



N° 2301

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 11**

**CULTURE :**

**CRÉATION**

**TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE**

Rapporteuse spéciale : MME DOMINIQUE DAVID

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>UNE BUDGÉTISATION QUI PRÉSERVE LES CRÉDITS DE LA CRÉATION ET POURSUIT LA DÉMOCRATISATION DE L'ACCÈS À LA CULTURE</b> .....	9
<b>I. LE SOUTIEN À LA CRÉATION ET À LA DIFFUSION DES ŒUVRES SE POURSUIT</b> .....	9
<b>A. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA CRÉATION ET LA DIFFUSION DES ŒUVRES SONT MAINTENUS</b> .....	10
1. Les grands projets d'investissement pour les opérateurs se poursuivent.....	11
a. La stabilité des subventions pour charges de service public .....	11
b. La poursuite de projets d'investissements décisifs dont le suivi budgétaire n'est pas aisé .....	12
2. Les dépenses d'intervention sont stables .....	14
<b>B. UNE HAUSSE DE LA DOTATION EN FAVEUR DES ARTS VISUELS</b> .....	15
<b>C. LE SOUTIEN À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR CULTUREL, UNE BUDGÉTISATION PLUS SINCÈRE</b> .....	16
<b>II. LA DÉMOCRATISATION DE L'ACCÈS À LA CULTURE, PRIORITÉ DU MINISTÈRE</b> .....	18
<b>A. LE SOUTIEN À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE ET À LA DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE SE POURSUIT</b> .....	19
1. Une augmentation des crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle, portée par le pass Culture.....	20
a. L'éducation artistique et culturelle s'étend .....	20
b. Le pass Culture, aboutissement du parcours de l'éducation artistique et culturelle (+ 10 millions d'euros) .....	22
2. Un renforcement de la politique en faveur des territoires et des populations éloignés de l'offre culturelle (+ 9 millions d'euros). .....	24

B. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME.....	25
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	27
A. LE PILOTAGE PERFECTIBLE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION .....	27
1. Les opérateurs sont des acteurs structurants de la mission dont le pilotage est inachevé.....	27
2. La nécessaire poursuite du processus de contractualisation .....	29
B. LES FRACTURES PERSISTANTES DANS L'ACCÈS À LA CULTURE ENTRE LES TERRITOIRES .....	30
C. UNE UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION EN COURS DE SINCÉRISATION .....	34
D. LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES SPECTACLES AFFECTÉE À L'ASSOCIATION POUR LE SOUTIEN AU THÉÂTRE PRIVÉE .....	36
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	43

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2019, 99 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## AVANT-PROPOS

Alors qu'il était encore candidat, le futur Président de la République déclarait, au micro de la radio France culture : « *Notre politique culturelle est une politique d'assignation à résidence. Pourtant, le rôle de l'État est de casser les injustices, parce que la culture, ce n'est pas une grande infrastructure, c'est un parcours.* »<sup>(1)</sup>

Le budget de la mission *Culture – Création, Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour 2020 répond parfaitement à cette ambition de démocratisation de la culture. Cette priorité se traduit par l'augmentation des crédits alloués. Le budget progresse de 33 millions d'euros cette année. Ces nouveaux moyens financeront des dispositifs qui sont le fer de lance de notre politique culturelle en faveur des territoires. Ils confirmeront la montée en puissance du pass Culture qui reçoit 10 millions d'euros supplémentaires pour un total de 39 millions ; 4 millions permettront de financer le volet « *offrir plus* » du plan Bibliothèques ; 3 millions d'euros sont consacrés au déploiement des Micro-folies ; 2 millions d'euros supplémentaires sont attribués au projet Démos porté par la Philharmonie de Paris. C'est, enfin, l'objectif d'étendre l'éducation artistique et culturelle à l'ensemble des élèves de primaire et de collège à travers de belles initiatives comme *l'orchestre à l'école* ou le *plan chorale*.

Depuis le début de mes travaux sur cette mission budgétaire, deux constats, toutefois, me préoccupent particulièrement : le relatif défaut de pilotage des opérateurs et la concentration des moyens en Île-de-France.

Concernant le pilotage, il faut savoir que 22 % des crédits de la mission financent les subventions des opérateurs. Je l'avais souligné lors du Printemps de l'évaluation : ils sont encore trop nombreux à n'avoir signé aucun contrat d'objectifs et de performance. Il faut essayer de dépasser la caricature qui consiste à dire que deux mondes, celui des artistes, d'un côté, celui de l'administration, de l'autre, ne pourraient pas se comprendre. C'est pourquoi j'attends avec impatience les conclusions de la mission que le ministre a confiée à Jean-François Hébert, intitulée « *Repenser la fonction de tutelle des opérateurs et organismes dans un sens plus stratégique et moins gestionnaire* ».

Le second constat porte sur le fait que les crédits de la mission *Culture*<sup>(2)</sup> bénéficient, pour une large part, à Paris et à l'Île-de-France. Selon les chiffres du ministère, 59 % des crédits de la mission sont exécutés dans la région francilienne. S'agissant des opérateurs, ce taux s'élève à 84 %. Bien sûr, il y a le poids de l'histoire, malgré la volonté de décentralisation qui a permis d'insuffler un vrai dynamisme à l'échelle locale, mais la politique culturelle de l'État doit continuer à irriguer les territoires et à résorber la fracture territoriale. Dans cette perspective, je tiens à saluer l'action du ministère qui vise, dès janvier 2020, à rapprocher la

---

(1) Émission « *l'invité des matins* » de France culture du 27 janvier 2017.

(2) Y compris le programme 175.

prise de décision au plus près des citoyens en déconcentrant dans les DRAC la gestion d'une soixantaine de dispositifs jusque-là gérés par l'administration centrale tout comme la volonté de dialogue avec les collectivités locales, en renforçant les partenariats et en intégrant, par exemple, dans la prochaine génération des contrats de plan État-Région, un volet culturel.

Démocratisation, déconcentration, partenariat, ce sont les trois clés d'une politique culturelle réussie, et qui sont toutes les trois à l'honneur dans ce budget.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS

Le budget présenté en 2020 préserve les crédits de la mission *Culture – Création, transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Il prévoit une dotation de 2 milliards d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement pour les programmes 224 *Démocratisation et transmission des savoirs* et 131 *Création*.

### **La démocratisation de l’accès à la culture, priorité du ministère**

Les moyens alloués au programme 224 augmentent de 2,7 % à périmètre constant et s’établissent à 1,17 milliard d’euros. Ils financeront deux ambitions majeures portées par le ministre de la Culture : faire des arts et de la culture un levier d’émancipation et mobiliser les arts et la culture au service des territoires. Pour cela, la politique d’éducation artistique et culturelle se poursuit et touche désormais plus de 3 écoliers et collégiens sur quatre. Le pass Culture continue son déploiement avec 10 millions d’euros supplémentaires consacrés cette année. Les crédits en faveur de l’accès à la culture dans les territoires sont sanctuarisés et un service culturel de proximité se développe au travers de plusieurs initiatives, comme le déploiement de 1 000 Micro-folies d’ici 2022 qui mobilisent 3 millions d’euros en 2020, ou la poursuite de l’action du plan Bibliothèques avec 4 millions d’euros supplémentaires.

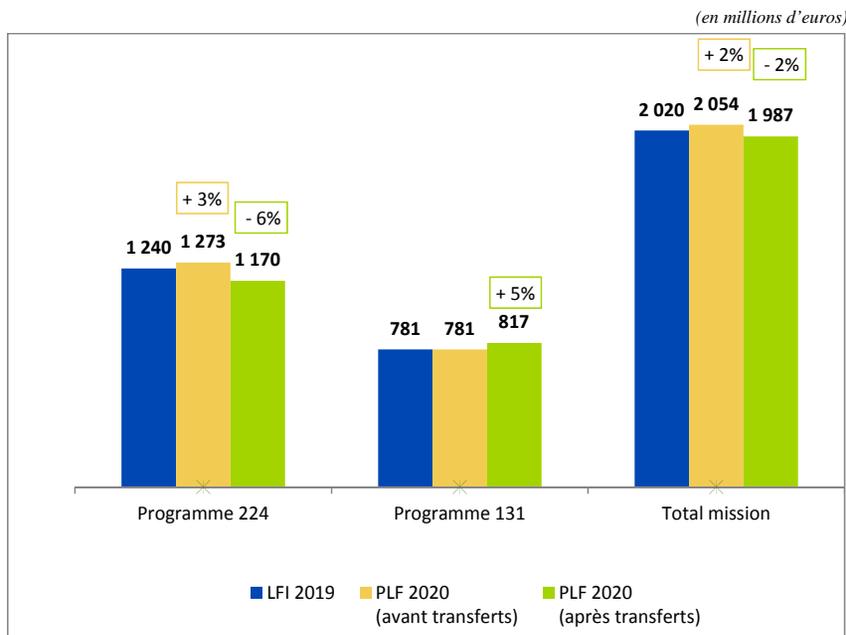
### **Un soutien renouvelé à la création artistique**

Pour faire de la France une terre d’artistes et de créateurs, les moyens consacrés au programme 131 sont reconduits à hauteur de 817 millions d’euros. Les dispositifs de soutien à l’emploi dans le secteur du spectacle ont été repensés et les moyens alloués au fonds national pour l’emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) sincérisés. Les efforts en faveur des grands équipements de la création se poursuivent avec quatre chantiers majeurs financés cette année : le projet de Cité du Théâtre, l’aménagement de la salle modulable de l’Opéra Bastille, le relogement du Centre national des arts plastiques et la rénovation de bâtiments consacrés au spectacle vivant.

### **Vers un meilleur pilotage de la politique culturelle**

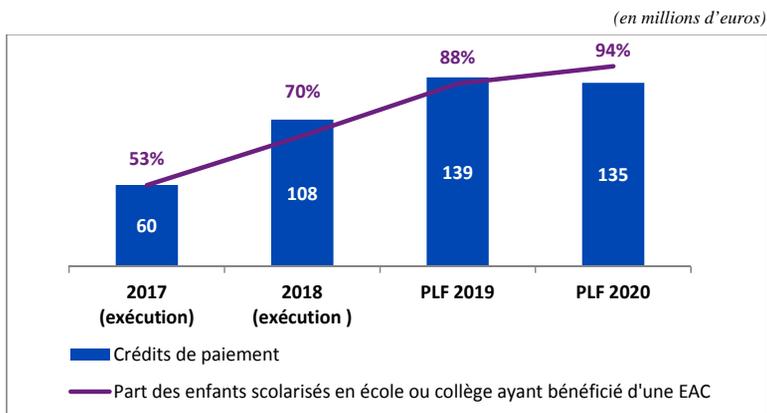
Pour éclairer l’autorisation budgétaire, la rapporteure spéciale a souhaité s’intéresser à plusieurs sujets clés dans la préparation de ce rapport. Ils feront l’objet d’un suivi lors des prochains rendez-vous budgétaires. Le pilotage des opérateurs de la mission doit s’affirmer par la poursuite de la contractualisation et par un dialogue plus stratégique avec la tutelle. Un rééquilibrage des crédits de la mission vers tous les territoires de France doit être soutenu par une ambition forte. L’usage de la réserve de précaution par le ministère est de plus en plus sincère, mais reste perfectible. Enfin, la rapporteure spéciale a défendu deux amendements en première partie de l’examen du projet de loi de finances visant à aménager un temps de réflexion et de concertation avant la suppression de la taxe sur les spectacles et son remplacement par une subvention. Cette suppression s’inscrit dans le programme de rationalisation des taxes affectées et des taxes à faible rendement. Cette suppression était d’autant plus justifiée que le produit de la taxe en question contribuait à creuser l’écart du soutien public au théâtre entre Paris et les territoires.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME AVANT ET APRÈS MESURES DE TRANSFERTS



Source : ministère de la Culture.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE DEPUIS 2017



Source : ministère de la Culture, commission des finances de l'Assemblée nationale.

