

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 6

CULTURE ET COMMUNICATION :

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

I. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Bien qu'il ait perdu son statut régalien, le ministère de la culture reste apparemment un département sans histoire budgétaire. Non seulement ses crédits pour 2004 augmentent à un rythme supérieur à 5 % mais encore les gels qu'il a subis n'ont pas été convertis en annulations de crédits.

Au surplus, toute une série de grosses opérations se trouvent désormais relancées ou en voie d'achèvement qu'il s'agisse du Grand Palais, de l'affectation du Palais de Tokyo ou de l'aménagement de l'immeuble dit des « Bons Enfants ».

Et pourtant, la gestion de ce ministère est loin de ressembler à un long fleuve tranquille. Celui-ci ressent encore l'onde de choc de la grève des intermittents du spectacle dont on retrouvera, affaiblis, les échos budgétaires. La potion est à l'évidence désagréable mais elle n'en reste pas moins nécessaire si l'on veut sauver un système qui garantit la création dans les secteurs du spectacle vivant du cinéma et de l'audiovisuel.

L'exécution budgétaire subit également le contrecoup de la réforme de l'archéologie préventive. Le problème était législatif, administratif et social ; il a pris une autre dimension avec ce qu'il faut bien appeler un krach financier : le nouvel organisme, l'Institut national de recherches archéologiques préventives va accuser 27 millions d'euros de déficit en 2003, soit pour donner un ordre de grandeur la moitié de ce que le ministère a pu dégager comme augmentation du titre IV entre 2002 et 2004.

Enfin, le ministère pourrait bien avoir « mangé son pain blanc » par suite de l'épuisement de la marge de manœuvre qu'il s'est donnée avec l'opération de vérité budgétaire de la précédente loi de finances et ce d'autant plus que les réserves que constituaient les stocks d'autorisations de programme non consommées et les reports de crédits de paiement sur les titres V et VI, ont été neutralisées par la régulation budgétaire.

Le réajustement des dotations intervenu l'année dernière, tout comme la modification partielle de la clé de traduction des AP en CP pour la rendre plus conforme aux habitudes de paiement, ont permis de desserrer la contrainte budgétaire au profit *de facto* des titres III et IV. Même si le patrimoine n'a pas été oublié avec l'augmentation très sensible des crédits d'entretien dans le projet de loi de finances pour 2003, c'est surtout le spectacle vivant et les dotations des établissements publics qui ont pu ainsi indirectement bénéficier de ce réajustement. Nul doute, que le procédé a atteint ses limites et qu'il va falloir pour l'avenir accentuer les redéploiements en cours afin de dégager de nouvelles marges d'action.

A. LES QUESTIONS DE STRUCTURE

Si la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances se déroule de façon exemplaire, le ministère doit, parce qu'il prend sa part de l'effort de maîtrise des déficits, faire face à des difficultés de gestion à court terme.

1. Une exécution budgétaire en flux tendus

L'année dernière, pour la première fois depuis de nombreuses années, les crédits de paiement ont été dimensionnés à la hauteur des besoins compte tenu des crédits de reports disponibles. **Le ministère avait ainsi délibérément rompu avec la pratique consistant à demander, pour des raisons d'affichage, plus de crédits qu'il n'était capable d'en dépenser.**

Sur le plan administratif, le ministère a pris deux mesures énergiques : d'une part, il a modifié pour le chapitre 56-20 la clé d'attribution des crédits de paiement relatifs aux autorisations de programme qui s'étaient sur cinq ans (10/15/30/30/15) au lieu de quatre (25/30/30/15) ; d'autre part, il a mobilisé l'ensemble des DRAC autour de la question de la consommation des crédits.

On peut dire, à cet égard, que le ministère ait été victime de son succès. Compte tenu des efforts accomplis dans les conservations régionales des monuments historiques, les dotations pour 2003 en crédits de paiement se sont révélées calculées au plus juste, au point de déboucher en cette fin d'année sur des crises de paiement dans de nombreuses régions.

La situation est d'autant plus tendue et délicate que le ministère a dû trouver les moyens de faire face aux besoins budgétaires imprévus résultant à la fois de la nécessité de renflouer l'institut national de recherches archéologiques préventives, dont le déficit prévisionnel pour 2003 est estimé à 27 millions d'euros, et du soutien qui a dû être dégagé en urgence pour venir en aide aux festivals, dont l'équilibre financier avait été compromis par les manifestations d'intermittents du spectacle.

Votre rapporteur spécial s'est inquiété des chapitres sur lesquels ont été prélevées les ressources nécessaires. On peut craindre en effet, qu'une fois de plus, ce soit le patrimoine monumental qui fasse les frais de ces mesures de régulation budgétaire auto administrées. De fait, on peut s'attendre à ce que des mouvements interviennent en loi de finances rectificative pour abonder du titre III au détriment des titres V et VI.

Le climat créé par le rapport de M. Rémi Labrusse ainsi que par le rapport de la commission des finances, qui ont sans doute contribué à faire croire que le secteur du patrimoine monumental était atteint d'une incapacité structurelle à dépenser ses crédits, a incité le Gouvernement à surréagir.

Dans un tel contexte, il était donc logique –mais il faut le reconnaître quelque peu contradictoire–, à la fois de réduire les dotations, et d'encourager les opérateurs à ouvrir de nouveaux chantiers. C'était oublier que le secteur avait déjà connu, par le passé, des crises de paiement, et que ce n'était pas l'existence de reports importants qui permettait de l'en préserver.

