

TROISIÈME CHAMBRE

TROISIÈME SECTION

## **OBSERVATIONS DEFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LE PASS CULTURE : CRÉATION ET MISE EN ŒUVRE**

Exercices 2018-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 9 mai 2023.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>4</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>1 UN CADRE JURIDIQUE ET UNE GOUVERNANCE INSTABLE DANS LA PHASE DE CREATION (2018-2019)</b> .....	<b>9</b>
1.1 Un dispositif innovant dans ses ambitions et problématique dans son pilotage .....	9
1.1.1 Une politique publique de la demande co-construite qui a porté des fruits mais reste à évaluer sur le fond.....	9
1.1.2 Une start-up d'État à deux têtes qui a fonctionné de manière excessivement informelle .....	11
1.2 Une mission confiée pour l'essentiel à des consultants extérieurs dans des conditions contestables .....	14
1.2.1 Le recours à un consultant extérieur, agent public en disponibilité, sous-traitant d'un prestataire, comme préfigurateur .....	14
1.2.2 Une problématique liée à l'archivage, notamment des données informatiques du cabinet .....	18
<b>2 UNE SOCIETE CREEE EN 2019 QUI DOIT MENER DE FRONT DE NOMBREUX CHANTIERS</b> .....	<b>20</b>
2.1 La création de la SAS .....	20
2.1.1 Une décision prise dans l'urgence.....	20
2.1.2 Un modèle économique et financier encore incertain .....	24
2.1.2.1 Une sous-estimation importante de l'effort financier public .....	24
2.1.2.2 Une recherche de ressources propres empêchée par la situation en quasi-régie .....	25
2.2 Les défis rencontrés par la société à ce jour .....	27
2.2.1 Éléments d'analyse financière et budgétaire .....	27
2.2.1.1 Les subventions reçues .....	27
2.2.1.2 Les principaux postes de dépenses .....	28
2.2.2 Des enjeux de consolidation de la gestion administrative et financière .....	32
2.2.2.1 Une conclusion tardive du contrat d'objectifs et de moyens, des contrats de licence périmés .....	35
2.2.2.2 Le manquement aux règles de dépôt des déclarations d'intérêt et de patrimoine.....	36
2.2.2.3 La définition progressive d'une politique d'achat .....	36
2.2.2.4 Un fonds de roulement insuffisant .....	37
2.2.2.5 Une politique de ressources humaines marquée par une forte croissance due à la réinternalisation des compétences et à l'extension des missions .....	38

2.2.2.6 Des enjeux de sécurité majeurs : lutte contre la fraude, gestion des données personnelles.....	39
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>44</b>
Annexe n° 1. Données relatives au Pass Culture .....	45

## SYNTHÈSE

*Dispositif emblématique des nouvelles formes de l'action publique, au croisement des opportunités offertes par le numérique participatif et des politiques publiques classiques de guichet, le Pass Culture imaginé en 2017 entre en 2023 dans une phase de consolidation de son modèle économique et juridique.*

*Alors que sa généralisation récente et son extension à de nouvelles classes d'âge encore inachevées, ainsi que la création d'une part collective, en font désormais un outil ayant vocation à représenter un levier majeur d'accès à la culture, il est encore trop tôt pour l'évaluer sur des cohortes et une durée pertinentes, ce qui sera toutefois nécessaire à court terme. Les objectifs visés par cette politique sont au demeurant multiples et implicites, qu'il s'agisse de la diversification des pratiques ou de la démocratisation de l'accès, ce qui impliquera des analyses fines tant au regard de l'impact quantitatif que des questions d'équité et d'inégalités sociales ou territoriales.*

*Toutefois, sa phase d'expérimentation et les premières statistiques disponibles au titre de son utilisation sont encourageantes et tendent à démontrer qu'il répond à certaines attentes en levant l'une des barrières, financière, à l'accès aux biens culturels. La mise en place de la part collective représente en particulier un bouleversement majeur de l'équilibre général du dispositif en le mettant au service de l'éducation artistique et culturelle, manière de reconnaître l'importance cruciale de la médiation et de la pédagogie dans l'accès à la culture.*

*Il peut toutefois être tiré un bilan sévère de la phase de préfiguration du dispositif, jusqu'à la création de la SAS Pass Culture, société privée chargée d'une mission d'intérêt général. La mise en place sous forme de start-up d'État d'un système de gestion partagé entre l'État et l'incubateur de la direction interministérielle en charge du numérique a suscité des problématiques de gestion, en particulier concernant le contrôle de la chaîne de la dépense publique et le recours à des consultants extérieurs dans des conditions discutables. La mise en place d'une méthode itérative AGILE ne peut en effet à elle seule justifier le manque de traçabilité du service fait et de mémoire administrative associée à la conduite de tels projets.*

*L'échec du modèle économique pressenti qui devait permettre d'associer des financements privés à hauteur de 80 % et publics à hauteur de 20 % a conduit l'État à assumer finalement seul la charge de cette politique, qui est montée en charge progressivement et devrait représenter des dépenses de l'ordre de 273 M€ par an au minimum, selon les hypothèses les plus prudentes, en régime de croisière (environ 86 % de dépenses d'intervention et 14 % de frais de structure, l'ensemble étant couvert par des subventions à la SAS et une contribution des acteurs culturels, sous forme de réduction de prix, de 6,7 % en 2022). La société en charge du Pass, si elle contribue bien au succès du dispositif auprès des bénéficiaires ainsi que l'atteste sa forte notoriété, affronte aujourd'hui des défis importants, pour lesquels elle apparaît armée, mais qui impliqueront un fort accompagnement de l'État.*

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n°1 (SAS, MCC, 2024) :** Evaluer l'impact du Pass Culture pour réfléchir à de potentiels ajustements du dispositif.

**Recommandation n°2 (MCC, 2023) :** Adopter une charte de déontologie ministérielle, qui précise en particulier les règles applicables aux agents publics recrutés dans le secteur privé ou rejoignant un fournisseur de prestations intellectuelles, conformément à la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.

**Recommandation n°3 (MCC, MEF, 2024) :** Inclure la SAS Pass Culture dans la liste des opérateurs de l'Etat.

## INTRODUCTION

Le Pass Culture est un dispositif novateur ayant pour ambition de favoriser l'accès des jeunes à la culture en levant la barrière financière susceptible de limiter leur accès aux pratiques artistiques et culturelles. Il représente d'abord un engagement de la campagne présidentielle de 2017 et a pris la forme d'un chantier piloté par le ministère de la culture dès l'automne 2017. Sa particularité, double, a consisté :

- à passer par une méthode dite de co-construction (prototypage d'une première version auprès de 500 bêta-testeurs en mai 2018) et d'expérimentation auprès d'un panel de jeunes utilisateurs de cinq départements pilotes, à partir de février 2019, avant ouverture en juin 2019 à la population éligible de 14 départements d'expérimentation, puis sa généralisation à compter de mai 2021<sup>1</sup> sur tout le territoire et son élargissement en 2022 (aux moins de 18 ans, avec une part collective à partir de la classe de quatrième<sup>2</sup> et une part individuelle à partir de 15 ans<sup>3</sup>) ;
- à se développer dans un premier temps dans le cadre d'une « start-up d'État » au sein de l'incubateur beta.gouv.fr de la DINSIC (direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication), devenue depuis DINUM (direction interministérielle du numérique), à travers une convention de gestion passée avec le ministère de la culture et avec une gouvernance en « équipe projet » marquée par le recours aux consultants extérieurs.

Le Pass Culture est aujourd'hui mis en œuvre par une société par actions simplifiée créée en juillet 2019<sup>4</sup>, au capital social d'1 M€, dont 700 000 € souscrits par l'État et 300 000 € par la Caisse des dépôts et consignations, qui assure la mission d'intérêt général « Pass Culture » telle que définie par le décret n°2021-628 du 20 mai 2021 relatif au « Pass Culture » et le décret n°2021-1453 du 6 novembre 2021 relatif à « l'extension du Pass Culture aux jeunes en âge d'être scolarisés au collège et au lycée ».

En décembre 2022, le Pass Culture comptait 2,6 millions de jeunes bénéficiaires depuis son lancement, dont 83,2 % avaient fait au moins une réservation, 92 % pour les + de 18 ans, pour un total de 16,9 millions de réservations, toutes offres confondues et de 291 M€ de dépenses, au profit de 19 971 structures inscrites. Au titre de la part individuelle, 1,64 millions de jeunes ont eu accès au crédit accordé à leurs 18 ans et 1,4 millions de jeunes ont pu bénéficier du crédit accordé entre 15 et 17 ans, avec un taux d'utilisation plus faible de 49 % à 15 ans, 59 % à 16 ans et 72 % à 17 ans). Les catégories les plus réservées selon la part des montants dépensés, pour les plus de 18 ans, sont le livre (51 %, et même 65 % pour les 15-17 ans) avec

---

<sup>1</sup> Décret n°2021-628 du 20 mai 2021 relatif au Pass Culture et arrêté du même jour définissant les conditions d'application et la liste des biens et activités éligibles.

<sup>2</sup> 25 € par élève pour les élèves de quatrième et de troisième, 30 € pour les élèves de seconde et de CAP, 20 € pour les élèves de première et de terminale (décret n°2021-1453 du 6 novembre 2021 et arrêté du même jour)

<sup>3</sup> 20 € à 15 ans, 30 € à 16 et 17 ans, 300 € à 18 ans.

<sup>4</sup> Décret no 2019-755 du 22 juillet 2019 autorisant la création de la société par actions simplifiée « Pass Culture » et la souscription par l'État au capital de cette société en cours de constitution.

une forte prépondérance des mangas<sup>5</sup>, le cinéma (18 %) et les instruments de musique (11 %), le spectacle vivant étant dans une phase de « rattrapage » par ailleurs lié à l'impossibilité d'assister à des représentations pendant la crise sanitaire. Au titre de la part collective, c'est en revanche le spectacle qui représente 46 % des montants dépensés et 38% du nombre de réservations), suivi par la pratique artistique (19% des montants dépensés et 13% du nombre de réservations) le cinéma (14% des montants dépensés et 21% du nombre de réservations) et les visites de musées (7% des montants dépensés et 14% du nombre de réservations), plaidant ainsi pour une forme de complémentarité entre part individuelle et part collective.

Sur le fondement des données transmises par le ministère et des éléments consolidés figurant dans les rapports d'analyse de performance, la dépense totale en 2018 représentait 1,02 M€ consommés pour 2,2 M€ engagés (5 M€ de crédits ouverts), et en 2019 13,7 M€ consommés et engagés (sur 28,8 M€ ouverts), dont 4 M€ de subventions à la nouvelle SAS. Le dispositif montait en charge à compter de 2020 au moment du lancement avec 24,7 M€ de dépenses (RAP 2020), et 93,55 M€ en 2021. Les dépenses étaient de 219 M€ en fin de gestion 2022, dont 174 M€ de remboursements aux offreurs pour la part individuelle, 14 M€ pour la part collective et des frais de structure de 14 %.

**Tableau n° 1 : Coût du Pass Culture et budget prévisionnel envisagé (en M€)**

	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
<b>Dépenses totales pour l'État</b>	<b>1,0</b>	<b>13,7</b>	<b>24,7</b>	<b>93,6</b>	<b>199,3</b>	<b>332,2</b>
<i>dont estimation des dépenses associées au développement applicatif</i>	0,9	3,1	7,6	7,1	8,6	27,4
<b>Dépenses totales prévisionnelles 2018-2021</b>	<b>2,7</b>	<b>48,6</b>	<b>119,8</b>	<b>142,6</b>	-	<b>313,7</b>
<i>dont financement public</i>	2,7	24,7	49,8	71,3	-	148,5

Source : Cour des comptes

Note méthodologique :

- Dépenses globales de l'État (UO 224 + crédits ministère de la culture hors UO ; subventions SAS à compter de 2019) : données issues des rapports annuels de performance et du ministère de la culture pour les dépenses 2019 payées sur crédits du ministère hors UO Pass Culture ; subventions versées à la SAS à partir de 2020, hors dépenses d'éducation artistique et culturelle (14,3 M€ sur 2022).

- Dépenses associées au développement applicatif : évaluation établie à partir des factures payées par la DINSIC (hors études, coaching et business développement), de la comptabilité de la SAS sur les investissements et des données de paye communiquées.

- Le budget prévisionnel 2018-2021 est issu d'une note du cabinet de la ministre de la culture de septembre 2018. Quatre autres scénarios de financement avaient été établis par le cabinet (via X consulting) en juin 2018 dans le cadre d'un business plan pour la période 2018-2021 : 1) « Petits pas », avec 619 M€ de crédits jeunes pour 168 M€ de fonds publics, 2) « Plaisir », avec 1 264 M€ de crédits financés par 106 M€ de fonds publics, 3) « Désir », correspondant également à 1 264 M€ de crédits jeunes pour 686 M€ de fonds publics, ou encore 4) « Prise de risque », avec 728 M€ de crédits pour 149 M€ de fonds publics.

<sup>5</sup> Les mangas représentent le secteur le plus dynamique du monde de l'édition : avec 23 millions d'exemplaires vendus au seul premier semestre 2022, les ventes de mangas ont plus que doublé en trois ans en France (hausse de 168 % par rapport à la même période en 2019).

Après un premier rapport d'évaluation, sur le fondement des expérimentations, réalisé au 30 décembre 2020 et rendu public en mars 2021, l'année 2022 a été celle du déploiement de la part collective, au profit de l'éducation artistique et culturelle, en collaboration avec les ministères de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports, ainsi qu'avec les ministères de l'Agriculture et de l'Alimentation, des Armées et de la Mer, en charge de l'enseignement agricole, militaire et maritime.

Les crédits ouverts au titre du Pass Culture pour 2023 représentent 208,5 M€ sur le programme budgétaire 361 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » et 51 M€ sur le programme 230 « Vie de l'élève ». Une extension aux classes de sixième et de cinquième est annoncée pour septembre 2023. Une réflexion sur l'accès des jeunes Français de l'étranger à la part individuelle et sur l'ouverture de la part collective aux apprentis est également en cours.

Le présent audit n'a pas eu vocation à évaluer d'un point de vue qualitatif ou sous l'angle de l'impact l'ensemble d'un dispositif très récemment généralisé et encore en cours de déploiement, qui devra l'être à un horizon de moyen terme (trois à cinq ans), la Cour envisageant au demeurant de participer à un tel exercice.

Cette enquête s'est en revanche concentrée sur deux points : la mise en œuvre administrative du dispositif entre 2017 et 2019 d'une part, et les conditions dans lesquelles la SAS remplit aujourd'hui sa mission d'autre part. Sur ces deux sujets, la Cour formule trois recommandations principales.



# **1 UN CADRE JURIDIQUE ET UNE GOUVERNANCE INSTABLE DANS LA PHASE DE CREATION (2018-2019)**

## **1.1 Un dispositif innovant dans ses ambitions et problématique dans son pilotage**

### **1.1.1 Une politique publique de la demande co-construite qui a porté des fruits mais reste à évaluer sur le fond**

L'idée de créer une plateforme digitale constituant progressivement le point d'entrée naturel des jeunes générations pour faciliter l'accès à la culture sous toutes ses formes constitue une forme de pari. Celui-ci repose sur une analyse à la fois politique et sociologique qui met en avant, comme principal frein d'accès à la culture, la barrière financière. Très discutée dès le départ par les acteurs culturels concernés (les « offreurs » potentiels du Pass), cette hypothèse a toutefois été retenue comme un point de départ guidant l'ensemble de l'action publique, pour la mise en place de la part individuelle.

Cet « outil inédit de promotion des offres culturelles dans toute leur diversité »<sup>6</sup> avait donc vocation à référencer un maximum d'offres, par une présentation géolocalisée permettant de se situer au plus près des jeunes concernés ; puis à susciter l'envie de découvrir de nouvelles pratiques en valorisant certaines offres mises en avant, soit parce qu'elles faisaient l'objet d'une médiation, soit par des intégrations techniques proposant un service de recommandation personnalisé incitant à la découverte culturelle (concrètement, il s'agit de « pousser » des offres qui ne relèvent pas des goûts initialement exprimés à l'inscription, dans une démarche inverse de celle des grandes plateformes commerciales qui vont refléter les désirs du consommateur en lui proposant des produits semblables).

La plateforme, passant principalement par une web application (site internet avancé, proche d'une application native sur téléphone), dont la dimension ergonomique et la flexibilité sont fondamentales compte tenu du public visé, a été mise en place sous la forme d'un prototype testé en 2018 sur cinq départements pilotes (Bas-Rhin, Finistère, Guyane, Hérault et Seine-Saint-Denis), à travers 500 bêta-testeurs de 18 ans. A partir de 2019, des tests impliquant les autres acteurs du dispositif (acteurs culturels, collectivités territoriales, réseaux socio-éducatifs, associations etc.) ont été mis en place, 6500 jeunes s'inscrivant sur le Pass. À compter de l'été 2019, 100 % des jeunes de 18 ans ont pu accéder au dispositif sur les cinq départements pilotes ainsi que neuf nouveaux territoires (le Doubs, l'Ille-et-Vilaine, les Côtes d'Armor, le Morbihan, le Val-de-Marne, le Vaucluse, les Ardennes, la Saône-et-Loire et la Nièvre), soit un total de 135 000 jeunes éligibles répartis sur 14 départements, la Bretagne étant la seule région bénéficiant d'une ouverture à l'ensemble de ses départements.

Il est à noter que la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux a joué un rôle important, tant en ce qui concerne les préfetures que les directions régionales des affaires culturelles, les rectorats, les missions locales, les directions départementales de la cohésion

---

<sup>6</sup> Rapport d'expérimentation, mars 2021

sociale, diverses structures et associations de terrain. L'article 6 du décret du 1<sup>er</sup> février 2019 relatif à l'expérimentation du Pass Culture prévoyait la remise d'un rapport d'évaluation au ministre chargé de la culture, identifiant notamment l'origine des financements permettant la création de comptes personnels numériques pour l'ensemble des personnes concernées et évaluant la part des financements publics nécessaires pour assurer l'équilibre financier de l'application. Un premier rapport, rendu en mars 2021, dressait un bilan positif de cette période d'expérimentation avec des chiffres arrêtés au 31 décembre 2020 permettant de constater la création de 128 070 comptes sur les 135 000 potentiellement concernés, dont 95 202 utilisateurs actifs, donc ayant fait au moins une réservation depuis leur inscription. Le recours à une méthode dite agile (itérative, n'impliquant pas de cahier des charges de départ mais la mise en place de nouvelles fonctionnalités testées sur une courte période) et participative a permis de modifier un certain nombre de facteurs, tels que l'éditorialisation évoluant d'un « carrousel » des offres à une sélection par catégories. L'évaluation mettait en avant les « facteurs de réussite » d'une offre, en particulier les actions de médiations innovantes, les offres exclusives réservées aux utilisateurs du Pass (par exemple, l'opération Open Palais du Palais de Tokyo) ou les partenariats avec de grands événements (prix Goncourt des lycéens).

