

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

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 2021,*

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, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude 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 (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021 : UNE SURCONSOMMATION DANS LA LIGNÉE DE L'EXERCICE 2020	9
1. <i>Une exécution une nouvelle fois bouleversée.....</i>	<i>9</i>
2. <i>L'exécution 2021 du budget des opérateurs rattachés à la mission : l'impact de la crise sanitaire</i>	<i>12</i>
3. <i>Une moindre dépense fiscale imputable à la crise sanitaire.....</i>	<i>14</i>
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE RÉPONSE À LA CRISE ET À LA RELANCE QUI PEINE À SE DÉPLOYER TOTALEMENT	16
1. <i>La poursuite de la crise sanitaire a conduit à dégager des moyens supplémentaires en faveur de la création et du patrimoine</i>	<i>16</i>
2. <i>Le déploiement anticipé du Pass Culture</i>	<i>21</i>
3. <i>Des restes à payer toujours conséquents</i>	<i>23</i>
4. <i>Un trompe l'œil : le rattachement de crédits en faveur de la restauration de Notre-Dame de Paris</i>	<i>25</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mission Culture est composée de quatre programmes :

- le programme 131 « Création », dédié au soutien de la diversité et du renouvellement de l'offre artistique (1 044,5 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2021) ;
- le programme 175 « Patrimoines » consacré au financement de la politique de préservation et d'enrichissement du patrimoine culturel français (1 393,5 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2021) ;
- le programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture », appelé à financer l'action culturelle internationale et des fonctions supports du ministère (743,3 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2021) ;
- le nouveau programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », créé en 2021 à partir du programme 224, qui rassemble les crédits dédiés aux politiques transversales du ministère et au soutien de la langue française et le plurilinguisme (652 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2021).

Les dépenses de la mission « Culture » ont atteint en 2021 3,87 milliards d'euros, en autorisations d'engagement (AE) et 3,94 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Le taux d'exécution des crédits de la mission s'établit, dans ces conditions, à 119,4 % en AE comme en CP. L'écart entre les crédits initialement prévus en loi de finances et ceux effectivement consommés atteint 628,9 millions d'euros en AE et 623,3 millions d'euros en CP.

2. L'écart constaté avec la prévision tient principalement à l'exécution du programme 175 « Patrimoines ». 60,3 % de l'écart constaté entre la loi de finances initiale et l'exécution tient, en effet, à ce programme, qui reste le principal bénéficiaire des mouvements de crédits observés au cours de l'exercice, avec une ouverture de crédits atteignant 418 millions d'euros en CP. La surconsommation constatée ne relève pas uniquement de la gestion de la crise sanitaire et du soutien aux opérateurs de l'État comme à l'ensemble du secteur. L'élargissement du Pass Culture accéléré fin 2021 ou l'utilisation du programme 175 « Patrimoines » 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, ont également conduit à une sur-exécution des crédits.

3. Le montant de l'ensemble des subventions versées aux opérateurs de la mission s'établit en 2021 à 1,77 milliard d'euros en CP, soit une augmentation de 557,5 millions d'euros par rapport à l'année 2020. Ce montant représente 56,5 % des crédits consommés par la mission en 2021, contre 38 % en 2020. Les rapporteurs spéciaux relèvent une sur-exécution en 2021 des crédits de l'ordre de 65 % en AE et 60 % en CP. Ces écarts sont principalement imputables aux mesures adoptées en cours d'exercice afin d'aider les opérateurs à faire face aux incidences de la poursuite de la crise sanitaire et accompagner la reprise de leur activité.

4. Le montant de la dépense fiscale rattachée à la mission « Culture » atteint 886 millions d'euros en 2021. Il ne reflète pas la totalité de l'effort fiscal de l'État en faveur de la culture puisqu'il n'intègre pas les dépenses liées au mécénat, attachées à la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Le montant constaté est plus faible que celui attendu en loi de finances initiale. L'écart est en large partie imputable à une moindre dépense au titre de la TVA applicable aux entrées au sein des lieux culturels, limitées par la poursuite de la crise sanitaire.

5. Les crédits de la mission « Culture » ont été majorés en cours d'exercice de 412 millions d'euros en AE et 405,6 millions d'euros en CP afin de répondre aux incidences de la crise sanitaire. Ces fonds supplémentaires représentent 65,1 % de l'écart constaté entre les crédits prévus en loi de finances initiale et ceux effectivement consommés. 60 % des crédits de paiement, soit 246 millions d'euros, dédiés aux mesures d'urgence sont affectés aux opérateurs des programmes 131, 175 et 361. Si ce soutien doit être salué, on s'étonnera de la forme utilisée : les crédits dégagés à l'occasion du dernier collectif budgétaire de l'année - 242 millions d'euros - n'ont pu être consommés intégralement d'ici à la fin de l'exercice. **Ces mesures d'urgence sont par ailleurs complétées par les crédits dédiés à des dispositifs en principe couverts par la mission « Culture » au sein de la mission « Plan de relance ».** La loi de finances pour 2021 prévoyait à cet effet 943 millions d'euros en AE et 572,6 millions d'euros en CP. **Le taux d'exécution des crédits dédiés à ces projets n'est pas totalement satisfaisant : 74,7 % en AE et 88,5 % en CP.** S'il convient de saluer la consommation de la totalité voire plus des crédits dédiés aux artistes fragilisés par la crise, au spectacle vivant ou aux propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État, la sous-exécution importante des crédits dédiés au Plan cathédrale (30,8 % des CP consommés en 2021), au projet de commande publique (46 % des CP consommés en 2021) ou au soutien aux équipements patrimoniaux (41 % des CP consommés en 2021) est inquiétante.

