

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

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

TOME II
CONTRIBUTION 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. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025 : UNE EXÉCUTION PROCHE DES PRÉVISIONS, MALGRÉ LES RÉGULATIONS BUDGÉTAIRES.....	7
A. LES DÉPENSES DE LA MISSION DIMINUENT PAR RAPPORT À 2024.....	7
B. LA MISSION A CONNU DES ANNULATIONS DE CRÉDITS SIGNIFICATIVES EN GESTION.....	11
C. PRÈS D'1,1 MILLIARD D'EUROS DE DÉPENSES FISCALES SONT RATTACHÉS À TITRE PRINCIPAL À LA MISSION.....	12
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	16
A. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE GRANDS TRAVAUX PÈSE SUR L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175	16
B. LA RÉFORME DU PASS CULTURE NE RÉPOND PAS AUX CRITIQUES QUI S'ACCUMULENT À L'ENCONTRE DU DISPOSITIF	17

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les dépenses de la mission « Culture » se sont élevées en 2025 à 3,86 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,87 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

2. Les dépenses de la mission sont donc en baisse en AE de 253,1 millions d'euros, soit de 6,15 %, par rapport à 2024, mais demeurent quasiment stables en CP. L'exercice 2025 a été marqué par d'importantes mesures de régulation budgétaire : les annulations intervenues par décret puis en loi de finances de fin de gestion ont atteint 223,5 millions d'euros en AE et 142,6 millions d'euros en CP. Elles ont principalement concerné les programmes 175 « Patrimoines » (65,1 millions d'euros en CP) et 131 « Création » (57,5 millions d'euros en CP).

3. Le montant cumulé des 25 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission s'élève à 1,1 milliard d'euros en 2025. La dépense fiscale demeure très concentrée sur quelques dispositifs : les deux principaux taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée rattachés au programme 131 représentent à eux seuls 540 millions d'euros, dont 315 millions d'euros pour le taux réduit de 5,5 % applicable aux droits d'entrée dans les théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, salles de cinéma, parcs zoologiques et compétitions de jeux vidéo.

4. Le plafond d'emplois de la mission est systématiquement sous-exécuté. Le cumul des emplois ouverts mais non pourvus atteint 674 ETPT sur la période 2022-2025. **Il conviendrait d'ajuster la prévision d'emplois en LFI afin d'améliorer la sincérité du plafond d'emplois voté par le Parlement.**

5. Les dépenses en faveur du patrimoine restent particulièrement élevées. Le programme 175 « Patrimoines » a exécuté 1,26 milliard d'euros en AE et 1,28 milliard d'euros en CP en 2025, auxquels s'ajoutent 362 millions d'euros de dépenses fiscales rattachées à titre principal. Si les AE reculent après le niveau exceptionnel atteint en 2024, les CP continuent de progresser sous l'effet de la poursuite des grands chantiers patrimoniaux. Les restes à payer du seul programme 175 demeurent très élevés, à 1,02 milliard d'euros fin 2025, malgré une légère diminution par rapport à 2024.

6. Les dépenses liées à la part individuelle du Pass Culture ont diminué en 2025, mais restent supérieures à la prévision initiale. Elles atteignent 188 millions d'euros, contre 220 millions d'euros en 2024 et 170,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2025. Cette sur-exécution s'explique par l'inertie du dispositif : la réforme entrée en vigueur en 2025 réduit les nouveaux droits ouverts, mais les jeunes inscrits avant la réforme conservent les droits acquis sous l'ancien régime. **Alors que la réforme du Pass Culture de mars 2025 ne répond qu'imparfaitement aux diverses critiques, celui-ci devra continuer de faire l'objet d'une attention particulière.**

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2025 : UNE EXÉCUTION PROCHE DES PRÉVISIONS, MALGRÉ LES RÉGULATIONS BUDGÉTAIRES

La mission « Culture » du budget général recense 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 est composée de quatre 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 « Soutien aux politiques du ministère de la culture »**, appelé à financer l'action culturelle internationale et des fonctions supports du ministère ;

- le **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.

La mission n'agrège pas l'ensemble des crédits affectés au ministère de la Culture. La mission « Médias, livre et industries culturelles » est ainsi spécifiquement dédiée au soutien aux industries culturelles.

A. LES DÉPENSES DE LA MISSION DIMINUENT PAR RAPPORT À 2024

Les dépenses de la mission « Culture » se sont élevées en 2025 à **3,86 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **3,87 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Elles diminuent donc nettement en AE par rapport à l'exécution 2024, qui avait atteint 4,12 milliards d'euros, mais demeurent quasiment stables en CP, l'exécution 2024 s'étant élevée à 3,86 milliards d'euros.

