



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 12

CULTURE

PATRIMOINES

Rapporteur spécial : M. GILLES CARREZ,

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	6
I. LE BUDGET DU PATRIMOINE POUR 2019	7
A. LE PROGRAMME <i>PATRIMOINES</i> DANS LA MISSION <i>CULTURE</i>	7
B. LES CRÉDITS DU PATRIMOINE POUR 2019.....	8
1. L'évolution des crédits par action.....	8
2. La ventilation des crédits par titre.....	10
3. Un taux de gel maintenu à 3 %.....	11
4. Des crédits gérés au niveau déconcentré, mais majoritairement versés sur le territoire francilien	12
5. Des dépenses d'intervention à mobiliser pour le développement des territoires....	13
C. DES CRÉDITS RENFORCÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES.....	14
D. LES OPÉRATEURS DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE.....	16
II. LES ÉTABLISSEMENTS MUSÉAUX ET PATRIMONIAUX	21
A. DES EXEMPLES PROBANTS DE TRANSFORMATION EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC.....	21
1. Le château de Fontainebleau.....	21
2. Le domaine national de Chambord.....	22
B. QUEL AVENIR POUR LES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE ?...	25
C. LES EMPLOIS DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE.....	27
1. Un schéma d'emplois de – 39 ETPT	27
2. Vers plus d'autonomie de gestion pour les grands opérateurs.....	29

III. LE PATRIMOINE MONUMENTAL	31
A. UNE FRÉQUENTATION BIEN ORIENTÉE AU PREMIER SEMESTRE	31
B. L'ENTRETIEN ET LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES	31
1. Les crédits de l'action <i>Monuments historiques et patrimoine monumental</i>	31
2. Une nouvelle ressource extra-budgétaire, le loto du patrimoine	35
IV. DES CRÉDITS D'ARCHÉOLOGIE CONSOLIDÉS	38
EXAMEN EN COMMISSION	41
PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	49

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

Au 10 octobre 2018, 95 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget du programme *Patrimoines* pour 2019 s'élève à 1 029 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 894 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Près de la moitié de ces crédits sont destinés aux opérateurs du programme que sont les grandes institutions muséales (Louvre, Orsay, Centre Pompidou,...) ou patrimoniales (châteaux de Versailles et Fontainebleau, Centre des monuments nationaux,...), ainsi que l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

Les autorisations d'engagement augmentent fortement, de plus de 100 millions d'euros, en lien avec le projet de restauration du château de Villers-Cotterêts et le schéma directeur de rénovation et d'aménagement du Grand Palais. Compte tenu de la concomitance de ces deux grands projets (110 millions d'euros pour l'un, 466 millions d'euros pour l'autre) avec les autres schémas directeurs en cours (Versailles, Fontainebleau, Archives nationales,...), le rapporteur spécial estime qu'il faudra être vigilant à ce qu'il n'y ait pas de dérive des coûts ni des calendriers. Le schéma directeur du Centre Pompidou (170 millions d'euros) ne pourra sans doute pas être lancé d'ici la fin de la législature.

Retraités des mesures de périmètre, les crédits de paiement progressent pour leur part légèrement, de 1,8 million d'euros.

Les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques augmentent de 94 millions d'euros en AE et de 13 millions d'euros en CP. Hors grands projets, ces crédits permettront de doter le fonds partenarial et incitatif visant à aider les collectivités à faibles ressources à entretenir leurs monuments historiques de 5 millions d'euros en CP.

Compte tenu des contraintes budgétaires, le rapporteur spécial reconnaît l'effort fait en direction de l'entretien du patrimoine monumental. Les crédits sont complétés par les recettes du « loto du patrimoine », qui seront gérées par la Fondation du patrimoine. Grâce à la mobilisation suscitée autour du patrimoine de proximité, l'objectif de 15 à 20 millions d'euros de recettes est atteint.

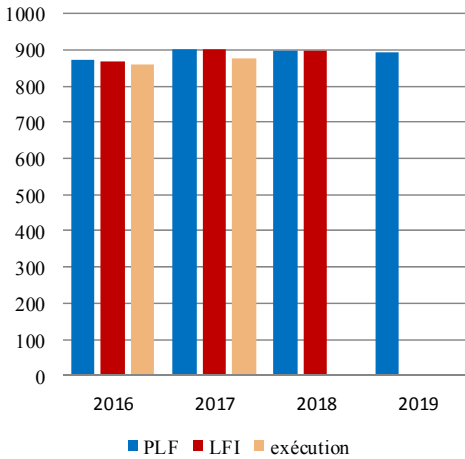
Les crédits destinés aux musées diminuent pour leur part en raison des échéanciers de certains investissements, en particulier la « chenille » du Centre Pompidou.

Au-delà des grands musées parisiens fonctionnant sous le statut d'établissement public, le rapporteur spécial s'interroge sur les meilleurs moyens de permettre aux musées nationaux dépendant directement du ministère de développer leur fréquentation et leurs ressources propres. Une évolution du statut de service à compétence nationale paraît, au moins pour certains, nécessaire.

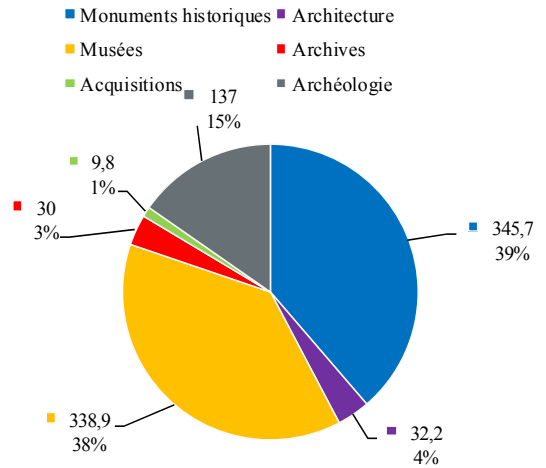
D'une manière générale, il estime qu'il serait profitable que les crédits du patrimoine soient gérés autant que possible de manière déconcentrée, soit par les directions régionales des affaires culturelles, soit par les opérateurs.

DONNÉES CLÉS

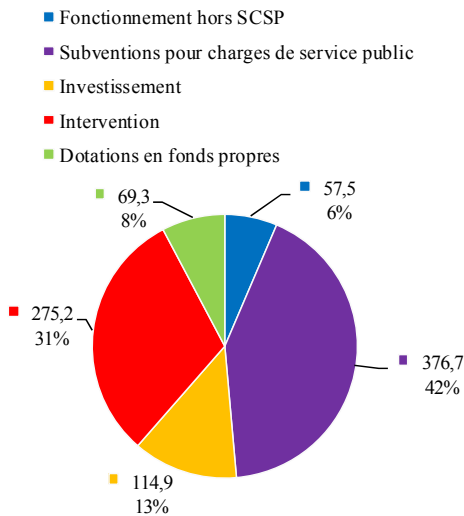
Évolution des crédits depuis 2016



Répartition de la dépense par action



Répartition de la dépense par titre



I. LE BUDGET DU PATRIMOINE POUR 2019

A. LE PROGRAMME PATRIMOINES DANS LA MISSION CULTURE

Pour 2019, par rapport à la loi de finances pour 2018, les crédits de la mission *Culture* sont stables aussi bien en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP). Toutefois, après retraitement de la diminution technique induite par la réforme de la prise en charge des loyers budgétaires, les crédits de la mission sont en augmentation de 21 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018. Le budget de la culture dans son ensemble ⁽¹⁾ représente 1,05 % du budget général. Il faut toutefois préciser que, depuis le projet de loi de finances pour 2018, les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* sont incluses dans le calcul, ce qui n'était pas le cas auparavant. Si l'on retranche les contributions au CAS *Pensions*, les crédits de la culture représentent 0,98 % du budget de l'État.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION CULTURE PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

Programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en loi de finances initiale 2018	Projet de loi de finances 2019	Évolution 2019/2018	Ouvertes en loi de finances initiale 2018	Projet de loi de finances 2019	Évolution 2019/2018
Patrimoines	927,3	1 028,7	+ 10,9 %	897,4	893,7	- 0,4 %
Création	848,5	783,9	- 7,6 %	778,9	782,3	+ 0,4 %
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 326,2	1 290,5	- 2,7 %	1 260,7	1 262	+ 0,1 %
TOTAL	3 102,1	3 103,1	+ 0,03 %	2 937,1	2 938	+ 0,03 %

Source : projet annuel de performances de la mission Culture pour 2019.

Par rapport à la loi de finances pour 2018, les crédits du programme *Patrimoines* augmentent de 11 % en AE (101 millions d'euros) et diminuent de 0,4 % en CP (- 3,8 millions d'euros).

La baisse des CP résulte toutefois de deux mesures de périmètre :

- l'action *Patrimoine linguistique*, pour laquelle 3,2 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances pour 2018, est renommée *Langue française et langues de France* et transférée au programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* ;

- la responsabilité de l'installation des tribunes dans le cadre de l'organisation des célébrations de la fête nationale du 14 juillet, qui relevait du

(1) Comme les années précédentes, ce calcul inclut, outre la mission Culture stricto sensu, le programme Recherche culturelle et culture scientifique de la mission Recherche et enseignement supérieur, le programme Livre et industries culturelles de la mission Médias, livre et industries culturelles et la dotation générale de décentralisation des bibliothèques du programme Concours financiers aux collectivités territoriales de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

programme 175, est transférée vers le programme 167 *Lien entre la Nation et son armée* de la mission *Défense* (2,4 millions d'euros).

Avant transferts, les crédits de paiement du programme augmentent de 1,8 million d'euros (+ 0,2 %) par rapport à la loi de finances pour 2018, alors que ceux de la mission augmentent de 0,1 %. À l'inverse du constat fait par le rapporteur spécial l'an passé et par ses prédécesseurs les années précédentes, les crédits prévus pour 2019 pour le programme *Patrimoines* connaissent exceptionnellement une évolution plus favorable que ceux de l'ensemble de la mission.

B. LES CRÉDITS DU PATRIMOINE POUR 2019

1. L'évolution des crédits par action

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des crédits consacrés aux différentes actions du programme *Patrimoines* entre la loi de finances pour 2018 et le projet de loi de finances pour 2019.

ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Exécution 2017*	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2019/2018	Exécution 2017 ⁽¹⁾	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2019/2018
Monuments historiques et patrimoine monumental ⁽¹⁾	326,5	376,5	471	+ 25,1 %	301,6	332,9	345,7	+ 3,9 %
Architecture et espaces protégés ⁽¹⁾	30,3	32,1	32,2	+ 0,3 %	29,3	32,1	32,2	+ 0,3 %
Patrimoine des musées de France	361,8	337,4	348,4	+ 3,3 %	348,7	350,7	338,9	- 3,4 %
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	44,7	32,6	30,3	- 7 %	30,5	36,5	30	- 17,8 %
Patrimoine linguistique	3,3	3,2			3,3	3,2		
Acquisition et enrichissement des collections publiques	8,9	9,5	9,8	+ 3 %	9,1	9,5	9,8	+ 3 %
Patrimoine archéologique	156	136	137	+ 0,7 %	155,2	132,5	137	+ 3,4 %
Total	931,5	927,3	1 028,7	+ 11 %	877,7	897,4	893,7	- 0,4 %

* Y compris fonds de concours et attribution de produits.

Source : rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2017 et projet annuel de performances pour 2019.

(1) Libellé modifié en loi de finances pour 2018.

Par actions, **outre la mesure de périmètre déjà mentionnée**, les principales évolutions sont les suivantes :

- Les crédits de l'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental* (471 millions d'euros en AE et 346 millions d'euros en CP) connaissent une augmentation de 94,46 millions d'euros en AE et de 12,84 millions d'euros en CP, notamment alloués à la **rénovation du château de Villers-Cotterêts** pour en faire un lieu dédié à la francophonie (55 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP), à la poursuite du **fonds incitatif partenarial d'aide aux collectivités** (15 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP), mais aussi au soutien du **schéma directeur de rénovation et d'aménagement du Grand Palais** (+ 50 millions d'euros en AE).

- Les crédits de l'action 2 *Architecture et espaces protégés* (32,2 millions d'euros) augmentent légèrement (+ 0,1 million d'euros) en raison du recalibrage de la **subvention pour charges de service public de la Cité de l'architecture et du patrimoine**. Les crédits consacrés aux études et travaux en espaces protégés (sites patrimoniaux remarquables, abords, patrimoine mondial) et à la mise en œuvre de l'expérimentation « villes patrimoniales » préconisée dans le rapport d'Yves Dauge sur la mise en œuvre d'un « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés » sont, pour leur part, reconduits à leur niveau de 2018 (8,9 millions d'euros).

- Les crédits de l'action 3 *Patrimoine des musées de France* (339 millions d'euros en CP) augmentent de 11,03 millions d'euros en AE et baissent de 11,78 millions d'euros en CP en raison des échéanciers des programmes d'investissement tels que les schémas directeurs du Louvre, du château de Fontainebleau et du Centre national d'art et de culture – Georges Pompidou (CNAC-GP). Les principales évolutions concernent le CNAC-GP, pour lequel les autorisations d'engagement augmentent de 7 millions d'euros et les crédits de paiement baissent de 11 millions d'euros compte tenu de l'**achèvement de la phase 0 portant sur la rénovation de la succession d'escaliers mécaniques** (dite « Chenille ») et de la réalisation des études de maîtrise d'œuvre de la phase 1 du futur schéma directeur.

- Les crédits de l'action 4 *Patrimoine archivistique et célébrations nationales* baissent par rapport à 2018 (– 2,28 millions d'euros en AE et – 6,51 millions d'euros en CP) afin de prendre en compte l'échéancier d'investissement des **travaux réalisés sur le site des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine**.

- Les crédits d'acquisition et d'enrichissement des collections publiques (action 8, 9,8 millions d'euros) avaient été divisés par deux en loi de finances pour 2013, pour s'établir à 8,5 millions d'euros. Après avoir amorcé une progression pour atteindre un niveau de 10 millions d'euros en 2017, les ressources budgétaires destinées à l'enrichissement des collections ont enregistré un léger infléchissement en 2018 (– 0,5 million d'euros). Les crédits pour 2019 progressent

à nouveau de 0,3 million d'euros pour atteindre 9,8 millions d'euros, ce qui permet d'attribuer une **subvention d'acquisition au Musée du Quai Branly – Jacques Chirac**.