Dès lors que les reports font l'objet d'une régulation budgétaire spécifique obligeant le ministère à reporter, en fin d'exercice, autant de crédits qu'ils en avaient reçus en début d'année, le « matelas » de crédits en stock pouvant justifier un calcul au plus juste des dotations, devient sans utilité et laisse donc les services concernés subir de plein fouet les effets des mesures de régulation budgétaires de l'année. **Le ministère a dû accepter pour 204 millions d'euros de reports en 2003**, dont il essaye d'obtenir du ministère des finances le déblocage partiel à concurrence de 60 ou 80 millions d'euros, sachant que pour des raisons techniques, la charge nette supplémentaires sera moins importante, sans doute à peine plus de 30 millions d'euros, compte tenu des fonds de concours et des remontées de crédits non consommés pour des raisons techniques.

En tout état de cause, la seule réalité budgétaire incontestable reste celle des budgets exécutés. De ce point de vue, le tableau ci-dessous qui concerne les dépenses en capital permet de constater que **l'on devrait, selon les prévisions communiquées par le bureau du budget du ministère, retrouver en 2003 et même dépasser le niveau élevé de 1997 pour se situer à plus de 100 millions d'euros au dessus du minimum atteint en 2000.**

Budget du ministère de la Culture - Dépenses en capital - Budget exécuté 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2001	2002	2003 prévisions
Titre V - Investissements exécutés par l'État								
millions d'euros	285,26	281,34	318,42	277,98	277,98	299,35	301,96	370,11
Indice	100,00	98,62	111,62	97,45	97,45	104,94	105,85	129,74
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'État								
millions d'euros	326,49	275,00	274,97	255,30	255,30	260,15	276,44	264,98
Indice	100,00	84,23	84,22	78,20	78,20	79,68	84,67	81,16
Total en €	611,75	556,34	593,39	533,29	533,29	559,50	578,40	635,09
Indice	100,00	91,62	98,28	88,07	88,07	92,64	94,55	103,81

2. De nouvelles perspectives pour le patrimoine monumental

Le Plan patrimoine annoncé par le ministre en septembre dernier, qui s'est substitué à la loi programme initialement annoncée, prévoit des mesures tant législatives que réglementaires destinées à lever certains blocages et à mieux associer les différentes collectivités territoriales à la protection et à la sauvegarde du patrimoine monumental.

La qualité des réflexions contenues dans le rapport de M. Jean-Pierre Bady sur la base duquel il a été élaboré -qui sont en parfaite continuité avec celles contenues dans les travaux de votre commission sur le patrimoine monumental-, tout comme la démarche expérimentale qui le caractérise, font de ce plan l'ossature de la nouvelle politique dont le patrimoine avait besoin.

Maintenant, si l'ampleur du changement envisagé suppose une certaine prudence, il ne faudrait pas prolonger à l'excès cette période de transition. Il convient de mettre en place le plus rapidement possible certaines réformes symboliques telles la modification du statut des architectes en chef des monuments historiques –le décret augmentant le nombre d'ACMH et ouvrant une possibilité de choix aux maîtres d'ouvrage est en cours d'élaboration– ou la constitution, au niveau des DRAC, de services patrimoniaux intégrés.

Tout retard dans la mise en œuvre de la réforme, toute prolongation au delà du nécessaire des expérimentations, certes indispensables, mais dont on peut comprendre qu'elles puissent désorienter certains fonctionnaires, pourraient avoir un effet d'autant plus démobilisateur sur les services patrimoniaux de l'Etat et, en particulier, sur les équipes des conservations régionales des monuments historiques, que la réforme intervient dans une période d'incertitude budgétaire de nature à faire douter de l'engagement de l'Etat en faveur du patrimoine monumental.

Il est urgent de définir une nouvelle répartition des tâches entre les différents acteurs du patrimoine -CRMH, ACMH, corps d'inspection, etc...- de nature à les mobiliser pour le succès de la réforme en cours.

3. Des efforts de redéploiement budgétaire appréciables

Le ministère a été conduit, par la force des événements, à faire des redéploiements. Sous la pression budgétaire, il a dû trouver les ressources pour pratiquer « l'auto assurance » que lui impose le ministère des finances, ce qui démontre qu'il existe toujours, ou presque, des marges de manœuvre budgétaires.

Pourtant, à moyen terme, on ne peut que s'inquiéter comme le faisait d'ailleurs le rapport d'audit que le ministre avait commandé au cabinet KPMG lors de son entrée en fonction, de la rigidité croissante du budget de la culture.

A cet égard, il conviendrait que le ministre fasse **le point des efforts entrepris pour retrouver des marges d'action.**

Après deux décennies d'expansion caractérisées par la création d'un grand nombre de nouveaux établissements, il faut se préparer à trouver non seulement les moyens de fonctionnement adéquats, mais encore à dégager les ressources nécessaires à la remise à niveau d'équipements déjà vieillissants. L'opération a été faite pour le premier d'entre eux, le Centre Georges Pompidou, mais il faut s'attendre à devoir procéder à des opérations de réhabilitation de même nature pour d'autres grands équipements nationaux.

