

... le projet de loi de finances pour 2023

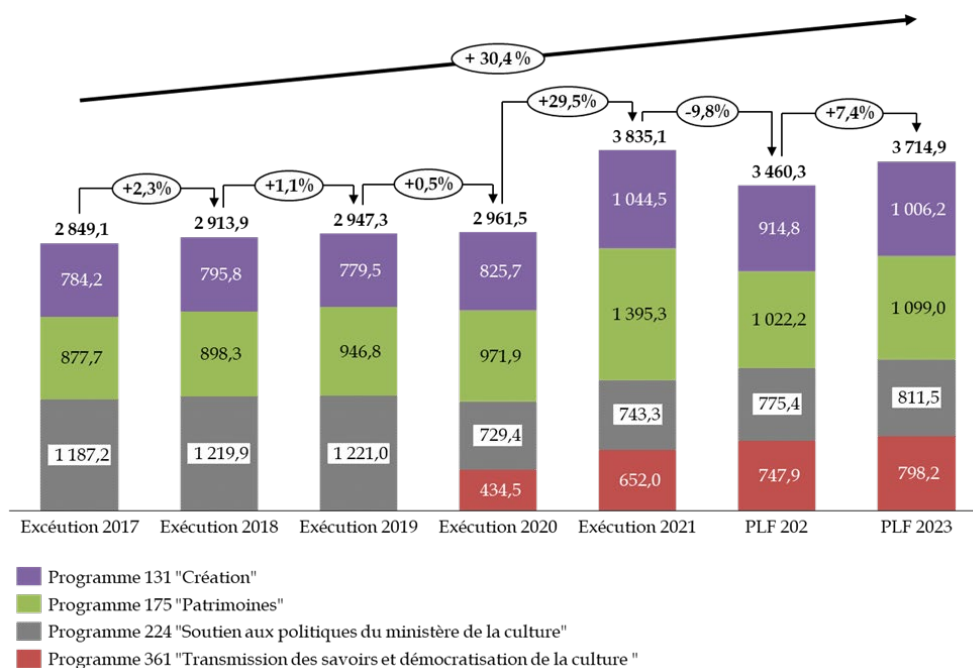
MISSION « CULTURE »

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

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

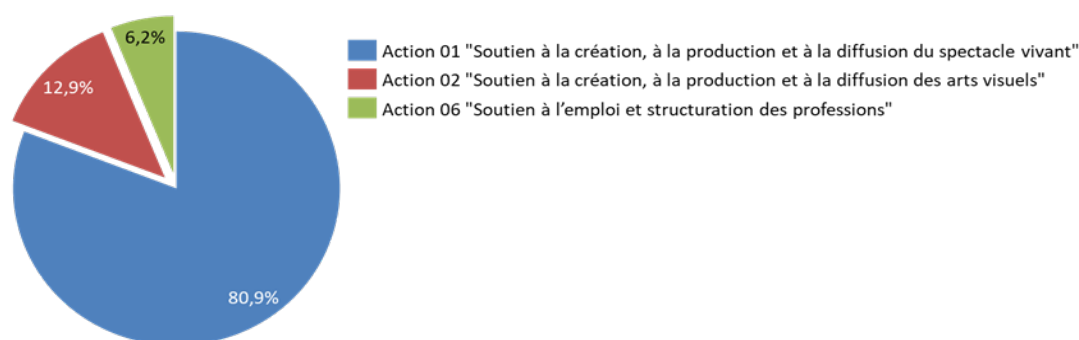
Corrigée de l'hypothèse d'inflation prévue en projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (4,3 %), la progression des crédits en volume atteint 2,6 % en AE et 2,9 % en CP. L'évolution réelle de l'inflation devrait cependant réduire l'ampleur de cette progression en volume.

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.

1. 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.

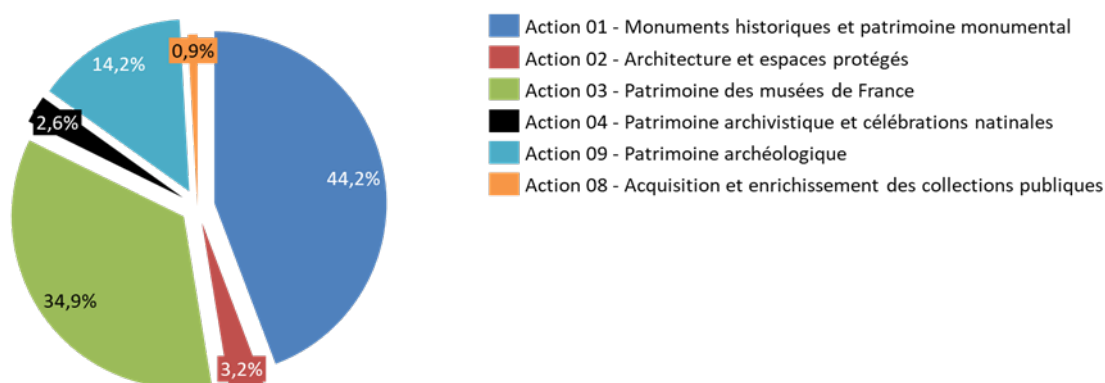
B. DE NOUVEAUX CRÉDITS EN FAVEUR DE L'EMPLOI CULTUREL

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.

