Les crédits dédiés aux grands projets devraient s'élever à 51,5 millions d'euros en AE et 46,1 millions d'euros en CP en 2023, enregistrant une baisse de 18,4 millions d'euros en AE et 5,3 millions d'euros en CP. Cette diminution reste faciale et tient pour l'essentiel aux échéanciers de plusieurs chantiers : schéma directeur de Fontainebleau, rénovation du Grand Palais, réhabilitation du quadrilatère des Archives ou extension du site des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine.

Cette baisse ne signifie pas de fait l'absence de moyens nouveaux pour d'autres projets :

- 14,7 millions d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP seront ainsi fléchés vers le projet de restructuration, de restauration et de réaménagement du palais de justice de l'Ile-de-la-Cité ;

- 2 millions d'euros (AE=CP) seront fléchés vers le réaménagement et l'agrandissement de l'Institut du monde arabe ;

- 2 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP seront orientés vers le musée-mémorial du terrorisme.

Dans le prolongement de la majoration des crédits dédiés au patrimoine dans les territoires, le présent projet de loi de finances prévoit, en outre, de financer deux nouveaux projets de restauration :

- la reconversion de l'ancienne abbaye de Clairvaux, cédée par l'administration pénitentiaire. 15 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP. La prison des enfants, le réfectoire des moines et le grand cloître appartiennent déjà au ministère de la culture ;

- le projet de réhabilitation du château de Gaillon, porté par la communauté Seine-Eure, devrait bénéficier d'une dotation de 5 millions d'euros en AE et 0,7 million d'euros en CP.

Ces nouveaux projets, notamment celui de la reconversion de l'ancienne abbaye de Clairvaux, laissent songeur. Le montant des AE prévu ne représente au mieux que 10 % du coût total du chantier, estimé entre 150 et 200 millions d'euros.

Ce coût n'est pas sans rappeler **celui de la Cité internationale de la langue française, installée au sein du Château de Villers-Cotterêts.** Initialement évalué à 185 millions d'euros, le montant total des travaux de restauration et d'installation a finalement été porté à 209 millions d'euros. Sa réalisation n'a été permise que par la mise en œuvre du Plan de relance, 124 millions d'euros étant dégagés sur la mission éponyme pour répondre à l'impasse de financement. 30 millions d'euros ont été versés au titre du plan d'investissement d'avenir et 55 millions d'euros au titre du programme 175.

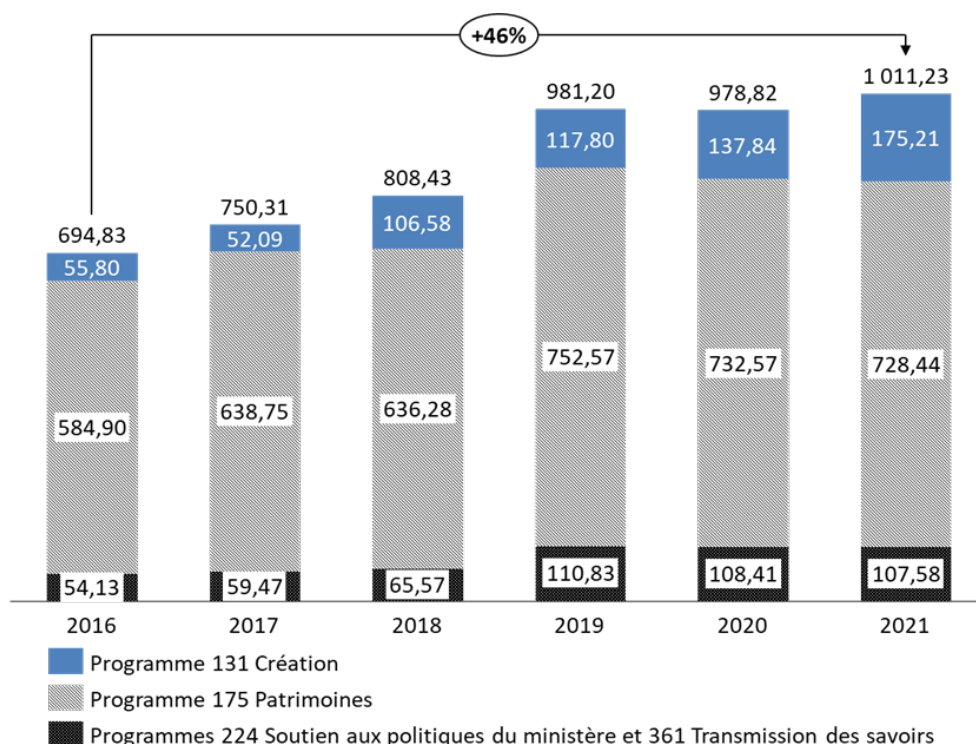
Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit ainsi le versement de 5 millions d'euros en CP aux fins de financement des derniers travaux de restauration, l'ouverture du site étant prévue en cours d'année. Celle-ci donne lieu à l'octroi d'une autre subvention de 4 millions d'euros dédiée au déficit d'exploitation annoncé. Les rapporteurs spéciaux notent que celui-ci risque de se maintenir, faute d'équipements attractifs au sein de la Cité internationale. Un appel à manifestations d'intérêt pour l'exploitation d'un hôtel, d'un restaurant et de services annexes tels que des espaces de séminaires, une offre de bien-être, etc. a été lancé en novembre 2021 par le Centre des monuments nationaux, en charge de l'exploitation du site. Il a permis d'identifier de potentiels opérateurs mais les discussions sont encore

en cours concernant le modèle économique et financier de ces activités. Les travaux de restauration intérieure en vue de réaliser ces aménagements sont en effet estimés à 44 millions d’euros. **Cette expérience coûteuse doit servir de point cardinal dans la réflexion à mener sur l’aménagement du site de Clairvaux.**

Par ailleurs, s’ils ne contestent pas la nécessité de lancer de nouvelles opérations de restauration, les rapporteurs spéciaux rappellent la tendance constatée ces dernières années à la progression des restes à payer, soit le solde des engagements n’ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement au 31 décembre, au sein des programmes de la mission Culture, et particulièrement ceux du programme 175. Au 31 décembre 2021, ceux-ci représentaient 728,4 millions d’euros, soit 72 % de l’ensemble des restes à payer de la mission.

**Évolution du montant des restes à payer de la mission « Culture »,
par programme, de 2016 à 2021**

(en millions d’euros)



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

Ces restes à payer correspondent aux deux tiers à des opérations conduites en DRAC. La direction générale des patrimoines et de l’architecture a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu’un travail de rééquilibrage en CP était désormais conduit pour maîtriser les restes à payer.

Les rapporteurs spéciaux seront particulièrement vigilants aux résultats de ce travail.

C. UNE REPRISE ÉPHÉMÈRE POUR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 175 ?

Le projet de loi de finances pour 2023 affiche un soutien réitéré aux opérateurs du programme 175 aux travers de deux types de mesures :

- le versement de crédits supplémentaires en vue de les aider à faire face à la hausse des coûts, 23,70 millions d'euros (AE=CP) étant dédiés à cet objectif (cf *supra*) ;

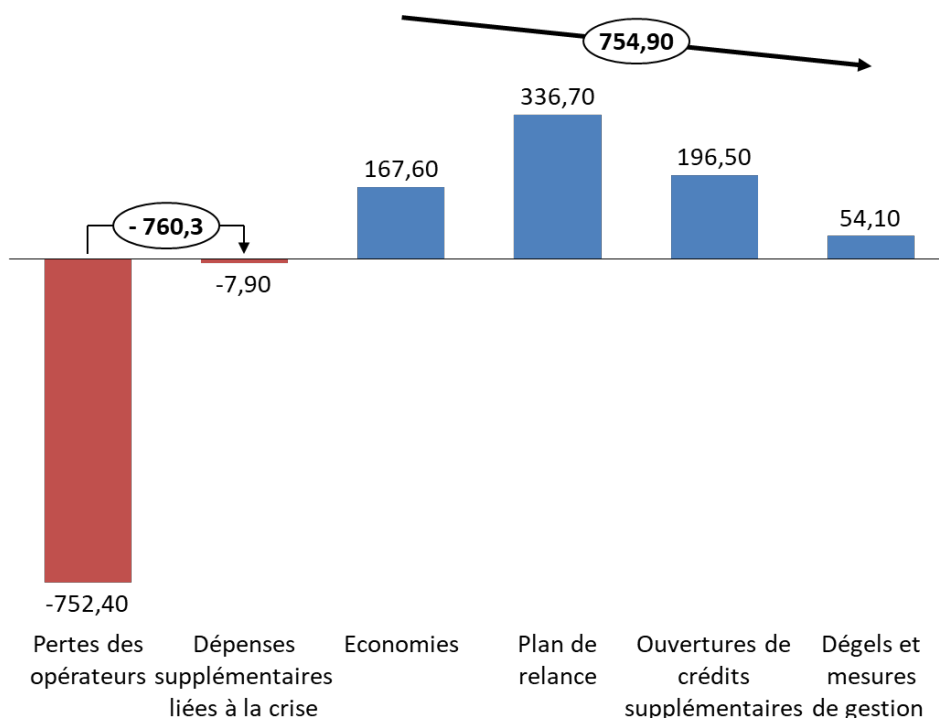
- un soutien ciblé, dont le montant total atteint 16,7 millions d'euros (AE=CP).

Les rapporteurs spéciaux avaient relayé, lors de l'examen du précédent projet 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. 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. Les premiers retours tendent aujourd'hui à invalider cette perspective négative, la baisse de la fréquentation s'établissant à fin août 2022 à 17 % par rapport à 2019, soit un ratio nettement moins négatif que ceux enregistrés en 2020 (-69 %) et 2021 (-61 %), un retour à la normale étant désormais envisagé en 2023 voire au plus tard en 2024. Il convient de relever à ce stade que le musée du Louvre a fait, de son côté, le choix de plafonner son nombre de visiteurs à un niveau inférieur à celui de 2019, pour des raisons de confort de visite et de conservation des œuvres. Au total, les pertes pour l'année 2022 sont aujourd'hui estimées par la direction générale des patrimoines et de l'architecture à 80 millions d'euros en 2022, la baisse de la fréquentation étant établie à 20 % sur l'année (contre 50 % dans la projection établie fin 2021). Pour 2023, les prévisions établies avant l'été dessinaient une perte de fréquentation estimée, sous toute réserve, à 15% par rapport à la fréquentation de 2019, avec des disparités inévitables entre établissements.

L'action combinée du Plan de relance et des collectifs budgétaires de 2020 et 2021 auront, en tout état de cause, permis de compenser sur la période 2020-2022 la quasi-totalité des pertes enregistrées par les opérateurs, établies à 752,4 millions d'euros, une fois retranchées les économies de fonctionnement liées à la fermeture (167,6 millions d'euros sur la période).

Perte et gains des opérateurs du programme 175 et mesures de soutien budgétaire entre 2020 et 2022

(en millions d'euros)



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

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 ;
- la clientèle chinoise n'est toujours pas revenue ;
- 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.

