

N° 743

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,*

Par M. Jean-François HUSSON,  
Rapporteur général,  
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 8

Culture

*Rapporteurs spéciaux : MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020 .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Une exécution pour partie bouleversée par la crise sanitaire .....</i>	<i>7</i>
2. <i>L'exécution 2020 du budget des opérateurs rattachés à la mission .....</i>	<i>11</i>
3. <i>Les dépenses fiscales rattachées à la mission .....</i>	<i>12</i>
<b>II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Des crédits majorés pour faire face à la crise.....</i>	<i>13</i>
2. <i>L'impact de la crise ne saurait occulter des interrogations sur le Pass Culture ou les restes à payer.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Une surexécution cosmétique : les mouvements réglementaires en faveur de Notre-Dame de Paris .....</i>	<i>21</i>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### 1. La mission Culture est composée de trois programmes :

- le programme 131 « Création », dédié au soutien de la diversité et du renouvellement de l'offre artistique (899,6 millions d'euros en crédits de paiements exécutés en 2020);
- le programme 175 « Patrimoines » consacré au financement de la politique de préservation et d'enrichissement du patrimoine culturel français (1 108,6 millions d'euros en crédits de paiement exécutés en 2020) ;
- le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », appelé à financer les politiques transversales : éducation artistique et culturelle, enseignement supérieur Culture et action culturelle internationale (1 155 millions d'euros en crédits de paiement exécutés en 2020).

Les dépenses de la mission « Culture » ont atteint en 2020 3,16 milliards d'euros, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Le taux d'exécution des crédits de la mission s'établit, dans ces conditions, à 105,5 % pour les AE et 106,8 % pour les CP.

2. **L'écart constaté avec la prévision tient à l'exécution des programmes 131 « Création » et 175 « Patrimoines ».** De nouveaux crédits leur ont été dédiés en cours d'exercice afin, notamment, de répondre aux incidences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des institutions culturelles. Au-delà du redéploiement de crédits, le financement de ces mesures a pris la forme d'un recours aux réserves de précaution et à l'octroi de nouveaux crédits via les collectifs budgétaires. 148,4 millions d'euros ont ainsi pu être dégagés, dont 106,4 millions d'euros de crédits ouverts dans le cadre des collectifs budgétaires. Ces fonds supplémentaires représentent 52,7 % de l'écart constaté entre les crédits prévus en loi de finances initiale et ceux effectivement consommés. 65 % des crédits supplémentaires dédiés à la crise concernent la création. Il n'existe pas pour l'heure d'évaluation de la bonne attribution des sommes ainsi dégagées.

3. **Le montant de l'ensemble des subventions versées aux 68 opérateurs de la mission « Culture » s'établit en 2020 à 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 168 millions d'euros par rapport à l'année 2019.** Ce montant représente 38,3 % des crédits consommés par la mission en 2020. Les rapporteurs spéciaux relèvent une surexécution des crédits de l'ordre de 24 % en AE et 25 % en CP. Les écarts constatés en 2020 entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution sont principalement imputables aux mesures adoptées en cours d'exercice afin d'aider les opérateurs à faire face aux mesures de confinement et de couvre-feu.

4. **L'évaluation de la dépense fiscale rattachée à la mission « Culture »- 919 millions d'euros en 2020 - n'est pas totalement fiable** : 7 dispositifs ne font pas l'objet de chiffrage (dont 5 au titre du programme 175 « Patrimoines »). Cette absence peut interroger sur l'efficacité desdits dispositifs.

5. **L'exercice 2020 est venu exacerber la tendance à la sous-exécution des crédits dédiés au Pass Culture**, enregistrée les années précédentes. La crise sanitaire a en effet limité l'offre et conduit au report de l'extension du dispositif. La dotation pour 2020 qui devait atteindre 49 millions d'euros a d'ailleurs été pour partie redéployée, à hauteur de 10 millions d'euros, pour financer le dispositif « L'été culturel et apprenant ». Sur les 39 millions d'euros restants, seuls 24,71 millions d'euros ont été effectivement consommés. Le caractère particulier de l'exercice 2020 rend néanmoins délicate toute évaluation. L'exercice 2021 devrait constituer un test plus probant avec la généralisation du dispositif. Celle-ci est accompagnée d'une réduction du montant accordé de 500 euros à 300 euros, somme plus proche des usages observés dans le cadre de l'expérimentation.

6. **L'exécution 2020 met en avant des trajectoires contradictoires selon les programmes s'agissant des restes à payer**. Leurs montants au titre du programme 175 « Patrimoines » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » sont en effet en baisse (respectivement -20 millions d'euros et -2,4 millions d'euros). Ces diminutions sont néanmoins en large partie compensées par la progression du solde au sein du programme 131 « Création » (+ 20 millions d'euros, soit une majoration de 17 %). Le ralentissement des chantiers en raison des mesures de confinement ne semble, dans ces conditions, n'avoir fragilisé que les opérations menées au titre du programme 131, ce qui peut susciter une interrogation quant au réel impact de la crise. La question des restes à payer n'est pas anodine tant elle peut susciter une certaine interrogation quant à la fiabilité de la programmation des grands travaux présentée chaque année au Parlement.

7. **Le programme 175 « Patrimoines » a bénéficié en 2020 d'une ouverture de crédits supplémentaires de 238,78 millions d'euros en AE et 183,03 millions d'euros en CP**. Cette majoration des crédits du programme 175 relève pour une large partie du **rattachement des fonds de concours dédiés au financement de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris**. En effet, 106,75 millions d'euros en AE (soit 44,1 % des mouvements de gestion intervenus en 2020 sur le programme 175) et 100,89 millions d'euros en CP (soit 55,12 % des mouvements de gestion intervenus en 2020 sur le programme 175) sont venus abonder le programme à cette fin. Il convient de rappeler à ce stade que l'utilisation du programme 175 « Patrimoines » pour la réhabilitation de la cathédrale n'est que cosmétique. L'intégralité des travaux doit en effet être financée par la souscription nationale instituée en 2019. Les dons financent également l'établissement public créé afin de superviser les travaux. Il est regrettable qu'aucune précision ne soit apportée dans le rapport annuel de performances sur le coût de cette structure. Les rapporteurs spéciaux rappellent que les recettes de TVA engendrées par le chantier de restauration auraient pu largement financer la charge administrative de l'établissement.

