



**ANALYSES DE L'EXECUTION DU BUDGET DE  
L'ETAT PAR MISSIONS ET PROGRAMMES**

**EXERCICE 2011**

**CULTURE**

**MAI 2012**



## **Mission**

### **« Culture »**

Programme 175– Patrimoines

Programme 131 – Création

Programme 224 – Transmission des savoirs et  
démocratisation de la culture



## Sommaire

|  |    |
|--|----|
| Synthèse.....  | 7  |
| Introduction .....   | 11 |
| <b>I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES</b><br>.....                  | 12 |
| A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE<br>LA MISSION EN 2011 .....     | 12 |
| B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS .....   | 14 |
| C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE .....   | 29 |
| <b>II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION...</b>                       | 35 |
| A - LA GESTION BUDGETAIRE .....  | 35 |
| B - LA GESTION DES EMPLOIS .....   | 38 |
| C - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE<br>PERFORMANCE.....                        | 43 |
| <b>III - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE<br/>L'EXERCICE 2011 .....</b> | 45 |
| A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS<br>PLURIANNUELS .....                | 45 |
| B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011<br>.....                     | 49 |
| C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES<br>D'INTERVENTION.....      | 54 |
| D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION .....                                  | 57 |
| <b>IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>                                  | 65 |
| A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA<br>COUR AU TITRE DE 2010.....  | 65 |
| B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR<br>.....                        | 65 |
| V - ANNEXE.....  | 67 |



## Synthèse

|       |  |
|-------|--|
| (Md€) | LFI AE : 2,72 CP : 2,68                                  |
|       | Crédits ouverts AE : 3,16 CP : 2,80                      |
|       | Exécution AE : 2,95 CP : 2,75                            |
|       | Plafond d'emploi en ETPT (y compris opérateurs) : 26 168 |
|       | (M€) Dépenses fiscales <sup>1</sup> AE = CP : 349        |

### **1 – Des évolutions majeures ont été apportées à la maquette budgétaire en 2011**

Cette première année de la programmation triennale 2011-2013 a donné lieu à deux modifications majeures de l'architecture de la mission *Culture*. La première a vu le transfert vers la mission *Médias, livre et industries culturelles* des crédits consacrés au livre et aux industries culturelles, et des opérateurs relevant de ces domaines, pour un montant qui avoisine les 300 M€. La seconde est le regroupement des emplois et des crédits du titre 2, jusqu'alors répartis entre les programmes de la mission *Culture* et le programme 186 de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, sur un programme unique, le programme 224. Cohérentes avec la nouvelle organisation de l'administration centrale du ministère et de nature à faciliter la gestion de ses crédits, ces évolutions présentent néanmoins l'inconvénient de rendre plus complexe l'analyse des budgets dans une approche pluriannuelle.

### **2 – Des progrès restent à accomplir en loi de finances initiale dans la construction et l'information budgétaire**

En 2011 comme en 2010, la mesure consistant à accorder la gratuité d'accès dans les musées et monuments aux jeunes de 18-25 ans et aux enseignants a été financée en gestion, principalement à partir des ressources de la réserve de précaution, alors même qu'il s'agit d'une mesure pérenne qui devrait être inscrite en loi de finances initiale et que l'évaluation de son coût est désormais assez fiable. Cette pratique, qui porte atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire, perdure en 2012.

L'information budgétaire est également incomplète, s'agissant des dispositifs fiscaux rattachés à la mission *Culture*. Le mécénat à objet

---

<sup>1</sup> Estimation pour 2011 donnée dans le PLF 2012.

culturel ne fait l'objet d'aucune évaluation et est mentionné de manière très incomplète dans les documents budgétaires.

### **3 – La forte augmentation des dotations en gestion n'a pas permis au ministère de respecter l'objectif pour 2011 de la programmation triennale**

En 2011, deux compléments de dotations ont été opérés en gestion, dans le cadre de lois de finances rectificatives pour un montant total de 121,9 M€ en AE et 38,4 M€ en CP. Ils sont liés à l'annonce du projet « Philharmonie de Paris » et à la nécessité de renforcer les moyens de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), en difficulté financière. Cette augmentation des crédits en gestion n'a pas permis au ministère de respecter le plafond de crédits prévu pour 2011 dans la programmation triennale 2011-2013. La dérive des dépenses de la mission par rapport aux objectifs initiaux, déjà observée au cours des deux premières années du triennal 2009-2011 et liée à des mesures nouvelles d'ampleur ou à des grands projets non prévus dans la programmation, devrait se poursuivre en 2012 puisque la LFI pour 2012 a d'ores et déjà revu à la hausse le plafond de crédits de la mission, en AE comme en CP.

### **4 – Une amélioration notable est observée dans la gestion des emplois et des crédits du titre 2**

Les outils mis en œuvre par le ministère pour prévoir et suivre en gestion les emplois et les crédits du titre 2 se sont améliorés et ont permis une gestion plus performante en 2011. Le schéma d'emplois a été respecté, de même que les dotations ouvertes sur le titre 2. Le plafond d'emplois, déterminé en LFI, a enfin été ramené à un niveau qui le rapproche de l'exécution de l'année précédente.

### **5 – L'appréciation de la soutenabilité budgétaire s'est améliorée, mais des progrès restent à réaliser**

La fiabilité de l'évaluation des charges à payer, qui reposait jusqu'alors sur un recensement de fin d'année, s'est améliorée avec l'application Chorus. Le montant élevé des charges à payer sur les crédits déconcentrés du programme 175 nécessitera néanmoins en 2012 un suivi particulier.

Si la programmation des engagements et des paiements à venir selon leur degré d'exigibilité a progressé, les services du ministère ont encore tendance à n'engager des dépenses qu'à hauteur des crédits de paiement dont ils disposent dans l'année, ce qui ne permet pas d'appréhender une convention pluriannuelle ou un projet



d'investissement dans sa globalité ni de s'assurer de sa soutenabilité budgétaire.

Le montant des restes à payer<sup>2</sup> à la fin de 2011 sur la mission *Culture*, soit 922,5 M€, progresse de 3,5 % par rapport à l'année précédente, principalement en raison du financement du projet « Philharmonie de Paris ». Son appréciation au regard de la soutenabilité budgétaire reste néanmoins tributaire de facteurs insuffisamment déterminés jusqu'alors : le degré de fiabilité des prévisions de coût des projets d'investissement, l'échelonnement des restes à payer sur les exercices suivants et l'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les grands projets d'investissement.

#### **6 – Les mesures de maîtrise de la dépense publique ont été appliquées très partiellement à la mission *Culture* et à ses opérateurs**

Les prévisions de départ à la retraite étant, de manière récurrente, inférieures aux départs effectifs, la règle de non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux n'a jamais pu être totalement mise en œuvre au sein du ministère.

Par ailleurs, les dépenses d'intervention de la mission *Culture*, hors projet « Philharmonie de Paris », n'ont baissé que de 2,9 % en 2011, soit un résultat inférieur à l'objectif de 5 % imposé aux ministères en 2011. Ce retard rend d'autant plus difficile l'atteinte de l'objectif de baisse de 10 % sur la période 2011-2013 (hors dépenses de « guichet »).

Les mesures de maîtrise des effectifs et des dépenses de fonctionnement des opérateurs ont été engagées en 2011, selon des principes et à des niveaux variables en fonction des programmes de la mission *Culture*, mais les résultats sont généralement en deçà des objectifs assignés à l'ensemble des opérateurs de l'État. La documentation de ces mesures au sein du ministère apparaît, de surcroît, insuffisante pour permettre d'apprécier, de manière complète et précise, les efforts accomplis.

#### **Appréciation de la Cour sur la gestion de la mission en 2011**

*Au regard de la soutenabilité :*

En 2011, comme les années précédentes, la mission *Culture* n'a pas respecté le plafond de crédits fixé dans le cadre des programmations budgétaires triennales, en AE et à un degré moindre en CP, en raison de financements complémentaires en lois de finances rectificatives. De surcroît, les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, assignés aux

---

<sup>2</sup> Crédits de paiement nécessaires au cours des exercices suivants pour couvrir les engagements.

ministères et aux opérateurs de l'État, n'ont été que partiellement appliqués à la mission *Culture* en 2011. Des progrès notables ont, en revanche, été réalisés dans la gestion des emplois et des crédits de masse salariale. D'une manière générale, la gestion des crédits de la mission *Culture* n'a pas encore été affectée de manière très significative par les contraintes fortes pesant sur le budget de l'Etat.

La poursuite du financement en gestion, à partir de la réserve de précaution, de la mesure de gratuité dans les musées pour les 18-25 ans et les enseignants (23,1 M€ en 2011) porte atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire, comme en 2010.

*Au regard de la régularité :*

Les vérifications réalisées dans le cadre de la présente analyse de l'exécution budgétaire n'ont pas débouché sur le constat d'irrégularités.

*Au regard de la performance :*

Les objectifs de performance retenus pour les quatre indicateurs représentatifs de la mission apparaissent peu ambitieux, les progrès attendus sur la période de la programmation triennale étant très limités. En outre, les informations provenant des indicateurs de performance ne sont pas directement prises en compte lors de l'établissement des projets de loi de finances.

### ***PRINCIPALES RECOMMANDATIONS***

*La Cour formule trois recommandations principales au titre de l'exercice 2011 :*

- *Mettre fin à la pratique récurrente des débudétisations consistant à faire porter par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) des financements qui incombent jusqu'alors au ministère.*
- *Inscrire en base dans les documents relatifs au budget 2013 les crédits afférents à la prise en charge de la mesure de gratuité des musées et monuments pour les 18-25 ans et les enseignants mise en œuvre depuis avril 2009 dont le coût global peut désormais être déterminé avec une certaine précision et dont rien ne justifie plus son financement en gestion.*
- *Se doter des moyens de quantifier et d'évaluer le mécénat culturel afin de donner une image des dépenses fiscales rattachées à la mission Culture plus exhaustive.*

## Introduction

Le ministère de la culture et de la communication est chargé de deux missions budgétaires - la mission **Culture** et la mission **Médias, livre et industries culturelles** – et d'un programme qui relève de la mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur (MIREs)** : le programme 186-*Recherche culturelle et culture scientifique*.

L'ensemble de ces crédits représentait, en loi de finances initiale pour 2011 (en crédits de paiement), 4 261,3 M€, soit 1,2 % des crédits du budget général de l'Etat, répartis comme suit :

- mission **Culture** : 2 682,1 M€,
- mission **Médias, livre et industries culturelles** : 1 454,2 M€,
- programme 186-*Recherche culturelle et culture scientifique* : 125 M€.

Des dépenses fiscales sont également rattachées aux deux missions précitées ; elles sont évaluées en LFI 2011 à :

- 339 M€ pour la mission **Culture**,
- 191 M€ pour la mission **Médias, livre et industries culturelles**.

La mission **Culture** comporte trois programmes :

- le programme 175-*Patrimoines* : 868,8 M€ en LFI 2011 (CP), soit 32,4 % des crédits de la mission,
- le programme 131-*Création* : 736,8 M€, soit 27,5 % des crédits de la mission,
- le programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* », 1 076,5 M€, soit 40,1 % des crédits de la mission ; ce programme regroupe, depuis 2011, l'ensemble des crédits du titre 2 « dépenses de personnel » du ministère qui représentent 634,2 M€ en LFI 2011.

La mission **Culture** se caractérise par l'importance du nombre d'opérateurs qui lui sont rattachées : 76 en 2011.

## I - LA PROGRAMMATION ET L'EXECUTION BUDGETAIRES

### A - APERCU GENERAL DE L'EXECUTION DES CREDITS DE LA MISSION EN 2011

#### 1 - Les crédits ouverts

Avec 2,717 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 2,682 Md€ en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale pour 2011, la mission **Culture** représente 0,73 % des crédits inscrits au budget général de l'Etat. Ce pourcentage est en baisse – il était de 0,78 % en 2008 –, principalement en raison du transfert de crédits opéré en 2011 vers l'autre mission placée sous la responsabilité du ministre de la culture et de la communication, la mission **Médias, livre et industries culturelles**.

Le projet de loi de finances pour 2011 a été construit sur une norme de dépenses dite « zéro valeur hors dette et pensions » qui équivaut à stabiliser en euros constants les dépenses de l'Etat, hors charges de la dette et des pensions. En outre, les crédits de fonctionnement et d'intervention des ministères et les dépenses de fonctionnement de leurs opérateurs sont réduits en 2011 de 5 %, avec un objectif de baisse de 10 % sur la période 2011-2013. Les opérateurs sont désormais soumis comme les ministères à la règle du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

A périmètre constant (sur la base de la maquette budgétaire de 2011), la dotation initiale de la mission **Culture** en 2011 ressort en hausse de 114,48 M€ en AE (+4,4 %) et de 5,12 M€ en CP (+0,2 %) par rapport à 2010. Les principales progressions observées portent sur les AE et concernent le programme 175-*Patrimoines* : +83,25 M€ (+10,9 %) et, dans une moindre mesure, le programme 131-*Création* : +30,63 M€ (+4,2 %). Les dépenses de masse salariale (titre 2) connaissent une progression limitée : +5,31 M€ (+0,8 %).

La mission **Culture** a donc fait l'objet, dans le contexte budgétaire précédemment rappelé, d'un traitement assez favorable en construction budgétaire 2011.

Les crédits ouverts en autorisations d'engagement (AE) au titre de la mission **Culture** (3 161,89 M€) ont été supérieurs de 444,51 M€

(+16,3 %) aux dotations accordées en loi de finances initiale (2 717,38 M€), principalement en raison du report de crédits de 2010.

**Présentation synthétique des crédits de la mission Culture en 2011 (en AE)**

| Programmes             |   | Aperçu général de l'exécution 2011 - Autorisations d'engagement (AE) en M€ |                     |                     |
|------------------------|---|--|---------------------|---------------------|
|                        |   | LFI  | Crédits ouverts (a) | Dépenses nettes (b) |
| 175                    | Patrimoines   | 848,93   | 1 108,07            | 947,88              |
| 131                    | Création  | 753,12   | 900,01              | 877,13              |
| 224                    | Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 1 115,33   | 1 153,81            | 1 122,98            |
| <b>Mission Culture</b> |   | <b>2 717,38</b>  | <b>3 161,89</b>     | <b>2 947,98</b>     |

(a) LFI +solde des mouvements de toutes natures +fonds de concours et attributions de produits

(b) Dépenses totales, y compris fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

En crédits de paiement (CP), l'écart entre les crédits ouverts (2 796,86 M€) et les dotations accordées en loi de finances initiale (2 682,06 M€) est moindre qu'en AE et s'élève à 11480 M€.

**Présentation synthétique des crédits de la mission Culture en 2011 (en CP)**

| Programmes             |   | Aperçu général de l'exécution 2011 - Crédits de paiement (CP) en M€ |                     |                     |
|------------------------|---|---|---------------------|---------------------|
|                        |   | LFI   | Crédits ouverts (a) | Dépenses nettes (b) |
| 175                    | Patrimoines   | 868,79  | 931,01              | 901,80              |
| 131                    | Création  | 736,81  | 776,95              | 776,66              |
| 224                    | Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 1 076,46  | 1 088,90            | 1 075,29            |
| <b>Mission Culture</b> |   | <b>2 682,06</b>   | <b>2 796,86</b>     | <b>2 753,75</b>     |

(a) LFI +solde des mouvements de toutes natures +fonds de concours et attributions de produits

(b) Dépenses totales, y compris fonds de concours, nettes des remboursements et dégrèvements

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

## 2 - L'exécution des dépenses

En AE, les dépenses nettes se sont élevées à 2 947,98 M€. Le taux d'utilisation des crédits ouverts est de 93,2 % pour l'ensemble de la mission **Culture**, laissant un reliquat de crédits non engagés de 213,91 M€. La majeure partie de celui-ci provient du programme 175 dont les crédits ouverts en AE n'ont été employés qu'à hauteur de 85,5 %. Le reliquat d'AE ainsi constaté à la fin de 2011 sur l'ensemble de la mission **Culture** a fait l'objet d'une demande de report sur 2012 portant sur 148,33 M€ (69,3 %).

En CP, les dépenses nettes se sont élevées à 2 753,75 M€. Le taux d'utilisation des crédits ouverts est de 98,5 % pour l'ensemble de la mission **Culture**, soit un reliquat de 43,11 M€, dont une partie constituée de fonds de concours reportables sur 2012.

L'examen de l'exécution 2011 par rapport à celle observée en 2010, à périmètre constant sur la base de la maquette budgétaire de 2011, montre des évolutions contrastées. En AE, les dépenses de la mission en 2011 sont en forte progression, à hauteur de 257,24 M€ (+9,6 %), par rapport aux dépenses réalisées en 2010 (2 690,75 M€). Cet écart élevé s'explique principalement par les engagements pris au titre du projet « Philharmonie de Paris » et au profit de l'INRAP, à la suite d'abondements de crédits opérés en lois de finances rectificatives (cf. observations infra).