6. Alors que la loi de finances initiale pour 2021 prévoyait une dotation de 59 millions d'euros en faveur du Pass Culture, 93,55 millions d'euros (AE=CP) ont finalement été consommés. Cette sur-exécution rompt avec la sous-consommation des crédits constatée au cours des précédents exercices. Elle tient à la généralisation du dispositif en mai 2021, alors qu'il n'était jusque-là expérimenté qu'au sein de 14 départements. Cette extension était souhaitée par les rapporteurs spéciaux, qui relèvent que l'exercice 2022 devrait désormais permettre une évaluation du niveau qualitatif de l'application, tant du point de vue des jeunes que de celui des offreurs. Il s'agira notamment de vérifier que le Pass ne sert pas au financement d'achats liés au parcours scolaire et qu'il contribue à faire évoluer des pratiques culturelles, via une éditorialisation de l'offre et une ouverture à tous les publics, y compris non scolarisés.

7. L'exécution 2021 met une nouvelle fois en avant d'importants restes à payer, ce qui pose comme chaque année la question de la fiabilité de la programmation des grands travaux, telle que présentée chaque année au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. Le montant du solde dépasse le milliard d'euros (1,01 milliard d'euros, + 3,3 % par rapport à 2020). Ce solde a progressé de 46 % depuis 2016.

8. La 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, 59,7 millions d'euros en AE et 59,8 millions d'euros en CP 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 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, alors que le coût de la dépense fiscale liée à la majoration du taux de réduction d'impôt sur les dons aux particuliers est estimé à 18 millions d'euros.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2021 : UNE SURCONSOMMATION DANS LA LIGNÉE DE L'EXERCICE 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. Elle ne regroupe pas tous les crédits affectés au ministère de la Culture, la mission « Médias, livre et industries culturelles » participant, de son côté, au financement du soutien aux industries culturelles.

Depuis 2021, la mission « Culture » est composée de quatre programmes, contre trois auparavant :

- 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 « Soutien aux politiques du ministère de la culture », appelé à financer l'action culturelle internationale et des fonctions supports du ministère ;

- le nouveau programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », créé en 2021 à partir du programme 224, qui rassemble les crédits dédiés aux politiques transversales du ministère et au soutien de la langue française et du plurilinguisme.

1. Une exécution une nouvelle fois bouleversée

Les dépenses de la mission « Culture » se sont élevées en 2021 à **3,87 milliards d'euros, en autorisations d'engagement (AE) et à 3,84 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Le taux d'exécution des crédits de la mission s'établit à 119,4 % en AE comme en CP. Pour mémoire, l'exercice 2020, premier exercice budgétaire concerné par la crise sanitaire, avait été marqué par une sur-exécution des crédits de l'ordre de 24 % en AE et 25 % en CP.

Exécution des crédits de la mission « Culture » par programme en 2021

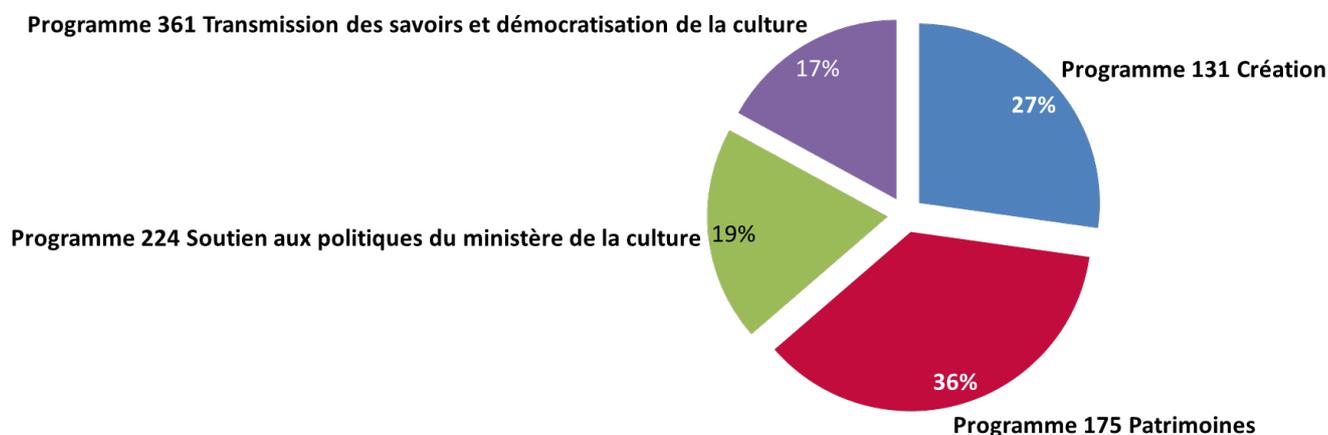
(en millions d'euros et en %)

Programme		Crédits exécutés en 2020	Crédits votés LFI 2021	Crédits ouverts 2021	Crédits exécutés 2021	Évolution exécution 2021 / 2020	Écart exécution 2021 / LFI 2021
P. 131 Création	AE	919,6	884,7	1 091,5	1 081,8	+17,6	+22,3 %
	CP	899,6	860,9	1 053,6	1 044,5	+16,1%	+21,3 %
P. 175 Patrimoines	AE	1 088,5	1 011,9	1 496,5	1 391,5	+ 27,8 %	+37,5 %
	CP	1 108,6	1 019,6	1 430,3	1 395,3	+25,9 %	+36,9%
P. 224 Soutien aux politiques du ministère de la culture	AE	695,0	755,6	747,7	746,2	+7,4 %	-1,2 %
	CP	722,0	751,9	745,5	743,3	+3,0 %	-1,1%
P. 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	AE	457,8	584,3	654,9	645,9	+41,1 %	+10,5 %
	CP	433,0	579,4	655,0	652,0	+50,6 %	+12,5 %
TOTAL	AE	3 160,9	3 236,5	3 990,6	3 865,5	+22,3 %	+19,4 %
	CP	3 163,1	3 211,7	3 884,4	3 835,0	+21,2 %	+19,4 %

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

Cette surconsommation de crédits est en large partie liée au programme 175 « Patrimoines ». 60,3 % de l'écart constaté entre la loi de finances initiale et l'exécution tient, en effet, à ce programme.