## I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020

La mission « Culture » du budget général regroupe les crédits dédiés à l'action du ministère de la culture en faveur du patrimoine, de la création artistique, de la démocratisation et de la transmission des savoirs. Deux autres missions - « Médias, livre et industries culturelles » et « Recherche et enseignement supérieur » - participent au financement du soutien aux industries culturelles et de la promotion de la recherche culturelle et de la recherche scientifique. La mission « Culture » était composée, jusqu'en 2021, de trois programmes :

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

- le programme 175 « Patrimoines » consacré au financement de la politique de préservation et d'enrichissement du patrimoine culturel français ;

- le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », appelé à financer les politiques transversales : éducation artistique et culturelle, enseignement supérieur Culture et action culturelle internationale. Depuis le début de l'exercice 2021, rebaptisé « Soutien aux politiques du ministère de la culture », ce programme concentre désormais le financement de l'action culturelle internationale et des fonctions supports du ministère. Les crédits dédiés aux politiques transversales du ministère et à la politique pour la langue française et le plurilinguisme ont été dans le même temps rassemblés au sein du nouveau programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

### 1. Une exécution pour partie bouleversée par la crise sanitaire

Les dépenses de la mission « Culture » ont atteint en 2020 **3,16 milliards d'euros, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**. Le taux d'exécution des crédits de la mission s'établit, dans ces conditions, à 105,5 % pour les AE et 106,8 % pour les CP.

## Exécution des crédits de la mission « Culture » par programme en 2020

(en millions d'euros et en %)

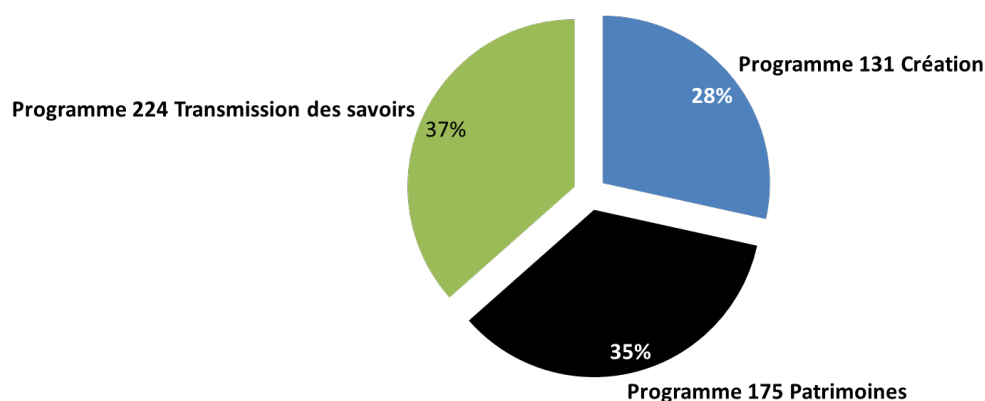
Programme		Crédits exécutés en 2019	Crédits votés LFI 2020	Crédits ouverts 2020	Crédits exécutés 2020	Évolution exécution 2020 / 2019	Écart exécution 2020 / LFI 2020
P. 131 Création	AE	790,7	853,0	931,6	919,6	+ 16,3 %	+ 7,8 %
	CP	779,5	825,4	902,6	899,6	+15,4 %	+ 9,0%
P. 175 Patrimoines	AE	1 063,1	971,9	1 301,8	1 088,5	+ 2,4 %	+ 12,0 %
	CP	946,8	971,9	1 128,8	1 108,6	+ 17,1 %	+ 14,1 %
P. 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	AE	1 234,9	1 169,8	1 170,8	1 152,8	- 6,7 %	-1,5 %
	CP	1 189,1	1 163,8	1 174,4	1 155,0	-2,9 %	-0,8 %
TOTAL	AE	3 088,7	2 999,4	3 324,2	3 160,9	+ 2,3 %	+ 5,55 %
	CP	2 915,4	2 961,2	3 245,5	3 163,1	+ 8,5 %	+ 6,82 %

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

L'écart constaté avec la prévision tient à l'exécution des programmes 131 « Création » et 175 « Patrimoines ». De nouveaux crédits leur ont été dédiés en cours d'exercice afin, notamment, de répondre aux incidences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des institutions culturelles.

Cette surconsommation de crédits affecte plus nettement encore le programme 175 « Patrimoines ». 37 % des CP consommés au sein de la mission le sont au titre de ce programme, alors que la loi de finances initiale prévoyait que celui-ci ne concentre que 33 % des CP.

### Répartition par programme des crédits de paiement consommés en 2020



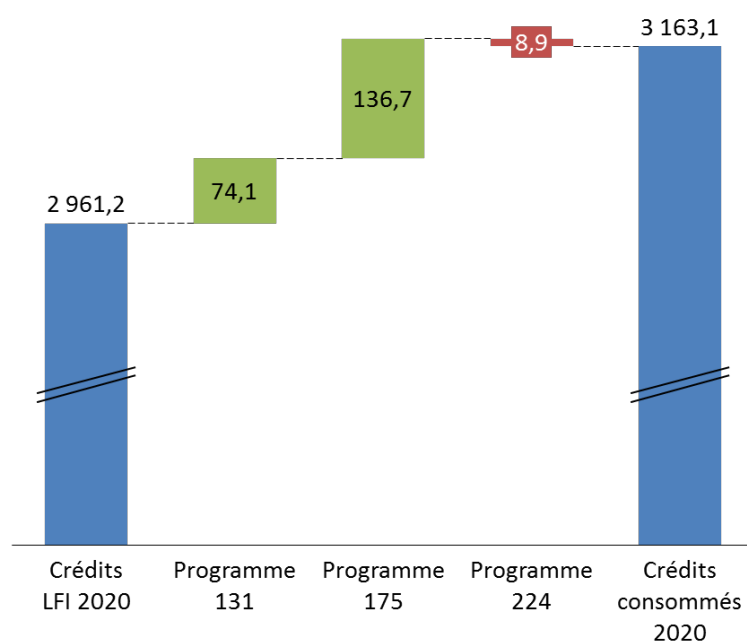
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires



L'écart constaté avec la prévision s'élève ainsi pour le programme 175 « Patrimoines » à 136,7 millions d'euros en CP par rapport à la prévision retenue en loi de finances, soit une surexécution de l'ordre de 14 %.

