



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« CULTURE »

Examen par la commission des finances le mardi 7 novembre 2017

Rapporteurs spéciaux :

MM. Vincent ÉBLÉ et Julien BARGETON

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DE LA CULTURE PRÉSERVÉ EN 2018.....	7
I. LA MISSION « CULTURE », COMPOSANTE PRINCIPALE DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA CULTURE	7
1. <i>Le maintien du niveau des crédits consacrés à la politique de la culture, malgré un retour sous le seuil de 1 % du budget de l'État.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Un effort pour la culture préservé dans la prévision triennale</i>	<i>10</i>
II. SEULS 22 % DES CRÉDITS DE LA MISSION GÉRÉS AU NIVEAU CENTRAL	10
1. <i>Des crédits fortement déconcentrés au profit des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)</i>	<i>11</i>
2. <i>Des crédits destinés aux nombreux opérateurs du ministère</i>	<i>12</i>
3. <i>D'importantes dépenses d'intervention</i>	<i>13</i>
4. <i>Des financements complémentaires en faveur de la culture</i>	<i>15</i>
III. LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE RATTRAPAGE INDEMNITAIRE DU MINISTÈRE.....	17
DEUXIÈME PARTIE : UNE BUDGÉTISATION MARQUÉE PAR LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE.....	19
I. LES POINTS POSITIFS	21
1. <i>La priorité donnée à l'éducation artistique et culturelle (EAC)</i>	<i>21</i>
2. <i>Un effort budgétaire pour la restauration du patrimoine des collectivités à faibles ressources financières</i>	<i>24</i>
3. <i>Le soutien à la création maintenu et renforcé.....</i>	<i>27</i>
4. <i>Des projets culturels ambitieux : l'exemple de la Cité du théâtre.....</i>	<i>28</i>
II. LES POINTS DE VIGILANCE.....	30
1. <i>Les incertitudes concernant la mise en œuvre et le financement du « Pass culture »</i>	<i>30</i>
2. <i>Un soutien aux établissements culturels à maintenir malgré un retour progressif à la normale après les attentats de 2015.....</i>	<i>30</i>
3. <i>Une politique immobilière à surveiller.....</i>	<i>32</i>
4. <i>La montée en puissance limitée des dispositifs du Fonpeps.....</i>	<i>33</i>
ANNEXE : ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION.....	35

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les points positifs

1. Le **montant des crédits** de la mission « Culture » est **en hausse de 3 % en autorisations d'engagement** et de **1,5 % en crédits de paiement**, ce qui démontre **l'engagement du Gouvernement pour la politique de la culture** dans un contexte budgétaire général contraint. Cet effort est **maintenu sur l'ensemble de la prévision triennale**, le plafond des crédits de la mission étant en hausse de 1,8 % sur la période de trois ans.
2. La priorité du budget 2018 pour la mission « Culture » est donnée à **l'éducation artistique et culturelle** (EAC), qui bénéficie de 35 millions d'euros de mesures nouvelles en crédit de paiement. Cette priorité s'accompagne d'**objectifs ambitieux en matière d'accès des jeunes publics à la culture** et de réalisation d'un parcours d'EAC dans l'ensemble de ses composantes.
3. Le **soutien à l'entretien et à la restauration des monuments historiques est confirmé** et un effort particulier est fait à destination des **collectivités locales à faibles ressources financières**, puisqu'un fonds de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement sera réparti et géré par les directions régionales des affaires culturelles. Il permettra un **financement conjoint de l'État et des régions** sur les projets éligibles.
4. Les crédits destinés au **soutien de la création artistique** sont également maintenus à un niveau permettant la poursuite des réalisations de l'année 2017 tout en accentuant l'accompagnement des structures labellisées.
5. La mission « Culture » continue de porter en 2018 des **projets culturels ambitieux** : c'est le cas de la **Cité du Théâtre aux ateliers Berthier**, qui a retenu l'attention des rapporteurs spéciaux cette année. Ils soulignent **l'intérêt culturel** de cette réalisation tout en souhaitant un **suivi attentif du calendrier et des coûts**.

Les points de vigilance

1. Le **périmètre du « Pass culture » et les modalités de son financement devront faire l'objet d'une réflexion approfondie en 2018**. Le présent projet de loi de finances pour 2018 n'inscrit que les crédits destinés à nourrir cette réflexion et concevoir un outil informatique innovant pour lancer le dispositif, avec 5 millions d'euros en crédits de paiement.
2. Les rapporteurs spéciaux restent **vigilants quant à la réponse apportée aux demandes des établissements culturels dans le cadre du fonds d'urgence pour le spectacle vivant** et quant au **retour à un niveau de fréquentation des musées nationaux** équivalent à celui d'avant les attentats de 2015.
3. La mission « Culture » comporte de **nombreux chantiers immobiliers d'envergure** dont il convient de **suivre avec attention le respect des montants et des délais**. Ces projets concernent l'ensemble des programmes de la mission.
4. Le fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle, le *fonpeps*, devra connaître en 2018 **une mise en œuvre complète**. Celle-ci passe en particulier par une **finalisation rapide du dispositif juridique**, 4 décrets étant à ce jour encore manquants.

À la date du 10 octobre 2017, date limite fixée par l'article 49 de la LOLF, les rapporteurs spéciaux avaient reçu 87 % des réponses du ministère de la culture et de la communication à leur questionnaire budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DE LA CULTURE PRÉSERVÉ EN 2018

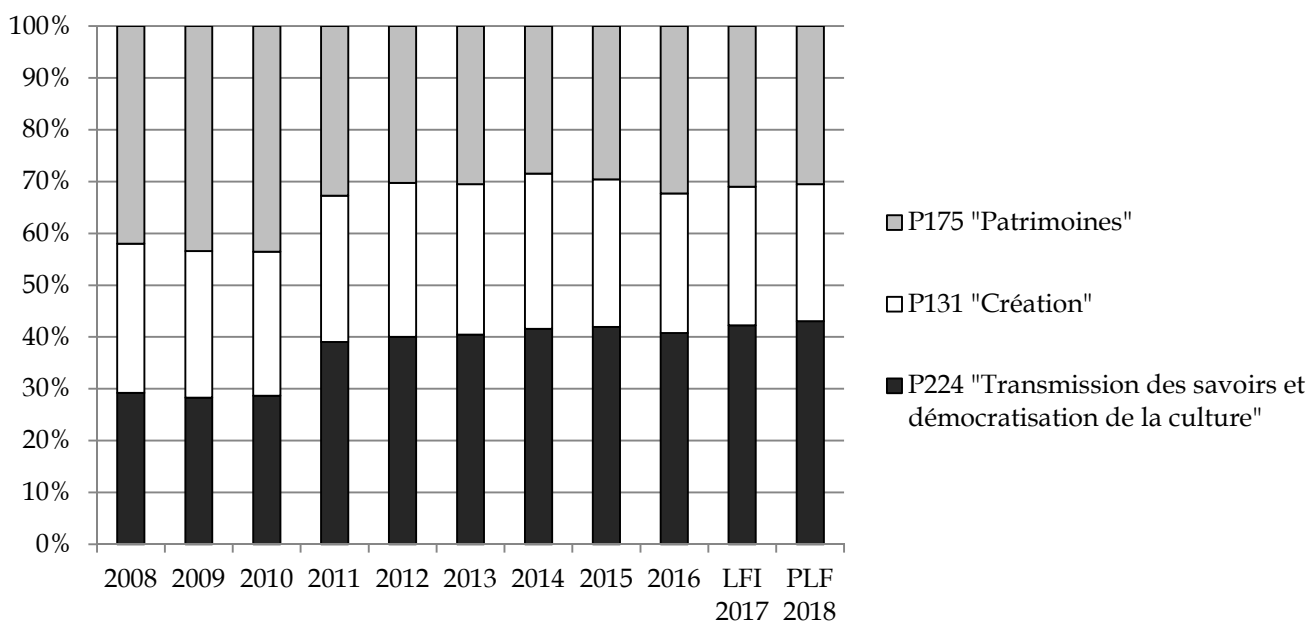
I. LA MISSION « CULTURE », COMPOSANTE PRINCIPALE DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA CULTURE

La mission « Culture », qui est dotée dans le projet de loi de finances pour 2018 d'un montant de crédits de **2 942,1 millions d'euros** en crédits de paiement, regroupe les crédits de la **politique culturelle** consacrée aux **patrimoines**, à la **création artistique**, à l'**enseignement supérieur culturel** et à l'**accès à la culture**. Elle comprend également les **fonctions de soutien** du ministère de la culture.

Elle se compose pour ce faire de **trois programmes distincts** : un programme « Patrimoines » et un programme « Création » qui correspondent aux deux grands pans de la politique culturelle et un programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » qui réunit les politiques transversales du ministère et les crédits destinés aux fonctions de soutien.

Évolution de la répartition des crédits de la mission « Culture » par programme de 2008 à 2018

(en %)



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

Les crédits de la mission « Culture » ne représentent cependant pas l'ensemble des crédits des politiques publiques consacrées à la culture : il convient d'y ajouter les crédits de la recherche culturelle, les crédits consacrés au livre et aux industries culturelles et enfin la part des concours financiers aux collectivités locales destinés aux bibliothèques.

1. Le maintien du niveau des crédits consacrés à la politique de la culture, malgré un retour sous le seuil de 1 % du budget de l'État

Afin de pouvoir comparer les crédits consacrés à la politique de la culture d'un exercice budgétaire à l'autre, le périmètre de référence inclut des programmes non compris dans la mission « Culture ». Il s'agit du programme 186 de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur », du programme 334 de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et de la part du programme 119 de la mission « Relation avec les collectivités territoriales » consacrée à la culture.