Cette stabilité en CP s'observe malgré une gestion en 2025 marquée par des annulations de crédits significatives. Les crédits ouverts en LFI pour 2025 s'élevaient à 4,03 milliards d'euros en AE et à 3,92 milliards d'euros en CP, soit une baisse de 3,8 % en AE et une hausse de 0,3 % en CP par rapport à la LFI pour 2024. En cours de gestion, les annulations opérées par le décret du 25 avril 2025 et par la loi de finances de fin de gestion ont atteint 223,5 millions d'euros en AE et 142,6 millions d'euros en CP.

Les crédits ont ainsi été sous-consommés par rapport à la prévision en LFI, à hauteur de 4,1 % en AE et de 1,3 % en CP. Cette sous-exécution doit toutefois être relativisée : **rapportée aux crédits disponibles après mouvements de gestion, la consommation atteint 97 % en AE et 98 % en CP.**

Exécution des crédits de la mission « Culture » par programme en 2025

(en millions d'euros et en %)

Programme		Crédits exécutés 2024	LFI 2025	Crédits exécutés 2025	Évolution exécution 2024/2025	Écart exécution 2025 / prévision LFI 2025
P. 131 Création	AE	948,17	1 072,64	979,07	+ 3,26 %	- 8,72 %
	CP	973,94	1 043,77	983,47	+ 0,98 %	- 5,78 %
P. 175 Patrimoines	AE	1 527,94	1 279,53	1 260,29	- 17,52 %	- 1,50 %
	CP	1 250,58	1 251,20	1 276,46	+ 2,07 %	+ 2,02 %
P. 224 Soutien aux politiques du ministère de la culture	AE	834,21	865,79	852,60	+ 2,20 %	- 1,52 %
	CP	833,22	863,15	851,66	+ 2,21 %	- 1,33 %
P. 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	AE	806,99	810,78	772,25	- 4,31 %	- 4,75 %
	CP	806,99	759,91	755,96	- 6,32 %	- 0,52 %
Total	AE	4 117,32	4 028,74	3 864,21	- 6,15 %	- 4,08 %
	CP	3 864,73	3 918,03	3 867,55	+ 0,07 %	- 1,29 %

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

Les prévisions en LFI pour l'année 2025 traduisaient un **net ralentissement des engagements de la mission**. La baisse des AE s'explique principalement par le recul des crédits du programme 175 « Patrimoines », qui avaient atteint un niveau exceptionnel en 2024 du fait du lancement de nouveaux grands chantiers patrimoniaux¹.

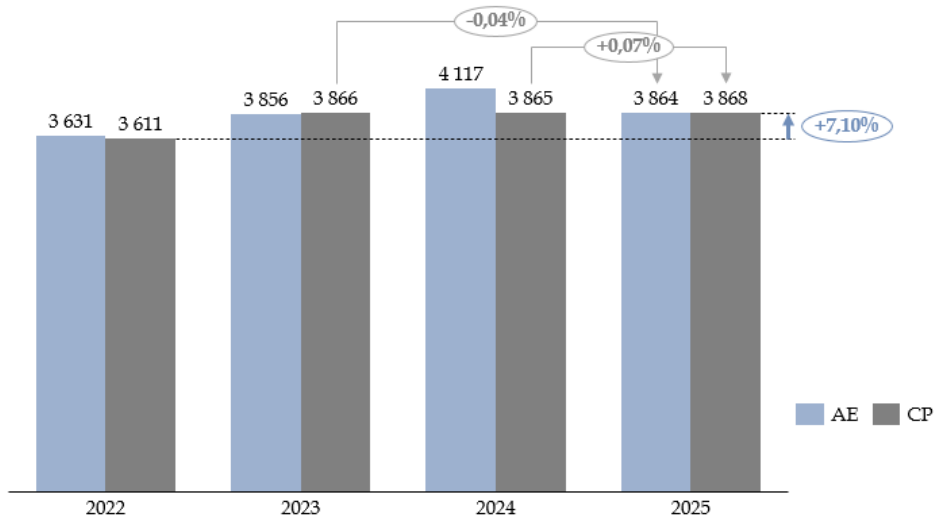
Les dépenses de la mission demeurent dans l'ensemble à un **niveau historiquement élevé**. Avec 3,87 milliards d'euros de CP exécutés, l'exercice 2025 est très supérieur au niveau antérieur à la crise sanitaire². Ces dépenses s'expliquent là aussi par la montée en puissance des grands chantiers patrimoniaux.

¹ Il s'agit notamment de la rénovation du Centre Pompidou ainsi que de l'extension du site des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine.

² En exécution, la mission « Culture » représentait alors 2,947 milliards d'euros en CP et 3,121 milliards d'euros en AE, soit 920 millions d'euros de moins en CP et 744 millions d'euros de moins en AE.