Répartition par programme des crédits de paiement consommés en 2021



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

Le programme 175 est d'ailleurs le principal bénéficiaire des mouvements de crédits observés au cours de l'exercice, avec une ouverture de crédits atteignant 489,3 millions d'euros en AE et 418 millions d'euros en CP.

La surconsommation constatée ne relève pas uniquement de la gestion de la crise sanitaire et du soutien aux opérateurs de l'État comme à l'ensemble du secteur. L'élargissement du Pass Culture accéléré fin 2021 ou l'utilisation du programme 175 « Patrimoines » 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, ont également conduit à une sur-exécution des crédits.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2021

(en millions d'euros)

Prog.		LFI 2021	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 2021	Écart consommé/ crédits alloués en LFI
P131 « Création »	AE	884,7	140,0	-0,004		10,9	1,2	54,9	207,0	1 091,5	1 081,8	197,1
	CP	860,9	140,0	-0,004		2,8	1,2	48,9	192,9	1 053,6	1 044,5	183,6
P175 « Patrimoines »	AE	1 011,9	164,8	1,5	-0,5	112 ,6	47,4	163,6	489,3	1 496,5	1 391,5	379,6
	CP	1 012,6	164,8	1,5	-0,06	46,4	41,8	163,6	418,0	1 430,3	1 395,3	375,7
P224 "Soutien"	AE	755,6	-1,3	-3,0	-2,0	1,3	2,5	-5,1	-7,5	747,7	746,2	-9,4
	CP	751,9	-1,4	-4,5		1,2	3,5	-4,9	-6,1	745,5	743,3	-8,6
P361 "Transmission"	AE	584,3	1,4	0,8	- 0,002	17,3	1,4	52,4	73,4	654,9	645,9	61,6
	CP	579,4	1,4	2,3	- 0,002	21,0	1,4	52,2	78,3	655,0	652,0	72,6
Total mission	AE	3 236,5	304,9	-0,7	- 0,5	142,1	52,5	265,8	764,2	3 990,6	3 865,5	628,9
	CP	3 211,7	304,7	-0,7	-0,06	71,4	48,0	259,8	683,2	3 884,4	3 835,0	623,3

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

Les **dépenses de personnel** de la mission sont rassemblées au sein du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture ». Le montant exécuté en 2021 s'élève à 659,8 millions d'euros, soit une progression de 1,4 % par rapport à l'exercice précédent. Cette légère augmentation, après deux exercices marqués par une baisse des crédits exécutés (-0,23 % en 2019 et -8,1 % en 2020) permet de renouer avec la progression continue enregistrée entre 2014 et 2018 (+ 8,3 %).

Le **plafond d'emplois a été une nouvelle fois respecté**. Le plafond exécuté s'élève à 9 369,71 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 202,29 ETPT de moins que ce que prévoyait le plafond d'emplois ministériel (loi de finances initiale et transferts en gestion en cours d'année).

La fermeture de certains établissements publics, de services à compétence nationale et des établissements accueillant du public en raison de la crise sanitaire justifie en large partie l'écart constaté avec le schéma d'emploi initialement retenu, avec une sous-consommation établie à 193 ETPT.

L'essentiel de la progression constatée des crédits exécutés entre 2020 et 2021 tient au plan de rattrapage indemnitaire, mis en place afin de réduire les écarts de rémunérations observés entre les agents du ministère de la culture et ceux des autres administrations centrales. Ces différences peuvent atteindre 125 % selon les ministères. Ce plan, qui s'étale sur la période 2018-2022, est soutenu par les rapporteurs spéciaux tant il permet de répondre au défaut d'attractivité des emplois du ministère de la culture. **8,1 millions d'euros ont ainsi été dédiés à ce plan en 2021.**

2. L'exécution 2021 du budget des opérateurs rattachés à la mission : l'impact de la crise sanitaire

La mission « Culture » regroupe plusieurs catégories d'opérateurs :

- les théâtres nationaux, certaines salles de spectacles, la Philharmonie de Paris et l'Opéra de Paris sont rattachés au programme 131 « Création » ;

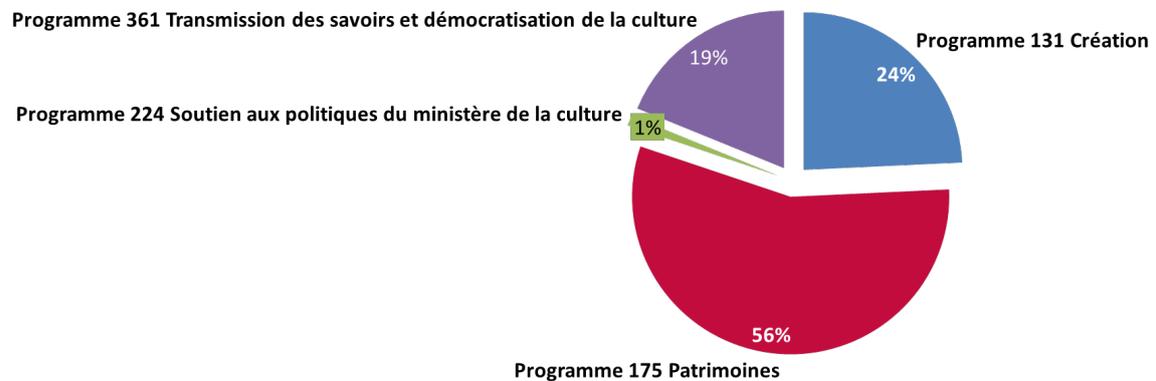
- la Réunion des musées nationaux - Grand Palais (RMN-GP), les grands musées nationaux, le Centre des monuments nationaux (CMN) et l'Institut national de recherches archéologiques et préventives (INRAP) sont rattachés au programme 175 « Patrimoines ». Plus de la moitié des crédits dédiés aux opérateurs de la mission sont liés à ce programme ;