Le Pass Culture est également présenté comme un outil de connaissance des pratiques culturelle permettant de mener des études qualitatives et quantitatives<sup>7</sup>, en partenariat avec des établissements culturels. Au 31 décembre 2020, parmi l'ensemble des utilisateurs présents depuis au moins 6 mois sur l'application, plus de 34% des utilisateurs qui avaient déclaré ne pas pratiquer la lecture avaient réservé des livres, 25% de ceux qui avaient déclaré ne pas avoir de pratiques audiovisuelles à leur première connexion sur le Pass Culture ont fait des réservations dans cette catégorie, 13% de ceux ayant déclaré ne pas jouer de la musique avaient réservé un instrument de musique, ce qui témoignait d'un effet sur la diversification des pratiques, en lien avec l'un des objectifs initiaux de Pass de « référencer un maximum d'offres culturelles distinctes dans des catégories les plus diverses possible. »

L'étude de la consommation par les bénéficiaires de la dotation de 500 € (dotation initiale, consommable sur 24 mois, ramenée ensuite à 300 € compte tenu de ces données) montrait une dépense moyenne de 137 € sur une durée moyenne d'inscription de 10 mois (et 230 € pour 22 mois). Au mois de juin 2022, les nouvelles données, portant sur une plateforme actualisée et après généralisation, montrent que trois mois après leur inscription, les jeunes de 18 ans ont consommé 126 € (cohorte de mars 2022), six mois après 155 € (cohorte de décembre 2021). Au-delà de la problématique financière, l'enjeu de la médiation culturelle associée à la disponibilité des offres apparaît donc capital, expliquant aussi l'essor de la part collective, plébiscitée par les élèves comme par les établissements.

Reste que, comme le notait le rapport d'expérimentation lui-même, ces données sont à consolider sur des cohortes plus importantes et avec plus de recul, compte tenu de la généralisation du Pass et de son extension aux jeunes de 15 à 17 ans d'une part, de la mise en œuvre de la part collective d'autre part. La Cour des comptes recommande qu'une évaluation soit menée à l'issue d'une première phase de mise en œuvre généralisée, pour tenir compte de l'ensemble des évolutions du dispositif introduites en janvier 2022, ce qui pourrait au demeurant permettre de réfléchir aux synergies possibles entre les deux composantes du dispositif et à

---

<sup>7</sup> En particulier, avaient été mis en place avec des sociologues des « personas », personnes fictives dotées d'attributs et caractéristiques sociales et psychologiques spécifiques, représentant un groupe cible (le « casanier », « l'intuitif », « l'anticonformiste », le « partenaire », le « spécialiste », « l'adhérent », le « connecté » et le « curieux »)

ses évolutions potentielles, compte tenu des taux de consommation constatés et de l'impact réel sur les pratiques artistiques.

**Recommandation n°1 (SAS et ministère de la culture, 2024) : Evaluer l'impact du Pass Culture pour réfléchir à de potentiels ajustements du dispositif.**

### **1.1.2 Une start-up d'État à deux têtes qui a fonctionné de manière excessivement informelle**

Dès l'origine, le projet est directement géré par le cabinet et le secrétariat général, selon des modalités évolutives et qui ne seront jamais formellement établies, malgré la mise en place d'une « équipe projet » à compter du printemps 2018.

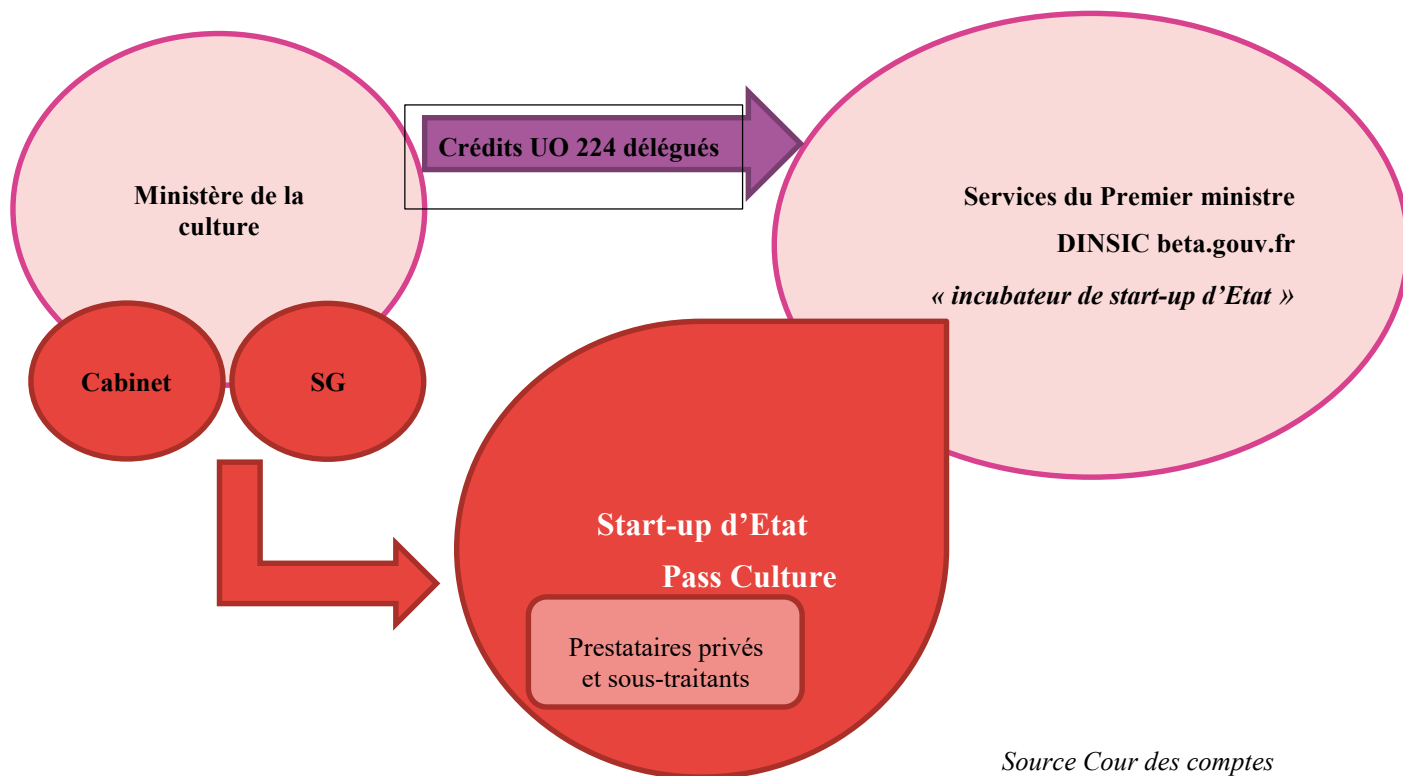
La gouvernance du dispositif pose un certain nombre de problèmes de nature administrative et financière, dont les répercussions sur la gestion des ressources humaines et du projet lui-même sont importantes.

Le projet engage en effet des enjeux à la fois politiques et techniques. D'un point de vue stratégique, il s'agit de convaincre des acteurs culturels, territoriaux, économiques extrêmement nombreux, dans la perspective initiale de travailler sur des partenariats et un financement hybride largement tributaire de ressources privées. D'un point de vue concret, il faut mettre sur pied un service public numérique à part entière tout en prenant en considération une gamme très large de contraintes techniques (faisabilité, ergonomie, adaptabilité) et juridiques (gestions des données personnelles, droit de la concurrence etc.).

Faute de confier ce projet à une équipe stable au noyau dur formé d'agents publics chevronnés, ce sont des membres du cabinet qui vont être directement impliqués dans le pilotage quotidien du Pass Culture et se trouvent très vite confrontés aux limites qu'impose le passage à l'échelle du pilotage d'un projet ambitieux. Quoi que très investis et portés par un projet commun, ils se heurtent à la difficulté structurelle du recrutement sur des projets de nature à la fois politique et technique dans des délais compatibles avec une montée en puissance médiatique rapide du projet.

Dès l'automne 2017, il est décidé de signer une convention de gestion liant la DINSIC et le ministère de la culture, représenté par son secrétaire général, qui ne sera finalement formellement signée que le 1<sup>er</sup> mars 2018, permettant d'engager les premières dépenses. Conclue pour une durée initiale de six mois, elle sera régulièrement renouvelée par avenants jusqu'en décembre 2019. Selon ses termes, la DINSIC devient ordonnatrice des dépenses de l'UO 224-CDGC-PASS au sein du BOP CSGC du programme 224 et représente le pouvoir adjudicateur pour tous les éléments relatifs à la passation, la signature et l'exécution des actes juridiques relatifs au Pass Culture.

Schéma n° 1 : Gouvernance du projet Pass Culture avant juillet 2019



Source Cour des comptes

Du fait de cette convention, qui permettra à la DINSIC d'engager 6,2 M€ au total sur 2018 et 2019, une « start-up d'État » est créée au sein de l'incubateur beta.gouv.fr, programme interministériel d'accompagnement des administrations publiques pour la création de « services publics numériques à impact ». Ces services ont pour vocation de résoudre des problèmes précis dans la relation avec les usagers et de développer des solutions agiles ou itératives. L'incubateur forme de petites équipes pluridisciplinaires composées d'experts du numérique, pour la plupart consultants extérieurs, et de quelques agents publics issus de l'administration partenaires, mentorés par des « coaches » et appuyés par des prestataires qui prennent en charge des missions de développement, déploiement, design, suivi des produits. Une méthodologie en quatre phases (investigation, construction, accélération et pérennisation) a été développée à cet égard et a concerné depuis la première start-up d'État initiée dès 2013 une centaine de projets, formant un portefeuille de services publié sur le site beta.gouv.fr.

À partir de la signature de la convention, la DINSIC a utilisé ses propres supports contractuels, sous la forme de marchés globaux conclus avec des prestataires, fonctionnant sur le principe du « tour de rôle »<sup>8</sup> à partir de 2018. De ce fait, elle a commandé des prestations de

<sup>8</sup> Les bons de commande sont attribués à chaque attributaire, à tour de rôle, selon l'ordre du classement, à la survenance d'un besoin ministériel ou interministériel décliné en projets. C'est le principe du « tourniquet ».

coaching d'une part, de développement, déploiement et design d'autre part. Le suivi et le pilotage opérationnel des équipes mobilisées au titre de ces prestations interroge : alors que les bons de commande et les procès-verbaux de service fait sont signés par la DINSIC, sur « validation » informelle d'agents du ministère de la culture prenant la forme éventuelle d'e-mails, la direction n'avait pas connaissance de la composition détaillée des équipes mobilisées via son propre prestataire. Il apparaît donc un écart entre la gestion quotidienne du projet, censée relever du ministère de la culture en tant qu'il rédige les expressions de besoins et suit leur réalisation opérationnelle, et la gestion administrative et financière, purement formelle. Ainsi la DINSIC, devenue DINUM, n'a-t-elle pas été en mesure de fournir directement une liste nominative des personnes impliquées dans le projet Pass Culture au titre des « unités d'œuvre » fournies par les prestataires pour répondre à ses commandes.

Cet écart affecte toute la chaîne de contrôle du circuit de la dépense publique, ainsi qu'il sera montré ci-après. Il est d'autant plus problématique que le pilotage du côté du ministère n'est jamais formalisé, ni à travers un organigramme, ni par des procédures spécifiques, et que de nombreuses archives du projet ont de ce fait disparu. En dehors des dépenses de l'unité opérationnelle (UO 224) déléguées à la DINSIC, la seule reconstitution possible de l'ensemble des dépenses affectées au projet Pass Culture et directement engagées par le ministère passe par la consultation de tableurs Excel récapitulant *a posteriori* les dépenses, pour le seul premier semestre 2019 : elles représentent 1,7 M€ (y compris dépenses de titre 2, frais de communication, expertise juridique, frais de mission et représentation, loyers budgétaires et premiers remboursements aux offreurs) à rajouter aux dépenses effectuées par la DINSIC, pour le premier semestre 2019.

Si, durant la période de préfiguration, ont dû être mis en place des comités de pilotage, comités scientifiques et comités d'orientation mentionnés dans différents documents, leurs comptes-rendus n'ont pu être retrouvés, faute d'un archivage au ministère ou à la DINSIC. De même, les traces d'éventuelles concertations avec les corps intermédiaires, représentants ou syndicats des métiers de la culture, dont certains réclamaient alors publiquement plus de considération, n'ont pu être retrouvées. Cette situation témoigne d'une action publique menée dans l'urgence et sans considération de la traçabilité des procédures et des réalisations qui a conduit à fragiliser le dispositif. Les principaux « livrables » des prestations commandées dont il a pu être trouvé trace sont concrètement des listes de développements applicatifs à caractère technique, sans que des rapports détaillés sur les réalisations des équipes opérationnelles leur soient adjoints. La délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC) n'ayant été créée qu'en janvier 2021, elle assure le suivi de la SAS Pass Culture, mais n'a pas reconstitué les archives du projet. L'une des conséquences de cet état de fait est de compliquer la tâche de contrôle et d'évaluation, y compris sur le fond, puisqu'il est par exemple impossible d'accéder à un document décrivant la nature précise, l'ampleur et le coût des ajustements applicatifs et changements d'interface réalisés tout au long de la période d'expérimentation, en les distinguant des coûts d'accompagnement et de déploiement

---

qui permet de sélectionner, parmi les attributaires d'un marché, celui qui doit réaliser une prestation – c'est ensuite au même prestataire que doivent être attribués tous les bons de commande subséquents sur le même sujet puisque le marché prévoit que « l'attributaire assure donc la totalité des missions qui lui sont confiées dans le cadre des projets identifiés d'un ministère ou interministériel. En conséquence, un ou plusieurs bons de commande pourront lui être adressés dans le cadre de plusieurs projets dépendant d'un même ministère ou interministériel, sans que le tour de rôle soit respecté. »

commercial. Les dépenses ont été réalisées par bons de commande successifs au titre d'accords-cadres sans montant maximum ni minimum, multi attributaires, couvrant à la fois des prestations techniques et de conseil, dédiés à « l'accompagnement de la DINSIC dans le développement et le design de services publics numériques en mode agile », d'où la simple « estimation » des coûts de développement applicatif et d'investissement qui peut être reconstituée a posteriori (cf. tableau n°1 *supra*).

La Cour des comptes constate que la gouvernance et le suivi du projet n'ont pas été assurés dans des conditions satisfaisantes, dans la période précédant la création de la SAS Pass Culture. En particulier, l'absence de désignation formelle d'un « intrapreneur » pourtant prévu par le texte de la convention de délégation de gestion à la DINSIC, comme de formalisation d'un budget global hors délégation d'UO, ont conduit le cabinet et le secrétariat général du ministère de la culture à intervenir directement sur un terrain à la fois stratégique et technique, tout en ayant confié l'essentiel de la capacité de gestion administrative et financière du projet à la seule DINSIC. En effet, le cabinet recherche dès l'automne 2017 un profil d'intrapreneur ayant pour caractéristique une très bonne connaissance des projets numériques et du secteur culturel, sans succès. Si un responsable de produit et une responsable administrative et financière sont recrutés par voie de détachement à l'été 2018, aucun acte ne les désigne officiellement comme « intrapreneur ».

## **1.2 Une mission confiée pour l'essentiel à des consultants extérieurs dans des conditions contestables**

### **1.2.1 Le recours à un consultant extérieur, agent public en disponibilité, sous-traitant d'un prestataire, comme préfigurateur**

En mai 2017, le Pass Culture représente le principal engagement présidentiel en matière culturelle. Dès sa prise de fonction, le cabinet de la Ministre de la Culture y accorde une importance toute particulière. Les difficultés pratiques de mise en œuvre sont toutefois importantes. Ce n'est qu'à compter du printemps 2018 que des emplois permanents sont créés pour assurer le suivi d'un projet jusque-là piloté par le seul cabinet : d'abord par le rattachement d'un contractuel de la DINSIC au ministère avec pour fonction d'assurer le rôle pilotage du développement de l'application, puis à compter de l'été avec l'arrivée d'une inspectrice des finances en « mission prioritaire » et d'un ingénieur pour le suivi du produit, qui rejoignent pour un an le projet. Par ailleurs, la conseillère au cabinet en charge du projet en 2017-2018 est ensuite rattachée au secrétariat général à compter d'octobre 2018. Quatre à six chargés de suivi ou de développement territorial selon les périodes seront aussi rémunérés par le ministère, ainsi que des vacataires et stagiaires, en sus des principaux effectifs constitués de prestataires extérieurs.

La particularité du Pass Culture est en effet d'avoir reposé pour l'essentiel sur les épaules de consultants dont la Cour n'a pu reconstituer la liste et les fonctions précises qu'avec difficulté. La liste nominative des personnes ayant travaillé au sein de l'équipe projet n'a pu être obtenue qu'en sollicitant directement la principale société prestataire de services pour la mise en place du Pass. Un seul organigramme de « préfiguration », établi à la fin de l'année 2018 à la demande du secrétariat général du ministère dans la perspective de la création

d'une entité pérenne, a pu être retrouvé. Il y est fait mention d'un président, d'un directeur général, d'une directrice générale adjointe et de cinq pôles (stratégie, produit, développement, affaires administratives et financières, communication et marketing).

En pratique, c'est à partir de mai 2018 que MM. Y et X (société X Consulting)<sup>9</sup> travaillent sur le projet, après avoir été destinataires d'une lettre de mission de la ministre de la Culture du 15 mai 2018, leur confiant la réalisation d'une étude d'approfondissement portant sur le concept culturel, le préprogramme technique, sa faisabilité juridique, le *business plan* et un rapport de synthèse à produire le 30 juin 2018. La lettre prévoyait que cette mission pourrait être prolongée par une deuxième phase de suivi de la mise en œuvre opérationnelle. Un « budget permettant de réaliser des déplacements et de mobiliser les expertises nécessaires » devait être mis à la disposition de cette équipe. Toutefois, interrogé sur la nature exacte du budget mis à disposition, le secrétariat général du ministère n'a pu que communiquer un récapitulatif de l'ensemble des dépenses liées au Pass Culture, qu'elles aient été consommées dans le cadre de la délégation budgétaire à la DINSIC ou directement par le ministère, sans identifier de montants spécifiquement alloués à la réalisation de la mission.

M. Y., entrepreneur et mécène, est intervenu *pro bono*, dans un rôle de conseil ponctuel et d'accompagnement, en termes de réflexions stratégiques aussi bien que lors de certains rendez-vous avec des partenaires potentiels, jusqu'à l'été 2019, date de la création de la société. Il a un temps été envisagé qu'il préside l'association, voire la société qui devait porter le projet, dont il s'est finalement retiré après avis défavorable de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique rendu le 3 avril 2019.

