

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# RECENTRER LES MISSIONS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

LES ENJEUX STRUCTURELS  
POUR LA FRANCE  
DÉCEMBRE 2021

# SOMMAIRE

- 5 SYNTHÈSE
- 6 CHIFFRES CLÉS
- 7 INTRODUCTION
- 9 1 - LA POLITIQUE CULTURELLE DE L'ÉTAT EN QUÊTE D'UN NOUVEAU SOUFFLE
  - 9 A - La structuration du paysage culturel et la relativisation de la place du ministère
  - 10 B - Un ministère de plus en plus gestionnaire
  - 11 C - Une administration de moins en moins bien outillée
  - 12 D - Un pilotage problématique
- 14 2 - POUR UN MINISTÈRE RETROUVANT SON ÉLAN D'ADMINISTRATION STRATÈGE
  - 15 A - La redéfinition des objectifs stratégiques de l'État
  - 16 B - L'achèvement du mouvement de déconcentration et de transferts aux collectivités territoriales
  - 17 C - La réorganisation du ministère sur son cœur de métier

## AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 3<sup>e</sup> chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## SYNTHÈSE

La politique menée par le ministère de la culture depuis sa création s'est traduite par une formidable expansion de l'activité culturelle dans notre pays. Celle-ci a en outre bénéficié de l'intervention croissante des collectivités territoriales qui se sont appuyées sur les lois de décentralisation pour investir dans le champ de la culture et représentent aujourd'hui une source de financement trois fois supérieure à celle du ministère. Elle a également été marquée par la multiplication d'opérateurs du ministère qui ont tiré profit de leur autonomie pour se développer de façon remarquable. Conséquence de cette évolution, le rôle central d'initiateur longtemps joué par le ministère de la culture a perdu de son importance, d'autant que celui-ci semble s'être insuffisamment adapté, dans son organisation et ses modes de fonctionnement, à la nouvelle donne dont il a été l'instigateur.

La situation contemporaine du paysage culturel, les mutations des pratiques culturelles, voire du rapport à la culture plaident en faveur d'une revue globale des missions qu'il incombe au ministère d'assumer. Le réexamen des objectifs de la politique culturelle de l'État et le renouvellement de ses outils devrait être le point de départ d'une réforme visant à recentrer le ministère de la culture sur ses missions d'impulsion et de pilotage. Outre l'achèvement du mouvement de déconcentration et de décentralisation déjà bien engagé, une réorganisation en profondeur de son administration centrale assortie d'une politique de ressources humaines renforcée, notamment au niveau de ses agents d'encadrement, devrait lui permettre de concentrer son activité sur les priorités constitutives de son cœur de métier et pouvoir tirer encore mieux parti de son potentiel d'expertise. C'est en menant à bien une telle transformation que le ministère pourra retrouver son élan d'administration stratège.

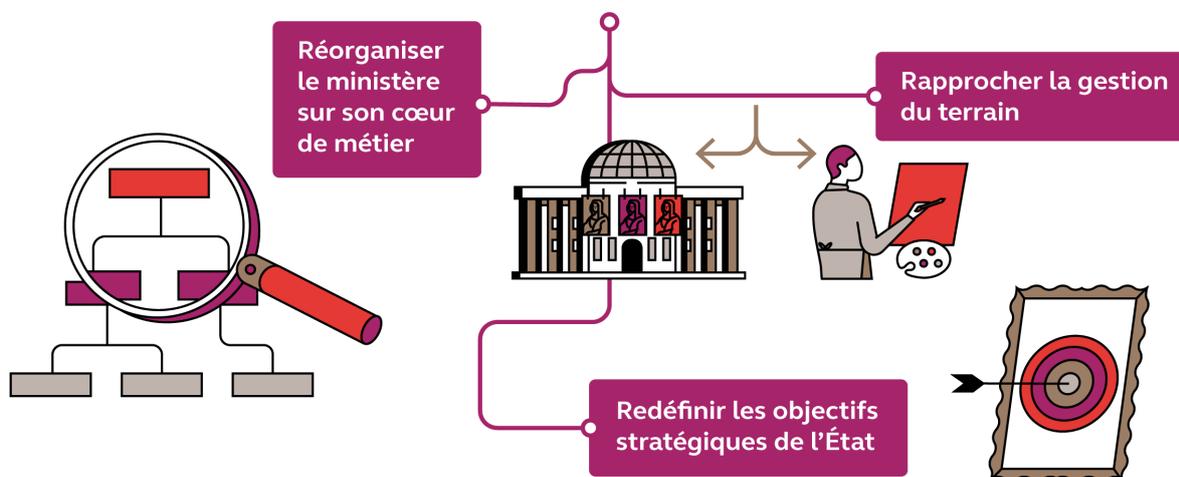
# SYNTHÈSE

## Chiffres clés :

Budget exécuté de la mission Culture:

- **2,95Md€ en 2019** et **3,16Md€ en 2020**  
(incluant des mesures exceptionnelles de soutien liées à la crise sanitaire)
- Dépenses culturelles des collectivités locales en 2019 : environ **10Md€**
- Équipements culturels : près de **45 000** monuments classés, près de **1 200** lieux publics d'exposition, près de **1 200** lieux publics de diffusion du spectacle vivant, **569** établissements publics d'enseignement de la culture
- Effectifs du ministère de la culture en 2020 : près de **9 400** agents
- Effectifs des opérateurs du ministère de la culture en 2019 : près de **14 000** agents

## RECENTRER LES MISSIONS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE



# INTRODUCTION

## Remarque liminaire

Le ministère de la culture inclut depuis longtemps la communication dans son champ de compétence (l'audiovisuel public, les aides à la presse, etc.). Toutefois, pour des raisons qui tiennent à la logique spécifique dont relève le fonctionnement de ce domaine, les problématiques développées dans la présente note structurelle portent exclusivement, sauf mention explicite contraire, sur le périmètre des activités du ministère relevant de la Mission « Culture ».