Le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a demandé à tous les ministres de définir avant le 1^{er} octobre 2003 une **stratégie ministérielle de réforme**, dont l'objet est d'amener chaque responsable à préciser les changements de structures qu'il compte opérer et notamment, les services qui pourraient être supprimés ou fusionnés. On ne peut, à cet égard, que rester perplexe devant l'opinion, souvent émise au sein des organes centraux, selon laquelle la décentralisation doit s'accompagner du renforcement des autorités de tutelle

Il conviendrait que le ministre expose, notamment dans la perspective de la décentralisation, les efforts qu'il a entrepris en matière de redéploiements des services, ainsi que les premiers résultats de la circulaire qu'il a adressée à chaque direction d'administration centrale, à chaque direction régionale des affaires culturelles ainsi qu'à chaque responsable d'établissement public pour leur demander de mettre en place un redéploiement de 10 % de leurs crédits de titre IV, d'ici à 2006 ou sur 3 ans.

4. Une contribution substantielle à l'effort national de maîtrise de l'emploi public

En matière d'emploi, le ministère de la culture a fait un effort considérable dans le budget pour 2004 en acceptant de réduire de 191 (150 titulaires et de 41 contractuels) le nombre de ses emplois inscrits au « bleu » *Culture et communication*.

En diminuant ses effectifs de 100 unités au niveau du tableau général des emplois figurant en annexe du projet de loi de finances par rapport à un chiffre total de 4756, le ministère de la culture apporte une contribution au rééquilibrage de plus de 2%, deux fois –et même trois fois si l'on raisonne en exécution– supérieure à ce qu'il représente dans le budget de l'Etat.

Ce satisfecit que la commission des finances se plait à souligner, ne l'empêche pas d'attirer l'attention du ministre sur une nécessaire vigilance, notamment en matière d'emplois précaires.

5. Une mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) satisfaisante

La mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), doit être l'occasion pour le ministère de se pencher sur son organisation et d'entreprendre des réformes de structures.

Il s'agit, avec ce texte, de donner une impulsion à un processus de réforme de l'Etat qui doit déboucher sur un accroissement de l'efficacité administrative. De ce point de vue, comme le ministre l'a indiqué, il faut veiller à ce que *« le nouveau cadre budgétaire soit construit à partir des finalités d'actions de l'Etat, et non qu'il soit simplement calqué sur les structures administratives existantes »*.

Le ministère a déjà défini les grandes lignes de ce nouveau cadre budgétaire dans un esprit salué notamment par la Cour des comptes lorsqu'elle est venue présenter son rapport sur l'organisation des services déconcentrés du ministère de la culture, le 10 juillet 2003.

En l'état actuel des choses, il est envisagé de structurer le budget de la culture en **trois programmes** :

- **connaissance, préservation, enrichissement et promotion du patrimoine ;**
- **développement et diffusion de la création ;**
- **transmission des savoirs et démocratisation de la culture.**

En outre, conformément à l'article 20.II de la loi organique précitée, **le compte d'affectation spéciale n° 902-10, « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle »** constitue, à lui tout seul, une **mission spécifique**.

Les trois programmes sont destinés à figurer au sein d'une seule et même mission, sans que le ministère de la culture envisage de participer à des missions interministérielles au sens de la LOLF, notamment dans le domaine de la recherche, par suite de la faiblesse des dotations considérées.

En termes financiers, le premier programme à vocation patrimoniale représenterait un peu plus d'un milliard d'euros, le second relatif à la création,

presque 850 millions d'euros, le dernier, qui a trait à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture, 685 millions d'euros. Au total, ces trois programmes représenteraient respectivement 41,1 %, 31,6 % et 26,3 % du budget du ministère de la culture.

Ce schéma, qui fera l'objet de développements détaillés dans le corps du rapport, a été transmis au ministère des finances conformément au plan de validation qui doit aboutir pour la fin de cette année 2003.

Un certain nombre de points ne sont pas encore arrêtés et notamment les contours du programme 3 relatif à la transmission des savoirs qui inclut, par convention, la fonction support relevant aujourd'hui de la direction de l'administration générale.

Si votre rapporteur spécial estime qu'il faut féliciter le ministère d'être parmi les bons élèves de la classe « LOLF », il croit néanmoins devoir **attirer l'attention du ministre sur un certain nombre de difficultés**, d'ailleurs bien naturelles, compte tenu de la complexité de l'exercice et de la spécificité du domaine de la culture.

Une première question a trait aux **conséquences administratives** qui vont être tirées **de la nouvelle architecture budgétaire**. Chaque programme est subdivisé en actions correspondant à des directions ou organes assimilés du ministère. Il n'en reste pas moins que pour respecter la loi organique, chaque programme doit avoir à sa tête un responsable susceptible de rendre des comptes et donc d'avoir l'autorité qui est la contrepartie de sa position. Si la direction du patrimoine apparaît le chef de file naturel du programme 1, ce n'est pas le cas des autres instances pressenties pour assumer la responsabilité des deux autres programmes qui paraissent plus hétérogènes. En tout état de cause, il conviendrait de faire **plus de place à terme à une organisation fonctionnelle** par opposition à une approche organique calquée sur les directions existantes. Ce devrait d'ailleurs être le cas dans les Directions régionales des affaires culturelles.

