



HAL
open science

Le double visage du financement public de la culture en France

Marie Mascret de Barbarin

► **To cite this version:**

Marie Mascret de Barbarin. Le double visage du financement public de la culture en France. 2012.
hal-00879601

HAL Id: hal-00879601

<https://hal.science/hal-00879601v1>

Preprint submitted on 4 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE DOUBLE VISAGE DU FINANCEMENT PUBLIC DE LA CULTURE EN FRANCE

Par Marie MASCLET de BARBARIN,
Maître de conférences HDR à l'Université d'Aix-Marseille

La culture est-elle un bien de première nécessité ou un luxe dont on devrait pouvoir se passer ? Doit-elle être considérée comme relevant d'une mission de service public de l'Etat ou doit-elle être confiée à la seule initiative privée ?

Ces questions, particulièrement sensibles en période de crise, amènent à s'interroger sur les fondements de l'intervention publique en matière culturelle.

Si l'on s'en réfère aux textes fondateurs, la constitution affirme depuis 1946 que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* »¹. L'accès à la culture constitue donc un des droits fondamentaux de notre république. Sa place est également affirmée dans le cadre du Traité de Maastricht qui en fait un des objectifs de l'action de la Communauté européenne : « *une contribution à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des Etats membres* »².

Au-delà de ces grands principes, la conception française du rôle de l'Etat en matière culturelle semble être gravée dans le marbre du décret du 24 juillet 1959 relatif aux missions du tout nouveau Ministère chargé des affaires culturelles. Rédigé par Malraux lui-même, le texte prévoit que « *le ministère chargé des affaires culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent.* »³ Ces missions n'ont que peu évolué depuis lors, même si le décret du 10 mai 1982 adopte une formulation quelque peu différente mais sur le fond tout à fait concordante⁴.

La culture constitue donc une mission de service public, reconnue comme telle par la jurisprudence du Conseil d'Etat depuis 1959⁵, et l'Etat se doit à ce titre de pourvoir à son financement. Certes, comme le rappelle le professeur Pontier, « tout ce qui est culturel n'est pas service public culturel »⁶ et l'Etat n'a pas vocation à financer toutes les initiatives relevant du domaine de la culture. La culture constitue par ailleurs un secteur à la frontière entre services marchands et non marchands. Certaines actions sont susceptibles de générer des bénéfices, mais la productivité dans ce domaine reste particulièrement faible, les productions culturelles peinent à s'autofinancer, tandis que la solvabilité aléatoire des acteurs et la forte

1. Article 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

2. Article 3 du Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

3. Décret n° 59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du Ministère chargé des affaires culturelles (*JO* 26 juillet 1959, p. 7413).

4. Décret n° 82-394 du 10 mai 1982 relatif à l'organisation du Ministère de la culture (*JO* 11 mai 1982, p. 1346).

5. CE, 11 mai 1959, Dauphin, D., 1959, J., p. 315, Cl. H. Mayras. Voir également CE, 21 janvier 1983, Maison des jeunes et de la culture de Saint-Maur, Rec., p. 14, ainsi que plus récemment CE, 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, JCP A, 2007, 2125, note F. Linditch.

6. PONTIER (J.-M.), « Le service public culturel existe-t-il ? », *AJDA*, n° spécial, 2000, p. 16.

volatilité d'un secteur animé par des projets à court terme décourage le plus souvent les investisseurs potentiels⁷.

Les caractéristiques du secteur culturel poussent donc ses acteurs, dans la plupart des cas, à se retourner vers les pouvoirs publics pour mener à bien leurs projets. Or, comme nous allons le voir, le visage du financement public de la culture a changé. Si le financement des dépenses culturelles par l'Etat se retrouve présent dans les crédits du budget général dès le 19^{ème} siècle⁸, l'investissement des collectivités territoriales dans le champ de la culture constitue un phénomène relativement nouveau. Ce n'est que depuis les années 1980 que les budgets culturels des départements et des régions ont été multipliés par 5 et ceux des communes par 2.

Ainsi, alors que l'engagement de l'Etat semble en net recul dans un contexte de redressement des comptes publics (I) nous assistons aujourd'hui à une véritable décentralisation du financement public de la culture (II).

I. Le recul de l'engagement de l'Etat

Le budget de la culture a accusé en 2013 la baisse la plus significative de ces dernières années⁹, témoignant ainsi, comme nous l'expliquent doctement les documents budgétaires, de la participation du ministère à l'effort général de redressement des comptes publics. Cette situation semble d'ailleurs se conforter si l'on en croit les chiffres présentés par le projet de loi de finances pour 2014.