### Synthèse des mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2020

(en millions d'euros, en crédits de paiement)



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

**La différence relevée pour le programme 175 « Patrimoines » ne relève pas cependant uniquement de la gestion de la crise sanitaire.** Elle met en effet en relief l'utilisation du programme comme courroie de transmission pour le financement des travaux de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, quand bien même ces crédits sont issus de la souscription nationale (cf *infra*).

## Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2020

(en millions d'euros)

Prog.		LFI 2020	Décrets de transfert	Décrets de virement	Décret annulation / dépenses accidentelles	Arrêtés de report	Arrêtés de rattachement /répartition	Loi de finances rectificative	Total ouvertures et annulations	Crédits ouverts	Exécution 2020	Écart consommé/ crédits alloués en LFI
P131 « Création »	AE	853,0		0,3	21	7,7	1,4	48	78,4	931,6	919,6	66,6
	CP	825,4		0,3	21	6,3	1,4	48	77,0	902,6	899,6	74,1
P175 « Patrimoines »	AE	971,9	30,1	0,8	-0,07	119,8	60,6	27,4	238,8	1 210,7	1 088,5	116,6
	CP	971,9	30,1	0,8		61,5	85,0	27,4	183,0	1 128,8	1 108,6	136,7
P224 "Transmission"	AE	1 169,8	- 0,04	-1,97		12,3	0,9	-10,3	1	1 177,1	1 152,8	-17,0
	CP	1 163,8	-0,3	-1,97		17,3	5,6	-10	10,6	1 180,7	1 155,0	-8,9
Total mission	AE	2 999,4	30,1	-0,8	20,9	139,9	63,0	65,1	318,2	3 324,2	3 160,9	166,2
	CP	2 961,2	29,8	-0,8	21,0	85,0	70,2	65,4	270,6	3 245,5	3 163,1	201,9

Note de lecture : les chiffres présentés n'intègrent pas les ajustements techniques prévus par le présent projet de loi de règlement.

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

La consommation des crédits de paiement de la mission « Culture » n'a pas, dans ces conditions, respecté la **trajectoire définie en loi de programmation pluriannuelle**<sup>1</sup>. Celle-ci prévoyait un montant de 2,74 milliards d'euros pour l'année 2020, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » (256,8 millions d'euros en 2020). L'exécution a été supérieure à ce montant de 140 millions d'euros.

### Exécution des crédits de la mission « Culture », hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » par rapport à la programmation pluriannuelle

(en milliards d'euros,  
en crédits de paiement)

LPFP	Exécution
2,78	2,91

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

<sup>1</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Les **dépenses de personnel** de la mission sont toutes rassemblées au sein du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Le montant exécuté en 2020 s'élève à 650,1 millions d'euros, soit une diminution de 8,1 % par rapport à l'exercice précédent. Cette baisse relative rompt avec la progression continue enregistrée entre 2014 et 2018 (+ 8,3 %) et la relative stabilité constatée en 2019 (-0,23 %).

Il est logique, dans ces conditions, que le **plafond d'emplois ait été une nouvelle fois respecté**. Le plafond exécuté s'élève à 9 388,44 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 196,56 ETPT de moins que ce que prévoyait le plafond d'emplois ministériel (loi de finances initiale et transferts en gestion en cours d'année).

Le report de recrutements en raison de la crise sanitaire justifie en large partie la baisse constatée.

Au-delà de l'impact de la pandémie, les rapporteurs spéciaux rappellent le **défaut d'attractivité des emplois du ministère de la culture**, compte-tenu du décalage indemnitaire observé avec les autres ministères. Les écarts de rémunérations observés entre les agents du ministère de la culture et ceux des autres administrations centrales peuvent atteindre 125 % selon les ministères. La mise en place en 2018 **d'un plan de rattrapage, destiné à compenser d'ici 2022**, doit permettre, à cette date, d'atténuer ces différences. **6,9 millions d'euros ont ainsi été dédiés à ce plan en 2020**.

## **2. L'exécution 2020 du budget des opérateurs rattachés à la mission**

### **68 opérateurs sont directement rattachés à la mission « Culture » :**

- 13 au titre du programme 131 « Création » ;
- 16 au titre du programme 175 « Patrimoines » ;
- 39 au titre du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

**La mission « Culture » abonde également des opérateurs rattachés à d'autres missions** (Centre national de la recherche scientifique, Universités, Centre national du cinéma et de l'image animée...).

Le montant de l'ensemble des subventions versées aux opérateurs s'établit en 2020 à **1,2 milliard d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 168 millions d'euros par rapport à l'année 2019. Ce montant représente 38,3 % des crédits consommés par la mission en 2020.

**Les rapporteurs spéciaux relèvent une surexécution des crédits de l'ordre de 24 % en AE et 25 % en CP**. Les écarts constatés en 2020 entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution sont principalement imputables aux mesures adoptées en cours d'exercice afin d'aider les opérateurs à faire face aux mesures de confinement et de couvre-feu.