Un deuxième souci est la mise en place **d'indicateurs** permettant d'apprécier les performances. Ils ne seront sans doute pas simple à mettre en œuvre dans des domaines aussi qualitatifs, comme votre rapporteur spécial a pu le constater lorsqu'il s'est efforcé d'évaluer avec son collègue Paul Loridant, l'efficacité des aides au cinéma¹. Il faut à cet égard veiller à assurer l'homogénéité des critères de performances budgétaires avec ceux retenus dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens que devront signer, à la suite du Louvre, la plupart des grands établissements culturels. C'est aussi à ce niveau qu'il convient d'insister sur **l'importance des procédures de contrôle**

¹ « Revoir la règle du jeu – mieux évaluer l'efficacité des aides publiques au cinéma » n° 276 (2002-2003).

de gestion, rendues nécessaires par la révolution que constitue la fongibilité asymétrique des crédits.

Enfin, on peut s'interroger sur la **nécessité d'assurer une meilleure vision consolidée de l'action du ministère de la culture** dans la mesure où celui-ci s'appuie sur un nombre de plus en plus important d'établissements publics pour mener ses politiques. C'est toute la problématique des opérateurs publics, dont on relève qu'elle n'est pas propre au ministère de la culture. Sans doute l'outil que devrait constituer les budgets opérationnels de programme, BOP, qui ne sont pas encore définis à ce stade de la procédure, devrait en partie du moins, pallier à ce défaut lisibilité.

B. LES QUESTIONS PONCTUELLES

A côté de ces problèmes généraux, votre rapporteur spécial souhaite évoquer un certain nombre de questions qui appellent des précisions et des réponses du ministre.

1. Le « krach » de l'INRAP

Comme on l'a dit plus haut, lors du rappel de l'exécution budgétaire de 2003, l'Institut national de recherches archéologiques préventives va accuser 27 millions d'euros de déficit en 2003.

La situation financière de cet organisme ne devrait d'ailleurs pas se rétablir immédiatement, puisqu'il est encore prévu un déficit de 12 millions d'euros pour 2004. Au total, cet organisme devrait accuser **en deux ans un déficit de près de 40 millions d'euros à comparer à un budget d'à peine plus de 100 millions d'euros.**

Répondant à une première série de questions de votre rapporteur spécial, le ministère a fourni les explications suivantes à ce qui constitue un véritable krach :

- l'inadéquation du mode de calcul de la redevance qui favorisait les fouilles urbaines et renchérisait les fouilles en milieu rural, a une double conséquence : l'accélération des premières, qui étaient sous-facturées, et le gel des secondes par suite des protestations des personnes concernées par l'augmentation brutale des coûts archéologiques ;

- la réduction de 25 %, par l'article 105 de la loi de finances pour 2003², du montant de la redevance, acquittée par les redevables, justifiée sur le fond, a aggravé le déficit de l'organisme ;

- l'absence de contrôle des services des DRAC qui ont validé les demandes présentées par l'INRAP ;

- enfin, le recours massif de l'organisme à des contrats à durée déterminée pour faire face à la multiplication du nombre d'opérations.

A l'origine de cette situation financière catastrophique, il y a d'abord ce qu'il faut considérer comme des **vices de conception du système mis en place par la loi du 17 janvier 2001** : la création d'un établissement public bénéficiant d'un monopole, d'une part, l'insuffisance et l'inadaptation de la redevance censée le financer, d'autre part.

Mais il y a aussi des **défaillances de gestion** qui concernent, elles, directement la commission des finances. Pourquoi les services archéologiques des DRAC ont-ils validé un nombre de prescriptions archéologiques en si forte croissance ? Pourquoi les responsables de l'établissement ont-ils pu créer jusqu'à 300 emplois en CDD avant que la « sonnette d'alarme » ne soit tirée ? Quelles sont les circonstances de fait qui expliquent que le conseil d'administration de l'INRAP ait mis autant de temps à se constituer et qu'il n'ait pas pu se réunir pendant les 20 premiers mois d'existence de l'établissement ? Voilà autant de questions qui doivent être tirées au clair.

2. Le soutien aux festivals et le développement du mécénat en faveur du spectacle vivant

La crise consécutive à la réforme du régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle a durement frappé les festivals qui contribuent à la vitalité culturelle de notre pays.

Les pertes accusées à la suite des manifestations par un certain nombre de grands festivals ont nécessité des aides compensatrices dont le ministère de la culture a dû se donner les moyens par des efforts de redéploiements internes. C'est ainsi que « des aides spécifiques », dont le montant total n'est pas encore définitivement arrêté mais qui devraient être comprises entre 5 et 6 millions d'euros, ont « déjà été partiellement engagées » en faveur des manifestations les plus touchées.

² On peut remarquer que la mesure n'avait pas bénéficié de la levée du gage, qui était une taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du code général des impôts.

Mais votre rapporteur spécial voudrait insister sur la nécessité de mettre en œuvre le plus rapidement possible les dispositions introduites par la nouvelle loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations et même d'en étendre la portée.

D'une part, il faudrait que **la nouvelle rédaction de l'article 238 bis du code général des impôts s'applique non seulement aux festivals mais également à tous les organismes publics ou privés ayant pour objet la présentation de spectacles vivants ou cinématographiques de bénéficier du mécénat d'entreprise** à condition que leur gestion soit désintéressée.

Votre rapporteur spécial attire en outre l'attention du ministre sur la nécessité d'avoir une **conception suffisamment souple de cette notion de « gestion désintéressée »** pour ne pas priver la mesure de toute sa portée.