L'ensemble de ces crédits consacrés à la culture **progresses en 2018** d'un peu **plus de 17 millions d'euros**, ce qui démontre que **le soutien à la culture a été préservé**, malgré le contexte budgétaire contraint.

Évolution de la part des crédits consacrés à la politique de la culture dans le budget de l'État de 2017 à 2018

<i>CP en millions d'euros, structure courante</i>		PLF 2017	LFI 2017	PLF 2018
Mission Culture	Total Mission Culture	2 909,40	2 899,90	2 942,06
	<i>dont contribution au CAS Pensions (y compris P186)</i>	212,24	212,24	214,65
MIRES*	P186 Recherche culturelle et culture scientifique	119,57	116,57	112,07
Mission Médias, livre et industries culturelles	P334 Livre et industries culturelles	276,93	276,43	270,51
Mission Relations avec les collectivités territoriales	P119 Concours financiers aux collectivités territoriales	80,40	80,40	80,40
Total assiette du 1 % culture		3 174,06	3 161,06	3 190,40
TOTAL BUDGET GENERAL DE L'ETAT**		318 389,34	318 389,34	325 762,78
Part des crédits culture dans le budget général de l'État		1,00 %	0,99 %	0,98 %

* MIRES : Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »

** Budget général de l'État hors mission « remboursements et dégrèvements »

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

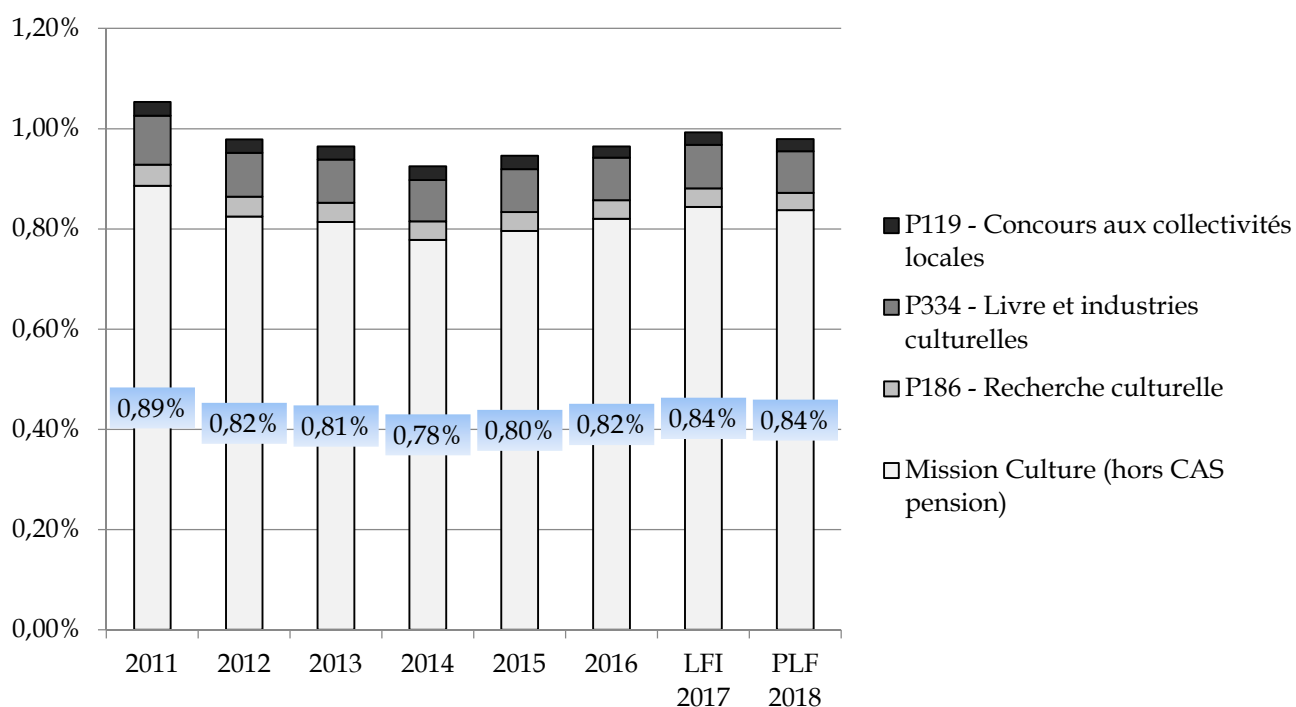
Néanmoins, l'agrégat de ces crédits consacrés à la culture **repassse cette année sous le seuil symbolique de 1 % du budget de l'État**. En outre, les données fournies en réponse au questionnaire budgétaire présentent une **rupture méthodologique** avec les données fournies les années antérieures : la contribution de la mission au compte d'affectation spéciale « Pensions » était traditionnellement retranchée de l'ensemble des crédits alloués à la politique de la culture. En 2018, leur présence dans l'assiette de calcul de la part des crédits du budget de l'État consacrés à la culture maintient artificiellement le niveau de cet effort à 1,05 %. Pour pouvoir comparer les données entre les projets de loi de finances pour 2017 et pour 2018, les rapporteurs spéciaux ont donc repris la méthode utilisée les années précédentes.

La présentation du budget 2017 avait été provisoirement marquée par le retour à un niveau égal à 1 % du budget de l'État, avant la minoration du montant des crédits de la mission pendant la discussion du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale.

En 2018, les crédits de la culture représentent **0,98 % du budget de l'État et la mission « Culture » à elle seule 0,84 %**.

Part des crédits alloués à la culture (hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ») dans le budget de l'État de 2011 à 2018

(en %)



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

2. Un effort pour la culture préservé dans la prévision triennale

Si les crédits de la politique de la culture sont en légère augmentation en 2018, la **prévision triennale** présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 **inscrit également la mission « Culture » en progression sur la période**, avec une augmentation de 50 millions d'euros sur trois ans.

Certes le rythme de l'augmentation des crédits de la mission est moindre que celui de l'ensemble du budget de l'État, à 1,8 % contre 3 %, mais les rapporteurs spéciaux soulignent que **la préservation du montant des crédits de la mission en valeur démontre un engagement confirmé** du gouvernement pour la culture sur la période 2018-2020.

Prévision de l'évolution de 2017 à 2020 du plafond des dépenses de la mission « Culture » et du budget général de l'État, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »

Crédits de paiement (en milliards d'euros)	LFI 2017	LFI 2017 Format 2018	2018	2019	2020	Variation 2018/2017		Variation 2020/2018	
						en valeur absolue	en %	en valeur absolue	en %
Mission « Culture »	2,7	2,7	2,73	2,74	2,78	0,03	1,1%	0,05	1,8%
Total budget de l'État	234,66	236,05	241,53	242,83	248,81	5,48	2,3%	7,28	3,0%

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

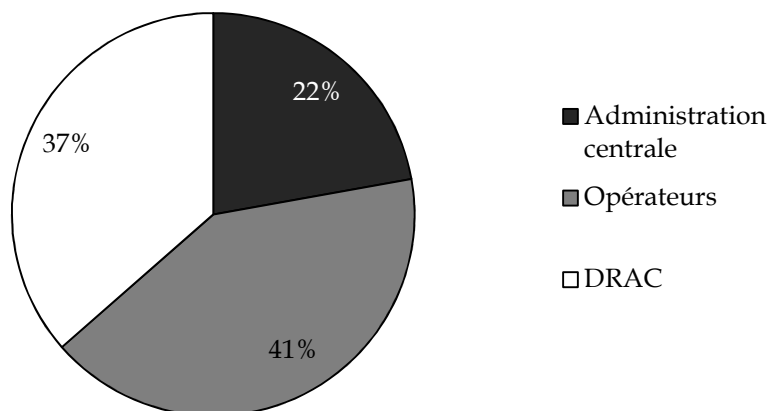
II. SEULS 22 % DES CRÉDITS DE LA MISSION GÉRÉS AU NIVEAU CENTRAL

La mission « Culture » est caractérisée par une forte **déconcentration de la gestion des crédits**. Cette déconcentration est certes territoriale, puisque 37 % des crédits sont gérés par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), mais elle bénéficie aussi aux opérateurs du ministère, nombreux, qui gèrent 41 % des crédits de la mission.

Seulement 495 millions d'euros de crédits seront donc gérés directement au niveau central en 2018.

Répartition prévisionnelle des crédits de la mission « Culture » par gestionnaire des crédits en 2018 (hors dépenses de personnel)

(en %)



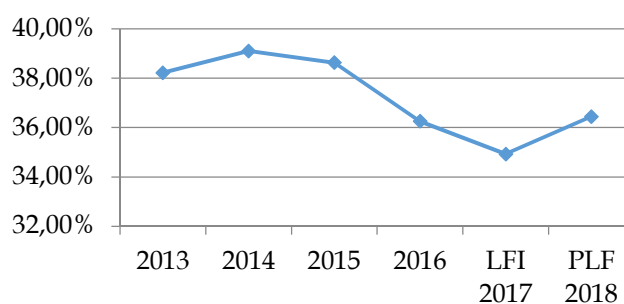
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

1. Des crédits fortement déconcentrés au profit des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)

Le montant des crédits gérés par les directions régionales des affaires culturelles s'élève en 2018 à 813,24 millions d'euros en crédits de paiement et représente 37 % de l'ensemble des crédits de la mission, hors dépenses de personnel. Cette **part de crédits déconcentrés** est en **légère augmentation**, conformément à la volonté affichée par le gouvernement de déployer son action en matière culturelle **au plus près des acteurs de terrain**, en particulier des collectivités locales, afin de renforcer la dimension territoriale de la politique de la culture.