La gestion 2011 marque, en revanche, une stabilisation des dépenses en CP, à périmètre constant. Celles-ci sont passées, en effet, de 2 748,45 M€ en 2010 à 2 753,75 M€ en 2011, soit une légère augmentation de 5,31 M€ (+0,2 %).

## B - LA PROGRAMMATION DES CREDITS

### 1 - L'évolution du périmètre de la mission

#### a) *Des changements majeurs de la maquette budgétaire en 2011*

Alors que la structuration budgétaire des programmes de la mission **Culture** n'avait pas connu de changements en 2010, la loi de

finances initiale pour 2011 a apporté des modifications importantes à la maquette budgétaire<sup>3</sup>.

1- Le champ de la mission **Culture** a été restreint par deux transferts de crédits vers d'autres missions.

Le principal transfert de crédits concerne le livre et les industries culturelles et est opéré vers la mission **Médias**, qui prend à cette occasion l'appellation **Médias, livre et industries culturelles** et est également placée sous la responsabilité du ministère de la culture et de la communication. Ce transfert a représenté près de 300 M€ sur la base des crédits demandés en 2010 et a concerné cinq actions des programmes de la mission **Culture**, dont certaines ont été supprimées. Initialement envisagé en LFI 2010, ce transfert avait été reporté d'un an afin de le faire coïncider avec la nouvelle programmation triennale.

S'il est en parfaite cohérence avec la nouvelle organisation de l'administration centrale en vigueur depuis janvier 2010 et permet à la directrice générale des médias et des industries culturelles de disposer, en tant que responsable de programme, de l'ensemble des crédits correspondant à son domaine d'action, ce changement de maquette présente néanmoins, en raison de son ampleur, l'inconvénient de nuire à la lisibilité de la mission **Culture** dans une approche pluriannuelle. La comparaison des exercices 2011 et suivants avec les exercices antérieurs nécessite en effet des retraitements d'une particulière complexité. De tels changements de maquette doivent donc rester exceptionnels.

Par ailleurs, les crédits destinés à financer les loyers privés ou budgétaires des directions régionales de l'action culturelle (DRAC) ainsi que leurs dépenses de fonctionnement à caractère immobilier, qui s'élèvent en 2011 à 17,2 M€, ont été transférés depuis l'action n° 7 du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* vers le nouveau programme 333-*Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission **Direction de l'action du Gouvernement**, la gestion opérationnelle de ces crédits étant confiée aux préfets. Ces transferts ne sont pas propres au ministère de la culture et de la communication et concernent l'ensemble des services déconcentrés de l'État.

2 - Dans des proportions moindres, le champ de la mission **Culture** a été élargi en 2011 à la suite du transfert des crédits déconcentrés et des crédits de masse salariale du programme 186-*Recherche culturelle et culture scientifique* de la mission

---

<sup>3</sup> Elle est en revanche inchangée en 2012.

interministérielle *Recherche et enseignement supérieur (MIREs)*. Les crédits déconcentrés, d'un montant de 2 M€, ont été inscrits sur une nouvelle action 9 du programme 175-*Patrimoines*, consacrée à l'archéologie. Les crédits de masse salariale, dont le montant demandé en PLF 2010 atteignait 35,5 M€, sont quant à eux transférés sur l'action n° 7 du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Les effectifs concourant à ce programme sont également inclus sous le plafond d'emplois de la mission *Culture*.

Ces transferts renforcent les doutes déjà exprimés par la Cour dans ses précédentes notes d'exécution budgétaire et par le comité interministériel d'analyse des programmes (CIAP) sur la pertinence et la cohérence du programme 186. Il apparaît en effet que ce programme, dont les crédits avoisinent 125 M€, concourt à deux objectifs - la diffusion de la culture scientifique et technique et la recherche en matière culturelle - qui, malgré les apparences, n'ont que peu de synergies entre eux et dont les moyens qui leur sont affectés sont très déséquilibrés. La diffusion de la culture scientifique et technique est confiée à un opérateur unique, Universcience, issu de la fusion du Palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie, alors que cette responsabilité va très au-delà du champ d'intervention de cet opérateur et échoit aussi bien au ministère de l'éducation nationale qu'au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. La recherche en matière culturelle trouverait plus naturellement sa place dans les programmes 175-*Patrimoines* et 131-*Création* de la mission *Culture* puisque les actions individualisées portent notamment sur la recherche en faveur des patrimoines et en faveur de la création. En outre, les deux objectifs disposent de moyens très inégaux. Universcience bénéficie de plus de 92 % des crédits ouverts en LFI, alors que les actions de recherche culturelle représentent des montants très faibles (moins de 5 M€ en exécution 2011).

Le ministère de la culture et de la communication réaffirme, dans le cadre de la contradiction avec la Cour, la légitimité et l'utilité du programme 186, dont les actions s'inscrivent, selon lui, pleinement dans son périmètre puisqu'il est chargé d'assurer, en coordination avec le ministère en charge de la recherche, la diffusion au plus large public des connaissances scientifiques et techniques, et des enjeux de société liés au développement des sciences et techniques. Il considère que le transfert vers le programme 186 des crédits et des actions relatifs aux Centres de culture scientifique technique et industrielle (CCSTI), à hauteur de 3,6 M€, a permis d'élargir le périmètre budgétaire du programme et a renforcé sa cohérence et sa légitimité. Il indique que l'architecture budgétaire ne devrait pas être modifiée à l'occasion de la prochaine programmation budgétaire pluriannuelle.



Ces observations ne modifient toutefois pas l'appréciation de la Cour, précédemment exposée, sur le manque de cohérence et de pertinence de ce programme qui devrait conduire à réexaminer la question de son maintien lors de la préparation de la prochaine programmation budgétaire pluriannuelle.

3 - La mission **Culture** a enfin connu des modifications majeures dans sa structuration interne. La principale a consisté dans le regroupement de l'ensemble des crédits de masse salariale du ministère, y compris ceux qui contribuent à la mise en œuvre de la mission **Médias, livre et industries culturelles** et ceux du programme 186 transférés en 2011, sur l'action n° 7 « soutien » du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission **Culture**.

Ce choix d'un regroupement des crédits du titre 2 sur un seul programme n'est pas propre au ministère de la culture et de la communication et a été opéré avant lui par d'autres ministères. Le ministère de la culture et de la communication l'explique, par les difficultés de gestion occasionnées par des crédits du titre 2 répartis jusqu'alors sur les différents programmes de la mission **Culture** au prorata de leurs effectifs. Il reconnaît en effet ne jamais être parvenu, lors de l'établissement du projet de loi de finances, à calibrer correctement cette répartition entre programmes, ce qui a obligé, chaque année, en gestion, à procéder à des virements de crédits par voie de décret ou de LFR pour assurer la paye de décembre. De surcroît, le ministère a toujours eu une gestion et un pilotage centralisés de sa masse salariale : pour des raisons de taille critique, il n'a jamais été envisagé de répartir la gestion des emplois et des crédits de personnels entre programmes, ni même entre structures (directions d'administration centrale par exemple). Le ministère indique également que cette répartition par programme, quand elle existait, était seulement indicative puisque les responsables de programme n'avaient aucune responsabilité sur les emplois et les crédits de personnel qui leur étaient rattachés.

Il n'en demeure pas moins que ce regroupement est contraire à l'esprit de la LOLF qui fait de la mission l'unité de vote d'une politique publique définie et du programme le vecteur des « *crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Dans sa note d'exécution budgétaire 2010, la Cour avait relevé que le projet annuel de performances pour 2011 se traduisait, du fait de ce regroupement des crédits du titre 2, par une perte d'information financière. Il présente en effet une ventilation des effectifs du ministère

par programme très incomplète puisque seuls les effectifs des opérateurs rémunérés sous plafond d'emploi ministériel figurent dans la justification au premier euro des programmes *Patrimoines* et *Création*. Les effectifs de l'administration centrale et des services déconcentrés ne font l'objet d'aucune ventilation en fonction des programmes budgétaires auxquelles ils contribuent. En outre, la Cour avait constaté que la méthodologie d'analyse des coûts développée par le ministère reposait sur une base purement déclarative et des clés de répartition non actualisées.

La Cour avait donc recommandé au ministère de faire figurer, dans les documents budgétaires de 2011, tant en prévision qu'en exécution, la répartition des effectifs et de la masse salariale correspondante entre les différents programmes et les différentes actions de la mission **Culture** et de la mission **Médias, livre et industries culturelles** en distinguant clairement les emplois en administration centrale, en services à compétence nationale, en services déconcentrés et chez les opérateurs.

Cette recommandation demeure actuelle, y compris au regard de la justification au premier euro et de la responsabilisation des responsables de programme, appelés à être aux termes de la réforme du règlement général sur la comptabilité publique des ordonnateurs à part entière.

Le projet annuel de performances pour 2012 ne comporte pas d'amélioration notable de l'information financière et ne répond pas aux recommandations de la Cour. Aucune répartition des effectifs du ministère sur les programmes des missions **Culture et Médias, livre et industries culturelles** n'est proposée. De surcroît, dans l'analyse des coûts de chaque programme, qui vise à reconstituer le coût complet de chaque programme, les déversements en provenance de l'action 7 « Fonctions de soutien du ministère » du programme 224 sont globalisés et ne distinguent donc pas les crédits de masse salariale des autres crédits consacrés au soutien. Seule la méthode de calcul - un prorata des effectifs prévisionnels pour l'année 2011 par action - est indiquée.

Interrogé dans le cadre de l'instruction, le ministère indique qu'il privilégie une prévision par grand type de structures (administration centrale, services à compétence nationale, DRAC et établissements publics) et par filière d'emplois plutôt que par programme budgétaire, tant pour sa gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences que pour répondre aux objectifs fixés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Ces répartitions (structures et filières) qui figurent dans les PAP 2012 et les RAP 2011, sont jugées plus pertinentes pour le pilotage des effectifs et du titre 2 du ministère.

S'il peut être pris acte des difficultés du ministère à prévoir précisément la répartition en année N+1 de ses effectifs et de sa masse salariale entre programmes, il importe néanmoins de fournir une information minimale, le cas échéant sur la base des données disponibles lors de l'élaboration du PAP, et, plus généralement, d'améliorer la présentation du coût complet de chaque programme.

La direction du budget considère, comme la Cour, qu'une amélioration des informations sur la répartition des effectifs entre les programmes doit pouvoir être mise en œuvre à travers une redéfinition des modalités de déversement de la comptabilité d'analyse des coûts de l'action 7 du programme 224.

**Recommandation n° 1 : Fournir une information minimale sur la répartition des effectifs et de la masse salariale entre les programmes dans le cadre des projets annuels de performances (PAP) ainsi qu'une présentation détaillée de l'exécution dans les rapports annuels de performances (RAP). Plus généralement améliorer la présentation de « l'analyse des coûts du programme et des actions » dans les PAP, notamment du déversement des crédits de l'action 7 du programme 224, vers l'ensemble des programmes relevant du ministère, afin de mieux faire apparaître le coût complet de chaque programme.**

#### *b) Les débudgétisations*

Le ministère de la culture et de la communication a poursuivi en 2011 une pratique engagée depuis 2006 consistant à faire porter par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) des financements qui lui incombent jusqu'alors. Ces débudgétisations successives ont été estimées par la Cour à 34,6 M€ pour la période 2006-2010.

En 2011, elles ont concerné l'aide au financement de la cinémathèque française. Un premier transfert de charges a été opéré en LFI pour 2011 pour un montant de 9,8 M€ qui a été abondé en gestion par un deuxième transfert d'un montant identique. Il convient toutefois de relever que ces opérations n'ont pas eu d'impact sur la mission *Culture*, mais sur la mission *Médias, livre et industries culturelles*. En effet, compte tenu de l'évolution de la maquette budgétaire intervenue dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011, la subvention pour charges de service public attribuée jusqu'alors sur les crédits de l'action n° 6 « patrimoine cinématographique » du programme 175-*Patrimoine* (mission *Culture*) relève depuis 2011 de l'action n° 4 « Industries culturelles » du programme 180-*Presse, livre et industries culturelles* (mission *Médias, livre et industries culturelles*).

En revanche, la Cour relève que de nouveaux transferts de charges concernant la mission **Culture** ont été opérés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012 vers le CNC. Ils portent sur le financement de l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS/FEMIS) jusqu'alors assuré par l'action n° 1 « Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle » du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Cette débudgétisation représente pour le ministère une moindre dépense estimée à 7,45 M€.

Si la direction du budget invoque, dans le cadre de la contradiction, une démarche de clarification et de cohérence de l'action publique pour justifier cette débudgétisation, celle-ci paraît principalement liée au développement rapide des recettes fiscales du CNC et à sa santé financière dans un contexte de recherche d'économies de dépenses sur le budget général.

Le ministère de la culture et de la communication indique pour sa part, dans le cadre de la contradiction, que la mission **Culture** ne dispose plus de crédits relatifs au cinéma et n'envisage pas de nouvelle débudgétisation.

**Recommandation n° 2 : Mettre fin à la pratique récurrente des débudgétisations consistant à faire porter par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) des financements qui incombent jusqu'alors au ministère au titre de ses deux missions budgétaires.**

## 2 - La qualité et la sincérité de la programmation

### a) La soutenabilité appréciée par le CBCM

Le ministère de la culture et de la communication expérimente depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 une réforme de l'exercice du contrôle financier ministériel qui s'est traduite notamment par la création d'un comité financier ministériel, instance collégiale permettant d'examiner la programmation budgétaire, et par un allègement des modalités de visa par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) au profit d'un examen plus global de la soutenabilité.

---

4 Il est à noter qu'un autre transfert de charges, qui concerne la mission *Médias, livre et industries culturelles*, a été décidé en LFI 2012. Il porte sur les crédits déconcentrés du ministère en faveur du cinéma et son montant estimé s'élève à 3,53 M€.

Le document de programmation budgétaire initiale des emplois et des crédits des programmes du ministère (PBI) pour 2011 et les documents prévisionnels de gestion (DPG) établis en 2011 n'ont pas suscité de la part du CBCM d'observations majeures quant à la soutenabilité budgétaire.

Cela tient notamment aux progrès accomplis, en particulier dans la programmation et le suivi du schéma d'emplois et des crédits de masse salariale. Les documents prévisionnels paraissent maintenant répondre aux attentes du CBCM. L'organisation de réunions régulières entre le CBCM et le service des ressources humaines a permis, en gestion 2011, de s'assurer du respect de la programmation. Une plus grande maîtrise des procédures de recrutement au sein du ministère a également contribué à l'atteinte de cet objectif.

Des faiblesses demeurent pourtant, qui ont limité en 2010 et dans une moindre mesure en 2011, l'appréciation qui a pu être portée sur la soutenabilité des budgets.

#### 1) Les charges à payer

En 2011, le CBCM a émis une observation sur la fiabilité des charges à payer fin 2010, recensées dans le cadre de l'exercice déclaratif de fin d'année dans l'outil Orchidée. Il relève, pour les trois programmes de la mission **Culture** et le programme 186-*Recherche culturelle et culture scientifique*, une baisse anormale de leur montant hors titre 2 (15,63 M€) alors qu'il se situait à 91 M€ en 2008 et 53 M€ en 2009. Il conclut que « *la marge d'incertitude sur le montant réel des charges à payer obère irrévocablement la qualité du jugement qui peut être portée sur la soutenabilité des BOP* ».

Ce constat semble admis par le ministère. Le bilan 2009-2011 de la réforme du contrôle financier au sein du ministère, établi conjointement le 17 novembre 2011 par le secrétaire général et le CBCM, reconnaît à cet égard « *qu'en 2009 et 2010, le ministère a été confronté à des difficultés de méthode d'identification des charges et des restes à payer, à une maîtrise imparfaite dans les services gestionnaires du processus de constatation des services faits et aux limites de l'outil Orchidée. Le ministère et le CBCM s'accordent sur le fait que les informations recensées n'étaient pas de bonne qualité* ».

Concernant les charges à payer fin 2011, la fiabilité des informations s'est améliorée selon les analyses faites par le CBCM. Cela tient essentiellement au changement de méthode de calcul avec le passage d'une évaluation manuelle sous forme de recensement dans l'outil Orchidée à une détermination automatique dans le progiciel Chorus, pour

autant que sont saisies de manière régulière et exhaustive les certifications du service fait.

Fin 2011, les charges à payer de la mission **Culture** se sont établies à 39,54 M€, en forte hausse par rapport à celles constatées fin 2010, dont le caractère incertain doit toutefois être rappelé.