Évolution des crédits de la mission depuis 2022

(en millions d'euros)

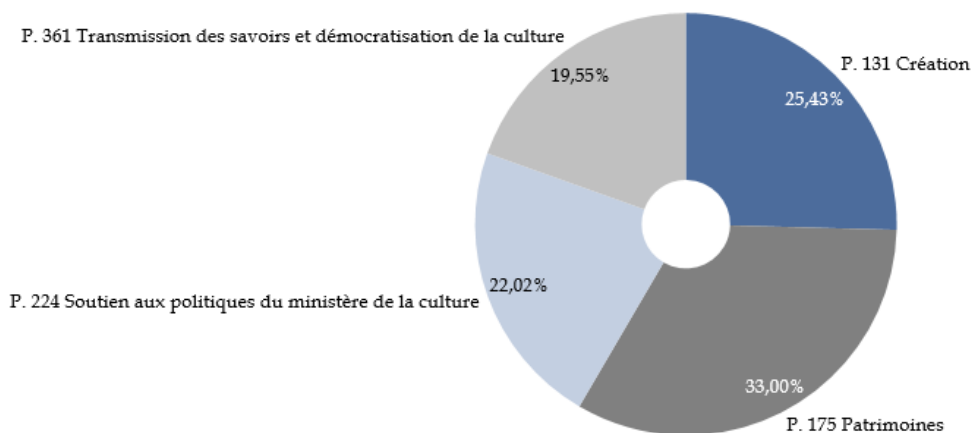


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le poids du programme 175 « Patrimoines » est toujours croissant : il atteint 30 % de la mission en 2022, 31,4 % en 2023, 32,4 % en 2024 et à présent 33 % en 2025.

Répartition par programme des crédits de la mission en 2025

(en %)



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

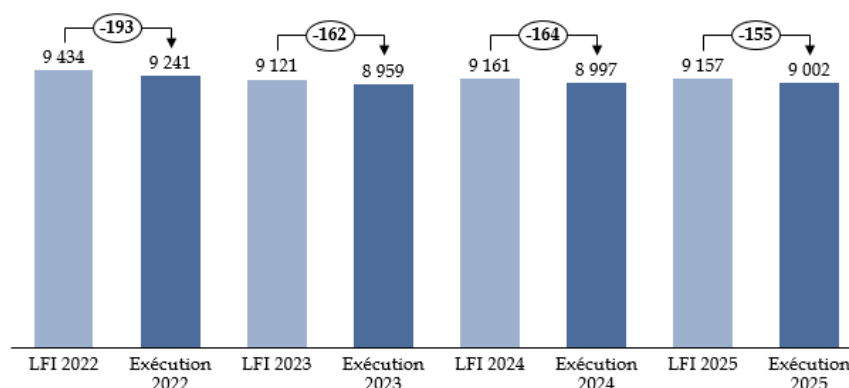
Les dépenses de personnel de la mission sont rassemblées au sein du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture ». Le montant exécuté en 2025 s'élève à 746,8 millions d'euros en AE=CP, contre 733,8 millions d'euros en 2024, soit une progression de 13 millions d'euros et de 1,8 % par rapport à l'exercice précédent.

Le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) s'établit à 9 002 ETPT en 2025, soit un niveau quasiment stable par rapport à 2024 (+ 5 ETPT). Cette légère progression ne remet pas en cause la sous-exécution récurrente du plafond d'emplois : le plafond autorisé en LFI pour 2025 s'élevait à 9 157 ETPT, soit un écart de 155 ETPT avec l'exécution.

Par ailleurs, **le plafond d'emplois de la mission est systématiquement sous-exécuté**. Le cumul des emplois ouverts mais non pourvus atteint 674 ETPT sur la période 2022-2025. **Il conviendrait d'ajuster la prévision d'emplois en LFI afin d'améliorer la sincérité du plafond d'emplois voté par le Parlement.**

Évolution du plafond d'emplois de la mission

(en ETPT)



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

S'agissant des rémunérations, l'exécution 2025 n'a pas permis de mettre pleinement en œuvre le plan de revalorisation attendu. Les mesures catégorielles consommées sur le titre 2 se sont élevées à 5,3 millions d'euros, auxquelles se sont ajoutés 3,9 millions d'euros transférés aux établissements du ministère pour les agents rémunérés directement sur leur budget. Au total, 9,2 millions d'euros ont été consommés sur une enveloppe de 15 millions d'euros hors CAS « Pensions », soit une sous-exécution de 5,8 millions d'euros, expliquée par le report de la réforme du cadre de gestion des contractuels hors enseignants.

Les revalorisations mises en œuvre en 2025 ont donc principalement concerné les personnels pédagogiques contractuels des écoles nationales supérieures d'art et de design, des écoles nationales supérieures d'architecture et des conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse, ainsi que la poursuite du rattrapage indemnitaire des enseignants-chercheurs des écoles d'architecture et des attachés d'administration.