Ces crédits sont extrêmement réduits au regard de la valeur des œuvres sur le marché de l'art, en particulier des œuvres qualifiées de trésor national. Ils sont sans commune mesure avec la valeur des œuvres qui font la richesse de nos musées, telles que les *Nymphéas* ou les *Coquelicots* de Claude Monet ou *La Joconde*. Ils ne représentent d'ailleurs qu'une faible part des moyens consacrés à l'enrichissement des collections publiques. Divers dispositifs fiscaux permettent d'inciter entreprises et particuliers à contribuer aux acquisitions et certains opérateurs muséaux recourent à leurs ressources propres, en particulier une part des recettes des droits d'entrée ⁽¹⁾.

• Les crédits consacrés au patrimoine archéologique (action 9, 137 millions d'euros) augmentent de 1,01 million d'euros en AE et 4,51 millions d'euros en CP pour permettre le financement des projets de Centres d'études et de conservation (CCE) et augmenter les crédits prévus pour les fouilles archéologiques en région (*cf. infra*).

2. La ventilation des crédits par titre

Les crédits du programme 175 sont répartis en quatre catégories :

– les **dépenses de fonctionnement** (434,2 millions d'euros) représentent 49 % des crédits du programme. Il s'agit principalement des **subventions pour charges de service public** versées aux opérateurs (377 millions d'euros), du fonctionnement courant des services à compétence nationale relevant du service des musées de France et des dépenses d'entretien des monuments historiques appartenant à l'État ;

– les **dépenses d'investissement** (115 millions d'euros) représentent 12,9 % des crédits du programme. Elles sont concentrées à **75 % sur l'action 1 Monuments historiques et patrimoine monumental pour les opérations de restauration des monuments historiques appartenant à l'État**, hors opérations d'investissement du Centre des monuments nationaux. Elles financent également les investissements des musées ayant le statut de service à compétence nationale (*cf. infra*) ;

– les **dépenses d'intervention** (275 millions d'euros) représentent 31 % des crédits du programme. Au-delà de leur montant, ces dépenses sont absolument cruciales en ce que ce sont à la fois celles dont la part gérée au niveau déconcentré est la plus importante et celles qui sont le mieux réparties sur l'ensemble du territoire.

(1) Les décrets statutaires des musées du Louvre, d'Orsay, Rodin et du quai Branly fixent un pourcentage du produit annuel du droit d'entrée dans les collections permanentes devant être affecté aux acquisitions (entre 16 et 20 %).

Elles sont constituées à hauteur de 183 millions d'euros de **subventions aux collectivités territoriales**, notamment au titre de l'entretien et de la restauration des monuments historiques (145,6 millions d'euros), des musées de France en régions (13,6 millions d'euros), des opérations de diagnostic archéologique (21,7 millions d'euros) et de l'architecture et des espaces protégés.

– les **dépenses d'opérations financières** (69,3 millions d'euros) représentent 8 % des crédits du programme. Elles correspondent aux **dotations en fonds propres versées aux opérateurs pour leurs opérations d'investissement**.

Les programmes d'investissement en cours ou à venir sont nombreux : schémas directeurs du château de Versailles et du château de Fontainebleau, restructuration du quadrilatère Richelieu, schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais, schéma directeur du Centre Georges Pompidou et rénovation du château de Villers-Cotterêts.

Dans ce contexte, la concomitance de deux grands projets (466 millions d'euros pour le Grand Palais et 110 millions d'euros pour Villers-Cotterêts) appelle à la plus grande vigilance compte tenu des risques de dérapage inhérents à ce type de projets et alors que les restes à payer sont déjà en augmentation. Ils devraient s'élever à 717 millions d'euros à la fin de l'année 2018, contre 639 millions d'euros au 31 décembre 2017.

3. Un taux de gel maintenu à 3 %

Pour 2019 comme pour 2018, le Gouvernement a décidé de fixer le taux de mise en réserve à 0,5 % sur les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel (comme les années précédentes) et à 3 % sur les crédits des autres titres (contre 8 % de 2015 à 2017). Pour le programme 175, la réserve de précaution devrait s'élever au total à 21,2 millions d'euros en CP, soit un **taux de gel de 2,4 %**. La baisse du taux de mise en réserve contribue à responsabiliser le responsable de programme et à donner plus de visibilité aux responsables d'opérateurs.

Pour la fin de gestion 2018, le ministère de la culture avait sollicité un dégel de 17 millions d'euros en CP sur la réserve de précaution, qui est d'environ 21 millions d'euros afin de couvrir les besoins suivants :

– 10 millions d'euros pour le château de Villers-Cotterêts, correspondant d'une part à 2 millions d'euros pour la couverture dès 2018 des études de maîtrise d'œuvre du projet géré par le Centre des monuments nationaux (CMN), d'autre part à 8 millions d'euros versés en avance de phase sur l'exercice 2019, les CP prévus en PLF 2019 ne suffisant pas à couvrir l'échéancier des crédits de paiement pour le projet en 2019 (25 millions d'euros) ;

– 1,6 million d’euros afin de procéder à l’acquisition par l’État des abords du Grand-Palais dans le cadre du schéma directeur de rénovation et de restauration ;

– 4 millions d’euros au titre du financement du fonds financier « alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit » (ALIPH), décidé à la suite de la réunion interministérielle du 17 septembre 2018.

Le ministre de la culture et le ministre de l’action et des comptes publics ont finalement annoncé conjointement le dégel des 21 millions d’euros de la réserve du programme afin de compléter les ressources procurées par le loto du patrimoine (*cf. infra*).

4. Des crédits gérés au niveau déconcentré, mais majoritairement versés sur le territoire francilien

Entre les services déconcentrés du ministère et ses opérateurs, la gestion des crédits du programme *Patrimoines* est caractérisée par une forte déconcentration. L’administration centrale gère moins de 18 % des crédits (159 millions d’euros). Le projet annuel de performances précise que 4 millions d’euros de crédits supplémentaires seront gérés de manière déconcentrée en 2019 par rapport à 2018, avec par exemple la gestion directe des subventions du Centre national du costume de scène et de la scénographie de Moulins et du Musée d’art et d’histoire du judaïsme (MAHJ) par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) compétentes.

Si le taux de déconcentration des crédits, c’est-à-dire la part des crédits mis à la disposition des DRAC pour des actions au plus près des acteurs de terrain en régions, ne s’élève qu’à 32 %, c’est en raison du poids des opérateurs, qui en gèrent près de 50 %. Pour les seuls crédits d’intervention, qui comprennent en particulier les aides aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés pour l’entretien et la restauration des monuments historiques, le taux de déconcentration dépasse 80 %.

Bien que gérés au niveau déconcentré, les crédits du programme n’en bénéficient pas moins principalement au territoire francilien du fait de la forte concentration en Île-de-France des opérateurs du programme. À compter de 2019, le Mucem sera en effet le seul opérateur du programme situé hors d’Île-de-France, en dehors des deux opérateurs présents sur tout le territoire que sont l’Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et le CMN.

Selon les indications fournies au rapporteur spécial par le ministère de la culture, **en 2017, 65 % des crédits du programme 175 ont été versés sur le territoire francilien** si l’on inclut les opérateurs, 32 % s’ils ne sont pas pris en compte. Il faut toutefois préciser que les crédits sont complétés par des dépenses fiscales (*cf. infra*) qui apportent également un soutien de l’État sur tout le territoire pour des actions telles que la restauration d’immeubles situés dans les sites

patrimoniaux remarquables, les quartiers anciens dégradés et les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (dispositif Malraux) ou l'entretien et la restauration des monuments protégés.

Pour le rapporteur spécial, la gestion déconcentrée des crédits est primordiale pour assurer une gestion des moyens ministériels au plus près des réalités territoriales. Mettre la résorption de la fracture territoriale au cœur de la politique patrimoniale doit être un des principaux enjeux de la réflexion en cours sur l'organisation de l'action de l'État dans le domaine patrimonial, à la suite de la réflexion confiée à M. Philippe Béval, président du Centre des monuments nationaux, par Mme Françoise Nyssen.

5. Des dépenses d'intervention à mobiliser pour le développement des territoires

Les instruments de la politique patrimoniale doivent davantage être mis au service du développement des territoires et à l'amélioration du cadre de vie, en partenariat avec les collectivités territoriales. **Une meilleure articulation des différents outils de la politique patrimoniale** (architecture, espaces protégés, monuments historiques, *etc.*) **avec les politiques d'urbanisme et du tourisme constituerait un atout pour la revitalisation des centres anciens** et le rééquilibrage de la fréquentation touristique sur tout le territoire, à l'heure où les plus grands établissements parisiens sont confrontés à des problématiques de saturation, alors que des joyaux de notre patrimoine sont insuffisamment connus, non seulement des visiteurs étrangers, mais de nous-mêmes.

Outre les dépenses fiscales, le soutien de l'État aux projets dans les territoires repose principalement sur les dépenses d'intervention.

Ces dépenses comprennent en premier lieu, dans le secteur patrimonial, le soutien à l'entretien et à la restauration des monuments historiques dont l'État n'est pas propriétaire. Il se traduit par le versement de subventions aux collectivités territoriales ou aux propriétaires privés pour des travaux qu'ils réalisent sur des monuments historiques, orgues ou objets mobiliers. Elles participent également au financement d'institutions à caractère patrimonial, au premier rang desquelles les musées bénéficiant du label « Musée de France » ou les archives départementales.

Les politiques en faveur du patrimoine et de l'architecture s'inscrivent également dans l'accompagnement des politiques de l'État relatives aux centres-bourgs, villes moyennes et centres anciens patrimoniaux.

En matière d'architecture, les dépenses d'intervention contribuent à la sauvegarde des sites patrimoniaux remarquables (SPR) qui remplacent et intègrent depuis 2016 les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). 8,9 millions d'euros sont engagés chaque année en faveur des sites

patrimoniaux remarquables et abords de monuments historiques pour redynamiser ces espaces et améliorer le cadre de vie. Un grand nombre de SPR sont des bourgs qui ont un rôle de centralité par rapport aux territoires ruraux qui les entourent.

Elles participent également à la mise en œuvre des préconisations du rapport d'Yves Dauge, à travers le cofinancement d'ateliers du territoire, et le soutien à la revitalisation des centres urbains.

L'expérimentation nationale « villes patrimoniales », qui fait suite à ce rapport, a pour objectif de mettre en valeur les quartiers anciens pour favoriser la revitalisation des territoires, la mixité sociale et la lutte contre l'étalement urbain. Dix-sept villes situées dans les trois régions Grand-Est, Centre-Val de Loire et Occitanie bénéficient d'un appui en ingénierie supplémentaire afin d'élaborer un projet de revitalisation de leur centre-ville, conçu comme l'élément central d'une démarche plus globale de renforcement de leur attractivité.

Parmi ces dix-sept villes, sept ont été retenues pour bénéficier du dispositif « atelier des territoires »⁽¹⁾, lancé en septembre 2017 : Mende, Grand Figeac, Saint-Dié-des-Vosges, Chaumont et Bar-le-Duc (en binôme), Gien et Romorantin-Lanthenay. Il s'agit d'un dispositif de pilotage et d'animation du débat pour faire émerger une stratégie de territoire et engager les acteurs locaux dans un projet collectif. Les services de l'État exercent un rôle de conseil auprès des collectivités.

L'expérimentation « villes patrimoniales » est désormais couplée avec le plan national « action cœur de ville » lancé en avril dernier. Sur les 222 villes sélectionnées dans le cadre de ce plan, près de 60 % sont dotées de sites patrimoniaux remarquables et près de 30 % ont leur cœur de ville situé en abords de monuments historiques. Ces projets doivent notamment favoriser la réhabilitation et la requalification de l'habitat ancien, le renforcement du tissu commercial et économique, l'amélioration de la qualité et du cadre de vie.

C. DES CRÉDITS RENFORCÉS PAR DES DÉPENSES FISCALES

Les crédits du programme sont complétés par des dispositifs fiscaux qui accompagnent l'action du ministère en faveur de la politique d'aménagement et de revitalisation des centres urbains (Malraux), aident les propriétaires de monuments historiques à faire face aux charges spécifiques liées aux prescriptions de l'État en matière d'entretien et de restauration ou complètent les crédits d'acquisition.

Selon les chiffres fournis dans le projet annuel de performances de la mission *Culture*, les dépenses fiscales rattachées au programme *Patrimoines* devraient être stables en 2019, sous réserve du recours à la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat

(1) Ces ateliers sont cofinancés par le Commissariat général à l'égalité des territoires, la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de la transition écologique et solidaire.

de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques, pour laquelle aucune estimation n'est produite pour 2019.

Par rapport aux chiffrages présentés à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2018, les estimations sont revues à la baisse pour 2017 et 2018. Les dépenses fiscales rattachées au programme sont estimées à 177 millions d'euros en 2017, 182 millions d'euros en 2018 et 181 millions d'euros en 2019.

Le rapporteur spécial rappelle en outre que les dispositifs fiscaux relatifs au mécénat (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et impôt sur la fortune immobilière) ne sont pas rattachés à la mission *Culture*, mais à la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Par rapport aux estimations figurant dans le projet annuel de performances pour 2018, le coût de la dépense fiscale relative au mécénat des particuliers est légèrement réévalué. Il devrait s'établir à 1 495 millions d'euros en 2018 et 2019.

Le mécénat des entreprises, au sujet duquel la commission des finances a demandé une enquête à la Cour des comptes, voit en revanche son chiffrage pour 2017 ramené de 990 millions d'euros à 902 millions d'euros. Les chiffrages ne sont en revanche disponibles ni pour 2018 ni pour 2019, ce qui laisse dubitatif sur le suivi de cette dépense élevée.