Évolution de la part des crédits déconcentrés de la mission « Culture » de 2013 à 2018

(en %)



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

Les DRAC ont fait l'objet, à la suite de la diminution du nombre des régions décidée en 2014, d'une **réorganisation de leur fonctionnement** qui a conduit à la fusion des directions régionales concernées. Par ailleurs, une évolution de l'organisation administrative de ces directions est en cours, avec la **création de pôles qui correspondent aux grands domaines d'intervention** du ministère : l'architecture et le patrimoine, la création, l'action culturelle et territoriale.

Le rapport spécial sur la mission « Culture » avait souligné en 2017 les conséquences issues de la fusion des DRAC sur la consommation des crédits déconcentrés. Les directions régionales fusionnées avaient en effet davantage de difficultés à consommer leur enveloppe au 30 septembre de l'année dernière. En 2018, le constat est moins net puisque certaines DRAC fusionnées présentent un taux de consommation parmi les plus élevés. Au 13 octobre 2017, le taux moyen de consommation des crédits déconcentrés par les DRAC est de 76,3 %. La DRAC Auvergne - Rhône Alpes présente un taux de consommation de 80,7 % et la DRAC Occitanie un taux de 85,7 %. En revanche, le taux de consommation de la DRAC Bourgogne - Franche Comté s'élève à 61,0 % et celui de la DRAC Normandie à 68,6 %.

Le souhait du ministère de la culture est de **renforcer la dimension déconcentrée de la gestion** des crédits confiés aux DRAC en atténuant le fléchage de ceux-ci, afin d'adapter l'action culturelle déconcentrée à la réalité des territoires concernés. Les DRAC seront donc amenées à élaborer un **projet** en fonction des priorités du ministère, **duquel découlera la programmation budgétaire**.

2. Des crédits destinés aux nombreux opérateurs du ministère

De **nombreux opérateurs**¹, principalement des établissements publics, sont rattachés au ministère de la culture et disposent de crédits qui leur sont alloués par le projet de loi de finances, principalement sous la forme d'une subvention pour charges de service public. L'ensemble des subventions aux opérateurs représente 41 % des crédits de la mission en 2018.

C'est le programme « Patrimoines » qui rassemble le montant le plus élevé de subventions aux opérateurs, un peu plus de 452,1 millions d'euros en crédits de paiement en 2018. En effet, lui sont rattachés **les grands musées nationaux** tels que le Musée du Louvre (95,9 millions d'euros), le Centre Georges Pompidou (89,2 millions d'euros) ou encore la réunion des musées nationaux et du Grand Palais (Rmn - Grand Palais, 30,7 millions d'euros).

Deux de ces établissements voient leur financement par l'État baisser pour l'année 2018 au titre de leur contribution à la trajectoire de redressement des finances publiques. Il s'agit du Musée du Louvre

¹ La liste des opérateurs de la mission « Culture » est jointe en annexe du présent rapport.

(- 5 millions d'euros environ) et du Musée d'Orsay (- 0,7 million d'euros). Le projet annuel de performances précise que cette diminution des crédits sera neutralisée par une moindre mise en réserve appliquée sur la subvention de ces deux opérateurs comme sur l'ensemble des crédits de la mission, puisque le niveau de cette mise en réserve a été fixé à 3 % pour 2018, au lieu de 8 % en 2017.

Les **théâtres nationaux et salles de spectacles** dépendent du programme « Création » et les subventions à ces opérateurs s'élèvent à 281,3 millions d'euros, dont 98,8 millions d'euros pour l'Opéra national de Paris, 36,2 millions d'euros pour la Philharmonie ou 25,7 millions d'euros pour la Comédie française.

Enfin, les **établissements de l'enseignement supérieur culture** et les **conservatoires nationaux** sont les principaux opérateurs rattachés au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » pour un montant total de 162,9 millions d'euros de subventions.

Le chantier d'élaboration et de signature de contrats d'objectifs et de performance (COP) pour chacun des opérateurs du ministère se poursuit, 9 COP¹ ayant été signés en 2017, ce qui porte le taux de couverture des opérateurs à 49 % contre 33 % en fin d'année 2016.

3. D'importantes dépenses d'intervention

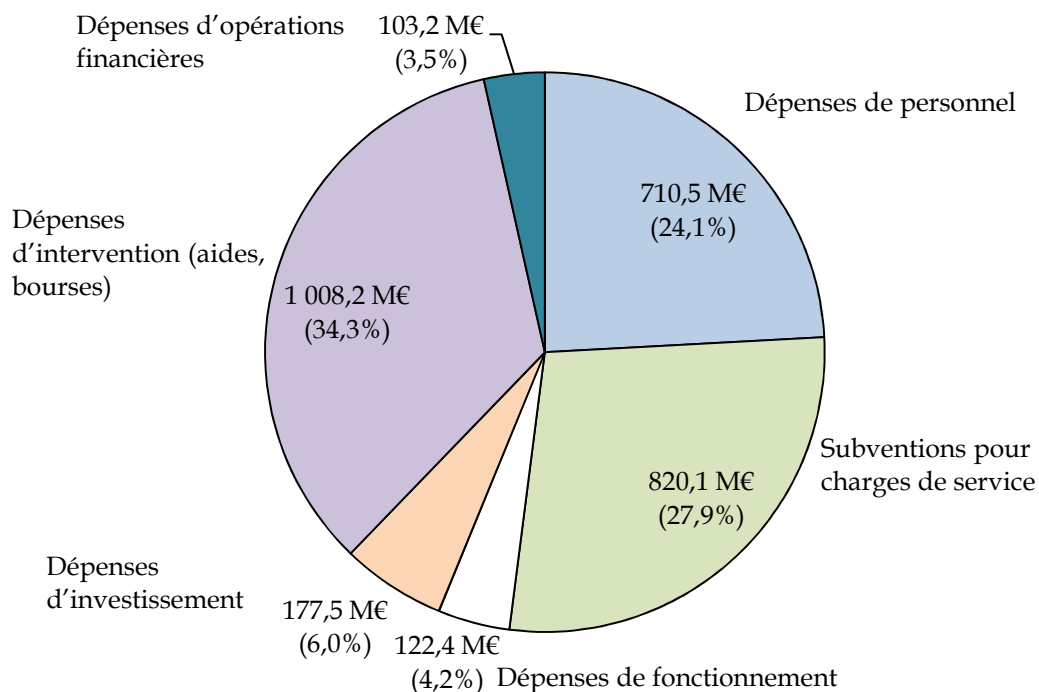
Les crédits de paiement de la mission « Culture » sont constitués à **plus d'un tiers par des dépenses d'intervention**, ce qui s'explique par la nature même de l'activité du ministère dans le domaine de la culture. Elle consiste en effet à **apporter un soutien à de nombreux acteurs** tels que les collectivités locales, des associations mais également des entreprises ou des ménages. Ces crédits sont **l'outil principal de l'action en faveur de la culture sur les territoires**, puisque 74 % sont déconcentrés et gérés par les DRAC.

Ces dépenses d'intervention **contribuent pleinement aux principales politiques culturelles** : elles permettent de soutenir des équipes artistiques et des structures de création, en particulier en application de la politique de labellisation, elles financent le soutien de l'État à la restauration et à l'entretien des monuments historiques dont il n'est pas propriétaire ou encore elles participent à la politique d'éducation artistique et culturelle.

¹ Il s'agit des contrats d'objectifs et de performance de l'Académie de France à Rome ; de la Cité de la Musique-Philharmonie de Paris ; de le Conservatoire national supérieur d'art dramatique ; des écoles nationales supérieures d'art de Bourges et de Dijon ; de l'École nationale supérieure des beaux-arts ; de l'Établissement public du château de Fontainebleau ; de l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées ; du Théâtre national de la Colline ; du Théâtre national de l'Odéon.

Répartition des crédits de la mission « Culture » par catégorie de dépense en 2017

(en millions d'euros et en %)



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

Le montant global des dépenses d'intervention de la mission a **considérablement augmenté de 2015 à 2018 (+ 22 %)**, notamment en raison de la rebudgetisation en 2016 de la redevance d'archéologie préventive, de la mise en place du fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) en 2017 et du soutien accru aux structures de création.

Décision de l'Autorité de la concurrence du 1^{er} juin 2017 relative à des pratiques mises en œuvre par l'INRAP dans le secteur de l'archéologie préventive

L'Autorité de la concurrence a été saisie en septembre et en octobre 2015 par plusieurs sociétés au sujet de pratiques mises en œuvre par l'Institut national de recherches archéologiques et préventives (INRAP) dans le domaine de l'archéologie préventive. Le contentieux portait principalement sur **l'accès et l'utilisation d'informations privilégiées** d'une part, et sur la **confusion entre les missions de service public et les activités exercées en concurrence**, liées aux pratiques tarifaires de l'INRAP et à l'absence de comptabilité analytique, d'autre part.

Les observations transmises par le Gouvernement dans le cadre de cette procédure ne remettent pas en cause le bien-fondé des griefs soulevés par les sociétés privées, puisqu'il estime que « *dès la phase de diagnostic, l'INRAP dispose d'informations privilégiées, dont ses concurrents ne disposent pas à ce stade, lui permettant de construire une offre technique et tarifaire pertinente dans la perspective d'une fouille archéologique préventive* ». Par ailleurs, concernant la confusion entre les missions, le Gouvernement admet qu' « *il ne peut être exclu qu'existe un risque de subventions croisées entre les activités de service public de l'INRAP et ses activités commerciales* ».

En réponse aux préoccupations exprimées par l'Autorité de la concurrence sur ces différents points, plusieurs engagements ont été pris :

- le Gouvernement mettra en place, au plus tard le 1^{er} mars 2018, une **plateforme informatique sécurisée** pour permettre l'**accès de tous les opérateurs** du marchés des fouilles archéologiques préventives aux arrêtés de prescription de diagnostics, aux rapports de diagnostics et aux arrêtés de prescription de fouilles, dès que ces documents seront validés ou notifiés ;

- l'INRAP instaurera une **comptabilité analytique** visant à assurer une stricte séparation comptable des activités de l'INRAP, en assurant une **traçabilité des moyens alloués à chacune de ses missions**. Cette comptabilité fera l'objet d'un **audit annuel** et d'une transmission à l'Autorité de la concurrence.