En attendant, le présent projet de loi de finances prévoit de majorer les dotations des opérateurs suivants :

- le Centre des monuments nationaux, à hauteur de 7 millions d'euros, dont 4 millions d'euros à destination de la Cité internationale de la langue française (cf *supra*) ;
- le musée du Louvre, à hauteur de 5 millions d'euros aux fins de rééquilibrage de son modèle économique ;
- l'Institut national de recherche archéologique, à hauteur de 2,2 millions d'euros ;

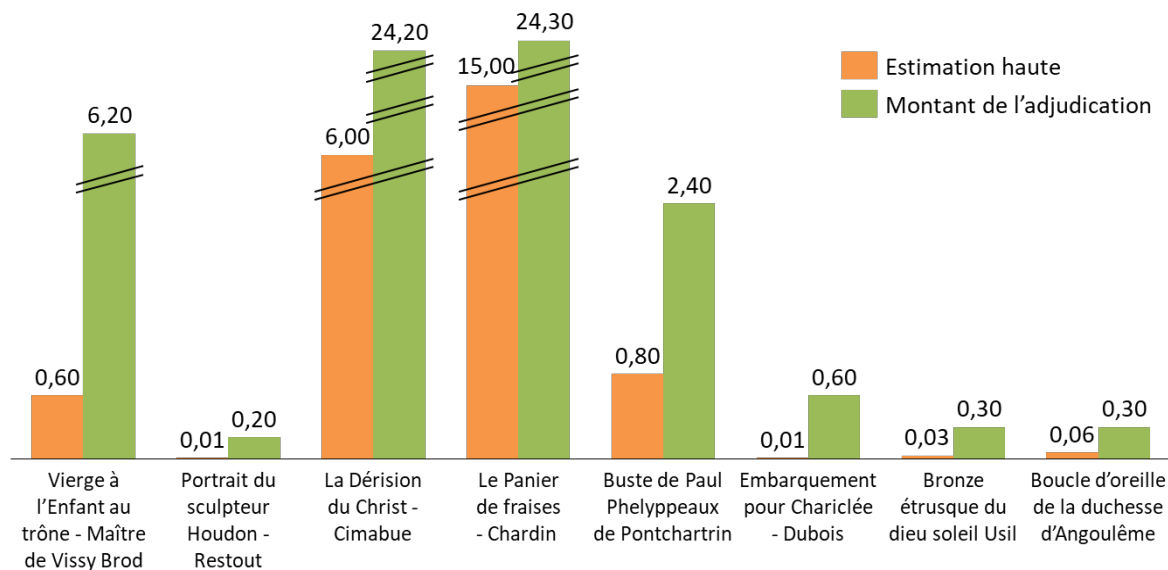
- le musée d'Orsay, à hauteur de 1,5 million d'euros ;
- le musée Guimet et le château de Fontainebleau à hauteur de 0,5 million d'euros chacun.

Comme analysé plus haut, le poids des dépenses contraintes devrait aller croissant compte-tenu de la hausse des coûts, dans le domaine énergétique ou celui de la construction. Il en va de même pour les frais liés au montage des expositions (transport, encadrement, aménagements muséographiques, catalogues). **Les rapporteurs spéciaux seront également vigilants à la question du coût d'acquisition de nouvelles œuvres.** Il convient de rappeler à ce stade, que pour certains musées nationaux, le budget d'acquisition résulte d'un pourcentage de leur billetterie (20 % pour le Louvre, 16 % pour Orsay).

Au-delà de la question de l'inflation, la tutelle comme les opérateurs relèvent une hausse importante des prix d'acquisitions d'œuvres les plus importantes qui auraient vocation à enrichir les collections publiques. La direction du Musée du Louvre, interrogée par les rapporteurs spéciaux, met ainsi en lumière une progression très significative des prix sur le marché de l'art, avec des niveaux d'adjudication dans les ventes aux enchères qui s'établissent désormais très régulièrement à un niveau 4 à 10 fois supérieur, voire davantage, à celui des estimations.

Exemples d'écarts entre les estimations et les montants d'adjudication d'œuvres d'art depuis 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par le musée du Louvre

Cette progression des prix rend délicates les acquisitions directes par les musées. Le musée du Louvre devrait disposer de 12 millions d'euros à cette fin en 2023, soit deux fois moins que le prix d'achat de la seule *Dérision du Christ* de Cimabue adjugée 24,18 millions d'euros, alors que le tableau était initialement estimé entre 4 et 6 millions d'euros. Le recours au mécénat, après qualification de l'œuvre de Trésor national et refus temporaire du certificat d'exportation si l'œuvre est en France¹, permet, en principe, de pallier ce manque de moyens. Reste que les inconnues récentes entourant le mécénat d'entreprise (cf *supra*) fragilisent cette option. La progression du prix des œuvres obère également les chances d'aboutir. Le *Porte Etendard* de Rembrandt, estimé à 165 millions d'euros, a ainsi quitté le territoire en 2021.

¹ Le refus ne peut excéder 30 mois.

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.

Le présent projet de loi de finances prévoit une majoration de la dotation du programme de 5,86 % en AE et 6,72 % en CP par rapport au projet de loi de finances pour 2022. 50,7 millions d'euros de mesures nouvelles sont prévus en son sein, les crédits devant au total atteindre 800,68 millions d'euros en AE et 798,18 millions d'euros en CP.

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la majoration des crédits en volume atteint 1,5 % en AE et 2,3 % en CP.

Ces crédits sont répartis au sein de quatre actions :

- l'action 01 « soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle », à laquelle seraient affectés 293,98 millions d'euros en crédits de paiement ;

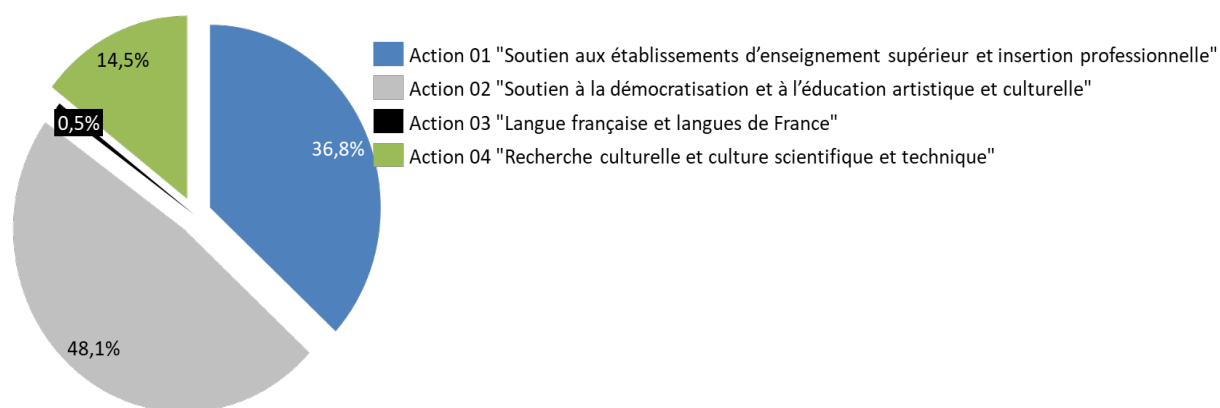
- l'action 02 « soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle » qui serait dotée de 383,85 millions d'euros en crédits de paiement ;

- 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 et qui a vu sa dotation dopée par la mission « Plan de relance » (100 millions d'euros sur la période 2021--2023).

Les rapporteurs spéciaux relèvent cependant, comme l'an dernier, que le projet annuel de performance ne comporte aucun indicateur visant l'efficacité de cette action et donc portant sur l'efficience de cette dépense publique ;

- l'action 04 « recherche culturelle et culture », pour laquelle le présent projet de loi de finances prévoit 116,13 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 2023 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

L'action 1 du programme 361 concentre l'essentiel de la progression des dépenses, le projet de loi de finances prévoyant 36 millions d'euros en AE et 32 millions en CP de mesures nouvelles. Au total, les dotations devraient être majorées de 13,75 % en AE et 12,01 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2022.

Quatre objectifs sont poursuivis :

- la réévaluation des bourses sur critères sociaux ;
- le renforcement des subventions de fonctionnement et d'investissement des écoles d'art et d'architecture ;
- faciliter la mise en œuvre des grands projets d'investissements de ces mêmes écoles ;

- conforter le soutien aux établissements territoriaux d'enseignement supérieur, en ciblant notamment le statut des enseignants au sein de ces écoles.

1. Des diplômés de l'enseignement supérieur culture mieux aidés mais pas assez suivis ?

La progression des crédits dédiés aux bourses sur critères sociaux pour la deuxième année consécutive mérite d'être saluée. Après 4,1 millions d'euros supplémentaires (AE=CP) en loi de finances pour 2022, le présent projet de loi de finances prévoit une majoration de 7,5 millions d'euros (AE=CP). Celle-ci est liée à deux raisons : la réalité de la consommation des crédits en 2022, elle-même conditionnée par la poursuite des conséquences de la crise sanitaire. Le collectif budgétaire de fin de gestion 2022 prévoit ainsi enveloppe supplémentaire de crédits dédiés de 6,5 millions d'euros (AE=CP).

Le montant des bourses versées dans le cadre du programme 361 devrait, dans ces conditions, atteindre 41,4 millions d'euros (AE=CP) en 2023, dont 37 millions d'euros au titre des seules bourses sur critères sociaux. 11 299 étudiants ont bénéficié de ce dispositif au cours de l'année scolaire 2021/2022.

Le soutien à l'insertion professionnelle et à la vie étudiante ne bénéficie pas, quant à lui, de nouveaux crédits. La dotation reste équivalente à celle prévue en loi de finances pour 2022 : 9,12 millions d'euros (AE=CP). 2 millions d'euros supplémentaires avaient alors été mobilisés afin d'aider les étudiants frappés par la crise sanitaire. Plus de la moitié des crédits sont en partie dédiés à des actions de formation des demandeurs d'emplois (4,71 millions d'euros).

Une interrogation subsiste quant à l'efficacité de la dépense publique en la matière. **Le projet annuel de performances pour 2023** prévoit ainsi, à l'horizon 2023, **une diminution du taux d'insertion professionnelle des étudiants en arts plastiques ainsi que ceux issus des formations au spectacle vivant et au cinéma.** Ainsi, pour les premiers, seuls 66 % des diplômés devraient obtenir un emploi dans leur secteur de compétence dans les trois ans suivant l'obtention de leur titre, contre 79 % en 2021. S'agissant des étudiants en spectacle vivant et cinéma, le document table sur une diminution sensible entre la cible retenue en 2022 et celle établie pour 2023 : 94 % contre 87 %.

**Taux d'insertion professionnelle des diplômés
de l'enseignement supérieur Culture (ESC)**

	2018 Réalisation	2019 Réalisation	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Prévision	2023 Cible
Architecture et patrimoine	87 %	90 %	88 %	91 %	91 %	91 %
Arts plastiques	58 %	61 %	73 %	79 %	75 %	66 %
Spectacle vivant et cinéma	90 %	93 %	89 %	87 %	94 %	87 %
Tous établissements ESC	80 %	82 %	84 %	87 %	85 %	86 %

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

La dynamique baissière du taux d'insertion professionnelle des étudiants issus du domaine du spectacle vivant n'est pas à relier à une absence de moyens. 3,3 millions d'euros (AE=CP) sont ainsi fléchés vers des établissements de formation et/ou continue au-delà du diplôme. Le ralentissement de l'activité culturelle lié à la crise sanitaire fragilise bien évidemment l'entrée sur le marché du travail. Les incertitudes entourant une reprise pleine et entière de l'activité dans le domaine du spectacle vivant supposeraient un suivi renforcé de cette question. Aucun dispositif particulier n'a été proposé au sein de la mission « Culture ». La mission Plan de relance avait de son côté prévu un dispositif de soutien aux artistes fragilisés par la crise et non couverts par les dispositifs transversaux mis en place, doté de 13 millions d'euros (AE = CP). Pour autant, ce fonds ne consistait pas spécifiquement en une aide à l'insertion professionnelle.

Les rapporteurs spéciaux rappellent les observations qu'ils avaient formulées lors de leur mission de contrôle sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant¹. **Le taux global d'insertion devrait ainsi être affiné et mieux documenté, s'agissant des revenus perçus notamment.** 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.

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.

Cette amélioration de la documentation va dans le bon sens, même si elle reste tributaire du taux de réponse. La délégation à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture a, de son côté, indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'une évolution de l'indicateur en vue d'évaluer l'insertion professionnelle à 10 ans était également envisagée.