**Montant des subventions versées aux opérateurs rattachés à la mission « Culture »  
en 2019 et en 2020**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2019		Prévision LFI 2019		Exécution 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Création	306,1	301,2	281,3	281,3	325,4	325,5
Patrimoines	613,7	533,0	514,5	533,8	642,5	674,8
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	201,5	209,0	154,7	154,7	211,1	210,8
<b>Total</b>	<b>1 121,2</b>	<b>1 043,2</b>	<b>950,4</b>	<b>969,7</b>	<b>1 179,1</b>	<b>1 211,1</b>

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

### 3. Les dépenses fiscales rattachées à la mission

Le soutien budgétaire aux politiques culturelles de la mission « Culture » est complété par un ensemble de dépenses fiscales qui sont rattachées à deux programmes de la mission : « Création » et « Patrimoines ». Ce dernier concentre 15 des **25 dispositifs fiscaux rattachés à la mission**.

La **réduction d'impôt au titre des dons**, qu'il s'agisse du mécénat d'entreprises (article 238 *bis* du code général des impôts) ou des dons des particuliers (article 200 du code général des impôts), qui contribue largement à soutenir le secteur culturel, ne fait pas partie de ceux-ci. Cette dépense est en effet rattachée à la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**4 dispositifs de TVA ont été rattachés en 2020 à la mission, majorant substantiellement la dépense fiscale.**

Le montant exécuté de ces dépenses fiscales s'élève, dans ces conditions, en 2020 à **919 millions d'euros**. 730 millions d'euros correspondent aux réductions des taux de TVA sur les entrées au sein de lieux culturels. Ce montant est **en diminution** par rapport à l'année 2019, la dépense fiscale atteignant alors à périmètre constant 1 126 millions d'euros. Il est également inférieur **aux prévisions initiales de la loi de finances pour 2020**, qui estimait le montant total à 1 085 millions d'euros. Une large partie de cet écart est imputable à une moindre dépense au titre de la TVA. Les mesures de confinement et de couvre-feu adoptées en 2020 pour faire face à la crise sanitaire ont, en effet, fragilisé les entrées dans les lieux concernés.

L'évaluation de la dépense fiscale n'est pas totalement fiable : 7 dispositifs ne font pas l'objet de chiffrage (dont 5 au titre du programme 175 « Patrimoines »). Cette absence peut interroger sur l'efficacité desdits dispositifs.

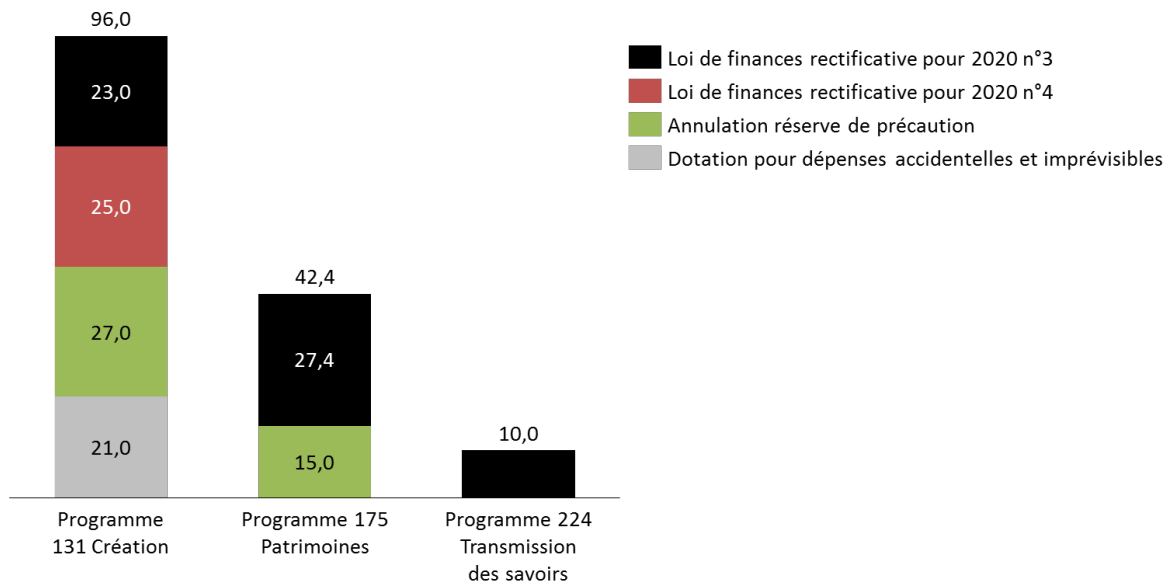
## II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### 1. Des crédits majorés pour faire face à la crise

Au-delà du redéploiement de crédits, le financement des mesures de réponses à la crise sanitaire a pris la forme d'un recours aux réserves de précaution et à l'octroi de nouveaux crédits via les collectifs budgétaires. **148,4 millions d'euros ont ainsi pu être dégagés, dont 106,4 millions d'euros de crédits ouverts dans le cadre des collectifs budgétaires. Ces fonds supplémentaires représentent 52,7 % de l'écart constaté entre les crédits prévus en loi de finances initiale et ceux effectivement consommés.**

#### Mesures d'urgence pour faire face à la crise sanitaire

(en millions d'euros)