## UNE BUDGÉTISATION QUI PRÉSERVE LES CRÉDITS DE LA CRÉATION ET POURSUIT LA DÉMOCRATISATION DE L'ACCÈS À LA CULTURE

Les crédits de la mission s'élèvent pour cette année à 2,02 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 1,99 milliard d'euros de crédits de paiement. Hors changement de périmètre, les crédits des deux programmes 131 et 224 progressent d'environ 1,7 %. La dotation pour 2020 financera les ambitions du ministère en matière de création et de diffusion des œuvres ainsi que de démocratisation de l'accès à la culture.

### I. LE SOUTIEN À LA CRÉATION ET À LA DIFFUSION DES ŒUVRES SE POURSUIT

Le programme *Création* est doté, au PLF 2020, de 844,99 millions d'euros en AE, soit une hausse de 7,99 % et de 817,44 millions d'euros en CP, soit 4,68 % de plus qu'en 2019. Il rassemble les crédits de soutien de l'État à la création culturelle et à la diffusion des œuvres du spectacle vivant et des arts visuels. Portée par la direction générale de la création artistique (DGCA), cette politique est diffusée dans les territoires par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

#### ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 131

(en millions d'euros)

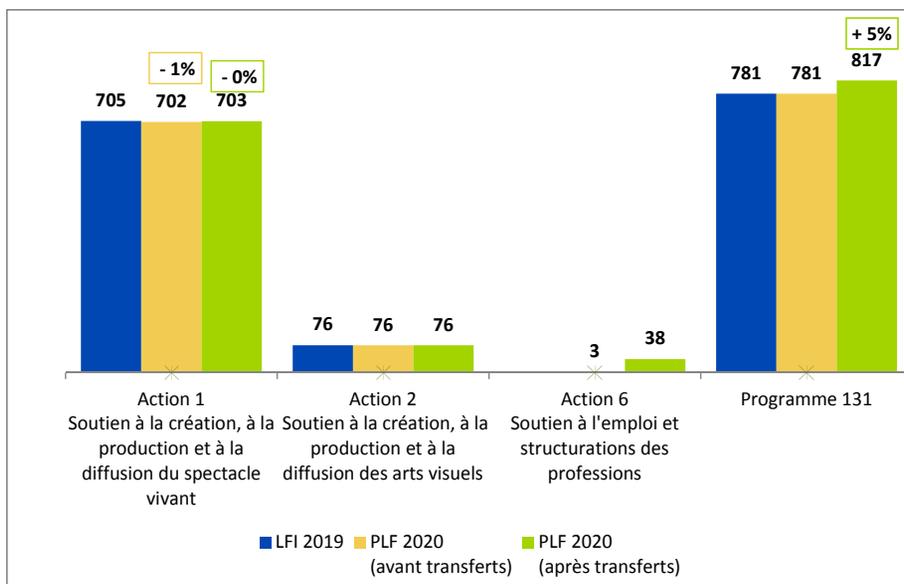
Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (M€ et %)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (M€ et %)	Part du programme
01 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	704,54	727,44	+ 22,9 + 3,25 %	704,51	703,33	- 1,17 - 0,17 %	86,04 %
02 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels	77,93	79,53	+ 1,61 + 2,06 %	76,37	76,09	- 0,29 - 0,37 %	9,31 %
06 - Soutien à l'emploi et structurations des professions	0,00	38,02		0,00	38,02		4,65 %
<b>131 – Création</b>	<b>782,46</b>	<b>844,99</b>	<b>+ 7,99 %</b>	<b>780,88</b>	<b>817,44</b>	<b>+ 4,68 %</b>	

Source : projet annuel de performances (PAP), commission des finances de l'Assemblée nationale.

Les variations importantes observées en 2020 sont essentiellement liées à une mesure de transfert : l'action 8 *Développement et professionnalisation de l'emploi dans le spectacle* du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* devient ainsi l'action 6 *Soutien à l'emploi et structurations des professions* du programme 131. Le transfert est justifié par la « nécessité de mettre en cohérence le portage politique et la gestion budgétaire de ces dispositifs ». À périmètre constant, le budget du programme 131 augmente de 3,3 % en AE et est reconduit en CP comme retranscrit par le graphique ci-dessous.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 131 AVANT ET APRÈS MESURES DE TRANSFERTS

(en millions d'euros)



Source : ministère de la Culture, commission des finances de l'Assemblée nationale.

### A. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA CRÉATION ET LA DIFFUSION DES ŒUVRES SONT MAINTENUS

L'action 1 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant* entend faciliter la création dans le spectacle vivant, ainsi que sa diffusion. Ses crédits augmentent de 3,25 % en AE (727 millions d'euros) et diminuent de 0,17 % en CP (703 millions d'euros). Elle représente plus de 86 % des crédits du programme 131. Les crédits alloués aux opérateurs du programme sont maintenus, tandis que les programmes d'investissements engagés se poursuivent, expliquant la hausse des autorisations d'engagement. Les crédits d'intervention, notamment à destination des acteurs subventionnés, sont reconduits.

## 1. Les grands projets d'investissement pour les opérateurs se poursuivent

Les opérateurs du programme bénéficient de 43 % des AE et de 41 % des CP prévus pour 2020, à hauteur de 313 et 291 millions d'euros pour 2020. Cette dotation se répartit entre subventions pour charges de service public et dépenses d'investissement.

### a. La stabilité des subventions pour charges de service public

Les subventions pour charges de service public des opérateurs mobilisent 38 % des crédits de l'action 1 et s'établissent à **274 millions d'euros, un niveau identique à celui de 2019**. En 2020, l'action perd deux opérateurs : l'Orchestre de Paris est intégré à la Cité de la musique – Philharmonie de Paris et les missions du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) sont reprises par le nouveau Centre national de musique sur le programme 334 *Livre et industries culturelles*.

#### ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 131 DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

	2017 (Exécution)	2018 (Exécution)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2017/2020
ONP - Opéra national de Paris	97,3	97,7	97,3	97,3	-
Cité de la musique - Philharmonie de Paris	33,6	37,7	34,1	34,1	+ 1,5 %
Comédie-Française	25,3	25,3	25,3	25,3	-
EPPGHV - Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	21,0	24,3	21,2	21,2	+ 0,95 %
Caisse nationale de retraite de l'ONP	14,1	14,0	14,0	14,4	+ 2,1 %
Théâtre national de Chaillot	13,5	13,6	13,5	13,5	-
Théâtre national de l'Odéon	12,4	12,6	12,5	12,5	+ 0,8 %
Opéra-Comique	11,7	12,4	12,2	12,2	+ 4,3 %
Théâtre national de Strasbourg	9,7	9,7	9,6	9,7	-
Théâtre national de la Colline	9,5	9,6	9,5	9,6	+ 1,0 %
CND - Centre national de la danse	9,2	9,4	9,0	9,0	- 2,2 %
Orchestre de Paris	7,9	8,0	8,0	8,0	+ 1,3 %
Ensemble Inter contemporain	3,9	3,9	3,9	4,0	+ 2,5 %
Caisse nationale de retraite de la Comédie Française	3,4	3,3	3,3	3,5	+ 2,9 %
CNV - Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	8,4	1,2	0,9	0,0	- 100,0 %
<b>Total</b>	<b>280,7</b>	<b>282,6</b>	<b>274,3</b>	<b>274,4</b>	- 2,2 %

Les dirigeants des établissements rencontrés par la rapporteure pointent le fait qu'en raison de l'augmentation mécanique de leurs charges, conformément à la loi de Baumol <sup>(1)</sup>, la stagnation de la subvention est de plus en plus contraignante. Il ne faut cependant pas négliger l'impact des économies liées à la transformation numérique sur les coûts des fonctions support des différents opérateurs.

**Par ailleurs, la stabilité de la subvention pour charges de service public (SCSP) observée ces dernières années peut avoir des effets vertueux** en ce qu'elle contraint les opérateurs à développer davantage leurs ressources propres. Il s'agit d'un des objectifs du programme et **le taux des ressources propres s'établit depuis 2017 autour de 42 %**.

*b. La poursuite de projets d'investissements décisifs dont le suivi budgétaire n'est pas aisé*

Les opérations d'investissement pour les opérateurs de la mission se poursuivent avec **quatre chantiers principaux**. Elles mobilisent 5 % des AE de l'action et 2 % des CP, à hauteur de 38 et 16 millions d'euros respectivement. En raison de l'importance des opérations d'investissement en cours, il conviendrait de fournir un effort d'information supplémentaire à l'égard du Parlement.

**Les restes à payer**, c'est-à-dire les crédits engagés par d'autres lois de finances mais qui n'ont pas encore été couverts par des paiements au 31 décembre 2018, **connaissent un rebond après une période d'apurement des dettes depuis plus de quatre années**. Fin 2018, les engagements non couverts par des paiements s'élèvent à 107 millions d'euros (+ 54 millions d'euros par rapport au 31 décembre 2017). Les restes à payer les plus significatifs concernent :

- les travaux de relogement du CNAP : 32 millions d'euros ;
- les travaux liés à l'opération Cité du Théâtre : 10 millions d'euros ;
- la construction du bâtiment administratif de l'EPPGHV : 5 millions d'euros ;
- les travaux de construction de la Maison de la Culture à Bourges : 5 millions d'euros ;
- les travaux relatifs à la scène nationale de Clermont-Ferrand : 4 millions d'euros ;
- les coûts afférents à la maîtrise d'œuvre dans le projet de réhabilitation de l'ancien musée Guimet de Lyon en atelier de la danse : 3 millions d'euros.

---

(1) Formulée par William Baumol et William Bowen, cette théorie justifie la nécessité d'un soutien public au financement du spectacle vivant en raison de la nature propre de cette industrie. Les biens culturels sont caractérisés par la stagnation de l'innovation technologique. Les gains de productivité y sont quasi-inexistants. Le facteur travail prédomine et reste incompressible en effectif, en revanche les salaires s'alignent sur ceux du secteur productif. Dès lors, les coûts de production s'élèvent mécaniquement. La progression des recettes est quant à elle contrainte par le nombre de représentations et le nombre de places.

