



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 12

CULTURE :

PATRIMOINES

Rapporteur spécial : M. GILLES CARREZ

Député

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2017	5
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SIGNIFICATIVE PAR RAPPORT À 2016, MAIS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION	5
1. Toutes les actions du programme ont vu leurs crédits progresser par rapport à 2016	5
2. Une enveloppe votée en loi de finances initiale respectée, mais des redéploiements au détriment des monuments historiques	6
3. Une baisse des subventions pour charges de service public des opérateurs compensée par une augmentation des dotations en fonds propres	9
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE AUX OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS, MAIS À L'UTILITÉ INCERTAINE	12
II. UN SUIVI INSUFFISANT DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE LA CULTURE	13
A. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION NE PERMETTENT PAS D'APPRÉHENDER L'INTÉGRALITÉ DU COÛT DES MESURES FISCALES FINANÇANT LA CULTURE	13
B. DES DISPOSITIFS NOMBREUX, QUI N'ONT PAS FAIT L'OBJET D'UNE RÉELLE ÉVALUATION	14
C. DES PRÉVISIONS INCERTAINES, UNE INFORMATION DU PARLEMENT À AMÉLIORER	16
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	21

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* finance les politiques publiques destinées à préserver, enrichir, mettre en valeur et rendre accessible au public le plus large le patrimoine dans toutes ses composantes. En 2017, avec 877,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ses dépenses ont représenté 30,8 % des crédits de la mission (2,85 milliards d'euros).

I. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2017

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS SIGNIFICATIVE PAR RAPPORT À 2016, MAIS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION

L'examen du premier projet de loi de règlement de la législature présente la particularité de porter sur un budget qui n'a pas été élaboré par le gouvernement en place, qui n'en a en outre assuré l'exécution que la moitié de l'année. Le dernier budget de la législature précédente portait la marque d'un volontarisme certain, prévoyant pour le budget de la mission *Culture* une augmentation de 6,5 % en autorisations d'engagement et 4 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2016.

1. Toutes les actions du programme ont vu leurs crédits progresser par rapport à 2016

Les crédits exécutés en 2017 s'élèvent à 931,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 877,7 millions d'euros en CP, **en hausse respectivement de 6,5 % (57 millions d'euros) et de 2,2 % (19 millions d'euros) par rapport à 2016**. Toutefois, hors budgétisation de la redevance d'archéologie préventive, cette hausse n'efface pas les baisses intervenues au début du quinquennat précédent et les crédits consommés en 2017 restent inférieurs aux crédits consommés en 2012. Le patrimoine est un des rares secteurs où il y a eu maîtrise de la dépense publique entre 2012 et 2017...

Toutes les actions du programme voient leurs crédits augmenter par rapport à 2016, aussi bien en AE qu'en CP. Toutefois, si l'augmentation des autorisations d'engagement est conforme à celle qui était prévue par la loi de finances pour 2017 par rapport à la loi de finances pour 2016, celle des crédits de paiement est **inférieure à celle qui était prévue en loi de finances pour 2017**.

En outre, toutes les actions ne profitent pas de la même manière de l'augmentation générale du budget. **L'augmentation est en effet réduite pour les crédits consacrés au patrimoine monumental** (+ 0,1 % en CP) et à l'archéologie (+ 0,5 % en CP, mais + 7,2 % en AE). Elle est en revanche importante pour les archives (+ 63 % en AE et + 52 % en CP) en raison notamment de la poursuite du schéma directeur du quadrilatère Rohan-Soubise et des travaux d'aménagement de la partie du site de Pierrefitte constituant une réserve de stockage à venir (équipement du différé), rendus d'autant plus nécessaires que la décision de fermer le site de Fontainebleau a été prise par le gouvernement précédent.