#### Les charges à payer de la mission **Culture**

| <i>En millions d'euros</i> | <b>Fin 2010</b> | <b>Fin 2011</b> |
|----------------------------|-----------------|-----------------|
| Programme 175              | 10,084          | 34,513          |
| Programme 131              | 3,301           | 2,350           |
| Programme 224              | 2,245           | 2,680           |
| <b>Mission Culture</b>     | <b>15,630</b>   | <b>39,543</b>   |
| Central                    | 2,490           | 3,050           |
| Déconcentré                | 13,140          | 36,494          |

Source : ministère de la culture et de la communication, à partir des documents prévisionnels de gestion 2011 et 2012

Une analyse plus précise à la fin de 2011 montre que les des charges à payer concernent principalement les crédits déconcentrés (36,49 M€), essentiellement ceux du programme 175 (33,83 M€). Il n'a pu être donné à ce stade d'explication à cette forte progression par rapport à 2010. Cela représente une charge reportée sur 2012 de 1,4 % des crédits de paiement de la mission ouverts en loi de finances initiale pour 2012 mais de plus de 11 % des crédits de paiements du programme 175 mis en place auprès des services déconcentrés cette même année.

Si la fiabilité des données relatives aux charges à payer s'est améliorée avec la bascule de l'ensemble des programmes gérés par le ministère de la culture et de la communication sur Chorus, une attention particulière devra être portée au niveau des charges à payer sur crédits déconcentrés et, le cas échéant, aux modalités de leur calcul. Le montant global des charges à payer de la mission fin 2011 ne paraît pas cependant présenter de risque majeur pour la soutenabilité du budget 2012 de la mission **Culture**.

#### 2) Les restes à payer

Concernant les restes à payer (montants des autorisations d'engagement qui ont été consommées sans que le service fait soit encore intervenu), le constat dressé par le ministère et le CBCM dans leur bilan 2009-2011 de la réforme du contrôle financier (cf. supra) fait état de faiblesses persistantes qui avaient déjà été relevées par la Cour dans ses précédentes notes d'exécution budgétaire. Le ministère reconnaît :

- avoir « *une visibilité insuffisante des besoins de couverture en AE et en CP ainsi que de l'incidence de ces engagements à l'échéance de N+1 ou de N+2, malgré une amélioration réelle dans le domaine des monuments historiques* » ;
- ne pas être encore en totale conformité avec les règles d'engagement des AE, en particulier dans le cas de conventions pluriannuelles d'objectifs et des travaux immobiliers pour lesquels les AE sont souvent engagées sur la base d'une tranche financière annuelle et non sur une base pluriannuelle.

Toutefois, la programmation des engagements et les paiements à venir selon leur degré d'exigibilité a progressé : les documents prévisionnels de gestion (DPG) de 2011 et, plus récemment, ceux établis au titre de la gestion 2012, font apparaître les dépenses obligatoires (charges à payer) ainsi que les dépenses inéluctables (subventions pour charges de service public, « droits et avantages prévus par la réglementation », « dépenses incompressibles liées au fonctionnement des services » et « autres dépenses inéluctables dont les restes à payer »).

Concernant la budgétisation en AE  $\neq$  CP, le CBCM a recommandé en 2011 la budgétisation des conventions d'objectifs pluriannuelles selon les règles prévues par le référentiel de comptabilité budgétaire établi par la direction du budget et repris dans la circulaire n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'État et aux conventions pluriannuelles. Celle-ci prévoit, outre le financement de l'année en cours, la budgétisation en AE sur la base d'un montant maximum correspondant au maximum à 75 % des montants annuels prévus dans la convention, qui constituent ainsi l'engagement ferme de l'État, sous réserve de l'exécution des actions prévues par la convention.

S'agissant des projets d'investissement, des divergences d'interprétation sont encore constatées entre le CBCM et les services du ministère sur la notion de « tranche fonctionnelle » définie à l'article 8 de la LOLF, dans le cadre d'une opération d'investissement, comme « *un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction* ». Par habitude, les services du ministère tendent à adapter l'étendue de la tranche fonctionnelle aux moyens en AE dont ils disposent et aux crédits de paiement sur lesquelles ils disposent d'une visibilité suffisante. Cela conduit parfois à découper une opération d'investissement en plusieurs tranches fonctionnelles, seule la première étant mise en œuvre dans l'immédiat. Cette situation concerne notamment les monuments historiques, mais aussi les grands travaux d'investissement au premier rang desquels figurent les grands chantiers culturels. Le CBCM avait ainsi émis en 2011 un avis favorable sur un projet de marché visant à remplacer 13 centrales de traitement d'air du

Centre Pompidou d'un montant global de près de 30 M€, alors que le ministère ne disposait que de 16,35 M€ d'AE. Une divergence était également apparue sur l'interprétation des tranches conditionnelles du marché public relatif à cette opération. Dans le cadre du comité financier ministériel, un accord est finalement intervenu en février 2012 sur un niveau d'AE de 19,31 M€ correspondant à un ensemble cohérent de travaux.

Sous réserve de l'examen particulier de chaque dossier, il importe d'une manière générale d'apprécier le coût d'un projet dans sa globalité afin de pouvoir s'assurer de sa soutenabilité au plan budgétaire.

La Cour prend acte de l'engagement du ministère de la culture et de la communication, formulé dans le cadre de la contradiction, de s'employer à généraliser, lors de la prochaine programmation triennale, la méthode de budgétisation précédemment recommandée pour les opérations pluriannuelles.

Comme pour les charges à payer, la bascule de la gestion financière du ministère sous Chorus en 2011 a permis d'améliorer la fiabilité des restes à payer. Elle a en effet nécessité un examen systématique des AE qui s'est traduit par l'annulation de celles qui étaient sans affectation ou qui correspondaient à un projet achevé.

A la fin de 2011, l'état des restes à payer s'élève pour la mission **Culture** à 922,54 M€, soit une progression de 7,4 % par rapport à 2009 et de 3,5 % par rapport à 2010. S'ils ont diminué de plus de 100 M€ sur le programme 175-*Patrimoines*, ils sont en progression d'un montant équivalent sur le programme 131-*Création*. S'agissant de ce dernier, l'essentiel de l'évolution constatée en 2011 est liée au redémarrage du projet « Philharmonie de Paris » qui génère à lui seul, fin 2011, 105,9 M€ de restes à payer. Concernant le programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, 40 % des restes à payer portent sur des travaux d'investissement dans les établissements d'enseignement supérieur, principalement ceux relatifs aux écoles nationales supérieures d'architecture de Clermont-Ferrand et de Strasbourg. Ces restes à payer ne prennent pas en compte le projet de Maison de l'histoire de France dont le financement n'a été budgété qu'en 2012. Evolution des restes à payer en fin d'exercice de la mission *Culture* depuis 2008

| <i>En millions d'euros</i> | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Programme 175</b>       | 791,48 | 716,63 | 721,22 | 618,41 |
| <b>Programme 131</b>       | 84,14  | 82,70  | 95,85  | 194,71 |



| <i>En millions d'euros</i> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Programme 224</b>       | 103,98      | 59,37       | 74,23       | 109,42      |
| <b>Mission Culture</b>     | 979,60      | 858,70      | 891,3       | 922,54      |

*Source : Cour des comptes (données du ministère de la culture et de la communication)*

Si la fiabilité des informations relatives aux charges à payer et aux restes à payer s'est améliorée, la soutenabilité budgétaire demeure difficile à apprécier.

L'analyse des restes à payer en fin d'année est tributaire de facteurs mal cernés à ce jour :

- le degré de fiabilité des prévisions de coût des projets d'investissement, les enquêtes de la Cour sur les grands chantiers culturels ayant montré un dépassement fréquent des enveloppes financières programmées. Ainsi, dans le cadre de la dernière enquête<sup>5</sup>, sur sept opérations examinées par la Cour, considérées comme intégralement ou quasiment achevées en 2011, cinq présentaient un écart supérieur à 30 % entre le coût initial en euro constant et le coût définitif. Concernant les autres opérations, encore en cours de réalisation, examinées par la Cour, le coût final estimé au 31 décembre 2010 de neuf d'entre-elles connaissait un doublement, en valeur constante, du montant du devis annoncé à la date du lancement ;
- l'échelonnement plus ou moins important des restes à payer sur les exercices suivants ; l'information figurant à ce titre dans le PAP 2012 est meilleure qu'auparavant même si elle gagnerait à être encore plus détaillée.

Elle devrait être complétée par une évaluation du coût de fonctionnement induit par les grands projets d'investissement, qui n'est pas actuellement documentée par le ministère. A la suite de la dernière enquête de la Cour sur les grands chantiers culturels, précédemment mentionnée, le ministère de la culture et de la communication s'est engagé à finaliser les budgets de fonctionnement du MUCEM et de la Philharmonie de Paris au cours du premier semestre 2012, dans le cadre de la préparation du budget triennal du ministère pour les années 2013 à 2015, et à redéfinir les conditions d'exploitation de la salle Pleyel, en cohérence avec l'activité de la Philharmonie de Paris. Ces informations

---

<sup>5</sup> Cf. Rapport public annuel 2012 – Les grands chantiers publics culturels : l'hypothèque budgétaire (p. 231 et suivantes)

pourront utilement figurer dans les documents relatifs à la prochaine loi de finances initiale.

Tout en reconnaissant que des progrès restent à accomplir, comme le relève la Cour, le ministère de la culture et de la communication estime que la création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et de la Commission ministérielle des projets immobiliers doit désormais permettre une meilleure maîtrise des risques en matière de coûts et de délais.

La soutenabilité budgétaire reste également affectée par les dépassements récurrents des plafonds de crédits fixés dans le cadre de la programmation budgétaire triennale (cf. observations infra), en particulier ceux liés au lancement de nouveaux grands chantiers culturels.

#### *b) Les ajustements à la programmation et les mouvements de crédits*

Les principales modifications apportées en gestion à la LFI 2011 sont intervenues dans le cadre de lois de finances rectificatives.

##### 1) Les lois de finances rectificatives

Les lois de finances rectificatives du 29 juillet et du 29 décembre 2011 ont majoré les crédits de la mission **Culture** de 121,9 M€ en AE et de 38,4 M€ en CP. Ces ouvertures nettes de crédits en loi de finances rectificative sont d'une ampleur particulière puisqu'elles représentent en AE près de 4,5 % du montant ouvert en loi de finances initiale pour 2011 et 1,4 % en CP. La différence importante entre les ouvertures en AE et en CP, soit 85,5 M€, tient, d'une part, à un besoin supérieur en AE pour le financement du projet de « Philharmonie de Paris », les besoins en CP étant liés à l'avancement des travaux jusqu'à l'ouverture de la salle prévue à l'automne 2014, et d'autre part, au financement d'une partie des besoins par des redéploiements de crédits du programme 175.

Ces ouvertures nettes de crédits en LFR ont principalement concerné le projet « Philharmonie de Paris » et l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

Le premier abondement, opéré par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, a concerné le financement sur le programme 131-*Création* du projet « Philharmonie de Paris », grand auditorium situé à Paris sur le site de la Villette. Initialement estimé à 203 M€, le coût global du projet a, par la suite, été réévalué à 336,5 M€, soit un dépassement de près de 66 %. Compte tenu de l'accord financier entre les trois financeurs du projet - l'État, la Ville de Paris et la Région Ile-de-

France -, la part incombant à l'Etat est, de ce fait, passée de 92 M€ à 158,3 M€.

Ce projet a connu une gestation difficile et une période de latence jusqu'à la confirmation en novembre 2010 par le Président de la République de la volonté de l'Etat de le mener à bien.

De 2007 à 2010, 149,1 M€ d'AE ont été mis en place par les lois de finances successives, mais à la fin de l'année 2010, seuls 13 M€ en AE et en CP avaient été consommés dans le cadre du projet. Une partie des AE mises en place avait été entre-temps redéployée : en 2009, 34,1 M€ ont fait l'objet d'une annulation et d'un redéploiement au profit d'aides à la presse ; en 2010, 25 M€ ont également été redéploies pour le financement de la carte musicale, de l'INRAP et de diverses opérations du programme 131. Compte tenu de l'ensemble des mouvements intervenus depuis 2007, le ministère ne disposait plus à la fin de 2010 que de 82,3 M€ d'AE, qui ont fait l'objet d'un report sur 2011.

L'année 2011 a donc été marquée par la relance du projet et la reprise du chantier. A cette fin, la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a ouvert 62,1 M€ en AE et 38,5 M€ en CP, le montant d'AE mis en place permettant, compte tenu des AE déjà engagées (13 M€) et des reports (82,3 M€), de couvrir l'ensemble du coût estimé du projet pour l'Etat (158,3 M€).

Les aléas et retards récurrents du projet « Philharmonie de Paris », de même que l'absence de décision politique claire quant à la poursuite du projet jusqu'en novembre 2010, peuvent expliquer que le ministère de la culture et de la communication n'ait pas demandé lors de la préparation de la LFI pour 2011 l'ouverture de crédits. Depuis le début de l'opération, d'ailleurs, 149,1 M€, soit plus de 94 % des AE permettant de couvrir le financement du projet avaient été mis en place, mais finalement redéployées vers d'autres actions conduites par le ministère de la culture et de la communication. Cependant les informations disponibles en deuxième lecture du projet de loi de finances initiale auraient dû justifier au minimum une information du Parlement, voire un amendement du gouvernement pour ouvrir une enveloppe de crédits, le cas échéant, par redéploiement.

La mise en place en gestion, au cours de l'exercice 2011, des AE nécessaires à ce projet constitue l'une des causes du non-respect de la programmation budgétaire triennale 2009-2011 et de l'annuité 2011 de la programmation 2011-2013 (cf. observations infra).

Toutes les AE restant disponibles (145,2 M€) ont été engagées en 2011 et ont été couvertes à hauteur de 39,4 M€ par des CP. Le reste à payer sur le projet « Philharmonie de Paris » à la fin de 2011 est donc de

105,9 M€. Le PLF 2012 prévoit d'allouer 45 M€ de CPau projet de sorte que le reste à payer sur les exercices 2013 et 2014 s'élèverait à 60,9 M€.

Le second abondement d'ampleur des crédits de la mission **Culture**, programme 175 -*Patrimoines*, a concerné l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Il est intervenu en deux phases. D'abord, en loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, une ouverture de crédits de 2,4 M€ en AE = CP a été dédée, ce montant étant augmenté à hauteur de 5,6 M€ par des redéploiements de crédits au sein du programme 175. Ensuite, en loi de finances rectificative du 29 décembre 2011, un montant de 60 M€ a été ouvert en AE, le montant correspondant en CP étant mis en place à partir de redéploiements de crédits au sein du programme 175.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2011 a également modifié le régime de la redevance d'archéologie préventive afin d'en améliorer le rendement et de renforcer les ressources annuelles de l'établissement.

Au total, en prenant en compte le report sur 2011 de 12 M€ de crédits de fonctionnement (en AE = CP) mis en place en gestion 2010, l'INRAP a bénéficié en 2011 de 59 M€ de crédits de fonctionnement (une partie étant de fait une avance pour 2012 compte tenu de l'adoption de la LFR le 28 décembre 2011) et de 21 M€ au titre de la reconstitution de son fonds de roulement.

Il convient de relever que les difficultés financières de l'établissement étaient établies depuis plusieurs années et ont été particulièrement mal évaluées lors de l'élaboration des lois de finances. Alors que la subvention de fonctionnement inscrite en 2009 (9 M€) avait été supprimée en LFI pour 2010 dans un contexte d'augmentation des taux de la redevance d'archéologie préventive, des financements exceptionnels avaient néanmoins dû être accordés à l'opérateur pour tenir compte d'un rendement de la redevance en 2010 très inférieur aux prévisions. Malgré ce contexte difficile, la LFI pour 2011 ne prévoyait aucune subvention à l'INRAP.

L'insuffisance des dotations dans les lois de finances initiales pour 2010 et 2011 paraît toutefois relever plus de l'erreur manifeste d'appréciation sur l'ampleur des besoins financiers de l'établissement et sur la date de mise en œuvre de la réforme de son financement que d'une sous-dotation volontaire de nature à porter atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire.

Ce soutien exceptionnel à l'INRAP en loi de finances rectificative, comme le financement de la Philharmonie de Paris, explique, en raison de

son ampleur, le dépassement des objectifs pour 2011 des programmations triennales 2009-2011 et 2011-2013.

## 2) Les autres modifications de la LFI intervenues en gestion

La mission **Culture** n'a pas bénéficié en 2011 de mouvements de crédits justiciables de la procédure des décrets d'avance prévue à l'article 13 de la LOLF, aucun motif d'urgence ne justifiant de tels mouvements.

Les reports de 2010 sur la gestion 2011 se sont élevés pour la mission **Culture** à 314,34 M€ en AE, dont 82,3 M€ pour le projet de la Philharmonie de Paris, soit un montant proche de celui observé en 2010, et à 49,88 M€ en CP.