Il s'agit là, avec la nouvelle loi qui consacre la fin du monopole de l'Etat en matière d'actions d'intérêt général, d'un moteur puissant en faveur de la culture. Le suivi des mesures d'application de la loi du 1^{er} août 2003 doit faire partie des priorités du ministère de même que l'organisation d'une publicité adéquate sur les mesures quasi-révolutionnaires que comporte ce texte, et notamment en matière de mécénat d'entreprise, la substitution d'un mécanisme de réduction d'impôt, -au taux de 60 %- à un mécanisme de déduction de charges.

3. La relance de la Fondation du patrimoine

L'article 13 de la loi de finances pour 2003 a prévu à la suite d'un amendement de votre rapporteur spécial soutenu par votre commission des finances, l'affectation, à la Fondation du patrimoine, d'une fraction des revenus tirés par l'Etat des successions en déshérence.

Un accord a été trouvé sur le fond entre le ministère de la culture, la fondation du patrimoine et le ministère des finances, qui prévoit une augmentation progressive du pourcentage des recettes ainsi affectées au petit patrimoine.

Deux questions doivent être posées :

- d'une part, il reste à savoir quand le système entrera en vigueur, car le décret d'application n'est pas encore paru au Journal officiel privant cette institution des ressources sur lesquelles elle pouvait légitimement compter en 2003 à partir du moment où un accord avait été trouvé sur le fond dès la fin du printemps de cette année ;

- d'autre part, il semble important que l'Etat se rapproche de la Fondation du patrimoine et mette en place un cadre contractuel de nature à

garantir aussi bien la qualité des interventions de cet organisme, ce qui va de soi, que la coordination de son action avec celle des services de l'Etat ou des collectivités territoriales concernées. C'est à ce prix que sera garanti la bonne utilisation des crédits ainsi affectés à un organisme à qui l'occasion est donnée de prouver que l'Etat n'a pas le monopole de l'intérêt général.

4. Une vigilance nécessaire en matière d'emplois précaires

La satisfaction manifestée plus haut en matière d'emploi n'empêche pas votre commission des finances de rester attentive. La part prise par la création incontrôlée de contrats à durée déterminée –CDD– dans les difficultés de l'INRAP souligne l'importance de l'enjeu des emplois dits « précaires ».

C'est ainsi que votre commission a relevé avec intérêt que le contrôle d'Etat des établissements publics culturels a attiré l'attention sur le risque de reconstitution, dans les établissements publics, administratifs, culturels, du « stock » des « vacataires permanents », c'est-à-dire des agents rémunérés sur crédits.

Il s'agit d'un domaine sensible qui avait été à l'origine de mouvements sociaux virulents en 1999, ce qui avait conduit le gouvernement d'alors à engager à la fois une politique de résorption de l'emploi précaire et à mettre en place un certain nombre de « verrous » à l'augmentation de ces catégories de personnels.

La circulaire du 15 octobre 1999 rappelle ainsi que l'emploi d'agents sur crédits est strictement limité aux trois cas mentionnés à l'article 6 modifié de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 : service à temps incomplet, besoins occasionnels ou besoins saisonniers.

Les personnels sur crédits constituent toujours une part importante des effectifs des établissements publics administratifs culturels : 780 équivalents temps plein (ETP) pour les huit établissements étudiés, soit 16 % de l'ensemble des effectifs.

Si leur nombre décroît, notamment dans les grands établissements comme le Louvre ou la Bibliothèque Nationale de France, le contrôle financier souligne les risques de dérives toujours possibles.

Il semble d'une part, considérer que la circulaire ministérielle n'est pas assez rigoureuse en ce qui concerne les emplois à temps complet, et d'autre part que les recrutements occasionnels ou saisonniers peuvent aboutir à une augmentation des personnels considérés dans la mesure où, après un délai qui peut être fort court, les personnes concernées peuvent être réemployées

dans le même établissement. Il y a là une source d'instabilité sociale dans la mesure où les intéressés se sentiront, après quelques années, fondés à exprimer des revendications, notamment en matière de rémunération.

5. La diversification opportune des aides au cinéma

Votre rapporteur spécial relève que les crédits du compte d'affectation spéciale 902-10 « *soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle* » augmentent de plus de 26 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004. Cette croissance tient pour une large part, plus de 16 millions d'euros, à la ligne 08 « *taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes* ». Il s'agit là de la mise en œuvre de la mesure, souhaitée par la profession, d'aménagement de l'assiette et des modalités de perception de la taxe sur les DVD.

Favorable à la mesure, votre rapporteur spécial n'en avait pas moins conclu qu'il était souhaitable de modifier les mécanismes d'aides au secteur du cinéma. Avec son collègue Paul Loridant, il avait notamment suggéré que l'on mette en place, à côté de l'aide fondée sur le nombre d'entrées-salles, un nouveau mécanisme prenant en compte d'autres critères et, notamment, des variables de nature comptable.

Aussi, doit-on se féliciter de ce que le ministère de la culture ait obtenu de celui des finances un **accord de principe sur la création d'un crédit d'impôt** qui est destiné à favoriser la localisation des tournages en France et à venir ainsi en aide à des industries techniques en grande difficulté. Tout juste pourrait-on souhaiter, précisément, que ce mécanisme, qui prend place à l'article 62 *bis* du présent projet de loi de finances, prenne aussi en compte le phénomène de l'accroissement abusif des rémunérations de certains talents. Ainsi, aboutira-t-on à un système d'aide aux entreprises à caractère mixte permettant de modérer les tendances inflationnistes du système d'aides actuel.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

II. LES DOTATIONS EN PERSPECTIVE

Les chiffres de la présente loi de finances doivent être mis en perspective au regard de l'exécution budgétaire 2002 et des premiers mois de 2003.

