

... le projet de loi de finances pour 2022

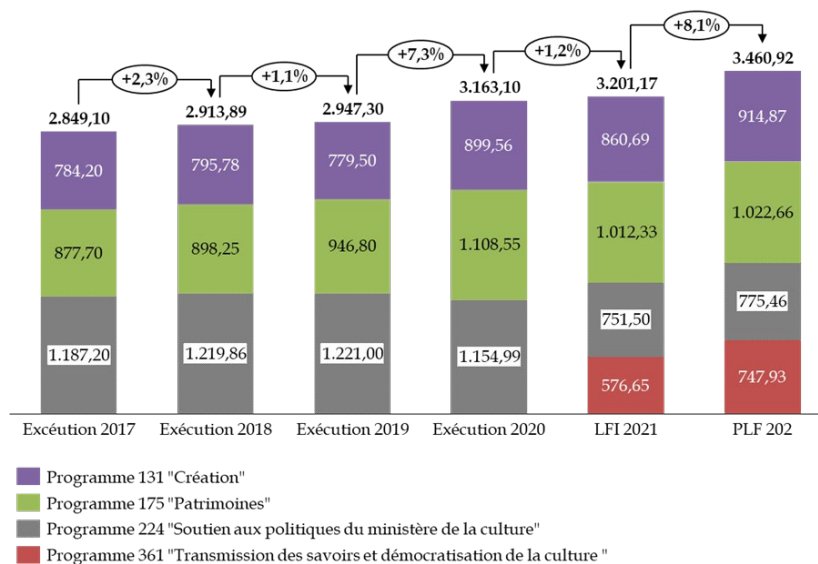
## MISSION « CULTURE »

Vincent ÉBLÉ, Sénateur de Seine-et-Marne et Didier RAMBAUD, Sénateur de l'Isère, Rapporteurs spéciaux.

Le montant global des crédits demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élève à 3,491 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,461 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces chiffres traduisent une nette progression par rapport à la loi de finances pour 2021. La hausse s'élève en effet à 8,12 % en AE (+ 262,21 millions d'euros) et à 8,11 % en CP (+ 259,74 millions d'euros).

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

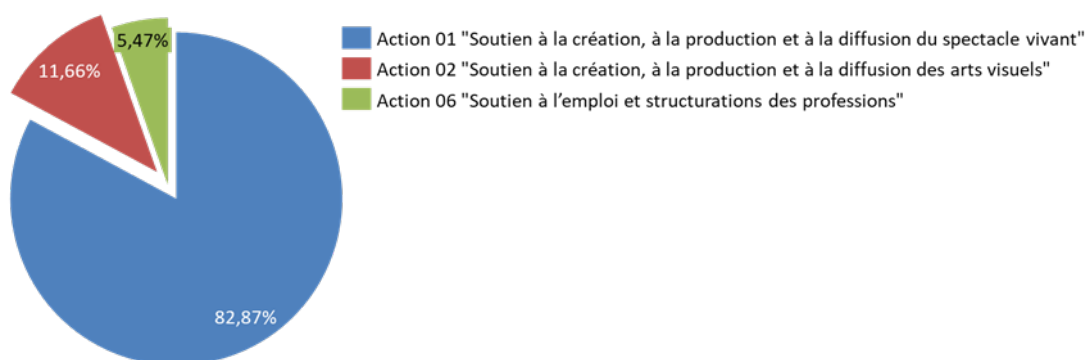
Les rapporteurs spéciaux relèvent, en tout état de cause, un véritable engagement budgétaire en faveur de la culture depuis le début de la crise sanitaire. Les crédits de paiement dédiés à la mission ont, en effet, progressé de 17,42 % entre l'exécution 2019 et le présent projet de loi de finances (+ 513,6 millions d'euros). L'écart entre la dotation budgétaire prévue en 2022 et celle retenue pour 2020 en loi de programmation des finances publiques atteint, quant à lui, 680 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.**

La mission « Culture » ne résume pas le financement public de la culture et de la communication. L'agrégation des crédits budgétaires et des dépenses fiscales destinés directement et indirectement à la culture et à la communication devrait ainsi atteindre 15,6 milliards d'euros en 2022. Ce montant n'intègre pas les crédits dédiés au sein de la mission « Plan de relance », soit 463 millions d'euros.