William Baumol & William Bowen, New York Performing Arts: The Economic Dilemma, 1966.

### **Les quatre principaux chantiers en cours pour le programme 131**

Le **projet Cité du théâtre** vise à réunir dans un même lieu le Conservatoire national supérieur d'art dramatique (CNSAD), le théâtre national de l'Odéon et la Comédie Française. Deux objectifs président à ce projet : ouvrir davantage ces établissements au Grand Paris du fait de la localisation de cette Cité du théâtre et créer des synergies entre ces institutions.

Le coût de l'opération est estimé à **86 millions d'euros** dont 16 millions d'euros apportés par du mécénat et par la vente du site actuel du CNSAD. La fin de cette opération est prévue pour fin 2024 ; les travaux ne devraient commencer que fin 2021 après les études de maîtrise d'œuvre. **7 millions d'euros seront consacrés à ce projet en AE et CP en 2020.**

Le **projet Bastille** répond à la volonté de transférer sur le site de Bastille les ateliers de décors, aujourd'hui localisés boulevard Berthier, et d'aménager la salle modulable de l'Opéra inutilisée depuis l'édification du bâtiment. Les travaux seront lancés fin 2020 pour s'achever début 2023. Le coût de l'opération est estimé à **59 millions d'euros** dont 10 millions d'euros de ressources propres apportées par l'établissement. 22,5 millions d'euros sont prévus en AE et 6,5 millions d'euros en CP pour 2020. Toutefois, **seuls 16 millions d'euros en AE sont inscrits au PLF pour 2020.** Les documents budgétaires précisent que les 6,5 millions d'euros restants en AE et CP seront complétés en gestion « *par mobilisation mutualisée de réserves disponibles des opérateurs culturels* ».

Les **travaux de réfection des façades** en béton du Centre national de la danse sont estimés à 20 millions d'euros. Pour 2020, 7 millions d'euros sont prévus en AE et 750 000 euros en CP.

Les **8 millions d'euros** restants serviront à **des travaux d'entretien pour les autres bâtiments du spectacle vivant**, notamment la Comédie Française.

**Le manque de lisibilité et la complexité des écritures pour ces projets d'investissement en rendent le suivi difficile par la représentation nationale. Pour les années qui viennent, la rapporteure spéciale appelle à ce que les documents budgétaires soient mieux renseignés.** Pour tous les projets s'étalant sur plusieurs années et mobilisant plusieurs millions d'euros de crédits, les éléments suivant devraient être précisés :

- coût initial prévu de l'opération ;
- autorisations d'engagements et crédits de paiement votés chaque année depuis le lancement du projet ;
- autorisations d'engagements et crédits de paiement effectivement consommés depuis le début des opérations ;
- montants mobilisés sur les ressources propres de l'opérateur ;
- autres sources de financement.

## 2. Les dépenses d'intervention sont stables

Le reste des dépenses de l'action 1 s'élève à **402 millions d'euros en CP**. Il s'agit principalement de dépenses d'interventions versées à près de 65 % au secteur associatif et dont la gestion est majoritairement déconcentrée.

**En 2020, 266 millions d'euros** subventionneront des **associations** ; ce qui est retracé dans les documents budgétaires par la ligne « *transferts aux autres collectivités* ». Le ministère a indiqué à la rapporteure que **8 280 associations** étaient soutenues par l'ensemble de la mission *Culture* pour un montant moyen de 60 030 euros. Toutefois, les principaux versements portés par cette action concernent :

- l'Opéra national de Lyon à hauteur de 6 millions d'euros ;
- l'association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (Agressa) pour 5,5 millions d'euros ;
- le festival d'art lyrique d'Aix en Provence pour un montant de 4,2 millions d'euros ;
- l'association de gestion du festival d'Avignon qui bénéficie d'un soutien de 4,1 millions d'euros.

La deuxième caractéristique de ces crédits d'intervention est leur **taux élevé de déconcentration, à hauteur de 86 %**. Cela correspond bien à la volonté du ministère de rapprocher les décisions de financement au plus près des territoires, comme retranscrit par le tableau ci-dessous.

### CRÉDITS D'INTERVENTION DE L'ACTION 1\* ÉVOLUTION CRÉDITS CENTRAUX/DÉCONCENTRÉS 2015-2019

*en CP (millions d'euros)*

	2015 (RAP)	2016 (RAP)	2017 (RAP)	2018 (RAP)	2019 (PAP)	2020 (PAP)
Centraux	89,26	73,63	74,79	73,38	67,05	56,72
Déconcentrés	297,73	308	318,67	320,75	333,19	345,66
<b>TOTAL</b>	<b>386,99</b>	<b>381,63</b>	<b>393,46</b>	<b>394,13</b>	<b>400,24</b>	<b>402,38</b>
<b>Taux de déconcentration</b>	<b>77 %</b>	<b>81 %</b>	<b>81 %</b>	<b>81 %</b>	<b>83 %</b>	<b>86 %</b>

\*Fonctionnement et investissement, hors crédits opérateurs.

Source : ministère de la culture.

## B. UNE HAUSSE DE LA DOTATION EN FAVEUR DES ARTS VISUELS

L'action 2 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels* est en progression de 2,06 % en autorisations d'engagement – atteignant 79 millions d'euros –, tandis que les crédits de paiement sont reconduits à hauteur de 76 millions d'euros.

Un service à compétence nationale et deux opérateurs sont financés par cette action.

Le **service à compétence nationale du Mobilier national et des manufactures des Gobelins, Beauvais et de la Savonnerie** bénéficie d'une dotation de fonctionnement de **5 millions d'euros en AE et CP**. En investissement, 7,2 millions d'euros sont prévus en AE et 3,5 millions en CP. La rapporteure note que **ces dépenses n'incluent pas les dépenses de personnel**. Depuis quelques années, le ministère sincérise les emplois de différents opérateurs en transférant des ETPT du ministère vers ceux des opérateurs. Cette année le ministère prévoit le transfert de la gestion des personnels titulaires aux EP de Versailles et du musée d'Orsay et de l'Orangerie depuis le programme 224 vers le programme 175. **Il conviendrait de procéder également à ces transferts pour le Mobilier national.**

La subvention pour charge de service public du **Centre national des arts plastiques** s'établit à **8 millions d'euros** en AE et CP. Il faut y ajouter 600 000 euros en AE pour le relogement de l'opérateur ainsi que 3,5 millions d'euros en CP. L'opérateur quittera La Défense en 2022, à l'issue des travaux d'aménagement du site de Pantin. Les documents budgétaires indiquent là encore que les crédits inscrits en PLF seront *« complétés à hauteur de 5,9 millions d'euros en CP par mobilisation mutualisée de ressources disponibles des opérateurs culturels, dans une logique de solidarité ministérielle »*. Un meilleur renseignement des documents budgétaires permettant de retracer l'ensemble des crédits engagés et des crédits payés depuis le début des opérations serait également apprécié pour les dépenses d'investissement décisives de cette action.

La Cité de la céramique Sèvres et Limoges reçoit une subvention pour charge de service public de 4 millions d'euros en AE et CP.

Les principales mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances pour 2020, visent, comme en 2019, à **accroître la présence des arts visuels dans les territoires**. À cet égard, **400 000 euros** sont débloqués en AE et en CP pour consolider les **réseaux des 22 fonds régionaux d'art contemporain (FRAC)** et des 50 centres d'art contemporain d'intérêt national (CACIN).

### C. LE SOUTIEN À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR CULTUREL, UNE BUDGÉTISATION PLUS SINCÈRE

Cette action, jusqu'alors portée par le programme 224, figure pour la première fois dans le programme 131. Il s'agit, selon le ministère de « *mettre en cohérence le portage politique et la gestion budgétaire* » des dispositifs que financent ces crédits. Les crédits de la nouvelle action 6 *Soutien à l'emploi et structurations des professions* s'élèvent à **38 millions d'euros** en AE et CP, respectivement – 11,58 % et + 26,73 % par rapport à la LFI pour 2019.

Ces fonds financent 3 dispositifs :

– la compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les artistes-auteurs, prévue par décret en 2018 et confirmée en 2019 pour les années suivantes <sup>(1)</sup> à hauteur de 18 millions d'euros ;

– le financement du FONPEPS et du fonds de professionnalisation et de solidarité à hauteur de 17 millions d'euros en AE et CP ;

– le soutien des organismes professionnels et syndicaux pour un montant de 3 millions d'euros.

**La rapporteure salue les efforts de sincérisation réalisés sur ces dispositifs qui ont fait l'objet de critiques nourries par la Cour des comptes.** Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2018, la Cour avait qualifié de « *niche budgétaire* » le FONPEPS : « *surbudgétisé depuis sa création, il a surtout permis au ministère de disposer de marges budgétaires importantes au niveau du programme 224* ».

Le ministère attribue le bilan de consommation mitigé du FONPEPS à trois facteurs : sa mise en œuvre récente (2017), une montée en charge progressive, ainsi que des retards dans le traitement des dossiers par le prestataire du ministère de la Culture, l'Agence des services et de paiement. Après une évaluation des mesures en 2018 et des travaux de concertation au premier semestre 2019, un nouveau dispositif refondu est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2019 <sup>(2)</sup>. Le nouveau dispositif répond à un effort de simplification et tient mieux compte des besoins du secteur et des moyens susceptibles d'être mobilisés.

#### **Budgétairement, l'effort de sincérisation se traduit de deux manières :**

– une égalisation des AE et des CP à 38 millions d'euros pour l'ensemble de l'action et pour chacun des dispositifs. La loi de finances initiale pour 2019 prévoyait ainsi 43 millions d'euros d'AE et 30 millions d'euros de CP, ce qui est anormal pour des dépenses de guichet ;

– un recalibrage à la baisse des crédits alloués au FONPEPS à hauteur de 17 millions d'euros.

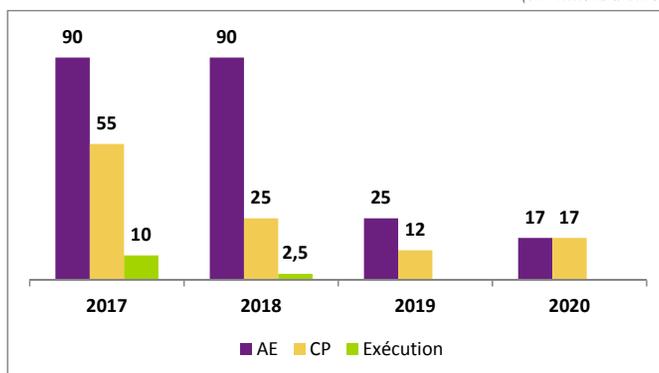
---

(1) Décret n° 2018-356 du 15 mai 2018 instituant une mesure de soutien au pouvoir d'achat des artistes-auteurs pour l'année 2018, puis décret n° 2019-422 du 7 mai 2019 instituant des mesures de soutien au pouvoir d'achat des artistes-auteurs pour 2019 et les années suivantes.