- l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) est le seul opérateur du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » ;

- les établissements de l'enseignement supérieur culturel et Universcience sont, quant à eux, rattachés au programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Dotations aux opérateurs réparties par programme

(en pourcentage)



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

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 2021 à 1,77 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 557,5 millions d'euros par rapport à l'année 2020. Ce montant représente 56,5 % des crédits consommés par la mission en 2021, contre 38 % en 2020.

Les rapporteurs spéciaux relèvent une sur-exécution en 2021 des crédits de l'ordre de 65 % en AE et 60 % en CP. Les écarts constatés 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 incidences de la poursuite de la crise sanitaire et accompagner la reprise de leur activité (cf *infra*).

**Montant des subventions versées aux opérateurs rattachés à la mission « Culture »
en 2020 et en 2021**

(en millions d'euros)

	Exécution 2020		Prévision LFI 2021		Exécution 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Création	324,8	324,9	285,7	285,7	469,2	427,7
Patrimoines	637,8	670,1	525,7	549,4	961,1	986,1
Soutien aux politiques du ministère	18,5	18,3	12,2	12,2	17,7	17,7
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	192,6	192,5	252,4	252,4	331,7	331,8
Total	1 173,7	1 205,8	1 076,0	1099,7	1 779,7	1 763,3

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

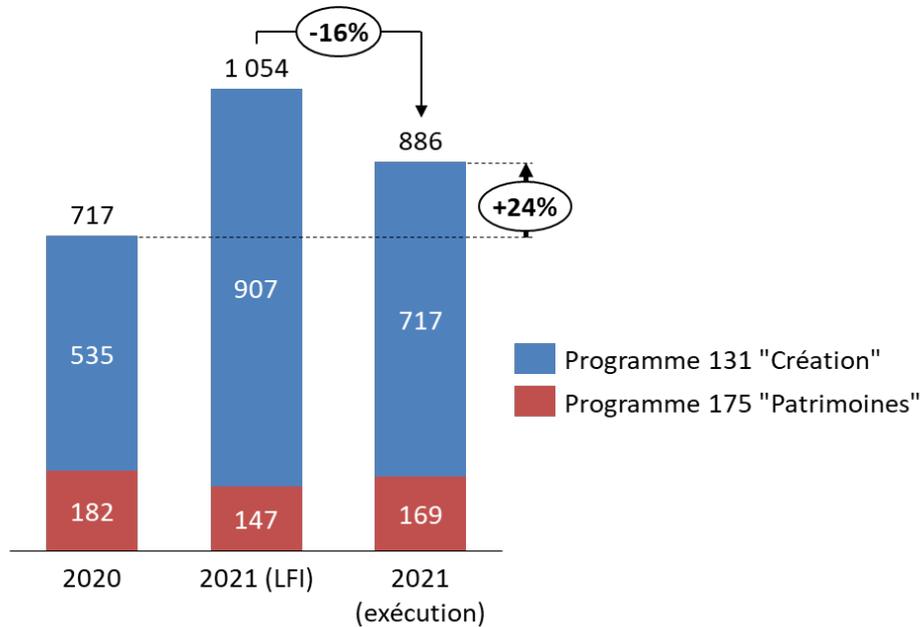
3. Une moindre dépense fiscale imputable à la crise sanitaire

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 13 des 23 dispositifs fiscaux rattachés à la mission. Le montant des dépenses fiscales s'est élevé à 886 millions d'euros en 2021.**

Ce montant ne représente pas la totalité de l'effort fiscal en faveur de la culture. 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, n'est, ainsi, pas considérée comme une dépense fiscale de la mission mais est rattachée à la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Évolution de la dépense fiscale rattachée à la mission « Culture » entre 2020 et 2021

(en millions d'euros)



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

S'il est en progression par rapport à 2020 - 717 millions d'euros - ce montant demeure inférieur à celui retenue en loi de finances initiale : 1 054 millions d'euros. L'écart est en large partie imputable à une moindre dépense au titre de la TVA applicable aux entrées au sein des lieux culturels. La moindre dépense est en effet estimée à 205 millions d'euros, le montant de la dépense fiscale afférente aux trois dispositifs concernés atteignant 650 millions d'euros en 2020.

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX : UNE RÉPONSE À LA CRISE ET À LA RELANCE QUI PEINE À SE DÉPLOYER TOTALEMENT