2. Une enveloppe votée en loi de finances initiale respectée, mais des redéploiements au détriment des monuments historiques

• En loi de finances initiale pour 2017, en incluant les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), le programme 175 était doté de 970,2 millions d’euros en AE et 907,1 millions d’euros en CP. **Le taux de consommation des crédits prévus en loi de finances s’élève par conséquent à 96 % en AE et 96,8 % en CP**, un résultat satisfaisant. Ces taux s’élèvent respectivement à 93,5 % et 98,5 % si l’on prend en compte le total des crédits disponibles à la suite des différents mouvements intervenus. **Les décrets d’avance de juillet et novembre ont annulé 38,6 millions d’euros en autorisations d’engagement et 31,7 millions d’euros en crédits de paiement** sur le programme 175, mais n’ont porté que sur des crédits gelés, alors que des crédits « frais » avaient été annulés en 2016 ; ces annulations n’ont pas causé de difficultés en exécution. Le programme 175 a par ailleurs bénéficié en fin de gestion d’un dégel à hauteur de 18 millions d’euros en AE et 19,6 millions euros en CP qui a permis, notamment, de rembourser la dette de l’Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) auprès de l’AFT (*cf. infra*).

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175

(en millions d’euros)

	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
LFI	965,4	899,8
LFR	0,02	0,02
Total des mouvements de crédits dont :		
<i>reports</i>	74,5	15,5
<i>virements</i>	0,09	0,09
<i>transferts</i>	- 4,3	- 4,3
<i>décrets d’avance</i>	- 38,6	- 31,7
<i>annulations</i>	- 1	- 0,07
Fonds de concours et att. produits	12,5	11,3
Total des crédits ouverts	1 008,6	890,7
Retraits d’engagements juridiques d’années antérieures	- 12,3	
Crédits disponibles	996,3	890,7
Crédits consommés	931,5	877,7
Crédits consommés / crédits ouverts	92,4 %	98,5 %
Crédits consommés / crédits disponibles	93,5 %	98,5 %

Source : commission des finances, d’après les données du rapport annuel de performances.

Selon les indications fournies au rapporteur spécial par le responsable du programme, la diminution du taux de gel de 8 à 3 % accorde une marge de manœuvre bienvenue depuis le début de l’année 2018. Contrairement aux autres programmes de la mission, le programme 175 ne bénéficiait en effet pas de dégels précoces. La baisse du taux de mise en réserve a permis de donner plus de visibilité aux opérateurs et d’augmenter les crédits disponibles pour l’entretien et la rénovation des monuments historiques. Elle devrait également permettre de dégager des crédits de paiement pour les projets retenus dans le cadre du fonds incitatif de 15 millions d’euros pour les monuments historiques des collectivités à

faible potentiel financier, créé en loi de finances pour 2018 mais qui n'était doté que d'autorisations d'engagement.

• Si, au niveau du programme, l'exécution est conforme aux montants inscrits en loi de finances, on constate, comme lors des exercices précédents, des différences significatives dans les taux de consommation des crédits prévus pour les différentes actions. Ils varient entre 89 % pour le patrimoine monumental et 117 % pour le patrimoine archéologique.

Les crédits de l'action 9 *Patrimoine archéologique* excèdent la prévision de plus de 20 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP (*cf. infra*).

Une nouvelle fois, la consommation des crédits de l'action 1 *Patrimoine monumental* a été en revanche sensiblement inférieure à ce qui avait été voté par le Parlement (87 % en AE et 89 % en CP), alors que les besoins en matière d'entretien des monuments historiques sont unanimement reconnus. C'est cette action qui connaît l'écart le plus important entre les crédits prévus en loi de finances et les crédits exécutés.