A. LE BUDGET POUR 2004

1. L'évolution des dotations

A considérer les chiffres du « bleu », le budget de la culture s'accroît, en termes de crédits de paiement, de + **5,43%** pour atteindre 2.632,38 millions d'euros. Cette augmentation fait suite à une diminution de - 4,5 %, intervenue l'année dernière, avec l'opération de sincérité budgétaire voulue par le nouveau ministre de la Culture.

La somme des dépenses ordinaires et des autorisations de programme, qui correspondent aux moyens d'engagement, soit 2.776,68 millions d'euros, est en croissance de + 1,22 % par rapport au projet de loi de finances pour 2003.

Telles sont les grandes masses qui caractérisent le présent projet de budget pour 2004, dont le tableau ci-dessous présente les principales évolutions par titre.

(en millions d'euros)

NATURE DES CREDITS	2002 LFI	2003 LFI	PLF 2004	Variation	Evolution en pourcentage
DEPENSES ORDINAIRES					
Titre III Moyens des services	1 246,22	1 309,93	1 392,00	82,07	6,26%
Titre IV Interventions publiques	827,04	865,83	817,49	-48,34	-5,58%
Total	2 073,26	2 175,76	2 209,49	33,73	1,55%
DEPENSES EN CAPITAL					
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	296,25	55,02	203,91	148,89	270,63%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	265,83	266,02	218,98	-47,04	-17,68%
Total	562,07	321,04	422,89	101,85	31,73%
TOTAL DO+CP	2635,33	2496,80	2632,38	135,58	5,43%
AUTORISATIONS DE PROGRAMME					
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	280,64	290,61	265,81	-24,80	-8,54%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	321,05	276,92	301,39	24,47	8,84%
Total	601,694	567,529	567,196	-0,333	-0,06%

Le tableau révèle des choix sur lesquels votre rapporteur spécial reviendra lors de ses commentaires ultérieurs.

Avec + **6,26%**, le titre III continue sur la lancée des projets de loi de finances pour 2001, 2002 et 2003, au sein desquels les **moyens des services** croissaient de plus de + 4,67%, + 3,35 % et + 5,11%.

Toutefois, il y a, cette année, un effet d'optique dans la mesure où cette forte croissance tient largement à la création d'un chapitre en « 39 » pour accueillir les crédits globalisés pour l'expérimentation de la LOLF en région Rhône-Alpes. A structure constante, l'augmentation est beaucoup plus modérée avec une croissance de seulement + **1,4 %**

Les **dépenses d'intervention**, qui diminuent nominalement de près de - 5,6%, augmentent de + **2,1% à structure constante**, ce qui prolonge, en l'atténuant, la tendance à l'augmentation constatée les années précédentes : + 4,06 % dans le projet de loi de finances pour 2003, + 5 % celui de 2002, et + 2,45% dans le projet de loi de finances pour 2001.

Avec **2.209,49 millions d'euros**, le total des **dépenses ordinaires** augmente de presque + **1,55%**, soit un rythme sensiblement inférieur à ceux compris entre 4 % et 5 %, constatés lors des trois précédentes lois de finances.

En termes de **crédits de paiement**, les **dépenses en capital** sont en **très forte augmentation**, + **31,73%**, sans que cela efface complètement le recul de **40 % enregistré l'année dernière** : à structure constante, le projet de loi de finances pour 2004 reste à un niveau inférieur de plus de **90 millions d'euros à celui de 2002**.

Les CP du **titre V** connaissent une forte reprise avec + 270% (+ 281 % à structure constante) –après le repli de – **78 % constaté l'année dernière**– pour atteindre 203,91 millions d'euros. A structure constante, on est encore à presque 30 millions d'euros en dessous de la dotation de 2002.

Les CP du **titre VI**, avec 218,98 millions d'euros, marquent un tassement sensible par rapport à la précédente loi de finances, qui avait inscrit à ce titre 266 millions d'euros, soit une régression de – 17,7 %, du même ordre de grandeur que celui déjà constaté dans le projet de loi de finances pour 2003 par rapport à 2002.

La régression est incontestable mais elle doit être appréciée au regard de l'engagement du ministre de dépenser plus *in fine* pour le patrimoine

En termes d'**autorizations de programme**, en revanche, **la situation est stable** par rapport au niveau atteint l'année dernière. Cela traduit le **maintien des capacités d'engagement du ministère**, les légères régressions

que l'on peut constater dans le tableau ci-dessus, tenant en fait à ce que l'on raisonne ici en loi de finances initiale et non en projet de loi de finances :

- **les AP du titre V** se tassent nettement avec - **8,54 %** pour atteindre 265,81 millions d'euros, mais l'on note que ce recul doit être mis en relation avec le repli organisé de la maîtrise d'ouvrage d'Etat ;

- **les AP du titre VI** avec 301,39 millions d'euros, sont en forte croissance par rapport à celles du projet de loi de finances initiale pour 2003 (276,72 millions d'euros), par suite du basculement de l'action de l'Etat mentionné ci-dessus.

