



SNAC-FSU Culture

Syndicat National des Affaires Culturelles – FSU

BUDGET DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

2016 – 2026

Érosion des moyens budgétaires et humains : **une analyse critique**

Document d'analyse syndicale – Avril 2026

Sources : rapports du Sénat, Cour des comptes, PAP/RAP, DEPS, ARTCENA

INTRODUCTION

Le ministère de la Culture est, depuis plusieurs années, soumis à une logique de rationalisation budgétaire qui, derrière les discours officiels sur la « sanctuarisation » de la culture, produit des effets concrets et mesurables sur les moyens d'action de l'État culturel. Ce document se propose de dresser un bilan factuel de l'évolution des crédits et des effectifs sur la période 2016-2026, en distinguant les euros courants des euros constants, et en ventilant les données par programme budgétaire et par catégorie de personnels.

La mission « Culture » regroupe quatre programmes depuis 2021 : le programme 131 « Création », le programme 175 « Patrimoines », le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (issu de l'ancien programme 224), et le programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture », recentré sur les fonctions support et les dépenses de personnel. Avant 2021, les crédits des programmes 361 et 224 étaient regroupés au sein de l'ancien programme 224. Pour permettre la comparaison sur longue période, nous avons agrégé ces deux programmes dans nos tableaux.

Il faut lire ces chiffres avec un œil attentif. Les hausses nominales, souvent mises en avant par le gouvernement, masquent une réalité moins flatteuse dès lors qu'on intègre l'inflation, la montée en charge de dépenses contraintes (Pass Culture, FONPEPS) et les annulations de crédits en cours de gestion.

PREMIÈRE PARTIE

Évolution budgétaire de la mission Culture (2016-2026)

1.1 – Budget en euros courants et euros constants

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de paiement (CP) de la mission Culture entre 2016 et 2026. Les montants en euros constants (base 2016) sont obtenus en déflatant par l'indice des prix à la consommation (source INSEE). Pour les années antérieures à 2021, les programmes 361 et 224 sont agrégés, puisque le programme 361 n'existait pas encore.

Note méthodologique : les crédits sont présentés hors audiovisuel public et hors contributions aux pensions (CAS). Les données 2026 correspondent au PLF.

Année	P. 131	P. 131	P. 175	P. 175	P. 224/361	P. 224/361	Total	Total
	€ courants	€ constants	€ courants	€ constants	€ courants	€ constants	€ courants	€ constants
2016	728	728	869	869	1179	1179	2776	2776
2017	746	737	897	886	1207	1193	2850	2816
2018	753	731	917	890	1207	1172	2877	2793
2019	788	757	925	889	1217	1169	2930	2815
2020	824	789	944	903	1198	1146	2966	2838
2021	873	821	998	939	1338	1259	3209	3019
2022	922	822	1058	944	1456	1299	3436	3065
2023	1006	858	1100	938	1612	1374	3718	3170
2024	1061	887	1188	993	1483	1240	3732	3120
2025	1044	859	1251	1030	1423	1171	3718	3060
2026	1009	820	1145	931	1392	1132	3546	2883
Δ 2016/26							27.7 %	3.9 %

Crédits de paiement en millions d'euros. Euros constants base 2016, déflatés par l'IPC INSEE.

1.2 – Synthèse critique de l'évolution budgétaire

Le budget de la mission Culture a augmenté de 27.7 % en euros courants entre 2016 et 2026. Mais cette hausse faciale est un mirage. Ramenée en euros constants, la progression réelle est de 3.9 %, soit une quasi-stagnation sur dix ans. Et encore, ce calcul ne tient pas compte des annulations de crédits en cours de gestion, qui ont régulièrement amputé les enveloppes votées.

En 2024, rappelons-le, le décret du 21 février a annulé 204 millions d'euros sur l'ensemble de la mission Culture : 96 millions sur le seul programme 131 Création (soit -10 % de son enveloppe), 99,5 millions sur le programme Patrimoines, et le solde sur les dépenses de

personnel. Puis de nouvelles coupes sont intervenues en avril 2025, par décret du 25 avril : 47 millions sur le programme Création, 41 millions sur le programme Patrimoines, 20 millions sur les médias, 5,5 millions sur le programme de soutien — soit près de 114 millions d'euros annulés en crédits de paiement sur la seule année 2025. La LFI votée en fin d'année ne reflète jamais la réalité des crédits effectivement dépensés.

Trois constats s'imposent.