En exécution, les crédits de l'action 1 sont inférieurs de près de 50 millions d'euros en AE et de 30 millions d'euros en CP à ceux qui étaient prévus en loi de finances. On peut relever que **cet écart est supérieur aux recettes attendues du « loto du patrimoine »** créé en loi de finances rectificative pour 2017 ⁽¹⁾, évaluées à environ 20 millions d'euros... On saurait d'autant moins se satisfaire de cette situation que, **dans un budget qui finance de nombreux opérateurs situés en Île-de-France, les crédits d'entretien des monuments historiques ont l'avantage d'irriguer tout le territoire national, où sont répartis les quelque 44 000 immeubles protégés.**

En exécution, les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques proprement dits ⁽²⁾ ont augmenté dans les proportions prévues en loi de finances (+ 8 % en AE et + 3 % en CP). Il n'en demeure pas moins qu'ils sont en retrait de 16 % en AE (58 millions d'euros) et de 13 % en CP (42 millions d'euros) par rapport à la prévision.

(1) Article 90 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Les crédits de l'action 1 comprennent également les moyens de fonctionnement accordés aux dispositifs et institutions œuvrant dans le domaine du patrimoine, pour 32,4 millions d'euros en CP.

**FINANCEMENTS CONSACRÉS À LA CONSERVATION, À L'ENTRETIEN
ET À LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES**

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		LFI 2017		Exécution 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Monuments historiques « hors grands projets »	244,19	242,02	313,09	293,2	260,09	245,6
<i>Dont crédits d'entretien</i>	27,01	27,23	48,86	48,86	36,45	35,17
<i>Dont crédits de restauration</i>	206,81	204,42	252,28	232,39	212,81	199,6
Subventions aux opérateurs concernant les monuments historiques	10,37	10,37	11,95	11,95	10,83	10,83
Monuments historiques « grands projets »	34,97	26,88	45,58	25,55	40,57	30,84
Total crédits	279,16	268,9	358,67	318,75	300,66	276,44
Crédits exécutés / crédits prévus en LFI	82,1 %	85,4 %			83,8 %	86,7 %

Source : rapports annuels de performances de la mission Culture pour 2016 et 2017.

Pour ce qui concerne les monuments n'appartenant pas à l'État, les collectivités locales et les propriétaires privés ont bénéficié de 16,6 millions d'euros en AE et 15,6 millions d'euros en CP pour des travaux d'entretien, ainsi que de 111,8 millions d'euros en AE et 104,2 millions d'euros en CP pour des travaux de restauration, des montants supérieurs à ceux constatés en 2016. Sur la période 2014-2016, les propriétaires privés ont bénéficié en moyenne de 15 % des crédits d'entretien et de restauration consommés.

L'écart est moins important que celui qui avait été constaté en 2016 (- 51,8 millions d'euros en CP), mais le constat peut être renouvelé que **les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques, qui sont sans doute les plus aisément pilotables, ont été utilisés pour couvrir les besoins de fonctionnement d'autres secteurs patrimoniaux** (soutien à l'investissement pour les bâtiments des archives départementales, fouilles archéologiques et centres de conservation et d'étude des vestiges...).

Une partie de l'écart entre les crédits prévus en loi de finances et les crédits consommés s'explique par la mise en réserve. Par rapport aux crédits disponibles, l'écart est en moyenne chaque année d'environ 30 millions d'euros. Selon les explications fournies au rapporteur spécial, cet écart a trois origines, qui comptent chacune pour environ un tiers de l'écart :

- une première, technique, a trait à la gestion des fonds de concours. Deux annuités sont comptabilisées en crédits disponibles alors qu'une seule est consommée du fait de reports ;

- des redéploiements au sein de l'action 1, pour des actions d'animation en lien avec les monuments historiques (opérations *Journées du Patrimoine*, *Rendez-vous aux jardins*, *C'est mon patrimoine*, subventions aux associations...);

– des redéploiements sur d'autres actions, comme l'archéologie et, dans une moindre mesure, les archives et les musées. Il faut toutefois relever que, depuis la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive, l'archéologie préventive, en particulier le fonctionnement de l'Inrap, ne pèse plus sur l'exécution des crédits de l'action 1. Les crédits redéployés de l'action 1 vers l'action 9 ont concerné des crédits déconcentrés gérés par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) (archéologie programmée et centres de conservation et d'études).