Parmi les dépenses fiscales rattachées au programme *Patrimoines*, quatre seulement sont chiffrées à plus de 5 millions d'euros et ces dépenses font preuve d'une certaine stabilité sur la durée :

- la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit, en cas de dons aux associations culturelles (49 millions d'euros) ;

- l'imputation sur le revenu global, sans limitation de montant, des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques ou labellisés par la Fondation du patrimoine (43 millions d'euros) ;

- la déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion ne procure pas de revenus (40 millions d'euros) ;

- le nouveau dispositif Malraux de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables, les quartiers anciens dégradés et les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) (29 millions d'euros) ;

Les estimations des dépenses fiscales relatives aux monuments historiques ne semblent pas prendre en compte les effets potentiels des règles retenues pour l'entrée en vigueur du prélèvement à la source, qui pourraient avoir conduit de nombreux propriétaires de monuments historiques à reporter certains travaux. La Fondation du patrimoine a par exemple indiqué au rapporteur spécial avoir constaté une baisse de l'ordre de 70 % des demandes de label fiscal depuis le début de l'année 2018.

D. LES OPÉRATEURS DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du programme représentent plus de 40 % de ses crédits. En incluant les dotations en fonds propres destinées à financer leurs investissements, cette proportion atteint 50 %.

Pour 2019, les crédits qui leur sont destinés s'élèvent à 507 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 446 millions d'euros en crédits de paiement (CP), contre respectivement 450 millions d'euros et 457 millions d'euros en loi de finances pour 2018.

Ces crédits se décomposent en subventions pour charges de service public (376,7 millions d'euros) et en dotations en fonds propres (130 millions d'euros en AE et 69 millions d'euros en CP).

Signalons que, à compter de 2019, le Domaine national de Chambord ne sera plus opérateur de l'État. La subvention qu'il perçoit du ministère de la culture (1 million d'euros) apparaît désormais comme une dépense d'intervention.

Le tableau ci-après récapitule les subventions accordées aux opérateurs du programme *Patrimoines*. **Il ne donne toutefois qu'une vision partielle des moyens consacrés aux opérateurs par le ministère. Rares sont en effet les opérateurs qui rémunèrent l'ensemble de leur personnel sur leur subvention pour charges de service public.** La plupart d'entre eux bénéficient, dans des proportions variables, d'emplois rémunérés par le ministère sur les crédits du programme 224.

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

(en milliers d'euros)

Opérateurs	Nature de la subvention	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019
Cité de l'architecture et du patrimoine	SCSP ⁽²⁾	17 261	17 426	17 522
	DFP ⁽³⁾	765	810	810
Centre des monuments nationaux	SCSP	16 626	8 252	10 113
	DFP	21 039	18 131	18 131
Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou	SCSP	66 696	70 171	70 171
	DFP	18 893	19 047	8 047
Établissement public du musée du quai Branly	SCSP	22 343	23 325	22 659
	DFP	276	0	285
Établissement public du musée et du domaine national de Versailles	SCSP	1 020	0	0
	DFP	16 337	11 574	11 000
Établissement public du château de Fontainebleau	SCSP	2 499	2 693	2 694
	DFP	10 772	11 002	11 002
Établissement public du domaine de Chambord	SCSP	1 076	998	
	DFP	2 208	2 400	
Institut national de recherches archéologiques préventives	SCSP	79 173	79 500	79 500
	DFP	17 926	1 600	1 600
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	SCSP	17 651	18 795	18 795
	DFP	351	381	381
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie	SCSP	7 748	7 430	7 695
Musée des arts décoratifs	SCSP	14 869	15 170	15 170
	DFP	1 974	1 155	1 155
Musée du Louvre	SCSP	93 570	93 731	94 171
	DFP	7 702	2 200	2 200
Musée Guimet	SCSP	3 800	3 847	3 847
	DFP	1 072	1 165	1 165
Musée Henner-Moreau	SCSP	740	789	789
	DFP	46	50	50
Musée Picasso	SCSP	3 459	3 609	3 609
	DFP	265	288	288
Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées	SCSP	20 640	21 728	21 681
	DFP	14 500	9 000	9 000 ⁽⁴⁾
Établissement public du Palais de la porte Dorée	SCSP	4 577	4 543	4 543
	DFP	598	650	650

Source : projet annuel de performances de la mission Culture pour 2018.

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

(2) Subvention pour charges de service public.

(3) Dotation en fonds propres.

(4) En AE, la dotation en fonds propres augmente de 50 millions d'euros au titre du financement du schéma directeur de rénovation et d'aménagement du Grand Palais.

Les subventions pour charges de service public des opérateurs ont globalement été reconduites en 2019.

Outre la sortie du domaine national de Chambord du périmètre des opérateurs de l'État à compter de 2019, plusieurs évolutions peuvent cependant être relevées.

Plusieurs établissements bénéficient d'une augmentation de leur subvention.

Dans le cadre du projet visant à transférer au CMN la gestion des personnels actuellement gérés et rémunérés par l'État (*cf. infra*), sa subvention pour charges de service public intègre à titre conservatoire une dotation de 1,94 million d'euros afin de compenser l'assujettissement à la taxe sur les salaires au titre des agents qui seraient transférés.

La subvention pour charges de service public des musées d'Orsay et de l'Orangerie est réajustée à hauteur de 0,3 million d'euros afin d'atténuer la baisse de dotation effectuée en loi de finances pour 2018 et celle de la Cité de l'architecture et du patrimoine rehaussée de 96 000 euros pour conforter son modèle financier. Celle du Louvre augmente de 440 000 euros au titre de la mise en œuvre du plan ministériel de rattrapage indemnitaire des agents titulaires.

D'autres opérateurs, au contraire, contribuent au redressement des finances publiques par une réduction de leur subvention. Il s'agit du château de Versailles, qui n'a pas de subvention pour charges de service public mais voit sa subvention d'investissement réduite, et du musée du quai Branly, dont la subvention pour charges de service public diminue de 0,7 million d'euros.

La Cité de l'architecture et du patrimoine

La Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) a connu une baisse brutale de sa fréquentation en 2016 et 2017. Le nombre de visiteurs du musée et des expositions temporaires est passé de 496 290 en 2015 à 168 699 en 2017. Il a diminué de plus de 30 % entre 2016 et 2017 alors que la fréquentation de l'ensemble des institutions patrimoniales remontait de 10 %.

Corrélativement, les recettes de billetterie enregistrées en 2017 ont représenté moins de la moitié de celles de 2015 et les subventions de l'État sont passées de 15,5 millions d'euros en 2015 à 17,4 millions d'euros en 2017.

La situation financière de l'établissement a motivé en 2017 l'amplification du plan d'économies et de retour à l'équilibre initié en 2016 : gel des recrutements, raréfaction des contrats à durée déterminée et fermeture le lundi jusqu'en novembre 2017.

Les perspectives semblent s'améliorer depuis le début de l'année 2018, avec une fréquentation du musée et des expositions temporaires en hausse de 71 % par rapport au premier semestre 2017. La réouverture du hall de Tête en avril et l'ouverture du restaurant en juillet devraient avoir un effet positif sur les ressources propres de l'établissement. Un autre restaurant devrait ouvrir au début de l'année 2019.

Si la baisse de la fréquentation peut avoir eu des explications conjoncturelles (programmation des expositions, fermeture du hall de Tête), elle conduit à s'interroger sur l'identité et la visibilité de l'établissement qui réunit en une même institution un musée, un centre d'architecture, l'école de Chaillot, une bibliothèque spécialisée et un centre d'archives. Qui plus est, elle partage le Palais de Chaillot avec d'autres institutions mieux identifiées comme le théâtre national de Chaillot, le musée de l'Homme et le musée national de la Marine, et beaucoup de visiteurs étrangers viennent place du Trocadéro pour admirer la vue sur la tour Eiffel et prêtent peu d'attention aux musées qui s'y trouvent.

Le rapporteur spécial estime qu'il serait opportun de mieux mettre en valeur la richesse et l'originalité du musée des monuments français, peut-être en faisant apparaître la notion de musée dans le nom de l'établissement et en menant un travail auprès du public étranger pour mieux expliquer et valoriser la notion de moulage.

Enfin, les mouvements les plus significatifs sont liés à des investissements en cours ou à venir :

– la dotation en fonds propres du CNAC-GP augmente de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement compte tenu du lancement d'études bâtementaires préalables en vue d'un schéma directeur de rénovation, et diminue de 11 millions d'euros en crédits de paiement en raison de l'achèvement des travaux sur la « Chenille » ;

– le niveau de la dotation en fonds propres de la RMN-GP augmente de 50 millions d'euros en AE au titre du financement du schéma directeur de rénovation et d'aménagement du Grand Palais.

Le schéma directeur de restauration et d'aménagement du Grand Palais

Le schéma directeur de restauration et d'aménagement (SDRA) du Grand Palais se poursuit, avec un volet patrimonial visant la restauration du monument historique, confié à l'architecte en chef des monuments historiques, et un volet de remise aux normes et d'aménagement du bâtiment destiné à le rendre plus fonctionnel et à augmenter sa capacité d'accueil et son chiffre d'affaires.

Le SDRA a été validé définitivement lors de la réunion interministérielle du 12 janvier 2016, pour un coût total de 466 millions d'euros toutes dépenses comprises actualisé. La rénovation du commissariat du 8^e arrondissement a ensuite été intégrée dans le périmètre du projet, pour un coût supplémentaire de 21,7 millions d'euros, intégralement pris en charge par le ministère de l'intérieur.

Le plan de financement arrêté au début de l'année 2018 est le suivant :

- subvention du PIA 3 : 160 millions d'euros ;
- emprunt bancaire souscrit par la RMN-GP : 150 millions d'euros (le contrat de prêt a été signé le 10 avril 2018 auprès de la Caisse d'épargne) ;
- subvention du programme 175 *Patrimoines* : 97 millions d'euros ;
- subvention du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* : 26 millions d'euros ;
- mécénat : 25 millions d'euros ;
- partenariats et ressources propres d'Universcience : 8 millions d'euros.

Une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage d'études a été signée le 10 juin 2016 avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) en vue de réaliser l'ensemble des études jusqu'à la signature des marchés de travaux.

Par ailleurs, l'état critique des toitures du Palais d'Antin impliquait de mener une première phase de travaux en urgence, sous la maîtrise d'œuvre de l'architecte en chef des monuments historiques. Ainsi, dès 2016, les travaux de rénovation de la rotonde d'Antin ont été lancés et ses travaux de couverture se sont achevés en septembre 2017. Les travaux sur les couvertures de l'aile sud et nord ont été engagés dans la foulée et il est envisagé de les poursuivre sur le restant du bâtiment.

Sur le programme 175, 10 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP ont été inscrits en 2017 et 2018, puis 60 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP en 2019 au titre des travaux d'urgence et des études.

Il faut souligner que les fonds de roulement des opérateurs seront fortement sollicités dans les prochaines années dans un contexte de besoins d'investissements accrus : démarrage de la phase 2 du schéma directeur de Fontainebleau, poursuite de la phase 2 du schéma directeur de Versailles, schéma directeur de rénovation du Grand Palais, rénovation de l'Hôtel de la Marine et du château de Villers-Cotterêts.

II. LES ÉTABLISSEMENTS MUSÉAUX ET PATRIMONIAUX

A. DES EXEMPLES PROBANTS DE TRANSFORMATION EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Au cours de ses déplacements à Fontainebleau et à Chambord, le rapporteur spécial a pu s'entretenir avec les équipes dirigeantes de ces deux établissements publics de l'atout qu'a pu constituer pour le développement des établissements la transformation en établissement public. Les établissements publics se distinguent des services à compétence nationale (SCN) ⁽¹⁾ par une plus grande autonomie administrative (personnalité morale) et financière (budget propre), qui leur donne plus de souplesse et de capacité d'initiative.

Au-delà des différences de statut (établissement public administratif pour le château de Fontainebleau, établissement public à caractère industriel et commercial pour le domaine national de Chambord), de situation géographique (l'un au centre d'une ville d'Île-de-France, l'autre au cœur d'un domaine boisé du Loir-et-Cher) et de notoriété internationale, ces deux institutions patrimoniales ont vu leur fréquentation et leurs ressources propres sensiblement augmenter depuis leur transformation en établissement public.

Le rapporteur spécial souligne que la stabilité des équipes dirigeantes a été un élément important de ces succès. Le président de l'établissement public du Château de Fontainebleau est en poste depuis 2009 et le directeur général du domaine national de Chambord depuis 2010. Les dirigeants des établissements publics ont besoin de continuité et d'un mandat d'une durée suffisante pour développer un projet ambitieux qui peut se heurter à des difficultés en début de mandat. Il est donc parfaitement regrettable que le décret du 22 octobre 2015 ait réduit à trois ans la durée du mandat de la plupart des dirigeants d'établissements publics culturels ⁽²⁾.

1. Le château de Fontainebleau

Auparavant service à compétence nationale (SCN), le château de Fontainebleau a été transformé en établissement public administratif par un décret de mars 2009 ⁽³⁾, pour une entrée en vigueur au 1^{er} juillet de la même année. Partant du constat que la fréquentation avait atteint un niveau significatif (350 000 visiteurs en 2009), ce nouveau statut avait pour objectif de favoriser le développement d'un ensemble patrimonial inscrit au patrimoine mondial et insuffisamment connu. Il s'inscrivait dans un mouvement qui a vu également, en

(1) Les services à compétence nationale, créés en 1997, sont à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. Il s'agit de services dont les attributions ont un caractère national, à la différence des services déconcentrés, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Mais ils se distinguent également des services centraux car leurs missions ont un caractère opérationnel.

(2) Décret n° 2015-1331 du 22 octobre 2015 portant diverses dispositions relatives à certains établissements publics culturels.

(3) Décret n° 2009-279 du 11 mars 2009 créant l'Établissement public du château de Fontainebleau.

quelques mois, la Cité de la céramique Sèvres et Limoges et le musée Picasso rejoindre les « grands » établissements publics déjà constitués comme le Louvre (1992) ou Versailles (1995).

Entre 2009 et 2017, le château de Fontainebleau a vu sa fréquentation augmenter de 45 %. Elle a atteint un record de 517 000 visiteurs en 2014 avant de connaître deux années de baisse en raison de la diminution de la fréquentation touristique en Île-de-France en 2015 et 2016, et de remonter à 501 278 visites en 2017. Le château de Fontainebleau est désormais le deuxième château le plus visité en Île-de-France et le quatrième en France après Versailles, Chambord et Chenonceau ⁽¹⁾. L'objectif est de parvenir à une fréquentation de 700 000 visiteurs et d'en faire une véritable alternative à Versailles pour les touristes étrangers.