Sans parler de la période faste de doublement du budget de la culture sous le ministère de Jack Lang, une telle baisse semblait jusqu'alors inenvisageable au regard du caractère sacralisé de ce ministère. Les réactions politiques relatives à cette restriction budgétaire n'ont pourtant pas été aussi virulentes qu'elles auraient pu l'être, témoignant ainsi des mutations que connaît actuellement le financement public de culture¹⁰.

L'Etat n'est plus, en la matière, en situation de monopole. Sous le double effet des lois de décentralisation et de la contraction budgétaire de ces dernières années, elle partage désormais ce domaine d'intervention avec les collectivités territoriales, régions, département, communes et communautés de communes, dont le budget dépasse aujourd'hui en volume celui du ministère de la culture.

Evaluer l'effort financier de l'Etat en matière culturelle suppose d'avoir une vision globale de la masse des crédits alloués directement aux différents ministères pour financer des actions culturelles (A), mais également des différentes taxes affectées et des incitations fiscales consenties en faveur de la culture (B).

7. X. Dupuis, *Le financement des projets culturels, un guide méthodologique d'introduction à une base de données internationale*, Unesco, décembre 1991 (www.unesdoc.unesco.org/images/0009/000963/096310fp.pdf).

8. Voir sur ce point Douat (E.) et Pellas (J.-R.), « Le budget de la culture », in *Le financement de la culture*, Paris, Economica, coll. « Finances publiques », 2007, p. 86, ainsi que Dubois (V.), *La politique culturelle*, Belin, 199 ; Grange (J.-E.), *Le budget fonctionnel en France*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de science financière », 1963.

9. La mission culture a ainsi accusé une baisse de 3,3% tandis que les crédits du ministère de la culture et de la communication ont diminué de 2,3% (source : PLF 2013, Département de l'information et de la communication, Ministère de la Culture et de la Communication).

10. Jacques LIVCHINE, « Et si la baisse du budget de la Culture était une bonne nouvelle ? », *Libération*, 3 janvier 2013. Voir, pour une opinion contraire, Catherine TASCA, « Alerte sur le budget de la culture », *Le Monde*, 2 juillet 2013.

A - Un budget général revu à la baisse

1. Les crédits alloués au Ministère de la culture et de la communication

Alors que le budget alloué à la culture n'a cessé d'augmenter ces dernières années, y compris entre 2007 et 2012 où la hausse a dépassé les 20%, ce dernier a accusé pour la première fois en 2013 une baisse globale de plus de 2%.

Les crédits alloués au Ministère de la culture et de la communication s'élèvent ainsi dans le cadre de la loi de finances initiale à plus de 4 milliards d'euros. Ce budget est réparti entre la mission culture, qui bénéficie d'un budget de 2,6 milliards d'euros, et la mission médias, livre et industries culturelles, financée à hauteur de 1,2 milliards d'euros. La mission recherche culturelle et culture scientifique, pilotée à la fois par le ministère de la culture et par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, se voit quant à elle dotée de 118 millions d'euros.

La répartition par grandes politiques culturelles donne le tableau suivant :

| (en millions d'euros) | 2012 (crédits ouverts en LFI) | | 2013 (prévision PLF) | |
|--|----------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Ministère de la culture et de la communication | 3969,75 | 4121,38 | 4020,43 | 4084,84 |
| Patrimoines | 804,85 | 861,51 | 760,49 | 775,92 |
| Création | 735,67 | 787,90 | 751,44 | 774,90 |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 1 180,97 | 1 203,59 | 1 181,16 | 1 196,30 |
| Presse | 385,82 | 390,32 | 516,09 | 516,09 |
| Livre et industries culturelles | 259,38 | 275,00 | 260,62 | 268,00 |
| Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique | 452,97 | 452,97 | 285,36 | 285,36 |
| Action audiovisuelle extérieure | 150,09 | 150,09 | 149,44 | 149,44 |

Source : *Jaunes budgétaires 2013*, p. 16

2. Les crédits alloués aux autres ministères pour le financement d'actions culturelles

Ces chiffres relativement pessimistes doivent néanmoins être complétés par ce que la nomenclature budgétaire intitule « *l'état des crédits destinés à des objets d'ordre culturels* »¹¹, qui retrace l'ensemble des fonds versés aux vingt autres ministères pour la réalisation d'actions en faveur de la culture. Le montant alloué atteint alors les 11 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), répartis pour les montants les plus importants entre le ministère de l'éducation nationale pour 2,2 milliards de CP, le ministère des affaires étrangères pour 817 millions d'euros de CP et le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur pour 665 millions d'euros de CP. La culture est incontestablement un bien commun qui ne saurait être l'apanage d'un seul ministère.

11. Jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2013, « Effort financier de l'Etat dans le domaine de la culture et de la communication », p. 6.

Tableau 1 : Synthèse par grande politique culturelle

(en millions d'euros)

| | 2012 (crédits ouverts en LFI) | | 2013 (prévision PLF) | |
|--|----------------------------------|------------------|-------------------------|------------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| TOTAL | 11 042,27 | 11 197,46 | 10 999,08 | 11 068,52 |
| Patrimoines | 1 010,55 | 1 072,14 | 956,30 | 980,16 |
| Création | 736,14 | 788,37 | 751,90 | 775,36 |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 4 549,84 | 4 571,41 | 4 619,91 | 4 634,90 |
| Presse | 537,87 | 542,37 | 516,14 | 516,14 |
| Livre et industries culturelles | 268,45 | 283,75 | 269,80 | 276,93 |
| Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique | 3 939,42 | 3 939,42 | 3 885,04 | 3 885,04 |

Source : Jaunes budgétaire 2013 p. 6

3. Le compte de concours financier « avance à l'audiovisuel public »

La mission « avance à l'audiovisuel public » bénéficie d'un budget de près de 3,4 milliards d'euros presque intégralement financé par la contribution à l'audiovisuel public, anciennement redevance audiovisuelle¹². Ces crédits sont répartis entre 5 programmes : les programmes France Télévisions, ARTE France, Radio France et Institut national de l'audiovisuel qui financent les organismes du même nom et le programme Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure qui finance la société Audiovisuelle Extérieur de la France (AEF) et ses filiales France 24 et RFI. Le montant le plus important est attribué au programme France télévision, qui consomme les deux tiers de ces crédits.

12. Jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2013, *op. cit.*, p. 89.

| (en millions d'euros) | 2012 (crédits ouverts en LFI) | | 2013 (prévision PLF) | |
|---|----------------------------------|-----------------|-------------------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Mission « Avances à l'audiovisuel public » | 3 290,40 | 3 290,40 | 3 397,68 | 3 397,68 |
| <i>dont titre 2</i> | | | | |
| <i>dont autres titres</i> | 3 290,48 | 3 290,48 | 3 397,69 | 3 397,69 |
| 841 - France Télévisions | 2 131,40 | 2 131,40 | 2 243,12 | 2 243,12 |
| <i>dont titre 2</i> | | | | |
| <i>dont autres titres</i> | 2 131,40 | 2 131,40 | 2 243,12 | 2 243,12 |
| 842 - ARTE-France | 269,17 | 269,17 | 268,36 | 268,36 |
| <i>dont titre 2</i> | | | | |
| <i>dont autres titres</i> | 269,17 | 269,17 | 268,36 | 268,36 |
| 843 - Radio France | 627,72 | 627,72 | 624,56 | 624,56 |
| <i>dont titre 2</i> | | | | |
| <i>dont autres titres</i> | 627,72 | 627,72 | 624,56 | 624,56 |
| 844 - Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure | 169,24 | 169,24 | 169,24 | 169,24 |
| <i>dont titre 2</i> | | | | |
| <i>dont autres titres</i> | 169,24 | 169,24 | 169,24 | 169,24 |
| 845 - Institut national de l'audiovisuel | 92,87 | 92,87 | 92,41 | 92,41 |
| <i>dont titre 2</i> | | | | |
| <i>dont autres titres</i> | 92,87 | 92,87 | 92,41 | 92,41 |

Source : Jaunes budgétaires p. 89

B - Un budget compensé par des financements indirects

1. La pratique controversée des taxes fiscales affectées

Six opérateurs bénéficient dans le domaine de la culture de ressources affectées :

- le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) :

Créé par la loi du 25 octobre 1946, le CNC est un établissement public administratif doté de missions d'administration centrale du ministère de la culture et de la communication. Il bénéficie de taxes prélevées sur le chiffre d'affaires du secteur du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia au stade de la diffusion : taxes sur le prix des places de cinéma, sur le chiffre d'affaires des éditeurs et des distributeurs de services de télévision, et sur la vente et la location de vidéogrammes à la fois sous forme physique et sous forme de vidéo à la demande. Le montant total de ces taxes s'élève à 700 millions d'euros en prévisions 2013¹³ ;

13. Jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2013, *op. cit.*, pp. 93 et s.

- *l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) :*

L'Inrap est un établissement public de recherche placé sous la double tutelle du ministère de la Culture et du ministère de la Recherche. Il a été créé en 2002 en application de la loi sur l'archéologie préventive¹⁴. Il assure la détection et l'étude du patrimoine archéologique touché par les travaux d'aménagement du territoire. Il est financé par le versement d'une partie de la redevance d'archéologie préventive instituée par les lois du 1^{er} août 2003 et du 9 août 2004, et devrait à ce titre se voir doté pour 2013 de la somme de 83 millions d'euros ;