Dans sa décision n° 17-D-09 du 1^{er} juin 2017, l'Autorité de la concurrence a accepté et **rendu obligatoires ces engagements** pris par l'INRAP. Elle a ainsi clos le contentieux.

Les rapporteurs spéciaux seront **attentifs à la bonne mise en œuvre de ces engagements** et à **leurs effets sur le marché** de l'archéologie préventive.

4. Des financements complémentaires en faveur de la culture

Aux crédits de la mission viennent s'ajouter des financements publics complémentaires en faveur de la culture puisque de nombreuses dépenses fiscales ainsi qu'une taxe affectée sont rattachés à la mission.

Vingt-deux dépenses fiscales, qui représentent un montant total évalué à **315 millions d'euros en 2018**, sont rattachées à deux des programmes de la mission. Les dispositifs fiscaux les plus coûteux sont :

- pour le programme « Patrimoines » : la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droits de mutation à titre gratuit en cas de dons aux associations culturelles (53 millions d'euros), ainsi que l'imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques classés, inscrits ou assimilés (45 millions d'euros) ;

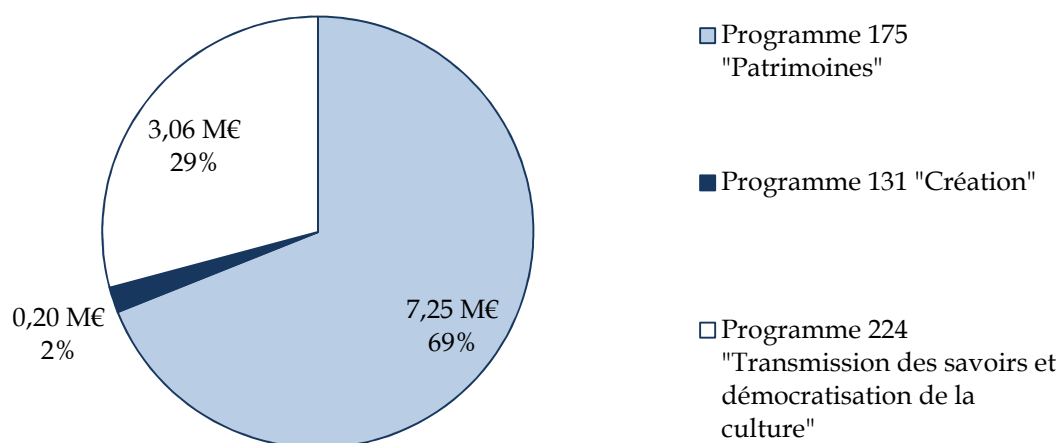
- pour le programme « Création » : le taux de taxe sur la valeur ajoutée de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles (62 millions d'euros).

Le **Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV)**, opérateur rattaché au programme « Création », est **financé par une taxe affectée** dont le produit constaté pour l'année 2016 était de 33 millions d'euros. L'affectation de cette taxe fait l'objet d'**un plafond** en application de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Ce plafond, qui a été plusieurs fois relevé, est fixé à 50 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2016.

10,5 millions d'euros (en crédits de paiement) complètent également les crédits de la mission au titre des **fonds de concours et attributions de produits**. Il s'agit en grande partie de **participations aux travaux relatifs aux musées de France** et à la **restauration des immeubles et objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques**.

Répartition des fonds de concours et attributions de produits de la mission « Culture » en 2018

(en millions d'euros)



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

Enfin, le montant des crédits de la mission « Culture » était augmenté des crédits de la **dotation d'action parlementaire**, jusqu'à sa **suppression par l'article 14** de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Ces crédits finançaient **environ 4 500 à 5 000 dossiers** traités annuellement par le ministère de la culture pour un **montant de 9,7 millions d'euros en 2016**. En 2018, la « réserve parlementaire » **n'est pas remplacée par un financement direct** sur les crédits de la mission. Sa suppression entraînera par ailleurs la suppression d'un poste dédié à la gestion et au traitement des demandes correspondantes.

III. LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE RATTRAPAGE INDEMNITAIRE DU MINISTÈRE

Le plafond d'emplois de la mission « Culture » est en légère baisse en 2018 et s'élève à 11 148 emplois équivalents temps plein.

Les données sur les effectifs réels rattachés à la mission montrent une **relative stabilité dans la part totale de l'emploi public** à 0,504 % pour l'année 2016. Aux emplois de la mission à proprement parler, ceux de l'administration du ministère qui représentent moins de la moitié du total, (11 041 ETPT), il convient d'ajouter ceux des opérateurs qui assument la part principale de l'emploi public de la mission, avec 14 539 ETPT en 2016. Le nombre total d'emplois publics de la mission est en augmentation de 25 ETPT par rapport à l'année 2015 et s'élève à 25 580 ETPT.

Les dépenses de personnel correspondant à ces emplois sont toutes retracées dans le programme transversal 224 et **représentent un montant total de 710,5 millions d'euros demandés en 2018**, en hausse de 1,98 % par rapport à 2017, dont 214,6 millions d'euros de contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La politique de gestion des ressources humaines du ministère de la culture est caractérisée depuis l'année 2017 par **une politique de rattrapage indemnitaire destinée à renforcer l'attractivité de l'administration** par rapport aux autres secteurs ministériels. Des différences substantielles existent en effet depuis plusieurs années entre la politique indemnitaire du ministère de la culture et celle des autres ministères. Le rattrapage représente donc un coût non négligeable.

Cette politique est facilitée par le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), mis en place par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 qui a pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire de la fonction publique d'État.

L'enveloppe pour le financement de mesures catégorielles et indemnitaires obtenue en 2017 par le ministère de la culture s'élevait à 5,1 millions d'euros. Elle est **presque doublée en 2018 puisque 9,6 millions d'euros seront consacrés au rattrapage indemnitaire**, avec 2,5 millions d'euros de mesures de revalorisation indiciaire et 7,1 millions d'euros de mesures indemnitaires à proprement parler, qui devraient permettre d'accroître l'attractivité des métiers de l'administration du ministère de la culture et de la communication.

DEUXIÈME PARTIE : UNE BUDGÉTISATION MARQUÉE PAR LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE

Le montant de la mission « Culture », 3 107,06 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **2 942,06 millions en crédits de paiement (CP)**, révèle un **effort supplémentaire pour la politique de la culture de 42,73 millions d'euros (CP)** en 2018.

Cet effort **porte principalement sur l'éducation artistique et culturelle (EAC)**, priorité affichée du gouvernement conformément aux engagements de campagne du président de la République, et se traduit budgétairement par une **hausse de 62,23 millions d'euros des crédits consacrés à cette dimension de la politique culturelle**. Il convient cependant de préciser que le programme 224 sur lequel cette hausse s'impute bénéficie du **transfert de l'ensemble des crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle** qui étaient auparavant répartis dans les différents programmes du ministère, ceux de la mission « Culture » mais également de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Au total, 15,4 millions d'euros sont ainsi reventilés vers le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». La stabilité des crédits des deux autres programmes, « Patrimoines » et « Création », cache donc **en réalité un effort accru également dans ces autres dimensions** de la politique financée par la mission.

Par ailleurs, les crédits du fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (*Fonpeps*) sont transférés du programme « Création » vers le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Vos rapporteurs spéciaux soulignent **l'intérêt de l'effort budgétaire consacré à l'accès à la culture pour tous**, d'autant que cette priorité n'est pas lancée au détriment du soutien au patrimoine monumental ou à la création, avec la persistance de projets ambitieux, tels que l'installation de la Cité du théâtre aux ateliers Berthier. Ils soulignent par ailleurs le renforcement bienvenu de la dimension territoriale de la répartition et de la gestion des crédits de la mission « Culture » (*cf. supra*).

Un **suivi attentif** reste néanmoins indispensable sur plusieurs points : la concrétisation de certains dispositifs, en particulier le « **Pass culture** », le retour à une **fréquentation des établissements culturels** équivalente à celle d'avant les attentats de 2015, le **suivi des grands projets immobiliers** du ministère et de ses opérateurs, le **succès du *Fonpeps***.

**Comparaison des crédits de la mission « Culture »
votés en 2017 et prévus pour 2018**

	LFI 2017		PLF 2018		Variation 2018/2017 (Meuros)		Variation 2018/2017 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>(en millions d'euros)</i>								
Patrimoines	963,59	898,07	927,22	897,32	-36,37	-0,74	-3,8%	-0,1%
Patrimoine monumental et monuments historiques	370,63	333,24	376,53	332,91	5,90	-0,33	1,6%	-0,1%
Architecture et espaces protégés	31,62	31,61	32,13	32,13	0,51	0,52	1,6%	1,6%
Patrimoine des musées de France	376,17	358,02	337,28	350,57	-38,90	-7,44	-10,3%	-2,1%
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	36,11	29,12	32,61	36,54	-3,51	7,42	-9,7%	25,5%
Patrimoine linguistique	3,19	3,19	3,22	3,22	0,04	0,04	1,2%	1,2%
Acquisition et enrichissement des collections publiques	9,94	9,94	9,49	9,49	-0,45	-0,45	-4,5%	-4,5%
Patrimoine archéologique	135,92	132,95	135,96	132,46	0,05	-0,49	0,0%	-0,4%
Création	795,36	776,79	848,52	778,89	53,16	2,11	6,7%	0,3%
Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	704,91	699,69	739,46	704,92	34,56	5,22	4,9%	0,7%
Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	90,45	77,10	109,05	73,98	18,61	-3,12	20,6%	-4,0%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 257,2	1 224,5	1 331,3	1 265,9	74,11	41,37	5,9%	3,4%
Établissements de l'ESC et insertion professionnelle	263,99	274,29	264,96	265,30	0,97	-8,99	0,4%	-3,3%
Soutien à l'éducation artistique et culturelle	111,14	111,14	173,37	173,37	62,23	62,23	56,0%	56,0%
Action culturelle internationale	7,64	7,64	8,94	8,94	1,30	1,30	17,0%	17,0%
Fonctions de soutien du ministère	784,45	776,40	794,06	793,23	9,61	16,83	1,2%	2,2%
Développement et professionnalisation de l'emploi dans le spectacle	90,00	55,00	90,00	25,00	0,00	-30,00	0,0%	-54,5%
Total général mission « Culture »	3 016,16	2 899,33	3 107,06	2 942,06	90,90	42,73	3,0%	1,5%

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

I. LES POINTS POSITIFS

1. La priorité donnée à l'éducation artistique et culturelle (EAC)

La budgétisation de la mission « Culture » est marquée dans le projet de loi de finances pour 2018 par un **effort particulier alloué à l'éducation artistique et culturelle**, dans le cadre d'une **politique d'accès à la culture pour tous** qui cible tout particulièrement les jeunes publics.