De même, les ressources propres de l'établissement ont progressé de 23 % entre 2012 et 2017, pour s'établir à 3,4 millions d'euros en 2017, dont 74 % proviennent de la billetterie. En 2017, ses ressources propres ont couvert plus de 60 % de ses charges ⁽²⁾.

La transformation du château en établissement public a permis de faciliter son développement, en lui permettant de prendre davantage d'initiatives, de nouer des partenariats et de développer une politique culturelle et une communication plus visibles, avec par exemple l'organisation chaque année du festival de l'histoire de l'art ou des reconstitutions historiques ⁽³⁾. Le mécénat a permis d'ouvrir de nouvelles salles à la visite, en particulier le magnifique théâtre de Napoléon III.

2. Le domaine national de Chambord

Le domaine national de Chambord est pour sa part un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 2005 ⁽⁴⁾ pour unifier un domaine dont la gestion relevait auparavant de huit administrations et opérateurs sur un même site.

Le rapporteur spécial a pu apprécier la profonde transformation du domaine depuis une dizaine d'années, avec une amélioration notable des conditions d'accueil et des services offerts au public (en particulier restauration et hôtellerie) sur la place du village. Cette offre de services s'est accompagnée d'une hausse de la fréquentation et des ressources propres de l'établissement. Les activités marchandes de l'établissement sont nombreuses : activités de conservation, de préservation et de mise en valeur du patrimoine, mais aussi d'exploitation (forêt, vigne, miel, produits maraîchers), d'hébergement et de chasse. L'établissement développe une politique de marque dont l'exploitation

(1) Le château de Chenonceau appartient à des propriétaires privés.

(2) La quasi-totalité des personnels est toutefois rémunérée directement par le ministère.

(3) Ainsi, fin avril 2018, pendant deux jours, une centaine de « reconstituteurs », en costumes et perruques, a occupé le château pour évoquer un séjour de Napoléon et Marie-Louise à Fontainebleau en 1810.

(4) Article 230 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

permettra de dégager des revenus additionnels. Cette politique comprend trois axes :

– la création de produits authentiques confectionnés à partir des ressources naturelles du domaine et vendus sous la marque « Château de Chambord » à la boutique du domaine, qui comprendra dès 2019 le vin produit sur le domaine ;

– les licences, c'est-à-dire des produits griffés « Château de Chambord » commercialisés à l'extérieur des murs de Chambord, chaque contrat étant assorti d'un minimum garanti forfaitaire et d'une redevance sur chaque produit vendu ;

– les associations de marques, en partenariat exceptionnel avec quelques marques dont le savoir-faire est exceptionnel et français.

Après une baisse de 7 % en 2016 liée à la diminution du tourisme international et à la fermeture exceptionnelle liée aux inondations de juin, le domaine de Chambord a connu une fréquentation record en 2017, avec 917 888 visiteurs (+ 26 %). En comptant les clients des activités de loisir (133 186), elle a dépassé le million de visiteurs.

Les ressources propres de l'établissement ont quant à elles augmenté de près de 13 millions d'euros depuis 2005, permettant au taux d'autofinancement en fonctionnement de passer de 66,6 % à 90,4 %, ce qui confère à l'établissement un fort degré d'autonomie. Il convient en outre de noter que l'établissement prend en charge sur son budget l'intégralité de sa masse salariale, y compris les détachés de l'administration.

En 2017, les ressources propres du domaine national de Chambord se sont élevées à 15,9 millions d'euros, dont 6,6 millions d'euros de recettes de billetterie, 3,1 millions d'euros de recettes de boutique et restauration et 1,4 million d'euros de recettes de stationnement.

**RESSOURCES PROPRES DE FONCTIONNEMENT
DU DOMAINE NATIONAL DE CHAMBORD**

(en euros)

Années	Ressources propres de fonctionnement	Évolution N / N-1	Taux de ressources propres ⁽¹⁾
2005	3 444 869		66,6 %
2006	6 866 592	99,3 %	69,7 %
2007	7 600 865	10,7 %	75,3 %
2008	8 709 575	14,6 %	79 %
2009	8 515 930	- 2,2 %	77 %
2010	8 785 678	3,2 %	76,9 %
2011	9 838 727	12 %	79 %
2012	9 591 476	- 2,5 %	81,4 %
2013	10 914 439	13,8 %	83,8 %
2014	12 158 946	11,4 %	86,9 %
2015	12 766 649	5 %	88 %
2016	12 901 113	1,1 %	85,7 % ⁽²⁾
2017	15 930 845	23,5 %	90,4 %
2018 (BR2)	16 234 530	1,9 %	90,4 %

Source : domaine national de Chambord.

Fort de ce taux d'autofinancement, l'établissement a été retiré de la liste des organismes divers d'administration centrale (ODAC), ne se voit plus appliquer depuis 2016 l'interdiction du recours à l'emprunt à plus d'un an et sortira, à partir de 2019, de la liste des opérateurs de l'État, ce qui lui permet de ne plus être soumis au plafond d'emplois.

(1) Ressources propres / ressources de fonctionnement (hors produits financiers et exceptionnels).

(2) Baisse du taux de ressources propres liée à une subvention exceptionnelle du ministère de la culture de 500 000 euros à la suite des inondations.

B. QUEL AVENIR POUR LES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE ?

Devant ces deux exemples que l'on peut considérer comme réussis de la transformation de châteaux en établissement public, le rapporteur spécial s'est interrogé sur la possibilité de mettre en œuvre une stratégie analogue pour d'autres monuments qui ne paraissent pas valorisés au maximum de leur potentiel, à l'instar du palais de Compiègne.

Il y a aujourd'hui dix-sept musées nationaux sous statut de service à compétence nationale (SCN) : Musée du Moyen Âge – Thermes et hôtel de Cluny ; musée d'archéologie nationale et du domaine national de Saint-Germain-en-Laye ; musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau ; musée de la maison Bonaparte à Ajaccio ; musée du palais de Compiègne ; musée du château de Pau ; musée franco-américain du château de Blérancourt ; musée Magnin à Dijon ; musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny à Mouilleron-en-Pareds ; musée napoléonien et musée africain de l'île d'Aix, fondation Gourgaud ; musée Fernand Léger à Biot ; musée Marc Chagall à Nice ; musée de Vallauris ; musée de Port-Royal des Champs à Magny-les-Hameaux ; musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac ; musée de la Renaissance-château d'Écouen ; musée des plans et reliefs.

Les musées ayant le statut de SCN n'ont certes pas tous le même potentiel de développement que les grands établissements parisiens ou le domaine national de Chambord. Cependant, comme le montre le tableau suivant, ils sont caractérisés par des taux d'autofinancement ⁽¹⁾ réduits qu'il doit être possible d'améliorer.

Si ce statut présente l'avantage de limiter les coûts de structure, il n'offre pas les meilleurs outils pour responsabiliser les chefs d'établissements, développer le rayonnement territorial des établissements et favoriser le développement des ressources propres. Les SCN n'ont pas la personnalité juridique. Leur gestion courante relève de plusieurs services de l'administration centrale du ministère de la culture et de la RMN-GP et ils sont soumis aux procédures de gestion budgétaire et comptable de l'administration centrale du ministère.

(1) Pour les établissements publics, les ressources propres de fonctionnement sont rapportées au total des dépenses de fonctionnement décaissables auxquelles est ajoutée la valorisation de la masse salariale des personnels rémunérés par l'État (sur titre 2) affectés au sein de l'établissement. Pour les services à compétence nationale, le calcul intègre l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que la masse salariale des agents rémunérés par l'État.

TAUX D'AUTOFINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ⁽¹⁾ ET DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE

EP/SCN Musées nationaux	Taux d'autofinancement							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Organismes publics								
Arts décoratifs	50%	55%	43%	44%	38%	51%	80%	48%
CAPA - musée des monuments français	26%	24%	23%	18%	16%	14%	13%	15%
CNAC-GP	31%	32%	36%	36%	34%	30%	34%	36%
EPCF	27%	23%	24%	29%	29%	26%	27%	30%
EPMOO	53%	59%	59%	65%	60%	57%	57%	59%
EPMQB	21%	19%	18%	22%	22%	16%	21%	18%
EPPPD	6%	8%	11%	13%	12%	15%	17%	13%
EP Versailles	77%	88%	79%	62%	83%	78%	84%	83%
Guimet	19%	19%	25%	28%	25%	24%	27%	24%
Henner-Moreau*	13%	13%	15%	17%	11%	16%	11%	16%
MUCEM			18%	25%	23%	24%	24%	21%
Louvre	58%	51%	52%	53%	55%	50%	66%	56%
Picasso**					77%	63%	53%	52%
Taux d'autofinancement de l'échantillon	50%	51%	48%	49%	51%	47%	54%	50%
Services à compétence nationale								
Musée château Malmaison et Bois Préau				8%	7%	7%	9%	
Musée Archéologie Chât-St Germain en Laye				5%	4%	3%	3%	
Musée Renaissance - Château Ecouen				3%	4%	3%	3%	
Musée Moyen Age, Thème, H. Cluny				27%	41%	26%	44%	
Musée du Château de Pau				2%	2%	3%	3%	
Musée Magnin				5%	5%	3%	4%	
Musée Clemenceau et Latre de Tassigny				0%	0%	0%	0%	
Musée XXe Alpes-Maritimes				20%	14%	18%	19%	
Musée Préhist. Eyzies-de-Tayac				4%	4%	4%	5%	
Musées Châteaux Compiègne et Bérancourt				3%	3%	3%	3%	
Musée des Plans-Reliefs				NC	NC	NC	NC	
Taux d'autofinancement de l'échantillon SCN				8%	9%	8%	10%	

*Fusion des musées en 2017
 ** Musée réouvert en 2014 après 5 ans de travaux
 NB. Les données relatives au musée Port-Royal des Champs, administré par un GIP, ne sont pas intégrées.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial estime qu'il serait opportun de faire évoluer ces établissements pour leur donner une plus grande souplesse de pilotage, de gestion financière et leur permettre de négocier et de nouer plus simplement des partenariats.

Comme l'a souligné le président de l'établissement public du château de Fontainebleau lors de son entretien avec le rapporteur spécial, peu d'établissements ont cependant une taille suffisante pour pouvoir être érigés en établissements publics. La transformation en établissement public suppose que le

(1) Avec valorisation des emplois rémunérés par le ministère. Le musée Rodin, qui ne figure pas dans ce tableau connaît un taux d'autofinancement moyen supérieur à 100 % grâce à son modèle économique qui repose sur la vente de reproductions de sculptures réalisées à partir de moules originaux.

nouvel établissement bénéficie d'une dotation suffisante à sa création, aussi bien en moyens humains qu'en moyens financiers. La gestion d'un établissement public nécessite en effet d'avoir en interne un certain nombre de compétences en ressources humaines, en gestion du patrimoine, en recherche de mécénat par exemple.

C'est pourquoi la situation de chaque musée doit faire l'objet d'un traitement spécifique. Plusieurs solutions pourraient être envisagées :

- le rattachement de certains SCN à des établissements publics existants ;
- la création de nouveaux établissements publics lorsque les conditions de légitimité scientifique et de soutenabilité administrative et financière sont réunies ;
- le maintien du statut actuel.

**Établissement public du Mont-Saint-Michel :
préserver le modèle de mutualisation du CMN**

La réflexion sur la création d'établissements publics concerne également le Mont-Saint-Michel, avec des problématiques différentes, puisqu'il ne s'agit pas de développer davantage un site déjà très fréquenté, mais de coordonner l'action des différents acteurs, publics et privés, qui interviennent au Mont-Saint-Michel, depuis le parc de stationnement jusqu'à l'accès à l'abbaye.

Afin d'organiser une gestion intégrée des services rendus aux visiteurs et aux habitants, le Premier ministre a annoncé la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) national du Mont-Saint-Michel, qui aura compétence sur la mise en valeur économique, la sécurité et l'exploitation des infrastructures du site.

Le CMN restera chargé de l'organisation de la visite de l'abbaye proprement dite et de sa conservation. Il devrait contribuer aux dépenses du nouvel EPIC en fonction des recettes nouvelles que lui apporteront les prestations de ce dernier. Le rapporteur spécial estime qu'il faudra être **vigilant dans la mise en œuvre concrète de ce principe, afin de ne pas remettre en cause le principe de mutualisation et de péréquation** qui permet au CMN de faire vivre une centaine de monuments sur l'ensemble du territoire grâce aux excédents d'exploitation de quelques monuments très fréquentés, comme le Mont-Saint-Michel.