En revanche, le schéma plus large de revalorisation des contractuels demeure repoussé : aucun financement supplémentaire n'est prévu en 2026, ce qui conduit à différer une nouvelle fois la réforme et à maintenir les écarts de rémunération entre le ministère de la Culture et les autres administrations.

B. LA MISSION A CONNU DES ANNULATIONS DE CRÉDITS SIGNIFICATIVES EN GESTION

Le décret d'annulation du 25 avril 2025 a annulé 99,9 millions d'euros en AE et 93,8 millions d'euros en CP sur la mission « Culture », soit environ 2,5 % des AE et 2,4 % des CP ouverts en loi de finances initiale. À la différence de 2024, l'effort n'a pas donné lieu à un redéploiement comparable du programme 361 vers les programmes 131 et 175 : il a principalement porté sur les réserves de précaution des programmes 131 « Création » et 175 « Patrimoines », ainsi que, dans une moindre mesure, sur le programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture ».

Sur le programme 131, le décret a conduit à l'annulation de l'intégralité de la réserve initiale, soit 48,6 millions d'euros en AE et 47,0 millions d'euros en CP, tout en s'accompagnant d'un surgel complémentaire de 40 millions d'euros en AE et en CP.

Sur le programme 175, il a annulé 45,6 millions d'euros en AE et 41,3 millions d'euros en CP, auxquels se sont ajoutés des surgels en cours d'année. Sur le programme 224, il a annulé l'intégralité de la réserve hors titre 2, soit 5,7 millions d'euros en AE et 5,5 millions d'euros en CP.

Le programme 361 n'a, en revanche, pas été directement concerné par les annulations du décret d'avril.

Ces annulations ont ensuite été complétées par la loi de finances de fin de gestion du 8 décembre 2025, qui a annulé 123,6 millions d'euros en AE et 48,8 millions d'euros en CP supplémentaires.

Au total, les annulations intervenues en cours de gestion sur la mission « Culture » ont donc atteint 223,5 millions d'euros en AE et 142,6 millions d'euros en CP. Elles ont principalement affecté les programmes 131 et 175.

Montant des annulations de crédits sur les programmes de la mission en 2025

(en millions d'euros)

Programme / Texte juridique	Décret du 25 avril 2025		Loi de finances de fin de gestion pour 2025		Total - annulations	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P. 131 Création	48,6	47,0	37,0	10,5	85,6	57,5
P. 175 Patrimoines	45,6	41,3	52,3	23,8	97,9	65,1
P. 224 Soutien aux politiques du ministère de la culture	5,7	5,5	3,4	1,5	9,1	7,0
P. 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0,0	0,0	30,8	13,0	30,8	13,0
Total	99,9	93,8	123,5	48,8	223,4	142,6

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

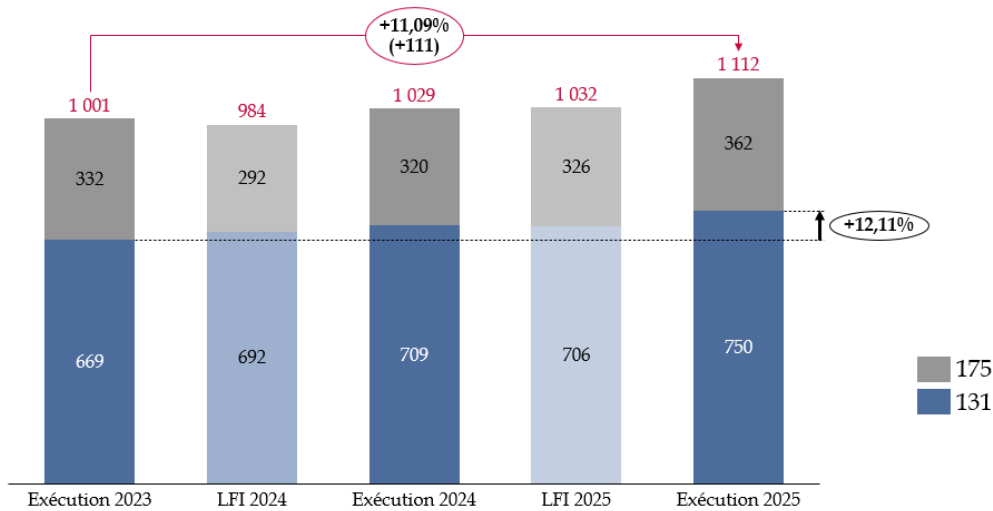
C. PRÈS D'1,1 MILLIARD D'EUROS DE DÉPENSES FISCALES SONT RATTACHÉS À TITRE PRINCIPAL À LA MISSION

Le soutien budgétaire aux politiques culturelles de la mission « Culture » est complété par un ensemble de dépenses fiscales rattachées aux programmes « Création » et « Patrimoines ». En 2025, 25 dépenses fiscales relèvent à titre principal de la mission, dont 12 du programme 131 « Création » et 13 du programme 175 « Patrimoines ». Leur montant actualisé s'élève à 1,11 milliard d'euros, dont 750 millions d'euros au titre du programme 131 et 362 millions d'euros au titre du programme 175.