Concernant M. X, la situation est plus complexe et a pu être reconstituée à la suite d'investigations ayant conduit à solliciter directement le prestataire de marché de la DINSIC, ni celle-ci ni le ministère n'étant en mesure de fournir les pièces pertinentes. Inspecteur général des finances jusqu'au 14 novembre 2016, puis mis à disposition contre remboursement auprès du directeur du renseignement militaire du ministère de la défense en qualité de chef de l'Intelligence Campus jusqu'en février 2018, il est ensuite mis en disponibilité pour convenances personnelles et exerce une activité privée de consultant dans le cadre de la SAS X Consulting créée dès 2015. C'est dans ce cadre qu'il est sollicité par le ministère de la culture, à partir du printemps 2018, pour travailler sur un projet qu'il va représenter publiquement comme directeur de projet ou préfigurateur, jusqu'à la création de la société Pass Culture.

À partir de mai 2018, les discours et communiqués de presse du ministère mettent régulièrement M.X en avant comme responsable du projet sous diverses formes, jusqu'à l'automne 2019. Un discours de la Ministre de la Culture, le 18 mai 2018, l'explique : « J'ai choisi de confier l'ingénierie juridique et financière du Pass à deux personnalités, qui sont investies de longue date à la fois dans le champ culturel et dans le champ numérique : M.X, inspecteur général des finances, ancien président du Centre national du cinéma ; et M.Y, co-fondateur de Webhelp, président de Beaux-Arts Magazine, et grand mécène de la culture. Ils piloteront la phase d'expérimentation, puis la généralisation du Pass Culture. Ce sont deux profils qui allient l'expertise à l'expérience entrepreneuriale. »

En juin 2018, il est présenté comme co-directeur de l'association chargée de la mise en œuvre du Pass Culture<sup>10</sup>. Le dossier de presse du ministère du 1<sup>er</sup> février 2019, qu'il a

<sup>9</sup> Selon le libellé précis des destinataires de la lettre de mission.

<sup>10</sup> Matins de France Culture, 27 juin 2018

directement contribué à élaborer, propose une longue citation de M. X, « préfigurateur du Pass Culture ». Pour la presse, il est « directeur du projet, pressenti comme directeur exécutif de la future société coopérative d'intérêt général du Pass Culture »<sup>11</sup> ou encore « responsable du pilotage du projet »<sup>12</sup>. Installé avec son équipe rue de Valois, il apparaît de fait comme le principal interlocuteur ministériel et le point d'entrée naturel pour tous les acteurs du monde culturel ou économique potentiellement intéressés par des partenariats avec le Pass Culture. Si l'ancienne responsable du dossier au cabinet de la ministre est bien nommée « cheffe de projet Pass Culture », sur un contrat de droit public auprès du secrétariat général, du 17 octobre 2018 au 16 octobre 2019, elle ne paraît pas en situation de piloter un projet au sein duquel les modalités de travail ne sont jamais clairement définies, ni pour l'association aux réunions d'arbitrage, ni même pour le pouvoir d'orientation et de décision, entraînant une incertitude préjudiciable aux acteurs comme au projet.

Le cadre de l'intervention de M. X appelle plusieurs observations de la Cour. La société de M. X a travaillé sur le Pass Culture dans le cadre de prestations de sous-traitance livrées à un prestataire de la DINSIC pour un montant total de 868 500 € soit 1 042 000 € entre 2018 et 2019. C'est le véhicule juridique d'un marché global de design des start-up d'État qui a permis de rémunérer la réalisation de la mission confiée par lettre de la ministre, ainsi qu'en témoigne un devis en date du 30 mai 2018 reprenant précisément les termes de cette lettre, suivi d'un bon de commande conforme de la DINSIC. Si la première commande, pour un montant de 162 000 € TTC, couvrait la réalisation du rapport initial, les commandes ultérieures rémunéraient la fonction de pilotage de projet assurée par X Consulting, à travers la personne de M. X et de deux salariés de sa société, dans le cadre d'un autre marché d'accompagnement de la DINSIC.

Le lien de ces commandes avec l'objet des unités d'œuvres susceptibles d'être commandées par la DINSIC, aux termes des cahiers des clauses techniques particulières, apparaît ténu. Si les prestations s'inscrivent bien dans une démarche de « design » et d'accompagnement de projet, elles relèvent en réalité bien plus d'une compétence administrative et politique, ainsi qu'en témoigne au demeurant la nature des livrables retrouvés (parmi lesquels des notes d'arbitrage adressées au plus haut niveau ou des éléments de langage destinées à la communication ministérielle).

M. X et ses salariés apparaissent sur les listes d'experts mis à disposition par le prestataire de la DINSIC, à compter de l'automne 2018, comme simples « biz dev » parmi une vingtaine d'autres, soit littéralement des « chargés de développement commercial », alors qu'ils assurent en fait des fonctions de direction de projet. Aucune déclaration de sous-traitance, pourtant obligatoire dans le cadre des marchés concernés, n'a été déposée par le prestataire ni formellement approuvée par la DINSIC, qui avait cependant connaissance de ce dispositif, ainsi qu'en témoignent les signatures des bons de commande et services faits, ainsi qu'une saisine de la HATVP le 13 février 2019 par le secrétariat général du ministère, qui mentionne l'existence de contrats de sous-traitance.

Ces différents éléments conduisent la Cour à s'interroger sur l'adéquation du véhicule juridique utilisé pour commander les prestations et les rémunérer. En outre, la Cour s'interroge sur l'opportunité du recours à un consultant extérieur, en disponibilité de son administration

---

<sup>11</sup> Article du Monde, 1<sup>er</sup> février 2019, « dans les coulisses du Pass Culture »

<sup>12</sup> Challenges, octobre 2019



d'origine, pour lui confier des missions de nature administrative du même ordre que celles qu'il aurait remplies dans le cadre d'un détachement ou d'une mise à disposition<sup>13</sup>.

Au surplus, si le choix d'en appeler à M. Y, intervenant *pro bono* (hors éventuelle prise en charge de ses déplacements), peut s'expliquer par la volonté de bénéficier des conseils d'un entrepreneur privé familial de la sphère numérique, le recours aux services d'un prestataire extérieur par ailleurs régulièrement présenté dans des communiqués officiels comme inspecteur général des finances, et à ce titre fin connaisseur de l'administration, pose une question de principe. Le statut de M. X. a pu contribuer à une confusion des genres, entre activité privée et représentation publique. Il était responsable d'un projet pour lequel il était à la fois chargé d'une mission de service public consistant à piloter et surveiller la mise en œuvre d'un dispositif et rémunéré par le prestataire de services qui était le principal bénéficiaire des marchés passés pour cette mise en œuvre.

La HATVP, dans un avis du 3 avril 2019, considérait que M. X ne pourrait pas occuper de fonctions de direction au sein de la société Pass Culture en cours de création, alors qu'il était sous-traitant de la société qui avait mis en œuvre le Pass et allait continuer à le faire pour la SAS<sup>14</sup>. Pourtant, M. X allait être recruté par le nouveau président de la SAS comme « conseiller du président », rémunéré au forfait à hauteur de 5200 € bruts mensuels, pour 24 jours annuels<sup>15</sup>. Toutefois, notamment suite à un courrier de suivi de la HATVP du 18 novembre 2019 au secrétariat général du ministère de la culture appelant son attention sur l'information rendue publique selon laquelle M. X serait devenu conseiller du président de la société, alors qu'il lui paraissait « impossible de garantir que les conditions d'exercice indépendant, impartial et objectif » de ses fonctions soient réunies, ni que « l'intéressé ne s'[était] pas placé en situation de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal », M. X démissionnait définitivement de la SAS (au sein de laquelle il aura donc été rémunéré entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 18 novembre 2019).

Il apparaît que cette situation contrevient aux règles d'usage selon lesquelles le recours aux consultants extérieurs doit être réservé aux seules missions techniques pour lesquelles les administrations ne disposeraient pas des compétences requises en interne. Celles-ci ont certes été édictées formellement ultérieurement<sup>16</sup>, dans la circulaire n°6329 du 19 janvier 2022 du Premier ministre encadrant le recours aux prestations intellectuelles, qui demande

---

<sup>13</sup> Le taux journalier appliqué par la société XConsulting (pour la rémunération de ses équipes) est de 3000 € HT, taux facturé à la société qui sous-traite, hors surcoût potentiel lié à l'intermédiation. Pour ce qui concerne la première prestation relative à la lettre de mission ministérielle, la proposition financière initiale de XConsulting adressée directement au ministère portait sur 114 000 €, qui seront finalement facturés 135 000 € HT et 162 000 € TTC dans le cadre de la sous-traitance.

<sup>14</sup> La commission de déontologie de la fonction publique avait rendu précédemment, le 14 mars 2019, un avis favorable, estimant que Pass Culture ne saurait être regardé comme exerçant une activité dans un secteur concurrentiel, et sur la base d'une déclaration annexée de la cheffe du service de l'IGF attestant l'absence de risque de prise illégale d'intérêt.

<sup>15</sup> D'après les feuilles de salaire archivées, sans qu'il ait pu être retrouvé trace d'un contrat de travail écrit dans les archives de la société, ce qui plaçait la SAS en situation de risque, étant entendu que tout contrat oral de droit privé est réputé indéterminé et à temps plein.

<sup>16</sup> Comme le notait par exemple le rapport d'information de janvier 2022 de l'Assemblée nationale relatif aux différentes missions confiées par l'administration de l'État à des prestataires extérieurs : « Si les travaux du comité CAP 2022 avaient débouché sur des recommandations d'externalisations sectorielles et circonscrites, il n'existe aujourd'hui [avant la circulaire du 19 janvier 2022] aucune doctrine interministérielle explicitant clairement les cas où le recours à un prestataire extérieur est nécessaire et, inversement, les cas où ce recours n'est pas possible. » (p.57)

explicitement aux ministères de ne recourir à des consultants que pour des prestations sans équivalence interne (en particulier détenues par les inspections), de vérifier la production de livrables détaillés et archivables, de s'assurer que le service signataire de la commande soit responsable du pilotage de la prestation, d'encadrer par des règles précises dans la charte de déontologie ministérielle le recours à des agents publics recrutés dans le cadre de contrats de droit privé et d'écartier tout risque de conflit d'intérêt.

La Cour note que le pilotage du Pass Culture, dans sa première phase, a été emblématique des dérives du recours extensif à des consultants extérieurs pour des missions de nature administrative et politique. Elle prend acte du fait que la circulaire du 19 janvier 2002 a été déclinée par une note de fonctionnement interne adressée à l'ensemble des directions générales et à l'inspection générale des affaires culturelles, prévoyant des modalités de contrôle spécifique, notamment budgétaires, pour les marchés de conseil en stratégie et en organisation.

Elle considère toutefois que l'interdiction induite par cette circulaire de confier à des membres d'inspections ministérielles des missions dans le cadre de contrats de sous-traitance auprès de prestataires de l'administration, sauf à le justifier exceptionnellement, devrait faire l'objet d'un suivi particulier. En particulier, il était prévu par la circulaire du 19 janvier 2022 qu'une charte de déontologie ministérielle précise « les règles applicables aux agents publics recrutés dans le secteur privé ou rejoignant un fournisseur de prestations intellectuelles ». Or, la Cour a pu constater l'indisponibilité d'une telle charte, pourtant publiquement annoncée comme étant en cours de rédaction dès 2016, mais à laquelle le collège de déontologie, créé par un arrêté du 10 avril 2018 modifié le 13 avril 2022, ne fait pas référence dans ses rapports annuels.

La Cour recommande en outre que toute lettre de mission ministérielle mentionnant la mise à disposition d'un budget spécifique, ainsi que c'était le cas pour la lettre de mai 2018 relative au Pass Culture, soit accompagnée d'un cadrage budgétaire explicite et transparent avant le démarrage de la mission.

**Recommandation n°2 (ministère de la culture, 2023) : Adopter une charte de déontologie ministérielle, qui précise en particulier les règles applicables aux agents publics recrutés dans le secteur privé ou rejoignant un fournisseur de prestations intellectuelles, conformément à la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022.**

### **1.2.2 Une problématique liée à l'archivage, notamment des données informatiques du cabinet**

A l'occasion de son audit, la Cour a pu constater l'impossibilité d'établir précisément les responsabilités respectives concernant les modalités de sélection et de rémunération de X Consulting, étant donné l'absence d'archives pertinentes, voire la suppression d'une partie des archives du cabinet à compter de l'automne 2018.

En effet, une requête exercée au titre du droit de communication des archives bureaucratiques et informatiques de membres du cabinet du ministère de la culture a permis de constater, dans un cas, la disparition de tout contenu des boîtes mail pour les années 2018 et 2019. À compter de novembre 2018 et jusqu'en juillet 2020, une nouvelle conseillère entre au cabinet du Ministre, en charge du Pass Culture, de l'action territoriale, de l'éducation artistique et culturelle, des liens avec l'enseignement supérieur et la recherche. Concernant cette dernière,

la direction des archives a fait état de l'absence d'archives avant l'année 2020, sans qu'il soit possible d'établir définitivement les raisons de cette indisponibilité.

Or, les règles d'archivage des documents des cabinets ministériels sont clairement établies par une circulaire n°5974-SG du 24 octobre 2017 du Premier ministre, doublée d'un protocole de remise d'archive existant depuis 1981 et d'une note systématique de rappel des obligations réglementaires transmise par le service ministériel des archives aux membres de cabinet. Un mémo très précis décrit la nature des fichiers, y compris bureautiques et de messagerie, à conserver, notant en particulier que tous les rapports, comptes-rendus de réunion, notes et échanges internes comme externes doivent être conservés. La mission des archives du ministère de la culture y réitère notamment l'interdiction totale de supprimer des archives<sup>17</sup>, conformément au code du patrimoine.

La Cour rappelle en effet que l'article L214-3 du code du patrimoine permet de sanctionner<sup>18</sup> le manquement aux obligations prévues par le code du patrimoine et appelle l'attention du Conseil supérieur des archives sur les risques de disparition des archives publiques lié au traitement des messageries et sur la nécessité de vérifier la bonne application des règles au moment des cessations de fonction dans les cabinets ministériels.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

La première phase de mise en œuvre du projet Pass Culture a été marquée par des difficultés d'ordre organisationnel, l'absence de désignation formelle d'un intrapreneur chargé de piloter le projet et l'implication d'acteurs à des niveaux variés sans stabilisation d'une équipe à l'ancrage institutionnel solide. Conçu comme une « start-up d'Etat », le projet a principalement reposé sur des consultants extérieurs mobilisés en nombre, parmi lesquels un responsable et représentant public du projet, missionné par la ministre, qui aurait pu être employé directement au titre de ses compétences d'agent public plutôt que comme sous-traitant d'un prestataire. Enfin, les conditions de conservation des archives liées à cette période ne paraissent pas satisfaisantes et impliquent une vigilance accrue du Conseil supérieur des archives placé auprès de la ministre de la Culture quant aux procédures permettant en particulier de garantir la préservation des archives des cabinets.

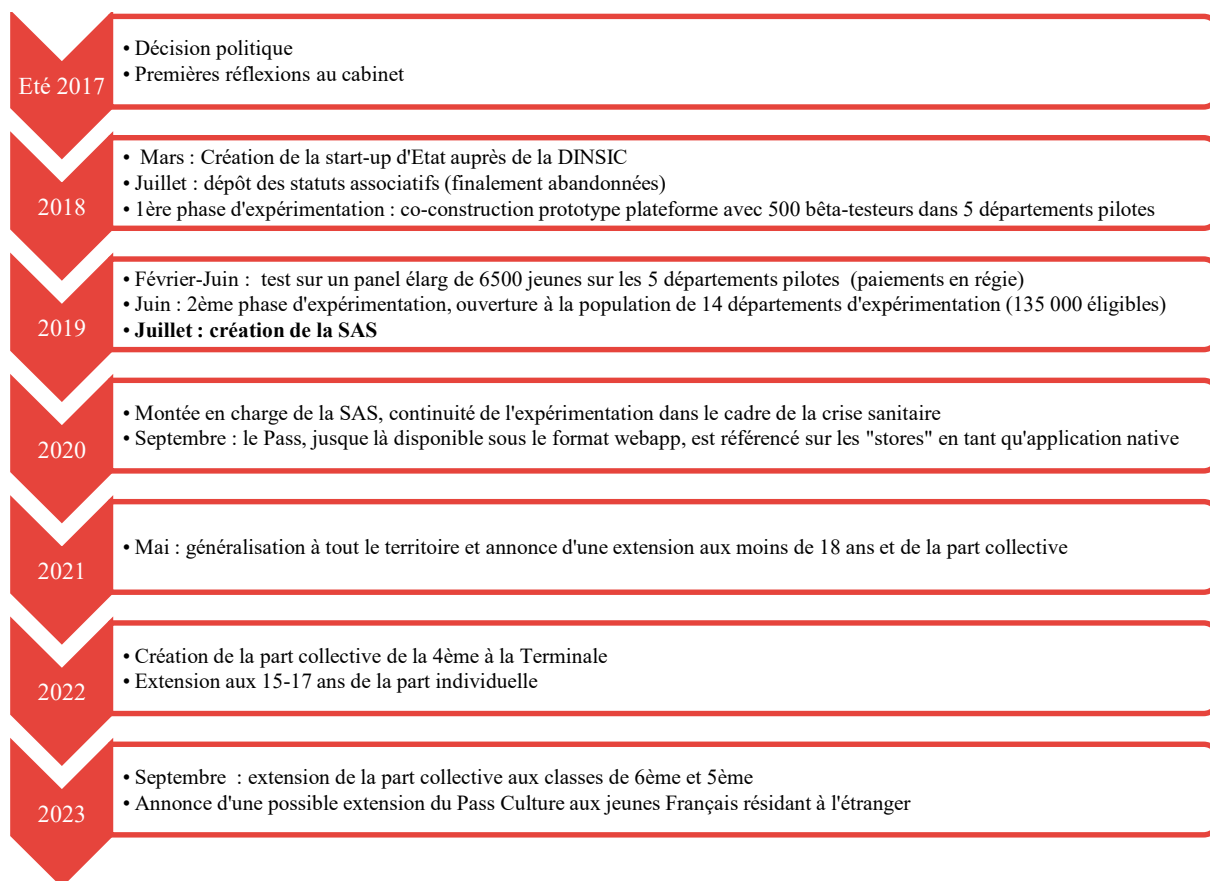
---

<sup>17</sup> « Attention : En tant que producteurs d'archives publiques, les membres du cabinet doivent soumettre la liste des documents qu'ils éliminent au visa du service interministériel des Archives de France représenté par le chef de la Mission des archives. Une fois cet accord d'élimination signé, la Mission des archives vient prendre en charge les documents à éliminer et procède à leur destruction confidentielle et irréversible. Aucun document d'archives ne doit être passé à la broyeuse ou jeté dans une corbeille de recyclage. »

<sup>18</sup> « Le fait, pour une personne détentrice d'archives publiques en raison de ses fonctions, de détourner ou soustraire tout ou partie de ces archives ou de les détruire sans accord préalable de l'administration des archives est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. [...] Lorsque les faits prévus aux premier et deuxième alinéas sont commis par négligence dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 du code pénal, les peines sont d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.»