## 1. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » DES MOYENS RENFORCÉS POUR AFFRONTER UN CONTEXTE TOUJOURS INCERTAIN

Le présent projet de loi de finances se traduit par une majoration des crédits du programme 131 « Création » de 4,22 % en AE et 6,30 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2021. Comme l'an dernier, cette majoration profite pour l'essentiel aux actions dédiées au soutien aux arts visuels (+ 18,6 % en CP) et au soutien à l'emploi (+ 11,11 % en CP). Le montant des crédits de paiement devrait ainsi atteindre 914,87 millions d'euros, soit une progression de 54,19 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021.

Répartition des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2022 au sein du programme 131



Source : commission des finances du Sénat

### A. UNE AIDE AUX ACTEURS QUI DÉPASSE LE PROGRAMME 131

L'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » prévoit deux enveloppes appelées à compléter le programme 131 pour un montant total de 81,1 millions d'euros en CP, soit 9 % du montant des crédits dédiés au programme 131.

44,1 millions d'euros sont fléchés vers le soutien aux opérateurs du programme, ce qui permet de majorer les crédits qui leur sont dédiés de 16 %. À cette somme, il convient d'ajouter les crédits prévus par le collectif budgétaire de fin d'année 2021 appelés à être reportés en 2022. Au total, la dotation prévue dans le projet de loi de finances 2022 pour les opérateurs au titre du programme 131 devrait être majorée de 85 millions d'euros (AE = CP). Cette dotation complémentaire illustre les difficultés traversées par les opérateurs en 2021 – 65,68 millions d'euros de pertes annoncées contre 48,34 millions d'euros en 2020 – et les doutes qui entourent un retour à la normale de l'activité en 2022.

Cet appui budgétaire doit être appuyé tant il peut éloigner le spectre d'une cessation de paiement pour ces établissements et favoriser leur renflouement. La crise frappe logiquement plus nettement les opérateurs les plus dépendants de leurs ressources propres. L'hypothèse d'un changement des habitudes culturelles post Covid doit de fait inciter à une réévaluation du prix des billets pour accéder à certaines salles publiques, à l'image de l'Opéra de Paris. La question de la billetterie est d'autant plus cruciale que les recettes liées au mécénat tendent à s'amoinrir tant pour des raisons fiscales que sociétales.

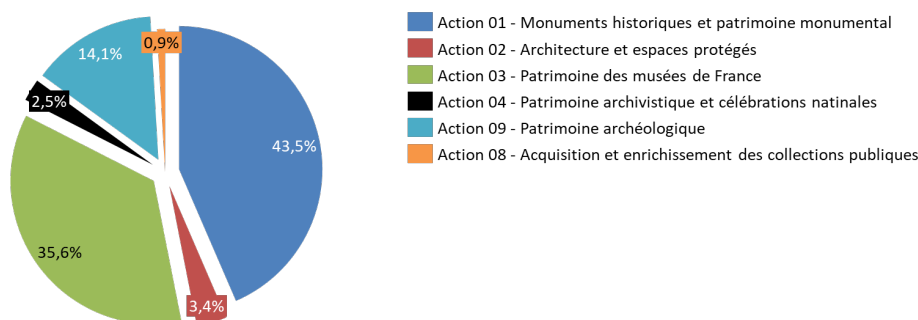
Les autres crédits prévus par le plan de relance (commande publique, soutien à la programmation, fonds de transition écologique) peinent quant à eux à être exécutés. Le taux d'exécution s'établit ainsi à 51,3 %.