Cette note a été établie sur la base des observations que la Cour a pu dégager à l'occasion des contrôles menés dans le secteur de la culture depuis 2015, complétées par celles qui relèvent des travaux réalisés dans ce champ par les chambres régionales et territoriales des comptes. Les références à ces travaux figurent en annexe.

La politique poursuivie par le ministère de la culture depuis sa création en 1961 s'est traduite par une formidable expansion de l'activité culturelle sur l'ensemble des territoires. Avec le développement considérable de l'offre dans tous les domaines du patrimoine et de la création, la montée en puissance des sources de financements émanant des collectivités territoriales ou du secteur privé, et, en retour, l'intensification de la consommation et des pratiques culturelles, le paysage culturel français s'est profondément transformé en l'espace de quelques décennies.

## L'équipement culturel de la France en 2019

Monuments classés <sup>2</sup>	Lieux d'exposition <sup>1</sup>	Théâtres	Lieux de diffusion musique et danse	Conservatoires musique, danse et art dramatique	Enseignement supérieur culture
44 540	1 161	953	198	449	120

<sup>1</sup> Musées de France, centres d'art contemporain, fonds régionaux d'art contemporain

<sup>2</sup> Au 1er janvier 2021

Source : Ministère de la culture - DEPS

Conséquence de cette évolution, le rôle central d'initiateur joué par le ministère de la culture a perdu de son caractère primordial, ce qui lui a valu, depuis plusieurs années, de faire l'objet de critiques quant à sa capacité à être, encore, l'instigateur d'une politique culturelle porteuse d'un élan. Au point que certains en sont venus à poser la question de savoir si, au regard de l'importance prise par les grands opérateurs et alors qu'une partie significative des politiques a été décentralisée, il avait encore, en tant que tel, une réelle utilité. Les travaux menés par la Cour l'amènent à constater que, pour être en quelque sorte victime de la réussite du projet dont il a été originellement porteur, le ministère de la culture gagnerait aujourd'hui à sérier les missions sur lesquelles il entend concentrer en priorité ses efforts.

## 1 - LA POLITIQUE CULTURELLE DE L'ÉTAT EN QUÊTE D'UN NOUVEAU SOUFFLE

### A - La structuration du paysage culturel et la relativisation de la place du ministère

Depuis le franchissement du seuil qu'a constitué le quasi-doublement de son budget en 1982 (de 4,2 MdFF en 1981 à 7,5 MdFF en 1982), le ministère de la culture s'est trouvé en mesure d'amplifier considérablement dans la durée sa politique de soutien à l'activité culturelle, l'effort consenti ayant été graduellement accru par tous les gouvernements qui se sont succédé jusqu'en 2010. Si les crédits consacrés par l'État à la culture ont ensuite connu une phase de diminution transitoire entre 2011 et 2014, ils sont ensuite repartis à la hausse. Avec 3 Md€ en 2019, les dépenses du ministère représentent, compte tenu de l'évolution des prix et des changements de périmètre de la mission budgétaire « Culture », environ 1,3 fois le niveau de 1982.

Grâce à ces dotations budgétaires, le ministère a pu à la fois intensifier son action et en étendre le domaine. Inspiré par l'idée selon laquelle la culture recouvrait l'ensemble des traits distinctifs, traditions, pratiques et modes de vie d'une société ou d'un groupe social, il a ouvert son champ d'intervention à des activités qui ne ressortaient pas jusqu'alors de la définition « classique » de la culture : photographie, arts du cirque, art de la rue, chansons, bande dessinée, design, etc. Dans ces domaines comme dans ceux qu'il couvrait antérieurement, il a développé une vigoureuse politique de soutien à la création et à la diffusion, passant pour une grande part par la

mise en place ou la consolidation d'institutions culturelles de toutes natures (musées, salles de spectacles, compagnies du spectacle vivant, médiathèques, écoles, etc.), non seulement de niveau national, mais plus largement au niveau local où il est venu appuyer l'engagement croissant des collectivités territoriales.

Les collectivités locales ont en effet tiré parti des premières lois de décentralisation pour investir dans le champ de la culture. En euros constants, elles ont presque doublé les moyens qu'elles y consacrent depuis quarante ans, pour atteindre 10 Md€ en 2019, soit plus de trois fois le budget de la mission « Culture » de l'État. Cette évolution s'est ainsi traduite par un considérable développement du maillage des institutions culturelles, en particulier dans les territoires au sein desquels la plupart dépendent juridiquement et, pour l'essentiel, financièrement des collectivités territoriales.

Le ministère de la culture a, en outre, cherché à structurer le champ de ses interventions à travers une politique d'institutionnalisation avec la création de catégories administratives spécifiques (établissements publics de coopération culturelle) ou de labels (centres dramatiques nationaux, centres chorégraphiques nationaux, scènes nationales, scènes de musiques actuelles, etc.) ouvrant droit à des aides et des soutiens financiers. En outre, il a progressivement transféré une grande partie de ses compétences de programmation et de gestion à des opérateurs nationaux qu'il a érigés, lorsque ce n'était pas déjà le cas, en établissements publics nationaux. Ces derniers se sont multipliés et,

pour la plupart, se sont très significativement développés en s'appuyant sur l'autonomie de gestion que leur conféraient leurs statuts pour dégager à cet effet des ressources propres venant abonder leurs moyens financiers.