L'augmentation des crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle se traduit par **114 millions d'euros en crédits de paiement demandés au titre de cette politique en 2018**, intégralement portés par le programme 224. Ces crédits sont en **nette augmentation par rapport à 2017**, puisque 50 millions d'euros supplémentaires sont consacrés à l'EAC. Si l'on écarte les crédits transférés des programmes 131, 175 et 334¹, **les mesures nouvelles en matière d'éducation artistique et culturelle représentent 35 millions d'euros**, dont 5 millions d'euros pour le financement du lancement du « Pass culture » (*cf. infra*).

Les 30 millions d'euros restants se répartissent sur les cinq volets de la politique d'éducation artistique et culturelle.

Évolution des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » dédiés à l'éducation artistique et culturelle (action n° 2)

<i>en millions d'euros (AE=CP)</i>	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018
Développer les pratiques artistiques et culturelles	53,97	33,03	44,52
Développer le goût de la lecture		5,00	13,41
Décrypter le monde		8,00	13,10
Former les acteurs de l'EAC		6,00	15,00
Renforcer les partenariats		12,00	23,00
Pass Culture	-	-	5,00
Total des crédits EAC	53,97	64,03	114,03

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Le programme 334 est le programme « Livre et industries culturelles » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Le développement des pratiques artistiques et culturelles implique une **collaboration renforcée entre les ministères de la culture et de l'éducation nationale**. Les crédits de la mission contribueront par exemple à l'amplification du plan du ministère de l'éducation nationale en faveur des chorales, notamment par la mise en relation des acteurs, qui peut prendre la forme de formations à destination des chefs de chœurs, en particulier dans les écoles primaires. Les crédits supplémentaires dédiés à l'éducation artistique et culturelle en 2018 permettront d'**approfondir des dispositifs existants** tels que les contrats territoire-lecture.

Les contrats territoire-lecture

Mis en place en 2010, le dispositif des contrats territoire-lecture (CTL) permet d'initier des partenariats entre les collectivités territoriales et l'État autour de projets de développement de la lecture.

Héritiers des contrats ville-lecture, les CTL visent à accompagner des projets pluriannuels, notamment en direction des jeunes publics, dans les milieux ruraux, périurbains et ultramarins. Ils soutiennent des logiques d'aménagement du territoire et favorisent l'intervention à l'échelon intercommunal ou à l'échelon départemental. Ils reposent sur un cofinancement entre la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et la collectivité, ainsi que sur une méthodologie intégrant notamment un diagnostic, la tenue régulière d'un comité de pilotage et une évaluation finale.

Au 31 décembre 2016, près de 120 contrats étaient déployés sur le territoire. La plupart d'entre eux sont signés avec une intercommunalité ou un département, qui constituent des échelons pertinents pour un effet levier au niveau territorial. Une part importante des CTL porte d'ailleurs sur des territoires ruraux, où ils constituent un outil utile pour l'aménagement de territoires identifiés comme des « zones blanches », où l'équipement de lecture publique est insuffisant. Les CTL sont généralement signés pour trois ans avec un financement annuel de l'État d'en moyenne 17 000 euros par contrat.

Les CTL permettent d'accompagner et de structurer des projets très variés :

- constitution d'un réseau de lecture publique à l'échelle intercommunale (par ex. la communauté de commune de Bresle-Maritime) ;
- actions de lutte contre l'illettrisme (par ex. la commune de Chevilly-Larue, le Finistère) ;
- actions hors les murs destinées aux publics éloignés du livre (par ex. l'Ille-et-Vilaine) ;
- développement du numérique sur un territoire, généralement départemental (par ex. la Dordogne) ;
- accompagnement de projets de construction durant leur phase de préfiguration (par ex. l'antenne de Villé de la bibliothèque départementale du Bas-Rhin).

Objet d'une évaluation réalisée en 2014 par la DGMIC/Service du Livre et de la Lecture, le dispositif a été identifié comme un outil particulièrement utile pour soutenir et encadrer des actions de mise en réseau, et tout particulièrement dans le cas des intercommunalités qui s'emparent de la compétence lecture publique. Un projet de CTL bien pensé peut en effet permettre la construction d'une politique commune entre les différents établissements de l'intercommunalité et la naissance de synergies entre les acteurs culturels du territoire. D'une façon générale, cet outil souple s'adapte à une grande diversité de projets et de territoires et permet, grâce à l'expertise des DRAC et à l'implication des professionnels de bibliothèques, une montée en puissance des collectivités sur la lecture publique.

Plusieurs priorités ont été identifiées pour la génération suivante de contrats : il s'agit de favoriser l'éducation artistique et culturelle, le « vivre ensemble », la prévention et la lutte contre l'illettrisme ainsi que la desserte de territoires prioritaires tels que les quartiers Politique de la Ville, tout en poursuivant le travail avec les zones blanches rurales et la mise en réseau des acteurs culturels.

Source : ministère de la culture et de la communication

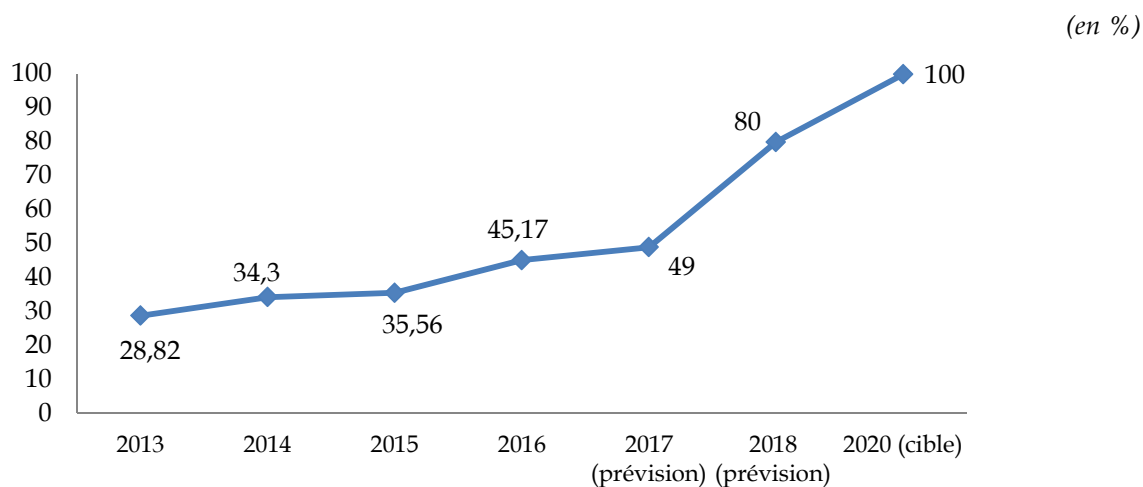
Le renforcement des partenariats impliquera une **évolution des modalités des conventionnements** accordés par les DRAC, qui devront systématiquement comprendre une **dimension d'éducation artistique et culturelle** en contrepartie des subventions accordées.

Par ailleurs, l'ensemble des établissements publics opérateurs de la mission mène des actions d'éducation artistique et culturelle, pour un **montant total évalué à 30 millions d'euros** par le ministère de la culture.

Le dispositif de **mesure de la performance de la mission** intègre cette priorité donnée à l'accès à la culture pour tous. Ainsi, un **nouvel indicateur a été créé** pour évaluer la part des jeunes (hors scolaires) dans la fréquentation payante des opérateurs subventionnés par le programme « Création », ce qui permettra d'intégrer ce public spécifique dans l'appréciation de la fréquentation payante des opérateurs du spectacle vivant. Pour ce nouvel indicateur, les résultats des années 2015 et en 2016 évaluent à 10 % la part du public jeune. La cible a été fixée pour l'année 2020 à 15 %, ce qui correspond à une augmentation relativement ambitieuse de la moitié de la proportion de ce public dans la fréquentation payante des salles du spectacle vivant de la mission.

Un autre indicateur symbolise la politique volontariste du gouvernement en matière d'éducation artistique et culturelle : il s'agit de l'indicateur du programme 224 qui **mesure la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle**. La cible de 100 % des jeunes en âge scolaire ayant bénéficié d'une action éducative d'une structure subventionnée par le ministère de la culture à l'horizon 2020 semble particulièrement ambitieuse. La réalisation de cet indicateur est estimée à 80 % dès l'année 2018.