La fusion des DRAC, en cohérence avec la fusion des régions, a également pu être à l'origine d'une certaine désorganisation ayant nui à la consommation des crédits dans les DRAC concernées. Un écart de 10 points a pu être constaté dans la consommation des crédits entre les DRAC fusionnées et les DRAC non fusionnées en 2016, réduit à 6 points en 2017. Ces crédits ont été réaffectés aux DRAC les plus consommatrices.

Même si la ventilation des crédits du programme entre actions donnée en loi de finances n'est qu'indicative, il est regrettable que des mouvements similaires entre actions soient observés chaque année sans qu'il en soit tenu compte au stade de la programmation.

3. Une baisse des subventions pour charges de service public des opérateurs compensée par une augmentation des dotations en fonds propres

Le montant total des subventions aux opérateurs versées par le programme 175 en 2017 s'est élevé à 527,1 millions d'euros en crédits de paiement, dont 377,6 millions d'euros de subventions pour charges de service public (SCSP), 116,1 millions d'euros de dotations en fonds propres (DFP) et 33,4 millions d'euros de transferts (financement du Fonds national d'archéologie préventive). **Ces subventions ont représenté 60 % des crédits du programme.**

Malgré le rattachement d'un opérateur supplémentaire au programme en 2017 (l'établissement public du Palais de la porte Dorée), **les subventions pour charges de service public ont diminué de 15 millions d'euros par rapport à 2016.** La forte chute de la fréquentation des établissements en raison des attentats de 2015 et 2016 avait nécessité l'octroi de subventions supplémentaires pour un montant de 25 millions d'euros en fin de gestion 2016.

L'augmentation des dotations en fonds propres (subventions d'investissement) a toutefois plus que compensé la diminution des subventions pour charges de service public, si bien que, globalement, le niveau des subventions aux opérateurs progresse de 4 millions d'euros.

Comme le montre le tableau suivant, pour la plupart des établissements et pour ce qui concerne les subventions pour charges de service public, l'écart par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale correspond à l'application de

la réserve. Pour le Centre des monuments nationaux (CMN), il est dû d'une part au versement en cours de gestion de la subvention d'entretien des monuments dont il a la charge et, d'autre part, au versement d'une subvention exceptionnelle de 2 millions d'euros pour le financement de cérémonies de panthéonisation de personnalités.

Pour ce qui concerne les dotations en fonds propres, plusieurs établissements ont perçu des dotations supérieures à ce qui était prévu en loi de finances initiale :

– l'Inrap a bénéficié d'un versement de **16,5 millions d'euros** à la suite du dégel intervenu en fin de gestion **afin de solder l'intégralité de la dette que l'établissement avait contractée auprès de l'Agence France Trésor** ⁽¹⁾ en raison des difficultés de recouvrement de la redevance d'archéologie préventive. Pour la première fois depuis de nombreuses années, le ministère de la culture n'a pas eu à pallier en cours d'année les difficultés de trésorerie de l'Inrap, qui a encaissé près de **12 millions d'euros au titre du crédit d'impôt recherche (CIR)** pour l'exercice 2013. Des montants du même ordre de grandeur sont attendus au titre des exercices 2014 à 2016. La Cour des comptes souligne que la situation financière de l'Inrap reste préoccupante, mais la situation du marché de l'archéologie préventive et de l'opérateur semble en voie d'assainissement. Il convient de poursuivre les réformes engagées par l'établissement pour atteindre l'équilibre ;

– le CMN a perçu 3,2 millions d'euros pour le financement de travaux d'urgence et la réparation des dégâts causés par les inondations sur le site des « étangs de Corot » de Ville-d'Avray ;

– le Centre Georges Pompidou a bénéficié d'une subvention complémentaire destinée au pré-financement du futur schéma directeur (1,7 million d'euros en AE, 3,2 millions d'euros en CP) ;

– le château de Versailles a perçu un versement exceptionnel de 1,2 million d'euros au titre d'un legs, ainsi qu'un acompte de 1,5 million d'euros en CP sur les autorisations d'engagement 2016 ;

– pour le Musée des arts décoratifs, l'écart s'explique par le reversement des recettes tirées d'espaces publicitaires sur la bâche d'échafaudage.