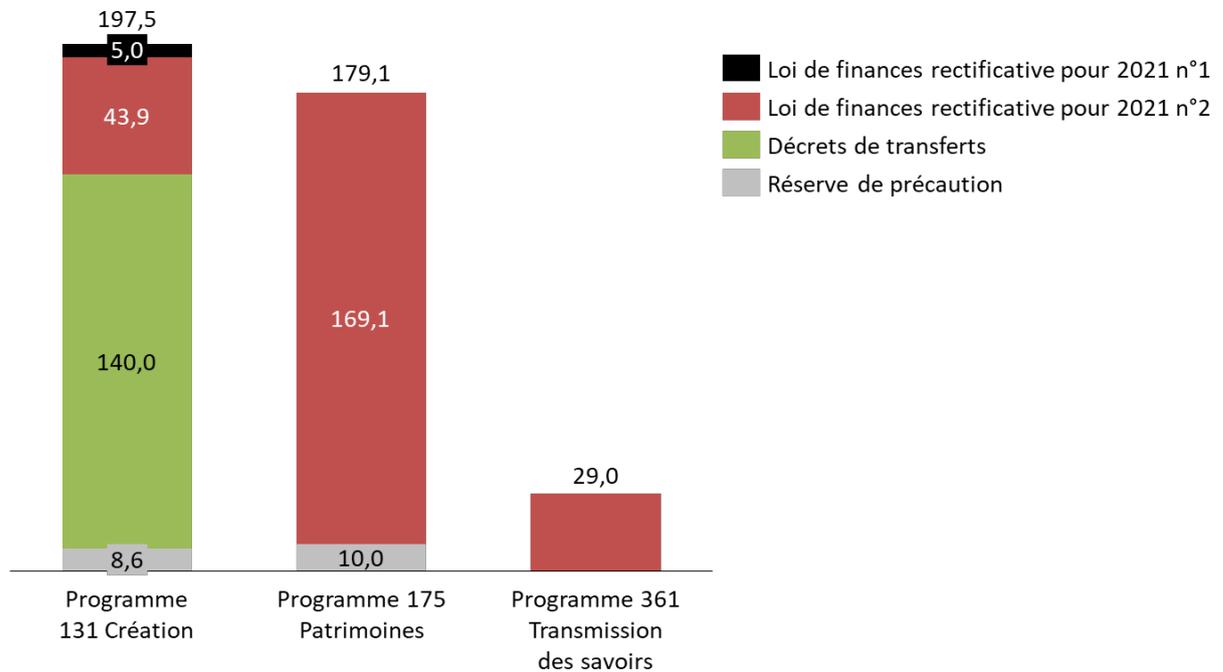
1. La poursuite de la crise sanitaire a conduit à dégager des moyens supplémentaires en faveur de la création et du patrimoine

Les crédits de la mission « Culture » ont été majorés en cours d'exercice de 412 millions d'euros en AE et 405,6 millions d'euros en CP afin de répondre aux incidences de la crise sanitaire. À titre de comparaison, 148,4 millions d'euros (AE=CP) avaient été dégagés en 2020 afin de répondre aux conséquences de la pandémie. La poursuite de celle-ci conduit à la fermeture des institutions patrimoniales et architecturales durant 4 mois et demi au cours de l'année 2021, la fréquentation chutant de 64 % par rapport à 2019, après une diminution de 70 % lors de l'exercice précédent. Le Centre national des monuments nationaux, le musée du Louvre, la Réunion des musées nationaux et le château de Versailles concentrent 80 % des pertes. La création artistique a également été fragilisée par la prolongation des mesures de restriction : fermeture de salles, annulations des tournées et des festivals, mise en place de jauges et introduction du pass sanitaire.

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 ou des décrets de transferts. **Ces fonds supplémentaires représentent 65,1 % 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

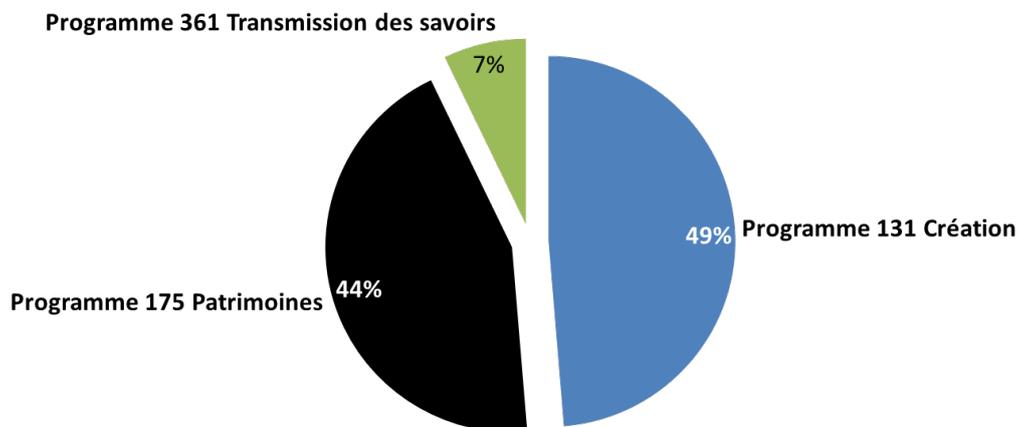
(en CP et en millions d'euros)



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

Contrairement à l'exercice 2020, où le programme 131 concentrait près des deux tiers des mesures d'urgence, la répartition est, en 2021, plus équilibrée entre les programmes 131 et 175.

Répartition par programme des crédits de paiement supplémentaires ouverts en 2021 dédiés à la réponse à la crise sanitaire