(2) Décret n° 2019-1011 du 1<sup>er</sup> octobre 2019 relatif au Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU FONPEPS ET AU FONDS DE PROFESSIONNALISATION ET DE SOLIDARITÉ DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



Sources : documents budgétaires, commission des finances de l'Assemblée nationale.

Malgré ces efforts, la rapporteure sera attentive à l'exécution en 2019 et 2020. En effet, d'après les données obtenues du ministère l'action 8 *Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle* du programme 224 n'a été consommée au 31 août 2019 qu'à hauteur de 11 millions d'euros contre une prévision initiale de 30 millions d'euros pour l'ensemble de l'action – dont 18 millions d'euros de compensation de hausse de la CSG.

## II. LA DÉMOCRATISATION DE L'ACCÈS À LA CULTURE, PRIORITÉ DU MINISTÈRE

Le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* est doté pour 2020 de 1,18 milliard d'euros en AE et 1,17 milliard en CP. **À périmètre constant, le budget pour 2020 s'établit à 1,28 milliard d'euros en AE, soit une hausse de 0,9 %, et 1,28 milliard d'euros en CP en augmentation de 2,7 %.**

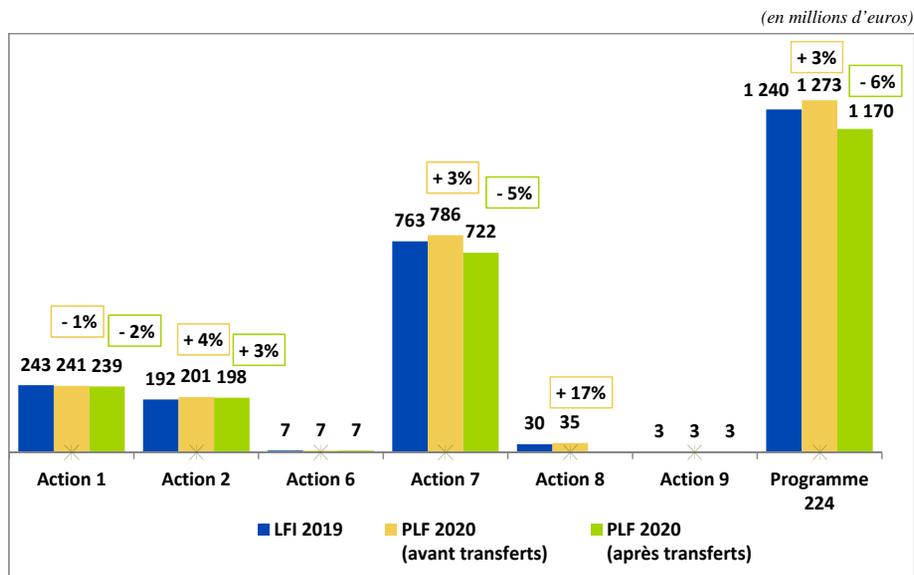
### ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 224

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (M€ et %)	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (M€ et %)	Part dans le programme
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	255,10	243,12	- 11,98 - 4,7 %	243,17	238,90	- 4,26 - 1,75 %	20,42 %
02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	192,33	198,18	+ 5,85 + 3,04 %	192,33	198,36	+ 6,02 + 3,13 %	16,96 %
06 – Action culturelle internationale	7,39	7,39	-	7,39	7,39	-	0,63 %
07 – Fonctions de soutien du ministère	767,02	723,86	- 43,16 - 5,63 %	763,48	721,93	- 41,55 - 5,44 %	61,71 %
08 – Soutien à l'emploi dans le secteur culturel	43,00	0,00	- 43,0 - 100 %	30,00	0,00	- 30 - 100 %	0,00 %
09 – Langue française et langues de France	3,22	3,22	-	3,22	3,22	-	0,28 %
<b>224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</b>	<b>1 268,06</b>	<b>1 175,77</b>	- 92,29 - 7,28 %	<b>1 239,59</b>	<b>1 169,80</b>	- 69,79 - 5,63 %	100,00 %

Les évolutions sensibles à la baisse, constatées en 2020, s'expliquent essentiellement par des mesures de transferts. En effet, l'action 8 *Soutien à l'emploi dans le secteur culturel* ainsi que certains emplois sont transférés aux programmes 131 et 175.

VARIATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 224 PAR ACTION  
AVANT ET APRÈS TRANSFERTS



Source : ministère de la Culture, commission des finances de l'Assemblée nationale.

L'action 2 *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle* connaît la plus forte augmentation à périmètre constant. Les crédits alloués aux autres actions évoluent de façon plus limitée.

**A. LE SOUTIEN À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE ET À LA DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE SE POURSUIT**

Conformément à la priorité du Gouvernement d'améliorer l'accès de tous à la culture, l'action 2 *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle* est en forte progression (+ 4 % à périmètre constant et 3 % après transferts). Ses crédits s'établissent 198 millions d'euros en AE et CP, contre 192 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2019. Cette dotation contribue à financer deux volets de la politique de démocratisation de la culture : l'éducation artistique et culturelle, dont le pass Culture est l'aboutissement, ainsi que les mesures en faveur de l'accès à la culture dans les territoires.

## 1. Une augmentation des crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle, portée par le pass Culture

Les crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle font l'objet d'un redéploiement et sont dynamisés par la montée en puissance du pass Culture.

### a. L'éducation artistique et culturelle s'étend

La **généralisation de l'éducation artistique et culturelle (EAC)** en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse poursuit l'objectif de faire bénéficier 100 % des élèves du premier et second degré d'un accès aux arts et à la culture. Ainsi, **135 millions d'euros sont consacrés en AE et CP à cette action**. La déclinaison des dépenses selon les cinq axes de l'EAC n'est pas fournie pour 2020 dans les documents budgétaires. La rapporteure a pu l'obtenir auprès du ministère, ce que transcrit le tableau ci-dessous.

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE

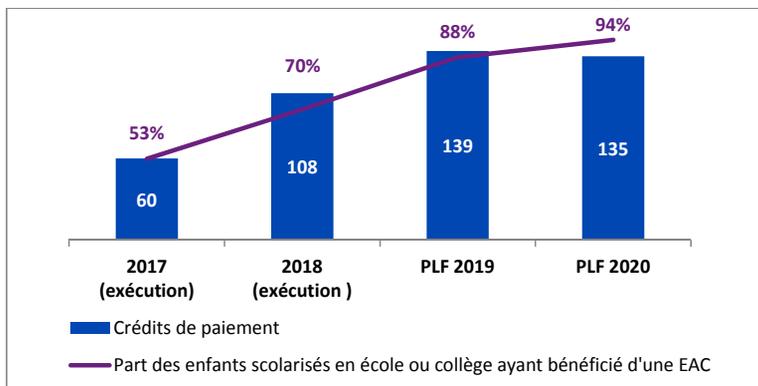
Axes	LFI 2019	PLF 2020
Axe n° 1 : Développer les pratiques artistiques et culturelles	44 145 000	34 797 660
Axe n° 2 : Développer le goût de la lecture	14 180 000	14 180 000
Axe n° 3 : Décrypter le monde	12 040 000	12 040 000
Axe n° 4 : Former les acteurs	8 300 000	8 300 000
Axe n° 5 : Renforcer les partenariats	26 760 000	26 760 000
Axe n° 6 : pass Culture	28 773 812	39 000 000
<b>Total EAC hors pass Culture</b>	<b>105 425 000</b>	<b>96 077 660</b>
<b>Total EAC dont pass Culture</b>	<b>134 198 812</b>	<b>135 077 660</b>

Source : ministère de la Culture.

Les crédits consacrés à l'EAC hors pass Culture baissent de plus de 9 millions d'euros. Le ministère indique que 7 millions d'euros font en réalité l'objet d'un redéploiement vers les politiques d'accès à la culture (*cf. infra*), dont 4 millions d'euros en faveur du volet « offrir plus » du plan Bibliothèques et 3 millions d'euros en faveur des Micro-folies. **Entre 2017 et 2020, les crédits finançant l'EAC ont plus que doublé passant de 60 à 135 millions d'euros. Le nombre d'élèves touchés ne cesse de croître.**

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



Sources : documents budgétaires, ministère de la Culture, commission des finances de l'Assemblée nationale.

**La politique volontariste en faveur de l'éducation artistique et culturelle porte ses fruits en termes d'offre et la rapporteure salue l'amélioration des données disponibles pour évaluer cette politique.** Grâce à une mission d'évaluation conjointe des ministères de l'Éducation nationale et de la Culture, il est désormais possible de connaître plus finement l'offre en matière d'EAC <sup>(1)</sup>. Au cours de l'année scolaire 2017-2018, cette évaluation confirme que trois élèves sur quatre ont bénéficié d'une action ou d'un projet relevant de l'EAC. Ces évaluations permettent également d'analyser plus qualitativement l'offre :

– Il existe des disparités entre les écoliers et les collégiens tant par le nombre d'élèves touchés (82 % et 62 % respectivement), que celui des actions proposées (3,4 pour 100 élèves à l'école contre 1,8 au collège) ;

– les différences sont également liées au profil des établissements scolaires : les établissements de petite taille auront tendance à proposer plus d'activités. De même les collèges les plus marqués socialement (qu'ils soient favorisés ou défavorisés) seront moins concernés par l'EAC (près de 20 % d'écart avec les établissements médians) ;

– les activités les plus plébiscitées sont les sorties et visites culturelles (proposées par plus de neuf établissements sur dix), les rencontres avec les artistes ou l'accueil de manifestation culturelle dans les établissements (plus de 6 établissements sur 10). La chorale et les voyages à dimension artistique et culturelle sont particulièrement appréciés au collège (plus de 7 établissements sur 10).

**La rapporteure spéciale restera vigilante aux moyens alloués à l'éducation artistique et culturelle ainsi qu'aux résultats obtenus.**

(1) Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, Note d'information n° 19-34 « Trois élèves sur quatre touchés par au moins une action ou un projet relevant de l'éducation artistique et culturelle », septembre 2019.

***b. Le pass Culture, aboutissement du parcours de l'éducation artistique et culturelle (+ 10 millions d'euros)***

**Le pass Culture, « chantier culturel du quinquennat », a été conçu comme un vecteur d'émancipation pour la jeunesse.** Il constitue l'aboutissement du parcours d'éducation artistique et culturelle qui pourra inspirer l'usage dont feront les jeunes du pass Culture.

Dans un souci de co-construction et d'amélioration constante, le Gouvernement a fait le choix de confier le développement et la diffusion de l'application web mobile et géolocalisée du pass Culture à une *start-up* d'État détenue par l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

Le coût théorique du pass Culture de 410 millions d'euros ne constitue qu'un plafond maximal – obtenu en multipliant le montant de 500 euros offert par les 820 000 jeunes de 18 ans. **Le coût réel, non chiffré actuellement par le Gouvernement, sera affiné** en prenant en compte le taux de recours effectif des jeunes, la nature des consommations culturelles et les contributions attendues des partenaires économiques.