Les fonds de concours reçus se sont élevés à 21,55 M€ en AE et à 27,88 M€ en CP, soit un montant inférieur à celui observé en 2010, respectivement 73,76 M€ et 51,40 M€, qui était principalement lié au concours versé à l'État par les collectivités assurant le cofinancement du musée des civilisations Europe Méditerranée de Marseille. Les fonds de concours reçus en 2011 ont principalement concerné des projets d'investissement.

Les autres mouvements administratifs en gestion (transferts, virements et annulations) se sont traduits par un solde négatif de 13,31 M€ en AE et de 1,34 M€ en CP.

## C - LES DEPENSES DE L'EXERCICE

Le montant total des dépenses brutes s'est élevé à 2 947,98 M€ en AE et à 2 753, 75 M€ en CP. Le taux d'utilisation des crédits ouverts de la mission **Culture** s'élève à 93,2 % en AE et à 98,5 % en CP, avec des taux variables selon les programmes.

1 - Concernant les AE, l'analyse des reliquats, crédits non engagés en 2011, dont le montant pour la mission s'élève à 213,91 M€, est présentée dans le tableau suivant.

Selon les données fournies par le ministère<sup>6</sup>, environ 60 % des reliquats (127,36 M€) correspondent à des crédits affectés à des projets mais n'ayant pas fait l'objet d'un engagement dans l'année ; ils sont reportables de droit sur la gestion 2012, de même que les AE non engagées sur fonds de concours (7,50 M€). Par ailleurs, 65,55 M€ d'AE

---

<sup>6</sup> Issues principalement du document transmis par le ministère au CBCM en vue du report des AE.

correspondent à des crédits non engagés et non reportables<sup>7</sup>. Au total, les AE reportables de droit ou faisant l'objet d'une demande de report sur 2012 représentent 148,33 M€, soit 69,3 % des AE non employées en 2011.

#### Analyse détaillée des reliquats d'AE fin 2011

| En millions d'euros                     | P175   | P131  | P224  | Total mission |
|---|--------|-------|-------|---------------|
| <b>Reliquat des AE non engagées (A)</b> | 160,19 | 22,88 | 30,83 | 213,91        |
| <b>- AE affectées non engagées (B)</b>  | 114,69 | 0,29  | 12,38 | 127,36        |
| <b>- AE sur fonds de concours (C)</b>   | 0,98   | 0,00  | 6,52  | 7,50          |
| <b>- AE non reportables (D)</b>         | 37,47  | 22,49 | 5,59  | 45,67         |
| <b>- Reliquat (E)</b>                   | 7,05   | 0,00  | 5,90  | 12,95         |
| <b>Demande de report sur 2012 (F)</b>   | 122,71 | 0,29  | 25,33 | 148,33        |

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de la culture et de la communication

Il est relevé une différence de 0,55 M€ entre le montant total du reliquat (213,91 M€ - total de la ligne A du tableau suivant) et la composition de ce reliquat (total des lignes B à E du tableau) que le ministère n'a pas été en mesure d'explicitier.

2 – Au cours de la gestion 2011, les principaux redéploiements de crédits réalisés sur le programme 175 -*Patrimoines* ont concerné les CP. Il convient en particulier de relever le faible taux d'utilisation des crédits de paiement de l'action 1 « Patrimoine monumental » (76,6 % alors que 99 % des AE ont été utilisées) et de l'action 4 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » (74,6 %), liée à l'avancement en 2010 des travaux relatifs au nouveau centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine. Les reliquats disponibles en CP sur ces deux actions, respectivement 95,4 M€ et 16,6 M€, ont été en parti redéployés vers l'action 9 « Patrimoine archéologique », en faveur de l'INRAP (cf. supra).

Concernant le patrimoine monumental, il est observé un décalage entre les besoins d'AE et de CP qui se traduit par des taux de consommation divergents en 2011. Le ministère fait valoir que pour

<sup>7</sup> Clôture de tranches fonctionnelles sur exercices antérieurs, annulation d'AE suite à des retraits de réservation de crédits (sur et hors tranches fonctionnelles) et retraits d'AE d'années antérieures sur tranches fonctionnelles.

diminuer le montant élevé des restes à payer relatifs aux monuments historiques de 2006-2007, il a fortement réduit ses engagements, donnant la priorité à l'utilisation des crédits de paiement. Cependant alors que les crédits consacrés aux monuments historiques ont été augmentés de 100 M€ en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2010 (hors plan de relance), ce qui a permis de se rapprocher du niveau cible de 400 M€ annuels, le ministère n'a pas obtenu une augmentation équivalente des autorisations d'engagement. S'il dispose désormais du bon niveau de crédits de paiement, il déplore une insuffisance d'autorisations d'engagement pour les justifier et pouvoir réellement utiliser lesdits crédits.

La Cour estime nécessaire de prendre, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013, les premières mesures permettant de revenir à une plus grande cohérence entre les dotations en AE et en CP.

3 - Concernant le programme 131-*Création*, le taux d'utilisation des AE est de 97,7 % et celui des CP de 100 %. Le reliquat de 22,9 M€ d'AE non engagées est en forte diminution par rapport à la gestion 2010, qui avait été marquée par la non-utilisation des crédits consacrés à la Philharmonie de Paris. Il correspond pour l'essentiel à des dégagements liés au financement de la carte musique en 2010.

Dans le cadre de la NEB 2010, la Cour avait contesté les conditions de mise en œuvre du dispositif de la carte musique au plan budgétaire. La parution du décret n° 2010-1267 du 25 octobre 2010 relatif à la « carte musique » avait requis l'avance de 18,87 M€ d'autorisations d'engagement imputées sur le programme 131, qui portait encore en 2010 les dossiers relatifs aux industries culturelles. Ces AE avaient été prélevées sur celles initialement prévues pour la Philharmonie de Paris. La Cour avait jugé ce mode de financement inapproprié, s'agissant d'une opération dont l'urgence n'était pas avérée et qui, à deux mois près, aurait pu être budgétée dans le projet de loi de finances pour 2011. Cette opération a été régularisée en 2011, la somme correspondante sur le programme 131 étant bloquée en vue d'une annulation.

La direction générale de la création artistique a rencontré en 2011, en particulier dans les services déconcentrés, des difficultés plus importantes que les années précédentes à faire coïncider les dépenses avec les enveloppes initialement prévues sur le titre 6. Elle a observé notamment un certain allongement des délais de montage d'opérations réalisées en partenariat avec les collectivités territoriales qui a conduit à des glissements, parfois des reports d'une année sur l'autre. Au total, les moindres consommations sur les titres 5 et 6 ont été réutilisées par le responsable de programme pour accorder des compléments de subventions pour charges de service public à des opérateurs pour un

montant de 6,4 M€ (AE = CP), soit environ 2 % des subventions annuelles accordées.

4 - Sur le programme 224, hors titre 2, le taux d'utilisation des AE est de 94,4 % et celui des CP de 97,3 %. Le reliquat est de 27,8 M€ en AE et de 13,1 M€ en CP. L'exécution des crédits du titre 2 en présentée en partie II.



---

**Programmation et exécution des crédits en 2011 – Autorisations d'engagement (en M€)**


---

| <i>AE en M€</i>              | <b>LFI</b>       |                     | <b>Reports (dont AENE)</b> |                     | <b>LFR</b>     |                     | <b>Mouvements administratifs en gestion (transferts, virements, annulations)</b> |                     | <b>Fonds de concours et attributions de produits</b> |                     | <b>Crédits ouverts</b> |                     |
|------------------------------|------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------|---------------------|--|---------------------|--|---------------------|------------------------|---------------------|
|                              | Total            | <i>Dont titre 2</i> | Total                      | <i>Dont titre 2</i> | Total          | <i>Dont titre 2</i> | Total  | <i>Dont titre 2</i> | Total  | <i>Dont titre 2</i> | Total                  | <i>Dont titre 2</i> |
| Mission Culture              | Total            | <i>Dont titre 2</i> | Total                      | <i>Dont titre 2</i> | Total          | <i>Dont titre 2</i> | Total  | <i>Dont titre 2</i> | Total  | <i>Dont titre 2</i> | Total                  | <i>Dont titre 2</i> |
| Programme 175                | 848,932          |                     | 191,920                    |                     | 62,415         |                     | -1,767   |                     | 6,570  |                     | 1 108,069              | 0,000               |
| Programme 131                | 753,120          |                     | 84,696                     |                     | 62,058         |                     |  |                     | 0,139  |                     | 900,012                | 0,000               |
| Programme 224                | 1 115,325        | 634,203             | 37,726                     | 0,093               | -2,543         | -0,274              | -11,540  | -5,081              | 14,843   | 0,001               | 1 153,811              | 628,942             |
| <b>Total mission Culture</b> | <b>2 717,377</b> | <b>634,203</b>      | <b>314,342</b>             | <b>0,093</b>        | <b>121,929</b> | <b>-0,274</b>       | <b>-13,307</b>   | <b>-5,081</b>       | <b>21,551</b>  | <b>0,001</b>        | <b>3 161,892</b>       | <b>628,942</b>      |

**Programmation et exécution des crédits en 2011 - Crédits de paiement (en M€)**

| CP en M€                     | LFI              |                | Reports       |              | LFR           |               | Mouvements administratifs en gestion (transferts, virements, annulations) |               | Fonds de concours et attributions de produits |              | Crédits ouverts  |                |
|------------------------------|------------------|----------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---|---------------|---|--------------|------------------|----------------|
|                              | Total            | Dont titre 2   | Total         | Dont titre 2 | Total         | Dont titre 2  | Total   | Dont titre 2  | Total   | Dont titre 2 | Total            | Dont titre 2   |
| Mission Culture              |                  |                |               |              |               |               |   |               |   |              |                  |                |
| Programme 175                | 868,793          |                | 34,334        |              | 2,415         |               | 1,233   |               | 24,240  |              | <b>931,014</b>   | <b>0,000</b>   |
| Programme 131                | 736,808          |                | 1,484         |              | 38,519        |               |   |               | 0,139   |              | <b>776,949</b>   | <b>0,000</b>   |
| Programme 224                | 1 076,455        | 634,203        | 14,063        | 0,093        | -2,543        | -0,274        | -2,577  | -5,081        | 3,511   | 0,001        | 1 088,909        | 628,942        |
| <b>Total mission Culture</b> | <b>2 682,056</b> | <b>634,203</b> | <b>49,881</b> | <b>0,093</b> | <b>38,390</b> | <b>-0,274</b> | <b>-1,344</b>   | <b>-5,081</b> | <b>27,890</b>                                 | <b>0,001</b> | <b>2 796,873</b> | <b>628,942</b> |

Source : Cour des comptes

Nota : Un écart entre les données transmises par le ministère et celles provenant d'INDIA LOLF concerne deux annulations de crédits de 996 946 € et de 800 281 € respectivement, liées à ds trop-perçus sur fonds de concours. Dans les tableaux ci-dessus, elles ont été prises en compte dans la colonne « mouvements administratifs en gestion » plutôt qu'en déduction des fonds de concours reçus.

## **II - LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUES A LA MISSION**

### **A - LA GESTION BUDGETAIRE**

#### **1 - Une mise en œuvre peu contraignante de la réserve de précaution**

En 2011, comme les années précédentes, le ministère de la culture et de la communication a bénéficié d'une mise en œuvre bienveillante de la réserve de précaution liée à l'annonce politique, dès le début de l'année 2011, d'un futur dégel.

Sur le titre 2, la réserve qui portait, comme dans l'ensemble des ministères, sur 0,5 % des crédits a fait l'objet d'un dégel à hauteur de 84,2 %. Les 0,5 M€ restant bloqués n'ont pas procuré de gêne sur le paiement des salaires du ministère.

Sur les autres titres, pour lesquels la réserve portait sur 5 % des crédits (près de 80 M€), le dégel est intervenu à hauteur de 88,5 % des sommes bloquées, 9,2 M€ faisant l'objet d'une annulation.

#### **2 - Le financement inapproprié de la mesure de gratuité dans les musées sur les ressources de la réserve de précaution**

La levée quasi-intégrale de la réserve de précaution a permis, comme en 2009 et en 2010, de financer la compensation due aux musées au titre de la gratuité décidée en faveur des 18-25 ans pour un montant de 20,1 M€.

Cette mesure annoncée en 2009 par le Président de la République a pris effet le 4 avril de cette même année. Elle a offert l'accès gratuit aux musées et monuments nationaux aux jeunes de la Communauté européenne âgés de moins de 26 ans, ainsi qu'aux enseignants du premier et de second degré de l'Éducation nationale. Les modalités de financement varient selon les catégories de bénéficiaires, mais le principe énoncé par le ministère au lancement de la mesure était qu'elle devait être intégralement compensée aux musées et aux monuments concernés, selon un principe de stricte neutralité budgétaire.

La gratuité accordée aux enseignants est prise en charge, également en gestion, par le budget de l'Education nationale et fait l'objet d'un transfert de crédits annuel vers le programme 175-*Patrimoines*.

Le coût de cette mesure depuis son lancement est rappelé dans le tableau suivant :

**Compensation versées par le ministère au titre de la gratuité  
(en M€)**

| <b>Bénéficiaires</b> | <b>2009<br/>(8 mois)</b> | <b>2010</b>  | <b>2011</b>  |
|----------------------|--------------------------|--------------|--------------|
| <b>18-25 ans</b>     | 16,26                    | 20,20        | 20,24        |
| <b>Enseignants</b>   | 5,81                     | 4,00         | 2,84         |
| <b>Total</b>         | <b>22,07</b>             | <b>24,20</b> | <b>23,08</b> |

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

La gratuité accordé aux jeunes était estimée au lancement de la mesure à près de 20,5 M€. Le ministère annonçait abrs que la compensation pour 2009 serait versée dans le courant de l'année à chaque musée et monument et serait inscrite en mesure nouvelle dans le projet de loi de finances pour l'année 2010 pour être pérennisée. Cette inscription n'est jamais intervenue de sorte qu'elle est financée depuis l'origine en gestion, sur des crédits issus du dégel de la réserve de précaution.

Ce mode de financement d'une mesure désormais permanente est contestable. Quelles que soient les difficultés éventuelles de détermination du montant à rembourser aux musées, le coût prévisionnel annuel de la mesure devrait faire l'objet d'une inscription en loi de finances initiale. Il est à nouveau rappelé qu'aux termes du 4 bis de l'article 51 de la LOLF, le PLF comprend « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres.* » Les crédits mis en réserve ou gelés en début d'année sont, par principe, susceptibles d'être annulés en fonction de l'évolution du contexte budgétaire constatée en cours d'année. Dès lors, le financement, sur ces crédits, d'une politique prioritaire de la mission n'apparaît pas approprié.

La Cour relève que cette anomalie dans la construction budgétaire, soulignée dans sa précédente note d'exécution budgétaire, n'a pas été

corrigée dans le budget pour 2012, la justification au premier euro ne comportant aucune enveloppe financière relative à cette mesure.

Or si les difficultés à évaluer en LFI le coût de la mesure pouvaient constituer une difficulté au démarrage du dispositif, la direction générale du patrimoine, en concertation avec les opérateurs concernés, est parvenue en 2011 à définir une méthode d'évaluation qui semble donner satisfaction aux parties prenantes. De surcroît, le coût constaté en 2011 est très proche de celui de 2010, ce qui tend à démontrer qu'une enveloppe globale pourrait être demandée en LFI, sans risque d'erreur majeure et conformément à l'article 32 de la LOLF qui dispose : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

Concernant la compensation de la gratuité pour les enseignants, les évolutions particulièrement fortes d'une année sur l'autre semblent attester d'une difficulté à estimer le coût de la mesure. Cette mesure était chiffrée au lancement de la mesure à 7,2 M€. En 2009, pour les huit derniers mois de l'année, elle a été évaluée à 5,81 M€ et couverte par un transfert de crédits du ministère de l'éducation nationale d'un montant équivalent. En 2010, sur douze mois, le coût de la mesure s'est élevé à 4 M€, montant intégralement compensé. En 2011, le coût a été une fois encore revu à la baisse à 2,84 M€, montant reversé aux musées et monuments concernés, mais le ministère de l'éducation nationale n'a transféré que 2 M€. La compensation partielle du coût de la mesure en 2011 par le ministère de l'éducation nationale tient compte d'une vraisemblable surestimation du coût au démarrage de la mesure.

La direction du budget a indiqué, dans le cadre de la contradiction, que la stabilisation des modalités de calcul de la compensation par le ministère de la culture et de la communication devrait permettre d'anticiper le coût budgétaire de manière plus satisfaisante et que la budgétisation de la mesure serait examinée dans le cadre du prochain budget triennal.

La Cour considère d'une part, que la non-inscription en LFI de la mesure de gratuité dans les musées et monuments, qui apparaît pourtant pérenne, porte atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire et d'autre part, que la réserve de précaution n'a pas pour objet de financer, de manière récurrente, une telle mesure.