C. LES EMPLOIS DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE

1. Un schéma d'emplois de – 39 ETPT

Le programme 175 ne comporte pas de crédits de titre 2 (dépenses de personnel). Seuls sont financés sur les crédits du programme 175, sur le titre 3, les emplois directement rémunérés par les opérateurs sur leur subvention pour charges de service public. Les emplois du titre 2 ministériel, y compris ceux de la direction

générale des patrimoines, sont intégralement rattachés au programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

La plupart des établissements sont « bi-titres », c'est-à-dire qu'ils emploient à la fois des personnels rémunérés sur leur subvention pour charges de service public et décomptés de leur plafond d'emplois et des personnels rémunérés par le ministère et décomptés de son propre plafond d'emplois, au même titre que les personnels de l'administration centrale ou des services déconcentrés, ce qui ne permet pas d'avoir une vision complète des moyens attribués par l'État à chaque opérateur. Pour la première fois, les réponses au questionnaire du rapporteur spécial indiquent toutefois pour chaque établissement la part des emplois de l'opérateur rémunérés par la subvention pour charges de service public, ce qui constitue un élément de clarification appréciable.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME PATRIMOINES

(en ETPT)

Opérateur	Réalisation 2017			LFI 2018			PLF 2019			Part des emplois rémunérés par la SCSP
	Rémunérés par l'État ⁽¹⁾	Rémunérés par les opérateurs		Rémunérés par l'État	Rémunérés par les opérateurs		Rémunérés par l'État	Rémunérés par les opérateurs		
		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond		Sous plafond	Hors plafond	
CAPA	11	126	2	12	134	6	12	130	6	92 %
CMN	449	969	32	462	968	55	464	989	55	68 %
CNAC-GP		1 012	27		1 013	42		1 008	42	100 %
Quai Branly		248			249			250		100 %
Versailles	595	331	51	610	338	58	613	335	58	35 %
Fontainebleau	128	5	3	132	6	6	136	6	6	4 %
Chambord	9	137	31	10	138	54				
INRAP		1 902	6		2 065	7		2 050	7	100 %
Arts décoratifs		248	33		269	42		265	42	100 %
MUCEM	58	64	16	58	64	21	58	64	17	52 %
Orsay et Orangerie	442	206	11	467	206	36	467	206	22	31 %
Louvre		1 955	46		2 001	40		1 984	40	100 %
Guimet	109	51	6	114	51	7	114	51	7	31 %
Henner-Moreau	29	4	1	31	4		31	4		11 %
Picasso	69	41	9	78	42	10	78	42	10	35 %
RMN-GP	17	869	94	18	958	93	18	938	93	98 %
Palais de la porte Dorée	27	69		28	75		28	72		72 %
Total	1 943	8 237	368	2 020	8 581	477	2 019	8 394	405	80 %

(1) Emplois des opérateurs inclus dans le plafond d'emplois du ministère (programme 224)

Source : commission des finances, d'après les rapports et projets annuels de performances de la mission Culture et les réponses au questionnaire budgétaire.

Une fois neutralisé l'effet de périmètre lié à la sortie du domaine national de Chambord de la catégorie des opérateurs de l'État, les emplois des opérateurs, titre 2 et titre 3 inclus, diminuent de 40 ETPT par rapport à la loi de finances pour 2018, dont 39 ETPT correspondant au schéma d'emplois des opérateurs.

Le CMN bénéficie de la création de 23 ETPT, dont 20 destinés à l'Hôtel de la Marine et 3 prévus pour renforcer l'équipe projet constituée pour la rénovation du château de Villers-Cotterêts.

Le plafond des emplois rémunérés par l'État au château de Fontainebleau progresse de 4 ETPT afin de renforcer les équipes du PC sécurité dans le cadre de l'accompagnement de la mise en place du schéma directeur de l'établissement.

Les autres établissements contribuent en revanche à la maîtrise de l'emploi public :

– le musée du Louvre à hauteur de 17 ETPT. Lors de son audition, l'administrateur général du Louvre a attiré l'attention du rapporteur spécial sur le fait que la baisse du plafond d'emplois pour 2019 allait probablement conduire l'établissement à le saturer. Outre les vacances frictionnelles liées aux intervalles entre les concours et les affectations, l'établissement avait gelé des postes en prévision des recrutements à effectuer pour l'ouverture du Centre de conservation de Liévin, dont le bâtiment devrait être livré à l'été 2019. Des emplois avaient en outre été momentanément gelés en 2016 pour tenir compte de la baisse des ressources liée à la baisse de la fréquentation ;

– la RMN-GP et l'INRAP à hauteur de 15 ETPT ;

– le CNAC-GP à hauteur de 5 ETPT ;

– la Cité de l'architecture et du patrimoine et les Arts décoratifs à hauteur de 4 ETPT.

2. Vers plus d'autonomie de gestion pour les grands opérateurs

Au sein du ministère de la culture, le musée du Louvre et la Bibliothèque nationale de France disposent de l'ensemble de leurs emplois et de leur masse salariale sur leur budget, respectivement depuis 2003 et 2007. Ils bénéficient également d'une délégation de pouvoir pour la prise des principaux actes de gestion de proximité de leurs personnels.

La question de l'extension du processus à d'autres établissements a été posée à plusieurs reprises. Le rapporteur spécial estime qu'il s'agit d'un élément qui participe de l'autonomie et de la responsabilisation des responsables d'établissements publics.

Le ministère envisage cette extension pour trois établissements du programme 175 dont les effectifs relèvent à la fois du budget du ministère et du budget propre de l'opérateur :

- le CMN (464 ETPT sous plafond de titre 2) ;
- l'établissement public du château, du musée et domaine national de Versailles (613 ETPT sous plafond de titre 2) ;
- et l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie (467 ETPT sous plafond de titre 2).

Le projet vise à transférer les effectifs du titre 2 vers le titre 3, ainsi que les crédits de masse salariale correspondants, avec une délégation de pouvoir d'un périmètre identique à celle du Louvre (actes de gestion de proximité, les actes ayant un impact sur la carrière restant gérés par le ministère).

Il a pour objectifs de donner plus de souplesse et de visibilité aux établissements publics, notamment dans la programmation budgétaire et la gestion des ressources humaines, de gérer les ressources humaines au plus proche des agents et de permettre à l'administration centrale de se recentrer sur ses missions de pilotage.

Du point de vue des parlementaires, cette réforme permettrait en outre d'avoir une vision plus complète des moyens consacrés à un opérateur.

La réforme serait conduite selon un calendrier permettant de prendre en compte la situation de chaque établissement et d'assurer la concertation avec les organisations syndicales ainsi que la mise en œuvre de l'ensemble des pré-requis techniques. Le scénario privilégié est de procéder à une délégation des actes de gestion à compter de 2019 mais avec un calendrier distinct selon les établissements :

- le CMN bénéficierait d'une délégation des actes de gestion, y compris de la paie, en 2019 ;

- le musée d'Orsay et le château de Versailles ne se verraient déléguer que les actes de gestion sans impact sur la paie en 2019. Les actes de gestion ayant une incidence sur la paie leur seraient délégués en 2020.

À ce stade, seul les crédits relatifs à l'impact de la taxe sur les salaires pour le CMN sont prévus dans le projet de loi de finances, à hauteur de 1,9 million d'euros. La masse salariale, y compris la contribution au CAS *Pensions*, devrait faire l'objet d'un amendement à l'issue des concertations sociales.

III. LE PATRIMOINE MONUMENTAL

A. UNE FRÉQUENTATION BIEN ORIENTÉE AU PREMIER SEMESTRE

En 2017, la fréquentation des monuments nationaux a, de la même manière que celle des musées, renoué avec la croissance (+ 9 % pour les monuments gérés par le Centre des monuments nationaux, + 26 % pour le château de Chambord). Même si la progression a été plus forte en Île-de-France (+ 16 %), qui avait plus particulièrement pâti de la baisse de la fréquentation en 2015 et 2016, l'essor de la fréquentation a bénéficié à l'ensemble du territoire.

La tendance s'est confirmée au premier trimestre 2018 : la fréquentation des monuments nationaux a progressé de 11 % et celle du château de Chambord a de nouveau connu une croissance de plus de 20 %.

Pour ce qui concerne les monuments relevant du Centre des monuments nationaux, la fréquentation pourrait dépasser 10 millions de visiteurs pour la première fois. Les monuments parisiens, en particulier, ont vu leur fréquentation très fortement progresser au premier semestre.

ÉVOLUTION DE LA FRÉQUENTATION DES MUSÉES ET MONUMENTS NATIONAUX AU PREMIER TRIMESTRE 2018

		T1 2017	T1 2018	Evol 18/17 (en %)
Musées nationaux	<i>MN-MC</i>	5 798 055	6 069 623	5%
	<i>Coll. nationales décentralisées*</i>	61 522	75 347	22%
	<i>sous total</i>	5 859 577	6 144 970	5%
Expositions RMN-GP	<i>Grand Palais</i>	167 278	219 142	31%
	<i>Musée du Luxembourg</i>	65 854	62 138	-6%
	<i>sous total</i>	233 132	281 280	21%
Monuments nationaux	<i>CMN</i>	1 373 388	1 520 548	11%
	<i>Chambord</i>	73 788	90 603	23%
	<i>sous total</i>	1 447 176	1 611 151	11%
Lieux patrimoniaux DGP	Total entrées	7 539 885	8 037 401	7%

* Dans l'attente des données du musée du Louvre Lens, seules les données du Centre Pompidou Metz sont comptabilisées.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

B. L'ENTRETIEN ET LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES

1. Les crédits de l'action *Monuments historiques et patrimoine monumental*

Le rapporteur spécial attache une attention particulière aux crédits de l'action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental*, qui permettent à l'État de contribuer à l'entretien des monuments historiques sur tout le territoire et sont gérés à 80 % au niveau déconcentré. 56 % des 44 195 immeubles protégés (classés ou inscrits) au titre des monuments historiques appartiennent à des

propriétaires publics (les communes à 50 %, l'État à 3 %) et 44 % à des propriétaires privés.

Avec les limites d'un budget contraint, ils participent à l'entretien d'un patrimoine crucial pour l'identité et la vitalité des territoires par des subventions aux collectivités territoriales (146 millions d'euros) et aux propriétaires privés (25 millions d'euros), ainsi que par l'entretien du patrimoine appartenant à l'État, dont les quatre-vingt-six cathédrales. Ces crédits comprennent enfin la subvention au Centre des monuments nationaux pour l'entretien de la centaine de monuments dont il a la charge sur l'ensemble du territoire, qui se traduit par plus de 300 opérations de restauration chaque année.

Outre les crédits d'entretien et de restauration proprement dits, l'action *Monuments historiques et patrimoine monumental* comprend les moyens de fonctionnement des dispositifs et institutions œuvrant dans le domaine patrimonial, comme la médiathèque de l'architecture et du patrimoine, le Centre des monuments nationaux ou le domaine national de Chambord (14,46 millions d'euros).

Le rapporteur spécial est bien conscient du fait que les crédits consacrés aux monuments historiques ne permettent pas de répondre aux besoins d'entretien et de valorisation de ces monuments. C'est pourquoi il avait souligné dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2018 la nécessité de rechercher des ressources complémentaires.

Compte tenu de la contrainte budgétaire, il reconnaît cependant l'effort en faveur des monuments historiques concrétisé par l'augmentation de 94 millions d'euros des AE et de 13 millions d'euros des CP de l'action *Monuments historiques et patrimoine monumental*. Si cette augmentation doit beaucoup au projet de rénovation du château de Villers-Cotterêts, elle profite également aux monuments historiques « hors grands projets », dont les crédits de paiement progressent de 4 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018.

Pour ce qui concerne les « grands projets », les autorisations d'engagement passent de 36 à 130 millions d'euros afin de couvrir les besoins des projets du Grand Palais et de Villers-Cotterêts. Les crédits de paiement augmentent de 9 millions d'euros en raison du lancement du projet de Villers-Cotterêts.

CRÉDITS D'ENTRETIEN ET DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES (MH)

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2017	PLF 2018 ⁽¹⁾	PLF 2019
MH « hors grands projets »	245,60	292,85	296,78
Crédits d'entretien	35,17	49,51	49,51
<i>dont MH État</i>	19,84	26,39	26,39
<i>dont MH non État</i>	15,33	23,12	23,12
Subventions aux opérateurs	10,83	11,95	11,95
Crédits de restauration	199,60	231,39	235,32
<i>dont subvention CMN</i>	20,73	17,93	17,93
<i>dont MH État</i>	73,77	72,86	71,80
<i>dont MH non État</i>	105,10	140,6	145,6
MH grands projets	30,84	25,57	34,5
Grand Palais	14,50	9	9
Versailles	16,34	11,57	11
Richelieu - restauration		4	3
Site Archives nationales Paris		1	1,5
Villers-Cotterêts			10
Total	276,44	318,42	331,28

Source : commission des finances, d'après les projets et rapports annuels de performances.

Le tableau ci-dessus fait apparaître une augmentation de 5 millions d'euros pour les crédits de restauration destinés aux monuments historiques n'appartenant pas à l'État. Ils permettront de doter de crédits de paiement le fonds partenarial et incitatif visant à aider les collectivités à faibles ressources à entretenir leurs monuments historiques, créé en 2018 et pour lequel la loi de finances pour 2018 ne comprenait que des autorisations d'engagement. Le rapporteur spécial relève toutefois qu'il subsiste un écart significatif entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : après avoir été seulement doté de 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2018, ce fonds est à nouveau doté du même montant d'AE, mais seulement de 5 millions d'euros en CP.

Les petites communes concentrent sur leur territoire la majorité des monuments historiques sans, le plus souvent, disposer des ressources suffisantes pour en assurer l'entretien et la mise en valeur nécessaires. Ce fonds permet de financer une intervention accrue, d'une part de l'État au travers de taux de subvention majorés, d'autre part des régions en les incitant à participer à hauteur de 15 % minimum aux travaux de restauration.

Depuis le lancement de ce fonds, les DRAC ont identifié, en étroite relation avec les régions, les projets pouvant être éligibles aux interventions du fonds. La totalité du fonds, soit 15 millions d'euros en autorisations d'engagement, a été déléguée aux DRAC en 2018 afin de lancer 151 opérations dans douze régions métropolitaines. 4,4 millions d'euros de crédits de paiement ont également été délégués pour permettre le lancement rapide des travaux. Les communes de moins de 2 000 habitants représentent 74 % des bénéficiaires du fonds.

(1) Les crédits de l'action ont été réduits de 1,4 million d'euros au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2017.

Le projet de rénovation du château de Villers-Cotterêts

Le château royal de Villers-Cotterêts, construit pour François I^{er} puis pour Henri II, de 1530 à 1556, est l'un des grands monuments de la Renaissance française, où a été signée en 1539 l'ordonnance de Villers-Cotterêts imposant l'usage du français dans les documents administratifs du royaume. En très mauvais état de conservation, il a été confié au ministère de la culture en janvier 2017, puis au Centre des monuments nationaux en 2018, pour assurer les travaux de sauvegarde immédiate et mettre en œuvre le projet du Président de la République d'y créer un laboratoire international de la francophonie.

Le projet a été découpé en deux zones.