**Le pass Culture demeure dans une phase d'expérimentation** dont le cadre a été défini par le décret n° 2019-66 du 1<sup>er</sup> février 2019 pour une durée de 3 ans. Lancé dans 5 départements (Finistère, Bas-Rhin, Seine-Saint-Denis, Vaucluse et Guyane), il a été étendu à 9 nouveaux départements (les quatre départements de la région Bretagne, le Val-de-Marne, le Doubs, les Ardennes, la Nièvre et la Saône-et-Loire) selon le calendrier suivant :

– 1<sup>er</sup> février 2019 : lancement auprès de 12 000 jeunes volontaires dans les cinq départements pilotes ;

– juin 2019 : extension à l'ensemble des jeunes volontaires âgés de 18 ans dans les cinq départements initialement retenus et aux neuf nouveaux départements : 150 000 jeunes sont concernés.

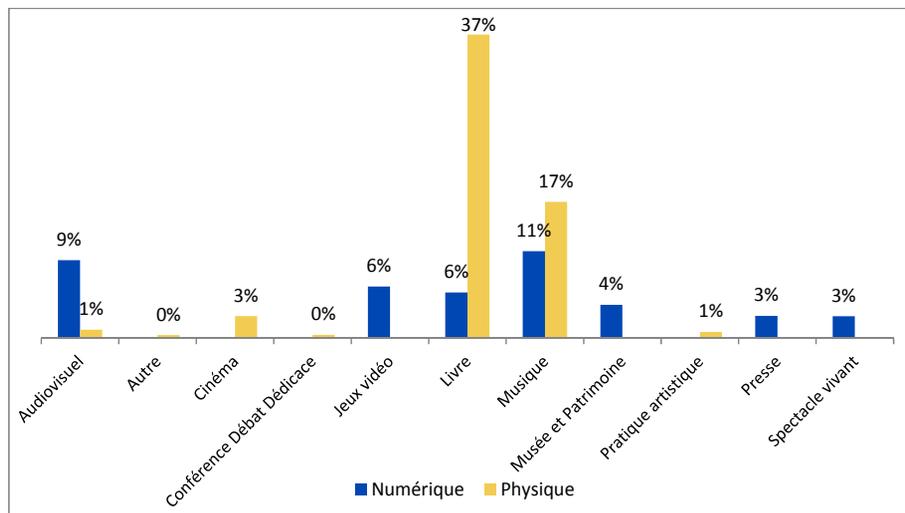
Les premiers résultats obtenus au 23 septembre 2019, pour les cinq départements pilotes, permettent de préciser l'appropriation du dispositif par les jeunes :

– le taux d'activation est de 62 %, seule la moitié des jeunes ciblés a créé un compte ;

– le montant moyen dépensé est de 94 euros ;

– 41 % des produits consommés l'ont été sur un support numérique. La prédominance du support physique est essentiellement tirée par le livre (43 % des réservations dont 37 % en physique). Il faudra veiller à l'avenir à ce que le pass Culture permette la diversification des expériences culturelles qui est recherchée.

### RÉPARTITION DES RÉSERVATIONS DE PRODUITS CULTURELS PAR NATURE ET PAR SUPPORT



Source : ministère de la Culture, commission des finances de l'Assemblée nationale.

Budgétairement, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit 39 millions d'euros au titre du pass Culture, ce qui représente une hausse de 10 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. **Le ministère a indiqué à la rapporteure que la dépense réelle pour 2020 serait plutôt de 49 millions d'euros**, dont 10 millions d'euros tiennent compte du solde anticipé de crédits non consommés sur 2019. La trajectoire budgétaire pour 2021 et 2022, date de généralisation du dispositif, s'établit à 84 et 104 millions d'euros respectivement.

Plusieurs séries de questions restent en suspens<sup>(1)</sup> mais le format souple du pass Culture devrait permettre d'y répondre au fur et à mesure :

– **Comment s'articulera le pass Culture avec les initiatives à destination des jeunes portées par les collectivités territoriales ?** Au fur et à mesure du déploiement du pass Culture, il faudra être vigilant quant à l'articulation de celui-ci avec les instruments existants au niveau local (E.pass jeunes Pays de la Loire, Carte Jeune région Occitanie, Carte Culture en Alsace, Pass Culture à Lyon) dans un souci de complémentarité et non de concurrence.

– **le pass profitera-t-il aux jeunes les plus éloignés des pratiques culturelles ?** Le ministère indique que le taux de non-recours au pass Culture devrait être réduit à 20 % d'ici l'an prochain grâce à l'amélioration de l'algorithme et l'augmentation de l'offre. Il faudra affiner l'analyse pour s'assurer que le pass permet aux jeunes d'avoir accès à des produits culturels qui ne leur étaient pas accessibles autrement.

(1) Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat : « Le pass Culture : un projet qui soulève encore de nombreuses questions », octobre 2018.

– **Comment sera assuré le financement du pass ?** Le financement prévu devrait reposes pour partie sur des ressources propres. Pour l’instant, il n’est financé que par les crédits budgétaires dont les montants sont croissants.

– **Comment est assurée la protection des données des jeunes ?** Les habitudes de consommation des jeunes pourront être un excellent outil pour recalibrer les politiques publiques culturelles. À ce stade, l’algorithme cherche à inverser les pratiques culturelles des jeunes afin de les diversifier. Des garanties fortes doivent être apportées quant au stockage, à l’utilisation et l’éventuelle communication ou cession de ses données. Pour l’instant, le ministère affirme que les partenaires économiques ne reçoivent aucune donnée personnelle de la part du pass Culture. De nombreux acteurs auraient marqué leur intérêt pour ces données.

L’analyse des données de l’expérimentation permettra d’adresser une partie de ces questions.

## **2. Un renforcement de la politique en faveur des territoires et des populations éloignés de l’offre culturelle (+ 9 millions d’euros).**

Pour 2020, les crédits en faveur de l’« *émancipation artistique et culturelle de tous* » connaissent une forte augmentation pour s’établir à **63 millions d’euros contre 58 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2019**.

La rapporteure spéciale a obtenu des données du ministère permettant d’expliquer les mouvements entre 2019 et 2020, comme retranscrit dans le tableau ci-dessous.

### **RÉPARTITION DES CRÉDITS POUR 2020 DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L’ÉMANCIPATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE DE TOUS**

(en euros)

<b>Axes de la politique en faveur des publics éloignés</b>	<b>LFI 2019</b>	<b>LFI 2019</b>
Politiques en faveur des publics en situation spécifique	7 193 000	7 193 000
Politique territoriale et de cohésion sociale	36 180 000	41 325 839
Encadrement et développement des pratiques artistiques en amateur	3 300 153	3 300 153
Soutien à la transition et à l’innovation numérique	5 460 000	5 460 000
Sécurisation des sites et des évènements culturels	2 000 000	2 000 000
Gratuité	4 000 000	4 000 000
<b>Total prévu pour 2020</b>	<b>58 133 153</b>	<b>63 278 992</b>

Source : ministère de la Culture.

L’évolution à la hausse des crédits est ainsi alimentée par l’action de politique territoriale et de cohésion sociale qui bénéficie des mesures de redéploiement pour les Micro-folies et le plan Bibliothèques.

**La rapporteure spéciale appelle pour l'ensemble de cette action à plus de rigueur et de précision dans le renseignement des documents budgétaires, ainsi qu'à une présentation stable d'une année sur l'autre qui permette de suivre l'évolution des crédits.**

## **B. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME**

**L'action 1 *Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle*** dispose de 243 millions d'euros en AE, soit une baisse de 4,7 %, et de **239 millions d'euros en CP, soit – 1,75 % par rapport à 2019**. Cette contraction des crédits de l'ordre de 4 millions d'euros s'explique par un **report des opérations d'investissement les moins urgentes** et d'un transfert de crédits dans le cadre du dispositif Sauvadet<sup>(1)</sup>. La budgétisation pour 2020 poursuit deux réformes engagées par le ministère :

– **la structuration du réseau d'enseignement culturel autour du parcours licence-master-doctorat**. Les deux premiers échelons sont sur le point d'être achevés, il s'agit maintenant d'accélérer le développement de la recherche. Le ministère a appuyé 20 projets de recherche, en 2019, dans les écoles supérieures d'art et de design pour un budget de 900 000 euros ;

– **la revalorisation des carrières des professeurs des établissements nationaux**. Des négociations ont débuté en 2016 afin de faire évoluer les statuts et les grilles des professeurs des 40 établissements nationaux. Un projet de décret a été examiné au Conseil d'État le 24 septembre 2019 intégrant une grille redécoupée.

Ces négociations ont créé une différence de traitement avec les **professeurs des 59 écoles supérieures d'art territoriales**. Cette différence de traitement a fait l'objet d'une mission flash récente de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale qui a souligné la nécessité d'aligner les statuts des professeurs des écoles d'art territoriales sur celui des professeurs des écoles nationales<sup>(2)</sup>. Des concertations sont engagées en ce sens par le ministère de la Culture ainsi que celui de l'Intérieur.

**Les crédits en faveur du rayonnement international de la culture française sont stables. L'action 6 *Action culturelle internationale* consiste à favoriser les échanges culturels entre la France et les pays étrangers, avec une attention particulière donnée à la place de la culture dans les politiques de l'Union européenne. L'intégralité des crédits de l'action est reconduite pour 2020, à hauteur de 7,39 millions d'euros. Les crédits en faveur de l'action 9 *Langue française et langues de France* sont reconduits à hauteur de 3,22 millions d'euros en AE et CP.**

---

(1) *La loi du 12 mars 2012, dite « loi Sauvadet », vise à faciliter l'accès au statut de fonctionnaire des agents contractuels et à améliorer leurs conditions d'emploi.*

(2) *Mission flash sur les écoles supérieures d'art territoriales de la commission des affaires culturelles et de l'éducation confiée à Mmes Fabienne Colboc et Michèle Victory, juillet 2019.*

L'action 7 *Fonctions de soutien du ministère* sera financée à hauteur de 723 et 721 millions d'euros respectivement. À périmètre constant, les crédits sont en hausse de 22 millions d'euros dont :

– 3 millions d'euros de crédits supplémentaires dédiés à l'amélioration des systèmes d'information, dans le cadre de la modernisation et de la transition numérique du ministère ;

– 8 millions d'euros supplémentaires consacrés à des mesures indemnitaires.

La baisse apparente des crédits d'environ 40 millions d'euros par rapport à 2019 s'explique par des transferts effectués dans le cadre de la délégation de gestion qui vise à confier aux établissements publics la gestion des personnels titulaires. Ils concernent les établissements publics de Versailles, du musée d'Orsay et de l'Orangerie

L'action 8 *Soutien à l'emploi dans le secteur culturel* est transférée au programme 131 *Création*.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Dans le cadre de ses travaux la rapporteure spéciale s'est intéressée à quatre sujets dans l'objectif d'éclairer l'autorisation budgétaire de la mission *Culture* :

- le pilotage des opérateurs de la mission (A) ;
- la répartition inégale des crédits consacrés par l'État aux territoires (B) ;
- les pratiques de dégels des crédits récurrentes au sein de la mission (C) ;
- la taxe sur les spectacles affectée à l'association pour le soutien au théâtre privé (D).