Dans le courant des années 2000, l'État s'est par ailleurs employé à construire un cadre juridique et fiscal visant à encourager le mécénat privé en direction de la sphère culturelle. Celui-ci est devenu un moyen de financement à part entière de la culture (de l'ordre de 400 M€ en 2019, auxquels il faut ajouter le coût pour l'État des avantages fiscaux qui y sont associés). Dans de nombreux cas, il s'avère désormais être la condition décisive pour réaliser certains projets ou opérations. De surcroît, comme la Cour a pu le constater à l'occasion de ses contrôles, le secteur privé, déjà présent en tant que gestionnaire ou dans le financement de l'exploitation de certains monuments ou salles de spectacles, a commencé, grâce à des dispositifs fiscaux très favorables, à se développer dans d'autres domaines comme un acteur à part entière, en particulier les lieux

d'exposition d'œuvres d'art, comme pour les fondations LVMH ou Pinault à Paris.

Enfin, résultat direct de l'action de l'État (par exemple, avec le prix unique du livre) ou conséquence de la dynamisation du secteur à laquelle il a contribué, la culture compte désormais comme une activité économique non négligeable (36 Md€ en 2019, plus de 500 000 emplois, sans compter les retombées indirectes, telles que le tourisme).

Menée de façon continue depuis quarante ans, cette politique s'est traduite par la multiplication considérable des acteurs intervenant dans le champ de la culture (publics et privés, étatiques et territoriaux), un foisonnement des activités culturelles sur tous les plans (création, diffusion, valorisation du patrimoine, etc.), mais aussi une certaine dilution des missions du ministère, dont le poids financier par rapport aux collectivités locales et au secteur privé se trouve de toute façon fortement relativisé.

## B - Un ministère de plus en plus gestionnaire

Au fil des années, le levier budgétaire dont dispose le ministère a perdu de son rôle prééminent. Compte tenu du différentiel de croissance entre l'évolution du budget du ministère et celle des crédits consacrés à

la culture par les collectivités territoriales, ainsi que des financements d'origine privée (ressources propres fortement croissantes des établissements, développement du mécénat et des lieux de culture privés), le pouvoir d'orientation et d'incitation du ministère s'est incontestablement émoussé.

### La part continûment croissante de la dépense culturelle des collectivités territoriales

(M€)	2006	2010	2014	2018	2019
Budget ministère de la culture (exécuté)	2 632	2 985	2 554	2 913	2 947
Dépense culturelle consolidée des collectivités territoriales	6 816	7 472	10 160	9 244	9 830

Sources : Ministère de la culture/DEPS et Cour des comptes

Avec la multiplication des acteurs culturels émergeant aux subventions publiques qu'il distribue, le ministère de la culture consacre une part de plus en plus importante de ses activités à la distribution de fonds publics. On constate aussi un saupoudrage des aides selon une politique de guichet et de droits acquis difficile à remettre en cause, ce qui rend de moins en moins lisibles les priorités de la politique culturelle de l'État.

L'attribution des crédits ministériels aux institutions et acteurs culturels est, pour une part importante (45 % en 2019), préemptée par le financement des grandes institutions nationales (subventions pour charges de service public et masse salariale des personnels encore gérés par le ministère de la culture). Le reste est distribué à une myriade d'acteurs et d'institutions répartis sur l'ensemble du

territoire, parfois pour de très faibles montants. Cette part prise dans son budget global par le financement des opérateurs nationaux ne cessant d'augmenter (elle n'était que de 38 % au début des années 2000), les marges financières de l'État pour soutenir d'autres acteurs ont été réduites.

Ceci vaut en particulier pour les aides allouées au spectacle vivant qui, en dehors du financement des grandes structures labellisées, conduit à une atomisation des crédits, lourde en gestion, mais dont la Cour a pu observer qu'il participe d'un écosystème difficile à faire évoluer au regard de la complexité des financements croisés dont ce secteur bénéficie. Pour autant, aussi bien le ministère que les professionnels eux-mêmes reconnaissent de longue date que les financements publics massifs (subventions budgétaires, aides

fiscales, sans compter les très importants effets du régime de l'intermittence) ont conduit à une offre surabondante, donc à un déséquilibre entre création et diffusion. Jusqu'à ce jour, le ministère de la culture s'est abstenu d'ouvrir sur ce sujet, certes extrêmement sensible, ce qui devrait sans doute être un important chantier de réforme, que les effets de la crise sanitaire rendent encore plus impérieux.

Cet estompement des lignes de force de la politique ministérielle se retrouve également dans le domaine du patrimoine, où la dimension administrative et financière a pris le pas sur une approche résolument assumée en termes de choix et de priorités. Dans ce contexte, les grands opérateurs et leurs projets franciliens ont été favorisés, au détriment du patrimoine communal et rural, pourtant le plus fragile, car porté par des propriétaires sans grands moyens. Cette insuffisante prise en considération pour la politique du patrimoine dans sa dimension de proximité a rendu le ministère moins sensible aux enjeux territoriaux de cette politique, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), services déconcentrés de l'État, devant se « débrouiller » avec des moyens fragilisés par le manque d'attractivité et de reconnaissance de la filière monuments historiques. Comme la Cour a pu l'observer, il en résulte que les conditions de déclenchement et les taux appliqués aux aides à l'entretien et à la restauration du patrimoine varient selon les DRAC, sans que se dégage une doctrine homogène fixant, de façon nette, des critères de choix et d'opportunité.