## B. DES CRÉDITS DE NOUVEAU MAJORÉS EN 2022 POUR ACCOMPAGNER LA SORTIE DE CRISE ET L'INVESTISSEMENT

Le présent projet de loi de finances prévoit 48 millions d'euros de mesures nouvelles à périmètre constant. Ces crédits sont principalement orientés dans trois directions : le soutien à la création dans les territoires (20 millions d'euros), l'appui aux investissements des opérateurs (16,65 millions d'euros dédiés aux travaux des salles de l'Odéon et de Chaillot et à la relocalisation du centre national des Arts plastiques à pantin) et le renforcement des mesures de soutien à l'emploi (5 millions d'euros dédiés au Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS). S'agissant de ce dernier sujet, la prolongation du dispositif d'année blanche pour les intermittents jusqu'au 31 décembre 2021 et la sortie par paliers en 2022, dont le coût global est estimé à 1,3 milliard d'euros vient compléter les dispositifs prévus au sein du programme 131.

## 2. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES » : UNE RELANCE COMPLIQUÉE

Le programme 175 devrait être doté en 2022 de 1,035 milliard d'euros en AE et 1,023 milliard d'euros en CP, soit une progression de 27,4 millions d'euros en AE (+ 2,78 %) et 10,3 millions d'euros en CP (+ 1,02 %) par rapport à la loi de finances pour 2021.



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

## A. UN SOUTIEN AU PATRIMOINE COMPLÉTÉ PAR LE PLAN DE RELANCE

Le présent projet de loi de finances prévoit 10,1 millions d'euros en CP de mesures nouvelles pour le programme 175, fléchées vers des mesures de personnels au sein des opérateurs (4,2 millions d'euros), la revalorisation des crédits dédiés à la promotion de l'architecture via les réseaux territoriaux type Villes et Pays d'art et d'histoire (2,9 millions d'euros), la poursuite du déploiement du plan de mise en sécurité des cathédrales (2 millions d'euros) et la revalorisation de la dotation du fonds incitatif et partenarial qui accompagne les collectivités à faibles ressources en vue de financer des opérations de restauration de monuments historiques. (1 million d'euros). À cette somme s'ajoutent 16 millions d'euros supplémentaires en AE destinés au financement de schémas directeurs de travaux (Versailles, Archives nationales, Fontainebleau...) Cette priorité accordée aux travaux, louable dans un contexte de réduction des ressources propres des principaux opérateurs, s'inscrit cependant dans un contexte d'incertitude quant à leur bonne exécution.

Cette question n'est pas anodine au regard de l'exécution des crédits dédiés à la restauration du patrimoine au sein du Plan de relance. Ainsi si, au 1<sup>er</sup> octobre 2021, 93 des 136 opérations prévues (hors château de Villers-Cotterêts) ont pu être lancées, le taux d'exécution des crédits de paiement relatifs à celles-ci s'avèrent relativement faible : 29,86 %. Ces retards ont conduit au report en 2023 d'une partie (42 millions d'euros en CP) de la dotation prévue en 2022, qui devrait s'établir en conséquence à 227,3 millions d'euros en CP.

## B. UN SOUTIEN HORS BUDGET : NOTRE-DAME DE PARIS ET LE LOTO DU PATRIMOINE

L'apport du Plan de relance ne saurait occulter l'absence de financement public pour les travaux de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, en dehors de la dépense fiscale liée au 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.

Le Loto du patrimoine a, de son côté, permis de dégager en trois ans 71,8 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.