## 2 UNE SOCIÉTÉ CRÉÉE EN 2019 QUI DOIT MENER DE FRONT DE NOMBREUX CHANTIERS

### Rappel chronologique des étapes du projet Pass Culture



Source : Cour des comptes

### 2.1 La création de la SAS

#### 2.1.1 Une décision prise dans l'urgence

La question du modèle juridique et économique s'est très tôt posée. Elle a fait l'objet de nombreux échanges entre les administrations et d'arbitrages interministériels au plus haut niveau. Dans un premier temps, dès février 2018, il est envisagé d'établir une association de préfiguration, qui prendrait en charge les flux financiers très importants liés aux remboursements des offres aux partenaires culturels inscrits sur le Pass Culture, pour les distinguer du budget de fonctionnement porté dans le cadre de la convention avec la DINSIC. Les premières questions juridiques sont très tôt posées, avec la consultation de cabinets extérieurs portant par exemple sur la possibilité de subordonner la délivrance du Pass à l'ouverture d'un compte bancaire dans des établissements spécifiques, un temps envisagé pour

créer des partenariats. Le sujet du contrôle de l'identité des personnes éligibles et de la gestion des données personnelles surgit aussi très tôt.

L'hypothèse de l'association porteuse prend de l'ampleur tout au long de l'année 2018, le ministère de la culture allant jusqu'à déposer des statuts signés de la ministre et du secrétaire général. En août 2018, divers points d'alerte juridique remontent au cabinet qui sollicite l'expertise de membres du Conseil d'État. On s'aperçoit alors que le risque de constituer une association transparente, démembrement de l'État chargé de gérer de fait un service public, est avéré et pourrait engager la responsabilité des ordonnateurs. Les projets de convention de mandat et de décret d'expérimentation sont alors suspendus. La piste de la société coopérative d'intérêt collective (SCIC), SAS de forme privée et d'intérêt public associant des personnes physiques ou morales autour d'un projet commun alliant efficacité économique, développement local et utilité sociale, un temps évoqué<sup>19</sup> ne fait pourtant pas l'objet d'une expertise spécifique. En août 2018, une note adressée au cabinet par l'inspectrice des finances détachée en mission prioritaire auprès du projet Pass Culture examine enfin de manière systématique une série d'options juridiques :

- le portage en régie, juridiquement possible, ne semble pouvoir fonctionner qu'en mode dégradé compte tenu du nombre de flux financiers à prévoir, et paraît intenable à moyens humains constants (on note que la piste de la création d'une cellule dédiée dotée de vrais moyens n'est pas envisagée) ;
- le portage par l'association ne pourrait être envisagé qu'avec élargissement des membres et présence d'autres personnes morale ou adjonction d'un comptable public, le risque de gestion de fait demeurant fort ;
- le portage par un groupement d'intérêt public (GIP) impliquerait la mise en place de partenariats extérieurs. Bien que cet exemple ne soit pas mentionné dans la note, il faut noter qu'à cette date, une autre « start-up d'État » avait débouché sur la création d'un GIP associant le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de Recherche, le CNED, l'université ouverte des humanités et l'Université de Strasbourg, par un arrêté du 27 avril 2017, pour assurer le portage de la plateforme en ligne d'évaluation et de certification des compétences numériques PIX ;
- la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) serait enfin de nature à garantir la stabilité juridique mais « comporte des lourdeurs tant de création que de dissolution » ;
- à court terme, il est préconisé d'étudier la possibilité d'externaliser les versements à une « structure de gestion extrêmement professionnelle, notamment sur le contrôle des risques » capable de respecter les délais de paiement, qui pourrait être l'ASP, agence de services et de paiements, ayant pour vocation de gérer le versement de nombreuses aides. Une étude comparative des frais de gestion est préconisée et il est rappelé que cette externalisation devrait faire l'objet d'une mise en concurrence.

---

<sup>19</sup> Ce qui a d'ailleurs laissé une trace dans les statuts constitutifs de la société prévoyant que la société « poursuit un objet d'utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et pourrait adhérer également aux valeurs et principes coopératifs entraînant en conséquence une transformation de la société ».

### **L'exemple du Pass'Sport, destiné à favoriser la pratique sportive**

Créé par décret du 10 septembre 2021 et reconduit pour un an par le décret n°2022-1115 du 2 août 2022, le dispositif Pass'Sport est une aide dont l'objet est d'inciter certains jeunes à adhérer à une association sportive et à aider financièrement le mouvement sportif amateur. D'un montant forfaitaire de 50 €, cette aide prend la forme d'un remboursement par l'État de la réduction pratiquée par les structures et associations sportives sur le tarif de l'adhésion ou de la licence du jeune qui en bénéficie.

Le Pass'Sport s'adresse en effet, sous conditions d'âge, aux jeunes bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou de l'allocation adultes handicapés (AAH), soit 5,4 millions de personnes concernées. Il est étendu, depuis la rentrée universitaire 2022, aux 800 000 étudiants boursiers.

**À la différence du Pass Culture, le Pass'Sport est géré directement par l'État, le ministère des sports assurant l'instruction des demandes avec l'appui de l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée du paiement des aides aux structures et associations sportives. La direction des sports bénéficie en outre de la transmission des données nécessaires à la mise en œuvre du dispositif, de la part de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).**

Ce dispositif fait l'objet depuis sa création d'une enveloppe budgétaire annuelle de 100 M€, pour un plafond théorique de dépenses de 300 M€. Cette enveloppe n'apparaît cependant que partiellement consommée - autour de 30% des crédits à la fin octobre 2021, moment où les inscriptions annuelles étaient déjà réservées. Les principaux freins identifiés à son utilisation concernent la difficulté des petites associations à prendre en main l'outil informatique qu'est le « compte Asso » auquel elles doivent s'inscrire, et la superposition du Pass'Sport à des dispositifs locaux déjà existants. Le problème des transports semble également constituer une difficulté commune avec le Pass Culture parfois évoquée.

On note que ces premières analyses juridiques, produites un an après le lancement théorique du projet, n'évoquent pas encore l'opportunité de créer une société privée. Quoiqu'il en soit, les différentes options, à l'exception du portage en régie impliquent un délai de mise en œuvre de plusieurs mois qui constitue une source d'inquiétude majeure pour le pilotage politique de l'opération. Si ce document comporte pour la première fois des éléments d'analyse détaillés, il appelle des arbitrages qui seront pris dans l'urgence, en considération de la volonté présidentielle de lancer l'expérimentation publiquement dans les délais les plus courts.

La possibilité de recourir à une société de droit privé à capitaux publics apparaît pour la première fois dans le rapport remis par M. X (X Consulting) à l'automne 2018<sup>20</sup>, en tant qu'elle présenterait comme principaux avantages « un fonctionnement de droit privé souple et adaptable en corrélation avec la nature du service et les nécessités de l'expérimentation. » Préconisée comme structure cible pour la pérennisation, elle est toutefois présentée comme peu adaptée à la phase d'expérimentation, le rapport préconisant toujours la création d'une « association transparente évoluant progressivement vers une association indépendante » (sic).

---

<sup>20</sup> Rapport de cadrage répondant à la commande de la lettre de mission ministérielle, incluant des propositions sur le périmètre de l'offre, la gestion des flux financiers, le calendrier de l'expérimentation et les structures juridiques envisageables.

Le ministère de la culture décide finalement de lancer l'expérimentation en régie (cf encadré *infra* sur le circuit de remboursement aux offreurs), dans un premier temps, soit de février à juin 2019, période pendant laquelle les paiements sont donc mandatés par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la culture, et lance parallèlement le processus de création d'une SAS. Ce dernier point est acté par une réunion interministérielle du 12 février 2019 qui demande toutefois la production d'un certain nombre d'analyses juridiques complémentaires, concernant en particulier « les conditions dans lesquelles pourrait être établie une relation de quasi régie entre, d'une part, l'État et la Caisse des dépôts et consignations et, d'autre part, une société commerciale à laquelle serait confiée la mise en œuvre de l'expérimentation du Pass Culture, en précisant la nature et le contenu des actes nécessaires à l'établissement de cette relation (actes unilatéraux ou conventions) » ; « les flux financiers nécessaires à l'expérimentation du Pass Culture et sur les conditions de financement de la société du Pass Culture, en précisant notamment l'affectation et le montant prévisionnel des fonds publics qui lui seraient alloués » ; « une note d'analyse juridique sur les relations entre la société du Pass Culture et les offreurs culturels, en précisant les cas où ces relations donneront lieu à l'établissement d'une convention et, le cas échéant, en indiquant son contenu ». Sans attendre les conclusions de ces études, la décision est aussi prise de « saisir pour avis la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et la Commission de déontologie de la fonction publique de la situation des personnes ayant contribué à la préfiguration du Pass Culture et qui souhaitent rejoindre la société du Pass Culture »<sup>21</sup> et d'établir « une version stabilisée des statuts de la société du Pass Culture, du pacte d'actionnaires et des conditions générales d'utilisation du Pass Culture, ainsi qu'un projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et la société du Pass Culture. »

Une note au secrétaire général du gouvernement en date du 15 février 2019 sur le choix du modèle juridique pour porter l'expérimentation témoigne de l'urgence ressentie par le ministère de la culture qui considère que le portage en régie est impossible en longue durée pour des raisons opérationnelles et demande que des textes soient pris avant la fin du mois de février (décret autorisant la souscription au capital, décret de nomination du président de la société, dépôts des statuts) pour que la société soit opérationnelle dès le 15 mars 2019 – calendrier de fait peu réaliste qui ne sera pas tenu puisque la société est créée au mois de juillet. À partir de février 2019, l'opportunité de créer une SAS n'est plus questionnée, alors même que les documents d'analyse juridique produits par la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers<sup>22</sup> ainsi que les échanges avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) mettent en avant plusieurs interrogations, auxquelles la société est toujours confrontée à ce jour, compte tenu du choix fait de confier une mission d'intérêt général à une société détenue par l'Etat et la CDC dans le cadre d'une relation de quasi-régie.

---

<sup>21</sup> La HATVP rendant des conclusions sans appel et défavorables le 3 avril 2019 quant au transfert de MM. Y et X à la tête du projet (cf. *supra*), un autre président est choisi à l'issue d'une procédure de sélection qui n'a pas été documentée, puis désigné par décret du 24 juillet 2019. Il sera mis fin à ses fonctions en juillet 2021.

<sup>22</sup> Note de la direction des affaires juridiques (DAJ) au ministère de la culture en date du 15 février 2019.

## 2.1.2 Un modèle économique et financier encore incertain

### 2.1.2.1 Une sous-estimation importante de l'effort financier public

À l'origine<sup>23</sup>, le financement de la société du Pass Culture devait être amorcé par un financement public durant la phase d'expérimentation, puis l'évaluation de cette expérimentation devait conduire à évaluer la pérennité du modèle envisagé : la subvention publique en phase de généralisation était estimée à 104 M€ par an pour permettre la mise à disposition d'un pouvoir d'achat de 500 € par bénéficiaire éligible, soit plus de 400 M€ par classe d'âge. Ce modèle financier reposait sur plusieurs hypothèses :

- Un financement théorique limité par la contribution en nature des acteurs culturels d'une part, qui devaient présenter des offres non remboursées ou de manière partielle, ainsi que par une consommation effective inférieure à la consommation théorique, en tenant compte d'un taux d'activation et d'un taux de consommation inférieurs à 100% ;
- Un besoin de financement effectif qui devait être comblé par un financement direct des partenaires économiques dans le cadre de partenariats d'image et une contribution d'argent public versée à la société pour compenser ses charges.

La vision à moyen terme des ressources du Pass Culture se fondait donc sur l'idée d'un cofinancement entre l'État et ses différents partenaires qui devait générer un fort effet de levier, avec un effort financier supporté par l'État attendu autour de seulement 20 à 25% du budget global. La piste des partenariats avec les banques, dont il était envisagé une contribution substantielle (de 60 à 100 € par compte activé) en contrepartie de la gestion des crédits du Pass et de la possibilité de proposer des ouvertures de compte a finalement été abandonnée compte tenu de problématiques relatives aux données individuelles qui avaient pourtant été identifiées très tôt. La piste d'une contribution des collectivités territoriales au financement d'actions d'éducation artistique et culturelle n'a pas abouti, même si elle continue de faire l'objet de réflexions, par exemple sur l'intégration de cartes déjà existantes au niveau local.

Au total, le modèle financier optimiste d'un financement 80/20 porté par le secteur privé a été progressivement abandonné. Cependant, la société Pass Culture prélève des « contributions sur réservation » assimilables à des réductions de prix, comprises entre 2 et 10% de l'offre, selon un barème général progressif appliqué aux offreurs à partir de 20 000 € annuels de chiffre d'affaires<sup>24</sup> (hors barème dérogatoire). Les financements publics pour l'année 2022 sont de 200 M€, pour une contribution des offreurs de 12,5 M€<sup>25</sup>. Ce « taux de contribution » des offreurs, qui représente en fait les offres mises à disposition à titre gratuit ou avec remises, atteint seulement 6,7 % en 2022 (et ne s'applique qu'à la seule part individuelle).

---

<sup>23</sup> Note du ministère de la culture au SGG du 14 février 2019.

<sup>24</sup> L'article 5.1 des conditions générales d'utilisation, applicable aux offres individuelles, prévoit le barème suivant pour le remboursement des offreurs : jusqu'à 20 000 € TTC par an, 100 % du tarif de l'offre réservée ; de 20 000 € TTC à 40 000 € TTC par an, 95 % du tarif de l'offre réservée ; de 40 000 € TTC à 150 000 € TTC par an, 92 % du tarif de l'offre réservée, sauf pour les livres qui sont remboursés à 95 % du tarif ; au-delà de 150 000 € TTC par an, 90 % du tarif de l'offre réservée, sauf pour les livres remboursés à 95 % du tarif.

<sup>25</sup> Les offres gratuites ne sont pas valorisées. Les offres numériques qui font l'objet d'une gratuité négociée sont par contre enregistrées en comptabilité à 100% dans les charges, avec une remise du même montant.



Le budget cible consacré au Pass Culture peut désormais s'évaluer, à périmètre constant et en adoptant une hypothèse prudente selon laquelle 20 % des bénéficiaires n'y auraient pas recours et 20 % des crédits ne seraient pas consommés, à un peu moins de 222 M€ pour la part individuelle, intégrant des frais de structure de près de 15 %.

**Tableau n° 3 : Hypothèse de budget cible du Pass Culture, pour la part individuelle**

<i>Catégorie</i>	<i>Population éligible</i>	<i>Non-inscrits</i>	<i>Crédit ouvert</i>	<i>Crédit non utilisé</i>	<i>Montant des dépenses</i>
<i>Pass 18 ans</i>	850 000	20%	300 €	20%	155,04 M€
<i>Pass 17 ans</i>	850 000	25%	30 €	20%	14,53 M€
<i>Pass 16 ans</i>	850 000	30%	30 €	20%	13,56 M€
<i>Pass 15 ans</i>	850 000	30%	20 €	20%	8,39 M€
<i>Total des dépenses, part individuelle</i>					191,52 M€
<i>Frais de structure</i>					30 M€
<i>Total général</i>					221,52 M€

*Source : Cour des comptes d'après données SAS*

Il faut y ajouter la part collective financée par les ministères dans le cadre de la politique d'éducation artistique et culturelle (EAC), dont le niveau de consommation apparaît encore difficile à évaluer compte tenu de son niveau de maturité, avec un plafond de crédits fixé à 51 M€ en 2023 pour le ministère de l'éducation nationale.

Au total, la trajectoire financière globale annuelle du Pass Culture en année pleine, avant même l'extension annoncée aux classes de sixième et de cinquième, est de l'ordre de 273 M€ intégralement assumés à ce jour par l'État. Toutefois, des hypothèses plus ambitieuses en termes d'action publique, fondées sur un taux moins élevé de non-recours avec seulement 10 % de non-inscrits et 10 % de crédits non-utilisés, entraîneraient le coût global à la hausse sur la part individuelle, à 276 M€ soit un coût global de 327 M€ en régime de croisière. En outre, les extensions de périmètre régulièrement annoncées laissent présager des coûts complémentaires, qu'il s'agisse de la prise en compte de près de 20 000 jeunes Français de l'étranger de 18 ans (soit une dépense potentielle de 6 M€) ou de l'extension de la part collective aux apprentis (qui représentent une population potentiellement éligible de 350 000 jeunes). En cas de création d'un fonds de dotation dans le cadre d'une démarche de mécénat renforcé, une dépense fiscale serait enfin à prévoir. Au total, la maîtrise des coûts potentiels du dispositif est encore incertaine à ce jour et appelle une vigilance d'autant plus grande que ses impacts n'ont pu être évalués qualitativement, au-delà des taux d'utilisation effectivement croissants en raison d'une notoriété désormais assurée.

### 2.1.2.2 Une recherche de ressources propres empêchée par la situation en quasi-régie

La mise en œuvre du Pass Culture à travers une société anonyme détenue par l'Etat et la CDC a généré des contraintes complémentaires qui la mettent en situation d'injonction contradictoire, selon que l'on considère d'un côté l'objectif initial d'élargir les sources de financement non-public, de l'autre celui de porter une mission d'intérêt général en quasi-régie.

Les pistes de financement envisagées, dès la phase de préfiguration (rechargement du crédit pour les plus de 18 ans, commission perçue au titre d'apport d'affaires à des acteurs

culturels, services premium de mise en avant d'offre, monétisation de certaines données, vente d'espaces publicitaires, mécénat avec contreparties, ingénierie culturelle) et jusqu'à ce jour, posent en effet des questions majeures relative à l'éventuelle entrée dans le champ concurrentiel d'une société aujourd'hui intégralement financée sur fonds publics.

C'est en effet l'existence d'une relation de quasi-régie entre les institutions publiques et la SAS qui a permis de confier à la société une mission d'intérêt public sans mise en concurrence dans le cadre d'un marché public<sup>26</sup>. Cette relation de quasi-régie emportait dès le départ la conséquence que la future société devrait exercer plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par les pouvoir adjudicateurs qui la contrôlent et excluait la possibilité de participation directe de capitaux privés. La direction des affaires juridiques des ministères financiers alertait le ministère de la culture sur le fait que cette analyse, valable dans le cadre de l'expérimentation, pourrait être remise en cause dès lors que des partenaires extérieurs intégreraient la structure, auquel cas l'État et la CDC devraient constater la fin de la relation de quasi-régie et procéder à une mise en concurrence.