**Recommandation n° 3 : Inscrire en base dans les documents relatifs au budget 2013 les crédits afférents à la prise en charge de la mesure de gratuité des musées et monuments pour les 18-25 ans et les**

**enseignants mise en œuvre depuis avril 2009 dont le coût global peut désormais être déterminé avec une certaine précision et dont rien ne justifie plus son financement en gestion.**

### **3 - Des mouvements de fongibilité du titre 2 limités**

Les mouvements de fongibilité du titre 2 vers les autres titres ont été très limités. Un seul mouvement a été opéré vers le titre 3 pour un montant de 0,72 M€. Il a permis d'éteindre une partie de la dette du ministère vis-à-vis d'un ensemble de collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation des services de l'Inventaire.

## **B - LA GESTION DES EMPLOIS**

### **1 - Le plafond d'emplois**

Le plafond d'emplois de la mission *Culture* a connu en 2011 un changement de périmètre avec la prise en compte des effectifs relevant du programme 186-*Recherche culturelle et culture scientifique* de la Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*. Ce transfert correspondait à 489 ETPT<sup>8</sup> en LFI 2010 et à 477 ETPT en exécution 2010. Il est par ailleurs rappelé que les effectifs des programmes 175-*Patrimoines* et 131-*Création* » de la mission *Culture* sont, depuis 2011, regroupés au sein d'un unique programme, le programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la même mission<sup>9</sup>.

Il a été observé dans la note d'exécution budgétaire 2010 que les hypothèses initiales de plafond d'emplois du ministère de la culture et de

---

<sup>8</sup> Afin d'effectuer des comparaisons du plafond d'emplois 2011 de la mission *Culture* avec les données de 2010, il convient donc d'ajouter ces 489 ETPT aux 11 007 ETPT prévus en LFI 2010, soit sur la base du périmètre élargi de 2011 un plafond d'emplois en LFI 2010 de 11 496 ETPT. Concernant l'exécution 2010, il convient d'ajouter au plafond d'emplois exécuté de la mission *Culture* (10 618 ETPT), 477 ETPT provenant du programme 186, soit un total sur la base du périmètre 2011 de 11 095 ETPT.

<sup>9</sup> Les changements de périmètre qui ont affecté la mission *Culture* en 2011 (cf. supra) n'ont pas eu d'incidence sur le plafond d'emplois de cette mission, qui est en réalité celui du ministre de la culture et de la communication, puisque la mission *Médias, livre et industries culturelles* ne se voit pas rattacher d'effectifs et ne comprend pas de crédits du titre 2.

la communication souffrent, de manière récurrente depuis 2007, de deux limites substantielles :

- d'une part, un décalage est structurellement observé au niveau de la répartition des emplois par filière depuis 2006. Depuis la construction du PLF 2006, cette répartition est élaborée chaque année en tenant compte d'une clé de répartition fondée sur les PLF précédents, et non sur les entrées et sorties constatées en exécution.
- d'autre part, un décalage est régulièrement observé entre le niveau du plafond d'emplois et le niveau de masse salariale associée. Le sur-calibrage observé a été corrigé une première fois dans le PLF 2008 (- 100 ETP).

Afin de donner au Parlement une vision de l'emploi sincère, le ministère s'était engagé à ce que le niveau d'emploi des filières inscrit dans les prochains projets de loi de finances tienne compte des réalisations précédentes et non plus des autorisations.

Le plafond d'emplois de la mission *Culture* a été fixé pour 2011 à 11 124 ETPT, ce qui traduit une baisse de 372 ETPT par rapport à la LFI 2010 (11 496 ETPT). S'il se situe toujours à un niveau supérieur au plafond d'emplois exécuté l'année précédente, soit 11 095 ETPT en 2010, il convient de relever que l'écart s'est fortement réduit (à 29 ETPT) comme le recommandait la Cour. Cet écart (hors programme 186) était encore de 319 ETPT entre l'exécution 2009 et la LFI 2010 et 120 ETPT l'année précédente. Le plafond d'emplois 2011 a donc reposé sur des bases plus réalistes.

En 2011, la diminution prévue du plafond d'emplois résulte pour un peu plus de la moitié de suppressions d'ETPT liés :

- à la mise en œuvre des schémas d'emplois de 2010 et 2011, l'extension en année pleine du premier se traduit par une diminution de 47 ETPT et la mise en œuvre du second par 36 suppressions d'ETPT ;
- à une nouvelle correction technique de -120 ETPT, qui complète celle réalisée en 2008 et a pour objet de corriger le décalage récurrent entre autorisation et exécution des emplois par filière ;
- à des amendements au PLF 2011 (-8 ETPT) portant principalement sur les opérateurs du ministère.

La diminution tient pour l'autre moitié à divers transferts (-169 ETPT) parmi lesquels :

- 63 ETPT transférés à d'autres services de l'État au titre des centres de services partagés (CSP) et services facturiers interministériels

en région, dans le cadre de la mise en place de Chorus dans les régions ;

- 30 ETPT transférés à l'OPPIC, nouvel opérateur du ministère pour le patrimoine et les projets d'investissement, 32 ETPT au centre des monuments nationaux au titre du transfert de la maîtrise d'ouvrage des monuments historiques appartenant à l'Etat et 16 ETPT à l'établissement public Sèvres – Cité de la céramique qui succède à un service à compétence nationale ;
- enfin, 13 ETPT transférés à des collectivités territoriales au titre de la décentralisation de monuments historiques.

Le schéma d'emplois ministériel pour 2011 (donné dans le PAP 2011) prévoyait 664 sorties pour 571 entrées, soit une diminution de 93 ETP. Le nombre de départs à la retraite était évalué à 286 ETP. Le schéma d'emplois réalisé en 2011 fait apparaître une exécution conforme aux prévisions avec un solde de – 93 ETP, le nombre de sorties et d'entrées, respectivement 698 ETP et 605 ETP, étant toutefois supérieur aux prévisions. Le nombre de départs à la retraite s'est avéré lui aussi plus élevé que prévu (343 ETP).

Si le schéma d'emplois a été strictement respecté sur l'année, le plafond d'emplois exécuté (10 980 ETPT) est inférieur à celui autorisé par la LFI 2011 (11 124 ETPT), soit un écart de – 144 ETPT. Le tableau mensuel d'exécution du schéma d'emplois établi par le ministère montre en effet que l'essentiel des entrées a été concentré sur les quatre derniers mois de l'année (61 % des entrées annuelles), alors que les sorties ont été réparties de manière régulière au cours de l'année 2011.

Le schéma d'emplois prévu au PLF 2012 comporte un objectif (-93 ETP) identique à celui de 2011. Le plafond d'emplois prévu au PLF 2012 s'établit, quant à lui, à 11 014 ETPT, en diminution de 110 ETPT par rapport à celui accordé en LFI 2011. Cet effort sera obtenu par la mise en œuvre des schémas d'emplois 2011 (- 57 ETPT) et 2012 (-43 ETPT) et un nombre de transferts (- 10 ETPT) beaucoup plus limité qu'en 2011. Ce plafond d'emplois est certes un peu supérieur à celui exécuté en 2011 (10 980 ETPT), mais l'écart est limité, comme en 2011, et très inférieur à ce qui était observé auparavant.

D'une manière générale, tant la détermination du plafond d'emplois en LFI 2011 que la mise en œuvre du schéma d'emplois ministériel au cours de l'année 2011 semblent témoigner d'une plus grande sincérité et d'une meilleure maîtrise. Ce constat corrobore les observations du CBCM sur l'amélioration des instruments et procédures de suivi des effectifs et du titre 2 du ministère en 2011.



## 2 - Emplois et masse salariale : l'impact budgétaire de la règle du « un sur deux »

### a) La gestion du titre 2 en 2011

Le cadencement précédemment exposé des entrées et sorties, de même que le plafond d'emplois exécuté en 2011, expliquent que le ministère ait pu rester dans l'enveloppe de crédits du titre 2 qui lui était accordée.

La LFI prévoyait une dotation de 634,2 M€ (AE = CP) ramenée à 628,4 M€ en gestion ; l'exécution ressort également à 628,4 M€ laissant un disponible très limité de 29 417 €.

Il peut être d'ores et déjà relevé que le PLF 2012 prévoit un rehaussement de 5 M€ du socle de crédits de titre 2 soit 0,8 % des crédits demandés à ce titre en 2012. Le ministère explique ce besoin par la nécessité dans laquelle il se trouve de remplacer une partie des cadres de catégorie A par des agents ayant acquis un indice de rémunération élevé et par le rattachement au ministère de la direction du développement des médias composée de profils hautement qualifiés.

### b) L'impact de la règle du « 1 sur 2 »

L'impact de la règle de non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux au cours des trois exercices de la programmation budgétaire 2009-2011, celle-ci étant déterminée sur la base d'une estimation a priori<sup>10</sup>, a été moins important qu'il n'aurait été le cas sur la base des départs effectivement réalisés. L'écart sur le triennat en faveur du ministère est de 198 ETP, comme le montre le tableau suivant.

#### La règle du "1 sur 2" - Impact sur les effectifs

| Exécution du schéma d'emplois en ETP | 2009 | 2010 | 2011 | Triennal 2009-2011 |
|--------------------------------------|------|------|------|--------------------|
| Sorties                              | 678  | 676  | 698  | 2 052              |
| dont départs à la retraite           | 268  | 326  | 343  | 937                |
| Entrées                              | 571  | 605  | 605  | 1 781              |
| Taux de remplacement                 | 84%  | 89%  | 87%  | 87%                |

<sup>10</sup> La prévision de départs à la retraite est établie par le ministère à partir des départs constatés au cours des trois dernières années appliqués à la population de l'année en cours.

| Exécution du schéma d'emplois en ETP     | 2009      | 2010      | 2011      | Triennal 2009-2011 |
|--|-----------|-----------|-----------|--------------------|
| Ecart                                    | -107      | -71       | -93       | <b>-271</b>        |
| "1 sur 2" théorique                      | -134      | -163      | -172      | <b>-469</b>        |
| Ecart avec le "1 sur 2" théorique en ETP | <b>27</b> | <b>92</b> | <b>79</b> | <b>198</b>         |

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication

La note d'exécution budgétaire 2010 avait déjà relevé une sous-estimation récurrente des départs à la retraite depuis 2008, cette situation profitant au ministère puisque la règle du non-renouvellement ne s'applique qu'aux prévisions de départ à la retraite et non aux départs effectifs. Tout départ à la retraite au-delà du nombre prévu échappe de la sorte à l'application de la règle et est donc remplacé nombre pour nombre. Il convient de préciser que cette sous-estimation résulte de la méthode en vigueur pour l'estimation des départs à la retraite et non de la volonté du ministère de se soustraire à la règle.

Ce constat d'une sous-estimation récurrente des départs à la retraite s'applique également à 2011, pour 57 ETP, comme le fait apparaître le tableau suivant.

#### Evolution 2009-2011 des départs à la retraite prévus et réalisés

| Départs à la retraite (en ETP) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| - Prévus en LFI                | 250  | 291  | 286  | 298  |
| - Réalisés                     | 268  | 326  | 343  |      |
| Ecart                          | +18  | +35  | +57  |      |

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication

Le ministère indique, même si cette précision n'explique pas la totalité de l'écart, que la prévision initiale des départs à la retraite ne prenait pas totalement en compte l'effet de la suppression au 1<sup>er</sup> juillet 2011 du dispositif de départ anticipé pour les fonctionnaires parents de trois enfants et plus qui a concerné 31 agents.

Il convient par ailleurs de mentionner que le ministère a bénéficié au titre de ses schémas d'emplois 2011 et 2012 d'une mesure d'assouplissement de la règle du « 1 sur 2 », aucune suppression d'emploi ne s'appliquant au personnel enseignant dans les écoles d'enseignement supérieur du ministère. Elle a concerné respectivement 22 et 31 emplois.

D'un point de vue financier, la règle du « 1 sur 2 » a permis sur le triennat 2009-2011 une économie sur les crédits du titre 2 de 13,9 M€, dont une partie (46 %) a été redistribuée sous forme de mesures de « retour catégoriel. Le gain net est donc de 6,4 M€ sur la période et représente environ 1 % des dépenses annuelles sur le titre 2.

En 2011, les mesures catégorielles se sont élevées à 1,53 M€, soit un taux de retour de 28 %. Elles correspondent pour 1 M€ à des revalorisations indemnitaires, qui ont concerné cinq corps, et pour 0,42 M€ à des mesures en faveur des agents non titulaires.

#### La règle du "1 sur 2" - Impact sur la masse salariale

| <i>en M€ et en %</i>                  | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>Triennal<br/>2009-2011</b> |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|
| Valorisation du "1 sur 2"<br>"exécuté | 6,623       | 1,866       | 5,458       | <b>13,947</b>                 |
| Retour catégoriel <sup>11</sup>       | 4,845       | 1,218       | 1,528       | <b>7,591</b>                  |
| Economie nette                        | 1,778       | 0,648       | 3,930       | <b>6,356</b>                  |
| Economie nette en %                   | 27 %        | 35 %        | 72 %        | <b>46 %</b>                   |

*Source : Cour des comptes (données du ministère de la culture et de la communication)*

En conclusion, il est observé qu'en raison principalement de départs effectifs à la retraite systématiquement supérieurs, la règle du « 1 sur 2 » n'a été mise en œuvre que partiellement par le ministère. Celui-ci a, en réalité, pu remplacer, sur la période 2009-2011, sept départs à la retraite sur dix.

## C - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE

Afin de caractériser la mission *Culture*, le ministère a mis en relief plus particulièrement quatre indicateurs, tenus pour les plus représentatifs de la mission, dans la programmation 2009-2011. Ces indicateurs ont été repris dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013. Il s'agit :

<sup>11</sup> Concernant le retour catégoriel de 2011, la prime « ministre » de 100 €, versée en février 2011 à tous les agents de catégorie B et C, a été retirée de cette enveloppe, ce qui a pour effet de majorer la contribution du ministère à l'économie générée par le "1 sur 2" en 2011 (72 % au lieu de 53 %).

- pour le programme 175-*Patrimoines*, de la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales ;
- pour le programme 131-*Création*, du renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création ;
- pour le programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, d'une part, du taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culturel et, d'autre part, de la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle.

Si le choix de ces indicateurs n'est pas infondé, ayant été pris parmi d'autres indicateurs de chaque programme, ils ne sauraient couvrir à eux seuls l'ensemble des objectifs de la mission.

Le ministère a retenu, à juste titre, des indicateurs et sous-indicateurs mesurant des résultats plus que des moyens.

Les objectifs paraissent néanmoins peu ambitieux. Concernant la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales, la cible retenue en termes de fréquentation globale et de fréquentation des moins de 18 ans pour 2013 correspond sensiblement aux résultats observés en 2009. Seule la fréquentation des 18-25 ans présente des objectifs en forte hausse. De même, concernant le renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création, les deux sous-indicateurs retenus sont associés à des objectifs en baisse par rapport à la situation observée en 2009. Le même constat s'applique au taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur. Seul l'indicateur évaluant la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation culturelle présente une cible pour 2013 en hausse.

Comme la Cour l'avait précédemment relevé, si les résultats de l'exécution budgétaire nourrissent la démarche de fiabilisation des indicateurs de performance, l'impact de ces résultats sur la budgétisation des crédits dans les projets de loi de finances est nul. Il est du reste observé, s'agissant de la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales, que l'atteinte des résultats en ce qui concerne la fréquentation pour les 18-25 ans repose pour l'essentiel sur la mesure de gratuité appliquée depuis avril 2009 qui n'a jamais été inscrite en LFI (cf. observations supra).

L'analyse des résultats de la performance n'est actuellement pas prise en compte au moment des négociations budgétaires.

### **III - ANALYSES SPECIFIQUES DE QUATRE ASPECTS DE L'EXERCICE 2011**

#### **A - L'EXERCICE 2011 AU REGARD DES DOCUMENTS PLURIANNUELS**

##### **1 - Appréciation synthétique sur l'exécution du triennal 2009-2011**

Dans sa précédente note d'exécution budgétaire, la Cour avait relevé, en analysant les deux premières années du budget triennal 2009-2011 hors effet du plan de relance, un dépassement des plafonds fixés initialement dans le projet de loi pluriannuel de finances publiques, principalement concentré sur l'exercice 2010.

Le plafond 2010 de la mission Culture a en effet été augmenté en LFI 2010 de 169,2 M€ en AE et de 136 M€ en CP au titre des mesures suivantes :

- 74 M€ en AE et 100 M€ en CP pour les monuments historiques ;
- 26 M€ en AE pour la rénovation du quadrilatère Richelieu, qui relève désormais de la mission Médias, livre et industries culturelles ;
- 13 M€ en AE pour la construction du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) ;
- 36 M€ en AE=CP pour le spectacle vivant ;
- 20,3 M€ en AE pour la rénovation de l'école d'architecture de Strasbourg (sur le programme 224).