Ce montant est en hausse par rapport à 2024 : les dépenses fiscales principales de la mission représentaient alors 1,03 milliard d'euros, soit une augmentation de 83 millions d'euros et de 8,1 % en 2025. Cette progression est portée à parts presque égales par le programme 131, dont les dépenses fiscales progressent de 41 millions d'euros, et par le programme 175, dont les dépenses fiscales augmentent de 42 millions d'euros.

Évolution de la dépense fiscale rattachée à titre principal à la mission « Culture »

(en millions d'euros)



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

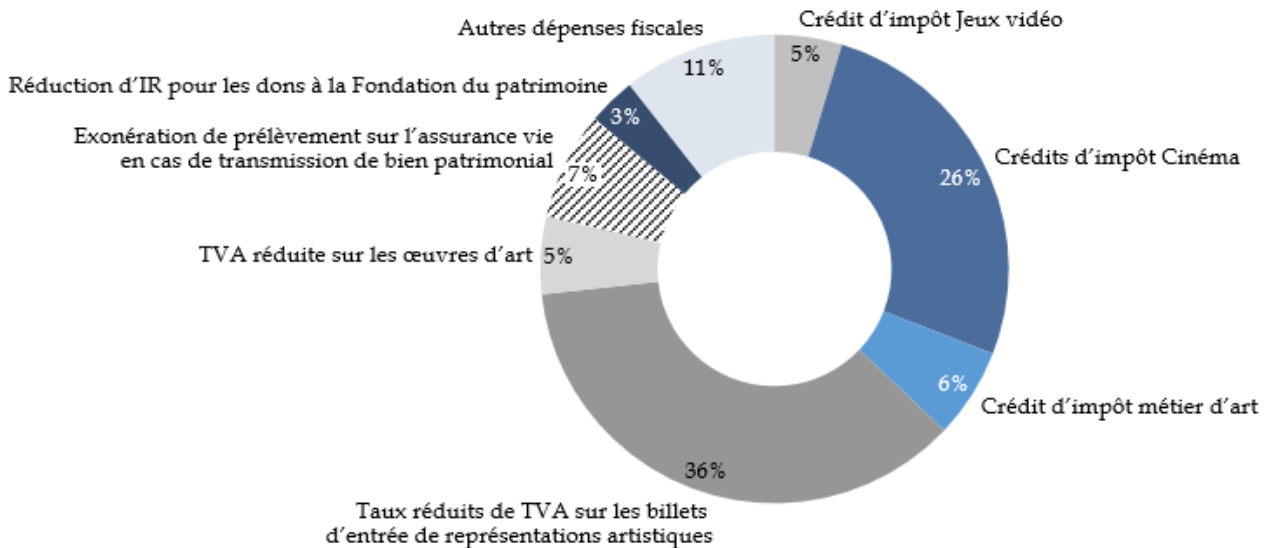
La dépense fiscale demeure très concentrée sur quelques dispositifs, en particulier les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée. Les deux principaux taux réduits de TVA rattachés au programme 131 représentent à eux seuls 540 millions d'euros en 2025 : 315 millions d'euros pour le taux de 5,5 % applicable aux droits d'entrée, et 225 millions d'euros pour le taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines.

En y ajoutant le taux réduit applicable aux œuvres d'art, évalué à 86 millions d'euros, ainsi que le taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles, évalué à 42 millions d'euros, les principaux taux réduits de TVA représentent environ 668 millions d'euros, soit près de 60 % des dépenses fiscales principales rattachées à la mission.

En contrepoint, de nombreuses dépenses fiscales de la mission « Culture » ont un rendement très faible.

Répartition de la dépense fiscale rattachée à titre principal à la mission « Culture »

(en %)



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

Une partie importante des dispositifs fiscaux continuent par ailleurs de ne bénéficier qu'à un nombre très limité de redevables. Ainsi, la réduction d'impôt sur les sociétés au titre des versements effectués en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques ne bénéficiait, d'après les dernières données disponibles, qu'à 12 entreprises, pour un coût actualisé de 14 millions d'euros en 2025. Ce dispositif se distingue par une forte volatilité de son coût, qui s'élevait à seulement 1 million d'euros en 2024.

Cet éparpillement interroge d'autant plus que plusieurs dispositifs présentent un rendement très limité. Le crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques ou de cirques représente 4 millions d'euros pour 77 entreprises bénéficiaires. La franchise en base applicable aux auteurs et interprètes des œuvres de l'esprit représente également 4 millions d'euros, pour 2 640 entreprises bénéficiaires.

La déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants et d'instruments de musique représente 2 millions d'euros, tandis que l'abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique représente 1 million d'euros pour 392 entreprises bénéficiaires.

Enfin, le montant de 1,11 milliard d'euros ne rend pas compte de l'ensemble de l'effort fiscal bénéficiant aux politiques culturelles. D'une part, certaines dépenses fiscales ne sont rattachées qu'à titre subsidiaire au programme 131, pour un montant actualisé de 497 millions d'euros en 2025 ; en les ajoutant, le total atteindrait environ 1,61 milliard d'euros. D'autre part, les dispositifs relatifs aux dons et au mécénat culturel demeurent rattachés à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et non à la mission « Culture », ce que la Cour des comptes juge de nature à biaiser la présentation de l'effort fiscal réellement consenti en faveur de la culture¹.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire pour l'année 2025, avril 2026, pages 65 et 66.

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE GRANDS TRAVAUX PÈSE SUR L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175

Le programme 175 « Patrimoines » a atteint en 2025 1,26 milliard d'euros en AE et 1,28 milliard d'euros en CP, auxquels s'ajoutent 362 millions d'euros de dépenses fiscales rattachées à titre principal. Après le niveau exceptionnel d'autorisations d'engagement constaté en 2024, l'exécution 2025 marque un recul des AE, mais les crédits de paiement continuent de progresser : ils s'établissent à 1 276 millions d'euros, contre 1 251 millions d'euros en 2024.

Cette évolution traduit le passage à une phase de financement d'opérations déjà engagées plutôt qu'un nouvel exercice d'engagement massif. En LFI pour 2025, le programme 175 était doté de 1,28 milliard d'euros en AE et de 1,25 milliard d'euros en CP. Les crédits disponibles ont cependant atteint 1,37 milliard d'euros en AE et 1,33 milliard d'euros en CP, notamment du fait des reports et des fonds de concours. L'exécution représente ainsi 92,2 % des AE et 95,9 % des CP disponibles.

Le programme de grands travaux atteint désormais un niveau particulièrement élevé. Il comprend notamment la rénovation du Centre Pompidou, la poursuite des schémas directeurs de Versailles et de Fontainebleau, l'extension du site des Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, ainsi que, sur d'autres programmes de la mission culturelle au sens large, le pôle de conservation de la BnF à Amiens ou encore des travaux concernant l'Opéra national de Paris.

Pour les opérations relevant du programme 175, l'exécution en 2025 représente 22,7 millions d'euros en AE et 81,9 millions d'euros en CP. Les restes à mobiliser après 2025 demeurent très significatifs, avec 366,3 millions d'euros de CP encore à verser sur ces seules opérations.

Principales opérations de grands travaux du programme 175 suivies en 2025

(en millions d'euros)

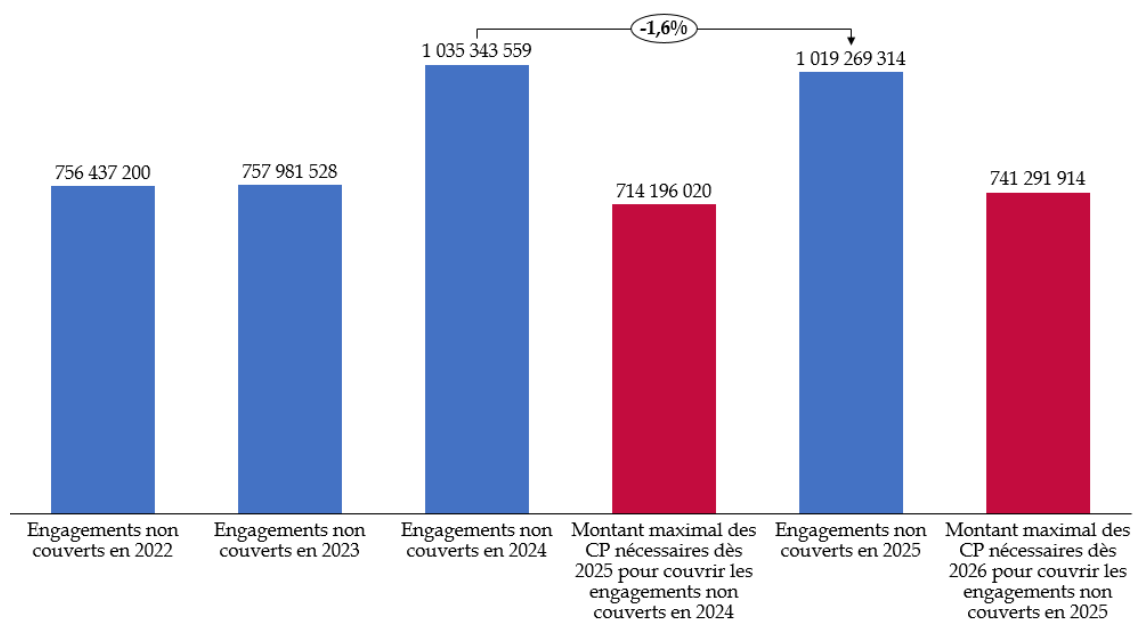
	AE 2025	CP 2025	Coût total (P. 175)	CP restant à mobiliser après 2025
Abbaye de Clairvaux	10	9,6	60	42,1
Archives nationales (bâtiment de Pierrefitte)	0	17,7	67,2	39,6
Centre Pompidou	0	38	262	172,15
Château de Fontainebleau	0	3,9	59,1	2,2
Château de Versailles	12,7	12,8	190,4	110,3
Total	22,7	81,9	638,7	366,3