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

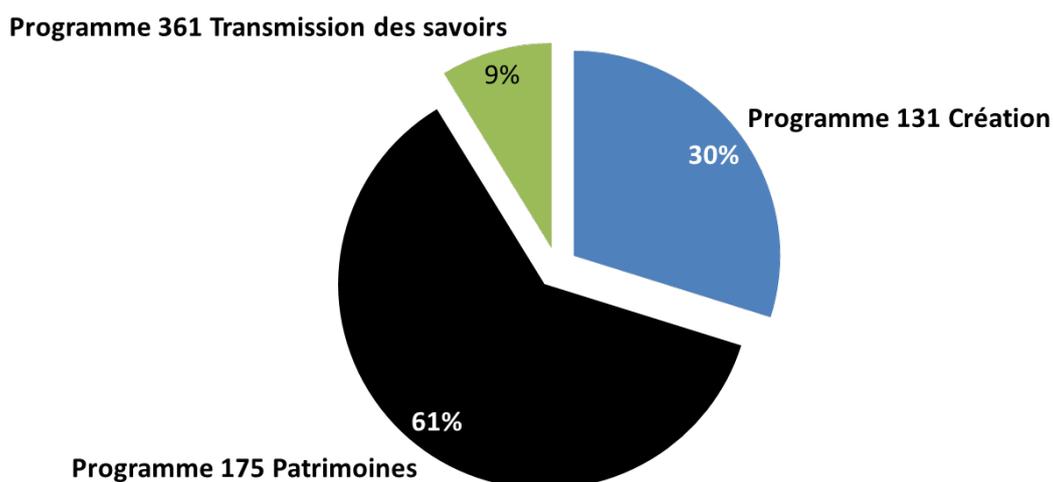
Par ailleurs, 60 % des crédits de paiement, soit 246 millions d'euros, dédiés aux mesures d'urgence sont affectés aux opérateurs des programmes 131, 175 et 361.

Si ce soutien doit être salué, on s'étonnera de la forme utilisée : les crédits dégagés à l'occasion du dernier collectif budgétaire de l'année - 248 millions d'euros en AE et 242 millions d'euros en CP - n'ont pu être consommés intégralement d'ici à la fin de l'exercice.

La gestion des réserves de précaution est également sujette à **caution**. L'annulation de 5,5 millions d'euros (AE=CP) sur celle visant le programme 175 prévue par la loi de finances rectificative adoptée en juillet 2021¹ peut interroger au regard du dégel ultérieur de 10 millions d'euros (AE=CP) en faveur de certains opérateurs confrontés à la crise, somme appelée à compléter les 169,1 millions d'euros (AE=CP) dégagés dans le collectif de fin de gestion.

Ces mesures d'urgence sont par ailleurs complétées par les crédits dédiés au sein de la mission « Plan de relance ». La loi de finances pour 2021 prévoyait en effet que l'action 05 « Culture » du programme 363 « Compétitivité » de la mission « Plan de relance » soit dotée en 2021 de 943 millions d'euros en AE et 572,6 millions d'euros en CP est ainsi prévu en 2021 appelés à financer des dispositifs en principe couverts par la mission Culture. Le programme 175 concentrait 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



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

¹ Loi de finances rectificative n° 2021-953 du 19 juillet 2021.

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

(en millions d'euros)

	AE	CP
Programme 131	252	170,9
Création		
<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
Programme 175	621	351,7
Patrimoines		
<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
Programme 361	70	50
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture		
<i>Rénovation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel et modernisation de leur outil pédagogique</i>	70	50
Total	943	572,6

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

Le taux d'exécution des crédits dédiés à ces projets n'est pas totalement satisfaisant : 74,7 % en AE et 88,5 % en CP. La bonne consommation des crédits dédiés aux opérateurs – près de 55 % des crédits de paiement prévus par la plan de relance – gonfle mécaniquement ce ratio. De fait, si les rapporteurs spéciaux saluent ainsi la consommation de la totalité voire plus des crédits dédiés aux artistes fragilisés par la crise, au spectacle vivant ou aux propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État, ils s'inquiètent de la sous-exécution importante des crédits dédiés au Plan cathédrale (30,8 % des CP consommés en 2021), aux projets de commande publique (46 % des CP consommés en 2021) ou au soutien aux équipements patrimoniaux (41 % des CP consommés en 2021).

**Taux de consommation des crédits prévus en 2021
par le Plan de relance au titre de la mission Culture**

(en %)

	AE	CP
Programme 131		
Création		
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (musique)</i>	80,9 %	80,0 %
<i>Relance de la programmation des institutions de spectacle vivant en région (théâtre, arts de la rue, danse, cirque)</i>	115,0 %	115,0 %
<i>Soutien au théâtre privé</i>	100 %	100 %
<i>Programme de commande publique dans les domaines de la littérature, des arts visuels et du spectacle vivant</i>	34,5 %	46,0 %
<i>Soutien aux artistes fragilisés par la crise et non pris en charge par les dispositifs transversaux</i>	110,0 %	104,6 %
<i>Fonds de transition écologique pour les institutions de la création en région sur deux ans</i>	79,0 %	72,0 %

Programme 175 Patrimoines		
<i>Plan cathédrales</i>	63,4 %	30,7 %
<i>Soutien aux autres équipements patrimoniaux</i>	82,5 %	41,0 %
<i>Soutien aux investissements privés réalisés par les propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État</i>	102,8 %	117,0 %
<i>Réinvestissement dans les monuments relevant du Centre des monuments nationaux et Villers-Cotterêts</i>	90,1 %	54,9 %
Programmes 131 et 175		
<i>Soutien aux opérateurs patrimoniaux</i>	69,9 %	102,5 %
Programme 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture		
<i>Rénovation du réseau des écoles de l'enseignement supérieur culturel et modernisation de leur outil pédagogique</i>	83,1 %	70,1 %
Total	74,7 %	88,5 %