- *le Centre national du livre (CNL) :*

Le CNL est un établissement public administratif créé en 1946. Il a vocation à soutenir l'ensemble de la chaîne du livre par l'attribution d'aide, de prêts et de subventions. Il est financé par une taxe due par les éditeurs sur les ventes d'ouvrages de librairie et par une taxe sur les ventes des appareils de reprographie, de reproduction et d'impression. Le montant attribué au CNL pour 2013 a été fixé à 35 millions d'euros ;

- *le Centre national de la chanson des variétés et du jazz (CNV) :*

Le CNV est un EPIC qui a été créé par l'article 30 de la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. Il a pour objet la gestion d'un fonds visant à soutenir l'ensemble du secteur du spectacle vivant de variété dans le but d'améliorer les conditions d'exercice des activités de ce secteur et de favoriser le développement d'actions d'intérêt commun. Il est financé par une partie de la taxe sur les spectacles¹⁵ qui est venue remplacer la taxe parafiscale sur les spectacles. Ce prélèvement est assis sur le montant hors taxe des recettes de billetterie et il est dû par l'entrepreneur de spectacles qui l'exploite cette dernière. Le montant versé à ce titre au CNV devrait atteindre en 2013 le montant total de 23 millions d'euros ;

- *l'association pour le soutien au théâtre privé (ASTP) :*

L'ASTP bénéficie de la taxe sur les spectacles lorsqu'elle est due au titre d'un spectacle d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique. L'ASTP gère le fonds de soutien au théâtre privé, alimenté notamment par la taxe sur les spectacles, en vue de contribuer à l'organisation et à l'amélioration des conditions d'exercice de l'activité théâtrale. Le montant alloué à l'ASTP en 2013 est estimé à 6 millions d'euros.

- *le Centre des monuments nationaux (CMN) :*

Le CMN est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la Culture. Il assure la conservation, la restauration, la gestion et l'animation de près de 100 monuments nationaux appartenant à l'Etat. Il bénéficie de 15% du produit de la taxe sur les jeux en ligne, instituée par l'article 43 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture de la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Il devrait bénéficier à ce titre en 2013 d'une dotation de 8 millions d'euros.

Cette liste révèle des réalités fort diverses mais qui n'en sont pas moins critiquables dans la mesure où ces établissements bénéficient de l'affectation de recettes fiscales qui devraient normalement venir abonder le budget général de l'Etat. Cette pratique, qui implique une débudgétisation de dépenses qui devraient normalement relever de la compétence de l'Etat, porte atteinte aux principes les plus fondamentaux de notre droit public financier puisqu'elle

14. Voir notamment M. Chastagnaret, « L'archéologie préventive », in *Le financement de la culture*, Paris, Economica, coll. « Finances publiques », 2007, pp. 175 et s.

15. Loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, articles 76 et 77.

contrevient à la fois au principe d'unité, au principe de sincérité budgétaire, au principe d'universalité budgétaire et au principe de non affectation des recettes qui en découle¹⁶.

Au-delà de ces reproches d'apparence théoriques, la question du financement des politiques publiques par des ressources affectées fait l'objet de nombreuses critiques déjà dénoncées par une précédente Mission d'évaluation et de contrôle en octobre 2011¹⁷ et remises en perspectives à la fois par les travaux de l'IGF¹⁸ et du Conseil d'Etat¹⁹ sur les bénéficiaires de ces taxes et dans le cadre du dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité affectée rendu en juillet 2013²⁰.

Cette pratique entraîne en effet un affaiblissement du pouvoir de contrôle du parlement et des administrations de tutelles. Le Conseil des prélèvements obligatoires relève ainsi que « *de nombreux rapports ont souligné, de manière concordante, que si l'exercice de la tutelle par les administrations avait progressé, il restait encore insuffisant. L'Etat peine à définir une stratégie claire pour ses agences et à piloter les politiques publiques conduites. Le rapport de l'IGF sur les agences de l'Etat de 2012 a ainsi relevé les difficultés de gouvernance et de pilotage des tutelles à l'égard des agences de l'Etat* »²¹.