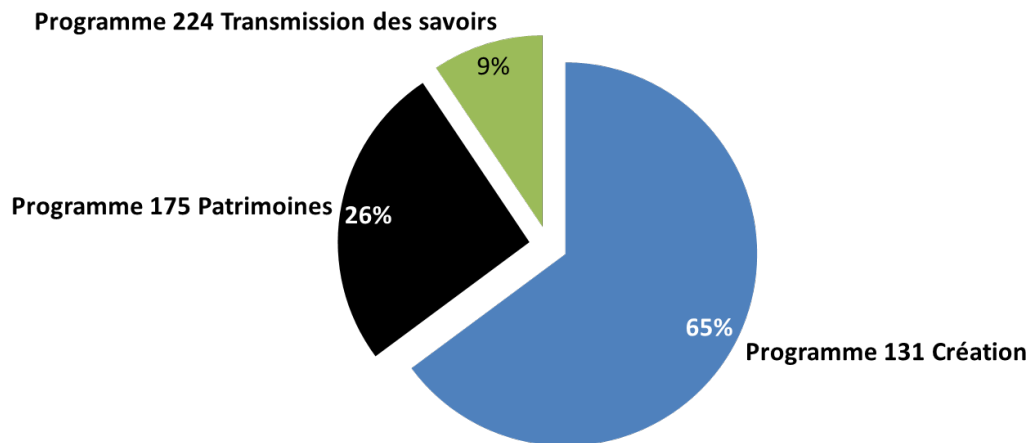


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 131 concentre l'essentiel des mesures d'urgence. **65 % des crédits supplémentaires dédiés à la crise concernent en effet la création.**

**Il n'existe pas pour l'heure d'évaluation de la bonne attribution des sommes ainsi dégagées.** La direction du budget et le ministère de la culture devraient mettre en place, dans les prochaines semaines, un mécanisme destiné à évaluer les situations éventuelles de surcompensation.

**Répartition par programme des crédits supplémentaires ouverts en 2020 dédiés à la réponse à la crise sanitaire**



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

**Les mesures adoptées en 2020 ne constituent en tout état de cause qu'une première étape, appelée à être complétée en 2021 en 2022 par les mesures inscrites au titre du Plan de relance.**

La loi de finances pour 2021 prévoit en effet que l'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » soit dotée en 2021 de 1 600 millions d'euros en AE et 1 094 millions d'euros en CP. Ces sommes seront partagées entre les missions Culture et Médias, livre et industries culturelles. **Un complément de 943 millions d'euros en AE et 572,6 millions d'euros en CP est ainsi prévu en 2021 pour les programmes de la mission Culture.**

**Crédits prévus en 2021 par le Plan de relance au titre de la mission Culture**

(en millions d'euros)

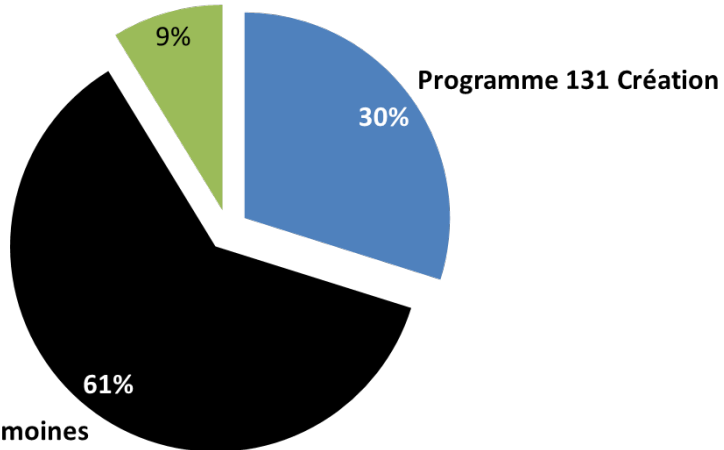
	AE	CP
<b>Programme 131</b>	<b>252</b>	<b>170,9</b>
<b>Création</b>		
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (musique)</i>	30	23
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (théâtre, arts de la rue, danse, cirque)</i>	30	20
<i>Soutien au théâtre privé</i>	10	10
<i>Programme de commande publique dans les domaines de la littérature, des arts visuels et du spectacle vivant</i>	30	20
<i>Soutien aux artistes fragilisés par la crise et non pris en charge par les dispositifs transversaux</i>	13	13
<i>Soutien aux opérateurs de l'État</i>	119	74,9
<i>Fonds de transition écologique pour les institutions de la création en région sur deux ans</i>	20	10
<b>Programme 175</b>	<b>621</b>	<b>351,7</b>
<b>Patrimoines</b>		
<i>Soutien aux opérateurs patrimoniaux</i>	341	238,7
<i>Plan cathédrales</i>	80	30
<i>Soutien aux autres équipements patrimoniaux</i>	20	10
<i>Soutien aux investissements privés réalisés par les propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État</i>	40	10
<i>Réinvestissement dans les monuments relevant du Centre des monuments nationaux</i>	40	20
<i>Accélération du chantier de restauration de Villers-Cotterêts</i>	100	43
<b>Programme 361</b>	<b>70</b>	<b>50</b>
<b>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</b>		
<i>Rénovation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel et modernisation de leur outil pédagogique</i>	70	50
<b>Total</b>	<b>943</b>	<b>572,6</b>

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

À la différence de la répartition observée pour les mesures d'urgence adoptées en 2020, le programme 175 concentrera en 2021 plus de 60 % des CP liés aux mesures de relance.

**Répartition par programme des crédits de paiement du plan de relance prévus en 2021 au titre de la mission Culture**

**Programme 361 Transmission des savoirs**



**Programme 175 Patrimoines**

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

*a) Le recours aux réserves de précaution*

La réserve de précaution du programme 175 a été dégelée afin de soutenir les opérateurs patrimoniaux à hauteur de 15 millions d'euros<sup>1</sup>. La réserve de précaution du programme 131 a, dans le même temps, été intégralement dégelée. 27 millions d'euros (AE = CP) ont pu ainsi être fléchés vers le soutien aux labels et réseaux du spectacle vivant, non concernés par le Fonds d'Urgence pour le Spectacle vivant privé (FUSV). Les établissements publics de coopération culturelle ont ainsi bénéficié d'une compensation de l'activité partielle. Le dégel a également permis de renforcer la dotation du fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) de 5 millions d'euros, afin d'accompagner les professionnels non concernés par l'année blanche. Un fonds d'urgence spécifique de solidarité pour les artistes et les techniciens du spectacle (FUSSAT) a pu ainsi être mis en place.