Le ministère reconnaît dans ces conditions que l'annuité 2011 du budget triennal initial 2009-2011 s'est trouvée largement dépassée et obsolète. La discussion sur le nouveau triennal 2011-2013 ne s'est donc pas fondée sur l'annuité 2011 du triennal précédent, mais sur le montant de la loi de finances initiale pour 2010.

Sur la période 2009-2011, l'écart entre les dépenses de la mission et le plafond initial des crédits de la mission est important (cf. tableaux suivants). Le dépassement pour les trois années représente 699,20 M€ en AE (+7,8 %) et 478,59 M€ en CP (+5,9 %).

Le tableau suivant tout d'abord montre qu'en AE la forte baisse des crédits prévue dans la programmation triennale, plus particulièrement en 2011, n'a pas eu lieu puisque les dépenses en 2011 sont supérieures à celles des deux années précédentes.

**Ecart avec l'exécution du budget triennal 2009-2011 (en AE)**

| <i>En M€</i>   | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Plafond prévu par le budget triennal (1)   | 2 841,41    | 2 724,99    | 2 487,75    |
| Total des crédits ouverts au cours de la gestion hors fonds de concours (LFI+reports+LFR+mouvements) (2) | 2 983,79    | 3 151,26    | 3 161,17    |
| Ecart cumulé 2009-2011 entre crédits ouverts et plafonds du triennal (3)=(2)-(1)                         |             |             | 1 242,07    |
| Dépenses de la mission hors fonds de concours (4)  | 2 806,53    | 2 943,13    | 2 933,93    |
| Ecart cumulé 2009-2011 entre dépenses et plafonds du triennal (5) = (4)-(1)                              |             |             | 699,20      |

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

Nota Bene : Pour 2011, le montant prévu dans la programmation triennale 2009-2011 a été retraité selon le format de la nouvelle maquette 2011 pour correspondre à l'exécution 2011.

En CP, les dépenses suivent une évolution comparable à celle prévue dans la programmation triennale 2009-2011, avec une baisse marquée en 2011, mais les dépenses se sont, chaque année, situées à un niveau supérieur à celui du plafond de crédits, comme le montre le tableau suivant.

**Ecart avec l'exécution du budget triennal 2009-2011 (en CP)**

| <i>En M€</i>   | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Plafond prévu par le budget triennal (1)   | 2 780, 89   | 2 797,67    | 2 580,60    |
| Total des crédits ouverts au cours de la gestion hors fonds de concours (LFI+reports+LFR+mouvements) (2) | 2 930, 93   | 3 036,46    | 2 796,14    |
| Ecart cumulé 2009-2011 entre crédits ouverts et plafonds du triennal (3)=(2)-(1)                         |             |             | 604,37      |
| Dépenses de la mission hors fonds de concours (4)  | 2 903,34    | 2 985,96    | 2 748,45    |

| <i>En M€</i>  | 2009 | 2010 | 2011   |
|---|------|------|--------|
| Ecart cumulé 2009-2011 entre dépenses et plafonds du triennal (5) = (4)-(1) |      |      | 478,59 |

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

Il ressort donc de cette analyse que les objectifs initiaux de la programmation budgétaire triennale 2009-2011 en terme d'évolution des crédits de la mission Culture n'ont été tenus ni en AE, ni en CP dans la mesure où des mesures nouvelles d'ampleur et des grands projets ont été décidés postérieurement à l'adoption de la programmation triennale, rendant nécessaire la modification des plafonds de crédits initialement retenus.

## 2 - L'exercice 2011 au regard du triennal 2011-2013

La programmation triennale 2011-2013 présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 traduit une baisse modérée des crédits du ministère dans un contexte général de réduction des dépenses de l'État. En AE, la programmation budgétaire établie en 2011 prévoit une baisse du plafond des crédits de la mission de 5,2 % en 2012, puis une hausse de 2,1 % en 2013. Au total, l'enveloppe allouée à la mission devrait diminuer sur la période de 86,9 M€ (-3,2 %). En revanche, le plafond de crédits de la mission en CP apparaît assez stable sur la période, progressant même légèrement de 13 M€ (+0,5%).

En dépit d'une programmation triennale plutôt favorable, les tableaux suivants font apparaître, dès la première année d'exécution de la programmation triennale, un dépassement du plafond de crédits en exécution, hors fonds de concours, tant en AE (+206,41 M€) qu'en CP (+20,53 M€, dont 0,53 M€ concernent les dépenses du titre 2). Ces dépassements en AE sont principalement imputables à l'abondement en gestion des crédits en faveur de l'INRAP et du projet de la Philharmonie de Paris.

### Ecart avec l'exécution du budget triennal

#### 2011-2013 (en AE)

| <i>En M€</i>                                    | 2011     | 2012     | 2013     |
|---|----------|----------|----------|
| Budget triennal                                 | 2 708,01 | 2 566,67 | 2 621,13 |
| Crédits disponibles (hors fonds de concours)    | 3 140,34 |          |          |
| Ecart 2011 - crédits alloués                    | 432,33   |          |          |
| Dépenses de la mission (hors fonds de concours) | 2 933,93 |          |          |

| <i>En M€</i>          | 2011   | 2012 | 2013 |
|-----------------------|--------|------|------|
| conours)              |        |      |      |
| Ecart 2011 – dépenses | 206,41 |      |      |

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication

#### **Ecart avec l'exécution du budget triennal 2011-2013 (en CP)**

| <i>En M€</i>   | 2011     | 2012     | 2013     |
|--|----------|----------|----------|
| Budget triennal  | 2 672,81 | 2 677,56 | 2 685,77 |
| Crédits disponibles ( <u>hors fonds de concours</u> )    | 2 768,98 |          |          |
| Ecart 2011 - crédits alloués                             | 96,17    |          |          |
| Dépenses de la mission ( <u>hors fonds de concours</u> ) | 2 748,45 |          |          |
| Ecart 2011 – dépenses                                    | 20,53    |          |          |

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication

Le budget 2012 se caractérise lui aussi, d'ores et déjà, par une majoration importante de l'annuité 2012 de la programmation triennale de 35 M€ en AE et de 55 M€ en CP par rapport à l'annuité 2012 prévue initialement.

Ces majorations concernent deux programmes :

- le programme 175-*Patrimoines* voit son plafond de crédits majoré de 30 M€ en AE et 5 M€ en CP pour prendre en compte le financement de la Maison de l'histoire de France ;
- le programme 131-*Création* connaît également une majoration de son plafond de dépenses de 5 M€ en AE et de 50 M€ en CP pour assurer le financement, essentiellement en crédits de paiement, de la Philharmonie de Paris.

La crédibilité de la programmation triennale 2011-2013 des crédits de la mission est donc d'ores et déjà atteinte, comme cela avait été le cas en 2010 s'agissant de la programmation triennale 2009-2011. Le financement de nouveaux grands projets, hors enveloppe programmée, apparaît comme une constante de la mission Culture et explique en partie le dépassement régulier des objectifs de la programmation budgétaire et l'adaptation par voie de conséquence des plafonds annuels de crédits.



## **B - LES DEPENSES FISCALES ET LEUR EVOLUTION EN 2011**

En 2011, 28 dispositifs fiscaux, évalués à un coût de 339 M€ dans le PAP 2011, montant réajusté à 349 M€ dans le PAP 2012, sont rattachés, à titre principal, à la mission *Culture*. Cette dernière n'occupe qu'une place relativement faible dans les dépenses fiscales rattachées au budget général de l'État puisqu'elle regroupe 5 % des dépenses fiscales, tant en nombre de dispositifs qu'en volume financier. La part relative de la mission *Culture* dans les dépenses fiscales rattachées au budget général de l'État demeure néanmoins supérieure au poids de la mission dans les crédits budgétaires votés en loi de finances pour 2011 : 0,73 % des crédits de paiement du budget général de l'Etat.

Les 28 dispositifs fiscaux sont répartis sur les trois programmes de la mission :

- quatorze dispositifs sont rattachés au programme 175-*Patrimoines* pour un montant estimé en 2011 à 121 M€, montant ramené à 111 M€, soit 13 % des crédits de paiement du programme en 2011 ; ils poursuivent pour la plupart deux objectifs de la politique culturelle : aider les propriétaires à protéger le patrimoine privé et soutenir l'acquisition d'œuvres d'art ;
- huit dispositifs relèvent du programme 131-*Création* pour un montant estimé à 80 M€, montant réajusté à 96 M€ qui correspond à 12,7 % des crédits de paiement du programme. Ils visent à aider le secteur artistique, le principal en valeur (60 M€ prévus pour 2011, montant réajusté) étant donné l'application d'un taux de TVA de 2,1 % aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles. Cinq autres dispositifs lui sont rattachés à titre subsidiaire ; il s'agit pour quatre d'entre eux de dispositifs rattachés à titre principal au programme 224 ;
- six dispositifs relèvent du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour un montant de 138 M€, réajusté à 142 M€ (12,7 %) des crédits de paiement ; il s'agit principalement de dispositifs destinés à soutenir le secteur audiovisuel et cinématographique.

### **1 - L'évolution du nombre et du coût budgétaire des dépenses fiscales**

Le nombre de dispositifs a progressé en 2008 avec le rattachement des dépenses fiscales liées à l'audiovisuel et au cinéma en faveur du

Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) qui étaient jusqu'alors inscrites sur le compte d'affectation spéciale « cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Il s'est stabilisé depuis lors et se situe, selon les années, entre 26 et 28 dispositifs. Certains de ces dispositifs sont récents : 10 dispositifs sur les 28 rattachés en 2011 à la mission **Culture** ont été instaurés depuis 2005.

Après avoir progressé jusqu'en 2008, le coût total pour l'Etat de ces dispositifs est en baisse de 61 M€ depuis 2008 (- 14,9 %). Cette baisse tient principalement à la décade des dépenses observées sur le dispositif dit « Malraux I », à la suite de la refonte de son régime en LFI 2009. Alors qu'il constituait un coût de 50 M€ en 2008, de 45 M€ en 2009, de 27 M€ en 2010, il n'est plus évalué qu'à 7M€ en 2011 et 2012. Dans le même temps, le nouveau régime fiscal dit « Malraux II » apparaît stable, à un niveau très inférieur : 4 M€ en 2010 comme en prévision pour 2011 et 2012.

Le coût du 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 apparaît très variable selon les années (25 M€ en 2005 et 2008, 9 M€ en 2010) et de ce fait, difficile à prévoir.

#### **Evolution 2007-2011 du nombre et du montant des dispositifs fiscaux rattachés à la mission Culture**

|                               | <b>Dépenses fiscales principales</b> |                              | <b>Dépenses fiscales subsidiaires (3)</b> |                              | source   |
|-------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|---|------------------------------|----------|
|                               | <b>Nombre de dispositifs</b>         | <b>Montant total (en M€)</b> | <b>Nombre de dispositifs</b>              | <b>Montant total (en M€)</b> |          |
| 2007 (1)                      | 20                                   | 211,00                       | 6   | 123,00                       | RAP 2008 |
| 2008                          | 26                                   | 410,00                       | 5   | 150,00                       | RAP 2009 |
| 2009                          | 28                                   | 385,00                       | 5   | 162,00                       | RAP 2010 |
| 2010                          | 27                                   | 344,00                       | 5   | 139,00                       | PAP 2012 |
| 2011 (2)                      | 27                                   | 349,00                       | 5   | 143,00                       | PAP 2012 |
| <b>Evolution sur cinq ans</b> | 7                                    | 138,00                       | -1  | 20,00                        |          |

(1) Les documents budgétaires pour 2007 ne font pas apparaître de dépenses fiscales au titre du programme qui étaient rattachées au compte d'affectation spéciale « cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » en faveur du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

(2) LFI si les chiffres de l'exécution ne sont pas disponibles

(3) Il s'agit du coût global du dispositif et non de la part susceptible d'être rattachée à la mission

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

Pour l'ensemble des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission et sous réserve des chiffres définitifs qui n'ont pas été communiqués à la Cour, le coût en 2011 (349 M€) devait être proche de celui observé en 2010 (344 M€).

En LFI 2011, trois dispositifs ont fait l'objet d'une réduction de 10 % de l'avantage fiscal accordé au titre de la stratégie de « coup de rabot » sur les niches fiscales relatives à l'impôt sur le revenu :

- la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des SOFICA<sup>12</sup> ;
- la réduction d'impôt au titre des dépenses de restauration d'immeubles (« Malraux II ») ;
- et la réduction d'impôt au titre des travaux sur les objets mobiliers classés monuments historiques.

La direction de la législation fiscale estime l'économie pour le budget de l'Etat en 2011 à 3 M€ pour le premier dispositif et à 0,4 M€ pour le second. Les montants relatifs au troisième sont marginaux.

En dépit de leur nombre élevé, la plupart des dispositifs représentent des montants très faibles, voire nuls :

- selon les évaluations présentées dans le PAP 2011, seuls six dépassent les 30 M€ ; ils représentent à eux seuls près des trois quarts des dépenses fiscales rattachées à la mission ;
- la moitié des dispositifs est évaluée à moins de 5 M€ en 2011 ;
- sept dispositifs sont évalués dans le PAP 2011 à 1 M€ ou moins ou ne font l'objet d'aucune évaluation.

Il y a lieu de s'interroger sur l'utilité de conserver autant de dispositifs fiscaux d'un apport aussi faible à la politique culturelle.

## **2 - L'évaluation budgétaire de la dépense fiscale**

### *a) La fiabilité des évaluations*

La fiabilité des évaluations des dépenses fiscales données dans le PAP de la mission **Culture** est assez contrastée.

Sur 28 dispositifs, l'estimation du coût est présentée comme très bonne pour 8 dispositifs et bonne pour 7 autres. Pour 10 dispositifs, qui

---

<sup>12</sup> Sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel.

représentent un peu moins de la moitié de la dépense fiscale rattachée à la mission, le PAP ne fournit que des ordres de grandeur et 3 ne font l'objet d'aucune appréciation, parmi lesquels l'exonération des objets d'antiquité, d'art ou de collection, des droits de propriété littéraire et artistiques et des droits de propriété industrielle, au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune<sup>13</sup>.

L'estimation du coût des dispositifs fiscaux de la mission fait, en règle générale, l'objet d'une reconstitution de la base taxable à partir des données déclaratives fiscales (21 dispositifs sur 28). Cinq autres dispositifs font l'objet d'une simulation.

Les montants annuels évalués dans le cadre d'un PAP connaissent des ajustements mesurés dans les PAP suivants. Pour 2010, le coût total estimé dans le PLF 2010 (360 M€) est réajusté à 344M€ (- 4,5 %) dans le PLF 2012. Le réajustement entre le PLF 2011 et le PLF 2012 est de +10 M€ (+3 %).

La présentation dans le PAP de la mission **Culture** des dépenses fiscales subsidiaires rattachées au programme 131 peut prêter à confusion puisque le montant donné n'est pas une évaluation de la part de dépenses susceptible d'être rattachée à ce programme, mais le coût global du dispositif, tel qu'il figure dans le programme auquel il est rattaché à titre principal. Il en est ainsi de trois dispositifs d'aide au secteur audiovisuel et cinématographique inscrits à titre principal au programme 224 pour un montant total de 137 M€ (PAP 2011) et pour un montant identique au programme 131, en tant que dépense fiscale subsidiaire. A défaut d'évaluer la part de dépenses revenant au programme considéré, il conviendrait, à tout le moins, de préciser que le montant indiqué est le coût global du dispositif.

*b) L'absence de chiffrage et de rattachement à la mission **Culture** des dépenses fiscales liées au mécénat culturel*

Malgré le nombre élevé de dispositifs mentionnés dans le PAP 2011 de la mission **Culture**, la présentation des dépenses fiscales est très certainement sous-évaluée, s'agissant des dépenses fiscales destinées à soutenir le mécénat culturel. Seuls trois dispositifs<sup>14</sup> sont mentionnés

---

<sup>13</sup> L'exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales de haut niveau ne paraît pas, pour sa part, justifier d'évaluation.

<sup>14</sup> Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national et réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et autres biens

dans le PAP 2011 de la mission *Culture*, pour un montant de 13 M€, alors que l'ensemble des dépenses fiscales au titre du mécénat est évalué dans les documents budgétaires de 2011 à 1 583 M€. Il apparaît notamment que les réductions d'impôt dont bénéficient les particuliers et les entreprises au titre des dons sont rattachées intégralement à la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, alors qu'une partie des dons, non susceptible d'être évaluée dans l'état actuel de la documentation fiscale, concerne des actions culturelles.

En réponse aux notes d'exécution budgétaire précédentes, le ministère avait indiqué que le département des études, de la prospective et des statistiques avait diligenté, en 2009, une étude visant à évaluer le dispositif du mécénat issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Les premiers résultats de l'étude devaient être connus courant 2011. Une telle étude, si elle a été menée à terme, devrait fournir au ministère un premier bilan de l'impact du dispositif et une méthode d'évaluation économique des différents volets de la loi.