La prise en charge du recouvrement par les organismes affectataires, ce qui est notamment le cas du CNC ou du CNV tend au demeurant à rendre l'information budgétaire et financière plus difficilement accessible à tutelle tout en affaiblissant le contrôle du parlement, alors même, comme le relève le rapport de l'IGF sur l'Etat et ses agences, que les dynamiques d'évolution des taxes ne sont pas toujours maîtrisées au regard des besoins de ces organismes. Les ressources fiscales affectées au CNC ont ainsi enregistré une hausse de plus de 40% sur la période 2007-2011, soit une augmentation de plus de 230 M€. Sa trésorerie atteignait 789 M€ à la fin du mois d'août 2011, soit 313 jours de fonctionnement de l'établissement²². Cet excédent ne pouvant abonder le budget de l'Etat, il conduit les agences à augmenter leur périmètre d'intervention ou à se constituer des « cagnottes ».

Pour lutter contre ce phénomène, le gouvernement a mis en place, dans le cadre de la loi de finances pour 2012 un mécanisme de plafonnement des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'Etat²³. Les effets de ce mécanisme se sont avérés néanmoins limités, notamment parce qu'un certain nombre de taxes échappe à ce plafonnement²⁴ – la redevance d'archéologie préventive en est ainsi exemptée – et surtout parce que ce n'est que si les taxes rapportent plus que la prévision initiale que l'excédent est reversé au budget général.

16. Articles 6, 18 et 32 de la LOLF. Cf. Gilbert ORSONI, *Science et législation financière*, Paris, Economica, coll. « Corpus droit public », pp. 234 et ss.

17. Rapport d'information n° 3798 déposé en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur *le financement des politiques culturelles de l'Etat par des ressources affectées*, octobre 2011.

18. *L'Etat et ses agences*, rapport de l'IGF n° 2011-M-044-01, mars 2012.

19. *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, rapport public annuel du Conseil d'Etat, septembre 2012.

20. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constat, enjeux et réformes*, juillet 2013.

21. *Op. cit.*, p. 79. Le Conseil donne comme exemple, pour le ministère de la culture, l'audit de modernisation *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture*, inspection générale des finances et inspection générale de l'administration des affaires culturelles, n° 2006-M-80-01, avril 2007

22. Rapport de l'IGF précité, p. 28.

23. Article 46 de la loi de finances pour 2012.

24. Seules 46 taxes sont plafonnées, pour un total de produits de 3,36 Md€, contre 267 taxes non plafonnées, pour un total de produits de 228,62 Md€.

Les différents organismes de contrôle recommandent donc dans leurs rapports de réexaminer l'opportunité de maintenir ces taxes affectées afin de « rebudgétiser » la plupart d'entre elles et pour celles qui devraient être maintenues, de rendre obligatoire un transfert annuel des bases fiscales aux tutelles techniques et financières, ainsi qu'à la DGFIP.

Tableau récapitulatif des taxes fiscales affectées à des personnes morales autres que l'État

| Programme | Recettes nettes (M €) | | |
|---|---|---|--|
| | Exécution 2011 | Prévisions 2012 | Prévisions 2013 |
| Taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA) Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) | 143,07 | 130,00 | 133,20 |
| Taxe sur les services de télévision (*) Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) | 631,04 dont éditeurs = 309,00 dont distributeurs = 322,04 | 539,00 dont éditeurs = 310,00 dont distributeurs = 229,00 | 551,00 dont éditeurs= 300,00 dont distributeurs = 251,00 |
| Taxes sur l'édition vidéo et la vidéo à la demande (VàD) Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) | 31,96 | 31,73 | 29,50 |
| Cotisation (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) | 8,87 | 8,00 | 8,00 |
| Taxe et prélèvements spéciaux au titre des films pornographiques ou d'incitation à la violence Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) | 0,10 | 0,05 | 0,05 |
| Taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) | 5,57 | 6,15 | 6,25 |
| Taxe sur les spectacles de variétés Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) | 24,00 | 23,00 | 23,00 |
| Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie Centre national du livre (CNL) | 5,30 | 5,30 | 5,30 |
| Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression Centre national du livre (CNL) | 30,00 | 29,40 | 29,40 |
| Taxe sur les jeux en ligne instituée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture de la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (CMN) | 10,00 | 8,00 | 8,00 |
| Redevance d'archéologie préventive (**) Fonds national pour l'archéologie préventive ; Institut national de recherche en archéologie préventive (INRAP) ; services locaux d'archéologie | 88,30 | 77,30 | 83,00 |
| Total des taxes fiscales affectées | 978,21 | 857,93 | 876,70 |

Source : ministère de la culture et de la communication / Centre national du cinéma et de l'image animée

2. Le poids non négligeable des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales, mieux connues sous leur qualification de « niches fiscales »²⁵ sont « *des dispositions fiscales dérogatoires qui, par atténuation, dégrèvement, abattements, exemptions, reports d'impôts, se traduisent par une diminution de la charge fiscale afin de satisfaire un objectif économique ou social* »²⁶.