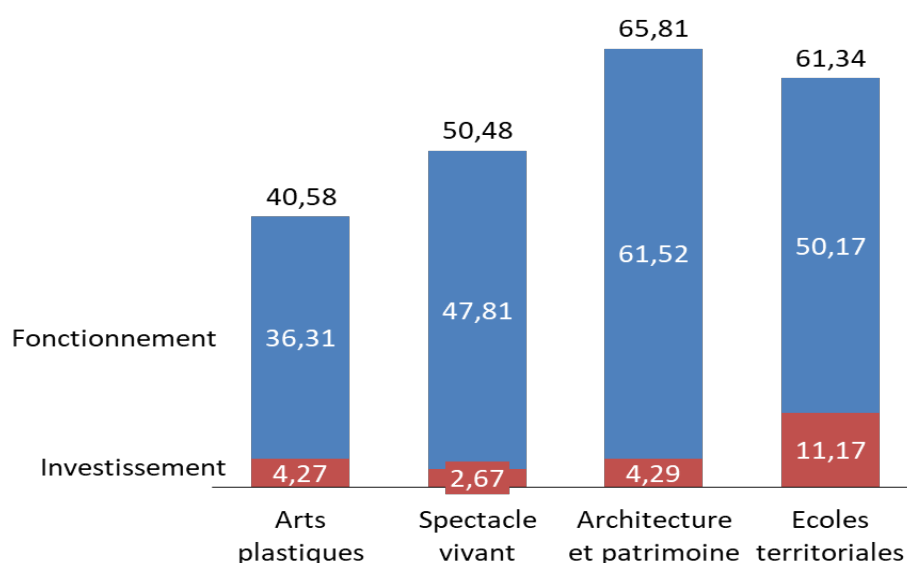
Cette réévaluation devra, en tout état de cause, être doublée d'un véritable accompagnement, en déclinant le modèle du Jeune théâtre national (JTN), associé au Conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris et au Théâtre national de Strasbourg, qui organise rencontres et auditions, prend en charge une partie des jeunes artistes engagés à la suite des auditions, programme des maquettes de premiers spectacles et élabore un annuaire des artistes issus des onze écoles nationales d'art dramatique.

2. Une nouveau volant financier en faveur des écoles nationales, qui prend le relais du Plan de relance

L'intervention du ministère en faveur des écoles nationales de l'enseignement supérieur culture passe en premier lieu par un appui au fonctionnement et à l'investissement courant. Il devrait atteindre 218,21 millions d'euros en CP en 2023. Ce montant a été réévalué de 8 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022, afin de prendre en compte la hausse des coûts, notamment énergétiques. 1,2 million d'euros de mesures nouvelles sont par ailleurs prévus pour réévaluer le statut des enseignants des écoles territoriales.

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

(en millions d'euros)



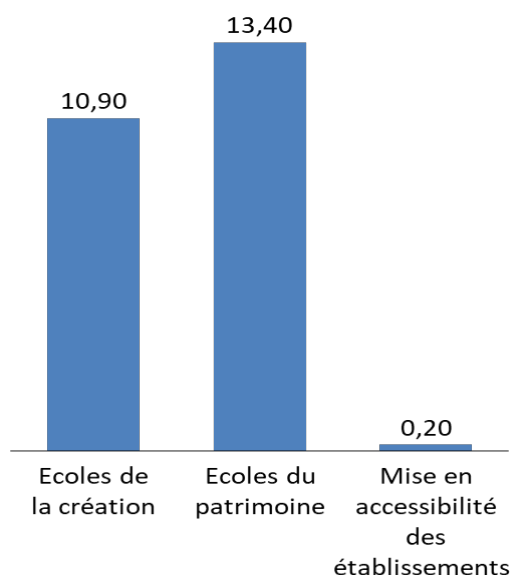
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'action 05 du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » prévoyait, pour la période 2021-2022, 70 millions d'euros pour la rénovation du réseau des écoles d'architecture et de création et la modernisation de leurs infrastructures informatiques (50 millions d'euros en loi de finances pour 2021 et 20 millions d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances). Ce soutien complémentaire devrait permettre de dynamiser les établissements d'enseignement supérieur culturel et de renforcer leur attractivité.

Le présent projet de loi de finances poursuit cette logique avec **14,2 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros de CP de mesures nouvelles en faveur d'investissements structurants au sein des écoles de la création et du patrimoine**. 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). **Le montant total de ces investissements structurants devrait atteindre 20 millions d'euros en AE et 24,48 millions d'euros en CP. 1,3 million d'euros** sont, par ailleurs dédiés au financement des **projets d'investissement des établissements territoriaux d'enseignement supérieur**.

Répartition de l'aide à l'investissement

(en millions d'euros)



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

Si cet apport doit être salué, les rapporteurs spéciaux rappellent néanmoins l'importance des restes à payer sur des chantiers couverts par le programme 361. Ils s'établissaient au 31 décembre 2021 à 107,58 millions

d'euros, soit une progression de 64 % par rapport à 2018 (cf *supra*). La multiplication des chantiers, si légitimes qu'ils soient, et des canaux de financement tend, par ailleurs, à brouiller l'action du ministère en la matière. Comme ils l'avaient demandé lors de la présentation de leur mission de contrôle sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant en février dernier, il eut été utile de présenter en projet de loi de finances pour 2023 un état des lieux précis de l'avancée des travaux effectués dans le cadre du Plan de relance, des restes à charge ainsi que les travaux d'envergure demeurant à mener. **Ce document aurait dû être complété par un état des lieux identique sur les travaux menés dans le cadre du programme 361, avec possibilité de présenter ainsi l'étendue éventuelle des retards pris dans l'exécution des travaux.**

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

1. La montée en charge attendue et nécessaire du Pass Culture

a) Une dynamique initialement entravée par une expérimentation limitée

Expérimenté depuis juin 2019 dans 14 départements¹, le **Pass Culture consiste en une application gratuite, qui révèle et relaie les possibilités culturelles et artistiques accessibles à proximité**. Chaque jeune de 18 ans résidant dans ces territoires peut demander l'octroi d'une enveloppe de 500 euros à dépenser sur cette application, parmi un large choix de spectacles, visites, cours, livres, musique, services numériques proposés par 11 000 offreurs (offres payantes et gratuites). La durée de consommation initialement fixée à 12 mois a été portée, en 2020, à 24 mois.

Le crédit de 500 euros est soumis à des sous plafonds : si les utilisateurs peuvent consacrer la totalité du crédit à des sorties culturelles ou des cours de pratique artistique, un seuil est prévu pour les services numériques. L'utilisation du Pass aux fins d'acquisition de biens physiques (livres, CD, DVD, instruments de musique) prend la forme d'une réservation dudit bien en boutique.

L'ambition initiale du Gouvernement consistait en une généralisation du dispositif à l'horizon 2022 sur l'ensemble du territoire. Un élargissement de la phase d'expérimentation était prévu le 20 avril 2020. Il a été différé en raison de la crise sanitaire. La totalité des départements des régions Île-de-France et Grand Est et le département de La Réunion devaient initialement mettre en place le dispositif à cette date.

¹ Ardennes, Bas Rhin, Côtes d'Armor, Doubs, Finistère, Guyane, Hérault, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Nièvre, Saône-et-Loire, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Vaucluse.

S'agissant du dispositif en tant que tel, le projet a d'abord été porté par le ministère lui-même, par l'intermédiaire d'une start-up d'État. Une société par actions simplifiée (SAS), chargée du développement du Pass Culture a finalement pris le relais courant 2019, en vue notamment d'élargir son financement à des acteurs privés¹. La SAS reste pour l'heure détenue à 70 % par l'État et à 30 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), via la Banque des territoires.

b) Un dispositif enfin généralisé en 2021

Sans remettre en cause l'utilité du dispositif, qui peut s'avérer être un véritable outil d'émancipation culturelle, la commission des finances avait exprimé des doutes lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2019 et 2020 sur la stratégie mise en œuvre pour rendre accessible ce dispositif. Celui-ci apparaissait mal connu. Le lancement d'une campagne de publicité nationale et d'action de sensibilisation à destination de publics éloignés (jeunes salariés, apprentis etc.) semblait à ce titre impossible compte-tenu du caractère expérimental du Pass.

Les rapporteurs spéciaux avaient par ailleurs souhaité lors de l'examen des crédits pour 2021 que soit favorisée une meilleure articulation avec le parcours d'éducation artistique et culturelle, notamment dans les dernières années du lycée, afin de permettre aux futurs utilisateurs de mieux connaître l'application. Une **accélération du déploiement national apparaissait indispensable**, tant elle constituait la seule option possible en vue de mieux faire connaître le dispositif et une utilisation des crédits dédiés.

La généralisation du Pass Culture a finalement été annoncée par le président de la République le 21 mai 2022, assortie d'une diminution du montant accordé de 500 à 300 euros.

c) Un outil élargi en loi de finances pour 2022

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^{ème}, qui sous la responsabilité des enseignants, bénéficieront 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... Ce volet collectif du Pass est principalement financé sur le programme 230 « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire » et, de façon plus anecdotique, par le programme 169 « Reconnaissance et répartition en faveur du monde combattant, mémoire et lien avec la nation » de la mission « Anciens Combattants » qui couvre les établissements d'enseignement relevant du ministère des armées et le programme 205

¹ Décret n°2019-755 du 22 juillet 2019.

« Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », au titre des établissements d'enseignement relevant du secrétariat d'État chargé de la mer ;

- aux jeunes de 15 ans non scolarisés, ou ceux inscrits en seconde qui bénéficieront d'un crédit individuel de 20 euros. Les élèves de première et de terminale ou les jeunes non scolarisés de 16 ou 17 ans bénéficient d'un crédit individuel porté à 30 euros. Cette extension aux moins de 18 ans n'intègre pas les offres numériques (à l'exception de la presse numérique) et les jeux vidéo. Possibilité est laissée de cumuler le crédit de 15 ans jusqu'à 17 ans.

2,4 millions de jeunes étaient concernés par cet élargissement.

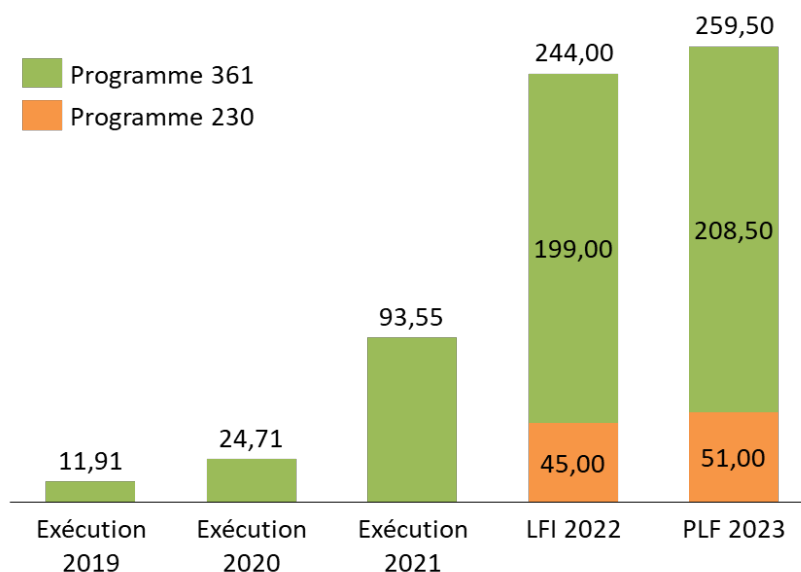
d) Une dotation de 208,5 millions d'euros pour le financement du volet individuel

Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 208,5 millions d'euros de crédits (AE = CP) pour le financement du dispositif, soit une majoration des crédits de 9,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022. 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.

La dotation prévue pour le volet collectif du dispositif, principalement financé par le programme de la mission « Enseignement scolaire » est quant à elle majorée de 6 millions d'euros, en vue de tenir compte de l'extension du Pass en septembre 2023 aux jeunes scolarisés en sixième et en cinquième.