### A. LE PILOTAGE PERFECTIBLE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

Malgré un poids prépondérant dans les crédits de la mission, le pilotage par la performance des opérateurs de la mission est inabouti. **La rapporteure spéciale estime nécessaire de généraliser les pratiques de contractualisation en échange de contreparties sur les moyens alloués.**

#### 1. Les opérateurs sont des acteurs structurants de la mission dont le pilotage est inachevé

**Le poids budgétaire des opérateurs pour les programmes 131 et 224 est prépondérant. En 2020, 22 % des crédits de paiement financeront les subventions pour charge de service public** et les dotations en fonds propres de ces établissements à hauteur de 443 millions d'euros. Ces opérateurs emploient 8 292 équivalents temps pleins travaillés (ETPT).

La tutelle exercée par le ministère sur ses opérateurs peut être formalisée par quatre principaux outils : des plans stratégiques de long terme (10 à 15 ans), des contrats d'objectifs et de performance (3 ans), des lettres de mission aux dirigeants (pour la durée de leur mandat), des objectifs annuels. La rapporteure spéciale s'est essentiellement intéressée aux contrats d'objectifs et de performance dans le cadre de ce rapport.

**Malgré l'importance des opérateurs pour la mission, le processus de contractualisation avec les opérateurs n'est pas achevé.** Sur les 53 opérateurs de la mission, 24 ne disposent pas de contrat d'objectifs et de performance (COP). Interrogé par la rapporteure spéciale, le ministère avance trois raisons pour expliquer cette couverture partielle des opérateurs par des COP :

- le nombre et la diversité des opérateurs rattachés rendent complexe le déploiement d'une couverture exhaustive des opérateurs ;

– compte tenu de la complexité de la rédaction de ces documents stratégiques, il est difficile de disposer d’une couverture simultanée de tous les opérateurs par un COP en vigueur ;

– certains opérateurs ne disposent pas de la taille critique et des effectifs suffisants qui rendraient pertinente l’élaboration d’un tel document.

**LISTE DES OPÉRATEURS DE LA MISSION NE DISPOSANT PAS DE CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE**

	COP	Période couverte par le dernier COP	SCSP <sup>(1)</sup> 2020 (M€)
Comédie Française	renouvellement/préparation		25,3
Opéra Comique	renouvellement/préparation		12,21
CNV <sup>(2)</sup>	pas de COP		
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	renouvellement/préparation		13,39
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	pas de COP	2015-2018	25,5
École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI)	renouvellement/préparation	2015-2017	25,5
École nationale supérieure des arts décoratifs (ENSAD)	renouvellement/préparation	2011-2013	4,33
7 écoles d’art	pas de COP		9,19
10 écoles d’architectures	pas de COP		46,82
INP	renouvellement/préparation	2016-2018	6,06
ENSMIS - École nationale supérieure des métiers de l’image et du son <sup>(3)</sup>	renouvellement/préparation	2016-2018	

La rapporteure est sensible aux arguments présentés par le ministère mais tient à rappeler que des **opérateurs recevant des subventions pour charge de service public importantes ne disposent toujours pas de COP**. Déjà en 2007, un rapport des inspections générales des finances et des affaires culturelles prônait la poursuite de la politique de contractualisation par la performance <sup>(4)</sup>. Il peut être

(1) Subvention pour charge de service public.

(2) Les missions du CNV sont reprises par le nouveau centre national de la musique, il ne sera plus un opérateur de la mission en 2020, ce qui explique l’absence de SCSP.

(3) L’ENSMIS est financée par le centre national du cinéma, ce qui explique l’absence de SCSP.

(4) Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture, Inspection générale des finances et Inspection générale de l’administration des affaires culturelles, avril 2007.

admis, à la rigueur, que les 7 écoles d'art en régions et les 10 écoles d'architectures ne disposent pas chacune d'un COP.

Pour les établissements de très petite taille comme les écoles d'arts ou d'architecture, il convient de s'interroger sur l'opportunité de donner à ces établissements le statut d'opérateur. D'autres statuts juridiques pourraient peut-être convenir davantage, comme celui de service à compétence nationale. Pour des établissements mobilisant des ressources moindres, le ministère a déjà recours à ce statut juridique : c'est le cas du service à compétence nationale du Mobilier national et des manufactures des Gobelins, Beauvais et de la Savonnerie qui bénéficie d'une dotation de fonctionnement de 5 millions d'euros en 2020.

## 2. La nécessaire poursuite du processus de contractualisation

**Les contrats d'objectifs et de performance sont un outil de pilotage essentiel** qui permet de préciser les objectifs fixés à l'établissement et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. Il peut être assorti, dans certains cas d'engagement financiers de l'État. **Les règles de bonne gestion budgétaire prônent depuis longtemps la généralisation de cet outil de pilotage** <sup>(1)</sup>. Il a, en outre, pour avantage de fédérer périodiquement les équipes et les dirigeants autour d'un projet d'établissement partagé. Enfin, pour la représentation nationale, dans la logique de la loi organique des lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, il permet de comparer les moyens et les objectifs fixés pour les opérateurs.

**La contractualisation n'est qu'un outil ; elle doit s'accompagner, dans les faits, d'un véritable pilotage stratégique des opérateurs.** La rapporteure spéciale a fait le constat que cet instrument pouvait présenter des insuffisances. Les dirigeants rencontrés dans le cadre de ses travaux soulignent notamment :

– **l'absence de contractualisation sur les moyens.** Les opérateurs déplorent unanimement la décorrélation entre la satisfaction des objectifs définis fixés dans les COP et les moyens qui leur sont alloués ;

– les **marges de manœuvres des gestionnaires sont réduites** en gestion pour atteindre les objectifs fixés notamment s'agissant des effectifs ;

– **l'absence de vision stratégique portée par les COP** qui deviennent des instruments de gestion plutôt que le support d'une mission assignée aux opérateurs. Ils ne permettent pas, dans certains cas, d'obtenir une visibilité plus grande sur le rôle que doit jouer l'opérateur ;

– **le temps consacré au développement d'un COP peut s'avérer très long** (près d'un an dans certains cas) alors que les opérateurs ne disposent pas toujours des équipes administratives pour les préparer. La tutelle soumettrait déjà les opérateurs à un nombre important de contrôles et d'enquêtes (plus d'une vingtaine par an) qui limitent la disponibilité des équipes administratives.

---

(1) Rapport de l'Inspection générale des finances, l'État et ses agences, mars 2012.

Dans le cadre de la transformation du ministère de la Culture, le ministre a confié à M. Jean François Hébert, président du château de Fontainebleau, une mission visant à « *Repenser la fonction de tutelle des opérateurs et organismes dans un sens plus stratégique et moins gestionnaire* ». Les ambitions de cette mission semblent répondre aux insuffisances pointées par la rapporteure spéciale. Il s'agit de proposer des mesures permettant d'« *améliorer les capacités de pilotage stratégique de la tutelle* » et de « *renforcer la responsabilisation sur les moyens et les objectifs, dans une perspective pluriannuelle* » d'après la lettre de cadrage envoyé par le ministre le 4 septembre 2019. Cette mission devrait aboutir sur un système permettant d'articuler et de se faire correspondre les principaux outils à la disposition de la tutelle pour renforcer son caractère stratégique. La mission devrait rendre ses conclusions au mois de décembre 2019.

## B. LES FRACTURES PERSISTANTES DANS L'ACCÈS À LA CULTURE ENTRE LES TERRITOIRES

La région francilienne bénéficie en exécution de 60 % des crédits du programme 131 et 46 % des crédits du programme 224. Cette macrocéphalie s'explique, certes, par des raisons historiques. Elle est budgétairement alimentée par le poids des opérateurs parisiens dans les dépenses de la mission. Les crédits des opérateurs bénéficient à 84 % à l'Île-de-France (dont 73 % à Paris).

### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS POUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION CULTURE (PROGRAMMES 175, 131 ET 224)

Région	Dépense des opérateurs par région (M€)	Part des dépenses
Auvergne Rhône Alpes	51,2	3 %
Bourgogne Franche Comté	13,3	1 %
Bretagne	15,4	1 %
Centre Val de Loire	11,8	1 %
Corse	0,7	0 %
Grand Est	46,5	2 %
Hauts de France	45,6	2 %
Île-de-France (hors Paris)	212,0	11 %
Normandie	17,4	1 %
Nouvelle Aquitaine	25,7	1 %
Occitanie	29,5	1 %
Outre-mer	2,6	0 %
PACA	45,5	2 %
Paris	1 470,4	73 %
Pays de la Loire	14,9	1 %
Total général	2 002,7	100 %

Source : ministère de la Culture.

Cette disparité dans les crédits mériterait certainement d'être nuancée par des analyses plus poussées. La rapporteure salue, à cet égard, les efforts déployés par le ministère pour fournir plus de données sur la fracture culturelle. Il faudrait aller beaucoup plus loin en définissant un cadre de mesure de la répartition des crédits sur les territoires. Une fois ce cadre analytique posé, toutes les décisions nouvelles prises devront contribuer à rééquilibrer les crédits en faveur des régions. Il est essentiel que la part de l'État dans le financement culturel des territoires ne s'étiolle pas à mesure que ces compétences sont reprises par les collectivités territoriales.

S'agissant des opérateurs, il est nécessaire que tous les établissements dits « nationaux » rayonnent au-delà de leur ville ou région d'implantation. Une politique de billetterie attractive ne peut être la seule politique d'un établissement en faveur de l'accès de tous à la culture. La rapporteure spéciale a recensé trois types d'actions menées par les opérateurs nationaux pour étendre leur empreinte à l'ensemble du territoire.

**En premier lieu, des politiques de dématérialisation** permettent la diffusion des productions des opérateurs au plus grand nombre : la Philharmonie de Paris a ainsi développé un pôle de ressources numériques très étendu : 60 000 ressources sont accessibles, incluant les enregistrements de 3 200 concerts et conférences, des ressources pédagogiques (150 guides d'écoute et 700 fiches)... Cette politique de numérisation est le support de projets physiques qui permettent l'accompagnement du public. L'opérateur a ainsi mis en place un portail de ressources avec l'Éducation nationale pour tous les professionnels de l'éducation, *Éduthèque*. Sur l'ensemble du territoire, 148 structures (bibliothèques, conservatoires et universités) ont souscrit à un service d'abonnement pour offrir un accès à domicile à l'intégralité des ressources numériques de la Philharmonie. Les bibliothèques peuvent également organiser des vidéo-projections d'enregistrements des concerts de la Philharmonie.

**En deuxième lieu, les opérateurs participent à la politique d'éducation artistique et culturelle.** Le ministère de la culture n'accorde pas de subvention pour charge de service public sans exiger de l'opérateur qu'il contribue aux actions d'éducation artistique et culturelle. Le montant des investissements des opérateurs en matière d'EAC est estimé à 30 millions d'euros environ. Cela peut revêtir des formes originales comme la Convention fil rouge développée par la Comédie Française. Cette convention propose à des enseignants et leurs classes un parcours d'éducation autour du théâtre qui associe les théâtres des villes concernés et la Comédie Française. L'enseignant bénéficie d'une formation pour préparer la venue de la classe pour assister à une représentation théâtrale de l'opérateur parisien et rencontrer ses équipes. Pour cela, la classe assiste à deux ou trois spectacles présentés dans la ville où se situe l'établissement.