(1) L'Inrap a bénéficié de plusieurs avances de l'AFT depuis une quinzaine d'années.

SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 175 ⁽¹⁾ (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en milliers d'euros)

Opérateurs	Nature subvention	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017
Cité de l'architecture et du patrimoine	SCSP	16 923	17 426	17 261
	DFP	1 242	810	765
Centre des monuments nationaux	SCSP	17 196	8 252	16 714
	DFP	31 099	19 131	21 039
Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou	SCSP	69 548	69 171	66 696
	DFP	11 730	17 047	18 893
Établissement public du musée du quai Branly	SCSP	22 069	23 189	22 343
	DFP			276
Établissement public du musée et du domaine national de Versailles	SCSP	840	0	1 020
	DFP	16 752	14 574	16 337
Établissement public du château de Fontainebleau	SCSP	2 673	2 693	2 499
	DFP	10 222	11 002	10 772
Établissement public du domaine de Chambord	SCSP	1 433	998	1 105
	DFP	1 748	2 400	2 208
Institut national de recherches archéologiques préventives	SCSP	87 938	79 500	79 173
	DFP	1 472	1 600	17 926
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	SCSP	17 785	18 795	17 651
	DFP		381	351
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie	SCSP	9 600	8 130	7 748
Musée des arts décoratifs	SCSP	14 718	15 170	14 869
	DFP	419	1 155	1 974
Musée du Louvre	SCSP	96 206	93 731	93 570
	DFP	9 605	7 179	7 702
Musée Guimet	SCSP	4 069	3 847	3 800
	DFP	934	1 165	1 072
Musée Henner-Moreau	SCSP	557	789	740
	DFP	46	50	46
Musée Picasso	SCSP	4 177	3 609	3 459
	DFP	265	288	265
Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées	SCSP	24 342	21 728	20 640
	DFP	9 130	10 000	260

Source : rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2017.

(1) Certains opérateurs perçoivent également des subventions en provenance d'autres programmes, qui n'apparaissent pas dans ce tableau.

B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE AUX OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS, MAIS À L'UTILITÉ INCERTAINE

Selon le dispositif de mesure de la performance figurant dans les rapports annuels de performances, la performance du programme s'analyse à travers trois objectifs : améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines, accroître l'accès du public au patrimoine national et élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics.

Ces trois objectifs se déclinent en treize indicateurs. La cible fixée dans le projet annuel de performances n'est pas atteinte pour trois des treize indicateurs :

– le taux d'ouverture des salles dans les musées nationaux, à 90,17 %, est inférieur à la cible de 95 % et à la réalisation des deux années précédentes. Selon le rapport annuel de performances, ce résultat s'expliquerait par des fermetures liées à des travaux, des périodes prolongées entre deux expositions, ainsi que des mouvements sociaux. Les deux premières explications paraissent peu convaincantes, dans la mesure où le mode de calcul de l'indicateur ne prend en compte que les collections permanentes, ce qui exclut les expositions temporaires, et les espaces « en état d'être ouverts au public », ce qui semble exclure les espaces fermés pour travaux ;

– pour les archives, la proportion de documents mis en ligne en année n par rapport aux documents numérisés la même année (72,5 % au lieu de 83 %). Ce résultat serait lié d'une part à une augmentation plus importante des documents numérisés et, d'autre part, à la réglementation qui encadre la part des documents comportant des données à caractère personnel pouvant être mis en ligne. Si la réglementation fait obstacle à l'atteinte de l'objectif, on peut s'interroger sur la pertinence de cet indicateur ;

– la part des moins de 18 ans dans la fréquentation totale des institutions patrimoniales, à 13,6 % est en recul par rapport aux années précédentes (14,7 %) et à la cible (16 %). La reprise de la fréquentation dans ces institutions, après les attentats de 2015 et 2016, est moins dynamique pour les moins de 18 ans (+ 4,13 %) que pour l'ensemble des visiteurs (+ 10,5 %).