Évolution des crédits affectés au financement du Pass culture entre 2019 et 2023

(en millions d'euros)

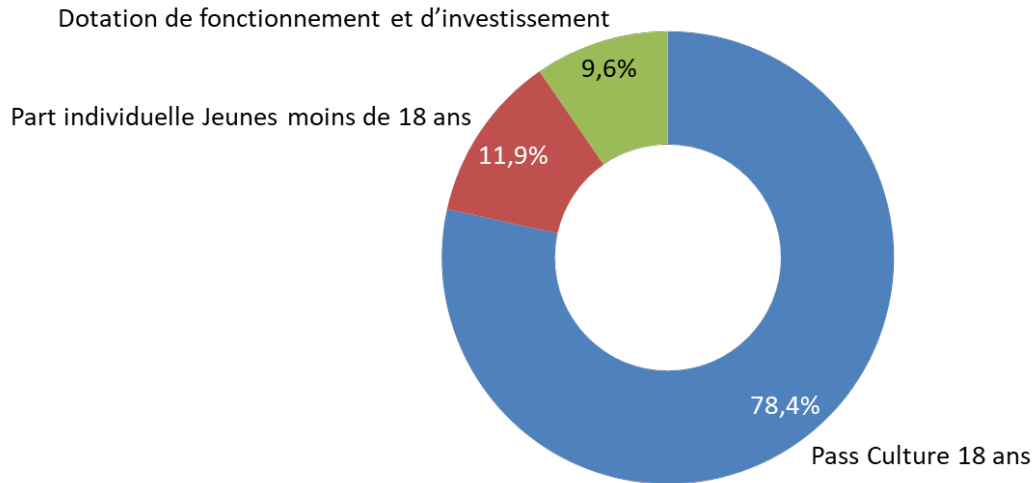


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La majoration vise à renforcer les moyens de la SAS Pass Culture. Les effectifs de celle-ci établis à 38 personnes fin 2021 devraient atteindre 167 ETPT à la fin de l'exercice 2022.

Répartition de la dotation dédiée au Pass Culture au sein du programme 361

(en millions d'euros)



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

Au financement de l'État s'ajoute celui des offreurs, via les conditions de remboursement des offres physiques aux acteurs (barème spécifique ou dégressif selon les offres). Les offres numériques sont décomptées de l'enveloppe de 300 euros, mais ne sont pas remboursées par la SAS Pass Culture aux offreurs, les réservations étant plafonnées à 100 euros. **À date, la contribution des acteurs depuis le lancement du dispositif s'élève à 15,54 millions d'euros, soit 8% des montants dépensés par les jeunes.** Au premier semestre 2022, cette contribution s'élevait à 5 millions d'euros (6 % des montants dépensés par les utilisateurs).

e) Des pistes d'amélioration à approfondir

Au 13 septembre 2022, 2,1 millions de jeunes étaient inscrits et 14 millions réservations de produits culturels ont été opérées via le Pass, pour un montant total de 235 millions d'euros.

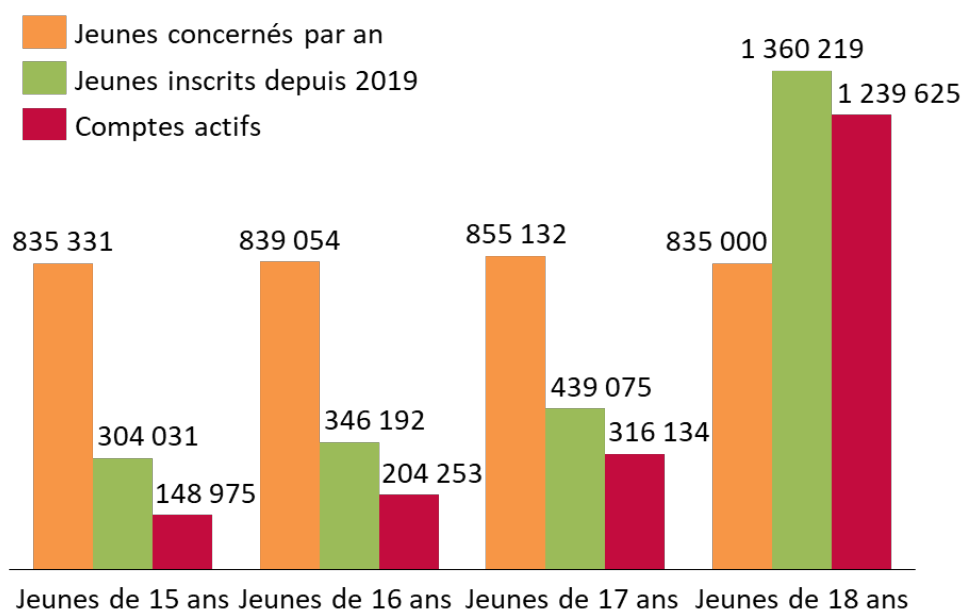
Inscriptions au Pass Culture depuis 2019

	2019	2020	2021	Premier semestre 2022	Total
Plus de 18 ans	43 096	83 971	772 961	318 155	1 218 183
Moins de 18 ans			3 827	918 866	922 693

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

87 % des jeunes concernés ont acquis un bien culturel par cet intermédiaire. L'efficacité du dispositif doit cependant encore être améliorée tant du point de vue qualitatif que quantitatif.

Répartition des utilisateurs du Pass Culture par classe d'âge depuis le lancement du dispositif en 2019



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

(1) Faire du Pass un outil de politique culturelle

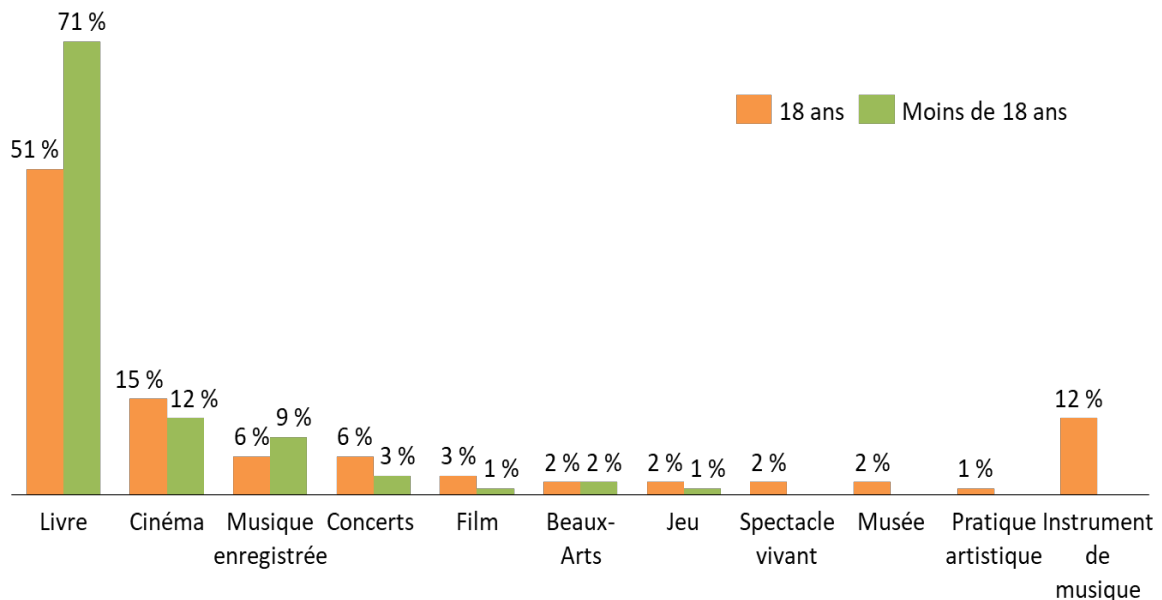
Le Pass ne saurait se résumer à une simple plateforme d'achat de biens et de services et doit être éditorialisé en vue de mettre en place un véritable parcours culturel. Il s'agira notamment de vérifier que le Pass ne serve pas au financement d'achats liés au parcours scolaire et qu'il contribue à faire évoluer des pratiques culturelles.

Pour l'heure, 51 % des achats des jeunes de 18 ans via le Pass depuis 2021 sont orientés vers le livre. Le taux est encore plus élevé pour les moins de 18 ans (71 %). Ces acquisitions concernent cependant pour plus de 70 % le manga. Si 35 % des utilisateurs ayant réservé un manga ont, dans le même temps, acquis un ouvrage d'un autre genre littéraire et plus d'un quart

d'entre eux ont effectué des réservations dans d'autres catégories culturelles, **les rapporteurs spéciaux rappellent cependant que la mise en place d'un sous-plafond, à l'image de celui mis en place pour les achats numériques, peut constituer une option en vue d'assurer un plus grand éventail de réservations.**

Le cinéma, l'achat d'instruments de musique, les spectacles musicaux et la musique enregistrée constituent, à des degrés moindres, les deux autres priorités d'utilisation du Pass. Les rapporteurs spéciaux relèvent deux grands absents : le spectacle vivant et les musées. S'agissant de ces derniers, seuls 650 musées figurent parmi les offreurs, le réseau muséal français comportant environ 1 200 structures.

Répartition des réservations par secteur en fonction des montants dépensés depuis 2021 - Part individuelle



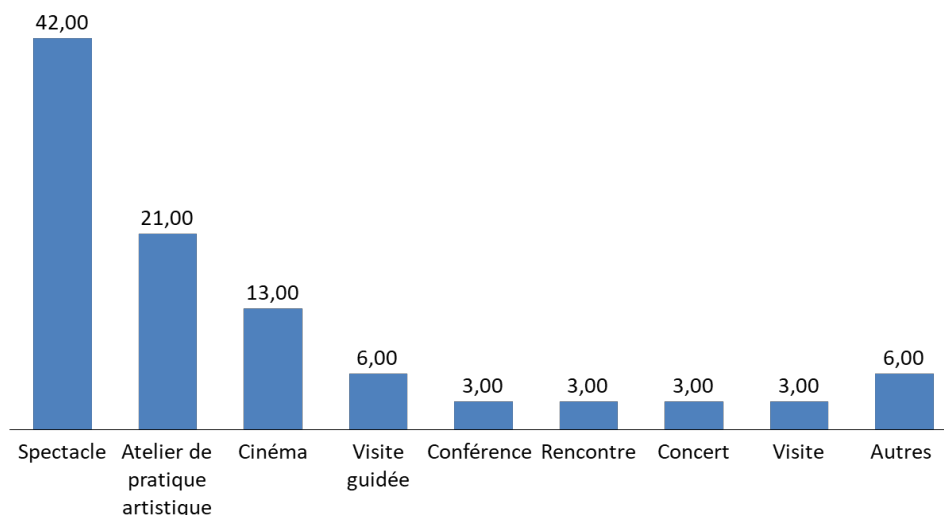
Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

En ce qui concerne le spectacle vivant, le contexte sanitaire a longtemps constitué un frein. La mise en place du volet collectif conduit néanmoins à dynamiser le recours au Pass dans ce secteur. Il constitue ainsi le premier poste de dépense au sein de la part collective (42 %).

La part collective illustre de façon générale une toute approche de l'utilisation du Pass Culture.

Répartition des réservations par secteur en fonction des montants dépensés - Part collective

(en pourcentage)



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

(2) Élargir l'accès au dispositif

Au-delà de la question de la médiation culturelle, un accent doit également être mis sur l'accès des jeunes non-scolarisés au Pass. Pour l'heure, on observe une réelle surpondération des lycées et des étudiants parmi les jeunes ayant ouvert un compte. La délégation générale à la transmission des savoirs et la démocratisation de la culture a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'il restait encore des « interstices », ciblant le faible recours des non-bacheliers ou des jeunes évoluant en milieu rural

Seuls 3,7 % des inscrits sur l'application ont ainsi déclarés ne pas être scolarisés. Ce ratio est plus faible que le nombre de jeunes non-scolarisés rapporté à l'ensemble de la population visée.