**Enfin, des dispositifs innovants ont été pensés par les opérateurs directement pour les territoires** comme les Micro-folies, le projet Démon ou la Philharmonie des enfants.

### Démos

Dispositif de démocratisation culturelle, Démos donne la possibilité à des enfants issus de quartiers classés politique de la ville et de zones rurales de participer à un orchestre pendant trois ans.

La Philharmonie de Paris assure le pilotage national de Démos et délègue aux régions la gestion opérationnelle des structures locales (orchestres et opéras nationaux, conservatoires, communauté d'agglomérations...).

Après une première phase d'expérimentation circonscrite à l'Île-de-France (2010-2012), puis une deuxième (2012-2015) comptant deux départements supplémentaires (l'Aisne et l'Isère), le projet dans sa phase actuelle (2015-2019) déploie 36 orchestres répartis sur le territoire. Démos entre à compter de 2020 dans sa 4<sup>e</sup> phase avec l'objectif de 60 orchestres en 2022 couvrant l'ensemble des régions.

Le succès de Démos s'explique par le caractère exigeant de l'offre proposée. Les enfants, de 7 à 12 ans, se voient confier un instrument de musique pendant 3 ans. Encadrés par des professionnels de la musique et du champ social, ils suivent des cours collectifs de 3 à 4 heures par semaine et répètent en orchestre une fois par mois. Les enfants participent à un concert en fin d'année à la Philharmonie ou dans leur région. 3 000 enfants participaient au dispositif en 2018 ; 4 800 en ont bénéficié depuis le lancement du projet en 2010 et ils devraient être plus de 6 000 en 2020.

Des évaluations du dispositif permettent de constater des résultats très positifs tant d'un point de vue du développement cognitif de l'enfant<sup>(1)</sup> que d'un point de vue sociologique. 50 % des enfants ayant achevé le cycle de trois ans souhaitent poursuivre la musique. Depuis mi-2017, il existe un dispositif passerelle vers le Conservatoire de Paris.

Le financement par l'État, prévu à partir de 2020, augmente à 3,5 millions d'euros par an, au lieu de 1,5 million d'euros. Un orchestre démos coûte environ 275 000 euros dont 30 % sont financés par l'État, 35 % par les partenaires locaux et 35 % par les mécènes.

---

(1) Évaluation neuroscientifique de l'impact du programme Démos, laboratoire de neurosciences cognitives de Marseille, janvier 2018.

## LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ORCHESTRES DÉMOS



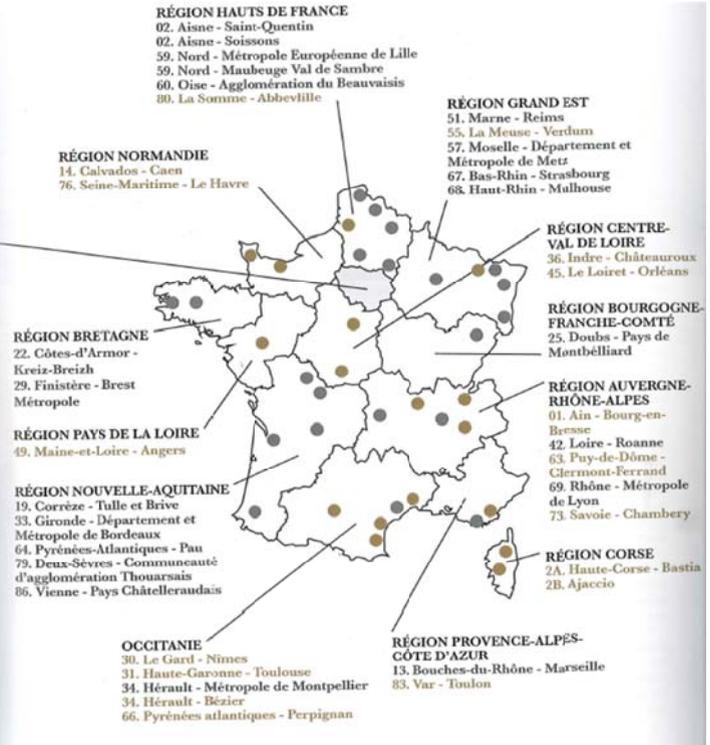
**TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

- 971. Guadeloupe - Cap Excellence
- 973 - Guyane
- 974. La Réunion - Agglomération CINOR
- 976 - Mayotte



**DÉPLOIEMENT ET NÉGOCIATIONS AU 21 NOVEMBRE 2018 :**

- : Orchestres en cours (Démos 3 et 4)
- : Orchestres en négociation pour la 4<sup>ème</sup> phase de Démos (4)
- : Orchestres avancés (5)



### **Les Micro-folies**

Inspiré du concept architectural des Folies du Parc de la Villette à Paris, le programme des Micro-folies est un dispositif de politique culturelle « hors les murs » porté par le ministère de la Culture et coordonné par l'Établissement public du Parc et de la grande Halle de la Villette (EPPGHV).

Le cœur du dispositif est le musée numérique constitué d'images en HD d'œuvres majeures issues des collections de douze établissements publics nationaux (EPN), partenaires du projet, de contenus pédagogiques et de propositions en réalité augmentée (partenariat avec ARTE). La collection rassemble aujourd'hui plus de 1 000 œuvres.

Chaque Micro-folie est conçue de manière modulaire pour s'adapter à la diversité des lieux dans lesquels elle s'implante (en grande majorité dans des médiathèques). Les Micro-folies s'envisagent comme des lieux de vie, proposant des espaces de création et de diffusion, d'échanges et de rencontres. La dimension humaine des structures sera développée avec l'intervention plus régulière d'artistes.

Un budget de 3 millions d'euros est prévu sur le programme 224. Ces crédits sont alloués par le ministère de la Culture, au travers d'une convention, à l'EPPGHV, sous forme de subvention de fonctionnement. L'objectif est de passer de 200 à 1 000 Micro-folies d'ici à 2022.

## **C. UNE UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION EN COURS DE SINCÉRISATION**

**L'exécution annuelle du budget de la mission *Culture* est rythmée par les décisions de gels et dégels des crédits.** Il n'est pas rare de constater à mi-exécution que plus que 75 % de la réserve de précaution a été dégelée. En fin de gestion, la réserve de précaution résiduelle est souvent nulle et ce, même lorsque les crédits prévus en loi de finances initiale sont en hausse.

La Cour des comptes formule depuis quelques années, dans ses notes d'exécution budgétaire, des critiques à l'encontre de la gestion de la réserve de précaution du ministère de la Culture :

– la réserve de précaution est systématiquement dégelée en totalité pour le programme 131 ;

– ces dégels interviennent relativement tôt dans l'exécution. En 2016-2017, trois quarts de la réserve de précaution ont été dégelés au premier semestre. En 2018, l'intégralité de la réserve a été dégelée avant le mois de juillet ;

– la réserve de précaution est enfin appliquée à des dépenses considérées comme inéluctables comme les bourses sur critères sociaux, ce qui masque en fait une budgétisation inexacte.

La réserve de précaution est une souplesse accordée en exécution au gestionnaire pour faire face à des événements qui n'avaient pas été anticipés au moment du vote de la loi de finances initiale. Le fait que la réserve de précaution soit appliquée à des dépenses inéluctables, dégelée dans sa totalité et tôt dans l'année ne permet pas de responsabiliser les gestionnaires et de leur donner les marges de manœuvre nécessaires en cas d'imprévu.

Grâce à l'accès direct dont dispose désormais le Parlement au logiciel de gestion budgétaire et comptable de l'État, Chorus, **la rapporteure a pu suivre plus précisément l'usage de la réserve de précaution par le Gouvernement comme transcrit dans le tableau ci-dessous.**

**USAGE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION DEPUIS 2016  
POUR LES PROGRAMMES 131 ET 224**

*(en millions d'euros)*

	Programme 131				Programme 224			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Montant des crédits gelés à la fin du mois de janvier	43,29	45,4	19,15	19,2	32,67	38,54	17,66	17,59
Montant des crédits <b>demeurant gelés/mis en réserve</b> à la fin du mois de juillet	11,39	8,55	0	5,8	24,18	14,03	17,52	17,59
Montant des crédits <b>demeurant gelés/mis en réserve</b> fin décembre	0	0	0	-	2,34	0	0,85	-
Montant des crédits <b>annulés</b> au cours de l'exercice	0	1,15	0	-	17,48	38,54	13,96	-

Source : Chorus et notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

On peut noter la réduction de moitié des montants mis en réserve à partir de 2018. Cette évolution s'explique par un effort général de responsabilisation des gestionnaires qui a été entrepris à partir de 2018 pour l'ensemble des missions budgétaires. Le taux de gel de la réserve de précaution est passé 8 % à 3 %, en 2018. Le montant des crédits gelés a donc diminué de plus de moitié pour les programmes 131 et 224. La contrepartie de cette baisse de la réserve de précaution était d'assurer le caractère « pleinement mobilisable »<sup>(1)</sup> des crédits, selon une circulaire budgétaire du 19 décembre 2018. La réserve de précaution doit donc porter sur des crédits qui peuvent effectivement être annulables.

(1) Circulaire IBE-18-3758 (NOR : CPAB1832715C) relative au lancement de la gestion budgétaire 2019 et mise en place de la réserve de précaution du 20 décembre 2018.

C'est ce que préconise aussi bien la Cour des comptes<sup>(1)</sup> ou le rapport s'intéressant à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances de M. Laurent Saint-Martin<sup>(2)</sup> : les dépenses dites « *obligatoires ou inéluctables* » ne sauraient faire l'objet d'un gel.

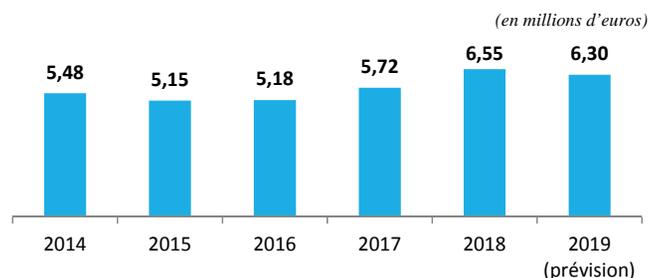
En 2019, on constate une légère amélioration, puisqu'en juillet 2030 % des crédits gelés n'ont pas encore été consommés pour le programme 131 contre 100 % pour le programme 224.