La première phase de travaux concernera l'ancien logis royal et le bâtiment du jeu de paume, dans lesquels sont conservés les décors sculptés les plus prestigieux. Ces bâtiments seront restaurés et aménagés, d'ici 2022, pour un montant total de 110 millions d'euros, dont 55 millions d'euros de subvention du ministère de la culture. Le plan de financement manque à ce stade de précision. Il devrait être complété par une subvention du programme d'investissement d'avenir et du mécénat. Ces bâtiments accueilleront le laboratoire international et les équipements qui y seront associés. Le public pourra visiter les décors sculptés.

La revalorisation du site permettra d'inciter des porteurs de projets, publics ou privés, à l'investir pour leurs activités, en contribuant à la restauration des communs, autour de la cour des Offices et du pavillon de l'Auditoire. La restauration et l'aménagement de ces espaces sont évalués à une centaine de millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne l'importance de développer un vrai projet au service du territoire, qui puisse accompagner son développement économique.

La progression des crédits d'entretien et de restauration n'aura bien entendu de valeur que si elle se confirme en exécution alors que, par le passé, ils ont régulièrement servi de variable d'ajustement pour la mise en œuvre des mesures de régulation budgétaire ou pour compléter les crédits s'avérant insuffisants sur d'autres actions du programme, en particulier l'archéologie.

Lors de son audition dans le cadre des commissions d'évaluation des politiques publiques du mois de mai 2018, la ministre de la culture avait précisé que l'écart entre les crédits disponibles (après, notamment, application de la réserve) pour les monuments historiques et leur exécution, de l'ordre de 30 millions d'euros en 2017, s'expliquait de trois façons : un tiers de l'écart s'expliquait par un phénomène de report de fonds de concours par roulement annuel ; un autre tiers par l'inscription dans les crédits consacrés aux monuments historiques de crédits d'animation (qui, tout en concernant les monuments historiques, ne sont pas directement liés aux travaux) ; enfin, le troisième tiers de l'écart par la ponction des crédits destinés aux monuments historiques pour financer d'autres actions du programme, en particulier l'archéologie.

Sur ce dernier point, elle avait annoncé son souhait de régler ce problème en inscrivant en loi de finances initiale « *les montants réels des dépenses aujourd'hui couvertes par fongibilité* ». Cette intention trouve une concrétisation dans les crédits

de l'action 9 *Patrimoine archéologique*. Les crédits déconcentrés destinés à l'archéologie préventive ont été réévalués par rapport au projet de loi de finances pour 2018 pour les adapter à la dépense réellement constatée et éviter une ponction en gestion sur les crédits monuments historiques. Leur montant est porté de 5,2 à 10,9 millions d'euros. Compte tenu des écarts constatés les années précédentes, de l'ordre de 10 millions d'euros, cette réévaluation des crédits de l'archéologie risque de ne pas être suffisante pour éviter des redéploiements en gestion depuis les crédits consacrés aux monuments historiques, mais c'est un premier pas notable pour préserver les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques.

Les informations fournies au rapporteur spécial sur la consommation des crédits « monuments historiques » depuis le début de l'année 2018 sont en outre plutôt encourageantes. La diminution du taux de gel des crédits de 8 à 3 % et l'absence, à ce stade, de décret d'avance, devraient contribuer à augmenter les crédits consommés. Sans dégel, la consommation des crédits pourrait s'élever à 290 millions d'euros 2018, contre 276 millions d'euros en 2017.

2. Une nouvelle ressource extra-budgétaire, le loto du patrimoine

Les crédits à destination des monuments historiques du programme 175 sont complétés par les recettes issues du « loto du patrimoine » organisé dans le cadre de la mission confiée à Stéphane Bern pour la sauvegarde du patrimoine en péril, à laquelle le rapporteur spécial avait apporté tout son soutien à sa création.

L'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2017, qui a créé le loto du patrimoine, a prévu l'affectation à la Fondation du patrimoine d'une partie des recettes des jeux correspondant à la part ordinairement versée au budget général de l'État, après déduction des impositions de toute nature applicables aux jeux, au titre du tirage du loto du patrimoine et de jeux de grattage spécifiques. Comme l'a souligné Mme Stéphane Pallez, présidente-directrice générale de La Française des Jeux, lors de son audition, un des éléments ayant permis l'acceptation de cette proposition par le ministère des finances a été son caractère « additionnel » : il ne s'agissait pas d'attribuer au patrimoine le produit d'un tirage qui aurait dû revenir à l'État, mais de créer un nouveau jeu, dont le tirage aurait lieu un jour où il n'y aurait pas dû y avoir de tirage. L'État n'a donc perdu aucune recette. Ce caractère additionnel du tirage a sans doute également contribué au succès de l'opération, en en faisant un événement exceptionnel.

Le loto du patrimoine a été lancé à l'occasion des Journées européennes du patrimoine et devrait, selon la convention signée entre l'État, la Française des jeux et la Fondation du patrimoine, avoir lieu pendant au moins trois années consécutives.

Il comprend un tirage et des jeux de grattage. Le jeu de grattage propose un gain maximum de 1,5 million d'euros pour une mise de 15 euros. Sur chaque ticket, 1,52 euro est reversé au fonds dédié au patrimoine en péril géré par la Fondation du patrimoine, le reste se répartissant entre les gagnants (10,8 euros), les taxes (1,04 euro), la Française des jeux (0,86 euro) et le détaillant (0,78 euro). 12 millions de tickets ont été mis en vente, sur une durée de 4 à 6 mois.

Pour le tirage du « super loto » du vendredi 14 septembre, le montant maximal de gains s'élevait à 13 millions d'euros pour chaque grille simple jouée. Sur un jeu à 3 euros, 0,75 euro était reversé à la Fondation du patrimoine, le reste se répartissant entre les gagnants (1,65 euro), la Française des jeux (0,22 euro), les taxes (0,22 euro) et le détaillant (0,16 euro).

L'objectif annoncé était que le loto rapporte au fonds « patrimoine en péril » entre 15 et 20 millions d'euros, les ressources du fonds étant complétées par le soutien des entreprises et du grand public au titre du mécénat. La Fondation du patrimoine a lancé à cette fin une campagne nationale de dons auprès des entreprises et du grand public.

Le fonds servira d'accélérateur pour lancer les travaux de restauration des monuments sélectionnés par la « mission Bern » avec l'appui de la Fondation du patrimoine. Les dix-huit projets emblématiques sélectionnés seront immédiatement dotés par la Fondation du patrimoine d'une somme permettant de démarrer les premières tranches de travaux. Les 251 projets prioritaires seront abondés en fonction du montant précis des recettes tirées des jeux. L'importance des besoins de financement exprimés (54 millions d'euros) nécessite impérativement de mobiliser également le financement participatif et le mécénat des entreprises. Un bonus versé sur les recettes des jeux sera attribué aux projets en fonction du montant des dons recueillis.

**La Fondation du patrimoine,
cheville ouvrière de la mission « patrimoine en péril »**

Créée par la loi du 2 juillet 1996 et reconnue d'utilité publique par décret du 18 avril 1997, la Fondation du patrimoine est une personne morale de droit privé à but non lucratif, soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique (art. L. 143-1 du code du patrimoine), dont la mission est de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national.

Elle organise des partenariats entre propriétaires publics ou privés et mécènes (particuliers, entreprises...) pour le financement de travaux de restauration, sans être ni maître d'œuvre ni maître d'ouvrage de ces projets. Ses délégués travaillent en collaboration avec les services de l'État (unités départementales de l'architecture et du patrimoine).

Quinze grandes entreprises ont participé à la constitution de son capital initial et détiennent la majorité des voix au sein du conseil d'administration.

L'action de la Fondation du patrimoine s'appuie sur trois leviers principaux :

– le label : la Fondation du patrimoine est le seul organisme privé habilité par le ministère des finances à octroyer un label à une opération de restauration d'un immeuble non protégé au titre des monuments historiques. Ce label permet aux propriétaires de bénéficier de déductions fiscales au même titre que le classement ou l'inscription (articles 156 et 156 *bis* du code général des impôts). Elle attribue environ 1 000 labels par an. Elle délivre par ailleurs des labels sans incidence fiscale à des propriétaires pas ou peu soumis à l'impôt sur le revenu. Ces labels leur permettent de bénéficier de subventions de la Fondation ;

– la souscription publique ou collecte de financement participatif : la fondation du patrimoine engage des campagnes de souscriptions publiques et d’appels aux dons pour financer des projets de sauvegarde du patrimoine public et associatif. Elle collecte des dons affectés à la réalisation d’un projet déterminé et ouvrant droit à des réductions d’impôts pour les donateurs (article 200 du code général des impôts). La Fondation attribue des aides complémentaires aux souscriptions les plus mobilisatrices. En 2016, les souscriptions publiques ont représenté 14,7 millions d’euros (875 souscriptions publiques pour un montant total de travaux de 165 millions d’euros) ;

– la mobilisation du mécénat d’entreprise : la Fondation sollicite le mécénat culturel en faveur de projets de sauvegarde et de valorisation du patrimoine de proximité (article 238 *bis* du code général des impôts). Des accords de partenariat nationaux ou locaux sont conclus avec des entreprises. Plus de 3 000 entreprises apportent leur concours à la Fondation.

Le budget de la fondation est composé à 28,5 % de financements publics (État et collectivités territoriales), le reste provenant des souscriptions publiques, dons ou cotisations des adhérents.

En application de l’article L. 143-7 du code du patrimoine, le Fondation reçoit chaque année de l’État une fraction du produit des successions en désérence. Le produit des successions en désérence diminue toutefois d’année en année, sans que cette baisse soit réellement expliquée. La tendance n’a pas été inversée par l’augmentation de la part du produit des successions en désérence revenant à la Fondation du patrimoine, portée de 50 à 75 % par le décret n° 2016-1487 du 3 novembre 2016. Alors que la fondation avait reçu 11 millions d’euros en 2014, ce montant a été réduit à 5 millions d’euros en 2017.

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan définitif de cette opération, les jeux de grattage restant encore en vente pendant plusieurs semaines, mais l’on peut déjà considérer l’opération comme un succès à maints égards.

C’est un succès financier en premier lieu.

Pour ce qui concerne le super loto du 14 septembre, 2,5 millions de personnes ont participé au tirage, pour environ 5 millions de grilles, et les mises réalisées ont été supérieures de 30 % à celles enregistrées pour un tirage classique. Le fonds patrimoine en péril bénéficiera de 3,5 millions d’euros grâce à ce tirage.

En un mois et demi, plus de 7 millions de tickets de jeu de grattage ont été vendus, soit 60 % du total.

Entre le tirage et les jeux de grattage, **l’objectif de 15 millions d’euros pour le patrimoine est d’ores et déjà atteint**. Selon les dernières informations transmises au rapporteur spécial par la Française des jeux, au 21 octobre, le montant total reversé à la Fondation du patrimoine était proche de 17 millions d’euros.

C’est également un succès en termes de sensibilisation de la population à l’enjeu de la protection du patrimoine. Comme l’a souligné M. Guillaume Poitrinal, président de la Fondation du patrimoine, lors de son audition, le loto du

patrimoine et la mission Bern ont pour la première fois permis de considérer l'entretien du patrimoine local comme un enjeu national. L'opération a permis de mettre en valeur des sites et incité l'État, les collectivités territoriales et les mécènes à se mobiliser autour des projets sélectionnés.

Pour ce qui concerne le mécénat, le rapporteur spécial relève toutefois les conséquences négatives de la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) : selon la Fondation du patrimoine, sur le premier trimestre 2018, la collecte des dons diminue de 14 % par rapport à 2017. La chute de la collecte au titre de l'IFI par rapport à la collecte au titre de l'impôt sur la fortune (- 60 %) fait plus qu'absorber la progression de la collecte au titre de l'impôt sur le revenu (+ 23 %).

IV. DES CRÉDITS D'ARCHÉOLOGIE CONSOLIDÉS

Les crédits prévus pour l'action 9 *Patrimoine archéologique* s'élèvent à 137 millions d'euros, dont 118 millions d'euros pour l'archéologie préventive. Ils augmentent de 1 million d'euros en AE et de 4,5 millions d'euros en CP.

Ils bénéficient d'une réévaluation des crédits déconcentrés, dans le but d'éviter les redéploiements en gestion au détriment des monuments historiques.

Ces crédits sont destinés aux dépenses de soutien aux fouilles archéologiques programmées, réalisées en partenariat avec d'autres organismes tels que le CNRS ou les universités, ainsi qu'aux projets de centres de conservation et d'études (CCE) en régions.

Pour ce qui concerne l'archéologie préventive, les subventions à destination de l'INRAP (72 millions d'euros pour la réalisation des diagnostics, 7,5 millions d'euros pour la compensation des obligations de service public qui lui incombent et 1,6 million d'euros pour les investissements) et des collectivités territoriales habilitées à réaliser des opérations de diagnostic (10,8 millions d'euros) sont reconduites à leur niveau de la loi de finances pour 2018. Les crédits du Fonds national d'archéologie préventive (FNAP) sont pour leur part fixés à 33,4 millions d'euros, un niveau légèrement supérieur à la consommation constatée en 2017 (32,6 millions d'euros)

L'année 2017 a confirmé la trajectoire de redressement de l'INRAP avec notamment une progression du chiffre d'affaires de fouilles de 6 % par rapport à 2016 (+ 3 millions d'euros). Son résultat s'est amélioré, même s'il reste déficitaire de 2 millions d'euros. Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'INRAP n'a pas eu besoin d'apport complémentaire de l'État, en particulier grâce à la reconnaissance de son éligibilité au crédit d'impôt recherche (CIR) (12 millions d'euros). Sa dette auprès de l'Agence France Trésor (16,5 millions d'euros) a été intégralement apurée.

L'établissement a engagé une démarche de remontée de ses prix nécessaire à l'assainissement du marché pour tous les acteurs de l'archéologie préventive. Il poursuit en outre des réformes structurelles pour un meilleur pilotage économique des opérations, une simplification des implantations immobilières, la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et une meilleure gestion prévisionnelle des effectifs. Une réflexion est également lancée sur les frais de déplacement, qu'il faut analyser en tenant compte de la réflexion sur les implantations immobilières, la réduction du nombre d'implantations se traduisant mécaniquement par une augmentation des frais de déplacement.