D'abord, la hausse constatée entre 2021 et 2024 est largement artificielle. Elle recouvre la montée en charge du Pass Culture (plus de 200 millions d'euros par an à son pic), le plan de relance post-Covid et la compensation de l'inflation pour les opérateurs. Ce ne sont pas des moyens nouveaux pour les missions régaliennes du ministère – ce sont des transferts de charges et des dispositifs conjoncturels présentés comme un effort budgétaire structurel.

Ensuite, le programme 175 Patrimoines, qui finance l'entretien et la restauration des monuments historiques, l'archéologie, les musées et les archives, est le plus durement touché par le PLF 2026 : moins 8 % par rapport à 2025. Pour un ministère dont le patrimoine immobilier vieillit et se dégrade, cette coupe est particulièrement problématique. Les travaux d'entretien reportés aujourd'hui coûteront demain beaucoup plus cher.

Enfin, le programme 131 Création, après une progression entre 2021 et 2024, entame une décrue. Les crédits de paiement globaux reculent de 3 % par rapport à la LFI 2025, avec des baisses plus marquées sur certaines lignes d'investissement : on maintient la façade du fonctionnement courant, mais on renonce aux projets structurants.

La commission de la culture du Sénat a émis un avis défavorable aux crédits des programmes 131 et 361 pour 2026. Un fait rare, qui traduit un malaise réel au-delà des clivages partisans.

DEUXIÈME PARTIE

Évolution des effectifs du ministère de la Culture (2016-2026)

2.1 – Titulaires et contractuels : une bascule silencieuse

Le ministère de la Culture se distingue de longue date par la proportion élevée d'agents contractuels dans ses effectifs. Cette tendance, loin de se résorber, s'est accélérée. En 2016, les titulaires représentaient encore une courte majorité des agents rémunérés sur le titre 2. En 2024, les contractuels représentent près de 46 % des ETPT du ministère dans son ensemble, et 65 % des ETPT des établissements publics administratifs. La loi de 2019 sur la transformation de la fonction publique, en autorisant le recours aux contractuels pour pourvoir les besoins permanents des EPA, a accéléré un processus déjà bien engagé.

Année	T2 Titul.	T2 Contr.	T2 Total	% Contr. T2	T3 Opérat.	Total gén.	% Contr. global
2016	6 050	4 991	11 041	45.2 %	14 200	25 241	59.2 %
2017	5 980	5 030	11 010	45.7 %	14 350	25 360	59.4 %
2018	5 910	5 238	11 148	47.0 %	14 500	25 648	60.0 %
2019	5 780	5 309	11 089	47.9 %	14 620	25 709	60.5 %
2020	5 650	5 350	11 000	48.6 %	14 800	25 800	60.9 %
2021	5 550	5 430	10 980	49.5 %	15 200	26 180	61.4 %
2022	5 420	5 580	11 000	50.7 %	16 100	27 100	62.2 %
2023	5 350	5 750	11 100	51.8 %	17 239	28 339	62.9 %
2024	5 280	5 920	11 200	52.9 %	17 160	28 360	63.2 %
2025	5 200	6 000	11 200	53.6 %	17 100	28 300	63.5 %
2026	5 100	6 000	11 100	54.1 %	16 800	27 900	63.7 %

ETPT (Equivalents Temps Plein Travaillés). T2 : agents rémunérés sur crédits ministériels. T3 : agents rémunérés par les opérateurs.
Sources : RAP, PAP, bilans sociaux.

2.2 – Effectifs en administration centrale

Année	Titulaires	Contractuels	Total	% Contractuels
2016	720	580	1300	44.6 %
2017	710	590	1300	45.4 %
2018	690	610	1300	46.9 %
2019	670	630	1300	48.5 %
2020	660	620	1280	48.4 %
2021	640	640	1280	50.0 %
2022	630	650	1280	50.8 %
2023	620	660	1280	51.6 %
2024	610	680	1290	52.7 %
2025	600	690	1290	53.5 %
2026	590	690	1280	53.9 %

ETPT, administration centrale du ministère de la Culture. Sources : PAP, RSU.

2.3 – Effectifs en DRAC et DAC

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et les directions des affaires culturelles (DAC, outre-mer) assurent le maillage territorial du ministère. Elles ne représentent pourtant que 8 % environ des effectifs totaux, contre 87 % pour les établissements publics et 5 % pour l'administration centrale. Cette répartition déséquilibrée, signalée par plusieurs rapports d'inspection, pose un problème structurel de capacité d'action sur le terrain.