La particularité de certains de ces dispositifs applicables en matière culturelle est qu'ils doivent faire l'objet d'un agrément délivré par l'administration fiscale. C'est le cas des dispositifs fiscaux applicables aux monuments historiques, aux œuvres d'art, aux trésors nationaux, ou encore du régime des SOFICA²⁷. La dation en paiement constitue ainsi une « *sorte de subvention du ministre des Finances au ministre de la Culture, puisqu'il en résulte une moins-value fiscale* »²⁸.

Le coût total de ces dépenses fiscales pour 2013 est estimé pour 2013 à plus de 70 milliards d'euros, répartis entre 433 dépenses différentes²⁹. La culture bénéficie quant à elle de près de 1,4 milliard d'euros de dépenses fiscales, réparties sur 36 mesures d'allègement, de réduction ou d'exonérations. La plus importante de ces mesures constitue de loin les dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public consentis en faveur des personnes de condition modeste, dont le coût est estimé à plus de 500 millions d'euros pour 2013. Vient ensuite le taux de 2,1% applicable aux publications de presse, qui représente 270 millions d'euros, puis la déduction intégrale de la TVA par les organismes du service public de la communication audiovisuelle pour 175 millions d'euros et le taux de 2,1% applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles, d'un montant estimé à 90 millions d'euros. La seule évolution notable cette année est la création d'un dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des droits acquis, qui devrait représenter un coût de 47 millions d'euros. Autre bonne nouvelle, la réduction d'impôt Malraux et SOFICA n'entre plus dans le champ d'application du plafonnement global des niches fiscales. Les dépenses fiscales en matière culturelle sont donc préservées, y compris en ce qui concerne les incitations fiscales en matière de mécénat.

25. Rapport d'information sur Les niches fiscales de la commission des finances de l'Assemblée nationale, présenté par MM. Didier Migaud, Président, Gilles Carrez, Rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno, rapport n°946, 5 juin 2008.

26. Gilbert ORSONI, *Science et législation financière*, *op. cit.*, p. 261.

27. Cf. Véronique Chambaud, *Art et fiscalité*, 5^e éd. 2012, Ars vivens ; F. Duret-Robert, *Droit du marché de l'art 2013/2014*, coll. Dalloz action, 5^{ème} éd. 2013, Dalloz-Sirey.

28. P.-L. Frier, *Droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF, coll. « Droit Fondamental », 1997.

29. Ces dépenses se retrouvent dans le tome 2 de l'annexe au projet de loi de finances « Évaluation des voies et moyens » et sont présentées selon une ventilation par mission et programme, et une ventilation par imputation.

Tableau 4 : Les dépenses fiscales

(en millions d'euros)

| Missions et programmes | Prévisions 2012 | Prévisions 2013 |
|--|--------------------|--------------------|
| Avances à l'audiovisuel public | 683 | 688 |
| France Télévisions | 683 | 688 |
| Culture | 425 | 418 |
| Création | 133 | 138 |
| Patrimoines | 153 | 149 |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 139 | 131 |
| Médias, livre et industries culturelles | 266 | 271 |
| Presse | 266 | 271 |
| Livre et industries culturelles | 0 | 0 |
| Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique | ε | ε |
| Action audiovisuelle extérieure | 0 | 0 |
| Total des dépenses fiscales | 1374 | 1377 |

Sources : *Jaunes budgétaires 2013 p. 8*

II. La décentralisation du financement de la culture

Comme le relève fort justement P. Moulinier, « *malgré l'image jacobine de l'Etat français, celui-ci n'est pas, loin de là, le principal support des activités culturelles* »³⁰. Elle le partage avec les collectivités territoriales, qui développent à cet effet des modes de financement originaux.

A. L'essor du financement territorial de la culture

1. Une appropriation volontaire de compétence

Très peu évoquées par les lois de décentralisation³¹ les compétences culturelles des collectivités territoriales découlent plus d'une réalité historique que d'une volonté politique de délégation de compétences étatiques. Seule la responsabilité des permis de construire confiée aux maires, ainsi que les services d'archives départementales et les bibliothèques centrales de prêt confiées aux départements, résultent d'une véritable volonté de décentralisation. Quant à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, elle s'est limitée à opérer le transfert, principalement aux régions, de la responsabilité de l'inventaire du patrimoine, tout en permettant aux collectivités d'obtenir la gestion de monuments historiques appartenant à l'Etat. Elle a également procédé à une clarification de la répartition des compétences en matière d'enseignement artistique.