Les actions de rationalisation des implantations immobilières ont été poursuivies en 2017-2018, avec notamment :

- le regroupement des différents sites de l'INRAP situés dans l'agglomération amiénoise ;

- l'aboutissement de la négociation avec les collectivités territoriales concernées en vue de la réimplantation sur un site unique des trois implantations occupées par l'institut dans l'agglomération de Châlons-en-Champagne ;

- l'engagement de démarches permettant de regrouper les centres archéologiques de Pantin et de La Courneuve, ainsi que la direction interrégionale Centre-Île-de-France sur un site unique ;

- la fermeture des centres de Croix-Moligneaux et L'Isle d'Espagnac.

Sur la seule période 2010-2017, près de 50 % des implantations ont été supprimées, réimplantées ou étendues. Entre 2016 et 2017, le volume de surfaces occupées par l'INRAP est passé de 74 580 à 71 366 m², soit une diminution de 4 %.

Malgré l'assainissement constaté depuis la « budgétisation » de la redevance d'archéologie préventive en 2016, la **situation de l'INRAP reste fragile**. D'une part, sa stratégie de remontée des prix sur le marché des fouilles ne sera viable que si les opérateurs privés suivent le mouvement. D'autre part, la réduction de ses coûts se heurtent à une masse salariale extrêmement rigide jusqu'en 2024 en raison de la pyramide des âges de ses agents. La moyenne d'âge est élevée (49 ans) et il y a à la fois peu de départs en retraite prévus les prochaines années et très peu de départs avant la retraite, les structures autres que l'INRAP susceptibles d'embaucher des archéologues étant rares.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mardi 23 octobre 2018, la Commission a examiné les crédits de la mission Culture.

M. Pierre Person, rapporteur spécial (*Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*). Je suis honoré de vous présenter les crédits de la mission *Culture* du projet de loi de finances pour 2019, et plus spécifiquement ceux des programmes 131 et 224, *Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Avec plus de 2,937 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) alloués à la mission *Culture*, ce budget témoigne de la priorité que représente la culture pour ce Gouvernement.

Il convient d'ajouter à cette somme les dépenses des collectivités locales, pivots de l'action culturelle dans notre pays, qui s'élevaient à 7,5 milliards d'euros en 2016.

Grâce au levier que représente l'investissement de l'État dans ce secteur, la dépense publique culturelle représente un total de près de 10 milliards d'euros. C'est un modèle au niveau européen : cette année encore, nous tutoyons les premières places du podium en termes de budget culturel.

D'un point de vue macroéconomique, le total des crédits des programmes 131 et 224 marque une très légère progression, passant de 2,03 milliards à 2,04 milliards d'euros, soit une hausse de 0,2 %. Les CP du programme 131 *Création* passent de 778,9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018 à 782,3 millions d'euros cette année, soit une augmentation de 0,4 %, tandis que ceux du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* se stabilisent à 1,262 milliard d'euros.

Les dépenses de personnel de la mission, portées par le programme 224, représentent 57 % des crédits de ce programme et passent de 711,38 millions d'euros en 2018 à 721,30 millions d'euros en 2019, soit une progression de 1,4 %. Ce budget en hausse de 0,2 % préserve l'effort public au service de la culture pour tous.

Concernant plus spécifiquement le programme 131 *Création*, le total des crédits est de 782 millions d'euros pour 2019. Comme la ministre l'a rappelé dans son discours le 24 septembre, les priorités du spectacle vivant pour 2019 sont la conquête de nouveaux publics, une diffusion élargie des spectacles et un meilleur ancrage des acteurs dans les territoires. Il s'agit notamment de répondre à la baisse de deux indicateurs, signes d'une fragilisation de l'écosystème culturel : d'une part, la place de la création dans les programmations de théâtres subventionnés passe de 43 à 41 % et, d'autre part, les salaires connaissent une diminution de 12 % en trois ans, limitant d'autant la pérennité de nos artistes.

Les quinze opérateurs nationaux et les 306 établissements labellisés sont en première ligne pour réaliser ces objectifs. À cet effet, des contrats de performance, garants de leur réalisation et d'une trajectoire budgétaire pérenne, devraient être signés d'ici à la fin de l'année avec les six derniers opérateurs publics qui n'en bénéficiaient pas encore. Le respect de ces contrats permettra de flécher les crédits vers ces acteurs. À titre d'exemple, la

Cité du théâtre participera à la recherche de nouveaux publics en région parisienne, avec un investissement de 145 millions d’euros sur le site Berthier.

Autre volet de ce programme, le soutien aux arts visuels mobilise 76 millions d’euros pour 2019, soit une progression de 3,2 %.

Les indices de fréquentation s’améliorent, signe que les moyens alloués permettent de répondre à nos objectifs.

Cette année, les dépenses d’investissement atteindront 5,7 millions d’euros, destinées en particulier à l’entretien et à la modernisation des équipements des fonds régionaux d’art contemporains (FRAC) ou au transfert du Centre national des arts plastiques à Pantin. Mais nous manquons encore de visibilité sur l’effectivité des dépenses d’intervention comme d’investissement, qui ne sont pas encore accompagnées d’un effort d’évaluation des collections d’art contemporain par le ministère. Je pense notamment aux FRAC.

Le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* soutient des politiques transversales prioritaires, visant notamment à renforcer l’accès à la culture du jeune public ou des personnes les plus éloignées de l’offre culturelle.

Ces crédits sont en légère progression, passant de 2,03 à 2,04 milliards d’euros, soit une hausse de 0,2 %. Cependant, les crédits de chacune des actions évoluent de façon plus substantielle. À noter ainsi les évolutions concernant l’enseignement supérieur de la culture, la démocratisation de l’éducation artistique, incluant le Pass culture, ou encore l’action culturelle internationale. En outre, une nouvelle action a été transférée du programme 175 *Patrimoines* vers le présent programme. Elle s’intitule *Langue française et langues de France* et est dotée de 3,2 millions d’euros.

Les dépenses d’investissement baissent de 68 % en crédits de paiement, ce qui va conduire à privilégier les travaux en cours – dans les écoles d’architecture de Toulouse ou de Marseille – ou les opérations exigées pour garantir la sécurité des étudiants – comme à l’École nationale de création industrielle, fermée par arrêté préfectoral.

La consommation insuffisante des crédits du Fonds national pour l’emploi pérenne dans le spectacle en 2018 justifie une baisse de 25 à 12 millions d’euros.

Le total des subventions en fonctionnement des opérateurs de l’enseignement supérieur est maintenu à 152 millions d’euros pour 2019. Si le niveau de subvention accordé à chaque établissement et rapporté à chaque élève reste très hétérogène – de 1 000 à 64 000 euros –, ces variations sont inhérentes au type de formation dispensée et au nombre de professeurs nécessaires par élève. À l’inverse, les coûts de scolarité restent uniformément très modérés. La pérennité financière de ces établissements mériterait une étude plus approfondie.

Enfin, ce programme finance plusieurs innovations culturelles mises en place par le Gouvernement. Renforcer l’éducation culturelle est l’une de nos priorités, comme l’illustre le projet « l’École des Arts et de la Culture », lancé conjointement avec Jean-Michel Blanquer. Les structures subventionnées sont les piliers de cette politique. Les élèves touchés grâce à l’investissement de ces structures ont doublé en un an, passant de 45 à 80 % en 2018, en particulier dans les territoires prioritaires.

De nouveaux programmes innovants sont lancés et largement dotés. Le programme « Culture près de chez vous » est doté de 6,5 millions d’euros cette année et le Pass culture de 29 millions d’euros, afin de financer le lancement de l’expérimentation dans cinq départements et de toucher quelque 55 000 jeunes dans les prochains mois.

Ces projets sont les emblèmes de notre politique culturelle, de grands projets qui permettront de renouer le lien entre artistes et citoyens. Ce budget répond tant à nos objectifs en termes de politique culturelle qu’à nos grandes priorités d’action : la réduction des inégalités à la racine est au cœur du programme « Culture près de chez vous » ou du Pass culture ; la décentralisation de l’État et l’adaptation de notre politique aux spécificités territoriales seront soutenues par la déconcentration de 30 millions d’euros supplémentaires vers les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ou l’expérimentation de fongibilité des fonds des programmes 131 et 224 ; l’émergence de nouveaux talents et activités sera favorisée.

Certes, une meilleure répartition entre des crédits entre l’Île-de-France et les autres régions ou un meilleur accompagnement des artistes tout au long de leur production sont souhaitables. Mais je ne peux que vous encourager à approuver sans réserve, comme moi, le budget 2019 de ces deux programmes, budget sanctuarisé en accord avec les promesses de campagne du Président de la République, budget ambitieux pour résoudre les inégalités d’accès à la culture ou à la création.

M. Gilles Carrez, rapporteur spécial (*Patrimoines*). Le programme 175 *Patrimoines* comprend les monuments historiques, les musées, l’archéologie, l’architecture et les espaces protégés. Il est doté d’environ 1 milliard d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 900 millions d’euros en crédits de paiement. Il progresse légèrement en CP et de façon plus importante en AE. Il est complété par des dépenses fiscales, notamment le mécénat, que nous avons évoqué il y a quelques jours dans le cadre de la première partie de ce projet de loi de finances.

Ce budget se présente plutôt bien ; il est doté correctement. Je donnerai donc un avis favorable à l’adoption des crédits du programme. La forte progression des autorisations d’engagement s’explique notamment par le nouveau projet de rénovation soutenu par le Président de la République : celui du château de Villers-Cotterêts, actuellement dans un état déplorable. Je le rappelle, c’est à Villers-Cotterêts qu’a été signée l’ordonnance imposant l’usage de la langue française. Le projet n’est pas finalisé, mais semble extrêmement intéressant.

Pour la première fois, les monuments historiques devraient pouvoir compter sur 300 millions d’euros, dont presque la moitié sera réservée aux monuments des collectivités territoriales. 25 millions d’euros, soit un peu moins de 10 % du budget des monuments historiques, seront alloués à l’entretien et à la restauration des monuments détenus par des personnes privées – c’est peu. Le reste ira soit aux monuments appartenant à l’État, soit au Centre des monuments nationaux (CMN), établissement public qui regroupe une centaine de monuments nationaux, un peu partout en France. Ces monuments sont très divers : certains sont très importants – comme le Mont-Saint-Michel –, d’autres tout petits – des maisons historiques dans certains départements par exemple.

On peut espérer qu’en 2019, comme en 2018, ces crédits ne seront pas ponctionnés en gestion, non pour être annulés, mais transférés vers le puits sans fond que représentait jusqu’à présent l’archéologie.

J'en viens au mode de gestion de ces grands monuments. On a transformé depuis quelques années certains grands monuments en établissements publics ; c'est le cas notamment à Versailles, à Fontainebleau ou encore à Chambord, qui, il y a une quinzaine d'années, se trouvait dans un état pitoyable. La création d'un établissement public en 2005 a permis d'en optimiser la gestion. En d'autres termes, cela a permis de limiter les crédits budgétaires au profit de recettes en forte hausse, du fait d'une explosion de la fréquentation, mais également grâce à des actions de mécénat. Si je cite souvent Chambord, c'est que la transformation est remarquable et que, alors qu'en 2004, le château dépendait totalement de crédits publics, 90 % de ses dépenses de fonctionnement sont aujourd'hui couvertes par des recettes propres et il est sorti de la liste des opérateurs de l'État.

La question se pose donc d'étendre ce mode de gestion responsabilisante *via* un établissement public, à d'autres monuments d'envergure. Prenons, par exemple, le cas de Compiègne, véritable Belle au bois dormant. Il y a là, au milieu de la forêt, un château magnifique, qui abrite des collections extraordinaires, mais qui est resté « dans son jus » et attire peu les visiteurs : avec une gestion plus efficace, on pourrait en tirer bien davantage.

On peut s'interroger également sur le fait de maintenir ou non le Mont-Saint-Michel parmi la centaine de monuments gérés par le CMN. En effet, le Mont-Saint-Michel est une structure très complexe, qui englobe la problématique des accès – sur lesquels d'importants progrès ont été faits –, des commerces et de l'abbaye, ce qui nécessiterait sans doute une gestion intégrée. Cela étant, le président du CMN, M. Philippe Béval souligne que les recettes rapportées par l'abbaye du Mont-Saint-Michel permettent également au Centre, grâce à la mutualisation et à la péréquation, de financer la restauration d'autres monuments moins visibles.

En ce qui concerne les musées, nous faisons face à de très gros chantiers. Celui du Centre Pompidou, qui devait démarrer sous cette législature, risque d'être reporté, bien que l'on ait déjà dépensé des sommes importantes pour refaire les escaliers extérieures, la « chenille », car il faut financer la restauration de Villers-Cotterêts, qui tombe en ruine, mais surtout la rénovation du Grand-Palais. Cette rénovation est un projet à 450 millions d'euros, dont le financement a pu être bouclé en mobilisant une multiplicité de sources, parmi lesquelles le programme d'investissements d'avenir, un emprunt gagé sur les recettes commerciales et des crédits budgétaires. D'où mon inquiétude : je crains fort qu'au cours des prochaines années, le budget du programme *Patrimoines* soit pour une large part préempté par ces très grosses opérations.

Pour ce qui est de l'archéologie, c'était depuis vingt ans un puits sans fond et, chaque année, nous tentions de boucher les trous en transférant des crédits venant notamment des monuments historiques. Cette année, pour la première fois – et cela fait partie des bonnes nouvelles de ce budget – l'archéologie est dans une situation équilibrée.

La redevance d'archéologie préventive, qui était une taxe affectée mais assez peu efficace, notamment parce qu'on avait du mal à la recouvrer, a été transférée au budget de l'État, lequel, en contrepartie, reverse une subvention correctement dimensionnée. Mais surtout l'Institut national de recherches archéologiques préventives est désormais éligible au crédit d'impôt recherche, ce qui lui procure chaque année une douzaine de millions d'euros, qui ont permis d'atteindre un équilibre dont j'espère qu'il se maintiendra.

Enfin, 30 millions d'euros sont consacrés à l'action *Architecture et espaces protégés*, dont la moitié correspondent à la subvention allouée à la Cité de l'architecture et du patrimoine, au Trocadéro, qui a, elle aussi, un statut d'établissement public. C'est un lieu qui n'est pas très connu, mais je vous invite à aller y admirer des répliques de sculptures et

de peintures murales, notamment une reproduction grandeur nature du dôme de la cathédrale de Cahors, absolument extraordinaire.