Enfin, l'accroissement continu du champ d'intervention du ministère, auquel s'est ajouté le poids financier des grands chantiers, dont les coûts ont pour la plupart significativement dérivés, a entraîné une certaine dispersion

des ressources, privant l'État des moyens de sécuriser de manière satisfaisante la conservation de son propre patrimoine, comme l'illustre par exemple la dégradation de l'état des cathédrales.

Corroborant le constat d'une dilution croissante des lignes de force de l'action du ministère, les travaux récents de la Cour sur les établissements d'enseignement supérieur artistique ont mis en lumière l'absence de stratégie intégrée dans ce domaine, où le pilotage du ministère se réduit à l'exercice « au fil de l'eau » d'une tutelle administrative et budgétaire de chacun des établissements concernés.

### **C - Une administration de moins en moins bien outillée**

Le ministère de la culture a pâti dans la période récente d'une forte instabilité ministérielle et d'un affaiblissement de ses ressources d'encadrement et d'expertise. Depuis 2007, huit ministres en moins de quatorze ans se sont succédé rue de Valois et autant, sinon plus, de directeurs de cabinet et de secrétaires généraux, ce qui a affecté la continuité de la direction et le pilotage stratégique de la politique culturelle de l'État. Si la rotation rapide des équipes ministérielles a été en partie compensée par la relative stabilité dans leur poste des directeurs généraux, ceux-ci, responsables de secteur d'activités très étendus, se sont de plus en plus laissés absorber par leurs fonctions administratives au détriment de la mise en œuvre de projets politiques structurants, perçus comme aléatoires car pouvant être abandonnés à chaque changement de ministre.

La Cour a constaté que l'administration centrale, se trouve, de surcroît, confrontée à l'attrition continue de son vivier de cadres et d'experts techniques pour des raisons cumulatives. Le niveau des rémunérations offertes en administration centrale est de moins en moins attractif, non seulement au regard d'autres ministères, mais surtout du traitement que les mêmes agents peuvent obtenir sur des postes de détachement chez les opérateurs, sans parler du secteur privé. En outre, l'intérêt des postes chez les opérateurs exerce un fort pouvoir d'attraction pour les agents de haut niveau : la possibilité qu'ils offrent d'exercer des responsabilités managériales effectives et de participer à des projets concrets amènent nombre d'entre eux à délaisser l'administration centrale.

Le récent changement d'échelle des régions avec la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) n'a pas été accompagné au sein des DRAC, ne serait-ce que pour compenser le temps des déplacements. Cette inadaptation des moyens aux missions a pu notamment être constatée par la Cour dans les travaux qu'elle a conduit sur les mesures de relance prises pour tempérer les effets de la crise sanitaire : alors que de très importants crédits ont été débloqués en soutien des travaux d'entretien et de restauration du patrimoine dans les territoires (certaines DRAC ont reçu jusqu'à 60 % de crédits supplémentaires à cet effet), le nombre insuffisant d'agents relevant de la chaîne de traitement administratif des autorisations de travaux a créé des goulets d'étranglement qui freinent la capacité à engager les chantiers, donc l'effet recherché pour relancer l'économie.

La problématique des ressources humaines du ministère de la culture ne peut être détachée de l'évolution de l'environnement dans lequel il intervient. Alors qu'il était jadis un protagoniste sans rival, il doit désormais compter avec la stature et les capacités d'initiative des dirigeants des grands opérateurs qu'il a lui-même créés, mais aussi avec la montée en puissance, comme acteurs de la politique culturelle, des grands élus locaux qu'a encore amplifiée l'agrandissement des régions. De ce fait, face à ces acteurs désormais puissants (dont les premiers relèvent en principe de sa tutelle), le ministère ne semble plus suffisamment armé pour que les conditions du dialogue politique et de gestion avec les autres acteurs de la culture demeurent équilibrées.

Combiné à l'élargissement continu de son périmètre d'intervention et l'atomisation croissante de son action, l'affaiblissement des services centraux du ministère de la culture et l'inadaptation des moyens de ses services déconcentrés contrarient l'exercice de sa fonction stratégique d'inspiration et de pilotage des politiques culturelles nationales.

## D - Un pilotage problématique

Du fait de la réussite du projet sur lequel s'est principalement articulée l'action du ministère de la culture depuis sa création, son administration centrale se retrouve à devoir gérer un champ de plus en plus divers et disparate : pilotage réglementaire et administratif des différents secteurs qui relèvent de son domaine de compétences, pilotage des opérateurs vis-à-vis desquels il joue surtout un rôle d'allocataire de ressources, pilotage des activités déconcentrées ou encore du dispositif d'attribution de subventions de

montants très variables à un vaste éventail d'acteurs, dans des conditions qui tendent de plus en plus à participer d'une logique d'abonnement, dépourvue de critères de qualité ou de dispositifs institutionnels permettant d'évaluer la pertinence des aides ou même de contrôler la régularité de leur attribution. Les récents audits flash conduits par la Cour sur les soutiens spécifiques du ministère dans le domaine du patrimoine et du spectacle vivant confirment cette observation.