Évolution de la part des enfants et jeunes en âge scolaire ayant bénéficié d'une action éducative subventionnée par le ministère de la culture de 2013 à 2020



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

Cependant, selon les explications recueillies par les rapporteurs spéciaux, **cet indicateur présente un biais méthodologique** puisqu'il rapporte le nombre total d'actions d'éducation culturelle proposées par les institutions du ministère de la culture au nombre d'enfants en âge scolaire, environ 12 millions. Par conséquent, un même enfant peut avoir bénéficié de plusieurs actions et le taux peut alors dépasser 100 %.

Le ministère de la culture a indiqué travailler, en lien avec le ministère de l'éducation nationale, à la **mise en place d'un nouvel indicateur qui se placerait du point de vue de l'enfant** et qui permettrait d'avoir un regard plus exact sur la part effective des enfants en âge scolaire bénéficiaires d'une action d'éducation artistique et culturelle ou ayant réalisé un parcours d'éducation artistique et culturelle complet, dans l'ensemble de ses trois composantes : la pratique artistique, la fréquentation des œuvres et la rencontre avec les artistes, l'acquisition de connaissances dans le domaine des arts et de la culture.

2. Un effort budgétaire pour la restauration du patrimoine des collectivités à faibles ressources financières

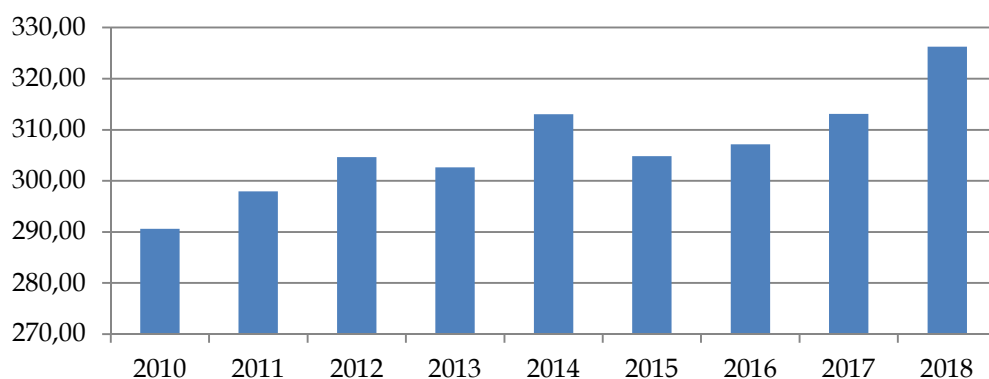
Les rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction que **les crédits consacrés aux patrimoines ont été préservés** dans le projet de loi de finances 2018, **malgré le contexte budgétaire contraint** et la priorité donnée à l'accès de tous à la culture. Les crédits de paiement du programme 175 augmentent d'environ 3 millions d'euros, hors transfert des 4 millions d'euros de compensation de la gratuité d'accès aux collections permanentes des

personnels de l'éducation nationale vers le programme 224 dans le cadre du regroupement des crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle.

En particulier, les crédits consacrés aux monuments historiques et au patrimoine monumental hors grands projets sont en **augmentation d'environ 5 % en autorisations d'engagement**, qui se traduisent par 15 millions d'euros destinés à la **mise en place d'un fonds incitatif et partenarial réservé aux collectivités territoriales à faibles ressources financières**.

Évolution des autorisations d'engagement du programme « Patrimoines » consacrées aux monuments historiques de 2010 à 2018

(en millions d'euros)



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

La création de ce fonds découle du constat selon lequel une grande partie des 43 000 monuments historiques sont localisés sur le **territoire des communes de moins de 2 000 habitants à ressources financières peu élevées**. Par ailleurs, un **désengagement progressif des départements** sur le financement des opérations de restauration est constaté depuis la baisse des dotations aux collectivités, tandis que les régions n'ont pas toutes pris le relais de cette aide aux petites communes.

Le fonds sera réservé à des opérations d'entretien et de restauration du patrimoine appartenant aux collectivités locales répondant à des critères financiers ou appartenant à des propriétaires privés situés sur le territoire de ces collectivités. **Le caractère incitatif et partenarial du fonds découle de ce que l'État augmentera sa subvention pour les projets éligibles si les régions participent à une hauteur minimale de 20 % du montant global du projet**. Ce dispositif sera géré par les directions régionales des affaires culturelles.

Année européenne du patrimoine culturel 2018

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne [ont adopté le 17 mai 2017] la Décision proclamant 2018, Année européenne du patrimoine culturel. Cette initiative proposée par l'Allemagne et soutenue dès l'origine par la France, sera l'occasion de démontrer que le patrimoine est une ressource pour l'avenir, à travers les rôles qu'il joue au niveau social, éducatif, économique ainsi que dans les relations extérieures de l'Union européenne. Cette année permettra de promouvoir le patrimoine comme élément central de la diversité culturelle et du dialogue interculturel, de valoriser les meilleures pratiques pour assurer la conservation et la sauvegarde du patrimoine ainsi que de développer sa connaissance auprès d'un public large et diversifié.

La Commission européenne incite les États-Membres à labelliser des projets variés et à mobiliser l'ensemble des acteurs : institutions, professionnels, société civile, collectivités territoriales et citoyens afin d'assurer le succès de cette Année thématique.

Les Années européennes ne sont pas des programmes de financement mais s'apparentent plutôt à des campagnes de sensibilisation tant au niveau européen que national sur un thème spécifique. En revanche, cette Année prévoit un redéploiement de crédits.

Tous les types de patrimoine sont concernés : architectural, archéologique, vivant, cinématographique, naturel etc. Le label Année européenne du patrimoine 2018 permettra ainsi de valoriser la place du patrimoine en France et en Europe.

Le ministère de la culture, avec les directions régionales des affaires culturelles, examineront tous les projets désireux d'obtenir ce label afin que chacun puisse se retrouver dans les valeurs que cette année thématique véhicule.

Source : ministère de la culture et de la communication

Cet effort à destination du patrimoine des collectivités à faibles ressources fait par ailleurs écho à la **mission confiée par le président de la République à Stéphane Bern**, qui consiste à identifier le patrimoine immobilier en péril et chercher des solutions innovantes pour assurer le financement des travaux indispensables. Cette mission, **si elle n'implique pas de coût budgétaire dédié**, s'effectuera cependant **en liaison avec les services du ministère** de la culture chargés des monuments historiques.

La part des monuments en péril, ceux concernés par cette mission, est estimée à 5 % dans le bilan sanitaire des monuments historiques réalisé tous les cinq ans par le ministère de la culture.

Une plateforme électronique a été mise en ligne¹ sur le site du ministère de la culture pour que les monuments concernés soient déclarés. L'analyse et la cartographie du patrimoine en péril seront réalisées avec le concours des services du ministère.

¹ mes-demarches.culturecommunication.gouv.fr

3. Le soutien à la création maintenu et renforcé

Le **maintien du soutien à la création artistique** se traduit dans le projet de loi de finances pour 2018 par 6 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en faveur du spectacle vivant et des arts plastiques, en tenant compte du transfert des crédits consacrés à des dispositifs d'éducation artistique et culturelle vers le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

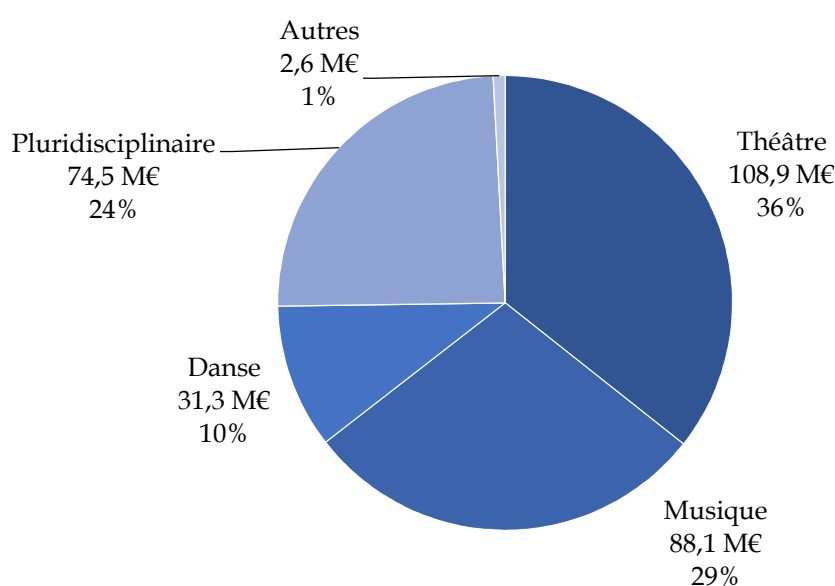
L'ensemble des mesures nouvelles de la loi de finances initiale pour 2017 sera donc reconduit en 2018. Ces mesures visaient principalement les scènes de musiques actuelles (SMAC), les résidences d'artistes et les fabriques artistiques.

La politique en faveur du soutien des réseaux labellisés du spectacle vivant se poursuit en 2018 et le programme « Création » bénéficie de **6 millions d'euros de mesures nouvelles**, dont la moitié à destination des structures labellisées. Ces crédits permettront notamment d'achever le plan SMAC et d'accompagner la fusion de scènes nationales ou la labellisation des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) en application de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Le programme « Création » est ainsi doté pour **près de moitié de crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant, gérés au niveau déconcentré**.

Répartition des crédits d'intervention déconcentrés du programme « Création » en 2018

(en millions d'euros et en %)



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

On compte, parmi les structures bénéficiaires de ces crédits, les centres dramatiques nationaux (60,8 millions d'euros), les opéras nationaux en région (28,1 millions d'euros), les centres chorégraphiques nationaux (15,3 millions d'euros) ou encore les scènes nationales (58,3 millions d'euros).