<sup>1</sup> Le solde de la réserve (14,8 millions d'euros en AE et 14,7 millions d'euros en CP en CP) a été versé au Centre des monuments nationaux au titre des opérations de restauration concernant les monuments retenus dans le cadre de la mission confiée à Stéphane Bern « Patrimoine en péril » et visés par le Loto du patrimoine.



**Reste une interrogation sur l'absence d'utilisation de la quasi-totalité de la réserve de précaution du programme 224**, alors même que des crédits ont été ouverts en collectif budgétaire au titre de ce programme. La quatrième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit, en effet, une annulation de la réserve en fin de gestion<sup>1</sup>. Le montant de cette suppression atteint 20,3 millions d'euros en AE et 20,0 millions d'euros en CP, dont 6,7 millions d'euros (AE = CP) de crédits de titre 2 (dépenses de personnels).

*b) L'apport des lois de finances rectificatives*

Au sein des lois de finances rectificatives adoptées en 2020, la réponse à la crise sanitaire a en large partie pris la forme d'une **aide aux opérateurs des programmes 131 « Création » et 175 « Patrimoines »**.

La crise sanitaire et les mesures de confinement et de couvre-feu concomitantes ont remis en question le modèle économique des opérateurs patrimoniaux, dont la fréquentation a enregistré une chute de plus de 70 % par rapport à 2019. 13,6 millions de visites ont été effectuées en 2020 contre 45,6 millions de visites en 2019. Le montant des pertes cumulées des établissements s'établit dans ces conditions à 270 millions d'euros au terme de l'exercice 2020. Les taux de ressources propres de certains établissements sont ainsi en net retrait par rapport à 2019, à l'image des musées d'Orsay et de l'Orangerie (- 58 %), de l'établissement public du château de Versailles (- 54 %), du musée Picasso (- 52 %), ou du musée du Louvre (- 42 %).

**La troisième loi de finances rectificative pour 2020 (LFR3)<sup>2</sup> a prévu, dans ces conditions, le versement de 27,4 millions d'euros (AE = CP) à certains opérateurs patrimoniaux confrontés à des difficultés de trésorerie** : le musée d'Orsay, le centre Georges Pompidou, le château de Chambord et l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

Le même collectif budgétaire a permis d'octroyer un **financement complémentaire aux opérateurs du programme 131 à hauteur de 13 millions d'euros (AE = CP)**. Cette aide s'est principalement concentrée sur trois opérateurs : Philharmonie de Paris, Opéra-comique et Palais de Tokyo, avec pour objectif d'éviter une cessation de paiements. Les caisses de retraites de la Comédie Française et de l'Opéra national de Paris ont également été abondées à cette occasion.

**La LFR3 a prévu, en outre, de doter de 10 millions d'euros (AE = CP) un plan de soutien aux festivals**, 8,29 millions d'euros étant reversés aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et 1,71 million d'euros réservé à l'administration centrale aux fins de soutien aux festivals d'envergure nationale et internationale.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020

**La quatrième loi de finances rectificative pour 2020<sup>1</sup> a prévu, par ailleurs, une ouverture de crédits à hauteur de 25 millions d'euros (AE=CP) aux fins de financement de mesures d'urgence en faveur du spectacle vivant :**

- 10 millions d'euros ont été versés à l'Association pour le théâtre privé (ASTP) pour aider ses membres à faire face aux pertes de billetterie ;
- 10 millions d'euros ont été accordés au théâtre subventionné ;
- 5 millions d'euros ont été accordés aux artistes et techniciens.

**Le programme 131 a également été bénéficiaire, via des décrets d'avance<sup>2</sup>, de deux dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles - DDAI (programme 552) poursuivant une partie des objectifs des mesures adoptées en LFR4. 21 millions d'euros ont ainsi permis de soutenir les artistes-auteurs (5 millions d'euros) et de verser une subvention à l'ASTP destinée à compenser les pertes de billetterie des théâtres privés (16 millions d'euros).**

**10 millions de crédits (AE = CP) ont enfin été ouverts en LFR3 au sein du programme 224 afin de financer l'opération « L'été culturel et apprenant ».**

## **2. L'impact de la crise ne saurait occulter des interrogations sur le Pass Culture ou les restes à payer**

*a) La sous-consommation des crédits Pass Culture a permis de financer une partie de la réponse à la crise*

Expérimenté depuis juin 2019 dans 14 départements<sup>3</sup>, le **Pass Culture consiste en une application gratuite, qui révèle et relaie les possibilités culturelles et artistiques accessibles à proximité.** Chaque jeune de 18 ans résidant dans ces territoires peut demander l'octroi d'une enveloppe de 500 euros à dépenser sur cette application, parmi un large choix de spectacles, visites, cours, livres, musique, services numériques... Ainsi, au 7 septembre 2020, 2 000 000 propositions étaient présentées par 4 000 offreurs. 42 000 offres sont en moyenne réservées chaque mois et un pic à 100 000 réservations atteint au mois de décembre 2020. La durée de consommation initialement fixée à 12 mois a été portée à 24 mois pour les jeunes de la phase d'expérimentation.

**L'ambition initiale du Gouvernement consistait en une généralisation du dispositif à l'horizon 2022 sur l'ensemble du territoire.** Un élargissement de la phase d'expérimentation était prévu le 20 avril 2020.

---

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Décret n° 2020-1258 du 14 octobre 2020 et décret no 2020-1699 du 23 décembre 2020.

<sup>3</sup> Ardennes, Bas Rhin, Côtes d'Armor, Doubs, Finistère, Guyane, Hérault, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Nièvre, Saône-et-Loire, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Vaucluse.

Il a été différé en raison de la crise sanitaire. La totalité des départements des régions Île-de-France et Grand Est et le département de La Réunion devaient initialement mettre en place le dispositif à cette date.