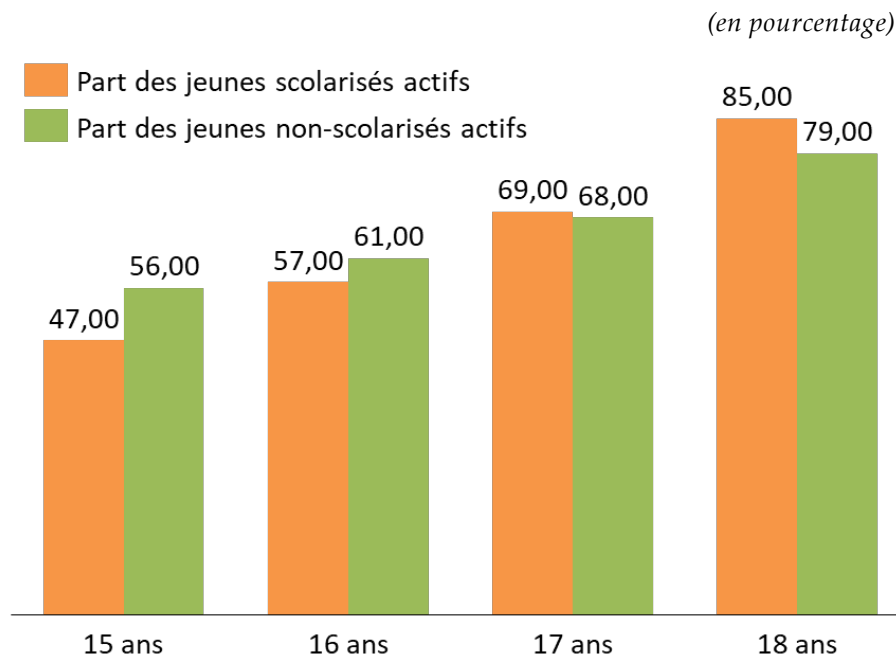
Utilisation du Pass Culture par les jeunes non-scolarisés

Age	Part de jeunes non-scolarisés dans la population visée	Part des jeunes non-scolarisés inscrits au Pass Culture	Part de jeunes non-scolarisés actifs après inscription au Pass Culture
15 ans	1,8 %	0,01 %	56 %
16 ans	4,2 %	0,43 %	61 %
17 ans	5,7 %	1,3 %	68 %
18 ans	21 %	6,3 %	79 %

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

Il convient cependant de relever que pour les plus jeunes, une fois inscrits sur l'application, l'utilisation du Pass est relativement plus importante.

Activité des jeunes scolarisés et non-scolarisés actifs sur l'application Pass Culture



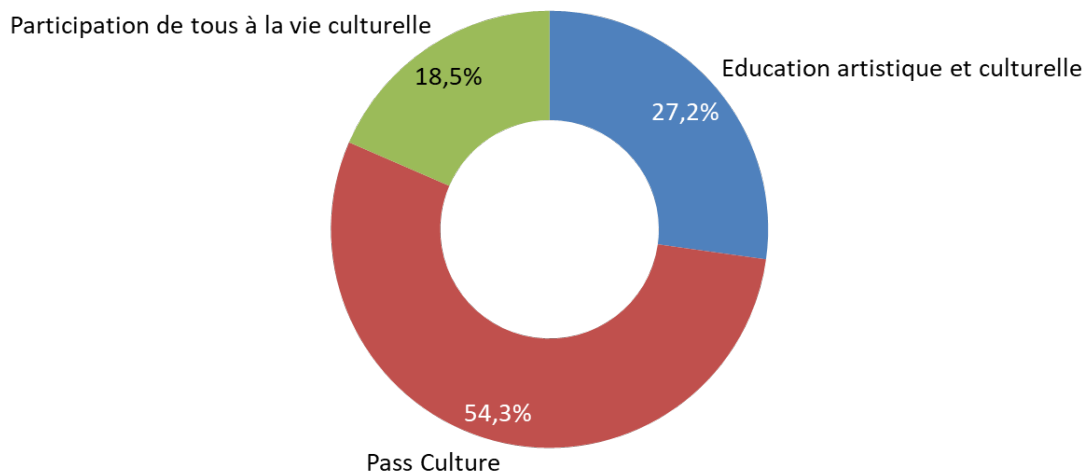
Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Il conviendra également de contribuer à faire du Pass une véritable plateforme en faveur de l'éducation artistique et culturelle 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.

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. 104,24 millions d'euros en AE et 104,40 millions d'euros en CP sont spécifiquement fléchés vers les dispositifs d'éducation et 72,93 millions d'euros en AE et 70,95 millions d'euros en CP vers la participation de tous à la vie culturelle.

Répartition des crédits de paiement au sein de l'action 02 Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle



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

5 millions d'euros de mesures nouvelles sont fléchés vers ces deux autres pans dont :

- 1 million d'euros vers les Olympiades culturelles, initiées à l'été 2022 et qui ont pour vocation l'organisation de manifestations culturelles dans des lieux sportifs ou insolites d'ici à la clôture des jeux olympiques et paralympiques de Paris ;

- 1 million d'euros en faveur des contrats territoire lecture (CTL), partenariats entre les collectivités territoriales et l'État autour de projets de développement de la lecture.

Ces crédits supplémentaires s'ajoutent à la majoration des dotations constatée en lois de finances pour 2021 (11 millions d'euros de mesures nouvelles) et 2022 (11,5 millions d'euros de mesures nouvelles). Ce faisant, le ministère tente de répondre à la crainte que l'effort de l'État en faveur de l'éducation et de la transmission culturelles ne se résume à la montée en charge du Pass Culture.

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.

**Accès des enfants et adolescents à une action d'éducation artistique et culturelle
Prévision et réalisation 2021**

Indicateur	Prévision PAP 2021	Réalisation
Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle (%)	88	65

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

La mesure de l'effort en faveur des territoires prioritaires ne répond pas non plus aux objectifs initialement assignés.

Effort en faveur des territoires prioritaires - Prévision et réalisation 2021

Indicateur	Prévision PAP 2021	Réalisation
Part des crédits de l'action 2 (éducation artistique et culturelle et accès à la culture) dirigés vers les territoires prioritaires par rapport à la totalité des crédits de l'action 02 (en %)	30	18,97

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

C. LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE CULTURELLE ET DE LA CULTURE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE AU DÉFI DE LA CONTRAINTE ÉNERGÉTIQUE ET DE LA CLARTÉ BUDGÉTAIRE

L'action 04 « Recherche culturelle et culture scientifique et technique » reprend les crédits affectés jusqu'en 2021 au programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique », rattaché au ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. **116,7 millions d'euros en AE et 116,13 millions d'euros en CP sont prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances**, soit une progression de 3,8 % dans les deux cas par rapport à la loi de finances pour 2022.

Les crédits sont orientés dans deux directions :

- 106,37 millions d'euros (AE=CP) sont fléchés vers le financement d'Universcience, l'établissement public du Palais de la découverte et de la Cité des Sciences et de l'industrie (EPPDCSI) ;

- 10,34 millions d'euros en AE et 9,76 millions d'euros en CP sont spécifiquement dédiés à la recherche culturelle.

1. Universcience au défi de la contrainte énergétique

Les rapporteurs spéciaux relèvent, qu'à l'instar des autres opérateurs du ministère de la culture, Universcience passe en quelque sorte d'une crise à l'autre. Il devrait, en effet, bénéficier, en 2023, de 4,3 millions d'euros de mesures nouvelles aux fins d'aider l'établissement à faire face aux conséquences de la hausse des prix, en particulier dans le domaine énergétique. Cette somme pourrait cependant s'avérer insuffisante, le coût de l'énergie pour l'EPPDCSI devrait en effet être majoré de 8 à 10 millions d'euros. Le collectif budgétaire de fin de gestion 2022 prévoit d'ores et déjà 1,55 million d'euros de crédits supplémentaires (AE=CP) pour financer ce surcoût en fin d'année.

23 millions d'euros (AE = CP) avaient cependant été accordés à l'établissement en fin de gestion 2021 pour compenser ses pertes de billetterie. Le programme 363 de la mission « Plan de relance » prévoyait déjà 13,75 millions d'euros en 2021 pour l'opérateur. **Ces crédits agrégés - 36,75 millions d'euros - permettent de compenser les pertes enregistrées sur la période 2020-2022 - 16,5 millions d'euros -** et ont contribué à **restaurer le fonds de roulement**, ce qui pourrait aider Universcience à faire face à cette progression des coûts contraints. Le ministère table par ailleurs sur une remontée des ressources propres en 2023. Établies à 36 millions d'euros en 2019, elles sont estimées à environ 15 millions d'euros en 2022.

2. Un financement de la recherche en faveur des patrimoines à moderniser

Les montants dédiés à la recherche culturelle ne connaissent pas d'évolution significative sont sont répartis de la façon suivante :

- 5,18 millions d'euros en AE et 4,61 millions d'euros en CP affectés à la recherche en faveur des patrimoines, via notamment des dotations accordées aux deux services à compétence nationale du ministère (SCN) - le laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH) et le centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF) -, à des établissements publics (Institut national d'histoire de l'Art - INHA, Institut national de recherches archéologiques préventives - INRAP), des groupements d'intérêt public (Arc-Nucléart, Centre interrégional de conservation et de restauration du patrimoine - CICRP) et des unités de recherche du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou du commissariat à l'énergie atomique (CEA) ;

- **1,28 million d'euros (AE=CP) fléchés vers la recherche en faveur de la création artistique** : 0,45 million d'euros sont orientés vers le réseau des écoles nationales et territoriales supérieures d'art et 0,82 million d'euros affectés aux établissements d'enseignement supérieur du spectacle vivant et au laboratoire STMS de l'Institut de recherche et de coordination acoustique/musique (IRCAM) ;

- **3,87 millions d'euros (AE=CP)** sont orientés vers le financement de recherches transversales, associant universités et grands organismes de recherche scientifique.

La recherche en faveur des patrimoines mobilise de nombreux acteurs au point de rendre l'action du ministère pour partie illisible, les financements étant par ailleurs scindés entre les programmes 175 et 361. Les rapporteurs spéciaux rappellent les recommandations qu'ils ont formulées en 2022 à l'occasion de leur mission de contrôle.¹ **Un rapprochement de ces structures au sein d'un pôle dédié permettrait ainsi de définir un programme de recherche national** et de favoriser les échanges, humains et matériels, entre les laboratoires afin de répondre aux cas de carence constatés et au manque de moyens. Cette coordination existe déjà dans le cadre du programme européen E-RIHS et pourrait donc être facilement développée. La Fondation des sciences du patrimoine pourrait jouer ce rôle d'agrégateur.

Au plan budgétaire, le regroupement des dotations du LRMH et du C2RMF au sein du seul programme 175 apparaîtrait plus que pertinent au regard des missions assignées à ces organismes. Il renforcerait également la clarté des documents budgétaires. Pour compenser la relative stabilité des dotations budgétaires d'une année sur l'autre, il conviendrait, en outre de **développer les ressources propres**, sur le modèle de l'ancien Cercle des partenaires du patrimoine, qui appuyait jusqu'en 2018 l'action du LRMH. La réalité des dotations budgétaires et des ressources à disposition doit par ailleurs constituer un préalable à toute réponse aux sollicitations nationales ou internationales en vue d'utiliser les outils dont disposent le C2RMF et le LRMH.

¹ *Repenser le financement et l'organisation de la recherche patrimoniale. Rapport d'information n° 502 (2021-2022) de MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD, fait au nom de la commission des finances, 16 février 2022.*

IV. LE PROGRAMME 224 « SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE » : UN OUTIL EN FAVEUR DE LA MODERNISATION 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 813,5 millions d'euros en AE et 811,5 millions d'euros en CP en 2023.

99,5 % des crédits sont fléchés vers les fonctions de soutien (action 07). Le montant des crédits de paiement dédiés devraient ainsi atteindre 805,4 millions d'euros en AE et 803,5 millions d'euros en CP. Les crédits de paiement enregistreraient ainsi une progression de 4,6 %, soit 36,1 millions d'euros, par rapport à la loi de finances pour 2022.

Les crédits dévolus à l'action culturelle internationale (action 06) devraient, pour la première fois depuis 2017, enregistrer une progression de 9,33 % pour atteindre 8,07 millions d'euros (AE = CP).

Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la majoration des crédits du programme en volume atteint 0,3 % en AE et en CP.

A. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Une masse salariale en progression de 4,55 %

Le plafond d'emploi du ministère de la Culture devrait s'établir à 9 103 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2023.

Comme lors de l'exercice précédent, la masse salariale devrait croître en 2023, passant de 493,6 millions d'euros en loi de finances pour 2022 à 516,1 millions d'euros (+ 4,29 %). 67 % de cette progression résulte de mesures catégorielles, dont le plan de rattrapage indemnitaire (cf *infra*). L'ensemble de ces mesures est estimé à 15,2 millions d'euros dont 11 millions d'euros de mesures nouvelles. L'impact de la revalorisation des bas salaires intervenue en fin d'exercice 2021 et de la réévaluation de 3,5 % du point de la fonction publique au 1^{er} juillet dernier est évalué en année pleine à 6,8 millions d'euros en 2023.