Parmi les autres indicateurs, on peut relever que, sans atteindre celle de 2014, la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales (42,8 millions de visiteurs) est supérieure à celles de 2015 et 2016. En conséquence, la billetterie constituant une part prépondérante des ressources propres de ces établissements, leur **taux de ressources propres (51,7 %) s'améliore de 4 points par rapport à 2016 et dépasse l'objectif de 51 %.**

Pour ce qui concerne la part des crédits de conservation préventive par rapport aux crédits de restauration des monuments historiques, la cible de 15 % est dépassée (18,3 %). Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes estime que, à la lumière des dépenses d'investissement qui s'annoncent dans les années à venir, ce taux de 15 % apparaît insuffisant pour assurer

l'entretien du patrimoine et éviter sa dégradation. Le rapporteur spécial considère qu'il est important de **veiller à l'entretien préventif des monuments**, même si le partage entre crédits d'entretien et de restauration peut être artificiel. Il regrette qu'aucun indicateur ne permette de suivre l'état de conservation des immeubles protégés, ce qui permettrait de mieux suivre l'efficacité de l'utilisation de ces crédits. Les informations selon lesquelles environ 4 % des immeubles classés et 5 % des immeubles inscrits seraient en situation de péril reposent sur des chiffres recueillis auprès des DRAC en 2012 qui n'ont pas encore été actualisés.

II. UN SUIVI INSUFFISANT DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE LA CULTURE

Selon les derniers chiffrages du rapport annuel de performances, vingt-deux dépenses fiscales étaient rattachées à la mission *Culture*, pour un coût estimé à 293 millions d'euros en 2017, dont quatorze au programme *Patrimoines*, pour un coût estimé à 183 millions d'euros.

A. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION NE PERMETTENT PAS D'APPRÉHENDER L'INTÉGRALITÉ DU COÛT DES MESURES FISCALES FINANÇANT LA CULTURE

Le rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 que les dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* ne comprenaient pas le coût des contreparties fiscales au mécénat.

Les dons des entreprises (article 238 *bis* du code général des impôts) et des particuliers (article 200 du code général des impôts) ouvrant droit à la réduction d'impôt lorsqu'ils sont effectués au profit d'un large éventail d'organismes d'intérêt général, la dépense fiscale a été rattachée à la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

Ces dispositifs représentent un coût important pour les finances publiques, évalué pour 2017 à **1 390 millions d'euros pour les dons des particuliers et 990 millions d'euros pour les dons des entreprises**, soit près de 2,4 milliards d'euros au total, en augmentation constante depuis la loi « Aillagon » de 2003 ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial a souhaité s'intéresser particulièrement à la **dépense fiscale relative au mécénat des entreprises, dont le coût a fortement augmenté entre 2015 et 2016, passant de 676 à 930 millions d'euros**. Elle ne semble ni maîtrisée, ni même contrôlée. C'est pourquoi il a proposé au bureau de la commission des finances, qui l'a accepté, de demander à la Cour des comptes une enquête, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la dépense fiscale relative au mécénat des entreprises. Il ne s'agit pas de remettre en cause un dispositif dont les établissements culturels et les associations caritatives, notamment, ont le plus grand besoin, mais d'obtenir plus de transparence sur son utilisation par les entreprises et sur ses bénéficiaires, afin

(1) Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

d’apprécier son apport aux politiques publiques au regard de son coût et, le cas échéant, d’améliorer son rapport coût-efficacité.