En 2019, seuls 11,91 millions d'euros en CP avaient été consommés, principalement en vue de financer des dépenses de fonctionnement alors que la loi de finances initiale prévoyait une dotation de 28,77 millions d'euros (AE=CP) pour le financement de ce dispositif. **L'exercice 2020 est venu exacerber cette tendance à la sous-exécution, la crise sanitaire ayant limité l'offre et conduit au report de l'extension du dispositif.**

**La dotation pour 2020 qui devait atteindre 49 millions d'euros, dont 10 millions d'euros au titre du report de crédits 2019, a d'ailleurs été pour partie redéployée, à hauteur de 10 millions d'euros, pour financer le dispositif « L'été culturel et apprenant ».** Sur les 39 millions d'euros restants, seuls 24,71 millions d'euros ont été effectivement consommés. Ce montant doit cependant être relativisé : la Cour des comptes relève ainsi dans sa note d'exécution budgétaire que les coûts d'exploitation de l'application restent élevés : 5,4 millions d'euros en fonctionnement et 7 millions d'euros en investissement. Il convient de rappeler, à ce titre, que le projet a d'abord été porté par le ministère de la culture lui-même, par l'intermédiaire d'une start-up d'État. Une société par actions simplifiées (SAS) chargée du développement du pass Culture a finalement pris le relais courant 2019, en vue notamment d'élargir son financement à des acteurs privés<sup>1</sup>. La SAS reste pour l'heure détenue à 70 % par l'État et à 30 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Le caractère particulier de l'exercice 2020 rend néanmoins délicate toute évaluation. **L'exercice 2021 devrait constituer un test plus probant avec la généralisation du dispositif.** Celle-ci est accompagnée d'une réduction du montant accordé de 500 euros à 300 euros, somme plus proche des usages observés dans le cadre de l'expérimentation.

*b) Une diminution impossible des restes à payer ?*

Les restes à payer de la mission « Culture » correspondent au solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement au 31 décembre. La commission des finances a déjà mis en lumière l'augmentation de ceux-ci depuis 2017, dans un contexte de reprise des grands chantiers culturels.

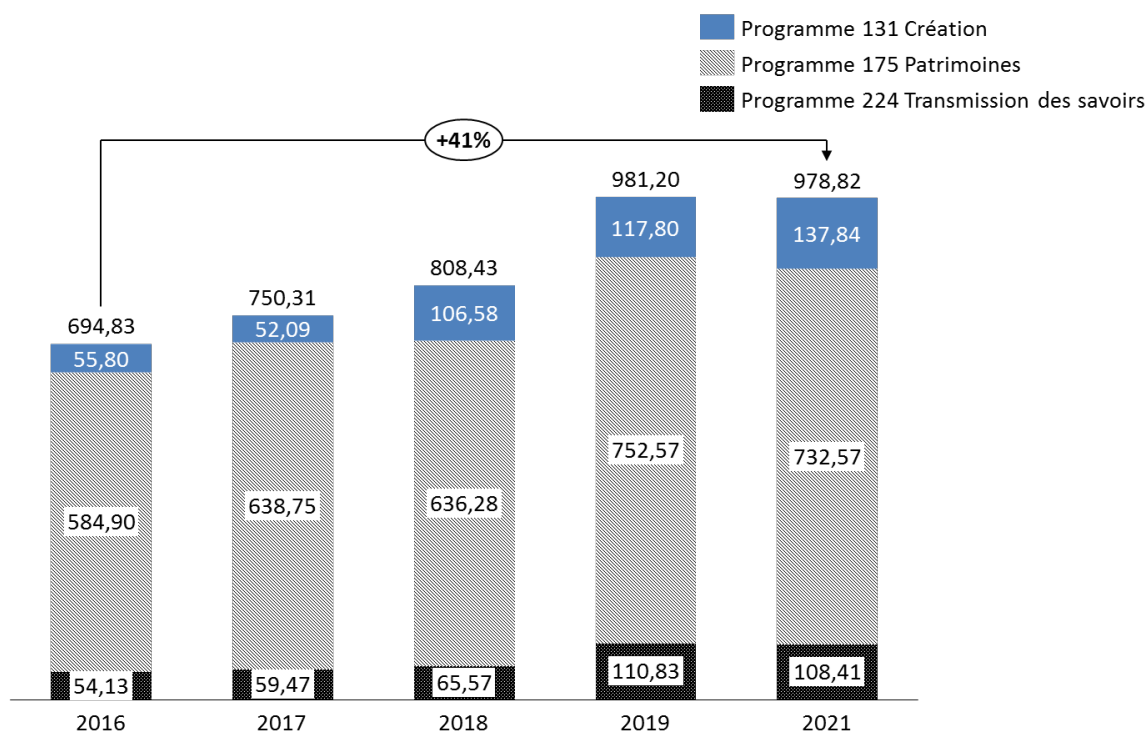
**L'exercice 2020 est marqué par une relative stabilité du montant du solde. Établi à 981,2 millions au 31 décembre 2019, il atteint 978,8 millions d'euros un an plus tard (-0,3 %).** Il n'en demeure pas moins que ce montant demeure très élevé, la progression du solde atteignant 41 % depuis 2016.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-755 du 22 juillet 2019.

### Évolution du montant des restes à payer de la mission « Culture », par programme, de 2016 à 2020

(en millions d'euros)



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

**L'exécution 2020 met cependant en avant des trajectoires contradictoires selon les programmes.** Le montant des restes à payer au titre du programme 175 « Patrimoines » est en effet en baisse (- 20 millions d'euros) comme celui du programme 224 « Transmission des savoirs » (- 2,4 millions d'euros). Ces diminutions sont néanmoins en large partie compensées par la progression du solde au sein du programme 131 (+ 20 millions d'euros, soit une majoration de 17 %).

Le ralentissement des chantiers en raison des mesures de confinement ne semble, dans ces conditions, n'avoir fragilisé que les opérations menées au titre du programme 131 « Création », ce qui peut susciter une interrogation quant au réel impact de la crise. Il convient de souligner à ce titre que le relogement du Centre national des arts plastiques à Pantin concentre 40 % des restes à payer du programme 131 (55,1 millions d'euros). Le coût de cette opération est estimé à 63,7 millions d'euros, la fin du chantier étant fixée à 2024.