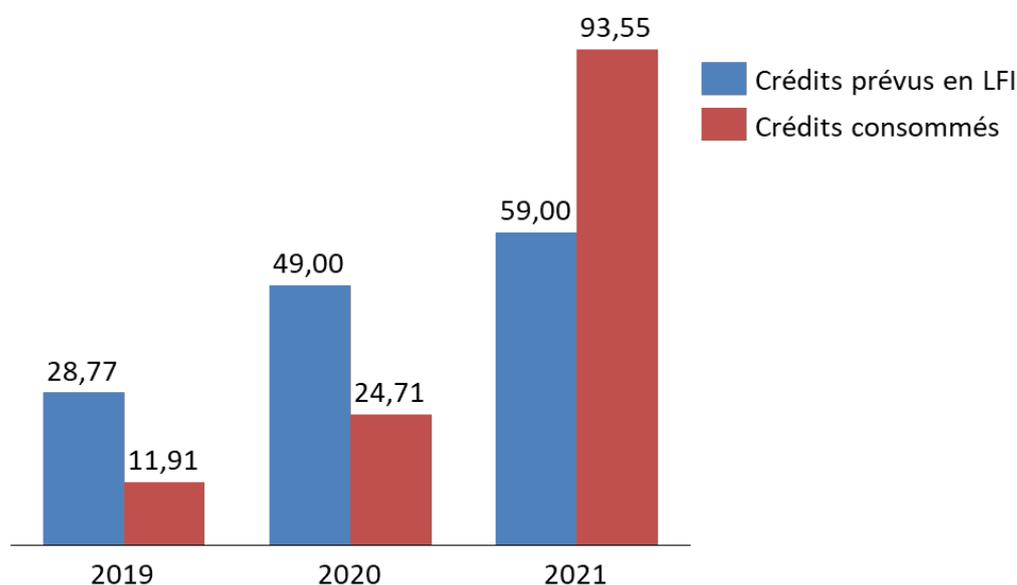
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

2. Le déploiement anticipé du Pass Culture

Alors que la loi de finances initiale pour 2021 prévoyait une dotation de 59 millions d'euros en faveur du Pass Culture, 93,55 millions d'euros (AE=CP) ont finalement été consommés. Cette sur-exécution rompt avec la sous-consommation des crédits constatée au cours des précédents exercices. Elle a été permise par l'ouverture de crédits en collectif de fin de gestion (27 millions d'euros) et le dégel de la réserve de précaution (14 millions d'euros).

Crédits prévus et consommés au titre du Pass Culture depuis 2019

(en millions d'euros)



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

Initialement, expérimenté depuis juin 2019 dans 14 départements¹, le **Pass Culture consiste en une application gratuite, qui révèle et relaie les possibilités culturelles et artistiques accessibles à proximité**. Chaque jeune de 18 ans résidant dans ces territoires peut demander l'octroi d'une enveloppe de 500 euros à dépenser sur cette application, parmi un large choix de spectacles, visites, cours, livres, musique, services numériques... **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 avant d'être 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 ainsi 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 a exacerbé cette tendance à la sous-exécution, la crise sanitaire ayant limité l'offre et conduit au report de l'extension du dispositif. Ainsi sur les 49 millions d'euros prévus en loi de finances initiales, 10 millions d'euros avaient été redéployés et seuls 24,71 millions d'euros ont été effectivement consommés, dont 12,4 millions d'euros dédiés aux frais de gestion. Le projet a d'abord été porté par le ministère de la culture lui-même est désormais géré par une

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

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 privés¹. La SAS reste pour l'heure détenue à 70 % par l'État et à 30 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Le Gouvernement a finalement décidé de généraliser le dispositif le 20 mai 2021 afin d'en faire un outil de relance du secteur, destiné à accompagner la sortie de la crise sanitaire. Le montant accordé a été ramené de 500 euros à 300 euros, somme plus proche des usages observés dans le cadre de l'expérimentation. Cette généralisation semble porter ses fruits, 1,6 million de comptes étant activés à fin 2021, dont 668 000 crédits après la généralisation. 87 millions d'euros ont ainsi été dépensés. 52,8 % de cette somme est fléchée vers le livre, 16,4 % en faveur du cinéma et 13,3 % au profit des instruments de musique.

Les rapporteurs spéciaux saluent cette généralisation qu'ils appelaient de leurs vœux en vue de pouvoir apprécier l'efficacité d'un dispositif jusque-là mal connu. L'exercice 2022 qui coïncidera avec une extension aux moins de 18 ans, devrait désormais permettre une évaluation du niveau qualitatif de l'application, tant du point de vue des jeunes que de celui des offreurs. Il s'agira notamment de vérifier que le Pass ne serve pas au financement d'achats liés au parcours scolaire et qu'il contribue à faire évoluer des pratiques culturelles, via une éditorialisation de l'offre et une ouverture à tous les publics, y compris non scolarisés. Par ailleurs, si le Gouvernement entend faire de ce dispositif un outil en faveur de la relance du secteur, il conviendra de vérifier s'il favorise ainsi l'accès au spectacle vivant.

3. Des restes à payer toujours conséquents

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 prégnance d'importants restes à payer pose comme chaque année la question de la fiabilité de la programmation des grands travaux, telle que présentée chaque année au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.** La commission des finances a relevé depuis 2017 une progression constante de ce solde, à peine ralentie en 2020. Celle-ci s'inscrivait dans un contexte de reprise des grands chantiers culturels.

Une nouvelle impulsion est donnée à ceux-ci via la mission Plan de relance qui mobilise, sur les exercices 2021 et 2022, 113 millions d'euros pour le patrimoine monumental ou 70 millions d'euros pour la rénovation du réseau des écoles d'architecture et de création. Cet appui, s'il doit être salué, s'inscrit malheureusement dans un contexte de désorganisation des chaînes