Par ailleurs, les multiples contrôles de la Cour, y compris les plus récents, sur les établissements publics relevant du ministère conduisent à s'interroger sur les conditions dans lesquelles celui-ci exerce sa tutelle. Lettres de missions inexistantes ou signées très en aval de la nomination des dirigeants, contrats d'objectifs et de performance couvrant des périodes largement entamées lors de leur signature ou chevauchant les mandats de dirigeants, objectifs stratégiques flous, indicateurs trop nombreux et souvent peu pertinents pour assurer un suivi approprié de l'activité et des performances des établissements, dialogue de gestion peu structuré où, lorsqu'il existe, les considérations d'ordre technique l'emportent souvent sur la co-construction d'une réflexion stratégique : ces constats quasi systématiques témoignent d'un exercice des fonctions de tutelle globalement insatisfaisant.

Avec la mise en œuvre, à la fin des années 2010, de procédures plus ouvertes et plus transparentes, et l'instauration de règles plus strictes sur la durée des mandats, le ministère a cherché à rationaliser sa politique de nomination dans les établissements relevant de sa tutelle. Cependant, les conditions de nomination des dirigeants des grands

établissements nationaux, qui restent toujours assez discrétionnaires, la position de ces dirigeants face aux directions sectorielles du ministère reléguées, lors de la réforme de 2010, au rang de services, compliquent l'exercice d'une tutelle par ailleurs trop faible pour conduire un dialogue stratégique équilibré avec les opérateurs.

Compte tenu de ces différentes contraintes, les marges de manœuvre du ministère se réduisent de plus en plus à l'engagement de projets ponctuels d'importance variable, tels que le lancement d'un grand chantier conduisant à l'érection d'un nouveau bâtiment (par exemple, le Mucem ou la Philharmonie de Paris) ou à la restauration d'un ancien, assortie d'un projet d'utilisation renouvelé (par exemple, le Grand Palais ou le château de Villers-Cotterêts), la création d'un nouvel opérateur (par exemple, le Centre national de la musique) et, de façon moins visible, le soutien, certes souvent décisif, en matière de légitimation ou de bouclage financier, apporté à une multitude de projets dans les territoires.

En définitive, hormis quelques initiatives de portée générale, comme la gratuité dans les musées pour les jeunes ou, dernièrement, le « Pass Culture », la politique du ministère consiste principalement dans la poursuite d'une politique de subventions et de guichet, avec pour conséquence, dans nombre de cas, l'accroissement des charges financières pesant durablement sur son budget. L'élaboration d'une politique culturelle nationale répondant aux enjeux de l'époque, ou en phase avec elle, n'est plus perçue comme la mission prioritaire du ministère, d'où découleraient toutes les autres.

## 2 - POUR UN MINISTÈRE RETROUVANT SON ÉLAN D'ADMINISTRATION STRATÈGE

Le fait que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ait institué la politique culturelle en politique partagée entre l'État et les régions, départements et communes ne décharge pas l'État de ses responsabilités spécifiques en la matière. D'autant que l'affirmation de ce principe n'a pas emporté de définition des rôles ou des périmètres respectifs de compétence revenant à chacun de ces acteurs. Si l'État ne peut plus prétendre agir systématiquement en chef de file des projets culturels cofinancés par d'autres, il n'en conserve pas moins, outre des compétences de son ressort exclusif, la légitimité de porter un projet politique et sociétal en matière culturelle. Et il s'avère que, dans notre pays, la culture est, de longue date, considérée comme l'une des composantes essentielles de ce projet de société, ainsi que l'a encore attesté, ces dernières décennies, le combat pour « l'exception culturelle » dont la France a été le fer de lance, et comme en témoignent, de façon générale, la singularité du profil et du rôle caractérisant le ministère de la rue de Valois au regard de ses équivalents étrangers, mais aussi des attentes qu'il suscite.

La nouvelle donne résultant de l'essaimage et de la décentralisation des acteurs culturels conduit à s'interroger sur la nécessité, ou même l'opportunité, de conserver ce positionnement singulier. L'on pourrait effectivement considérer qu'en ayant puissamment concouru au développement, à la structuration et à la dynamisation d'un secteur de la culture qui a acquis à bien des égards une capacité de fonctionnement autonome, le ministère a, sommes toutes, accompli l'essentiel de sa

mission originelle et que sa vocation pionnière doit céder le pas à une conception plus modeste, voire banalisée, de son action. Mais l'on peut aussi concevoir que les enjeux culturels n'ont en rien perdu de leur dimension d'exception au regard des évolutions du monde contemporain.

L'extension continue de la sphère marchande, les transformations induites par la révolution numérique et les offensives conquérantes des entreprises du GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft), la rivalité des puissances dont le « *soft power* » est devenu une arme à part entière, ou encore les interrogations sur les ressorts dont procèdent les perspectives du « vivre ensemble » soulèvent maintes questions d'importance, qui sollicitent des réponses dont la culture paraît être une composante incontournable, et le ministère qui en a la charge un protagoniste nécessaire. Ce sont là les nouveaux défis qui semblent appelés à prendre le relais de la politique de développement du paysage culturel menée avec succès lors des décennies passées. Pour être à même de les relever de façon adéquate, il apparaît souhaitable que le ministère de la culture engage les transformations qui lui permettront de se concentrer sur les missions auxquelles ceux-ci renvoient désormais.