2. Les priorités stratégiques

Dans sa présentation du projet de budget pour 2004, le ministère insiste sur les cinq points suivants :

- les crédits d'intervention continuent de progresser au rythme de + 2,14 %. **Par rapport à 2002, à structure constante, le titre IV bénéficie de 54,4 millions d'euros supplémentaires ;**

- le **spectacle vivant et la musique**, qui constituent le premier poste budgétaire du ministère, bénéficient d'une nouvelle hausse de ses dotations de + **4,42 %**, soit près de 32 millions d'euros de moyens nouveaux. Depuis 2002, c'est 6 % de crédits supplémentaires qui auront été consacrés à ce secteur ;

- l'action en faveur du **livre et de la lecture** est également prioritaire avec une croissance de ses crédits de + **3,69 %**, soit près de 11 millions d'euros de moyens nouveaux. Il s'agit de prendre en compte l'impact de la réforme du droit de prêt, mais également le fonctionnement des médiathèques de proximité, les « ruches », qui sont un élément important de la nouvelle politique ;

- le **plan « Patrimoine »** va se traduire par une augmentation de **20 millions d'euros des crédits d'investissement au profit des monuments en région**, conformément aux décisions annoncées en conseil des ministres, le 17 septembre dernier. En outre, 7,25 millions d'euros seront dégagés en 2004 pour enclencher le plan d'aménagement du Musée de Versailles ;

- enfin, le ministère insiste sur le fait que **les investissements réalisés aux côtés des collectivités locales et en région dépasseront ceux des grands projets nationaux à Paris et en Ile-de-France (59,7 % contre 40,3 %)**, poursuivant la politique de rééquilibrage des efforts culturels sur le territoire amorcée l'année dernière.

B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1. Rappel des conditions de l'exécution budgétaire 2002

En 2002, la régulation budgétaire s'est traduite par une politique classique de mise en réserve de crédits et non plus par un contrat de gestion.

C'est ainsi que deux séries de mesures ont été prises en cours d'année :

- d'une part, par note en date du 25 février 2002, le secrétariat d'Etat au budget a demandé à l'ensemble des ministères de mettre en place un dispositif de régulation temporaire jusqu'au 31 juillet visant à préserver *pro rata temporis* les marges de manœuvre du nouveau gouvernement³. Celui-ci a accepté de négocier au cas par cas les normes de consommation prescrites, tout en prévoyant des remontées d'autorisations de programme non affectées au niveau local nécessaires afin de détendre la pression au niveau central et permettre de réaliser des opérations urgentes en administration centrale.

- D'autre part, compte tenu des difficultés budgétaires, des mesures de régulation ont été notifiées courant août au ministère de la culture par note du ministre délégué au budget, ces mesures se substituant au « gel républicain ». Le tableau ci-dessous récapitule par titre ces mesures :

Mesures conservatoires notifiées le 12.08.2002

(en millions d'euros)

	Gel AP	Gel DO/CP	Reports de DO/CP vers 2003 hors crédits gelés	TOTAL Gels et Reports en DO+CP
Sous-total titre III	0	6,01	6	12,01
Sous-total titre IV	0	40,34	1,69	42,03
Sous-total titre V et VI	143,69	43,2	455,14	498,34

Fin septembre 2002, un allègement de ces mesures a été consenti au ministère de la culture par le ministre délégué au budget.

La régulation budgétaire, qui ne concernait pas les autorisations de programme, s'est traduite par une mise en réserve de 22 millions d'euros, qui ont été annulés en loi de finances rectificative de fin d'année, ainsi que par un

³. Les prescriptions en termes de plafond de la dépense étaient les suivantes :

- Engagement de 60 % des crédits disponibles sur les chapitres de titre III, hors rémunérations, excepté les dotations globalisées de fonctionnement (80 %) ;
- Engagement de 50 % des crédits disponibles sur le titre IV ;
- Taux d'affectation et de délégations d'autorisations de programme sur les chapitres V et VI inférieur ou égal à 40 % du montant de la loi de finances initiale.

engagement de reports s'élevant à 362 millions d'euros en DO+CP. Le tableau ci-dessous récapitule par chapitres ces mesures.

(en millions d'euros)

Mesures conservatoires 2002				En DO + CP
Chapitres	Reports	Mise en réserve	Dont annulations	TOTAL
34-97	6,00	0,00	0,00	6,00
36-60	0,00	2,61	2,61	2,61
43-20	0,00	1,81	1,81	1,81
43-30	0,00	4,29	4,29	4,29
43-92	0,00	0,59	0,59	0,39
56-20	154,00	6,20	6,20	160,20
56-91	124,00	2,80	2,80	126,80
66-91	78,00	6,31	6,31	84,31
Total	362	24,61	24,61	386,61

2. L'exécution de la loi de finances initiale pour 2003

Deux séries de mesures ont été prises en 2003 :

- Une **mise réserve notifiée le 3 février 2003** devant permettre au gouvernement de « *faire face aux différents aléas de gestion, de respecter ses engagements vis-à-vis du Parlement et des Français et de répondre à des besoins d'opportunité* ». Le tableau ci-dessous récapitule par chapitre ces mesures.