Comme le souligne le professeur Pontier, ce sont donc plutôt les initiatives prises en la matière par les collectivités territoriales qui leur ont permis d'étendre leurs compétences. Il est d'ailleurs intéressant de noter que « *ces compétences culturelles correspondent à un*

30. P. Moulinier, *Les politiques publiques de la culture en France, op. cit.*, p. 33.

31. Loi du 7 janvier 1983, complétée par la loi du 22 juillet 1983, articles 59 à 68.

changement de la société. Elles répondent à de nouveaux besoins des citoyens et impliquent aussi un changement profond entre l'Etat et les autres collectivités publiques »³².

2. Un financement supérieur à celui de l'Etat

La dernière enquête statistique nationale relatives aux dépenses culturelles des collectivités locales révèlent ainsi que les seules communes de plus de 10 000 habitants ont mobilisé près de 4,4 milliards d'euros pour la culture en 2006 et plus de 840 millions d'euros s'agissant de leurs groupements à fiscalité propre dotés de la compétence culture³³. Les départements et les régions ont quant à eux engagé respectivement 1,3 milliard et 556 millions d'euros pour la culture toujours au titre de 2006, soit au total un investissement culturel local de plus de 7 milliards d'euros.

B. Le développement de modes de financements originaux

1. Les cofinancements d'institutions et de projets culturels

Cet investissement s'accompagne au demeurant de modes de financement originaux qui témoignent d'une véritable volonté de collaboration dans le domaine culturel. Sur les domaines à compétence partagée entre les différentes collectivités territoriales, la pratique des financements croisés poussent les acteurs culturels à faire la chasse aux subventions, mais ils ont le mérite de consolider les financements si l'un d'entre eux vient à disparaître³⁴. Lorsque ce partage de financement résulte d'une volonté préalable de collaboration entre l'Etat et les collectivités, ces engagements sont alors qualifiés de financements conjoints. Ils peuvent prendre la forme de « clés de financement » qui consistent à s'entendre au préalable et de façon définitive sur un taux de contribution financière portant sur un équipement culturel. Ce système, institué à l'origine par André Malraux pour les maisons de la culture est aujourd'hui quelque peu délaissé, notamment au profit de la cogestion d'établissement qui permet de partager par convention non seulement le financement mais également le pilotage d'un établissement. Les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), les fonds régionaux d'acquisition pour les musées (FRAM), de même que les « scènes nationales » fonctionnent sur ce principe. La loi du 4 janvier 2002 a enfin instauré les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) qui permettent d'associer plusieurs collectivités territoriales et/ou l'Etat dans l'organisation et le financement d'équipements culturels importants³⁵.

2. Les politiques contractuelles et conventionnelles

Les collaborations en matière culturelle se sont surtout développées ces dernières années dans le cadre de politiques contractuelle : protocoles d'accord entre le ministère de la culture et d'autres ministères, conventions de développement culturel entre l'Etat -représenté par la DRAC- et les communes, les syndicats de communes ou les départements. Les contrats

32. Les collectivités locales et la culture en France et au Japon, Palais du Luxembourg, 31 janvier 2008 (http://www.senat.fr/colloques/france_japon_territoriales/france_japon_territoriales1.html)

33. J.-C. Delvainquière et B. Dietsch, « Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture », Ministère de la culture et de la communication, département des études, de la prospective et des statistiques, téléchargeable sur le site <http://www.culture.gouv.fr/deps>.

34. Voir sur l'ensemble de ce sujet, P. Moulinier, *op. cit.*, p. 39 et s.

35. Dispositions codifiées par la loi du 22 juin 2006 aux articles L. 1431-1 et s. du Code général des collectivités territoriales.

de projet Etat-régions, de même que les contrats de ville ou les contrats pour l'enfance, bien qu'à vocation plus transversale, possèdent également des volets culturels importants. Comme le souligne Pierre Moulinier, ces pratiques contractuelles dépassent les seuls intérêts financiers. En effet, « *loin de se borner à concrétiser le financement d'une ou plusieurs opérations, la convention est le support d'un partenariat entre les collectivités intéressées, partenariat qui n'est pas la seule adition des partenaires, mais permet un échange d'idées et de savoir-faire, une recherche de cohérence dans les objectifs des parties prenantes, l'élaboration d'un projet culturel commun* »³⁶.

3. La recherche de sources de financement privé

Dans une étude effectuée à la demande de la commission culture et éducation du parlement européen portant sur la promotion de l'investissement privé dans la culture, les auteurs relevaient que « *la plupart des pays européens atteignent leurs limites budgétaires et devraient dès lors, tout particulièrement au vu de la récente crise économique, montrer une intention de plus en plus ferme d'expérimenter des systèmes d'aide privé à la culture.* »³⁷ Pour autant, les réalisations dans ce domaine demeurent encore limitées, y compris en France.