Les conditions d'appréciation de cette règle des 80 % sont d'autant plus problématiques que l'identification d'un chiffre d'affaires apparaît à ce jour complexe étant donné le financement par voie de subvention et le rescrit du 20 juin 2020 relatif au traitement fiscal de la contribution financière de l'Etat, prévoyant explicitement que « les sommes qu'elle [la SAS] reçoit au titre du financement des offres ne participent pas à la formation de son chiffre d'affaires. »

Conformément à la lettre de mission confiée au nouveau président de la SAS, Sébastien Cavalier, nommé le 1<sup>er</sup> septembre 2021, des études approfondies ont été confiées à des cabinets d'avocats afin de travailler sur des pistes permettant le développement d'activités commerciales, notamment celle de la création d'une filiale *ad hoc*, qui devrait alors être parfaitement distincte d'un point de vue comptable et fonctionnel, voire en termes de marque, afin de répondre à toutes les exigences du droit de la concurrence et d'éviter toute circulation d'informations sensibles ou utilisation croisée de bases de clientèle entre les entités, au risque de créer une discrimination technique et opérationnelle relevant de l'abus de position dominante.

Les demandes régulièrement réitérées par le comité stratégique d'analyser les pistes de monétisation impliquent en réalité la formulation d'injonctions contradictoires opposant d'un côté la mission d'intérêt général à ce jour prioritaire et une logique de rentabilité décorrélée de cette mission, voire contradictoire avec elle du point de vue du droit. Dès lors, la Cour considère qu'à l'issue de cette première phase de stabilisation des dispositifs assurée par une SAS privée de ressources propres et dont le financement apparaît quasi-exclusivement public, la question de son statut pourrait valablement être reposée afin de garantir un pilotage pertinent au regard des objectifs fixés et une meilleure anticipation de la trajectoire de dépenses. Quelle que soit l'issue de cette réflexion, l'entité en charge de la gestion du Pass Culture devrait faire l'objet d'une inscription sur la liste des opérateurs de l'État, qu'il s'agisse durablement d'une SAS (privée de ressources propres comme c'est le cas aujourd'hui ou dotée d'une filiale à vocation

---

<sup>26</sup> Cette dérogation au droit de la concurrence, issue de la directive 2014/24/UE du parlement européen et du conseil du 26 février 2014, suppose de remplir trois conditions : (1) l'exercice par l'autorité publique d'un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services, (2) la réalisation par la société de plus de 80% des tâches qui lui sont confiées par l'autorité publique et (3) l'absence de participation directe de capitaux privés au sein de la société contrôlée.

commerciale) ou d'un établissement public. En effet, cette SAS remplit déjà les principaux critères d'une telle qualification (mission de service public et financement majoritaire de l'Etat), qui emporte trois conséquences : l'octroi d'une subvention pour charges de service public permettant de financer le fonctionnement courant de la structure, la fixation d'un plafond des autorisations d'emploi chaque année par la loi de finances et une information annuelle propre dans trois annexes à la loi de finances (le projet annuel de performance, le rapport annuel de performance et le « jaune opérateur »).

Recommandation n°3 (ministère de la culture et ministères économiques et financiers, 2024) : Inclure la SAS Pass Culture dans la liste des opérateurs de l'Etat.

## 2.2 Les défis rencontrés par la société à ce jour

Les points de vigilance suivants ont dans l'ensemble été identifiés par les équipes de la SAS et celles chargées d'assurer le suivi de ses objectifs au ministère de la culture, sans pour autant que toutes les conséquences en aient été tirées, notamment par le ministère.

### 2.2.1 Éléments d'analyse financière et budgétaire

Les comptes de la SAS Pass Culture présentent des spécificités liées à l'existence d'une mission d'intérêt général portée par une société de droit privé. Cette situation, comme le confirme un rescrit fiscal du 25 juin 2020, autorise d'une part le non-assujettissement de la SAS à la TVA pour son activité de service public et permet par ailleurs de n'enregistrer la subvention de l'État en recettes qu'à concurrence de son utilisation - en compensation des charges de service public - plutôt qu'à la réception des fonds. Ainsi, l'équilibre entre les dépenses et les recettes comptabilisées fait-il ressortir un résultat d'une valeur nulle pour chaque exercice.

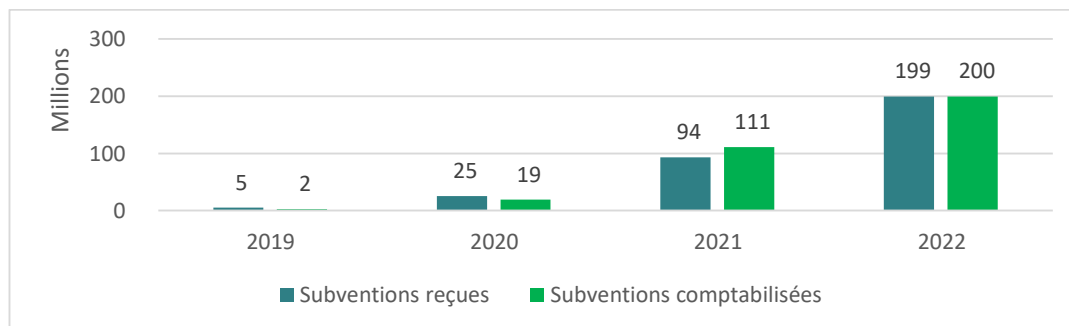
#### 2.2.1.1 Les subventions reçues

Les subventions versées par le ministère de la culture augmentent avec la mise en place progressive du Pass Culture, de 5,1 M€ en 2019 à 199 M€ en 2022. Il faut y ajouter, à partir de 2022, les versements des autres ministères au titre de la politique d'éducation artistique et culturelle (EAC) dans laquelle la SAS Pass Culture intervient pour mettre à disposition des collèges et lycées, sur une plateforme numérique, les offres collectives émises par les acteurs culturels.

Les crédits prévisionnels des ministères au titre de cette part collective ont été évalués en 2022 à 46 M€, répartis entre l'éducation nationale (45 M€), l'agriculture (1,15 M€), les armées (0,05 M€) et le ministère de la mer (0,02 M€). La consommation réelle s'établit cependant à des niveaux moindres – 14,3 M€ de dépenses effectives en 2022 pour 18 M€ d'avances versées pour l'éducation nationale – avec une croissance dynamique

des réservations, qui s'explique autant par la sortie de la crise sanitaire que par l'appropriation progressive de l'outil par les enseignants. En octobre 2022, le ministère de l'éducation nationale prévoyait de consacrer 51 M€ au Pass Culture en 2023, en tenant compte de sa généralisation aux classes de 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup>.

**Graphique n° 1 : Subventions reçues et comptabilisées par la SAS, hors EAC (en M€)**



Source : Cour des comptes

### Le circuit budgétaire initial et actuel

Sur le plan budgétaire, les crédits du Pass Culture ont été portés de 2018 à 2020 par le programme n°224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». À partir du projet de loi de finances pour 2021, c'est un nouveau programme n°361, ayant la même appellation, qui regroupe désormais les politiques l'État dans le domaine culturel, en rassemblant des crédits issus des programmes n°224 et n°186 « Recherche culturelle et culture scientifique ».

Les crédits 2018 et 2019 couvrent principalement les dépenses exécutées pour le développement de l'application. À cette fin, le ministère de la culture a conclu avec la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication (DINSIC) une délégation de gestion par laquelle celle-ci accompagne le ministère dans le « coaching » d'une « Start-up d'État » pour construire l'application en « mode agile », en mobilisant ses propres marchés (coaching et développement informatique). La DINSIC se voit ainsi confier la gestion des crédits relatifs au Pass Culture pour un budget qui atteint 6,3 M€<sup>27</sup> au terme de la convention, fin 2019. La consommation globale des crédits consacrés au Pass Culture évolue ainsi d'un million d'euros en 2018<sup>28</sup> à près de 12 M€ en 2019. Les dépenses 2019 intègrent cependant 4 M€ de subventions à la SAS, auxquels s'ajoutent 1,1 M€ de subventions en écritures qui correspondent au paiement des offreurs exécutés par le ministère pour le compte de la SAS, avant que celle-ci ne devienne opérationnelle.

#### 2.2.1.2 Les principaux postes de dépenses

Les dépenses ont progressé rapidement depuis la création de la SAS en 2019 et s'établissent à près de 220 M€ en 2022 (en incluant la part collective et les amortissements).

<sup>27</sup> Cf. avenant n°11 à la convention de délégation de gestion.

<sup>28</sup> En crédits de paiement, selon le rapport annuel de performance.

Elles sont majoritairement constituées des charges liées au remboursement des offreurs : celles-ci représentent 174 M€ nets pour la part individuelle en 2022 et 14 M€ pour la part collective, soit 86% des dépenses totales.

### Le remboursement des offreurs

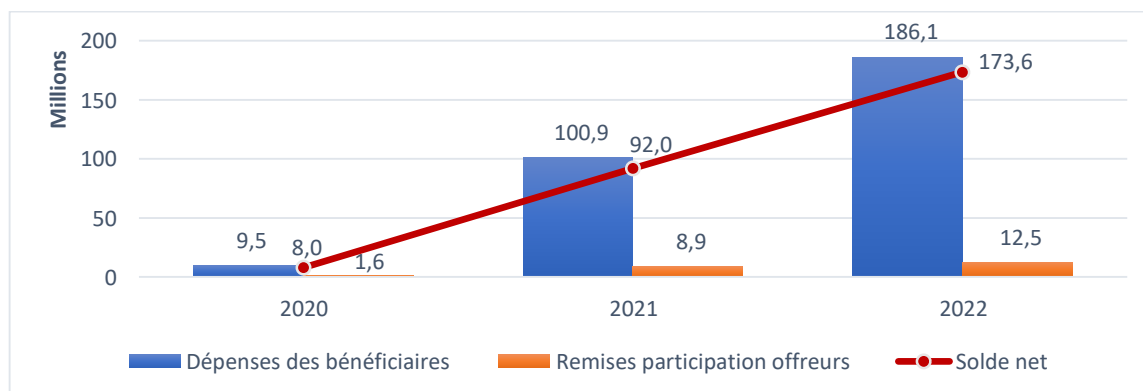
Le circuit de paiement des offreurs a évolué avec la création de la SAS.

Durant la phase de préfiguration et jusqu'au terme de l'année 2019, l'équipe du Pass Culture transmettait tous les quinze jours les demandes de paiement enregistrées dans sa base au bureau de la qualité comptable du ministère de la culture (BQC), chargé de la gestion des demandes de remboursement dans Chorus.

Le fichier de virement proprement dit, confectionné par l'équipe du Pass Culture, était transmis par le BQC au CBCM Culture pour être intégré directement dans l'application BDF Direct de la banque de France.

Ce circuit s'est largement simplifié une fois la SAS mise en place : chaque quinzaine, les versements à effectuer aux offreurs sont extraits de la base de données qui calcule le montant de leur contribution éventuelle, en fonction de leur catégorie et du chiffre d'affaires réalisé. Ces données sont ensuite enregistrées dans le logiciel comptable et un fichier de virement bancaire est par ailleurs constitué puis transmis à la Banque des territoires<sup>29</sup>, opérateur de paiement pour les remboursements des offreurs culturels, dont la prestation est assurée par la direction des clientèles bancaires.

**Graphique n° 2 : Versements aux offreurs et cofinancement pour la part individuelle (en M€)**



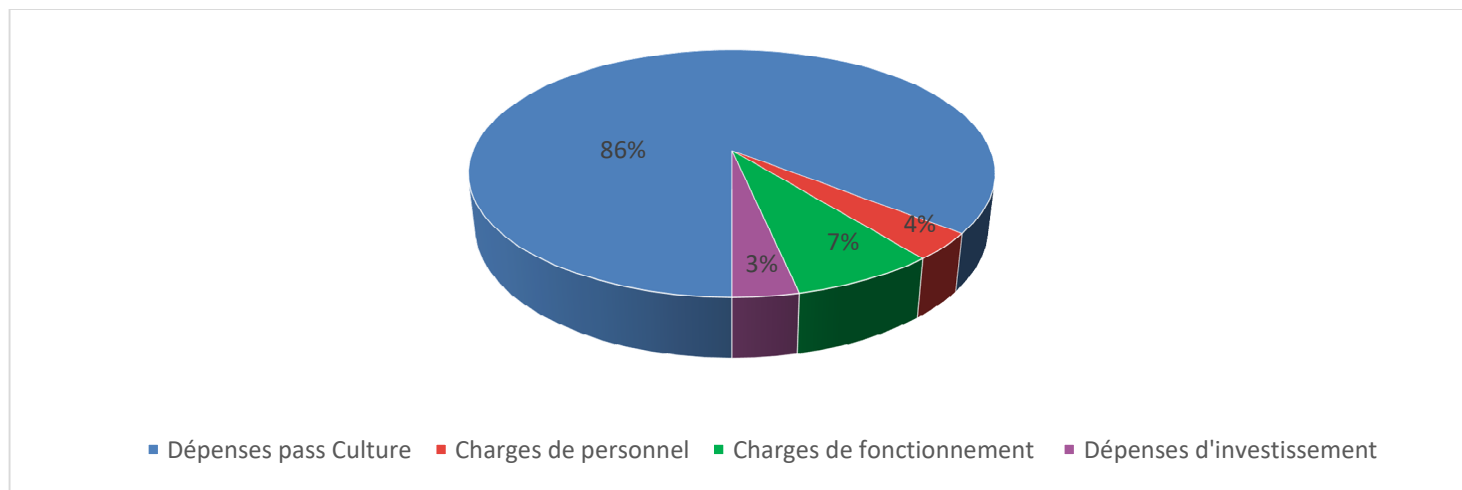
Source : Cour des comptes

Les autres dépenses constituent les frais de structure de la SAS. En 2022, elles représentent 10,8 M€ pour les frais de fonctionnement, 7,8 M€ pour les charges de personnel, 7,5 M€ en investissement et 5,5 M€ de charges d'amortissement, soit un montant cumulé de 31,6 M€. Les frais de structure représentent ainsi près de 15 % des dépenses totales, ce ratio n'étant appelé à diminuer qu'avec une progression sensible de l'activité. Les économies que la SAS génère du fait de l'internalisation des prestations informatiques commencent à

<sup>29</sup> Rassemblant sous une seule dénomination les directions de la CDC en relation avec une clientèle locale (collectivités, entreprises publiques locales, organismes de logement social, professions juridiques), son réseau régional, ainsi que les filiales SCET et CDC Habitat, elle vient d'être contrôlée par la Cour des comptes qui a publié ses observations définitives en mai 2022.

se concrétiser – à périmètre d'activité équivalent, dans les services de développement technique, l'internalisation a par exemple permis une économie d'1,4 M€ sur l'année 2022. Les effets de cette tendance plus générale devraient être plus visibles en 2023.

**Graphique n° 3 : Répartition des dépenses de la SAS en 2022**



Source : Cour des comptes selon prévisions du budget révisé de septembre 2022 (part collective réévaluée à 6 M€)

Le bilan fonctionnel simplifié et le compte de résultat ci-après n'appellent pas d'observations particulières, sinon la particularité, consistant, pour une société privée, à établir des comptes à l'équilibre, qui s'explique par l'absence totale d'activités commerciales et donc de ressources propres à ce jour.

**Tableau n° 4 : Bilan fonctionnel simplifié (en M€)**

EMPLOIS	2019	2020	2021	2022	RESSOURCES	2019	2020	2021	2022
Capital souscrit non appelé	0,5	0,5	0,5		Capital	1,0	1,0	1,0	1,0
Immobilisations incorporelles		5,7	13,4	20,8	Provisions			0,2	
Immobilisations corporelles	0,1	1,2	0,2	0,2	Amortissements et dépréciations		1,0	4,5	9,9
Immobilisations financières			0,1	0,1	Subventions d'investissement	0,1	5,9	9,2	11,2
<b>EMPLOIS STABLES (E)</b>	<b>0,6</b>	<b>7,5</b>	<b>14,2</b>	<b>21,1</b>	<b>RESSOURCES STABLES (R)</b>	<b>1,1</b>	<b>7,9</b>	<b>14,9</b>	<b>22,1</b>
					<i>Fonds de roulement (FDR)=(R)-(E)</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>	<i>1,0</i>
Avances et acomptes versés			0,1		Dettes	0,7	3,8	15,0	35,1
Créances dont subvention à recevoir			8,4	20,6	Produits constatés d'avance (subvention État)	3,0	9,3		
Charges constatées d'avance	0,1	0,2	1,7	0,5	<b>PASSIF CIRCULANT (D)</b>	<b>3,8</b>	<b>13,1</b>	<b>15,0</b>	<b>35,1</b>
<b>ACTIF CIRCULANT (C)</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>10,1</b>	<b>21,0</b>					
<i>Besoin en fonds de roulement (BFR)=(C)-(D)</i>	<i>-3,7</i>	<i>-12,8</i>	<i>-4,9</i>	<i>-14,0</i>					
<b>TRÉSORERIE (= FDR - BFR)</b>	<b>4,2</b>	<b>13,3</b>	<b>5,6</b>	<b>15,0</b>					
<b>Total</b>	<b>4,8</b>	<b>21,0</b>	<b>29,9</b>	<b>57,2</b>	<b>Total</b>	<b>4,8</b>	<b>21,0</b>	<b>29,9</b>	<b>57,2</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes de la SAS

Tableau n° 5 : Compte de résultat (en M€)

	2019	2020	2021	2022
<b>Subventions d'exploitation</b>	<b>2,07</b>	<b>12,10</b>	<b>104,43</b>	<b>206,50</b>
Prestations de services				
Ventes de marchandises				
Produits des services au personnel				
<b>Chiffres d'affaires net</b>				
<b>Sous-total production stockée</b>				
<b>Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,02</b>	<b>0,26</b>
<b>Autres produits de gestion courante</b>				
<b>Transferts de charges</b>				
<b>TOTAL PRODUITS EXPLOITATION</b>	<b>2,07</b>	<b>12,10</b>	<b>104,45</b>	<b>206,77</b>
Gains de change				
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement				
Autres produits financiers				
<b>TOTAL PRODUITS FINANCIERS</b>				
Sur opérations de gestion			0,04	
Quote-part des subv. investissement virée au résultat	0,00	1,01	3,42	5,48
Reprises sur provisions et dépréciations et transferts de charges				0,01
<b>TOTAL PRODUITS EXCEPTIONNELS</b>	<b>0,00</b>	<b>1,01</b>	<b>3,46</b>	<b>5,48</b>
RESULTAT DE L'ACTIVITE (perte)	-	-	-	-
<b>TOTAL PRODUITS</b>	<b>2,07</b>	<b>13,11</b>	<b>107,91</b>	<b>212,25</b>
	2019	2020	2021	2022
<b>Achats de marchandises</b>				
<b>Achats matières premières et autres approvisionnement</b>				
<b>Autres achats et charges externes</b>	<b>1,71</b>	<b>9,80</b>	<b>99,56</b>	<b>198,68</b>
<i>dont charges Pass Culture</i>	1,52	7,96	92,04	187,91
<i>dont prestations externes-licence informatique</i>	0,02	0,53	5,07	8,08
<i>dont locations immobilières</i>	0,03	0,18	0,23	0,48
<i>dont honoraires</i>	0,09	0,58	0,29	0,18
<i>dont fournitures et équipements</i>	0,00	0,04	0,03	0,06
<i>dont maintenance</i>	0,00	0,03	0,17	0,01
<i>dont publicité</i>	0,01	0,05	1,42	1,01
<i>dont annonces et insertions</i>		0,28	0,00	0,01
<b>Sous-total achats et charges externes</b>	<b>1,71</b>	<b>9,80</b>	<b>99,56</b>	<b>198,68</b>
<b>Sous-total charges de personnel</b>	<b>0,32</b>	<b>2,13</b>	<b>4,31</b>	<b>7,36</b>
<i>dont rémunération du personnel</i>	0,22	1,51	3,10	5,31
<i>dont charges sociales</i>	0,10	0,62	1,20	2,06
Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations	0,04	0,17	0,37	0,66
<b>Sous-total impôts, taxes et versements assimilés</b>	<b>0,04</b>	<b>0,17</b>	<b>0,37</b>	<b>0,66</b>
Dotations aux amortissements	0,00	1,01	3,42	5,47
Dotations aux provisions pour risques et charges			0,22	
Dotations aux dépréciations sur actif circulant			0,04	0,01
<b>Sous-total amortissements, dépréciations, provisions</b>	<b>0,00</b>	<b>1,01</b>	<b>3,67</b>	<b>5,48</b>
Redevances pour concessions, brevets, licences				
Quote-part de co-réalisation et de coproduction				
Charges de gestion courante				
<b>Sous-total autres charges d'exploitation</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTAL CHARGES EXPLOITATION</b>	<b>2,07</b>	<b>13,11</b>	<b>107,91</b>	<b>212,18</b>
Pertes de change				
<b>TOTAL CHARGES FINANCIERES</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Sur opérations de gestion				0,05
Sur opérations en capital				0,01
Dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions			0,00	0,01
<b>TOTAL CHARGES EXCEPTIONNELLES</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,07</b>
RESULTAT DE L'ACTIVITE (bénéfice)	-	-	-	-
<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>2,07</b>	<b>13,11</b>	<b>107,91</b>	<b>212,25</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes de la SAS

## 2.2.2 Des enjeux de consolidation de la gestion administrative et financière

Trois documents principaux en cadrent l'activité de la société. Les statuts constitutifs de la société, signés le 23 juillet 2019 et révisés le 6 janvier 2022, précisent son objet.