Une autre piste, déjà évoquée par la Cour, consisterait à prévoir une obligation déclarative spécifique du montant agrégé des dons reçus ayant donné lieu à délivrance de reçus fiscaux par les associations.

Malgré les observations formulées dans le cadre des précédentes notes d'exécution budgétaire, aucune estimation du montant des dons concernant le secteur de la culture, ni aucun rattachement en tant que dépense fiscale subsidiaire ne figure dans le PAP 2012 de la mission **Culture**.

**Recommandation n° 4 : Afin de donner une image des dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* plus exhaustive, la Cour recommande au ministère de la culture et de la communication de se doter des moyens de quantifier et d'évaluer le mécénat culturel.**

## C - LA GESTION DES CREDITS DU TITRE 6 : LES DEPENSES D'INTERVENTION

### 1 - Le périmètre du titre 6 et la nature des dépenses d'interventions de la mission

Durant la programmation budgétaire 2011-2013, les dépenses d'intervention sont soumises à un objectif de baisse de 10 %, à l'exception des dépenses de « guichet » qui voient leur montant stabilisé.

En exécution 2011, les dépenses du titre 6 se sont élevées à 823,95 M€, soit 30 % des dépenses de la mission *Culture*. Leur importance varie selon les programmes : elles représentent 21,2 % des dépenses du programme 175-*Patrimoines*, 56,2 % des dépenses du programme 131-*Création* et 18 % de celles du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, ce dernier disposant principalement de crédits du titre 2 liés à la rémunération des agents du ministère. Les dépenses du titre 6 sont donc principalement concentrées sur le programme 131 et consacrées au soutien des institutions, lieux de création et de diffusion en matière artistique (qu'il s'agisse de spectacle vivant ou d'arts plastiques), et au soutien aux artistes.

L'examen des principaux dispositifs financés par le ministère sur le titre 6 fait apparaître qu'il s'agit presque exclusivement de dépenses discrétionnaires, donnant lieu à des décisions attributives de subventions par acte unilatéral ou convention. Seules les bourses d'études accordées aux étudiants des établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère présentent le caractère de dépenses de « guichet », à caractère obligatoire pour le ministère dès lors que les conditions sont remplies par le bénéficiaire potentiel. Elles s'élèvent en 2011 à 30,23 M€ de dépenses, soit seulement 3,7 % des crédits de la mission *Culture*.

Il peut donc être observé que les dépenses d'intervention de la mission *Culture* présentent une faible rigidité, même si le ministère considère que ses dépenses d'intervention, pour l'essentiel consacrées aux structures du spectacle vivant ou des arts plastiques, sont capitales et que des redéploiements et mutualisations les concernant nécessiteraient un temps de négociation et de mise en œuvre particulièrement long. Cette caractéristique devrait, selon la Cour, permettre au ministère de se rapprocher de l'objectif de diminution de 10 % des dépenses.

## 2 - Le dynamisme des dépenses d'intervention depuis trois ans (2009-2011)

Compte tenu de l'évolution de la maquette budgétaire en 2011, l'examen de l'évolution des crédits du titre 6 du ministère a nécessité des retraitements au titre des années antérieures. Il a été réalisé sur la base du périmètre de la mission *Culture* en 2011, les dépenses liées au livre et aux industries culturelles étant retirées de celles comptabilisées avant 2011. L'examen a porté sur les exercices 2009-2011.

Depuis 2009, les crédits du titre 6 de la mission *Culture* ont progressé de 2 %, avec des évolutions variables selon les programmes. Les programmes 224 et 131 ont vu leurs dépenses augmenter, de manière particulièrement forte en ce qui concerne le second (+7 %) en raison de la relance du projet « Philharmonie de Paris » en 2011. Les dépenses du programme 175 sont, en revanche, orientées à la baisse (-3,3 %).

### Evolution 2009-2011 des dépenses d'intervention (en M€ et en CP)

| Programmes           | Dépenses 2009 | Dépenses 2010 | Dépenses 2011 | Evolution 2009-2011 (en %) | Evolution 2010-2011 (en %) |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|----------------------------|
| 175                  | 198,02        | 199,91        | 195,8         | - 3,3 %                    | - 4,2 %                    |
| 131                  | 406,03        | 408,19        | 436,70        | +7,5 %                     | +7,0 %                     |
| 224                  | 191,40        | 199,82        | 195,81        | +2,3 %                     | - 2,0 %                    |
| <b>Total mission</b> | <b>795,45</b> | <b>807,92</b> | <b>824,05</b> | <b>+3,6 %</b>              | <b>+2,0 %</b>              |

Source : Cour des comptes

## 3 - La programmation et la gestion du titre 6 en 2011

Dans le cadre de la LFI pour 2011, les dépenses d'intervention de la mission ont progressé de 2 % pour s'établir à 823,95 M€.

Les dépenses d'intervention du programme 175 *-Patrimoines* réalisées en 2011 marquent un recul de 4,2 % par rapport à 2010. L'effort a porté sur les opérations de restauration de monuments classés sous maîtrise d'ouvrage des propriétaires (-3,8 %) et sur les subventions en faveur du patrimoine archivistique (- 56 %). D'autres actions ont, en revanche, été préservées : le financement des opérations d'entretien des monuments classés sous maîtrise d'ouvrage des propriétaires, et les subventions en faveur du patrimoine des musées de France.

Concernant le programme 131-*Création*, les principaux dispositifs ont vu leurs dépenses maintenues à un niveau comparable à celui de 2010. Les dépenses de soutien aux institutions et lieux de création et de diffusion en matière de spectacle vivant, qui constituent les deux tiers de ces dépenses, ont été stabilisées en 2011 à 284,71 M€. Les deux autres types de dépenses d'intervention - soutien aux artistes et équipes artistiques dans le domaine du spectacle vivant et soutien aux institutions et de création et de diffusion en matière d'arts plastiques – ont vu également leurs dépenses stabilisées en 2011, respectivement à 55,18 M€ et 24,62 M€.

L'accroissement des dépenses par rapport à 2010, à périmètre constant, tient au projet « Philharmonie de Paris », pour lequel l'association Philharmonie de Paris, en tant que maître d'ouvrage, a reçu des subventions d'investissement importantes en 2011 (39,6 M€ de CP en 2011 contre 1,6 M€ en 2010). Hors « Philharmonie de Paris », les dépenses du titre 6 du programme 131 baissent en 2011 de 2,3 %.

Les dépenses réalisées en 2011 dans le cadre du programme 224-*Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* sont en recul de 2 % par rapport à 2010. Seule dépense de « guichet » de la mission *Culture*, les bourses octroyées sur les crédits du programme 224 ont progressé de 2007 à 2011 de 22 %, de 24,69 M€ à 30,23 M€. Elles ont progressé de 8,6 % pour la seule année 2011. Il est observé à cet égard que l'objectif de l'Etat est de parvenir à une stabilisation globale de ses dépenses d'intervention de « guichet » dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013.

D'une manière générale, le ministère de la culture et de la communication estime, dans le cadre de la contradiction, que la réduction des dépenses d'intervention n'a pas été retenue comme objectif prioritaire le concernant et qu'elle serait notamment en contradiction avec la lettre-plafond décidée par le Premier ministre pour l'ensemble de ses dépenses.

En conclusion, hors dépenses liées à la Philharmonie de Paris et à périmètre constant, les dépenses du titre 6 de la mission *Culture* n'ont diminué en 2011 que de 23,4 M€, soit - 2,9 %. Il apparaît donc que le niveau des dépenses d'intervention de la mission *Culture* au cours de la première annuité d'exécution de la programmation 2011-2013 n'est pas en phase avec l'objectif général de réduction des dépenses d'intervention de l'Etat, hors dépenses de « guichet », de 5 % en 2011.



## D - LES OPERATEURS RATTACHES A LA MISSION

### 1 - Le poids des opérateurs dans la mission

Sur les 584 organismes composant le périmètre des opérateurs de l'État (PLF 2011), 76 sont rattachés à la mission *Culture*, soit 13 % du total. Leur importance en termes d'emplois et de crédits « État »<sup>15</sup> est moindre : les opérateurs de la mission *Culture* représentent 4 % des emplois des opérateurs et 3 % des subventions versées par l'État à ses opérateurs.

#### *a) L'évolution des subventions aux opérateurs*

Au sein de la mission *Culture*, les opérateurs représentent de manière régulière, sur la période 2007-2011, environ un tiers des crédits (en CP). En 2011, ils se sont élevés à 930,36 M€ sur un total exécuté de 2 754,47 M€, soit 34 %. La quasi-totalité est attribuée sous forme de subvention pour charges de service public.

#### Evolution 2007-2011 des subventions aux opérateurs (en M€ et en CP)

| Tous opérateurs de la mission              | 2007           | 2008           | 2009          | 2010           | 2011           | Evol en % |
|--|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|-----------|
| SCSP (CP)<br>(exécution)                   | 814,265        | 829,842        | 883,437       | 847,162        | 919,902        | 13%       |
| Autres subventions (CP)                    | 27,826         | 27,854         | 26,933        | 19,990         | 10,460         | -62%      |
| <b>Total</b>                               | <b>842,091</b> | <b>857,696</b> | <b>910,37</b> | <b>867,152</b> | <b>930,362</b> | 10%       |
| Total des crédits de la mission (CP)       | 2556,33        | 2579,53        | 2673,45       | 2753,39        | 2754,47        | 8%        |
| <b>Part des subventions aux opérateurs</b> | <b>33%</b>     | <b>33%</b>     | <b>34%</b>    | <b>31%</b>     | <b>34%</b>     |           |

Nota : Les données sont présentées hors BNF, Cinémathèque, BPI et CNL transférés en 2011 sur la mission Médias

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication

<sup>15</sup> Sont pris en compte les seuls emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs et concernant les crédits, les subventions pour charges de service public.

Sur la base de la maquette de la mission en 2011<sup>16</sup>, le total des subventions attribuées aux opérateurs a progressé de 10 %, passant de 842,09 M€ à 930,36 M€. Cette progression est moindre sur la période d'exécution de la programmation 2009-2011 puisqu'elle est limitée à 2,2 %.

En 2011, les subventions avaient été prévues en LFI pour 2011 à hauteur de 812,59 M€, ce qui devait se traduire par une baisse par rapport à l'exécution 2010 de 54,56 M€ (- 6,3 %). En gestion, les subventions aux opérateurs dépassent de 63,21 M€ (+7,3 %) le montant versé en 2010 et de 117,77 M€ (+12,7 %) le montant prévu en LFI 2011. Si ces dépassements importants des prévisions budgétaires concernent marginalement les programmes 131 (+6,39 M€) et 224 (+3,66 M€), ils sont principalement imputables au programme 175 (+97,27 M€).

Ils s'expliquent par :

- le financement de 64,08 M€ accordé à l'INRAP à partir des crédits obtenus en loi de finances rectificative et par des redéploiements (cf. supra) ; il justifie à lui seul les deux tiers de ce surcoût, étant observé qu'aucune subvention n'a été prévue en LFI. Même si elle n'était pas imprévisible au regard de la situation financière précaire de l'établissement en 2011, cette aide semble revêtir un caractère exceptionnel et non reconductible ;
- des versements aux musées (23,09 M€) au titre de la compensation de la gratuité des musées pour les jeunes et les enseignants. Il est rappelé que celui-ci n'est pas budgété en LFI mais est financé en gestion et donne lieu à des versements sur la base des estimations de fréquentation par les jeunes de 18 à 25 ans et les enseignants ;
- des versements en gestion au titre de la restauration ou de l'entretien des monuments historiques.

L'examen des subventions accordées à cinq opérateurs, parmi les principaux qui relèvent de la mission, montre des évolutions contrastées. Deux bénéficient d'une augmentation de leur dotation (Opéra national de Paris et Cité de la musique - la hausse de la subvention versée à la Cité de la musique étant néanmoins liée au financement pour 2,8 M€ d'un projet spécifique) et trois sont en baisse (Etablissement public de la Villette, Centre Pompidou et Louvre).

---

<sup>16</sup> Les opérateurs transférés en 2011 vers la mission *Médias, livre et industries culturelles* – Bibliothèque nationale de France (BNF), Cinémathèque française, Bibliothèque publique d'information (BPI) et centre national du livre (CNL) – ne sont pas pris en compte.

**Evolution des subventions allouées à un échantillon  
d'opérateurs (CP) - Périmètre constant (en M€)**

| <b>Tous opérateurs<br/>de la mission</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>Evolution<br/>en %</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| Opéra national<br>de Paris               | 107,207     | 111,737     | 111,012     | 114,114     | 112,129     | 5%                        |
| EPPGHV                                   | 29,033      | 27,183      | 25,07       | 25,527      | 25,512      | -12%                      |
| Centre<br>Pompidou                       | 81,735      | 83,455      | 82,928      | 85,353      | 79,938      | -2%                       |
| Louvre                                   | 121,836     | 121,845     | 120,046     | 119,166     | 110,372     | -9%                       |
| Cité de la<br>musique                    | 25,56       | 27,363      | 25,354      | 25,747      | 28,8        | 13%                       |

Nota : Concernant le Centre Pompidou, le Louvre et la Cité de la musique, les subventions sont données hors compensation de la gratuité et hors crédits au titre du plan de relance

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

*b) Le poids des opérateurs en termes d'emplois*

Les emplois sous plafond des opérateurs sont constitués, d'une part, des emplois du ministère affectés aux opérateurs et, d'autre part, des emplois sous plafond des opérateurs rémunérés sur leurs ressources propres. Ils représentent presque les trois quarts des emplois plafonnés au titre de la mission *Culture*.

**Evolution 2007-2011 des emplois des opérateurs**

|  | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>Evol.<br/>en %</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| <b>Emplois « Etat »<br/>affectés dans les<br/>opérateurs</b>                             | 3 889       | 3 788       | 3 619       | 4 286       | 4 240       | +9,0                  |
| <b>Emplois sous plafond<br/>rémunérés par les<br/>opérateurs</b>                         | 14 428      | 14 746      | 14 766      | 14 744      | 15 044      | +4,3                  |
| <b>Total</b>   | 18 317      | 18 534      | 18 385      | 19 030      | 19 284      | +5,3                  |
| <b>Part des emplois<br/>"opérateurs" dans le<br/>plafond consolidé de<br/>la mission</b> | 71,7%       | 72,4%       | 72,9%       | 75,8%       | 73,7%       |                       |

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

Les évolutions observées depuis 2007 montrent une progression de 351 emplois « État » affectés aux opérateurs (+9 %) et une progression de 616 emplois plafonnés rémunérés par les opérateurs (+4,3 %).

L'importance de ces progressions doit être nuancée dans la mesure où une partie est liée à la transformation de services à compétence nationale, dont les emplois étaient considérés comme des emplois du ministère, en établissements publics, considérés comme opérateurs sur le plan budgétaire. Ainsi la création en 2010 de l'établissement public de Sèvres - Cité de la céramique s'est traduite par l'ouverture de 183 ETPT rémunérés par l'État et 15 ETP rémunérés par l'opérateur ; celle de l'établissement public du château de Fontainebleau par 112 ETPT rémunérés sur des crédits « État ». L'évolution des emplois sous plafond des opérateurs s'explique aussi, plus marginalement, par des transferts de compétences du ministère vers ses opérateurs, comme celui de la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et d'entretien des monuments nationaux en faveur du Centre des monuments nationaux (CMN).

Concernant les emplois « État », une augmentation très significative est intervenue en 2010, portant sur 667 emplois (+18,4 %). Elle a principalement concerné les écoles d'architecture (+201 ETPT), les établissements de Sèvres et Fontainebleau, comme indiqué ci-dessus, le musée d'Orsay (+71 ETPT), le Centre des monuments nationaux (+32 ETPT), la Réunion des musées nationaux (+20 ETPT) et la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (+14 ETPT).

Concernant les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs, une première augmentation est intervenue en 2008 (+318 emplois) et une seconde en 2011 (+300 emplois), alors qu'une stabilisation avait été observée en 2009 et 2010. Les principales augmentations sur la période 2007-2011 concernent l'INRAP, afin d'accompagner l'augmentation de son activité (+150 ETP en 2007 et 2008), la salle Pleyel (+78 ETP en 2008), le CMN (+32 ETP en 2011) et l'OPPIC<sup>17</sup>, établissement public succédant au Service national des travaux, service à compétence nationale (+30 ETP en 2011).

Si les rapports annuels de performances (RAP) de la mission **Culture** présentent des données chiffrées sur l'évolution des emplois de chaque opérateur, les commentaires ne portent que sur les emplois rémunérés par les opérateurs. Ce manque d'information ne permet pas de rendre compte des évolutions des emplois "Etat" affectés dans les opérateurs, ni le motif des écarts par rapport aux prévisions.