4. Des projets culturels ambitieux : l'exemple de la Cité du théâtre

Le projet de la Cité du théâtre, lancé officiellement en octobre 2016 par François Hollande, président de la République, **consiste à réunir sur le site des anciens ateliers Berthier, dans le 17^e arrondissement de Paris, trois institutions culturelles** : la Comédie française, l'Odéon-Théâtre de l'Europe et le Conservatoire national supérieur d'art dramatique. Le second volet du projet prévoit en parallèle le déménagement de l'Opéra national de Paris du site de Berthier vers le site de Bastille, qui sera à cette occasion achevé conformément au projet initial réalisé en 1989.

Ce projet va apporter une **réponse aux besoins exprimés par chacun des trois établissements** partenaires de l'opération, en l'inscrivant dans le développement des politiques culturelles dans le cadre du Grand Paris et de la promotion des tournées.

La Comédie française et le Théâtre de l'Odéon seront dotés de nouvelles salles de représentation et de nouveaux locaux de répétition et de conception de décors. Ces équipements supplémentaires offriront de nouvelles possibilités aux deux institutions. La Comédie française pourra ainsi investir de nouveaux répertoires, pour lesquels sa salle historique n'est pas adaptée. Les capacités de tournée de chacun des deux théâtres seront renforcées, **donnant ainsi au projet parisien une dimension à la fois territoriale et internationale**. Le Conservatoire d'art dramatique, dont les locaux étaient devenus trop exigus et présentaient des insuffisances en matière de sécurité, sera installé entièrement sur le site de Berthier. Il conservera uniquement sa salle de représentation du site historique, dans le 9^e arrondissement de Paris, libération ainsi la moitié de ses surfaces actuelles.

Le montant global du projet est actuellement **évalué à 145 millions d'euros HT, toutes dépenses comprises** (incluant les études). Ce montant est en légère diminution par rapport au projet initial, en raison d'une redéfinition du périmètre intervenue au cours des discussions entre l'État et les établissements concernés.

Le **financement de l'État est évalué à 125 millions d'euros**, les 20 millions d'euros restants devant être apportés d'une part par la **vente d'une partie des locaux actuels du conservatoire** (10 millions d'euros) et d'autre part par le **mécénat pour les 10 millions d'euros restants**. Le projet de l'installation des deux théâtres et du conservatoire sur le site de Berthier représente à lui seul 86 millions d'euros et devrait être **achevé en 2022**.

L'ensemble du projet se traduit **dans le projet de loi de finances pour 2018 par 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement**. L'année 2018 sera consacrée aux études de maîtrise d'œuvre.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent, au-delà de l'incontestable ambition culturelle du projet, **l'intérêt économique d'une réponse commune** apportée aux besoins des différents opérateurs concernés. **Des solutions distinctes** auraient très certainement **impliqué des coûts supérieurs au montant global** du projet tel qu'il est estimé à l'heure actuelle. Par ailleurs, **des économies en fonctionnement sont attendues**, à la marge, grâce à la mutualisation des dépenses de maintenance, de gardiennage ou de gestion des concessions qui seront assumées en commun. De même, le projet doit permettre de **mettre fin à des locations de locaux** de répétition ou de stockage de costumes relativement coûteuses. **Des recettes supplémentaires** sont également attendues par l'augmentation annuelle de la capacité d'accueil du public, tant à Paris qu'en tournée, de la Comédie française et de l'Odéon. L'objectif pour ces établissements est de **pouvoir absorber le coût de fonctionnement de ces nouveaux locaux par les recettes supplémentaires et les économies de gestion réalisées**.

Une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage a été établie entre les trois opérateurs concernés pour la phase d'études et c'est la Comédie française qui assurera la maîtrise d'ouvrage.

Les acteurs du projet ont exprimé leur souhait de réaliser le pilotage des travaux en interne. La forme juridique retenue pour la réalisation de ce projet est celle du groupement d'intérêt public (GIP).

Vos rapporteurs spéciaux estiment que, quel que soit le choix de pilotage de l'ensemble du projet - en interne par les services techniques des trois opérateurs ou délégué à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) -, **une attention particulière devra être apportée au suivi du respect des échéances et des coûts, dans la mesure où ce projet réunit plusieurs acteurs dont les besoins pourraient diverger à certains stades du projet**, même s'il convient de souligner l'évidente synergie qui existe entre les équipes dirigeantes des établissements participants.

Le rapport au Parlement sur l'impact financier du projet prévu en application de l'article 122 de la loi de finances pour 2017 n'a toujours pas été transmis à ce jour, un mois après la date limite de remise prévue par la loi¹.

¹ Art. 122 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 : « Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2017, un rapport sur l'impact financier du projet de Cité du théâtre, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur. »

II. LES POINTS DE VIGILANCE

1. Les incertitudes concernant la mise en œuvre et le financement du « Pass culture »

L'une des modalités d'action du gouvernement dans le cadre de la politique d'éducation artistique et culturelle réside dans le « **Pass culture** » **souhaité par le Président de la République** pendant la campagne de l'élection présidentielle de 2017. Cette mesure s'inscrit selon le ministère de la culture dans **l'aboutissement du parcours d'éducation artistique et culturelle** et doit être conçue comme un « *passport pour l'âge adulte* ».

Seulement 5 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances en 2018 pour le début de la réalisation de ce dispositif qui consiste à donner à chaque jeune de 18 ans un pass d'un montant de 500 euros destiné à financer des entrées dans des musées ou des monuments historiques, des places de spectacle, des livres ou de la musique.

Les informations recueillies sur la mise en place du Pass montrent que **la réflexion est encore pleinement en cours** et que **les contours exacts du dispositif n'ont pas été arrêtés**. Un rapport de l'Inspection générale de des affaires culturelles (IGAC) commandé par Françoise Nyssen, ministre de la culture, doit dresser le bilan des expérimentations locales de dispositifs similaires, afin de mettre en évidence les écueils ou les bonnes pratiques. Les 5 millions d'euros alloués en 2018 doivent **permettre de mener cette réflexion et de construire un outil informatique adapté** de gestion du dispositif. Un bilan de cette réflexion sera dressé en fin d'année 2018 pour ensuite prévoir les modalités techniques et budgétaires de mise en œuvre du dispositif à partir de 2019.

Le coût estimé pour l'État est de 140 millions d'euros par an, mais il ne représente **qu'un tiers du coût total**. La participation des distributeurs physiques et des grands acteurs d'Internet est envisagée par le gouvernement.

Les **rapporteurs spéciaux restent donc vigilants** sur la définition du **périmètre** et des **modalités de mise en œuvre** du dispositif ainsi que des **conditions de son financement**, dont dépend la réussite du « Pass culture », **dispositif ambitieux mais relativement coûteux**.

2. Un soutien aux établissements culturels à maintenir malgré un retour progressif à la normale après les attentats de 2015

Près de deux ans après les attentats de Paris du 13 novembre 2015, la situation des établissements culturels n'est pas entièrement revenue à la normale.

À titre de rappel, des **mesures de sécurité renforcées** prises à la suite de ces attentats ont été financées à **hauteur de 6,4 millions d'euros**. Elles ont bénéficié à la fois aux établissements dépendant du programme « Création » et aux musées nationaux. Par ailleurs, l'article 115 de la loi de finances rectificative pour 2015 a prévu un **fonds d'urgence pour le spectacle vivant**, géré par le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) et destiné à **aider les entreprises de spectacles à assumer les dépenses d'amélioration de la sécurité du public et celles les plus fragilisées dans leur économie**. Le montant total du fonds, diminué des frais de gestion, est de **15,9 millions d'euros**.

Le comité d'engagement composé de représentants de l'ensemble du secteur professionnel du spectacle vivant nommés par arrêté du ministre chargé de la culture s'est **réuni à 13 reprises depuis sa création** pour répartir les crédits du fonds en fonction des dossiers reçus. **346 dossiers ont ainsi été soutenus et 726 aides accordées**.

Répartition des dépenses du Fonds d'urgence depuis sa création

	Nombre	Montants attribués (en euros)
Aides non remboursables	605	13 990 464
Théâtres du festival off d'Avignon	15	141 175
Forfaits sécurité théâtres privés	68	199 719
Aides remboursables	38*	1 200 000**
TOTAL	726	15 531 358

* Dont 20 aides comportant aussi une part non remboursable.

**Depuis la création du fonds, 586 000 euros ont été remboursés.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux indiquent que la prochaine réunion du comité devrait disposer d'un montant restant insuffisant pour répondre à toutes les demandes, alors même que le fonds d'urgence peut être sollicité jusqu'à la fin de l'année 2018.

Les services du ministère ont indiqué qu'un versement complémentaire de l'État issu des crédits mis en réserve en début d'exercice était attendu. Les rapporteurs spéciaux **soulignent l'importance d'un abondement supplémentaire du fonds afin d'assurer la pérennité de la mission de celui-ci jusqu'au terme prévu par la loi**.

Ce fonds d'urgence sera par la suite remplacé par le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

(FIDPR) que finance la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Les grands musées nationaux qui avaient quant à eux connu une **baisse sensible de leur fréquentation** à la suite de ces événements n'ont **pas encore pleinement retrouvé un niveau équivalent à celui d'avant 2015**. Le musée du Louvre, qui avait ainsi enregistré une diminution de 22 % de la fréquentation en 2016 reste à 12 % en dessous du niveau précédant les attentats, à cause de la réticence de certains publics étrangers.

3. Une politique immobilière à surveiller

Les rapporteurs spéciaux renouvellent cette année **la mise en garde** formulée pour le projet de loi de finances 2017 **sur la soutenabilité de l'important programme immobilier** de la mission « Culture ».

L'ensemble des programmes de la mission est concerné par des **projets d'envergure, dont l'utilité est avérée, mais qui représentent des enjeux financiers importants**. Un suivi particulier de la maîtrise des coûts et des délais est donc souhaitable.