### Extrait des statuts constitutifs

« La Société a pour objet de :

\* assurer la mission d'intérêt général « Pass Culture », telle que définie par le décret n°2021-628 du 20 mai 2021 précité et le décret n° 2021-1453 du 6 novembre 2021 relatif à l'extension du « Pass Culture » aux jeunes en âge d'être scolarisés au collège et au lycée, dont la gestion lui a été confiée par le ministère de la culture, et à ce titre d'exploiter l'outil « Pass Culture » et de créer les conditions adéquates pour la pérennisation de la mission d'intérêt général « Pass Culture » en développant, dans le cadre réglementaire applicable, une activité commerciale permettant d'assurer une partie du financement nécessaire à l'alimentation de l'enveloppe du Pass Culture généralisé à tous les jeunes éligibles ;

\* exercer notamment les missions suivantes dans le cadre de la gestion de la mission d'intérêt général « Pass Culture » :

-accompagner l'État dans le cadrage et l'évaluation du Pass Culture (écoute des utilisateurs, étude des acteurs, définition des modalités d'évaluation, des indicateurs de mesure d'impact etc.) ;

-développer un produit numérique et ses différentes composantes (logiciel, plateforme, application, etc.) répondant aux besoins identifiés et conforme aux standards des logiciels libres ;

-constituer et animer des groupes de travail utiles à l'amélioration itérative du produit précité ;

-créer et développer un réseau de partenaires, culturels et non culturels, par la conclusion par la Société de conventions avec eux pour le développement du Pass Culture ;

-promouvoir toute action de partenariat favorisant la visibilité et l'adhésion du plus grand nombre au « Pass Culture » ;

-développer toute offre de service susceptible d'enrichir l'expérience utilisateur ;

-accompagner l'État dans la phase d'extension du « Pass Culture aux jeunes de quinze à dix-sept ans dans les conditions fixées par le décret n°2021-1453 du 6 novembre 2021 relatif à l'extension du « Pass Culture » aux jeunes en âge d'être scolarisés au collège et au lycée.

\* exploiter le service du « Pass Culture » et assurer sa diffusion auprès du public le plus large, notamment par :

-la conception, le développement, l'édition, l'intégration, la maintenance et l'exploitation de solutions numériques et logicielles, et de plateformes web et mobile d'internet ;

-la distribution et la commercialisation du service « Pass Culture », des solutions numériques et des prestations de services associés ;

\*et d'une manière générale, réaliser toutes opérations économiques, juridiques, financières, civiles ou commerciales, se rattachant directement ou indirectement à l'objet spécifié ci-dessus ou à tous objets similaires ou connexes et susceptibles de faciliter le développement de la Société.

La Société a ainsi pour objet de poursuivre une utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 précitée et dans ce cadre de faciliter l'accès de tous à la culture et promouvoir la qualité et la diversité des offres culturelles et de favoriser l'autonomie des jeunes au moment de leur accession à la majorité et contribuer ainsi à l'éducation et à la lutte contre les inégalités liées à l'accès à la culture. »



Par ailleurs, le pacte d'actionnaires rappelle l'objet de la société, prévoit la signature d'une convention de gestion, d'un contrat d'objectifs et de moyens et de contrat de licence de marque et de cession d'actifs, la mise à jour régulière des conditions générales d'utilisation du Pass Culture, fixe des indicateurs de suivi liés à l'activité de la société, prévoit la rédaction d'un plan d'affaires par la société. La convention de gestion prévoit que la société s'engage notamment à fournir au ministère dans les six mois suivant la clôture de chaque exercice : un rapport de gestion, des comptes annuels et un rapport d'activité. Elle prévoit également la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens, à conclure entre le ministère de la culture et la SAS pour une durée de 3 ans (2022-2024), censé arrêter les orientations stratégiques de la société et déterminer les moyens financiers alloués sur la période.

L'État (le ministère de la culture) participe à l'ensemble des instances de décision collectives mises en place dans le cadre du développement du projet : l'assemblée générale, qui a compétence notamment pour désigner les membres du comité stratégique, approuver les comptes annuels ou le rapport de gestion, prendre des décisions concernant l'évolution du statut de la société ; le comité stratégique, consulté sur toutes les orientations stratégiques (par exemple les modalités de généralisation du dispositif) et tenu informé de l'activité de l'établissement qu'il peut orienter, délibère sur les grandes orientations budgétaires. Ce comité stratégique a compétence exclusive pour prendre, notamment, les décisions suivantes : validation et modification de la stratégie selon les objectifs de politique publique fixés par l'État ; proposition du plafond de rémunération et des critères choisis pour déterminer la partie variable de la rémunération du président; examen des comptes annuels, approbation du rapport de gestion ; conclusion, modification, résiliation du contrat d'objectif et/ou de l'annexe « demande de subvention » de la convention de gestion. Il peut créer des groupes de travail (actuellement un groupe de travail sur les modalités éventuelles de rechargement du Pass Culture par les jeunes bénéficiaires ; un autre sur la diversification des pratiques et réservations des jeunes sur le Pass Culture). Il est composé de 12 membres<sup>30</sup> bénévoles, désignés pour une mandature de trois ans renouvelables.

---

<sup>30</sup> Un représentant de l'État nommé par arrêté ; sept membres nommés par les deux membres associés, sur proposition de l'État ; trois membres nommés par les deux membres associés, sur proposition de la Caisse des Dépôts ; un représentant des salariés de la Société, élu par eux.

**Liste des membres du Comité stratégique, à jour en décembre 2022**

*Représentant de l'État*

**Le délégué général à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle au ministère de la culture**

*Sur proposition de l'État*

**Une autrice, présidente du comité stratégique**

**La rectrice de l'Académie de Versailles**

**Le directeur général de l'enseignement scolaire - ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports**

**Le chef du bureau de la culture, de la jeunesse et des sports, direction du Budget, ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

**Le directeur du développement et du studio Radio France**

**La directrice déléguée auprès de la direction générale de la Cité de la musique - Philharmonie de Paris**

**Une étudiante**

*Sur proposition de la Caisse des dépôts*

**Le directeur de la transformation numérique de la Caisse des Dépôts et de la stratégie digitale de la Banque des Territoires**

**Le responsable de projets e-culture & patrimoine à la Caisse des dépôts**

**Le directeur du département marketing et commercial de la Caisse des dépôts**

*Une représentante du Personnel, chargée de développement territorial au Pass Culture*

Le président de la SAS, nommé par décret du Président de la République, est un président exécutif : il est responsable juridiquement de tous les actes de gestion de l'établissement, dont il est le mandataire social.

La lettre de mission du président de la société, signée par la ministre de la Culture, précise les objectifs prioritaires pour le Pass Culture. Les objectifs assignés à Sébastien Cavalier sont les suivants :

- Renforcer l'appropriation du Pass Culture par l'ensemble des acteurs (bénéficiaires, offreurs, collectivités territoriales, Ecole, partenaires du champ social, etc.) ;
- maintenir la dynamique d'inscription des bénéficiaires et développer une stratégie spécifique pour les jeunes les plus éloignés de l'offre culturelle ;
- garantir et renforcer la présence du Pass sur l'ensemble du territoire avec des offres proposées par le plus grand nombre d'acteurs ;
- consolider l'extension du Pass au collège et au lycée ;
- définir les perspectives stratégiques de la société à un horizon de trois ans ;
- structurer l'organisation de la société et sécuriser son activité ;
- étudier et mettre en place de nouvelles pistes de développement pour proposer une plateforme de services plus riche et diversifier les ressources de la société.

L'activité du Pass Culture est suivie par la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC). Au sein de la DG2TDC, c'est le bureau des Temps de la vie, au sein de la sous-direction de la participation à la vie culturelle, qui suit

le dossier au quotidien. La relation entre le ministère de la culture et la SAS Pass Culture est également orientée par des réunions interministérielles organisées par l'Élysée ou Maignon puisque le Pass Culture fait partie des réformes prioritaires du Gouvernement, qui font l'objet d'un suivi trimestriel par le secrétariat général de l'Élysée et le directeur de cabinet de la première Ministre.

### 2.2.2.1 Une conclusion tardive du contrat d'objectifs et de moyens, des contrats de licence périmés

L'article 4 des pactes d'actionnaires du 23 juillet 2019, puis du 6 janvier 2022, comme la convention de gestion conclue en décembre 2019 avec le ministère de la culture, prévoient l'adoption d'un contrat d'objectifs et de moyens dans les six mois à compter de la création de la société. Or, après un premier report du délai en juillet 2020, les « travaux préparatoires » à la conclusion de ce COM se sont prolongés jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2023, date de l'adoption d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) en comité stratégique. En effet, à la fin de l'année 2022, la SAS annonçait qu'« en accord avec les deux actionnaires », un COP serait préféré à un COM, modification actée par une modification a posteriori des statuts de la société le 16 février 2023. Ce report s'explique en partie par les arbitrages sur le calendrier et l'ampleur des extensions successives du Pass dans un contexte d'épidémie et de confinements.

De même, alors que des contrats de licence de cession d'actif, de licence de logiciel, de licence de marque et de cession des noms de domaine ont été signés le 28 octobre 2020, ils prévoyaient qu'en cas de généralisation du dispositif, ils se poursuivraient dans les mêmes conditions pendant une période maximale d'un an, dans l'attente de la formalisation d'un nouvel accord entre les parties. À ce jour, les nouveaux contrats sont toujours en cours de négociation entre le ministère de la culture et la SAS Pass Culture.

En pratique, le ministère a sollicité le 18 mai 2022 auprès de la mission d'Appui au patrimoine immatériel de l'État des ministères financiers une analyse portant sur le patrimoine immatériel lié à la marque Pass Culture. L'analyse de tous les contrats expirés le 21 mai 2022 autour du dispositif a mis en lumière des incohérences rendant délicate la reprise de leurs dispositions pour le futur et imposant donc la passation de nouveaux contrats, sans qu'il ait été possible à ce stade de « déterminer avec exactitude la nature juridique de la marque Pass Culture ». Or, il importe que la SAS soit en mesure de connaître précisément les conditions d'exploitation contractuelle de la marque, alors qu'elle souhaiterait pouvoir concéder des sous-licences à ses partenaires. Un choix stratégique est ici en cause, puisqu'il s'agit soit d'une cession pleine et entière de la marque à la SAS, avec perte de contrôle de l'État sur la défense de sa marque, le choix des sous-licenciés ou les noms de domaine associés<sup>31</sup> ; soit d'une licence exclusive à son profit avec maintien de la titularité de l'État. Cette dernière option, qui n'empêcherait pas d'assurer une liberté suffisante d'utilisation de la marque à la SAS à des fins de communication notamment, paraît mieux préserver les intérêts de l'État<sup>32</sup>, qui

---

<sup>31</sup> Au surplus, une cession à titre gratuit pourrait contrevenir au principe d'interdiction des libéralités accordées aux personnes publiques et la valorisation d'une contrepartie n'irait pas sans difficulté.

<sup>32</sup> Ainsi que l'indique une note interne au ministère de septembre 2022, « la conservation de la marque par le ministère s'inscrirait, par ailleurs, dans la pratique habituelle de l'État en ce domaine. En effet, seuls les établissements publics, qui bénéficient d'une autonomie administrative et financière, disposent généralement de leur propre portefeuille de marques. Le ministère de la culture conserve ainsi la titularité des marques désignant

devrait alors récupérer par voie de rétrocession les droits sur le logotype transmis à la société dans le cadre du contrat de cessions d'actifs conclu en 2019.

Soumis à l'approbation du comité stratégique de la société le 1<sup>er</sup> février 2023, les projets de contrat de propriété intellectuelle ont fait l'objet de nouvelles demandes de clarification. L'approbation définitive des textes est attendue pour la fin du premier semestre 2023.

**La Cour prend acte de ces travaux indispensables pour pérenniser la situation juridique et financière de l'activité de la SAS et garantir la préservation des intérêts de l'État, initiateur et seul financeur de la politique publique du Pass Culture.**

#### 2.2.2.2 Le manquement aux règles de dépôt des déclarations d'intérêt et de patrimoine

L'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, applicable aux personnes chargées du mission de service public et visant à prévenir les conflits d'intérêt (toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction) prévoit que les obligations de dépôt d'une déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale sont applicables aux présidents et aux directeurs généraux « des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État. »

Sollicitée à ce titre par le parquet de la Cour des comptes, par courrier du 17 février 2022, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a confirmé qu'aucun des deux présidents successifs de la société n'avait déposé de déclarations au titre de leurs fonctions. Le ministère de la culture paraît avoir pour sa part manqué à son devoir de vigilance en n'informant pas les dirigeants de la SAS de leur obligation.

La HATVP annonçait toutefois que le président de la SAS ferait l'objet d'une demande de dépôt, effectivement réalisée depuis cette sollicitation.

#### 2.2.2.3 La définition progressive d'une politique d'achat

Bien que de droit privé, la société Pass Culture est soumise aux règles de la commande publique dès lors qu'elle poursuit une mission d'intérêt général, qu'elle est contrôlée par l'État et financée sur fonds publics. À la création de la SAS et durant les premiers temps de l'expérimentation, la fonction achat a d'abord été largement externalisée. Au second trimestre 2019, elle a même pu continuer de s'appuyer sur des prestations confiées à la société jusque-là prestataire de services pour la DINSIC. Les principaux marchés ont ensuite été Passés conformément aux règles de la commande publique ; ils ont eu pour objet la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de communication, le développement et le maintien en condition de l'application, le commissariat aux comptes et le déploiement d'un nouveau

---

des missions qui lui sont propres ou des biens qui lui appartiennent, y compris, dans cette dernière hypothèse, lorsque la gestion du bien est confiée à un acteur privé ».

moteur de recherche. La SAS a également fait un recours régulier à l'UGAP qui assure l'intégralité de la procédure d'achat.

En juillet 2022, un responsable achats a été nommé au secrétariat général afin d'internaliser la fonction achat et de renforcer sa structuration. Une politique achat documentée a été mise en place ainsi qu'une programmation pluriannuelle des marchés : une vingtaine de marchés sont ainsi à l'étude sur la période 2022-2023 qui concernent principalement la vérification d'identité à distance des utilisateurs de l'application, le soutien de premier niveau aux utilisateurs, les titres restaurant, l'accompagnement juridique ou encore l'accès à la base de données permettant de recenser les livres et disques en stock chez les offreurs. Cette politique d'achat précise par ailleurs les attributions du contrôle économique et financier, de la commission des marchés et du comité stratégique dans la programmation et l'attribution des marchés en fonctions des seuils d'application. Elle a été approuvée par le comité stratégique en septembre 2022.

**L'enjeu actuel consiste, outre la nécessité d'accompagner la croissance des activités, à mettre en œuvre efficacement la politique d'achat et les procédures d'achat adaptées à chaque besoin : utilisation d'une procédure de marché directe (avec recours éventuel au « *sourcing* »<sup>33</sup> etc.) ou via une centrale d'achat, telle que l'UGAP.**

#### 2.2.2.4 Un fonds de roulement insuffisant

Le fonds de roulement de la SAS demeure limité en raison d'un capital social limité (1 M€, intégralement libérés depuis décembre 2022) et en l'absence de réserves financières. Il s'établit ainsi fin 2022 à 1 M€, en l'absence de résultats accumulés. Cette faiblesse du fonds de roulement a pu générer des tensions de trésorerie avec, fin 2021, un montant de dettes de 15 M€ pour un fonds de roulement de 0,7 M€ et une trésorerie de 5,6 M€. La trésorerie manquante a pu être prélevée sur l'acompte de subvention reçu en janvier 2022 mais cet épisode a obligé la SAS à hiérarchiser ses paiements et lui a fait courir un risque de réputation, notamment auprès des offreurs.

La SAS Pass Culture ne réalise pas de bénéfices, ce qui ne lui permet pas de constituer un fonds de roulement de manière autonome et génère de facto un risque d'insuffisance de trésorerie. Les dépenses de la SAS sont étroitement liées à la consommation des bénéficiaires, et au volume associé de remboursement des offreurs. Une provision enregistrée par la SAS au budget 2022, à hauteur de 6,3 M€, a visé à couvrir l'aléa sur l'encours de consommation du Pass Culture : elle constituait une mesure de prudence nécessaire et s'est avérée justifiée au regard des montants de dépenses constatés en 2022.

Afin de couvrir tout risque d'insuffisance de trésorerie, il apparaît nécessaire pour la SAS de disposer d'un fonds de roulement plus robuste couvrant a minima un mois d'exercice.

---

<sup>33</sup> procédure préalable à l'achat prévue par l'article R2111-1 du code de la commande publique : « Afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. ».