Source : commission des finances, d'après la Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur la mission Culture pour l'exercice 2025

Sans remettre en cause la pertinence de ces opérations, leur accumulation rigidifie fortement la trajectoire du programme : le programme s'expose à un risque de demandes de crédits de paiement, dans les années futures, très supérieures à ses disponibilités budgétaires. Les restes à payer de la mission « Culture » atteignent ainsi **1,27 milliard d'euros** fin 2025, dont **1,02 milliard d'euros** pour le seul programme 175.

Évolution des restes à payer sur le programme 175 en 2025

(en euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

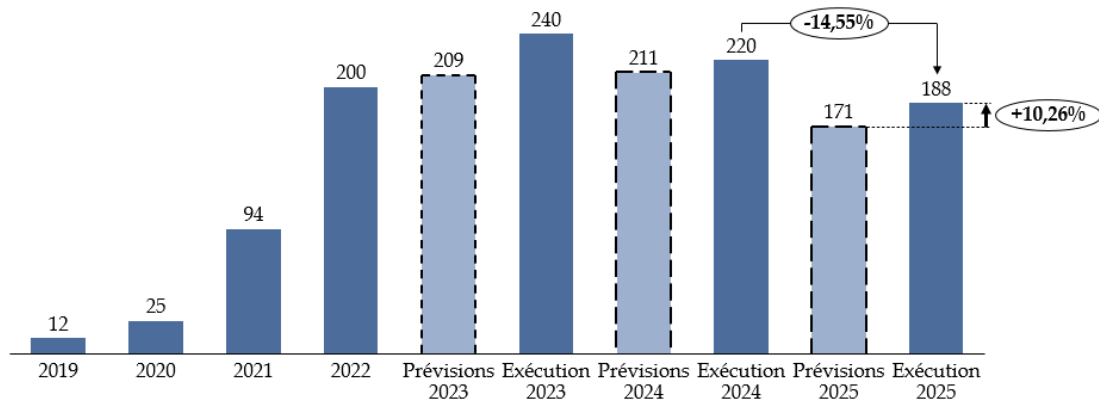
B. LA RÉFORME DU PASS CULTURE NE RÉPOND PAS AUX CRITIQUES QUI S'ACCUMULENT À L'ENCONTRE DU DISPOSITIF

En 2025, les crédits exécutés au titre du dispositif s'élèvent à 187,99 millions d'euros en AE et en CP, soit 24,9 % des crédits de paiement exécutés du programme 361. **Au total, depuis sa mise en œuvre en 2019, le Pass Culture a bénéficié de près de 979 millions d'euros de crédits sur le programme 361.**

À noter que la SAS Pass Culture est devenue un opérateur de l'État à compter du 1^{er} janvier 2026, ce qui devra permettre de renforcer l'information du Parlement, notamment par l'inscription de ses emplois sous plafond.

Exécution des crédits du programme 361 dédiés au Pass Culture

(en millions d'euros)



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

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait initialement une dotation de 210,5 millions d'euros pour le financement de la part individuelle du dispositif. Cette dotation a finalement été ramenée à 170,5 millions d'euros, à la suite des mesures d'économie adoptées au Sénat.

L'exécution s'est toutefois élevée à 188 millions d'euros (+ 17,5 millions d'euros), un dégel de réserve en fin de gestion, à hauteur de 6 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP, ayant été nécessaire pour couvrir les besoins identifiés.

La raison principale de cette sur-exécution tient à l'inertie du dispositif : les jeunes inscrits avant la réforme conservent des droits déjà ouverts, mobilisables pendant plusieurs années. La réforme du Pass Culture de 2025 ne produira son plein effet qu'en différé, car les jeunes inscrits avant mars 2025 bénéficient toujours de crédits sur une enveloppe totale de 300 euros.