## C. UNE CRISE APPELÉE À DURER POUR LES OPÉRATEURS

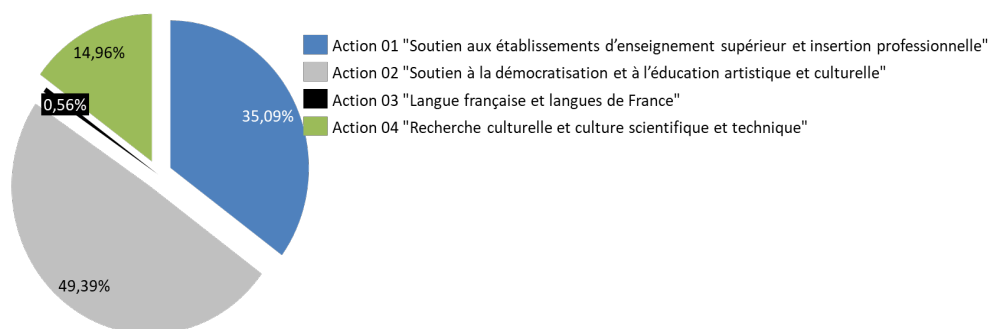
Les pertes cumulées pour les opérateurs devraient atteindre 310 millions d'euros en 2021 et 182 millions d'euros en 2022. Dans ces conditions, les dispositifs de soutien exceptionnels mis en œuvre en 2020 (collectifs budgétaires) et 2021 (mission « Plan de relance » en loi de finances) ont pu apparaître, malgré leur caractère exceptionnel, insuffisants. Le collectif budgétaire de fin de gestion 2021 tend à pallier à ces difficultés et l'exercice 2022 sera par ailleurs marqué par un apport complémentaire de 102,3 millions d'euros via la mission « Plan de relance ». Au final 567,2 millions d'euros auront été dégagés entre 2020 et 2022, hors subventions pour charges de service public, afin de compenser des pertes nettes estimées de leur côté à 745 millions d'euros.

La perspective d'un retour à la normale est désormais repoussée à l'horizon 2024. Elle interroge quant à l'avenir des opérateurs du programme 175 à l'issue de l'exercice 2022. Il existe un risque réel d'effet ciseau, conjuguant progression inévitable des charges et perspective de recettes limitées voire incertaines. **Les rapporteurs spéciaux tablent dans ces conditions sur un maintien lors des prochains exercices budgétaires d'un soutien financier de l'État destiné à pallier le manque de recettes, qui rompt avec la trajectoire de réduction de l'intervention de l'État et le développement des ressources propres.**

## 3. LE PROGRAMME 361 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE » : UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DOPÉE PAR LA MONTÉE EN CHARGE DU PASS CULTURE

Le projet de loi de finances prévoit une majoration de la dotation du programme 361 de 30,07 % en AE et 29,70 % en CP, les crédits atteignant 756,39 millions d'euros en AE et 747,93 millions d'euros en CP.

Répartition des crédits prévus en 2022 au sein du programme 361



Source : commission des finances du Sénat

## **A. LA PROGRESSION 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 8,82 % en 2022. Ces crédits seront complétés par le Plan de relance qui prévoit, pour 2022, 20 millions d'euros en CP pour la rénovation du réseau des écoles d'architecture et de création et la modernisation de leurs outils informatiques. Pour l'heure celui-ci peine à s'incarner, avec un taux d'exécution des crédits 2021 établi à 34 %, faisant réapparaître un risque de non-consommation. Ce risque est récurrent s'agissant des travaux au sein de ce programme, alors même que le projet de loi de finances pour 2022 prévoit de nouveaux crédits au sein du programme 361 aux fins de financement de travaux.

Par ailleurs, si l'insertion des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur culturel est érigée au rang de priorité, le Gouvernement ne propose pas d'améliorer significativement les cibles retenues en la matière dans l'indicateur contenu dans le projet annuel de performances 2022. Les rapporteurs spéciaux sont particulièrement vigilants à la situation des diplômés des écoles d'art plastiques, La crise sanitaire actuelle est un élément à ne pas négliger, le ralentissement de l'activité culturelle fragilisant l'entrée sur le marché du travail. Aucun dispositif particulier n'est cependant présenté dans le programme 361, ni au sein de la mission « Plan de relance » afin de répondre à ce défi. Au regard des retards pris par ailleurs dans la rénovation des écoles nationales d'art, un recalibrage en faveur d'un mécanisme d'insertion des sommes dédiées à compléter le programme 361 pourrait être opportun.