Les rémunérations d'activité devraient, dans ces conditions, croître de 16,5 millions d'euros en 2023 pour atteindre 414,9 millions d'euros (+ 2,86 %).

2. Une nouvelle étape du plan de rattrapage indemnitaire

La mise en place en 2018 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a permis de simplifier le régime indemnitaire des agents du ministère et,, dans le même temps, mis en avant un **décrochage indemnitaire du ministère de la culture par rapport à la moyenne interministérielle**. Des écarts entre corps compris entre - 15% et - 115% au détriment des agents du ministère de la culture ont ainsi été relevés, **conduisant à la mise en œuvre d'un plan de rattrapage indemnitaire. 39,5 millions d'euros ont ainsi été dégagés entre 2018 et 2022**. L'effort s'est concentré dans un premier temps prioritairement sur les catégories B et C, avec pour objectif la revalorisation des bas salaires. L'exercice 2022 était tourné vers les fonctionnaires de catégorie A.

Les rapporteurs spéciaux rappellent que la revalorisation de la grille indemnitaire des agents du ministère de la culture doit permettre de renforcer son attractivité et d'éviter des vacances de postes prolongées. Cette amélioration s'inscrit dans un contexte de marché du travail tendu sur certaines professions, de baisse des inscriptions aux concours de la fonction publique et de concurrence accrue entre employeurs publics. La faible attractivité de certaines régions fragilise également le recrutement en DRAC.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une nouvelle orientation de ce plan en direction de nouvelles catégories d'agents. 11 millions d'euros sont dégagés à cet effet. Trois cibles sont retenues :

- les enseignants-chercheurs d'écoles d'architecture qui ne bénéficient d'aucun régime indemnitaire, contrairement à leurs homologues rémunérés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;

- les contractuels, dont la rémunération est stable depuis 2018. L'objectif est d'aboutir à une convergence des rémunérations des contractuels et des titulaires à fonction équivalente ;

- les corps métiers dont la grille de rémunération serait consolidée : architectes urbanistes de l'État (AUE), conservateurs du patrimoine... Le régime indemnitaire des AUE attachés au ministère de la culture reste moins favorable que celui des AUE rattachés au ministère de la transition écologique. Les montants versés au sein de celui-ci varient entre 21 500 et 43 500 euros annuels, contre une somme comprise entre 10 000 et 17 000 euros au sein du ministère de la culture.

B. LE PROJET IMMOBILIER CAMUS : UN COÛT FINALEMENT MAJORÉ DE PLUS DE 50 %

Lancé en 2019, le projet immobilier Camus prévoit la rénovation des locaux et l'aménagement de nouveaux bureaux au sein du Quadrilatère des archives ainsi que des travaux au sein des sites de la rue des Bons-enfants et de l'hôtel de Valois au Palais-Royal. Le ministère de la culture devrait ainsi, en 2023, passer de 7 à 3 sites.

Les travaux visant les sites des rues de Valois et des Bons-Enfants devraient se terminer en 2022. La mise en œuvre des premiers déménagements et opérations de transfert entre les sites a commencé au printemps 2022 sur le site Valois, le site des Bons-Enfants devant commencer à accueillir de nouveaux occupants entre la mi-janvier et la mi-mars 2023.

Les travaux de gros œuvre et de démolition du Quadrilatère des archives ont, quant à eux, démarré durant l'été 2021. La découverte de taux anormalement élevés de plomb ont conduit à ralentir les travaux, avec une suspension de quelques semaines fin 2021. Une remise des travaux est prévue fin 2023 avec installation des services au 1^{er} semestre 2024.

Ce projet est financé sur la mobilisation des droits de tirage du ministère de la Culture sur le compte d'affectation spéciale « Patrimoine immobilier de l'État ». Initialement établi à 36,6 millions d'euros, le **budget prévisionnel a été révisé une première fois en septembre 2021 pour être porté à 43,5 millions d'euros.**

Le montant a finalement été actualisé en 2022 pour être porté à 55,43 millions d'euros, soit une majoration de 51,4 % par rapport au devis initial. Plusieurs éléments justifient cette nouvelle révision à la hausse :

- la découverte du plomb sur le chantier du Quadrilatère Archives ;
- les travaux supplémentaires aux Bons-Enfants pour préparer les déménagements de 2023 ;
- la refonte de la signalétique des sites et une provision du financement de remise en état du site de Beaubourg.

Les rapporteurs spéciaux relèvent que cette prévision est encore susceptible d'évoluer afin de tenir compte de l'inflation. Le taux d'actualisation retenu pour les opérations confiées en maîtrise d'ouvrage à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) était ainsi initialement fixé à 0,45 %. Il a été porté à 2 % en 2021. Il est aujourd'hui estimé à 4,5 %.

L'opération fait également l'objet d'un certain nombre d'investissements annexes financés sur crédits budgétaires à l'image du plan d'équipement multimédia ou des travaux de gros entretien et de maintenance. **Le budget de ces différentes opérations n'est, cependant, pas encore arrêté. Un bilan devrait être effectué à la fin des travaux.**

Le coût total devrait cependant être compensé par les recettes issues de la valorisation ou de la cession des sites de Pyramides, que la direction de l'Immobilier de l'État chiffre à 74 millions d'euros, et Richelieu, estimé, quant à lui, à 12 millions d'euros. Le lancement des procédures de cession-valorisation de ces deux sites devrait intervenir en 2022. Les économies engendrées par l'abandon du site de la rue de Beaubourg, loué par le ministère jusqu'au 31 décembre 2023, sont évaluées de leur côté à 2 millions d'euros.

Ces gains pourraient néanmoins être remis en cause au global par une montée en charge d'autres dépenses contraintes, à l'image de l'énergie. L'augmentation des tarifs devrait majorer la facture énergétique du ministère de 112,5 % en 2022 pour atteindre 3,4 millions d'euros, contre 1,6 million d'euros l'année précédente.

C. UNE MAJORATION DES CRÉDITS POUR PARTIE DÉDIÉE À LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU MINISTÈRE

Les exercices 2019 à 2022 avaient été marqués par la mise en place d'un plan pluriannuel de transformation numérique du ministère. Celui-ci répondait à un double impératif : une réorganisation nécessaire suite à la crise sanitaire mais aussi un rattrapage indispensable compte tenu de l'écart observé avec d'autres administrations. Le budget informatique moyen par agent du ministère de la culture était, en effet, de 30 % inférieur à la moyenne constatée au sein des autres ministères. En découlent des réseaux moins solides mais aussi des logiciels et des équipements lacunaires. Le ministère ne disposait pas ainsi de salle dédiée aux visioconférences.

La progression de la dotation informatique devait également permettre d'accélérer la dématérialisation des procédures et de répondre plus rapidement aux usagers, notamment en ce qui concerne la gestion des aides.

L'exercice 2023 devrait voir la dotation numérique du ministère continuer à progresser pour atteindre 26,52 millions d'euros (AE=CP), soit une majoration de 4 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent. Cette somme sera notamment dédiée au renforcement de la **transformation numérique et de la cybersécurité des services à compétence nationale et des établissements publics rattachés au ministère**, notamment les plus petits. Ceux-ci ne disposent pas de capacité interne pour moderniser leur parc informatique ou pour assurer leur défense face aux cyber-menaces.

Le complément de dotation vise à **renforcer et fiabiliser le suivi économique de l'activité des secteurs qu'il subventionne**, en ciblant notamment la fréquentation au sein des opérateurs ou la dynamique du spectacle vivant. **Les rapporteurs spéciaux relèvent que la mise en place de ces systèmes d'information devrait contribuer à faciliter la gestion des**

crédits dédiés aux établissements subventionnés et permettre une meilleure prévision budgétaire.

D. UNE MAJORATION EN DEUX TEMPS DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACTION CULTURELLE INTERNATIONALE, QUI RESTENT CEPENDANT INSUFFISANTS

La majoration de 0,7 million d'euros des crédits dédiés à l'action culturelle internationale est notamment fléchée vers la politique de soutien et d'accueil des artistes, journalistes et professionnels de la culture contraints de fuir leur pays, mise en œuvre depuis 2015. Les crédits dédiés à celle-ci devraient être portés à 2,9 millions en 2023 (+ 0,5 million d'euros).

Cette progression devrait cependant être amplifiée en cours de gestion. En effet, après un premier cycle de financement (2017-2022), la **contribution française à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (ALIPH)** a été confirmée par le Gouvernement pour la période 2022-2027. La part de la contribution du ministère de la culture est établie à 9 millions de dollars sur trois ans. Une ouverture de crédits en gestion à hauteur de 2,9 millions d'euros est d'ores et déjà annoncée par le ministère.

Si l'objet du financement ne souffre d'aucune contestation, l'annonce en projet de loi de finances initiale d'une loi de finances rectificative à venir peut laisser songeur. La méthode devrait d'ailleurs être répétée en 2024. La manœuvre n'est pas anodine puisqu'elle conduit à une augmentation des crédits de l'action 06 de 36 %. Elle illustre en tout état de cause un **manque de moyens au service d'une ambition pourtant incontestable**. Les rapporteurs spéciaux 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**.

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).

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 six amendements dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Le premier, présenté par le député Frédéric Maillot et plusieurs membres du groupe Gauche démocrate et républicaine -NUPES, majore de 1 million d'euros (AE=CP) les crédits de l'action 02 « Architecture et sites patrimoniaux » du programme 175 « Patrimoines » afin de renforcer les moyens des directions régionales des affaires culturelles et des directions des affaires culturelles pour leur permettre de mieux accompagner les collectivités territoriales et disposer de plus de moyens pour assurer la protection du patrimoine local. Les crédits de l'action 07 « Fonctions de soutien du ministère » du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » sont minorés du même montant.

Également présenté par M. Maillot, le deuxième amendement augmente de 0,5 million d'euros les crédits de l'action 07 « Fonctions de soutien du ministère » du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » afin de majorer la dotation de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art (CRDOA). Les crédits du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » sont minorés du même montant.

Le troisième, présenté par le député Nicolas Metzdorf et plusieurs membres du groupe Renaissance, majore de 1 million d'euros (AE=CP) les crédits de l'action 02 « Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle » du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » afin de développer le Pass Culture en Nouvelle-Calédonie. Les crédits de l'action 07 « Fonctions de soutien du ministère » du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » sont minorés du même montant.

Le quatrième, présenté par le député Alexandre Portier et plusieurs membres du groupe Les Républicains, majore de 1 million d'euros (AE=CP) les crédits de l'action 02 « Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle » du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » afin de financer spécifiquement le plan « Fanfares » mis en œuvre par le ministère de la culture en partenariat avec les collectivités territoriales. Les crédits de l'action 07 « Fonctions de soutien » du ministère » du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » sont minorés du même montant. Les crédits de l'action 02 « Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et

culturelle » du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » sont minorés du même montant.

Le cinquième, présenté par la députée Emmanuelle Anthoine (Les Républicains) prévoit d'affecter 0,1 million d'euros (AE=CP) à l'action 07 « Fonctions de soutien du ministère » du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » en vue d'accroître les moyens dédiés au contrôle des demandes d'exportation des biens culturels.

Le dernier, présenté par la députée Violette Spillebout et les membres du groupe Les Républicains, affecte 0,5 million d'euros (AE=CP) à un nouveau programme « Éducation aux médias et à l'information » et renforce ainsi les moyens alloués à l'éducation critique aux médias et à l'éducation à l'information des plus jeunes. Les crédits de l'action 03 « Langue française et langues de France » du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » sont minorés du même montant.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 41 quater (nouveau)

Rapport sur le recours au Pass Culture en milieu rural

Le présent article prévoit la publication d'un rapport sur l'amélioration du recours au Pass Culture en milieu rural.

La cible limitée du rapport comme l'importance des données déjà transmises au Parlement dans les documents budgétaires ou par la société par actions simplifiées Pass Culture, via son rapport d'activités annuel, incitent la commission des finances à proposer la suppression de cet article.

I. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RAPPORT DESTINÉ À PRÉSENTER DES PISTES D'AMÉLIORATION DU RECOURS AU PASS CULTURE EN MILIEU RURAL

Le Gouvernement a retenu, dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, un amendement de notre collègue Emmanuelle Anthoine (Les Républicains), rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, portant article additionnel, qui prévoit la publication d'un rapport sur les actions susceptibles d'être mises en œuvre afin d'améliorer le recours au « Pass Culture » par ses bénéficiaires potentiels en milieu rural et leurs conséquences pour le budget de l'État. Ce document devra être publié dans un délai de six mois après la promulgation de la loi de finances pour 2023.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE RAPPORT DÉJÀ SATISFAITE

La généralisation du Pass Culture pose plusieurs questions visant à la fois les publics concernés mais aussi la qualité de l'offre. Le présent article additionnel cible spécifiquement le sujet de son déploiement en milieu rural, qui pose avant tout la question de l'offre culturelle dans ces territoires. Les rapporteurs spéciaux estiment que si pertinent que soit cet angle, les pistes d'améliorations du dispositif doivent également concerner l'accès des jeunes

ayant quitté les structures scolaires, quelle que soit la zone géographique où ils évoluent.

Les rapporteurs spéciaux notent également que les projets et rapports annuels de performance documentent déjà précisément l'évolution du dispositif. Le rapport annuel d'activité de la SAS Pass Culture détaille également les modalités de recours à l'application, en ciblant notamment les actions en direction des publics les plus éloignés.

Les rapporteurs spéciaux devraient, en outre, conduire une mission de contrôle budgétaire sur le Pass Culture en 2023, qui visera l'ensemble de ces problématiques.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 41 quinquies (nouveau)

Rapport sur le financement par l'État des infrastructures culturelles sur les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Le présent article prévoit la publication d'un rapport sur le financement par l'État des grands projets d'infrastructures culturelles sur les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Sans remettre en cause la pertinence du sujet, la commission des finances propose, au regard de son aspect limité, de supprimer de cet article.

I. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ÉTAT DES LIEUX DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE CULTURELLE A SAINT-MARTIN ET SAINT-BARTHÉLEMY

Le Gouvernement a retenu, dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, un amendement de notre collègue Frantz Gumbs (MoDEM et Indépendants) portant article additionnel, qui prévoit la publication d'un rapport établissant un état de lieux des financements de l'État en matière d'infrastructures culturelles sur les territoires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Ce document devra être publié dans un délai de douze mois après la promulgation de la loi de finances pour 2023. Il devra comporter une feuille de route pour la mise en œuvre d'une répartition des moyens humains et financiers équitable entre les centres et les périphéries.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DOCUMENT À LA PORTÉE LIMITÉE QUI NE NÉCESSITE PAS UNE DISPOSITION PARTICULIÈRE EN LOI DE FINANCES

Sans remettre en question la pertinence du sujet de l'accès aux infrastructures culturelles, les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la nécessité d'inscrire en loi de finances la remise d'un rapport qui ne concerne qu'une partie des territoires ultra-marins et ne vise *in fine* que l'action de la seule direction des affaires culturelles de Guadeloupe. Les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy relèvent en effet du ressort de celle-ci.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 15 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de MM. Vincent Éblé et Didier Rambaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture » (et articles 41 *quater* et 41 *quinquies*).

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Le montant global des crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances pour la mission Culture s'élève à 3,736 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,715 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une progression des crédits de 7,04 % en AE et 7,36 % en CP. Elle dépasse l'hypothèse d'inflation retenue pour 2023 en projet de loi de programmation des finances publiques, 4,3 %, même si celle-ci devrait être remise en question rapidement.

La mission « Culture » ne résume pas le financement public de la culture et de la communication. Celui-ci devrait atteindre environ 16,5 milliards d'euros en 2022, soit 1,9 milliard de plus qu'en 2019, dernier exercice avant le déclenchement de la crise sanitaire. Cette estimation large intègre les crédits budgétaires et les dépenses fiscales destinés directement et indirectement à la culture et à la communication.

Les crédits prévus en loi de finances initiale pour le programme 131 dédié à la création devraient dépasser le milliard d'euros pour atteindre 1,011 milliard d'euros en AE et 1,006 milliard d'euros en CP. Les dotations sont ainsi majorées de 10 %.

Si la progression des crédits peut être, en première analyse, saluée dans un contexte de reprise délicate de l'activité, l'action du ministère dans le domaine de la création semble 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.

La fin du plan de relance ne signifie par ailleurs pas 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. 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.

Le présent projet de loi de finances prévoit de poursuivre le programme de commande publique « Mondes nouveaux » mis en place dans le cadre du plan de relance. 10 millions d'euros seront dédiés à ce dispositif,

qui vise notamment à faire entrer la culture dans des zones où elle n'est plus assez présente : espaces ruraux, périphéries urbaines ou cœurs de ville dégradés. Il conviendra cependant d'être vigilant sur la réalité de l'accompagnement des artistes, la complémentarité avec le 1 % culture et le droit de suite que le ministère doit avoir sur les œuvres ainsi financées, s'agissant notamment des arts visuels.

Le projet de loi de finances vise également à financer les surcoûts énergétiques. Pour les opérateurs du programme, ceux-ci étaient estimés lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2023 à 13 millions d'euros, en progression de 131 % par rapport à 2022. Ce montant devrait être révisé à la hausse dans les prochaines semaines. Il ne sera pas intégralement compensé par la hausse de la dotation prévue dans le projet de loi de finances. Cette absence de compensation intégrale devrait induire une réduction des marges artistiques, soit la part des budgets dédiée à la création, des établissements : 30 % en 2023 et 50 % en 2024. La fermeture de certains opérateurs à la rentrée 2023 est une hypothèse crédible, faute de pouvoir produire certains spectacles.

Dans le cadre de l'action 06, dédiée au soutien à l'emploi, 12,7 millions d'euros financent des mesures nouvelles, dont 7 millions d'euros sont fléchés vers le Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps). Cette progression s'inscrit dans une trajectoire haussière révélatrice d'une sous-budgétisation à l'œuvre depuis 2019. Dans ces conditions, nous nous interrogeons sur la fiabilité de la prévision budgétaire pour 2023, même si un retour à la normale semble envisageable après trois exercices marqués par la crise sanitaire.

S'agissant du programme 175 « Patrimoines », il devrait être doté de 1,11 milliard d'euros en AE et d'1,10 milliard d'euros en CP en 2023, ce qui représente une progression de plus de 7 % dans les deux cas.

Ce financement est complété par des soutiens hors budget qui mobilisent nos concitoyens. D'abord, le Loto du patrimoine, pour lequel le ministère dégèle ensuite la réserve de précaution chaque année. Il a permis de dégager 100 millions d'euros en quatre ans. Ensuite, les dons pour Notre-Dame de Paris s'élèvent à 849 millions d'euros et devraient dépasser le coût des travaux, estimé à 703 millions d'euros. À ce titre, je rappelle que l'État ne contribue pas budgétairement alors que, depuis la loi de séparation de 1905, l'entretien des cathédrales lui incombe. De plus, compte tenu du prélèvement de la TVA sur le coût des travaux, cette opération représentera même des recettes nettes.

La progression des crédits dédiés au programme 175 relève pour 48,7 % 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. Sur les 37,4 millions d'euros dédiés à cet objectif, 63,4 % sont fléchés vers les opérateurs. La majoration des coûts est déjà

constatée sur plusieurs chantiers encadrés par l'État. S'agissant des coûts énergétiques, les dépenses d'électricité du ministère et de ses opérateurs pourraient augmenter en 2023, de 128 à 285 % selon les estimations.

Au-delà de la hausse des dépenses contraintes, nous observons une augmentation conséquente des prix d'acquisition des œuvres les plus importantes, qui auraient vocation à enrichir les collections publiques. En effet, les niveaux d'adjudication dans les ventes aux enchères s'établissent désormais régulièrement à un niveau au moins quatre à dix fois supérieur à celui des estimations.

Enfin, si la reprise de la fréquentation des établissements publics dédiés au patrimoine a été plus importante que prévue en 2022, l'horizon ne semble pas totalement dégagé en raison de plusieurs incertitudes : l'effet de l'inflation sur les dépenses culturelles, l'absence de retour de la clientèle chinoise et la perspective d'une fermeture le temps des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Le présent projet de loi de finances (PLF) prévoit une majoration de la dotation du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de 5,86 % en AE et de 6,72 % en CP par rapport à 2022, les crédits devant atteindre 800,68 millions d'euros en AE et 798,18 millions d'euros en CP.

D'abord, les crédits dédiés aux établissements d'enseignement supérieur culturel et à l'insertion professionnelle devraient progresser de 36 millions d'euros en AE et de 32 millions en CP.

Quatre objectifs sont poursuivis : réévaluer les bourses sur critères sociaux ; renforcer les subventions de fonctionnement et d'investissement des écoles d'art et d'architecture ; faciliter la mise en œuvre des grands projets d'investissement de ces mêmes écoles ; et conforter le soutien aux établissements territoriaux d'enseignement supérieur, en ciblant notamment le statut de leurs enseignants.

Toutefois, une interrogation demeure quant à la dynamique baissière du taux d'insertion professionnelle des étudiants dans le domaine du spectacle vivant. Afin de répondre à ce défi, il convient de mettre en place un véritable accompagnement, en déclinant le modèle du Jeune théâtre national (JTN), associé au Conservatoire national supérieur d'art dramatique et au Théâtre national de Strasbourg, qui organise rencontres et auditions, prend en charge une partie des jeunes artistes engagés à la suite des auditions, programme des maquettes de premiers spectacles et élabore un annuaire des artistes issus des onze écoles nationales d'art dramatique.

Par ailleurs, 13 millions d'euros sont fléchés vers des investissements structurants au sein des écoles de la création et du patrimoine. Si cet apport doit être salué, nous rappelons néanmoins

l'importance des restes à payer sur des chantiers couverts par le programme 361.

De son côté, le pass culture, déployé dans toute la France depuis mai 2021, étendu en 2022 aux jeunes de 15 ans et plus ainsi qu'aux élèves à partir de la quatrième, sera ouvert aux jeunes de sixième et cinquième en 2023. Le présent PLF prévoit une dotation de 208,5 millions d'euros pour le financement du dispositif, soit une majoration des crédits de 9,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022. Le pass culture représente 25 % des crédits du programme 361 et la société qui le gère est le deuxième opérateur du ministère de la culture, après la Bibliothèque nationale de France (BnF).

Plus de 2,1 millions de jeunes sont aujourd'hui inscrits sur l'application et 14 millions de réservations de produits culturels ont été opérées via le pass, pour un montant total de 235 millions d'euros. Ainsi, 87 % des jeunes concernés ont acquis un bien culturel par cet intermédiaire.

Néanmoins, l'efficacité du dispositif doit encore être améliorée du point de vue qualitatif. En effet, le pass ne saurait se résumer à une simple plateforme d'achat de biens et de services et doit permettre la mise en place d'un véritable parcours culturel. Il s'agira notamment de vérifier que le pass ne serve pas au financement d'achats liés au parcours scolaire et qu'il contribue bien à faire évoluer les pratiques culturelles, l'accent devant être mis sur l'accès au spectacle vivant.

Au-delà de la question de la médiation culturelle, l'accent doit également être mis sur l'accès des jeunes non-scolarisés au pass. À ce titre, seuls 3,7 % des inscrits sur l'application ont déclarés ne pas être scolarisés. Ce ratio est plus faible que le nombre de jeunes non-scolarisés rapporté à l'ensemble de la population visée.

Il est indispensable que le pass culture ne concentre pas l'intégralité de l'effort fourni par l'État en faveur de l'éducation artistique et culturelle. Ainsi, la montée en charge budgétaire de l'application ne doit pas s'effectuer au détriment des moyens qui lui sont traditionnellement dédiés. Cependant, les indicateurs rattachés au programme mettent en avant une réduction de la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle ainsi qu'une baisse de l'effort en faveur des territoires prioritaires.

Le programme 224 « Soutien aux politiques du ministère » se concentre, 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 813,5 millions d'euros en AE et de 811,5 millions d'euros en CP.