## A - La redéfinition des objectifs stratégiques de l'État

Les évolutions du paysage culturel dont le ministère a été l'acteur, les mutations des pratiques culturelles, voire du rapport à la culture, et les grands enjeux qui relèvent de la mondialisation sont autant de facteurs qui plaident en faveur d'une revue globale des missions qu'il va incomber à l'État de devoir assumer dans les décennies à venir. Dans son rapport *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise* de juin dernier, la Cour a appelé, en particulier pour le secteur de la culture, à une revue des missions de l'ensemble des acteurs publics, en vue de renoncer à certaines des missions que la sphère publique n'aurait pas nécessairement vocation à assumer, de rationaliser davantage les compétences exercées par plusieurs catégories d'administrations publiques en charge du domaine culturel, de décentraliser des activités qui pourraient être assurées plus efficacement par une autre collectivité publique ou à un autre échelon, et de réorienter l'action publique vers les territoires fragilisés. Exercice indispensable devant le conduire à recentrer son action sur ses objectifs stratégiques, une telle revue des missions semble être le préalable qui permettra au ministère de la culture de renouer avec sa fonction « pionnière ».

La définition des objectifs et le renouvellement des outils de la politique culturelle nationale devrait procéder d'une vision de la culture participant de la mission générale d'éducation poursuivie par l'État et considérée comme un vecteur privilégié du lien collectif – ce qui implique en particulier un renforcement de l'action en direction de la jeunesse. Cette vision semble inséparable de l'objectif visant à permettre l'accès du plus grand nombre à

la culture à travers la poursuite des efforts de démocratisation culturelle, l'invention de formes nouvelles pour développer l'éducation artistique et culturelle, ainsi que la promotion d'initiatives inclusives, ce qui passe par une stratégie de ciblage des actions et des aides en direction des territoires et publics défavorisés.

Une revue des missions culturelles de l'État suppose un réexamen méthodique des enjeux attachés à chaque domaine d'intervention : à la conservation et à la transmission du patrimoine collectif aux générations futures ; au soutien de la liberté de créer et à l'encouragement susceptible d'être apporté aux formes nouvelles de création, en privilégiant la prise en charge des risques que seul l'État est en mesure de porter ; et à la conservation, au développement et à la promotion des savoir-faire, en confortant les filières des métiers d'art et en développant l'enseignement supérieur artistique dans la visée de l'excellence et de sa reconnaissance au niveau mondial.

Conformément à la fonction d'initiative et au rôle de coordinateur qu'il lui revient de jouer au niveau national, le ministère pourra se pencher sur les conditions lui permettant d'assumer pleinement son rôle de « tête de réseau » s'agissant des domaines de la culture qui impliquent d'autres ministères. La Cour a pu constater récemment pour l'ensemble des monuments, bâtiments et œuvres patrimoniales appartenant à l'État ou encore les formations artistiques supérieures que les relations avec les ministères chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale sont quasi inexistantes. La fédération d'initiatives pour promouvoir la culture française et européenne sur la scène internationale, en intégrant l'importance du « *soft power* », pourrait utilement participer de cette réflexion.

Il apparaît également souhaitable d'intégrer parmi les axes prioritaires de son action le renforcement de la prise en charge de la question du numérique, afin d'en faire un levier majeur de son action, notamment en matière de conservation, de valorisation et de diffusion de la culture, mais aussi comme vecteur de densification des contenus. Et sur un plan plus général, la poursuite de l'effort engagé pour renforcer la fonction prospective semble devoir figurer parmi les préoccupations majeures de cette revue, afin que le ministère puisse être, dans son domaine, constamment à la pointe de la prise en compte des mutations technologiques, économiques et sociétales.

### **B - L'achèvement du mouvement de déconcentration et de transferts aux collectivités territoriales**

Pour que le ministère puisse effectivement se recentrer sur ses missions d'impulsion et de pilotage de la politique culturelle, il apparaît nécessaire de pousser jusqu'à son terme le mouvement consistant à transférer à des opérateurs relevant de sa tutelle ou aux collectivités territoriales les activités opérationnelles qu'il exerçait directement et que soit ainsi fixé sans ambiguïté le périmètre restant de son ressort.

Cette perspective vaut particulièrement pour la sphère des musées nationaux, qui, antérieurement aux années 1990, était dans sa quasi-intégralité gérée en régie par le ministère. Certes, si les plus grands musées nationaux ont été, l'un après l'autre, transformés en établissements publics et ont, de ce fait, acquis leur autonomie de fonctionnement et, pour les plus importants, de gestion, il en reste cependant encore une quinzaine qui relèvent du ministère. Bien que placés sous le statut

de service à compétence nationale (SCN), ils ne disposent en réalité d'aucune marge de manœuvre leur permettant de se développer. Un constat similaire a pu être fait par la Cour lors de son contrôle du Mobilier national, dont la très grande difficulté à se réformer est essentiellement imputable à son statut de SCN, qui le prive de marges d'action.

Par ailleurs, la création d'opérateurs culturels à partir des services du ministère ne s'est pas systématiquement traduite par le transfert à tous ces établissements des personnels qui y exercent leur activité professionnelle. Malgré les mouvements récemment opérés en ce sens (Musée d'Orsay, établissement public du château de Versailles et Centre des monuments nationaux), et dont la Cour avait souligné la nécessité, il demeure encore, principalement dans la sphère muséale – et ceci sans compter les musées ressortissant au statut de SCN – des établissements publics (musée Picasso, musée Guimet, Mucem, établissement public du château de Fontainebleau) dont une partie des agents continuent en effet d'être rémunérés et administrés par le ministère (agents dits « du titre II »). L'achèvement du transfert de ces personnels devrait permettre aux établissements concernés de conduire une véritable politique de ressources humaines, donc de disposer de l'ensemble des leviers pour optimiser leur gestion globale.