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

Le Pass culture, déployé dans toute la France depuis mai 2021, devrait être étendu, en 2022, aux jeunes de 15 ans et plus et aux élèves à partir de la 4<sup>ème</sup>. Le coût de cette montée en charge est établi à 140 millions d'euros en année pleine (AE = CP), pour la mission Culture. Le succès du déploiement est indéniable : plus de 770 000 jeunes avaient ainsi activé leur Pass en octobre 2021, soit 80 % de la population visée.

L'exercice 2022 devrait permettre une évaluation du niveau qualitatif de l'application, tant du point de vue des jeunes que de celui des offreurs. 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. 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, ciblant notamment le spectacle vivant. Au-delà de la question de la médiation culturelle, un accent doit également être mis sur l'accès des jeunes non-scolarisés au Pass. 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 le Pass Culture qui agrège 54 % des crédits dédiés à cette politique ne se résume pas à une offre limitée dans le temps. Une attention devra enfin être portée sur les frais de fonctionnement de la SAS Pass Culture.

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. La loi de finances pour 2021 avait déjà tenté de répondre à cette objection (11 millions d'euros de mesures nouvelles). Le projet de loi de finances poursuit dans cette direction avec 23,5 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP de mesures nouvelles. Cette majoration des crédits s'avère indispensable si le Gouvernement entend atteindre ses objectifs en matière d'éducation artistique et culturelle. Les indicateurs rattachés au programme tablent en effet 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.

## 4. LE PROGRAMME 224 « SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE » EST LARGEMENT DÉDIÉ À LA MODERNISATION DU MINISTÈRE

Le programme 224 recense les crédits dédiés aux fonctions de soutien (99 % du programme) et ceux affectés à l'action culturelle internationale. Il devrait être doté de 777,4 millions d'euros en AE et 775,5 millions d'euros en CP en 2021. 99 % des crédits sont fléchés vers les fonctions de soutien.

### A. LA PROGRESSION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

En dépit d'une diminution de 50 ETPT, la masse salariale devrait continuer à croître en 2022, passant de 473,03 millions d'euros à 493,36 millions d'euros (+ 4,39 %). 13 millions d'euros devraient être fléchés vers le plan de rattrapage indemnitaire pluriannuel destiné à combler le retard indemnitaire des agents du ministère sur leurs homologues des autres administrations. **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.**

### B. L'AVANT-DERNIÈRE ÉTAPE DU PROJET IMMOBILIER CAMUS

Le projet immobilier Camus (43,3 millions d'euros, financés par les produits de la cession de deux immeubles sis rue des Pyramides et rue de Richelieu en 2023) devrait permettre au ministère de la culture de ne plus se déployer que sur trois sites parisiens, contre sept actuellement, dont celui de la rue de Beaubourg dont le loyer est estimé à 2 millions d'euros annuels, financé par le programme 224. **La réduction de ses sites parisiens participe, de la part du ministère, d'un effort de rationalisation de la dépense publique qu'il convient de saluer.**

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

4,5 millions d'euros de crédits supplémentaires devraient être dédiés à la mise en œuvre du plan pluriannuel de transformation numérique du ministère, qui a débuté en 2019 et devrait se terminer en 2022. **Cette majoration des crédits permet de répondre 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.**

Réunie le mardi 16 novembre 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat de voter les crédits de la mission « Culture ».



**Vincent ÉBLÉ**

Rapporteur spécial  
Sénateur de la Seine-et-Marne  
(Groupe Socialiste, Écologiste  
et Républicain)



**Didier RAMBAUD**

Rapporteur spécial  
Sénateur de l'Isère  
(Groupe Rassemblement des  
Démocrates, Progressistes  
et Indépendants)

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28