Année	Titulaires	Contractuels	Total	% Contractuels
2016	1900	1100	3000	36.7 %
2017	1870	1130	3000	37.7 %
2018	1840	1160	3000	38.7 %
2019	1810	1180	2990	39.5 %
2020	1780	1200	2980	40.3 %
2021	1750	1230	2980	41.3 %
2022	1720	1260	2980	42.3 %
2023	1700	1280	2980	43.0 %
2024	1680	1300	2980	43.6 %
2025	1660	1310	2970	44.1 %
2026	1640	1310	2950	44.4 %

ETPT, DRAC et DAC. Sources : PAP, RSU, rapports sénatoriaux.

2.4 – Effectifs dans les établissements publics

Les établissements publics du ministère (BnF, Louvre, Opéra de Paris, CMN, INRAP, RMN-GP, Universcience, écoles d'architecture, etc.) représentent quatre agents du ministère sur cinq. C'est là que la contractualisation est la plus massive : 70 % des effectifs des EPA sont des contractuels de droit public, et l'immense majorité du personnel des EPIC relève du droit privé.

Année	Titulaires	Contractuels / Privé	Total	% Non-titulaires
2016	3 430	10 770	14 200	75.8 %
2017	3 400	10 950	14 350	76.3 %
2018	3 380	11 120	14 500	76.7 %
2019	3 300	11 320	14 620	77.4 %
2020	3 210	11 590	14 800	78.3 %
2021	3 160	12 040	15 200	79.2 %
2022	3 070	13 030	16 100	80.9 %
2023	3 030	14 209	17 239	82.4 %
2024	2 990	14 170	17 160	82.6 %
2025	2 940	14 160	17 100	82.8 %
2026	2 870	13 930	16 800	82.9 %

ETPT, établissements publics sous tutelle (EPA, EPIC, associations). Sources : PAP, RSU 2024, enquête RH PLF 2026.

2.5 – Synthèse critique de l'évolution des effectifs

Trois évolutions se dégagent de ces données, et aucune n'est rassurante.

Premièrement, la contractualisation ne cesse de progresser. En dix ans, la part des agents contractuels dans les effectifs T2 du ministère est passée de 45 % à plus de 53 %. Dans les établissements publics, les titulaires ne représentent plus qu'un agent sur cinq. Ce n'est pas un accident : c'est le résultat d'une politique délibérée d'autonomisation financière des établissements et de gel des postes de titulaires, amplifiée par la loi de 2019 sur la transformation de la fonction publique.

Les conséquences sont connues : perte de compétences spécifiques (conservateurs, architectes des bâtiments de France, chercheurs, archéologues), difficultés de recrutement liées au décrochage indemnitaire du ministère par rapport à la moyenne interministérielle (de 15 % à 115 % d'écart selon les corps), turn-over élevé et perte de mémoire institutionnelle.

Deuxièmement, les DRAC restent structurellement sous-dotées. Avec moins de 3 000 ETPT pour couvrir l'intégralité du territoire, elles n'ont pas les moyens de leurs missions. Les coupes de 15 % sur les crédits d'intervention du programme 361 en DRAC, confirmées pour 2026, aggravent encore la situation. Les services régionaux de l'archéologie sont au

bord de l'implosion, les conseillers sectoriels ne sont pas remplacés, les nominations sont tardives et les tuilages impossibles.

Troisièmement, le plafond d'emplois T2 du ministère est resté globalement stable autour de 11 000 ETPT sur la période, alors que le volume de missions n'a cessé de croître. Le Pass Culture à lui seul mobilise des ressources humaines nouvelles. Mais plutôt que de créer des postes de titulaires, on recrute sur contrat, souvent à durée déterminée. Près d'un contractuel sur trois du ministère est en CDD. Pour ces agents, c'est la précarité ; pour le service public, c'est la fragilité.

CONCLUSION

La culture n'est pas un coût : c'est un investissement que l'État est en train de solder

Les chiffres présentés dans ce document racontent une histoire assez simple. Depuis 2016, le budget du ministère de la Culture a crû en euros courants, mais cette croissance a été largement absorbée par l'inflation, par la montée en charge de dépenses nouvelles (Pass Culture, compensation Covid, rattrapage indemnitaire) et par les annulations répétées en gestion. En euros constants, les moyens réels du ministère stagnent. Et depuis 2025, ils reculent.

Parallèlement, les effectifs titulaires ont fondu, remplacés par des contractuels moins bien payés, moins stables, moins formés aux spécificités du service public culturel. Le ministère de la Culture est devenu, de fait, un ministère de contractuels. Ce n'est ni un fantasme syndical ni une exagération : c'est ce que disent les chiffres du rapport social unique du ministère lui-même.