Dans le même ordre d'idées, la tentative de l'État, sous l'égide de la commission présidée par René Rémond en 2003, de transférer aux collectivités territoriales des monuments nationaux paraissant ressortir davantage d'une gestion de proximité a rencontré, auprès de ces dernières, un très faible écho positif, obligeant à leur maintien dans le giron du Centre des monuments nationaux. Une telle entreprise devrait pourtant être relancée.

Elle vaudrait également pour certains musées encore classés dans la catégorie des musées nationaux, mais qui, au regard des collections dont ils ont la charge, pourraient être décentralisés et bénéficier ainsi d'une gestion plus dynamique grâce au soutien de proximité des collectivités locales. Renouer avec la politique de transfert aux collectivités territoriales des monuments « nationaux » ou des musées dont celles-ci seraient mieux à même de dynamiser le développement serait de nature à rendre plus nette la ligne de partage des rôles entre l'échelon national et l'échelon territorial.

Il paraît ainsi essentiel d'aller au bout de la logique de déconcentration et de transferts aux collectivités territoriales des activités de gestion opérationnelle dont on ne voit guère l'utilité qu'elles demeurent assurées par l'État au niveau central.

### **C - La réorganisation du ministère sur son cœur de métier**

Au-delà du transfert souhaitable de certaines activités opérationnelles toujours gérées au niveau de son administration centrale, il apparaît que les défaillances de son organisation, la mobilisation excessive de ses agents sur des travaux quotidiens de gestion et de *reporting* empêchent le ministère de la culture de se concentrer sur les priorités politiques de son activité et de tirer pleinement profit du potentiel d'expertise technique de très haut niveau dont il dispose. Cette situation plaide en faveur d'une réforme de son organisation et de son fonctionnement, sur la base de la redéfinition préalable de son cœur de métier résultant de la revue de ses missions.

À cet effet, un réagencement global des processus qui structurent les activités du

ministère semble inévitable. Sur la base des constats que la Cour a établi à l'occasion de ses contrôles, il apparaît que ce chantier de transformation publique devrait conduire, s'agissant des missions continuant de relever de l'intervention de l'État, à un réexamen des processus d'instruction, de décision et de gestion aux fins d'en accroître l'efficacité et la fluidité, et ceci dans la perspective de déboucher sur la mise en œuvre d'un mode global de gestion pluriannuelle par les objectifs et les résultats.

L'objectif visant à concentrer l'activité de l'administration centrale sur des tâches de niveau strictement national pourra impliquer de pousser au maximum la déconcentration des processus de décision et de gestion au niveau des DRAC et de tirer les conséquences, au plan des moyens humains qui leur sont alloués, de l'évolution subséquente de leurs missions. Par contrecoup, l'ajustement du champ des activités incombant à l'administration centrale incitera à procéder à une meilleure articulation de la dualité du pilotage métier (directions générales) et de celui des ressources (secrétariat général), passant par la redéfinition du périmètre des directions.

En outre, dans la mesure où les opérateurs relevant de sa tutelle participent de l'action du ministère, une révision de leur modèle économique gagnerait à être intégrée dans ce processus de réforme. Ces opérateurs ont en effet été mis à mal par la crise sanitaire, les récents audits flash faisant apparaître que les musées et les opérateurs du spectacle vivant ont vu leurs ressources propres s'effondrer sans que les prévisions de fréquentation future permettent d'escompter un retour au niveau précédent. Ils tireraient donc avantage à bénéficier d'une mutualisation des fonctions

qui leur sont communes pour en réduire les coûts globaux (notamment dans la sphère muséale) ou pour en faciliter l'exercice grâce à des prestations de service collectif (notamment chez les petits opérateurs). Par ailleurs, la définition d'un cadre général de contrôle de gestion pourrait leur permettre de disposer d'un référentiel partagé.

Enfin, la perspective, pour l'État, d'assumer de façon ambitieuse ses missions recentrées paraît devoir passer par l'élaboration d'une politique de ressources humaines spécifique à la catégorie des cadres supérieurs, fondée sur l'enrichissement des tâches managériales, le développement d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et compétences et une politique de rémunération incitative dans le but d'accroître la fluidité des parcours entre le ministère et ses opérateurs.



La nécessaire transformation du ministère de la culture pour adapter son fonctionnement et son organisation aux évolutions de son nouveau système et mieux remplir certaines missions qui relèvent de sa seule impulsion n'a pas échappé à ses responsables. Le « plan de transformation du ministère » lancé en juillet 2019, avec le triple objectif de renforcer les politiques transverses, faire de la culture une priorité pour les jeunes et repositionner l'action de l'État semblait d'ailleurs vouloir apporter des réponses à ce diagnostic. Si quelques-unes des pistes alors ouvertes ont débouché sur des réformes ponctuelles, la crise sanitaire et le changement des équipes en charge de piloter le processus global semblent avoir entraîné le gel de ce plan. Or, la possibilité pour l'État de retrouver un nouvel élan en matière de politique culturelle n'est pas envisageable sans une réforme préalable du ministère qui le conduise à se recentrer sur un nombre limité de missions et à les exercer de façon plus stratégique.

# RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES ET DES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes ont mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels s'est appuyée la rédaction de la présente note, en particulier :

## S'agissant de la Cour des comptes :

- *Le soutien de l'État au patrimoine pendant la crise sanitaire*, audit flash, novembre 2021 ;
- *Le soutien du ministère de la culture au spectacle vivant pendant la crise de la covid 19*, audit flash, novembre 2021 ;
- *Le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion) – Mission culture*, avril 2021 ;
- *La Bibliothèque publique d'information*, référé, février 2021 ;
- *L'enseignement supérieur en arts plastiques*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2021 ;
- *L'École nationale supérieure de création industrielle*, observations définitives, juillet 2020 ;
- *Le budget de l'État en 2019 (résultats et gestion) – Mission culture*, avril 2020 ;
- *Le service à compétences nationales Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie*, rapport public annuel, février 2020 ;
- *La valorisation internationale de l'ingénierie et des marques culturelles. Le cas des musées nationaux*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2019 ;
- *L'enjeu immobilier au sein de l'établissement du palais de la Porte Dorée*, référé, mai 2019 ;
- *Le budget de l'État en 2018 (résultats et gestion) – Mission culture*, mai 2019 ;

- *Les Archives nationales. Les voies et le moyens d'une nouvelle ambition*, communication à la commission des finances du Sénat, novembre 2017 ;
- *Les théâtres nationaux*, rapport public annuel, février 2016 ;
- *L'Opéra national de Paris*, rapport particulier, septembre 2016.

La note s'appuie également sur les résultats de nombreux contrôles par la Cour d'organismes qui n'ont pas donné lieu à publication.

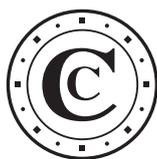
#### **S'agissant des chambres régionales et territoriales des comptes :**

- *Région Île-de-France - La politique culturelle* – Chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France, novembre 2021 ;
- *Association Opéra national de Lyon (métropole de Lyon)* – CRC Auvergne-Rhône-Alpes, novembre 2021 ;
- *Opéra de Limoges (Haute-Vienne)* – CRC Nouvelle Aquitaine, octobre 2021 ;
- *Établissement public de coopération culturelle (EPCC) «Musée du Louvre-Lens» (Pas-de-Calais)* – CRC Hauts-de-France, septembre 2021 ;
- *Association « Centre chorégraphique national Roubaix Hauts-de-France » (Nord)* – CRC Hauts-de-France, juillet 2021 ;
- *Régie des musiques actuelles de Grand Angoulême «La Nef» - Angoulême (Charente)* – CRC Nouvelle Aquitaine, juin 2021 ;
- *Établissement public de coopération culturelle «La condition publique» (Nord)* – CRC Hauts-de-France, mai 2021 ;
- *Établissement public de coopération culturelle (EPCC) Le Quai - Centre dramatique national (CDN) - Angers (Maine-et-Loire)* – CRC Pays de la Loire, mai 2020 ;
- *Association «Comité de gestion du théâtre du Beauvaisis» (Oise)* – CRC Hauts-de-France, novembre 2020 ;
- *Association Centre culturel transfrontalier «Le Manège» à Maubeuge (Nord)* – CRC Hauts-de-France, mai 2020 ;

- *Établissement public de coopération culturelle (EPCC) « Chemins du patrimoine en Finistère » - Daoulas (Finistère) - CRC Bretagne, décembre 2019 ;*
- *Fonds régional d'art contemporain Bretagne (FRAC) à Rennes (Ille-et-Vilaine) - CRC Bretagne, octobre 2019 ;*
- *Association pour le développement des activités musicales dans l'Aisne (Adama) - CRC Hauts-de-France, octobre 2019 ;*
- *Syndicat mixte du conservatoire «Ardèche musique et danse» à Privas (Ardèche) - CRC Auvergne-Rhône-Alpes, mai 2019 ;*
- *Conservatoire de musique et de danse de la Nouvelle-Calédonie – Chambre territoriale des comptes (CTC) Nouvelle-Calédonie, mai 2019 ;*
- *Association «Arts, Loisirs et culture» de Méru-les-Sablons (Oise) - CRC Hauts-de-France, avril 2019 ;*
- *Société publique locale Réunion des musées régionaux (SPL RMR) (La Réunion) - CRC La Réunion, février 2019 ;*
- *Association « Lille 3000 » (Nord) - CRC Hauts-de-France, février 2019 ;*
- *Association «La Renaissance» de Mondeville (Calvados) – CRC Normandie, octobre 2018 ;*
- *Association du festival du film de Cabourg (Calvados) – CRC Normandie, octobre 2018 ;*
- *Te Fare Tauhiti Nui (TFTN) - Maison de la culture (Polynésie française) – CTC Polynésie française, juillet 2018 ;*
- *Association Fontevraud-Centre culturel de l'Ouest (Maine-et-Loire) – CRC Pays de la Loire, juin 2018 ;*
- *Association «Orchestre de Picardie» (Somme) – CRC Hauts-de-France, juin 2018 ;*
- *La Rose des vents - Villeneuve d'Ascq (Nord) – CRC Hauts-de-France, mai 2018 ;*
- *Association «Le Channel, scène nationale» (Pas-de-Calais) – CRC Hauts-de-France, mai 2018 ;*
- *Maison de la culture d'Amiens (Somme) – CRC Hauts-de-France, mai 2018.*

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



---

Le présent rapport  
est disponible sur le site internet  
de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

LES ENJEUX STRUCTURELS  
POUR LA FRANCE  
DÉCEMBRE 2021

---