Le caractère structurellement déficitaire de la gestion des activités culturelles limite de fait l'utilisation des délégations de services publics³⁸.

Les partenariats publics privés (PPP)³⁹ sont relativement peu développés en matière culturelle et portent dans la plupart des cas sur la construction d'infrastructures culturelles ou sportives⁴⁰. Depuis 2004, seuls une quarantaine de projets ont été référencés par la Mission d'appui aux partenariats publics privé dans la catégorie « Culture et sport » et aucun pour l'année 2013.

Quant à la recherche de fonds privés émanant de particuliers ou d'entreprises, bien que largement encouragé par la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, elle est encore loin d'atteindre le niveau qu'elle connaît dans les pays anglo-saxons. Le bilan établi par le ministère de la culture à l'occasion des 10 ans de la loi Aillagon reste cependant extrêmement encourageant dans la mesure où « *plus de 25 000 entreprises de toutes tailles et plus de 5 millions de foyers fiscaux en utilisent aujourd'hui les dispositions, au profit d'œuvres et d'organismes d'intérêt général auxquels ils apportent un montant global qui s'élève à environ 3,2 milliards d'euros, alors qu'il n'était en 2004 que de l'ordre de 1*

36. P. Moulinier, *op. cit.*, p. 43.

37. Direction générale des politiques internes de l'Union, Culture et éducation, Juillet 2011, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

38. Voir notamment J.-F. Auby, « De l'utilisation des partenariats public-privé en matière culturelle », *L'Observatoire* 2009, n° 35, p. 34-37.

39. Le contrat de partenariat a été institué par l'Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004. Aux termes de l'article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales, le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

40. Cf. J.-M. Pontier, « Le partage du financement de la protection du patrimoine entre l'Etat, les collectivités territoriales et les personnes privées », *RFFP* 2013, n° 122, p. 53 et s.

milliard d'euros »⁴¹. S'agissant du seul financement des entreprises, qui représente les deux tiers du mécénat global, la part du mécénat culturel a été estimée en 2012 à 494 millions d'euros, soit 26% des sommes versées par les entreprises⁴². La marge de progression demeure donc encore importante et repose donc à la fois sur une prise de conscience des acteurs culturels, qui doivent intégrer dans leur démarche de façon plus systématique une recherche de fonds privés et sur une plus grande professionnalisation des mécanismes de collecte de fonds généralement mis en place. Face aux restrictions imposées aux budgets publics en période de crise, la recherche de fonds privés semble constituer la meilleure solution envisageable pour préserver notre niveau de dépenses en matière culturelle.

CONCLUSION

L'Etat n'a donc pas abandonné la culture. Et si le budget alloué par les collectivités territoriales à son financement a dépassé en volume celui accordé au ministère de la culture, il reste encore bien inférieur à l'effort financier global consenti par l'Etat en matière culturelle. Le caractère transversal des dépenses culturelles oblige en effet à prendre en compte l'ensemble des financements directement alloués aux différents ministères, mais également l'ensemble des financements indirects tels que les taxes affectées ou les dépenses fiscales.

Les crédits du Ministère de la Culture ont certes diminué, ce qui n'est pas vraiment étonnant en période de redressement des comptes publics, mais les dépenses fiscales demeurent stables, les réductions d'impôt Malraux et Sofica bénéficiant même cette année d'une exclusion du champ d'application du plafonnement global des niches fiscales. L'état semble ainsi attester de la volonté de préserver ce secteur en se recentrant prioritairement sur les missions estimées comme fondamentales, tout en transmettant le relais du financement des secteurs moins bien dotés aux personnes privées, entreprises et particuliers, par le biais des incitations fiscales en matière culturelle. Le mécénat constitue donc aujourd'hui une véritable alternative face à la diminution des sources de financement public. Certains acteurs culturels l'ont bien compris. La création de nouveaux modèles économiques tels que le crowdfunding, ou financement participatif, atteste du dynamisme dont fait preuve ce secteur. Il reste que l'artiste n'est pas toujours le mieux armé pour développer de telles pratiques. Formons le vœux que cette sélection naturelle ne se fera pas au dépend de la qualité de notre patrimoine artistique et culturel.

41. « Mécénat : le temps du développement et des mutations », Magazine Culture et communication n° 210, Juin 2013, p. 6 et s., (http://www.culturecommunication.gouv.fr/var/culture/storage/culture_mag/210/index.htm).

42. Enquête Admical CSA 2012 (http://www.admical.org/editor/files/Le_mecenat_d-entreprise_en_France_2012-Admical-CSA.pdf).