---

<sup>17</sup> Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture.

Plus généralement, une analyse globale de l'évolution des emplois des opérateurs pour chaque programme serait utile. Ces améliorations devraient pouvoir être apportées lors de l'élaboration du RAP 2011.

En 2011, sur la base des chiffres disponibles, sur 26 168 emplois plafonnés dans le cadre de la loi de finances initiale, 6 884 (26,3 %) sont affectés dans l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère. Les opérateurs bénéficient de 4 240 emplois « État » (16,2 %) qui leur sont affectés et de 15 044 emplois (57,5 %) sous plafond rémunérés sur leurs ressources propres (cf. tableau suivant).

### Les emplois au sein du ministère en 2011

|                      | Plafond d'emploi ministériel                       |   | Plafond d'emplois opérateurs                      | Total emplois sous plafond |
|----------------------|--|---|---|----------------------------|
|                      | Emplois administrations centrales et déconcentrées | Emplois Etat affectés dans les opérateurs | Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs |                            |
| <b>Programme 175</b> | 6 884  | 1 816                                     | 8 503   | <b>10 319</b>              |
| <b>Programme 131</b> |  | 205                                       | 3 618   | <b>10 707</b>              |
| <b>Programme 224</b> |  | 2 219                                     | 2 923   | <b>5 142</b>               |
| <b>Total mission</b> | <b>6 884</b>                                       | <b>4 240</b>                              | <b>15 044</b>                                     | <b>26 168</b>              |

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication

Concernant l'exercice 2012, la lettre plafond relative au budget 2012 a procédé à un allègement de la contrainte pesant sur les plafonds d'emplois de plusieurs opérateurs du programme 175 (Maison de l'histoire de France, MUCEM, Louvre et Musée Picasso) en autorisant le recrutement supplémentaire d'un total de 45 ETP.

Plus globalement, le PAP 2012 établit le plafond d'emplois à 4 194 ETPT, en baisse par rapport à 2011 (- 26), pour les emplois rémunérés par le ministère, et à 15 187 ETP, en hausse par rapport à 2011 (+143) pour les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs.

## 2 - L'application aux opérateurs des dispositifs de maîtrise de la dépense

### a) La mise en réserve appliquée aux subventions

Le CBCM regrettait dans son visa sur la programmation budgétaire initiale (PBI) pour 2011, d'une part, que les subventions pour charges de

service public notifiées aux opérateurs du ministère n'aient pas été diminuées, dans un souci de prudence, du montant de la réserve de précaution pesant sur l'ensemble des crédits du ministère, d'autre part, que ces notifications n'aient pas été transmises au CBCM alors même que leur contenu était susceptible d'influer fortement sur la soutenabilité des dépenses des organismes. Les budgets primitifs, adoptés par les opérateurs, ont néanmoins été établis sur la base de subventions ministérielles diminuées de la réserve de précaution. Le CBCM a également, lors de l'examen des DPG, préconisé un plus grand échelonnement sur l'année des versements au titre des subventions pour charges de service public, afin de le rendre compatible avec les impératifs de gestion de la trésorerie de l'État.

En 2011, la mise en réserve des crédits au sein de la mission *Culture* a finalement porté sur 2,36 % du montant des subventions pour charges de service public prévues en LFI. Sur 19,1 M€ ainsi mis en réserve, la presque totalité (18,8 M€) a été reversée aux opérateurs en gestion compte tenue de la levée de la majeure partie de la réserve de précaution appliquée à la mission *Culture*. Celle-ci n'a donc pas constitué de contrainte majeure de gestion pour les opérateurs qui s'attendaient à cette levée de la réserve, annoncée du reste par le Président de la République en janvier 2011.

**La régulation en gestion du montant total des subventions pour charges de service public en 2011**

|  | En M€  | En % du<br>montant total<br>théorique des<br>SCSP |
|--|--------|---|
| <b>Montant total théorique des subventions pour charges de service public (SCSP)</b> | 812,57 | 100,00%   |
| <b>Montant total des SCSP notifié aux opérateurs</b>                                 | 793,36 | 97,64%  |
| <b>Réserve constituée sur les SCSP</b>   | 19,21  | 2,36%   |
| <b>Crédits rétablis en gestion et versés aux opérateurs</b>                          | 18,801 | 2,31%   |
| <b>Crédits annulés</b>   | 0      | 0,00%   |
| <b>Crédits redéployés</b>  | 0,409  | 0,05%   |

*Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la culture et de la communication*

*b) L'application aux opérateurs des dispositifs de maîtrise de la dépense*

Dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013, les opérateurs sont tenus de réduire de 10 % leurs dépenses de fonctionnement et de 1,5 % leurs emplois au cours de chaque année du triennat, cette règle correspondant à celle du non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux.

Pour les dépenses de fonctionnement, le ministère indique avoir procédé de manière différenciée selon les programmes et selon les opérateurs :

- les subventions de fonctionnement des opérateurs du programme 175 ont été diminuées une première fois de 5 % dans le cadre de la LFI 2009, avec une stabilité en 2010, puis une deuxième fois en LFI 2011. La subvention a ensuite été reconduite en LFI 2012, avec quelques baisses supplémentaires liées aux suppressions d'emploi, et avant mesures éventuelles de périmètre. Cette double diminution, liée à une stricte reconduction pour les années qui ont suivi, revient, selon le ministère, à une baisse importante de près de 10 % ;
- les subventions des opérateurs du programme 131 ont été reconduites en 2011 et 2012 au niveau de 2010 ;
- sur le programme 224, les subventions ont été en légère augmentation de l'ordre de 1 % en 2011, les établissements d'enseignement supérieur étant dans une situation financière plus difficile, alors même que le renforcement de l'enseignement culturel est une priorité du ministère.

Même s'il convient de rappeler que l'objectif de baisse des dépenses de fonctionnement s'apprécie sur la durée de la programmation triennale, le schéma de mise en œuvre de cette mesure retenu par le ministère de la culture et de la communication ne garantit pas à ce stade qu'il puisse être atteint, en particulier sur les programmes 131 et 224.

Par ailleurs, si les lettres de notification des subventions pour charges de service public adressées par les responsables de programme aux opérateurs, en particulier celles relatives au programme 175, rappellent le principe de maîtrise des dépenses et fixent l'évolution sur trois ans du volet « fonctionnement » desdites subventions, elles ne font pas toutes état d'une baisse des subventions aux opérateurs, hors mesures nouvelles éventuelles liées à des missions ou à des charges nouvelles.

Les mesures de réduction des effectifs et des dépenses de fonctionnement des opérateurs ont été engagées en 2011, selon des principes et à des niveaux variables en fonction des programmes de la mission *Culture*, mais les résultats sont généralement en deçà des

objectifs assignés à l'ensemble des opérateurs de l'État. La documentation de ces mesures au sein du ministère apparaît, de surcroît, insuffisante pour permettre d'apprécier, de manière complète et précise, les efforts accomplis.

**Recommandation n° 5 : Afin d'améliorer l'information budgétaire, établir un document de suivi de la mise en œuvre des mesures de réduction des effectifs (et de la masse salariale) et des dépenses de fonctionnement des opérateurs faisant apparaître la base de référence, l'impact de ces mesures, les éventuelles mesures nouvelles positives ou négatives, et les subventions effectivement versées au titre du fonctionnement.**

### **3 - Le rôle des opérateurs dans la stratégie de performance**

Dans la note d'exécution budgétaire de l'exercice 2010, la Cour avait invité le ministère à étendre la logique de contractualisation à l'ensemble des opérateurs. Début 2010, 27 opérateurs disposaient d'un contrat d'objectifs et de performance.

Celui-ci indique qu'en février 2012, 43 établissements sont inscrits dans une démarche de performance : 26 ont un contrat en cours d'exécution, 17 en cours de préparation. Ces 43 établissements représentent 79 % des subventions versées aux opérateurs. Plusieurs contrats ont été finalisés et signés en 2011, avec des établissements de taille importante tels que l'INRAP, le Louvre, ou le CMN.

Pour les autres opérateurs, qui sont pour la plupart des écoles d'architecture ou d'art dont les enjeux sont moindres, le ministère estime que la conclusion d'un contrat de performance n'est pas prioritaire mais que ces opérateurs intégreront néanmoins la démarche de performance progressivement.

Il peut être donné acte au ministère des progrès en cours de réalisation, sous réserve de la signature rapide et effective des 17 contrats d'objectifs en préparation.



## **IV - LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

### **A - LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR AU TITRE DE 2010**

Au titre de l'exercice 2010, la Cour avait formulé sept recommandations, parmi lesquelles :

- Quatre ne sont pas réitérées en 2011 compte tenu des progrès observés (recommandations n°2-3-4-5) ;
- Trois n'ont pas été suivies d'effet et sont donc reformulées et reprises au titre des recommandations 2011.

Le détail du suivi est donné en annexe.

### **B - RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

**Recommandation n° 1 :** Fournir une information minimale sur la répartition des effectifs et de la masse salariale entre les programmes dans le cadre des projets annuels de performances (PAP) ainsi qu'une présentation détaillée de l'exécution dans les rapports annuels de performances (RAP). Plus généralement améliorer la présentation de « l'analyse des coûts du programme et des actions » dans les PAP, notamment du déversement des crédits de l'action 7 du programme 224, vers l'ensemble des programmes relevant du ministère, afin de mieux faire apparaître le coût complet de chaque programme.

**Recommandation n° 2 :** Mettre fin à la pratique récurrente des débudgétisations consistant à faire porter par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) des financements qui incombent jusqu'alors au ministère.

**Recommandation n° 3 :** Incrire en base dans les documents relatifs au budget 2013 les crédits afférents à la prise en charge de la mesure de gratuité des musées et monuments pour les 18-25 ans et les enseignants mise en œuvre depuis avril 2009 dont le coût global peut désormais être déterminé avec une certaine précision et dont rien ne justifie plus son financement en gestion.

**Recommandation n° 4 :** Se doter des moyens de quantifier et d'évaluer le mécénat culturel afin de donner une image des dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* plus exhaustive.

**Recommandation n° 5 :** Afin d'améliorer l'information budgétaire, établir un document de suivi de la mise en œuvre des mesures de réduction des effectifs (et de la masse salariale) et des dépenses de fonctionnement des opérateurs faisant apparaître la base de référence, l'impact de ces mesures, les éventuelles mesures nouvelles positives ou négatives, et les subventions effectivement versées au titre du fonctionnement.

## V - ANNEXE

**Tableau de suivi des recommandations de la Cour au titre de l'exercice 2010**

| Recommandations de la NEB 2010  | Observations du ministère et commentaires  | Suites à donner   |
|---|--|---|
| <p><b>Recommandation n° 1 :</b> Expliciter, dans les prochains documents budgétaires, tant en prévision qu'en exécution, la répartition des effectifs et de la masse salariale correspondante entre les différents programmes et les différentes actions de la mission <i>Culture</i> et de la mission médias, en distinguant clairement les emplois en administration centrale, dans les services à compétence nationale, les services déconcentrés et les opérateurs.</p> | <p>Le ministère n'a pas donné suite à cette observation lors de l'élaboration du PLF 2012. Il considère que la présentation des crédits et emplois dans les documents budgétaires permet au Parlement et aux organes de contrôle de disposer d'une vision étayée sur les moyens humains mis à disposition des différentes structures du ministère (ventilation des emplois par administration centrale, services déconcentrés, établissements publics, services à compétence nationale et services décentralisés). Il souligne également que les progrès réalisés par le ministère en matière de décompte des emplois et de pilotage des RH sont réellement significatifs : mise en place de procédure d'effectifs attribués aux différentes autorités d'emploi du ministère, uniformisation du décompte des emplois entre toutes les entités, sécurisation et fiabilisation du système d'information RH, sécurisation de l'exercice de reprogrammation des crédits de personnel, etc.</p> | <p>Recommandation reformulée et reprise en tant que recommandation n° 1 de la présente NEB.</p> |
| <p><b>Recommandation n° 2 :</b> Adopter une charte de gestion encadrant le rôle respectif, dans la programmation et le suivi budgétaires, du secrétariat général du ministère, des responsables et secrétaires généraux de programme, des responsables de BOP.</p>  | <p>Le ministère souligne que l'organisation du travail et la répartition des compétences entre les services du ministère sont bien établies. La réorganisation du ministère, en janvier 2010, s'est accompagnée de nouvelles procédures, qui ont été mises en place au cours de l'année 2010, et que le ministère s'attache à faire évoluer autant que de besoin. Il mentionne la création d'un comité financier en 2009 dans le cadre de l'expérimentation de la réforme du contrôle budgétaire et la mise en place en 2011 un comité ministériel des ressources humaines.</p>  | <p>Recommandation non réitérée.</p>   |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>Recommandation n° 3 :</b> Prendre en compte, s'agissant des hypothèses de prévision des emplois, des réalisations constatées au cours des années précédentes et non plus seulement des autorisations. Cette démarche pourrait impliquer, par exemple, de rapporter l'évolution du plafond d'emploi envisagé pour une année n non seulement à la prévision de l'année n-1, mais aussi à la réalisation de l'année n-2.</p> | <p>L'examen de l'exécution budgétaire 2011 montre que l'écart entre le plafond d'emplois exécuté et le plafond d'emplois prévu en LFI s'est réduit et que le plafond d'emplois retenu dans la LFI est cohérent avec l'exécution 2011.</p>  | <p>Recommandation non réitérée compte tenu des progrès observés en 2011.</p>   |
| <p><b>Recommandation n° 4 :</b> Définir, dans le cadre du plan d'action ministériel de contrôle interne budgétaire, une méthode homogène pour comptabiliser les charges à payer et hiérarchiser les engagements selon leur degré d'exigibilité. Mettre en place un dispositif de suivi permettant de garantir la diffusion de ces pratiques.</p>  | <p>Le ministère rappelle le faible montant des charges à payer, celles-ci ne remettant pas en cause la soutenabilité du budget du ministère. Il indique également programmer d'ores et déjà les engagements et les paiements à venir selon leur degré d'exigibilité : les documents prévisionnels de gestion détaillent bien les dépenses obligatoires que sont les charges à payer, de façon globale. De plus, il indique distinguer, outre les dépenses obligatoires, les différents types de dépenses inéluctables (subventions pour charges de service public, « droits et avantages prévus par la réglementation », « dépenses incompressibles liées au fonctionnement des services » et « autres dépenses inéluctables (dont restes à payer) »).</p> | <p>Recommandation non réitérée compte tenu des progrès observés.</p>   |
| <p><b>Recommandation n° 5 :</b> Étendre la contractualisation à l'ensemble des opérateurs et mettre sous tension les outils existants pour les rendre plus précis et en faire de véritables instruments de gestion. Généraliser l'articulation entre les objectifs et indicateurs de performance des opérateurs et ceux des programmes budgétaires.</p>   | <p>Le ministère rappelle qu'en février 2012, 43 établissements sont inscrits dans une démarche de performance : 26 ont un contrat en cours d'exécution, 17 en cours de préparation. Ces 43 établissements représentent 79 % des subventions versées aux opérateurs. Plusieurs contrats ont été finalisés et signés en 2011, avec des établissements de taille importante tels que l'INRAP, le Louvre, ou le CMN.</p> <p>Il observe enfin que sur les 80 opérateurs du ministère, 25 environ sont des écoles d'architecture ou d'art, dont les enjeux sont moindres et qui ne nécessitent la conclusion d'un contrat de performance de manière prioritaire. Ils intégreront cependant la démarche de performance progressivement.</p>                       | <p>Recommandation non réitérée compte tenu des progrès en cours. La signature effective et rapide des 17 conventions d'objectifs en préparation sera néanmoins suivie par la Cour.</p> |

## MISSION CULTURE

69

|   |  |  |
|---|--|--|
| <b>Recommandation n° 6 :</b> Faire apparaître de manière détaillée dans la justification au premier euro le coût des mesures de compensation au titre de la gratuité accordée aux 18-25 ans dans les musées.    | Le ministère indique avoir régulièrement demandé l'inscription de ces crédits en mesure nouvelle au programme 175.   | Recommandation non suivie d'effets lors de l'élaboration du PLF 2012 et reprise en tant que recommandation n°3 de la présente NEB. |
| <b>Recommandation n° 7 :</b> Poursuivre le travail d'amélioration de la comptabilité analytique des coûts de la mission, s'agissant notamment des dépenses de personnel, à présent rattachées au programme 224. | Le ministère indique qu'il poursuit l'amélioration de la comptabilité d'analyse des coûts, et de son suivi des emplois : la comptabilité d'analyse des coûts permet notamment la ventilation des dépenses de titre 2. Il prévoit donc d'affiner la répartition des crédits par effectifs afin de disposer du coût complet des politiques publiques qu'il met en œuvre. | Recommandation reformulée et reprise en tant que recommandation n° 1 de la présente NEB.   |