Pour 2020, le Gouvernement a décidé de porter le taux de mise en réserve à 4 % hors titre 2, à l'exception de certains programmes hors du champ du ministère de la Culture. La ventilation de la mise en réserve de précaution sera définitivement stabilisée lors du visa du document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. **La rapporteure spéciale insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts en faveur d'une sincérisation de la réserve de précaution.**

#### D. LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES SPECTACLES AFFECTÉE À L'ASSOCIATION POUR LE SOUTIEN AU THÉÂTRE PRIVÉE

Une taxe sur les spectacles a été prévue par l'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)<sup>(3)</sup> et affectée à l'association pour le soutien au théâtre privé (ASTP). Cette taxe est due sur les représentations d'art dramatique, par les entrepreneurs de spectacles tenant la billetterie, à un taux de 3,5 % du billet hors taxe. Elle permet de financer un « fonds de soutien » à la création et la production théâtrales, ainsi que d'autres aides gérées par l'ASTP. Son montant est estimé à 6,3 millions d'euros en 2019.

##### RESSOURCES PROVENANT DE LA PERCEPTION DE LA TAXE SUR LES SPECTACLES. ÉVOLUTION 2014-2019



Source : données ASTP.

(1) Rapport sur le budget de l'État en 2017, Cour des comptes, p. 167-168.

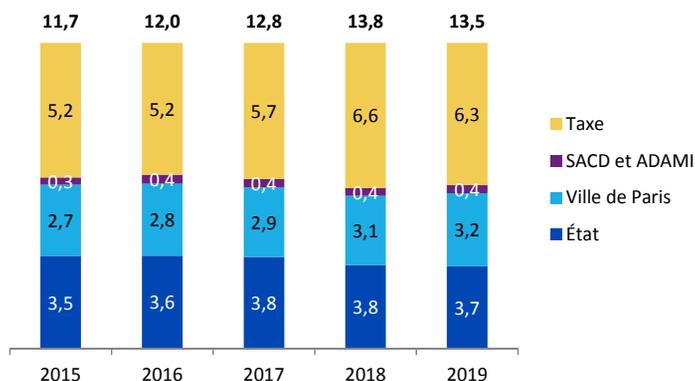
(2) Rapport d'information de M. Laurent Saint-Martin déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 11 septembre 201, p. 127.

(3) Elle était jusqu'alors parafiscale, le passage à la LOLF a conduit à la suppression de la parafiscalité qui a été transformée en subventions ou taxes affectées.

La taxe sur les spectacles n'est pas la seule ressource de l'ASTP. L'association bénéficie également de subventions publiques versées par l'État et la Ville de Paris pour des recettes totales s'élevant à 13,5 millions d'euros prévus en 2019.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES DE L'ASTP DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



Source : données ASTP.

Au cours de la première lecture du projet de loi de finances pour 2020 à l'Assemblée nationale, deux critiques ont émergé au sujet de cette taxe sur les spectacles.

Premièrement, il s'agit d'une taxe dite à faible rendement<sup>(1)</sup> affectée à une personne morale autre que l'État. Le Gouvernement, soutenu par la majorité, s'est engagé dans une démarche de rationalisation de ces taxes qui contribuent à la complexité et à la lourdeur du système fiscal français. Plusieurs rapports récents critiquent ces taxes et plaident pour un usage plus raisonné de l'emploi des taxes affectées<sup>(2)</sup> :

– la taxe affectée est une recette qui finance des **dépenses qui sont soustraites au vote et au contrôle du Parlement**. S'agissant de l'ASTP, les documents budgétaires ne précisent ainsi pas l'utilisation des aides versées par l'ASTP. Les critères et les montants d'attributions des aides sont fixés par décret et par le règlement intérieur de l'association ;

(1) Rendement inférieur à 150 millions d'euros.

(2) Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, juillet 2018.

Rapport d'information de M. Laurent Saint-Martin déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, 11 septembre 2011, p. 95.

– il n’est pas certain que les recettes liées à la taxe affectée correspondent aux besoins nécessaires de l’affectataire. Une personne morale ne peut bénéficier d’une taxe affectée que pour remplir des missions de service public. Le rendement de la taxe a oscillé ces dernières années entre 5,15 et 6,55 millions d’euros sans que l’on puisse affirmer que ces moyens correspondaient à des besoins démontrés.

– les organismes affectataires de la dépense ont tendance à s’approprier les recettes de la taxe qui n’est plus perçue comme un impôt mais comme une ressource propre de l’organisme. Ainsi, la taxe sur les spectacles est présentée comme un « *système mutualiste* », un mécanisme de solidarité ou encore un « *système de contribution-redistribution* »<sup>(1)</sup> mis en place par les théâtres privés. Il s’agit toutefois bien d’une imposition acquittée par les spectateurs. En l’absence d’une intervention du législateur, les théâtres auditionnés par la rapporteure ont émis des doutes sur leur capacité à mettre en place un fonds de soutien mutualiste indépendant de la recette publique.

**L’autre critique porte sur la répartition territoriale des aides versées par l’association pour le soutien au théâtre privé.** L’ensemble des aides versées par l’ASTP en 2018 se sont élevées à **12,8 millions** d’euros. Selon les données communiquées par l’ASTP, au moins 77 % de ces aides sont reversées à des théâtres parisiens. Le théâtre privé en région ne bénéficie que subsidiairement de cette taxe par deux biais : 8 % des aides sont réservées à la création en tournée et les théâtres redevables de la taxe peuvent bénéficier, sous certaines conditions d’un reversement des montants payés à hauteur de 40 %, cela représente 15 % des aides versées par l’ASTP (qui bénéficient également aux théâtres parisiens). D’après les données fournies par l’ASTP, les redevables non-parisiens se sont acquittés de 1,76 million d’euros de taxe en 2018, ce qui représente 27 % de la taxe affectée.

Plus largement, il existe une disproportion entre le nombre de théâtres aidés et le nombre de théâtres redevables de la taxe. En 2018, s’agissant des théâtres en lieu fixe, 49 théâtres sont éligibles au mécanisme de garantie de l’association, alors que 143 théâtres s’acquittent de la taxe. S’agissant des tournées, 940 tourneurs s’acquittent de la taxe, alors que 21 d’entre eux sont éligibles à l’aide destinée aux tournées<sup>(2)</sup>.

Les dispositifs d’aides à l’exploitation ont été conçus et paramétrés en prenant en compte l’environnement économique des salles parisiennes. Historiquement, il n’y avait pas de théâtres producteurs en régions, mais aujourd’hui, ils seraient entre 10 et 15. L’ASTP est consciente de la nécessité d’adapter son modèle pour inclure les théâtres de régions et des concertations seraient en cours d’après les informations fournies à la rapporteure.

---

(1) Les Échos, « *Le coup de gueule des théâtres privés contre l’État* », 28 octobre 2019.

(2) Source : rapport d’activité 2018 de l’ASTP et données fournies par l’association.

**Des amendements à la première partie du projet de loi de finances pour 2020 ont été adoptés, par l'Assemblée nationale en première lecture** <sup>(1)</sup> ; ils prévoient la **suppression de la taxe sur les spectacles** à compter des représentations intervenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, ainsi que la **remise d'un rapport** sur les conséquences de cette suppression et son remplacement par une subvention publique.

À la suite de l'adoption de ces amendements, l'ASTP et certains théâtres auditionnés ont exprimé des inquiétudes auxquelles la rapporteure spéciale souhaite répondre.

Ils ont d'abord fait valoir la légitimité du système actuel n'a pas été remise en cause par une évaluation de la Cour des comptes portant sur les exercices 2003 à 2012. La rapporteure tient à souligner que cette évaluation est ancienne.

Déjà à l'époque, la Cour avait souligné la nécessité d'un « *élargissement du nombre de membres adhérents de l'association, pour en accroître la légitimité, en direction des petites salles et des producteurs occasionnels de spectacles, notamment en province* » <sup>(2)</sup>. Aujourd'hui sur les 60 membres adhérents de l'association, seuls deux sont non parisiens <sup>(3)</sup> et ils ne bénéficient pas des aides prévues pour le théâtre privé.

En second lieu, a été avancé l'argument selon lequel, la taxe affectée garantirait une indépendance du théâtre privé. Cet argument peut être battu en brèche puisque la moitié des recettes de l'ASTP proviennent de subventions de l'État et de la Mairie de Paris. La taxe affectée correspond à une recette publique. Dès lors l'ensemble des recettes de l'association dépendent déjà du soutien public.

En complément de cet argument, il a été soutenu que la taxe affectée correspondrait à une recette plus sûre que la subvention. Toutefois une taxe affectée peut être créée ou supprimé à n'importe quel moment et par n'importe quelle loi de finances (article 36 de la LOLF).

L'article 26 du projet de loi de finances pour 2019 a ainsi supprimé 22 taxes à faible rendement. L'article 6 du présent projet de loi de finances poursuit cette rationalisation en supprimant 18 taxes ou catégories de taxes. *A contrario*, les crédits font l'objet d'un examen long et attentif de la part du Parlement. Les parlementaires sont mieux informés des dispositifs financés et peuvent donc davantage défendre certaines dotations.

---

(1) Amendement n° 2574 et sous-amendements n° 3011 et n°3014, qui ont introduit les VII quater, VII quinquies et G et I du X à l'article 6 du PLF 2020.

(2) Rapport non public de la Cour des comptes relatif à l'Association pour le soutien au théâtre privé, mai 2014.

(3) Le théâtre de la Tête d'or à Lyon et celui des Salinières à Bordeaux.

Enfin, selon les personnes auditionnées, la suppression de la taxe engendrerait une déstabilisation du secteur du théâtre privé. Mais, le souhait de différer l'entrée en vigueur de la mesure donne deux ans à l'ASTP pour préparer la transformation de son mode de financement. Le Gouvernement s'est engagé à verser une subvention pour compenser la perte de recettes engendrée par la suppression de la taxe. Enfin, si la diminution de la taxe n'est pas répercutée en diminution du prix des billets, tous les théâtres privés verront leur chiffre d'affaires augmenter d'environ 3,5 %.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du 23 octobre, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Culture<sup>(1)</sup>.*

*Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale.*

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission a adopté les crédits de la mission.*

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920018.pdf>



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE**

### **Ministère de la Culture – Direction générale de la création artistique**

– Mme Sylviane Tarsot-Gillery, directrice générale, M. Pascal Perrault, chef de service, adjoint à la directrice générale, M. Fabrice Benkimoun, sous-directeur des affaires financières et générales, et Mme Pauline Bittou, chargée de coordination

### **Ministère de la Culture – Secrétariat général**

– M. Arnaud Roffignon, secrétaire général, M. Benoît Prouvost, chef du département programmation moyens et Mme Alice Lehmann, chargée de mission budget

### **Cour des comptes**

– M. Jacques Tournier, président de section, et Mme Véronique Reinold-Joshi, rapporteure

### **Philharmonie de Paris**

– M. Thibaud de Camas, directeur général adjoint, Mme Clara Wagner, directrice déléguée aux relations institutionnelles et diplomatiques

### **Opéra de Paris**

– M. Jean-Philippe Thiellay, directeur général adjoint

### **Comédie Française**

– M. Kim Pham, directeur général des services

### **Château de Fontainebleau**

– M. Jean-François Hébert, directeur général

### **Table ronde réunissant des théâtres privés**

### **Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP)**

– M. Stéphane Hillel, président, et M. Antoine Masure, délégué général