Pour mémoire, la réforme du Pass Culture est applicable à partir du 1^{er} mars 2025, et elle supprime le bénéfice d'un crédit individuel pour les jeunes de 15 et 16 ans. **Les jeunes de 17 ans bénéficient de 50 euros, et ceux de 18 ans bénéficient de 150 euros, toujours sans condition de ressources.** Une bonification peut toutefois être accordée pour les jeunes bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou de l'allocation aux adultes handicapés, ainsi qu'aux jeunes dont le quotient familial du responsable légal est inférieur à un seuil fixé annuellement par arrêté du ministre chargé de la culture.

Cet arrêté ne semble toutefois pas avoir été publié à ce stade. Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'absence de cet arrêté, qui aurait déjà dû être pris l'année dernière.

Impact de la réforme du Pass Culture par tranches d'âge

Âge	Avant la réforme	Après la réforme
15 ans	20 euros	0
16 ans	30 euros	0
17 ans	30 euros	50 euros
18 ans	300 euros	150 euros + une bonification de 50 euros sous conditions

Source : commission des finances du Sénat

Les rapporteurs spéciaux ont consacré une analyse développée au Pass Culture dans un rapport d'information de 2023¹. **Ils soulignaient que des interrogations demeuraient sur un plan qualitatif.** Ces analyses ont été reprises et développées par d'autres rapports rendus en 2024.

La Cour des comptes a émis des critiques similaires dans son rapport de décembre 2024² : « ce réel succès en termes de couverture globale ne saurait toutefois occulter le fait que le Pass Culture n'a que partiellement réussi à toucher les jeunes les moins familiers des pratiques culturelles », entretenant ainsi un « effet d'aubaine » pour les jeunes disposant d'un « capital culturel plus élevé ». La Cour alertait notamment sur le coût du Pass Culture, dans un contexte financier dégradé. Elle indiquait ainsi que « **des arbitrages doivent être pris pour mettre un terme à la croissance non maîtrisée des crédits budgétaires du Pass Culture** ».

La Cour des comptes proposait plusieurs pistes, dont : la réduction du montant du crédit alloué aux jeunes âgés de 18 ans ; la mise sous condition de ressources ; le ciblage des bénéficiaires selon des critères sociaux (boursiers) ou territoriaux (quartiers de la politique de la ville, milieu rural). Avant la parution du rapport de la Cour des comptes, **la commission des finances du Sénat avait déjà porté un amendement visant à recentrer le dispositif sur les boursiers.** Cette réforme devait ramener le coût du dispositif (sur la base d'hypothèses de consommation et de taux de recours identiques à ceux des deux années précédentes) à 55 millions d'euros.

¹ Le Pass Culture face au défi de la diversification des pratiques culturelles, rapport d'information n° 866 (2022-2023), déposé le 11 juillet 2023.

² Premier bilan du Pass Culture, Cour des comptes, 17 décembre 2024.

De façon regrettable, **la réforme mise en place par décret en février 2025¹ prend le contre-pied des propositions de réformes du Sénat et de la Cour.** Loin d'axer davantage le dispositif sur les jeunes de 15 à 17 ans, comme le préconisaient l'ensemble des acteurs, elle concentre l'essentiel du dispositif sur les jeunes âgés de 18 ans et plus, sans condition de ressources.

La part collective du Pass Culture

Contrairement à la part individuelle du Pass Culture, inscrite sur la mission Culture, la part collective est inscrite sur la mission « Enseignement scolaire ».

Les crédits exécutés sur cette part passent de 94 millions d'euros en 2024 à 71,9 millions d'euros en 2025. Cette baisse traduit la volonté de mieux maîtriser un dispositif dont la dynamique avait conduit, en 2024, à un dépassement important de l'enveloppe initialement prévue.

La gestion 2025 a toutefois révélé les difficultés d'un pilotage budgétaire annuel appliqué à un dispositif dont la programmation est largement scolaire. Dès le mois de janvier 2025, les réservations effectuées par les établissements atteignaient déjà 50 millions d'euros sur les 72 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. Afin de préserver une enveloppe pour la rentrée scolaire 2025, le ministère de l'Éducation nationale a donc suspendu les réservations de nouvelles offres sur la plateforme ADAGE, tout en garantissant le financement des projets déjà validés.

La suspension des nouvelles réservations au titre de la part collective du Pass Culture entre février et septembre 2025 a réduit la capacité des établissements du second degré à organiser ou financer des actions collectives d'éducation artistique et culturelle.

La part collective demeure néanmoins un outil largement mobilisé par les établissements scolaires : au cours de l'année scolaire 2024-2025, 96 % des établissements ont effectué au moins une activité d'éducation artistique et culturelle financée par le Pass Culture.

Source : commission des finances

¹ Décret n° 2025-195 du 27 février 2025 relatif au « Pass Culture ».