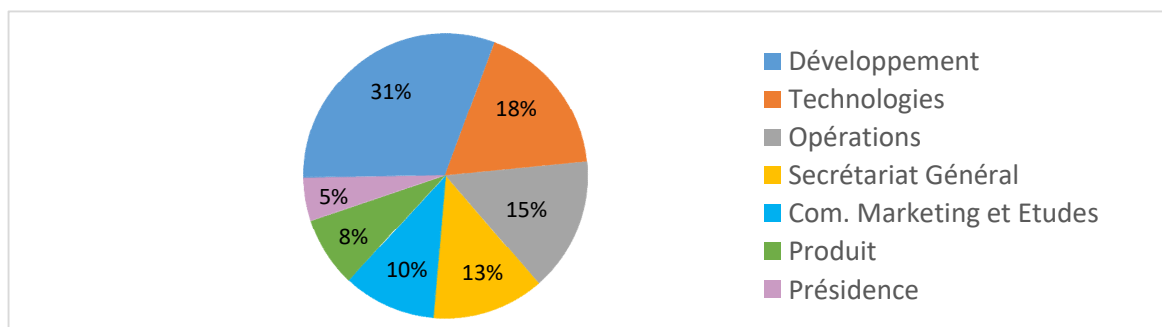
**Tableau n° 6 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie (en M€)**

	2019	2020	2021	2022
<i>Fonds de roulement</i>	0,5	0,5	0,7	1,0
<i>Besoin en fonds de roulement</i>	-3,7	-12,8	-4,9	-14,0
<i>Trésorerie</i>	4,2	13,3	5,6	15,0

Source : Cour des comptes

#### 2.2.2.5 Une politique de ressources humaines marquée par une forte croissance due à la réinternalisation des compétences et à l'extension des missions

La SAS connaît un contexte de croissance extrêmement rapide de ses effectifs qui passent de 15,52 équivalents temps plein (ETP) fin 2019 à 85,93 fin 2021 et 126 fin 2022, avec un effectif prévisionnel de 185 personnes pour la fin 2023. Ce niveau d'effectifs représente une masse salariale de 7,8 M€ pour 2022, soit 4% des dépenses totales du Pass Culture.

**Graphique n° 4 : Ventilation de la masse salariale entre les services**

Source : Cour des comptes d'après les données de paie 2022

L'augmentation prévue des effectifs résulte notamment de la poursuite de la politique d'internalisation des compétences (+14 postes pour 2023), ainsi que du renforcement des activités (+13 emplois) et du développement des nouveaux projets (+5 postes).

La politique d'internalisation doit conduire au remplacement de prestataires extérieurs par des salariés propres à la SAS, au sein des directions du produit et du développement technique, avec, à terme, des économies substantielles envisagées : de l'ordre de 65 % pour chaque poste internalisé - un emploi de prestataire revenant en moyenne 2,8 fois plus cher qu'un salarié. Ces économies sont déjà visibles en 2022, principalement au sein de la direction des technologies et de la direction du produit et devraient s'amplifier en 2023 tout en intégrant des périodes de transfert de compétences entre les équipes externes et les salariés entrants<sup>34</sup> et des recrutements liés au développement du Pass Culture.

<sup>34</sup> Les prestations informatiques aujourd'hui enregistrées en dépenses d'investissement devraient décroître au profit d'une augmentation, moindre, des charges de personnel.

La SAS met en place une fonction RH depuis l'année 2021, avec la nomination de la secrétaire générale, puis d'un responsable RH – au travers d'un plan d'action programmé sur trois ans<sup>35</sup>. La SAS se fait par ailleurs assister d'un cabinet extérieur pour la gestion de la paie.

Une grille des salaires a été élaborée en 2022 et validée par le comité des rémunérations. Elle tient compte de différents critères (le positionnement des agents, le niveau de responsabilité et d'autonomie sur le poste, les compétences managériales, l'expérience etc.). Un dispositif de fidélisation validé par le comité des rémunérations s'articule autour de cette grille et permet de piloter une politique de revalorisation uniforme et d'attribuer des niveaux de rémunération tenant compte de l'ancienneté, de la progression de carrière, de l'évolution et de l'impact de chaque collaborateur sur son poste et dans la SAS.

Si la mise en place d'une fonction RH semble bien engagée, elle demeure en phase de développement. À titre d'exemple, le comité des rémunérations<sup>36</sup> instauré pour définir la politique des rémunérations au sein de la SAS n'a tenu sa première réunion qu'en octobre 2022.

#### 2.2.2.6 Des enjeux de sécurité majeurs : lutte contre la fraude, gestion des données personnelles

La question de la fraude potentielle (comptes utilisateurs ou comptes offreurs) a été prise au sérieux par la SAS, qui dispose d'une équipe dédiée sur le sujet.

L'activité de la SAS implique une vigilance toute particulière en matière de protection des données et de respect du règlement général sur la protection des données (RGPD). Si des mesures de protection ont été prises pour sécuriser la collecte de données personnelles et des analyses d'impact menées dès février 2019, la mise en conformité des activités est passée par la nomination d'un délégué à la protection des données, la réalisation d'un bilan de conformité et d'actions correctives subséquente.

Un changement d'hébergeur au sein de l'Union européenne a eu lieu en 2021 vers Google Cloud Platform après étude de la conformité de l'hébergement des données, mais un projet de migration vers un cloud contrôlé par un opérateur de sécurité français est en cours d'étude.

En 2022, un juriste spécialisé sur la protection des données a été recruté et un nouvel audit de conformité au RGPD lancé, tandis que les équipes SI étaient renforcées avec le recrutement d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information chargé de garantir la sécurité de la plateforme et la protection des données, au moyen notamment de tests de sécurité et de l'adoption d'une politique de sécurité des systèmes d'information.

---

<sup>35</sup> Selon la SAS, cette fonction se structure autour de six thématiques dans le cadre d'un plan d'action 2021-2023 : la définition d'une politique de marque employeur et de recrutement, la gestion des carrières, emplois et compétences, la politique de rémunération, le dialogue social, la santé et la sécurité au travail, le respect du cadre réglementaire et l'administration du personnel.

<sup>36</sup> Le comité des rémunérations est composé des membres suivants : un représentant de l'État (ministère de la culture), un représentant de la Caisse des dépôts, le contrôleur économique et financier, un représentant de la direction du budget, la présidente du comité stratégique et, pour la SAS Pass Culture, son président, la secrétaire générale et le responsable des ressources humaines.

L'homologation de la SAS au titre du référentiel général de sécurité de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information a été obtenue le 6 janvier 2023.

Ce sujet, majeur dans un contexte de cybercriminalité aux moyens toujours croissants, doit faire l'objet d'une vigilance soutenue et maintenue de la SAS compte tenu de la sensibilité particulière des bases de données de la population éligible dont elle assure le traitement.



## CONCLUSION

*Le dispositif du Pass Culture constitue une approche des politiques publiques novatrice, inspirée de plusieurs expériences à l'étranger (Italie notamment) et en région, et qui semble essaimer dans d'autres pays puisque le ministère de la culture allemand a annoncé la création d'un KulturPass (crédit de 200 € dès juin 2023 pour les jeunes de 18 ans, avec un budget initial de 100 M€) et noué des relations avec la société Pass Culture dans le cadre d'une lettre d'intention de coopération qui pourrait déboucher sur l'accompagnement dans la construction d'une plateforme. Le ministère de la culture du Québec a lui aussi annoncé le lancement d'un passeport culturel (4,2 M€ prévus pour son développement en 2023 et 2024).*

*S'il est trop tôt pour l'évaluer de manière transversale, il importe de bien distinguer le bilan qui peut être dressé de la phase de préfiguration, laquelle témoigne d'une gouvernance problématique du projet, et la situation actuelle, qui présente des éléments de réassurance importants et appelle une consolidation sur un certain nombre d'aspects afin d'assurer le succès du dispositif.*

*Pour l'avenir, la SAS Pass Culture hérite de cette histoire compliquée et se trouve confrontée à une série de défis juridiques et humains, auxquels elle ne pourra répondre qu'à condition de s'inscrire dans une trajectoire de long terme qui implique à minima son inscription sur la liste des opérateurs de l'Etat.*

*Toutefois, au-delà des seuls aspects administratifs et financiers, un certain nombre d'arbitrages devront être opérés en fonction des premiers éléments d'analyse de l'impact concret du Pass sur les pratiques culturelles, sans qu'il soit nécessaire d'attendre des évaluations complètes de cohorte. Représentant une part substantielle du budget du ministère de la culture, le dispositif appelle une vigilance toute particulière des pouvoirs publics afin de s'assurer qu'il atteint des objectifs non seulement quantitatifs mais qualitatifs.*

*L'extension aux 15-17 ans qui a multiplié par quatre le public cible et la mise en place de la part collective de la 6<sup>ème</sup> à la terminale ont constitué des bouleversements majeurs, en termes d'organisation et de volumes comme en termes de conception du Pass, désormais relié organiquement aux établissements scolaires pour participer à la mise en œuvre des crédits d'éducation artistique et culturelle.*

*Les 45 M€ prévus en LFI 2022<sup>37</sup> pour le Pass Culture sont venus s'ajouter aux 12,5 M€ de crédits par ailleurs ouverts pour l'éducation artistique et culturelle (EAC) sur les programmes de l'Education nationale<sup>38</sup>. Il s'agit donc, en matière d'EAC, d'une croissance spectaculaire des crédits dédiés, qui a été accompagnée par l'élaboration d'un « Vademecum*

---

<sup>37</sup> Dont seule une partie a été versée, avec des crédits versés de l'ordre de 18 M€ qui feront l'objet d'un report partiel et une consommation sur l'exercice 2022 de l'ordre de 6 M€ pour l'année scolaire 21/22 et 8,7M€ pour l'année 22/23 (chiffres au 24 octobre 2022).

<sup>38</sup> Sur le programme P140 Enseignement scolaire public du premier degré pour environ 2,5 M€, le programme P141 Enseignement scolaire public du second degré pour environ 3,5 M€, le programme P230 Vie de l'élève hors Pass Culture, parcours d'éducation artistique et culturelle pour environ 6,5 M€. Il existe par ailleurs un « Fonds de soutien au développement des activités périscolaires » qui peut financer des activités d'EAC. On trouve aussi des crédits d'éducation artistique et culturelle, hors Pass Culture, inscrits sur l'action 2 du programme 361 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture, au sein de la mission Culture, à hauteur de 104,4 M€ en CP (et de 70,9 M€ en CP pour la participation de tous à la vie culturelle).

*de la part collective » destiné aux rectorats, enseignants et élèves, mis en ligne en octobre 2022 et très complet. Toutefois, il n'existe pas à ce stade de vision budgétaire consolidée de l'ensemble des fonds dédiés à l'EAC et de leur évolution dans le temps tous ministères confondus.*

*Les premières statistiques sur l'utilisation de cette part collective sont encourageantes avec plus de 30 000 offres publiées sur l'outil ADAGE, plus de 13 000 réservations engagées, et 500 000 élèves concernés sur janvier à juin 2022, soit 37 % des établissements publics français ayant préréservé ou réservé une offre collective. Pour l'année scolaire 2022-2023, les taux de croissance extrêmement importants (93 500 offres actives à fin 2022, 1,1M d'élèves concernés et 67 % des établissements ayant engagé au moins une action collective, pour un montant moyen de réservation par élève de 12,55 €) laissent présager un recours beaucoup plus massif encore au Pass. Les établissements gérés par les ministères des Armées, de la Mer et de l'Agriculture paraissent moins engagés à ce stade (avec un pourcentage d'établissements sur l'année 2021/22 respectivement à 17 %, 8 % et 2 % qui pourrait cependant considérablement évoluer dès 2022/23).*

*Reste qu'un risque a été identifié à ce stade, tant par le comité stratégique que par le ministère, concernant l'équité territoriale du recours au Pass : la question de la prise en charge des frais de transport permettant d'amener les élèves dans un lieu de culture pourrait représenter un frein au déploiement du Pass dans les zones les moins bien desservies. C'est sur ce plan notamment que l'articulation avec les autres dispositifs de soutien à la culture et à la jeunesse devrait être améliorée, des partenariats étant envisageables pour qu'une région ou un département prenne par exemple en charge le transport. Des solutions, encore à l'étude, mériteront d'être arbitrées en fonction d'une première analyse liée à une cartographie précise des taux d'utilisation de la part collective. La Cour prend acte à ce titre de la concertation initiée avec les parties prenantes sur les enjeux de mobilité.*

*Enfin, le travail d'éditorialisation, lié à des choix non seulement économiques, mais de politique publique, doit faire l'objet de réflexions approfondies au niveau du comité stratégique, avec la contribution du ministère de la culture. En ce sens, la future évaluation globale du dispositif, à laquelle la Cour n'exclut pas de participer, devrait aller au-delà de la seule efficacité mesurée par le nombre de bénéficiaires actifs en explorant des éléments relatifs à l'efficience et à la performance du dispositif, concernant par exemple la réalité de la croissance et de la diversification des pratiques culturelles, les effets d'aubaine potentiels et l'articulation avec les autres politiques de gratuité du ministère.*

*Dès la création du dispositif et jusqu'à présent, les discussions ont été riches au sein des différents comités de suivi pour parvenir à des consensus sur la nature des biens et activités éligibles au Pass, déterminés par voie réglementaire (arrêtés du 6 novembre 2021 et du 20 septembre 2022). Il importerait de mieux connaître encore les pratiques culturelles numériques et de les confronter à la conception de l'algorithme de présentation et de recommandation de la plateforme. Souvent évoquée publiquement, la question de l'utilisation du Pass pour l'achat de telle ou telle catégorie de biens doit être traitée avec des nuances, en considération de différents facteurs, parmi lesquels la familiarisation avec l'environnement culturel que suscite le simple fait d'avoir à se déplacer en librairie, occasion de solliciter les conseils du libraire.*

*Les études de notoriété et enquêtes de satisfaction indiquent que 93 % des jeunes de 15 à 19 ans ont entendu parler du Pass en janvier 2023. La relation qualitative avec les jeunes bénéficiaires, explorée par exemple dans le cadre du programme des « ambassadeurs »*

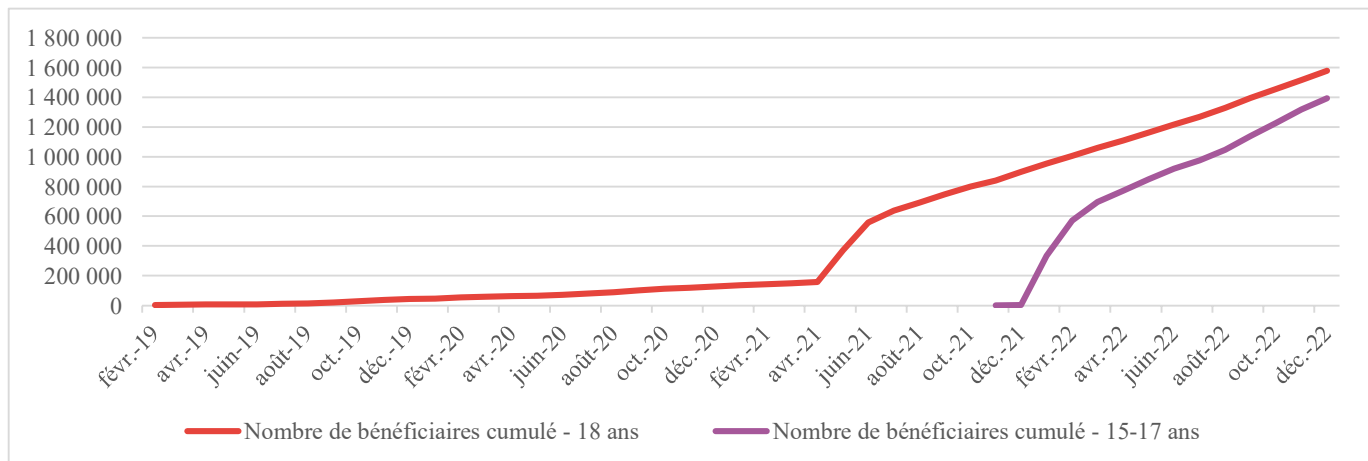
*du Pass, doit être consolidée en relation avec toutes les catégories de médiateurs que représentent les différents métiers de la culture et de l'enseignement. La démarche économique du Pass Culture permettra d'autant plus l'accès à la culture, qu'elle sera accompagnée d'une volonté de transmission pédagogique et d'une véritable appropriation de l'outil par l'ensemble des acteurs du monde culturel, permettant d'inscrire le projet du Pass dans une approche partagée reliée aux choix de politique publique.*