La question des restes à payer n'est pas anodine tant elle peut susciter une certaine interrogation quant à la fiabilité de la programmation des grands travaux présentée chaque année au Parlement. Cette

interrogation est d'autant plus importante que la mission Plan de relance prévoit de mobiliser sur les exercices 2021 et 2022 113 millions d'euros pour l'investissement dans le patrimoine monumental.

### **3. Une surexécution cosmétique : les mouvements réglementaires en faveur de Notre-Dame de Paris**

**Le programme 175 « Patrimoines » a bénéficié en 2020 d'une ouverture de crédits supplémentaires de 238,78 millions d'euros en AE et 183,03 millions d'euros en CP.**

**Cette majoration des crédits du programme 175 relève pour une large partie du rattachement des fonds de concours dédiés au financement de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris. En effet, 106,75 millions d'euros en AE (soit 44,1 % des mouvements de gestion intervenus en 2020 sur le programme 175) et 100,89 millions d'euros en CP (soit 55,12 % des mouvements de gestion intervenus en 2020 sur le programme 175) sont venus abonder le programme à cette fin.**

Il convient de rappeler à ce stade que l'utilisation du programme 175 « Patrimoines » pour la réhabilitation de la cathédrale n'est que cosmétique. **L'intégralité des travaux doit en effet être financée par la souscription nationale instituée en 2019.**

#### **Répartition des mouvements de crédits en faveur de Notre-Dame de Paris en 2020**

*(en millions d'euros)*

	AE	CP
Reportes de crédits non consommés en 2019 (fonds de concours)	52,99	47,13
Fonds de concours 2020	60,59	53,76
<b>Total</b>	<b>106,75</b>	<b>100,89</b>

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

**184,4 millions d'euros de dons avaient été collectés au 31 décembre 2019, les promesses de dons atteignant au total 824 millions d'euros.**

**L'utilisation de ces sommes ne laisse pas d'interroger. Une partie d'entre elles a permis logiquement de concourir aux travaux de sécurisation-consolidation de la cathédrale estimés à 165 millions d'euros et censés se terminer à l'été 2021. 138 millions d'euros en AE et 105 millions d'euros en CP ont été consommés en 2019 et 2020 pour mise en œuvre de ces travaux.**

Les crédits consommés en 2020 ont ainsi permis de financer :

- la mise sur cintres des 28 arcs-boutants, du chœur et de la nef, achevée fin février 2020 ;
- les tests de nettoyage des sols et des murs des chapelles-témoins, réalisés à l'été 2020 ;
- le déblaiement et le nettoyage des voûtes, terminés à la mi-septembre 2020 ;
- la dépose de l'échafaudage sinistré en novembre 2020 ;
- la dépose du grand orgue le 9 décembre 2020.

**Dans ce cadre, 53,72 millions d'euros en AE et 72,94 millions d'euros en CP ont été versés en 2020 à l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris (EP-RNDP).** Institué par la loi du 29 juillet 2019<sup>1</sup> et créé par décret<sup>2</sup>, il est entré en fonctions le 2 décembre 2019. L'établissement public fait partie de la liste des opérateurs de l'État du programme 175, sans pour autant qu'il ne bénéficie d'un quelconque financement direct de l'État autre que le reversement du montant de la souscription nationale<sup>3</sup>.

La subvention versée couvre :

- la prise en charge des restes à payer relatifs au transfert des marchés effectués en 2019 par la direction régionale des affaires culturelles Île-de-France, soit 19,21 millions d'euros ;
- les travaux menés depuis la mise en place de l'établissement public ;
- les coûts de fonctionnement de cet établissement.

**Il est regrettable qu'aucune précision ne soit apportée dans le rapport annuel de performances sur le coût de l'établissement public.** La Cour des comptes avait relevé, dans un rapport public thématique publié en septembre dernier, un coût de fonctionnement de 5 millions d'euros par an, pour 39 ETPT (le montant total des rémunérations devant atteindre près de 4 millions d'euros)<sup>4</sup>. La Cour relève en outre que plus du quart des effectifs (11 employés, 7 étant affectés au pôle communication et 4 au pôle opération, en charge de la valorisation du parvis) n'ont qu'un lien ténu avec la

---

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

<sup>2</sup> Décret n° 2019-1250 du 28 novembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

<sup>3</sup> Ces dons, qui ouvrent droit à une réduction d'impôt, donnent lieu à une dépense fiscale de l'État.

<sup>4</sup> La conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris – Premier bilan, rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2020.

conservation et la restauration de la cathédrale. **Ce coût est, en tout état de cause, financé directement par les dons.**

Le ministre de la culture s'était pourtant engagé lors des travaux préparatoires sur le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale au Sénat sur une participation de l'État. Il avait, en effet, indiqué que « *l'État (devait) prendre sa part de financement dans la restauration de Notre-Dame de Paris* » et qu'« *il y (aurait) quoi qu'il en soit des subventions budgétaires du ministère de la culture à l'établissement public* »<sup>1</sup>. La loi elle-même prévoit, à l'article 2, que « *les fonds recueillis au titre de la souscription nationale sont exclusivement destinés au financement des travaux de restauration et de conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier dont l'État est propriétaire* ».

**Il apparaît aujourd'hui que seul le loyer de l'établissement, évalué à 213 000 euros annuels, est pris en charge par le ministère de la Culture depuis le mois d'octobre 2020.** Les locaux utilisés appartiennent aux services du Premier ministre et donnaient donc lieu au versement d'un loyer à France Domaine.

**Les rapporteurs spéciaux rappellent que les recettes de TVA engendrées par le chantier de restauration auraient pu largement financer la charge administrative de l'établissement.**

---

<sup>1</sup> Audition devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 16 mai 2019.