2. 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

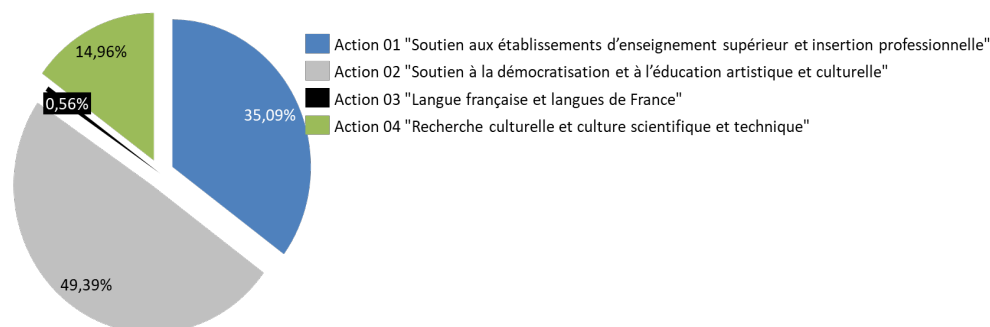
Si la reprise de la fréquentation des établissements publics dédiés au patrimoine a été plus importante que prévue en 2022, l'horizon ne semble pas pour autant totalement dégagé en raison de plusieurs incertitudes : l'effet de l'inflation sur les dépenses culturelles, l'absence de retour de la clientèle 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.

3. 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.

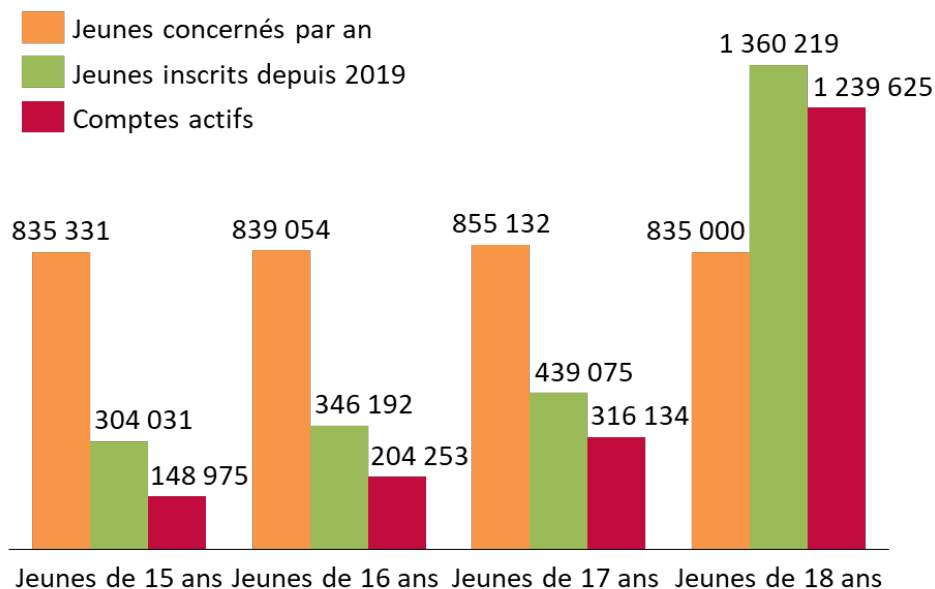
14,2 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros de CP sont par ailleurs fléchés vers des investissements structurants au sein des écoles de la création et du patrimoine. Si cet apport doit être salué, les rapporteurs spéciaux rappellent néanmoins l'importance des restes à payer sur des chantiers couverts 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 4^{ème}, sera ouvert aux jeunes de 6^{ème} et 5^{ème} 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.

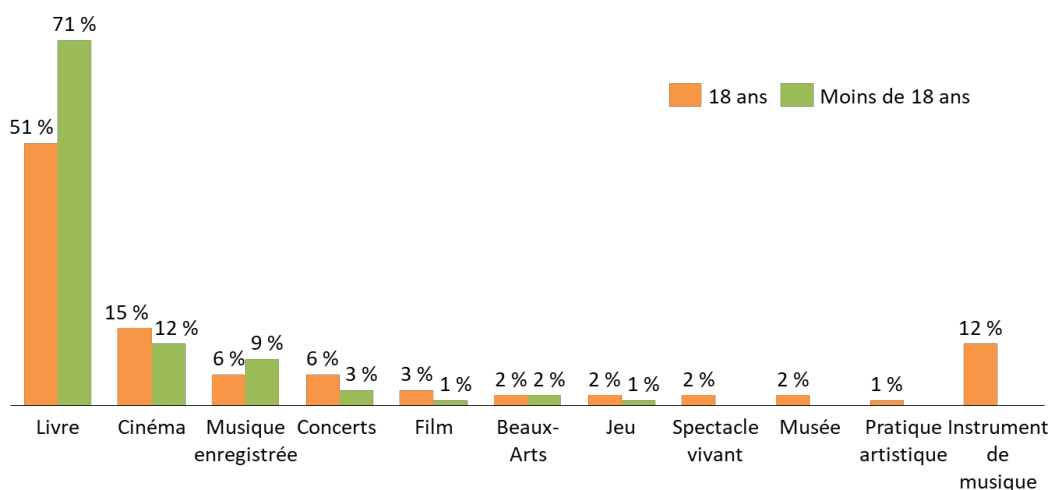
Répartition des utilisateurs du Pass Culture par classe d'âge depuis le lancement du dispositif en 2019



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.

4. 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 l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer la suppression des articles 41 *quater* et 41 *quinquies* rattachés à la mission.

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



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