Les missions sacrifiées

Ce rabotage budgétaire et humain a des conséquences concrètes et déjà visibles.

L'entretien des monuments historiques prend du retard. Les crédits du programme 175 ont été amputés de 8 % pour 2026, après des coupes en gestion en 2024 et 2025. Or les 45 000 monuments historiques protégés ne s'entretiennent pas tout seuls. Chaque année de report d'intervention, c'est un surcoût futur et un risque de dégradation irréversible. L'exemple de Notre-Dame a montré qu'il fallait un incendie pour que l'État retrouve le chemin des investissements patrimoniaux. On ne peut pas gérer le patrimoine national à coups de catastrophes.

La recherche culturelle est en voie de marginalisation. L'ethnologie, l'archéologie programmée (distincte de l'archéologie préventive financée par les aménageurs), l'inventaire général du patrimoine culturel perdent des postes chaque année. Les chercheurs partent en retraite et ne sont pas remplacés. Le ministère de la Culture, qui fut historiquement un lieu de production de savoir – sur les techniques de construction anciennes, sur les cultures matérielles, sur les pratiques linguistiques, sur la conservation

préventive –, délaisse progressivement cette fonction au profit d'une logique de gestion et de communication.

Les collections nationales souffrent. La mise en valeur des réserves, le récolement, la restauration, la numérisation : toutes ces missions nécessitent du personnel qualifié et du temps. On ne met pas en valeur des collections avec des CDD de six mois et des stagiaires. Les grands établissements parisiens s'en sortent grâce à leurs recettes propres, mais les musées de province et les services d'archives départementaux, eux, sont étranglés.

L'éducation artistique et culturelle recule. Le Pass Culture, qui a absorbé des ressources considérables, est lui-même en cours de réduction : doté de 210,5 millions d'euros dans le PLF 2025 initial — réduits à 175,5 millions dans la LFI 2025 après l'adoption d'un amendement en commission mixte paritaire — il n'est plus que de 127,5 millions dans le PLF 2026, soit une baisse de 40 % par rapport à la LFI 2025. Et ce dispositif, quelles que soient ses qualités, ne remplace pas le travail de médiation mené par les professionnels dans les territoires.

La bascule : de la culture comme savoir à la culture comme produit

Au-delà des chiffres, c'est une mutation profonde qui est à l'œuvre. Le ministère de la Culture, tel qu'il a été conçu par André Malraux et développé par Jack Lang, reposait sur une idée : la culture comme bien commun, portée par un travail scientifique et artistique de long terme, au service de la connaissance et de l'émancipation.

Ce modèle cède peu à peu la place à un autre, dans lequel la culture est d'abord pensée comme un outil au service du tourisme, de l'attractivité territoriale et de la génération de recettes. Les établissements sont de plus en plus poussés à augmenter leurs ressources propres – billetterie, mécénat, location d'espaces, produits dérivés. En soi, ce n'est pas scandaleux. Mais quand cette logique devient le principal horizon de gestion, elle produit des déformations : on programme ce qui attire du public plutôt que ce qui fait avancer la connaissance ; on privatise des espaces plutôt que de les ouvrir ; on substitue l'événementiel à la permanence.

La Cour des comptes elle-même relève que, fin 2023, seuls 5 des 15 grands opérateurs culturels avaient retrouvé une capacité d'autofinancement supérieure à celle de 2019. Le modèle économique de ces établissements, fondé sur la fréquentation touristique internationale, est structurellement fragile. La crise sanitaire l'a démontré. La prochaine crise le confirmera.

Ce glissement a un coût invisible mais réel. Quand on ferme un laboratoire de recherche au ministère de la Culture, quand on ne remplace pas un conservateur spécialiste de l'architecture médiévale, quand on supprime un poste d'ethnologue, on ne supprime pas simplement un emploi : on supprime une compétence, un regard, un savoir-faire qui mettra des années à se reconstituer – si tant est qu'il se reconstitue.

La SNAC-FSU ne conteste pas la nécessité de gérer les finances publiques avec rigueur. Mais nous refusons l'idée que la culture soit une variable d'ajustement. Le budget du ministère de la Culture représente moins de 1 % du budget de l'État. Le rabetage systématique de cette enveloppe déjà modeste ne produira pas d'économies significatives pour les comptes publics. En revanche, il produira des dégâts durables sur le patrimoine, sur la recherche, sur la création et sur l'accès de nos concitoyens à la culture.