## **ANNEXES**

## Annexe n° 1. Données relatives au Pass Culture

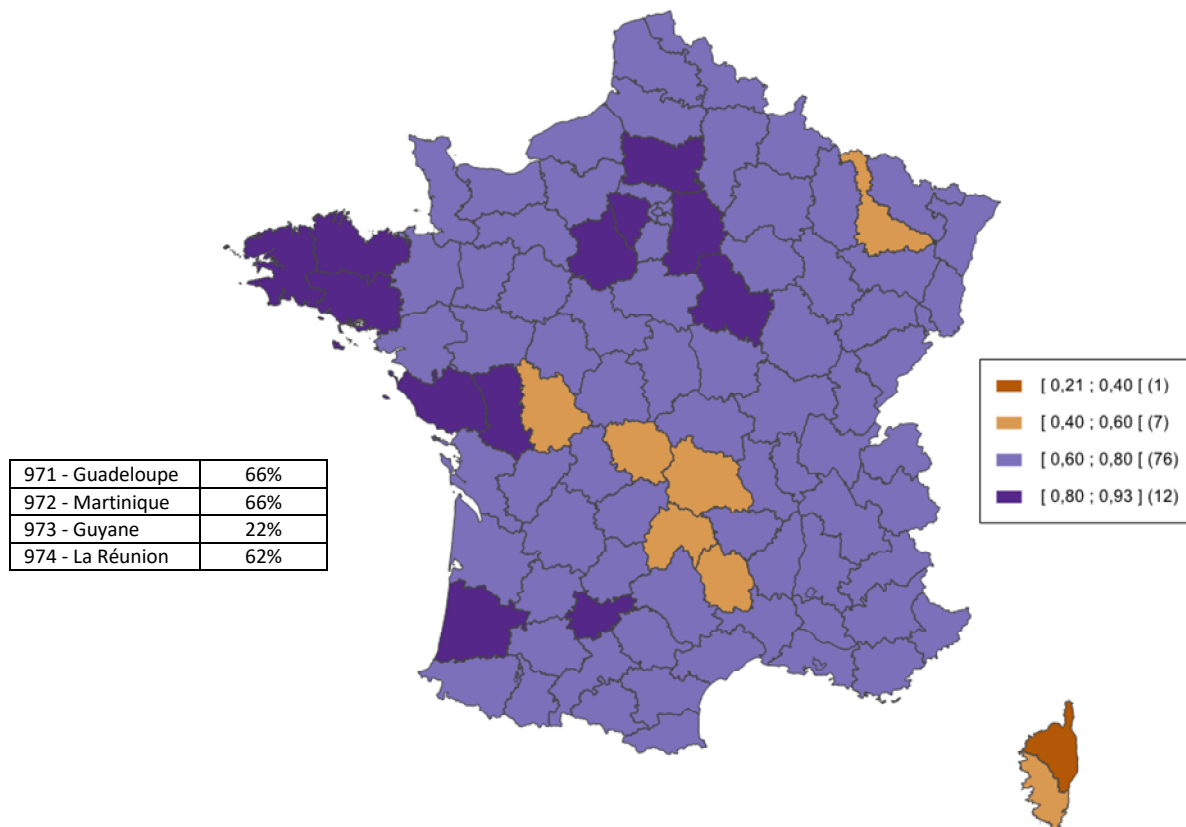
### 1. Part individuelle

Graphique n° 1 : Nombre de bénéficiaires cumulés



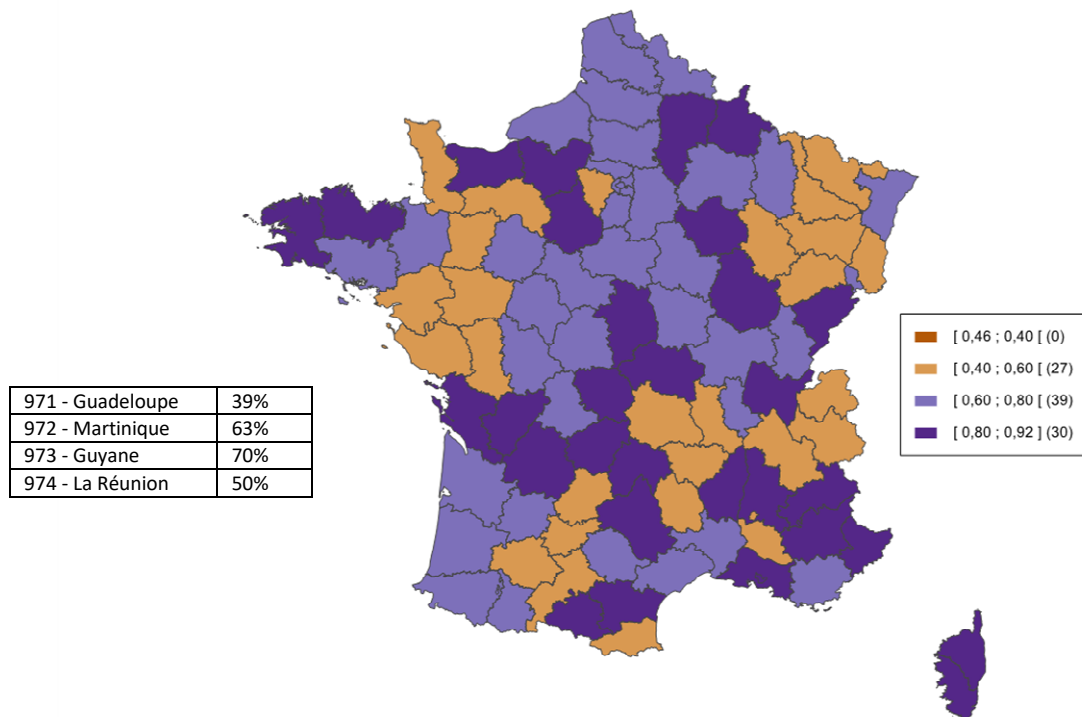
Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture

Carte n° 1 : Taux de couverture du Pass 18 ans en 2022 : Bénéficiaires (jeunes inscrits et crédités) rapportés à la population éligible



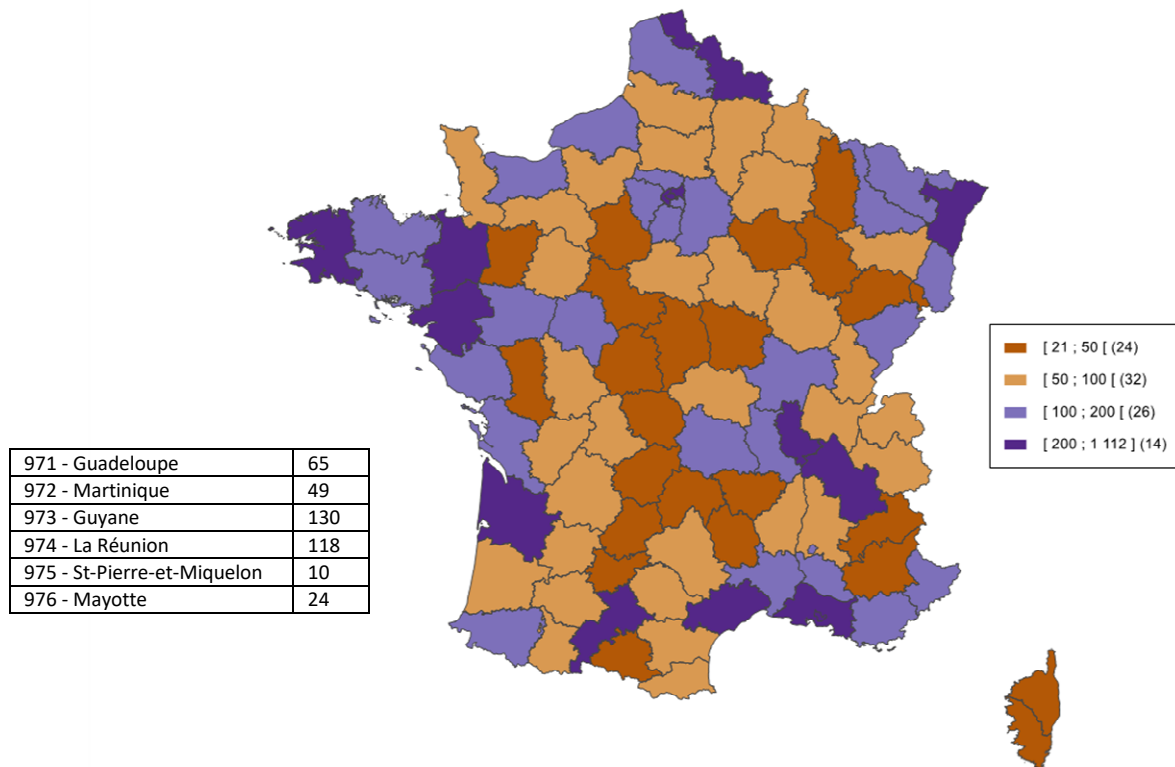
Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture

**Carte n° 2 : Taux d'utilisation du Pass 18 ans en 2022  
(jeunes inscrits ayant fait au moins une réservation)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture

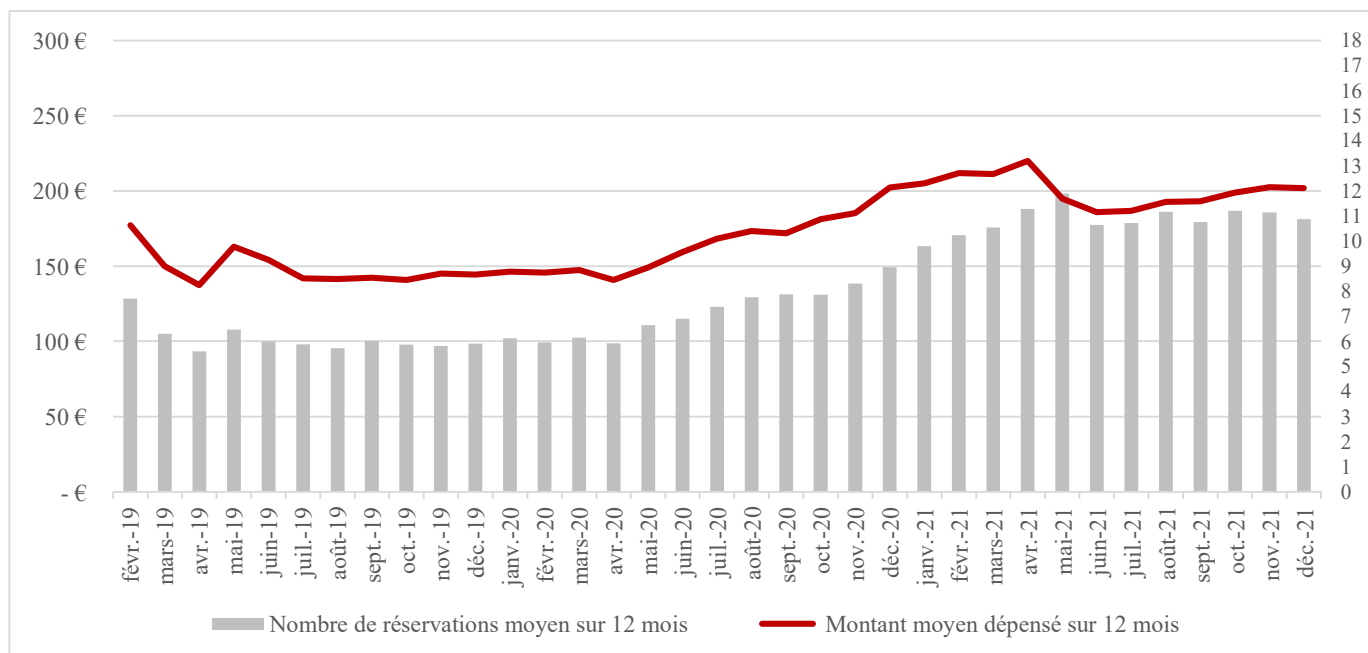
**Carte n° 3 : Nombre d'offreurs actifs par département (décembre 2022)**



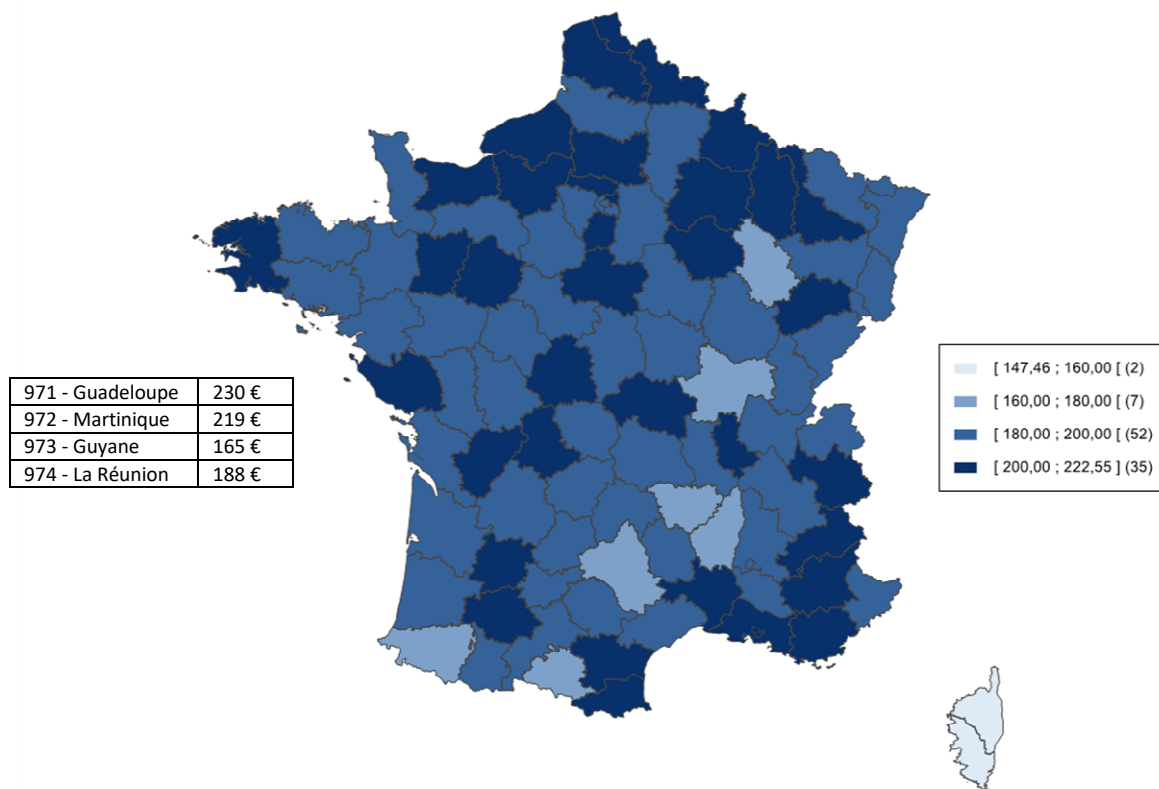
Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture

**Graphique n° 3 : Montant moyen dépensé et nombre de réservations sur 12 mois, selon le mois d'activation du Pass 18 ans**

Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture

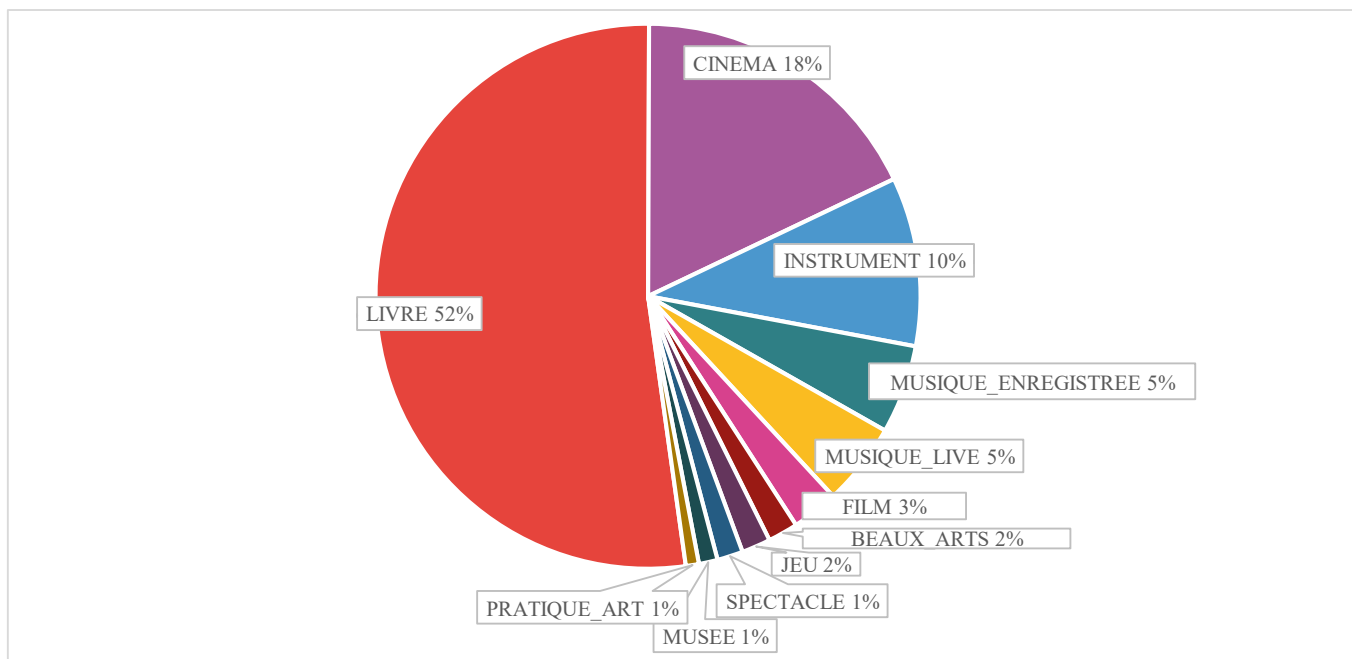


**Carte n° 4 : Montant moyen dépensé avec le Pass 18 ans, sur 12 mois fin 2022**



Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture

**Graphique n° 4 : Répartition du montant total des dépenses, par catégorie**

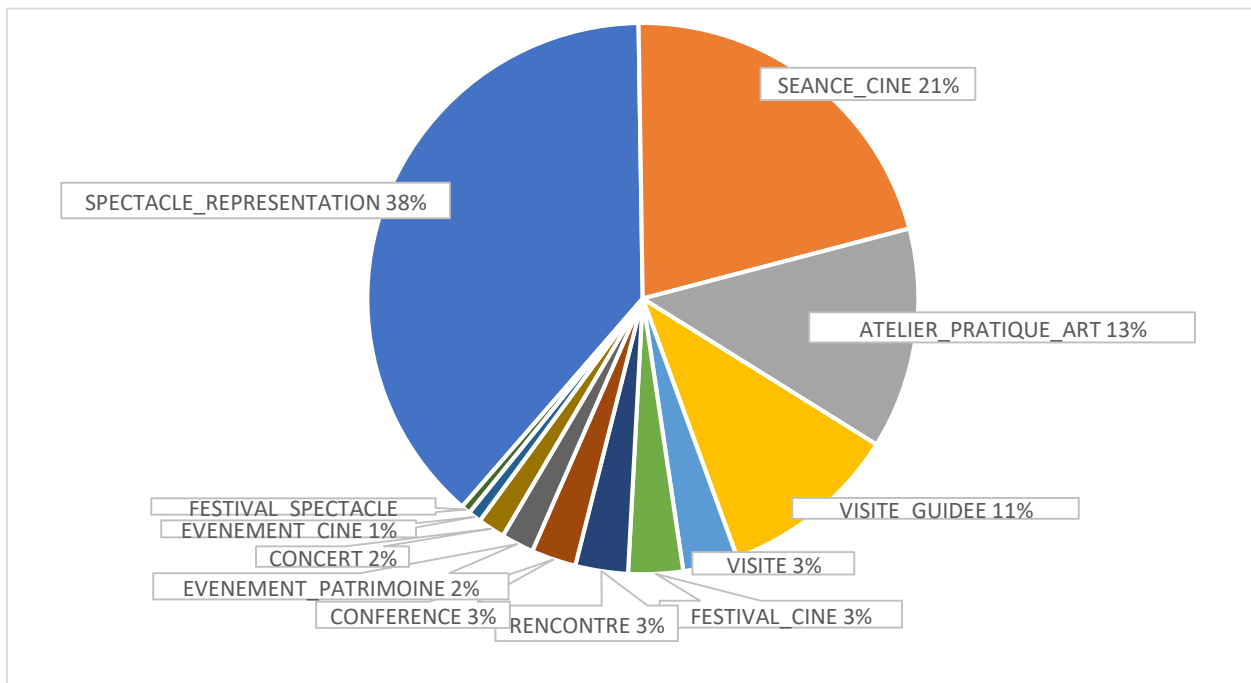


Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture

## 2. Part collective

Au 31 décembre 2022, le montant moyen des réservations par élève est de 12,55€. La proportion d'établissements ayant engagé au moins une action collective est de 67%.

**Graphique n° 5 : Part des réservations par catégorie – Part collective (cumul au 31.12.2022)**



Source : Cour des comptes, à partir des données de la métabase Pass Culture