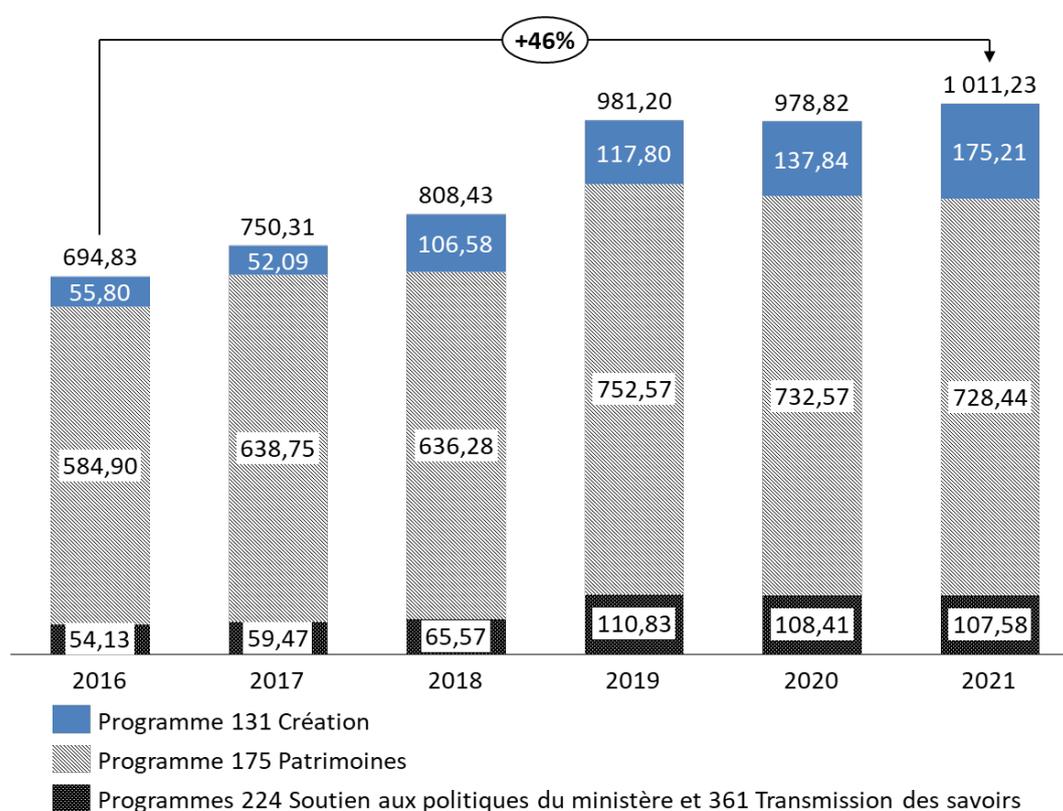
¹ Décret n° 2019-755 du 22 juillet 2019.

d'approvisionnement en matières premières mais aussi d'explosion des prix, liée tout à la fois à l'inflation et à la perspective des Jeux olympiques de Paris en 2024.

L'exercice 2021 est marqué par une nouvelle progression du montant du solde, qui dépasse le milliard d'euros (+ 3,3 % par rapport à 2020). Le solde a ainsi augmenté de 46 % depuis 2016.

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

(en millions d'euros)



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

Les diminutions constatées sur les programmes 175, 224 et 361 sont largement compensées, comme en 2020, par la progression du solde au sein du programme 131 (+ 37,37 millions d'euros, soit une majoration de 27 %). Le relogement du Centre national des arts plastiques à Pantin et les travaux de rénovation du théâtre national de la danse de Chaillot (82,74 millions d'euros) concentrent près de la moitié - 47,2 % - des restes à payer du programme 131.

4. Un trompe l'œil : le rattachement de crédits en faveur de la restauration de Notre-Dame de Paris

Comme en 2020, le programme 175 « Patrimoines » a fait l'objet de d'un rattachement des fonds de concours dédiés au financement de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris. En effet, 31,7 millions d'euros (AE=CP) sont venus abonder le programme à cette fin en 2021. Ils ont été reversés 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 2019¹ et créé par décret², il est entré en fonctions le 2 décembre 2019. L'EP-RNDP a, par ailleurs, bénéficié du report de crédits non consommés sur les fonds de concours rattachés en 2020 : 28 millions d'euros en AE et 28,1 millions d'euros en CP.

Seuls 48,1 millions d'euros (AE=CP) ont été effectivement consommés.

Répartition des mouvements de crédits en faveur de Notre-Dame de Paris en 2021

(en millions d'euros)

	AE	CP
Reports de crédits non consommés en 2020 (fonds de concours)	28	28,1
Fonds de concours 2021	31,7	31,7
Total Report	59,7	59,8
Crédits consommés	48,1	48,1

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.** Ainsi, 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, qui a réuni près de

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

² 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.

340 000 donateurs¹. **Au 30 septembre 2021, le montant total des dons encaissés et des promesses de dons atteignait 846,4 millions d'euros**

L'exercice 2021 a coïncidé avec la fin des travaux de sécurisation-consolidation de la cathédrale, dont le coût final a été évalué à 151 millions d'euros. **Au total, depuis 2019, 186 millions d'euros en AE et 153 millions d'euros en CP ont été consommés.**

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 2020, 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)². La Cour avait, en outre, noté 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 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* »³. 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 195 250 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. **De fait, la seule dépense d'importance pour l'État s'agissant du chantier de restauration pourrait consister en la dépense fiscale afférente aux dons effectués dans le cadre de la souscription nationale. Elle doit cependant être relativisée.** L'article 5 de la loi du 29 juillet 2019 prévoit en effet une réduction d'impôt de 75 % du montant du versement dans la limite de 1 000 euros, ramenée à 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable pour la fraction dépassant ce plafond. 120 000 foyers fiscaux ont été concernés par cette réduction d'impôt en 2020, le montant des versements

¹ Ces dons, qui ouvrent droit à une réduction d'impôt, donnent lieu à une dépense fiscale de l'État.

² La conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris – Premier bilan, rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2020.

³ Audition devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 16 mai 2019.

inférieurs ou égaux à 1 000 euros atteignant 22,2 millions d'euros. La fraction de versement excédant le plafond de 1 000 euros est chiffrée, quant à elle, à 2,5 millions d'euros. **Le coût de la dépense fiscale peut donc être évalué à 18 millions d'euros environ.**

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.