Comme lors de l'exercice précédent, la masse salariale devrait croître en 2023, son coût passant de 493,6 millions d'euros à 516,1 millions d'euros, soit une augmentation de 4,29 %. Je rappelle que 67 % de cette progression résulte de mesures catégorielles. Le plan de rattrapage indemnitaire mis en place commence à permettre au ministère de renforcer son attractivité et d'éviter des vacances de postes prolongées.

Par ailleurs, le projet immobilier Camus, lancé en 2019, prévoit la rénovation des locaux et l'aménagement de nouveaux bureaux au sein du ministère de la culture dont le nombre de sites devrait ainsi passer de sept à trois. Initialement établi à 36,6 millions d'euros, le budget prévisionnel a été actualisé en 2022 pour être porté à 55,43 millions d'euros, la découverte de plomb justifiant pour partie cette évolution.

De plus, l'exercice 2023 devrait voir la dotation numérique du ministère continuer à progresser pour atteindre 26,52 millions d'euros. Cette somme sera notamment dédiée au renforcement de la transformation numérique et de la cybersécurité, ainsi qu'à la mise en place d'outils permettant de renforcer et de fiabiliser le suivi économique de l'activité des secteurs subventionnés, en ciblant notamment la fréquentation des lieux culturels ou la dynamique du spectacle vivant. La mise en place de ces systèmes d'information devrait contribuer à faciliter la gestion des crédits dédiés aux établissements subventionnés et permettre une meilleure prévision budgétaire.

Enfin, je précise que les crédits consacrés à l'action culturelle internationale sont appelés à progresser en deux temps : en loi de finances initiale puis dans le futur collectif de fin de gestion. Une telle méthode peut étonner.

Mme Sabine Drexler, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur le programme « Patrimoines ». – Comme l'a dit Vincent Éblé, l'inflation et le coût des matières premières vont absorber une part de l'augmentation du budget, ce qui pose problème.

Par ailleurs, nous observons un déséquilibre géographique dans l'attribution des aides puisque davantage de moyens sont déployés en Île-de-France.

Enfin, les crédits attribués aux collectivités et aux particuliers restant stables, le petit patrimoine restera le grand oublié de ce budget, ce que nous déplorons.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis de la commission de la culture sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». – Je souscris aux propos des deux rapporteurs spéciaux. Le pass culture doit représenter un point de vigilance puisque cette société par actions simplifiée (SAS) représente un budget très important au sein du ministère de la culture. Une analyse qualitative devrait être conduite sur la question de l'éducation artistique et culturelle, notamment en ce qui

concerne la part collective. En effet, les jeunes procèdent à des choix significatifs et la diversification paraît importante.

J'en viens à la question énergétique. Pour les grands opérateurs de l'État tels que l'Opéra de Paris, les montants estimés sont assez préoccupants. Il faudra faire des choix. J'ai entendu parler de réduction de marge artistique dans certains établissements, ce qui représente un danger pour les mois à venir.

Pour conclure, votre présentation se rapproche de la philosophie du rapport pour avis que je présenterai la semaine prochaine à la commission de la culture.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – D'abord, je m'interroge sur les difficultés liées à la désaffection relative du public suite à la crise sanitaire, notamment pour certains spectacles ou manifestations.

Par ailleurs, les dépenses énergétiques sont liées à la hausse du prix des énergies mais aussi à l'existence de bâtiments de moins en moins adaptés, ce qui souligne le vieillissement des grands équipements à travers notre pays, auquel on ne répondra que par un programme ambitieux de remise à niveau.

Quant aux dépenses de personnel, elles ont pu augmenter en raison de soutiens apportés pour maintenir l'offre culturelle pendant la crise sanitaire, certaines structures pouvant rencontrer des difficultés à réduire la voilure.

M. Michel Canévet. – Au sujet de Notre-Dame de Paris, vous avez écrit dans votre rapport : « le financement des travaux de conservation et de restauration de la cathédrale relève quasi intégralement du mécénat (...) ce qui semble trahir l'intention des donateurs ». Aurait-il fallu que d'autres crédits soient déployés ? Pourtant, le montant des donations dépasse déjà celui des travaux. Où en est-on de l'avancement de ce chantier, notamment d'un point de vue financier ? La trajectoire financière est-elle respectée ?

Ensuite, j'aimerais aborder la question de la redevance archéologique que paye tout acquéreur de terrain et qui sert notamment à effectuer des travaux préliminaires de fouille. Cependant, lorsqu'il faut engager des travaux de fouille archéologique approfondis, leur coût très élevé pèse sur la faisabilité des opérations à venir. Au sein du ministère de la culture, des lignes de crédits permettent-elles d'accompagner ces propriétaires de terrains ? La solidarité nationale au titre de la redevance archéologique ne devrait-elle pas intervenir ?

Enfin, le pass culture ne serait-il pas plus efficient s'il était géré par les départements ? L'État en région, à travers ses directions régionales situées dans les préfetures, est-il vraiment outillé pour accompagner un tel dispositif ? Ne devrait-on pas préférer des actions de proximité et penser la décentralisation du pass pour le rendre plus opérant ?

M. Éric Jeansannetas. – Les festivals et le spectacle vivant se remettent difficilement de la crise sanitaire et pourraient connaître une nouvelle crise, liée à la conjoncture particulière des jeux Olympiques et Paralympiques et à l’absence prévue de personnel de sécurité. J’espère que pendant l’été 2024, le rideau ne sera pas baissé sur l’ensemble des festivals. En attendant, tout le secteur est en émoi et les organisateurs préviennent qu’ils ne se remettraient pas d’une telle situation.

Le ministère procède-t-il à une étude d’impact ? Une compensation est-elle prévue en direction des organisateurs de spectacles ? Ces manifestations seront aussi une vitrine de la France lors des Jeux Olympiques et Paralympiques et un territoire vidé de l’ensemble de ses animations musicales et festives de l’été représenterait une aberration.

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. – En ce qui concerne le pass culture, je partage les points de vigilance soulevés par Sylvie Robert. Je suis convaincu qu’il s’agit d’un formidable dispositif d’éveil culturel, qui a eu du mal à monter en puissance en raison des confinements et de la crise sanitaire. À ce titre, nous mènerons, Vincent Éblé et moi, une mission de contrôle en début d’année, qui nous permettra d’affiner le suivi du dispositif.

De plus, j’ajoute un autre point de vigilance s’agissant des jeunes qui vivent dans les quartiers difficiles et les zones rurales. Nous le savons, ces derniers subissent une double peine : l’absence de transport et d’offre culturelle. À ce titre, il faudrait réfléchir aussi à la possibilité de le coupler avec une carte transport par exemple.

Pour répondre à Michel Canévet, je parlerais plutôt de complémentarité avec des dispositifs pouvant être mis en place par des collectivités locales, des départements, des agglomérations ou des petites communes, avant de chercher à déconcentrer le dispositif. Celui-ci est enfin monté en puissance et cette année d’observation sera importante, pour savoir si les objectifs d’éveil culturel auprès du plus grand nombre possible de jeunes sur le plus de territoires possibles seront atteints.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – S’agissant du patrimoine, la question du déséquilibre géographique n’est pas nouvelle. De plus, il faut bien reconnaître que, parmi les monuments très coûteux appartenant à l’État, un certain nombre se trouvent à Paris. À titre d’exemple, les coûts de restauration du Grand Palais ont beaucoup fait gloser dans la presse, mais quand un monument de cette importance nécessite de lourds travaux d’investissement, la mobilisation des crédits devient nécessaire pour assumer ces charges, même si un examen attentif du programme et des modalités de restauration doit être conduit afin de ne pas être dans l’excès.

Les crédits pour les collectivités sont stables et, depuis sa création, le fonds incitatif et partenarial a même permis de soutenir 576 opérations dans les régions. Il sera doté de 2 millions d’euros supplémentaires en 2023. Il faudra cependant nous montrer vigilants quant au risque que des fonds en

provenance notamment du Loto du patrimoine ne servent en réalité qu'à compenser une baisse des crédits déconcentrés.

En ce qui concerne Notre-Dame de Paris, nous sommes rassurés par le montant des dons, suffisant pour couvrir les charges. Cependant, financer entièrement par des dons une opération de restauration qui relève d'une compétence directe de l'État peut poser un problème philosophique, d'autant que l'État devrait percevoir environ 140 millions d'euros de recettes de TVA sur le coût des travaux financés par les contributions volontaires des donateurs. Ainsi, non seulement l'opération ne lui coûte rien, mais elle lui rapporte. Pourtant, en 2019, le ministre de la culture de l'époque, Franck Riester, s'était engagé devant le Sénat à ce que l'établissement public en charge de superviser les travaux ne soit pas financé par les crédits des donateurs. Or l'État ne finance par un centime du fonctionnement de celui-ci.

J'en viens aux opérateurs et à la question de l'emploi. Globalement, nos interlocuteurs, parmi lesquels ceux de la Philharmonie de Paris, ont fait part de leurs difficultés à recouvrer le niveau d'emploi post crise, en raison du défaut de mobilisation des professionnels, singulièrement dans les segments couverts par les intermittents du spectacle. En effet, nombre de techniciens qui s'étaient détournés de leur métier d'origine en raison de la crise n'y reviennent pas. On observe donc une pénurie d'opérateurs dans tous les métiers et une vraie difficulté pour les opérateurs à couvrir leurs besoins en la matière.

Pour répondre à Éric Jeansannetas, l'aide de 10 millions d'euros créée pendant la crise sanitaire pour les festivals se voit pérennisée, ce qui semble rassurant tant que le retour des publics ne s'avère pas certain. Nous constatons pour ces publics une différenciation sensible selon les établissements et leur typologie. Ainsi, les sites patrimoniaux, monuments et musées ont pour l'essentiel retrouvé leurs volumes. Cependant, la situation est différente pour le secteur de la création, des grandes manifestations et du spectacle vivant. Là aussi, les difficultés sont variables en fonction du type d'offres et de la présence ou non de publics internationaux. Toutefois, de manière générale, nous devrions revenir rapidement à une situation proche de la normale.

Enfin, la redevance d'archéologie préventive finance les phases de diagnostic, qui sont très bien prises en charge et sont confiées à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap). En revanche, lorsqu'elle s'avère nécessaire, la phase de fouilles n'est pas financée, ce qui peut constituer une difficulté pour certains opérateurs.

Notre avis sur les crédits de la mission est favorable.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Culture ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 41 quater (nouveau)

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. – Ce nouvel article et le suivant ont été ajoutés par l'Assemblée nationale. Ils prévoient la préparation de rapports sur le pass culture et les territoires ultramarins.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – Notre tradition étant de ne pas nous montrer favorables aux rapports, nous proposons deux amendements de suppression.

L'amendement [II-8](#) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 41 quater.

Article 41 quinquies (nouveau)

L'amendement [II-9](#) est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 41 quinquies.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Culture » et de ne pas adopter les articles 41 quater et 41 quinquies.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du ministère de la culture

- Mme Aude ACCARY-BONNERY, directrice et secrétaire générale adjointe du ministère de la culture en charge du programme 224 ;
- M. Romain DELASSUS, chef du service du numérique ;
- M. Benoit PROUVOST, responsable du secrétariat du programme 224.

Direction générale de la création artistique

- M. Christopher MILES, directeur général.

Direction générale des Patrimoines et de l'Architecture

- M. Jean-François HÉBERT, directeur général ;
- Mme Florie YALL, cheffe du bureau de la programmation budgétaire et de la performance.

Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle

- M. Noël CORBIN, délégué général.

Musée du Louvre

- M. Kim PHAM, administrateur général ;
- Mme Marie LACAMBRE, directrice financière, juridique et des moyens ;
- Mme Mathilde PROST, conseillère en charge de l'action territoriale au cabinet de la présidente-directrice.

Cité de la musique - Philharmonie de Paris

- M. Olivier MANTÉL, directeur général ;
- M. Thibaud de CAMAS, directeur général adjoint ;
- Mme Clara WAGNER, directrice déléguée aux relations institutionnelles et diplomatiques.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>