B. DES DISPOSITIFS NOMBREUX, QUI N’ONT PAS FAIT L’OBJET D’UNE RÉELLE ÉVALUATION

Si le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* est limité, notamment parce que le mécénat n’est pas pris en compte, les dispositifs sont nombreux. Certains ne représentent qu’un coût marginal. Ainsi, sur les quatorze dépenses fiscales rattachées au programme *Patrimoines*, une est considérée comme non chiffrable, trois devraient représenter un coût inférieur à 0,5 million d’euros en 2017 et six représentent un coût inférieur à 5 millions d’euros.

Les documents budgétaires ne comportent que des informations limitées sur les dépenses fiscales. Outre l’estimation du montant de la dépense et des indications sur la fiabilité du chiffrage (*cf. infra*), figurent, pour certains dispositifs seulement, le nombre de bénéficiaires pour l’année *n-2*.

Pour plusieurs dépenses associées au programme *Patrimoines*, le nombre de bénéficiaires n’est pas déterminé. C’est le cas pour neuf des quatorze dépenses fiscales associées au programme, dont les trois principales, qui concernent la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droits de mutation à titre gratuit, ainsi que les deux dispositifs concernant les monuments historiques (imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques et déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion ne procure pas de revenus). Selon les estimations pour 2017, ces trois dépenses représenteraient 75 % du montant total des dépenses fiscales associées au programme.

Parmi celles dont le nombre de bénéficiaires est connu, certaines ne concernent qu’un nombre réduit de bénéficiaires. C’est en particulier le cas pour les deux dispositifs relatifs à l’achat de trésors nationaux :

– la réduction d’impôt sur les sociétés (90 %) pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l’achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques, qui a bénéficié en 2016 à 49 entreprises. Même si son coût est réduit, la Cour des comptes relève que son coût moyen a été élevé en 2016, avec 1,76 million d’euros. Il faut toutefois préciser qu’il s’agit d’un dispositif très particulier, qui ne peut par construction concerner qu’un nombre réduit d’opérations portant sur des œuvres de grande valeur, puisqu’elles ne concernent que les biens ayant fait l’objet d’un refus de délivrance d’un certificat d’exportation par l’autorité administrative et pour lesquels l’État a fait au propriétaire du bien une offre d’achat. Compte tenu du niveau des crédits d’acquisition dans le budget de l’État (9 millions d’euros en 2017), il paraît inévitable de recourir à un dispositif d’incitations fiscales pour acquérir de telles œuvres. C’est en particulier ce dispositif qui a été utilisé en 2016 pour

l'acquisition, grâce au mécénat de la Banque de France, du *Portrait de Oopjen Coppit* de Rembrandt, pour 80 millions d'euros ;

– la réduction d'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national, pour les biens faisant l'objet à la date d'acquisition d'un refus de certificat mais pour lesquels l'État n'a pas fait d'offre d'achat, qui a bénéficié à 132 entreprises en 2016 mais n'avait guère été utilisée depuis sa création.

Dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes a, à de nombreuses reprises, estimé que le contrôle des dépenses fiscales était « *très largement perfectible* ». L'article 18 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait que les dépenses fiscales devaient faire l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité par cinquième chaque année au cours de la programmation, ces évaluations devant être transmises au Parlement. Pour la Cour des comptes, « *si cet article est appliqué par le ministère de la culture qui a réalisé 24 fiches analytiques couvrant la quasi-totalité des dépenses fiscales de la mission, ces documents servent davantage à justifier la pérennité des dispositifs en vigueur qu'à en évaluer réellement la pertinence et l'efficacité* ».

En réponse aux interrogations de la Cour comme à celles du rapporteur spécial, le ministère de la culture a expliqué ne pas disposer des données économiques et fiscales nécessaires, centralisées au ministère de l'économie et des finances. Dans le secteur patrimonial, un seul dispositif, relatif à l'acquisition de trésors nationaux, est suivi et contrôlé par la direction générale des patrimoines.