Outre le projet de la cité du Théâtre évoqué ci-dessus, le programme « Création » poursuivra en 2018 la **relocalisation du Centre national des arts plastiques** sur le site de Pantin. L'acquisition du terrain a été réalisée sur les crédits 2017. 34,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,5 millions en crédits de paiement sont inscrits dans le projet de loi de finances 2018 pour la suite des opérations.

Parmi les nombreux projets du programme « Patrimoines », la **rénovation du Grand Palais** constitue l'opération la plus coûteuse, estimée au total à 466 millions d'euros TTC. L'achèvement des travaux est prévu pour l'année 2024. En 2018, 9 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement pour les premiers travaux de restauration et la poursuite des études. L'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC) est en charge ce projet, qui mobilise une équipe dédiée et a nécessité la création de cinq emplois à ce titre.

Des **schémas directeurs d'importance** sont également en cours pour plusieurs opérateurs de la mission. C'est par exemple le cas de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles. La poursuite de la deuxième phase de travaux, également conduite par l'OPPIC et qui inclut la rénovation des réseaux du corps central sud et la préparation des travaux de la partie nord, se traduit par l'inscription de 11,57 millions d'euros en crédits de paiement en 2018.

Pour finir, l'année 2018 sera marquée par le lancement des **travaux de regroupement des sites du ministère de la culture**. Les services du ministère sont actuellement répartis sur 7 sites et le regroupement conduira à ne conserver que 3 d'entre eux : rue de Valois, rue des Bons-enfants et le

quadrilatère des Archives nationales. Le coût d'ensemble, estimé à 33 millions d'euros, sera financé par les produits de cession de certains des anciens immeubles. C'est le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » qui portera les crédits correspondants. Le zonage des travaux interviendra en 2018, et la réalisation progressivement de 2019 à 2021.

4. La montée en puissance limitée des dispositifs du *Fonpeps*

Le fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle, le *Fonpeps*, était doté dans la loi de finances initiale pour 2017 de 55 millions d'euros de crédits de paiement et de 90 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Une **montée en puissance très progressive** a été constatée en 2017 et la prévision d'exécution a été nettement revue à la baisse, avec seulement 29 millions d'euros en crédits de paiement. En effet, la consommation des crédits du *Fonpeps* à la fin du mois de septembre 2017 ne représentait que 56 % du montant de cette nouvelle prévision, c'est-à-dire 17 millions d'euros.

Plusieurs facteurs expliquent cette mise en œuvre du fonds inférieure aux attentes du ministère de la culture. **Sur les 9 décrets prévus par le dispositif d'ensemble, 4 n'ont pas encore été pris**, même s'ils correspondent à des dispositifs plus ciblés et moins importants en volume que ceux déjà entrés en vigueur au début de l'année 2017. De plus, du fait du décalage entre l'année budgétaire et l'année artistique, une hausse significative de la consommation du *Fonpeps* a été observée au mois de septembre.

Les mesures du *Fonpeps* entrées en vigueur

Décret n° 2016-1764 du 16 décembre 2016 instituant une aide à l'embauche d'un premier salarié en contrat à durée indéterminée pour les entreprises relevant des branches du spectacle

Il s'agit d'une aide à l'embauche d'un premier salarié en contrat à durée indéterminée, dont le salaire est inférieur à 3 SMIC, pour les entreprises du spectacle. Elle est versée à raison de 1 000 euros par trimestre (4 000 euros par an) pendant deux ans. Ce dispositif encourage la création d'un emploi à durée indéterminée afin d'aider à la professionnalisation de la structure et à son développement. Si le salarié est embauché à temps partiel, l'aide est proratisée en fonction de son volume de travail. Si le contrat est rompu, l'aide est versée au prorata de la période travaillée.

Décret n° 2016-1765 du 16 décembre 2016 instituant une prime à l'emploi pérenne de salariés du spectacle

La Prime à l'emploi pérenne de salariés du spectacle est la principale aide du FONPEPS. Elle est versée aux entreprises du spectacle pour toute embauche en CDI d'un bénéficiaire des annexes VIII ou X dont le salaire est inférieur à trois SMIC. Son montant est dégressif sur quatre ans : 10 000 euros la première année, 8 000 euros la deuxième, 6 000 euros la troisième et 4 000 euros la dernière. Cette aide vise à favoriser l'emploi en contrats à durée indéterminée pour lutter contre la précarité des salariés du spectacle. Si le salarié est embauché à temps partiel, l'aide est proratisée en fonction de son volume de travail. Si le contrat est rompu, l'aide est versée au prorata de la période travaillée.

Décret n° 2016-1766 du 16 décembre 2016 instituant une prime aux contrats de longue durée dans le secteur du spectacle

La prime aux contrats de longue durée dans le secteur du spectacle est une aide à l'embauche de salariés, artistes ou techniciens, en CDD de longue durée, dont le salaire est inférieur à trois SMIC, dans les entreprises du spectacle de moins de 100 équivalents temps plein annuels. L'aide, renouvelable, est versée à raison de : 500 euros pour tout contrat de deux à trois mois, 800 euros pour tout contrat de trois à six mois, 1 800 euros pour tout contrat de six mois à un an et 4 000 euros pour tout contrat d'un an et plus. Ce dispositif encourage l'emploi dans la durée plutôt qu'un fractionnement des contrats.

Décret n° 2017-57 du 19 janvier 2017 instituant une aide à l'embauche des jeunes artistes diplômés

D'un montant de 1 000 euros par mois, elle est versée pendant quatre mois pour toute embauche d'un artiste en CDI ou CDD d'au moins quatre mois dans les trois ans qui suivent l'obtention de son diplôme artistique. L'aide est renouvelable tous les douze mois suivant la date de début d'exécution du contrat, dans la limite de ces trois années. L'aide doit permettre à de jeunes artistes titulaires d'un diplôme formant aux métiers d'artistes du spectacle, dont la liste est fixée par arrêté, de trouver et de confirmer une première expérience professionnelle. Cette aide s'inscrit dans la priorité donnée à l'emploi des jeunes.

Source : ministère de la culture et de la communication

En conséquence, les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2018 au titre du *Fonpeps* s'élèvent à 25 millions d'euros. Les rapporteurs spéciaux seront donc **attentifs à ce que l'ensemble du dispositif réglementaire entre en vigueur dès que possible et qu'une meilleure connaissance de ces incitations à l'emploi pérenne dans le domaine du spectacle soit promue auprès des acteurs concernés.**

**ANNEXE :
 ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS D'OBJECTIFS ET
 DE PERFORMANCE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION**

Programme de rattachement / Nom de l'organisme	Statut juridique	État d'avancement du COP
Programme 131 - Création		
CNV - Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	EPIC	absence de COP
CND - Centre national de la danse	EPIC	en cours d'exécution
CNAP - Centre national des arts plastiques	EPA	en cours d'exécution
Cité de la musique - Philharmonie de Paris	EPIC	en cours d'exécution
Comédie-Française	EPIC	en préparation
Ensemble Intercontemporain	Association	en préparation
Établissement public Cité de la céramique - Sèvres et Limoges	EPA	en préparation
EPPGHV - Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	EPIC	en cours d'exécution
Opéra Comique	EPIC	en préparation
ONP - Opéra national de Paris	EPIC	en cours d'exécution
Orchestre de Paris	Association	absence de COP
Théâtre national de Chaillot	EPIC	absence de COP
Théâtre national de la Colline	EPIC	en cours d'exécution
Théâtre national de l'Odéon	EPIC	en cours d'exécution
Théâtre national de Strasbourg	EPIC	en cours d'exécution
Programme 224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture		
AFR - Académie de France à Rome	EPA	en cours d'exécution
CNAC - Centre national des arts du cirque	Association	en cours d'exécution
CNSAD - Conservatoire national supérieur d'art dramatique	EPA	en cours d'exécution
CNSMDL - Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon	EPA	en préparation
CNSMDP - Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris	EPA	en cours d'exécution
7 Écoles d'art en région	EPA	7 COP en cours d'exécution
ENSCI - École nationale supérieure de création industrielle	EPIC	en cours d'exécution

ENSAD - École nationale supérieure des arts décoratifs	EPA	en préparation
ENSBA - École nationale supérieure des beaux-arts	EPA	en cours d'exécution
École du Louvre	EPA	en cours d'exécution
20 ENSA - Écoles Nationales Supérieures d'Architecture	EPA	1 COP en cours d'exécution / 8 COP en préparation
INP - Institut national du Patrimoine	EPA	en cours d'exécution
OPPIC - Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture	EPA	en cours d'exécution
ENSMIS - École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	EPIC	en cours d'exécution
Programme 175 - Patrimoines		
CMN - Centre des monuments nationaux	EPA	en cours d'exécution
CNAC-GP - Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	EPA	en préparation
CAPA - Cité de l'architecture et du patrimoine	EPIC	en préparation
Établissement public du château de Fontainebleau	EPA	en cours d'exécution
Établissement public du domaine national de Chambord	EPIC	en préparation
Établissement public du musée du quai Branly	EPA	en cours d'exécution
EPV - Établissement public du Château, du musée et du domaine national de Versailles	EPA	en cours d'exécution
Inrap - Institut national de recherches archéologiques préventives	EPA	en cours d'exécution
Les Arts Décoratifs	Association	absence de COP
MuCEM - Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	EPA	en préparation
Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie	EPA	en cours d'exécution
Musée du Louvre	EPA	en cours d'exécution
Musée des arts asiatiques Guimet	EPA	en préparation
Musée Henner-Moreau	EPA	absence de COP
Musée national Picasso - Paris	EPA	en cours d'exécution
RMN-GP - Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées	EPIC	en cours d'exécution
EPPPD - Établissement public de la porte Dorée	EPA	absence de COP
Institut national d'histoire de l'art	EPA	absence de COP