Nous avons en matière de musées un potentiel extraordinaire, qui ne se limite pas – je tiens à le dire, moi qui suis Francilien – à l’Île-de-France, laquelle absorbe avec les grands projets que j’ai évoqués énormément des crédits du programme *Patrimoines*. Il serait donc souhaitable, à l’avenir, de déconcentrer davantage ces crédits.

Un dernier mot enfin sur le mécénat, sujet sur lequel nous n’avons pas abouti ne première partie du projet de loi de finances. J’ai commandé l’an dernier à la Cour des comptes un rapport au titre du 2° de l’article 58 de la loi organique relative aux lois des finances, sur les quinze ans d’application de la « loi Aillagon ». Ce rapport devrait nous être remis à la mi-novembre, et il me semblerait préférable d’attendre ses conclusions plutôt que d’adopter l’amendement instaurant un plancher et un plafond qui, selon moi, est problématique.

Article 39 et état B

M. Romain Grau. Comme l’ont dit les deux rapporteurs, on ne peut que se féliciter de l’augmentation du budget alloué à la culture, ce qui reflète l’importance accordée à ce domaine de la politique publique.

Pour ce qui concerne le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, les dépenses sont en hausse, affectées à des actions innovantes comme le Pass culture ou la transformation des médiathèques, qui s’inscrivent dans une logique visant à rapprocher la culture des territoires et des habitants. Il faut également souligner l’effort fait en matière de promotion et de développement de la langue française.

Il n’y a pas grand-chose à ajouter à l’intervention du rapporteur spécial Gilles Carrez sur le programme 175. J’insisterai sur l’augmentation des AE, ce qui est une très bonne nouvelle. Je noterai également – ce qui est également valable pour les autres programmes – une volonté de déconcentration, certes encore insuffisante, de la dépense en matière de politique culturelle. C’est à la fois un gage d’efficacité et une manière de renforcer le modèle français, fondé sur l’étroite implication des acteurs locaux dans la politique culturelle.

Nous avons donc affaire à un budget intéressant auquel nous ne pouvons qu’être favorables. Je rejoins enfin Gilles Carrez sur l’attention que nous devons porter à la question du mécénat au sujet duquel nous attendons le rapport de la Cour des comptes.

Mme Véronique Louwagie. L’un des amendements qui nous est soumis demande un rapport sur la viabilité budgétaire des opérations de préservation du patrimoine, comme le loto du patrimoine. Interrogé sur la question de savoir si l’ensemble des recettes générées par ce loto allaient être affectées au patrimoine, le ministre Gérard Darmanin nous a répondu hier soir que ce ne serait pas le cas des recettes fiscales. Or ce n’est pas ainsi que nous avait été présenté le dispositif, et il serait important que ces opérations soient parfaitement transparentes. D’où l’utilité d’un rapport.

Mme Sarah El Hairy. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés votera évidemment les crédits de cette mission, dont nous nous félicitons qu’ils soient plutôt en augmentation.

Nous resterons particulièrement vigilants sur la question du mécénat et le bilan que l'on peut tirer de l'application de la « loi Aillagon ». Le mécénat revêt aujourd'hui dans notre pays des aspects très divers. En marge du mécénat culturel, qui réclame une véritable expertise, il ne faut pas oublier la philanthropie, qui s'appuie sur les dons en nature – je pense notamment aux banques alimentaires, particulièrement concernées par la question du plafond de 10 millions d'euros.

Nous sommes également sensibles à la question de la culture pour tous, défendue dans son rapport par Pierre Person. Nous adhérons à cette idée d'une culture qui se construit avec les territoires en tenant compte de leur diversité, et soutenons cette forme de pacte girondin de la culture.

M. Vincent Ledoux. Si la culture est une dépense pour l'État, c'est aussi une ressource, dont la gestion peut éventuellement servir de modèle, comme nous l'a expliqué Gilles Carrez. Je pense notamment à la question des taxes affectées, dont il nous a expliqué, à partir de l'exemple de l'archéologie, qu'il pouvait être plus efficace de les réinjecter dans le budget de l'État, suggérant que la démarche pouvait être étendue à d'autres domaines.

Je m'arrêterai sur le mécénat culturel et son rôle de levier dans les territoires. Ceux qui ont été aux commandes d'exécutifs territoriaux savent combien il est compliqué d'avoir recours au mécénat, car on est souvent dépourvu des outils, des réseaux et de l'ingénierie nécessaire. Il me semble donc important de se concentrer sur cette question.

De même, je souscris à ce qu'a dit Gilles Carrez sur la concentration des moyens en Île-de-France. Certes la région recèle des joyaux de notre patrimoine, mais il ne faudrait pas que se créent des périphéries culturelles, négligées et appauvries. Nous serons donc très attentifs à la question du rééquilibrage entre l'Île-de-France et les autres territoires. Cela étant, nous voterons naturellement les crédits de cette mission.

Mme Sabine Rubin. On peut faire dire aux chiffres ce que l'on veut mais, d'après nos calculs, compte tenu de l'inflation et de l'évolution démographique, le budget de la mission *Culture* diminue de 50 millions d'euros.

En matière d'archéologie préventive par exemple, le Gouvernement a décidé de limiter drastiquement le nombre de prescriptions, qui est passé de 10,5 % des chantiers en 2016 à 8,6 % en 2017, et devrait se situer entre 6 et 8 % en 2018 et 2019. Derrière cette diminution se cachent en réalité des milliers de sites archéologiques qui seront détruits pour permettre aux entrepreneurs de rentabiliser leurs chantiers.

L'archéologie n'est qu'un symptôme de cette politique qui délaisse la culture, parce qu'elle n'est pas rentable. Cela se traduit néanmoins par une conséquence immédiate : la baisse du taux de satisfaction du public.

Quant au Pass culture, nous considérons que c'est un véritable gâchis d'argent public, car cela ira directement alimenter les caisses des gros éditeurs, sans nullement démocratiser la culture. Si nous voulons démocratiser l'accès à la culture pourquoi ne pas plutôt instaurer la gratuité des musées le dimanche ? Cela coûterait 80 millions d'euros, certes deux fois plus que le Pass culture, mais l'on pourrait, dans un premier temps, tenter l'expérimentation une semaine sur deux.

Nous proposons également de doter les artistes d'un nouveau statut et défendons la mise en place d'un fonds d'aide à la création artistique, qui pourrait être financé par une taxe sur les droits d'auteur, applicable jusqu'à quinze ans après la mort de l'artiste.

En l'état en tout cas, la baisse des crédits et les orientations de ce budget font qu'il est à nos yeux très décevant et que nous ne le soutiendrons pas.

M. Jean-Paul Dufrègne. Gilles Carrez a fort justement insisté sur la concentration des crédits sur les grands projets, lesquels se situent majoritairement en Île-de-France. Ce n'est pas nouveau, mais c'est une situation inquiétante pour nos territoires, dont la richesse patrimoniale est considérable, et les besoins à proportion. Dans des départements comme l'Allier, ce patrimoine constitue une ressource économique importante qui peut être pourvoyeuse d'emplois dans les secteurs de la restauration du bâti ou de l'animation. On évoque souvent le mécénat, mais le mécénat ne pourra pas tout régler, d'autant que c'est une source de financement de plus en plus sollicitée.

En l'état, je m'abstiendrai de voter les crédits de cette mission.

M. Gilles Carrez, rapporteur spécial. La déconcentration est en effet un sujet majeur. En ce qui concerne en premier lieu la déconcentration des crédits gérés directement par le ministère vers les DRAC, nous avons la chance d'avoir des directions régionales solides, très ancrées dans leurs territoires, et je plaide donc pour un approfondissement de cette déconcentration.

La déconcentration peut également se faire au travers des établissements publics, qui perçoivent, au titre du programme 175, deux types de dotation : d'une part, une dotation de fonctionnement qui vient compléter leurs recettes de toute nature, notamment les recettes commerciales, et qui est une dotation pour charges de service public ; d'autre part, une dotation en fonds propres, au titre des travaux d'investissement qu'ils doivent réaliser de façon ponctuelle ou sur la base de programmes pluriannuels.

En ce qui concerne le loto du patrimoine, il n'y a pas d'exonérations d'impôt. Lorsqu'on achète un ticket de loterie, on acquitte la cotisation sociale généralisée (CSG), mais il n'a jamais été question qu'il y ait une exonération et que le montant de cette CSG aille à la Fondation du patrimoine, qui ne récupère que le solde : sur le total des ressources générées, 70 % sont reversés aux joueurs, entre 15 et 20 % servent à couvrir les frais de gestion de La Française des jeux, un pourcentage supplémentaire correspond aux diverses taxes, puis reste le solde, qui, au lieu d'aller à l'État, va à la Fondation. J'ai personnellement acheté avant-hier un ticket à 15 euros – par parenthèse, j'ai gagné 50 euros, aussitôt réinvestis, aussitôt perdus ! – sur lequel, comme cela est spécifié, 1,52 euro va à la Fondation. Son président, Guillaume Poitrinal, est d'ailleurs absolument ravi, puisque la Fondation a déjà récupéré 17 millions d'euros et devrait donc atteindre les 20 millions de gains. Sans doute Gérard Darmanin n'a-t-il pas répondu assez précisément, mais le contrat est respecté.

Ce loto du patrimoine, un de nos collègues, désormais maire de Versailles, en avait eu l'idée il y a quinze ans, mais nous ne sommes jamais parvenus à le mettre en place. Finalement, le Président de la République et M. Stéphane Bern ont réussi à convaincre Bercy en décidant que ce loto, avec tirage distinct, s'ajouterait aux autres, afin d'éviter tout transfert de mise. Cela a d'ailleurs attiré, aux dires des buralistes, des gens qui n'avaient jamais gratté un ticket de leur vie.

L'action de M. Stéphane Bern a été beaucoup critiquée, mais je considère qu'il a joué un rôle essentiel, ne serait-ce qu'en médiatisant la question de la conservation de notre patrimoine. En des temps où l'argent public est rare, tout moyen de trouver des ressources complémentaires est bon à prendre, notamment le loto, dont on m'a dit qu'il serait renouvelé

l'an prochain. D'autres solutions existent encore, déjà mises en œuvre au Royaume-Uni, et que nous pourrions peut-être vous proposer l'an prochain.

Madame Rubin, les crédits consacrés à l'archéologie augmentent de 4,5 millions d'euros. Si le nombre de prescriptions de diagnostic diminue, c'est tout simplement parce que l'on préfère faire moins et mieux. Tous les maires savent en effet que la multiplication des prescriptions sur le moindre chantier d'aménagement, qui se retrouve ainsi bloqué pendant deux ou trois ans, n'est pas la meilleure politique à adopter. Les crédits sont donc recentrés là où ils sont nécessaires.

M. Laurent Saint-Martin, président. Au sujet du loto, il ne faut pas non plus omettre la retenue du buraliste, buraliste cher à M. Darmanin.

Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits de la mission Culture.

Après l'article 74

La commission examine l'amendement II-CF235 de M. Éric Coquerel.

Mme Sabine Rubin. La création du loto du patrimoine est pour notre groupe le symbole d'un désengagement de l'État sur une de ses missions les plus fondamentales : assurer la conservation du patrimoine. Il ne devrait rapporter que 13 millions d'euros, qu'il faut mettre en regard des 58 millions d'euros d'AE et des 42 millions d'euros en CP qui ont été supprimés par la loi de finances rectificative de 2017 pour la conservation du patrimoine.

M. Gilles Carrez, rapporteur spécial. Avis défavorable. Il n'y a pas eu d'annulation de crédits en loi de finances rectificative pour 2017, mais des redéploiements en gestion. J'ai expliqué comment, depuis des années, des crédits sont réaffectés à l'archéologie à partir de l'action *Monuments historiques et patrimoine monumental*. C'est ce mouvement dont nous espérons qu'il cessera en 2018 et en 2019.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF237 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Nous demandons un rapport sur l'équilibre budgétaire à long terme des opérations de financement propre des établissements publics culturels. Ce rapport examinera les dépenses afférentes à la recherche de financements et les crédits d'impôt qui pourraient être perçus par les donateurs et donatrices et, *in fine*, supportés par la collectivité tout entière.

M. Pierre Person, rapporteur spécial. Ces éléments relèvent des contrats pluriannuels d'objectifs et de performance, dont je pense qu'il faut augmenter le nombre. En l'occurrence, ces contrats responsabilisent les opérateurs et leur donnent de la visibilité à long terme, tout en permettant d'assurer un suivi de leur action. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la Culture : M. Franck Riester, ministre de la culture

Ministère de la Culture – Direction générale du patrimoine (DGP) : M. Jean-Michel Loyer-Hascoët, directeur général par interim, et M. Kevin Riffault, sous-directeur des affaires financières et générales

Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) : Mmes Clarisse Mazoyer, présidente, et Diane Pouget, directrice générale

*** Fondation du Patrimoine** : M. Guillaume Poitrinal, président, et Mme Célia Vérot, directrice générale

Centre des monuments nationaux (CMN) : MM. Philippe Bélaival, président, et François Moysse, directeur administratif, juridique et financier

*** La Française des Jeux** : Mme Stéphane Pallez, présidente directrice générale, et M. Christopher Jones, responsable des relations institutionnelles, conseiller auprès du président

Musée du Louvre : M. Maxence Langlois-Berthelot, administrateur général, et Mme Marion Oechsli, directrice financière, juridique et des moyens

Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) : M. Daniel Guérin, directeur général délégué, Mme Corinne Curti, directrice de l'administration et des finances, et M. Olivier Peyratout, directeur général délégué adjoint

Groupe Arnault : M. Nicolas Bazire, directeur général

Déplacements :

Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) : Mme Marie-Christine Labourdette, présidente, et M. Luc Lièvre, directeur général délégué

Domaine national de Chambord : MM. Jean d'Haussonville, directeur général, Frédéric Bouilleux, directeur général adjoint, Mmes Valérie Galabert, secrétaire générale, et Nadine Londais, chef du service administratif et financier

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.