Au-delà du seul secteur patrimonial, le manque de suivi et d'évaluation des dépenses fiscales contribuant au financement de la politique culturelle est d'autant plus préjudiciable qu'elles font l'objet de modifications régulières en loi de finances, souvent par amendement, sans que les parlementaires disposent réellement d'éléments objectifs pour juger de l'opportunité des modifications proposées. Le rapporteur spécial insiste sur la **nécessité, dans l'évaluation des politiques publiques, de ne pas oublier les dépenses fiscales, qui devraient former un tout avec les crédits pour la mise en œuvre d'une politique publique**. Le ministère en charge de la politique publique, souvent à l'origine de la dépense fiscale pour contourner les plafonds des crédits budgétaires, ne doit pas se désintéresser de son suivi ni proposer le renforcement de ces dispositifs sans les avoir préalablement évalués et sans avoir fourni au Parlement tous les éléments nécessaires pour juger de la pertinence des dispositifs en vigueur et des dispositifs proposés.

C. DES PRÉVISIONS INCERTAINES, UNE INFORMATION DU PARLEMENT À AMÉLIORER

Pour 2016, le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme *Patrimoines*, a représenté un coût total chiffré à 268 millions d’euros, alors que le projet annuel de performances prévoyait 179 millions d’euros. Trois dispositifs sont à l’origine de cet écart par rapport à la prévision pour 2016 :

- la réduction d’impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l’achat de trésors nationaux (+ 65 millions d’euros) ;

- la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire des sommes est exonéré de droits de mutation à titre gratuit (par exemple dons à un établissement public ou d’utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres culturelles) (+ 23 millions d’euros) ;

- la déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion de procure pas de revenus (+ 5 millions d’euros).

Pour 2017, il est prévu une diminution de ces dépenses à 183 millions d’euros, très largement imputable au dispositif de réduction d’impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l’achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques, dont le montant peut varier fortement d’une année sur l’autre en fonction des œuvres concernées.

Les exercices précédents ont montré que le chiffrage était d’une fiabilité limitée. Elle dépend de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l’impôt qui serait dû en l’absence des dépenses fiscales considérées et n’intègre pas les modifications de comportement des contribuables qu’elles induisent. Le chiffrage initial pour une année donnée est en outre réalisé sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances.

Le tableau ci-après indique, pour les dépenses fiscales associées au programme *Patrimoines*, les écarts entre le chiffrage initial dans le projet de loi de finances de l’année n et le chiffrage définitif dans le rapport annuel de performances de l’année $n+1$.

ÉVOLUTION DU COÛT DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME PATRIMOINES ET ÉCART À LA PRÉVISION DU PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d’euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chiffrage initial PLF année n	111	149	129	138	179	187	196
Chiffrage actualisé PLF année $n+1$	153	128	135	179	257	183	
Réalisation	137	130	161	190	268		

Source : rapports et projets annuels de performances de la mission Culture.

Afin de renforcer l'information du Parlement sur les dépenses fiscales, il serait à tout le moins nécessaire, comme la Cour des comptes le recommande, de justifier dans les documents budgétaires les prévisions de coût des dépenses fiscales les plus significatives. Les écarts significatifs entre la prévision et le chiffre définitif gagneraient également à être expliqués.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures, le mercredi 30 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale des patrimoines (ministère de la culture)

M. Vincent Berjot, directeur général, et M. Kevin Riffault, sous-directeur des affaires financières et générales

Cour des comptes

M. Antoine Durrleman, président de chambre, M. Michel Clément, conseiller maître, président de section, et M. Philippe Duboscq, conseiller maître

Château de Fontainebleau (déplacement)

M. Jean-Francois Hebert, président de l'établissement public du Château de Fontainebleau, Mme Isabelle de Gourcuff, administratrice générale, Mme Cécile Roig, adjointe à l'administratrice générale, M. Vincent Droguet, directeur du patrimoine et des collections, et M. Arnaud Amelot, directeur des bâtiments et des jardins