Chapitre	Crédits DO mis en réserve
34-97	6.930.000
34-98	4.980.000
35-20	4.650.000
36-60	20.960.000
43-20	27.960.000
43-30	59.010.000
43-92	8.140.000
Total	132.630.000

Par note du 7 août 2003, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a notifié au ministère de la culture et de la communication la levée progressive et conditionnelle de la mise en réserve de février.

Un montant de 69 millions d'euros a ainsi été dégelé suite à cette note. Une levée partielle de la mise en réserve a été immédiatement opérée répartie au prorata des 132,63 millions d'euros gelés : 19,52 millions d'euros sur le titre III et 49,48 millions d'euros sur le titre IV.

- La mise en réserve des **crédits reportés de l'exercice 2002** sur les **titres III et IV** notifiée le 22 avril 2003 a été levée fin juin, en contrepartie d'un **engagement de report sur l'année 2004** d'un montant équivalent.

Chapitre	Crédits mis en réserve au titre des reports	Crédits levés de la mise en réserve (fin juin 2003)
33-90	170.507	0
34-97	10.962.294	0
34-98	1.347.441	0
35-20	833.184	0
36-60	127.742	0
43-20	50.596	0
43-30	928.637	0
43-92	2.872.336	0
56-20	76.429.412	76.429.412
56-91	52.418.895	52.418.895
56-98	311.556	311.556
66-20	18.053.204	18.053.204
66-91	56.651.883	56.651.883
66-98	945.497	945.497
Total	222.103.184	204.810.447

Le montant total disponible de crédits de paiement sur les titres V et VI est de 547.714.980 euros après obligation de report. La répartition par chapitre se décompose comme suit :

Crédits de paiements disponibles sur les titres V et VI

(en euros)

Chapitre	Crédits disponibles
56-20	167.128.559
56-91	92.829.935
56-98	1.628.000
66-20	80.876.486
66-91	159.339.000
66-98	45.913.000
Total	547.714.980

Si aucune annulation budgétaire n'était, à la fin octobre, intervenue en 2003 sur les crédits du ministère de la culture, celui-ci a dû absorber **d'importantes augmentations imprévues de charges en application du principe d'auto assurance.**

Force est de constater que le fait d'avoir été son propre assureur budgétaire a coûté fort cher au ministère de la culture par suite des « sinistres » dus à la crise des intermittents du spectacle et à celle de l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, c'est, semble-t-il, une fois encore le patrimoine monumental qui a, par un concours de circonstances, supporté une bonne part du poids des restrictions budgétaires.

C. L'EMPLOI

En matière d'emploi, le ministère de la culture participe plus que proportionnellement à sa part dans le budget à l'effort global de maîtrise de l'emploi public.

Ce climat de rigueur n'empêche pas le ministère de procéder à certains aménagements catégoriels.

1. L'évolution des postes budgétaires

On relève une évolution divergente entre l'emploi dans les services de l'État qui se contracte, et celui des établissements publics qui continue de se développer.

a) Le ministère de la culture

Les effectifs budgétaires autorisés du ministère diminueront en 2004 de 191 emplois, titulaires et contractuels confondus.

Effectifs budgétaires

	Titulaires	Contractuels	Total
LFI 2001	14 287	1 078	15 365
LFI 2002	14 287	1 027	15 314
LFI 2003	13 084	926	14 010
PLF 2004	12 934	885	13 819

Les effectifs de titulaires diminueront ainsi de 172 emplois du fait de la mise en œuvre des mesures suivantes :

- suppression nette de 81 emplois au titre des départs à la retraite ;
- transformation de 3 emplois de titulaires en emplois de contractuels (qui feront ensuite l'objet d'un transfert sur le budget du Conservatoire national supérieur de musique de Paris) dans le cadre de la poursuite du plan de contractualisation des professeurs des écoles d'enseignement artistique ;
- suppression de 5 emplois au titre des mesures de transformation ;

- transfert de 83 emplois du budget de l'Etat vers le budget de l'établissement public du Musée du Louvre (30 emplois transférés dans le cadre de l'application du contrat d'objectifs et de moyens du Musée du Louvre, 8 emplois transférés au titre de la prise en charge par l'établissement public des actes de gestion, 45 emplois transférés correspondant aux emplois des personnels du Louvre reçus aux concours Sapin).

Les effectifs de **contractuels** diminueront ainsi de 19 emplois du fait de la mise en œuvre des mesures suivantes :

- suppression d'un emploi au titre des mesures de transformation ;
- suppression nette de 13 emplois au titre des départs à la retraite ;
- transfert de 5 emplois du budget de l'Etat vers le budget des établissements publics d'enseignement : 4 emplois transférés sur le budget de l'institut national du patrimoine, 1 emploi transféré sur le budget de l'école nationale supérieure des arts décoratifs de Paris.

Les stabilisations dites «Sapin». Au titre du projet de loi de finances 2004, le ministère prévoit la stabilisation de 90 agents rémunérés sur crédits ou sur emplois, par la création de 90 emplois.

Cette stabilisation étant entièrement assise sur des vacances d'emplois, il ne sera pas posé de gage sur les crédits de vacation comme cela était le cas au cours des lois de finances précédentes. La création de ces 90 emplois se fera sur un même nombre équivalent d'emplois vacants inscrits au budget du ministère.

Evolution des emplois du budget de la culture

	2001		2002		2003		2004 (PLF)
	Effectifs budgétaires	Effectifs ⁴ réels	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Effectifs budgétaires
Administration centrale	1 687	1 595	1.747	1 641	1 741	1 673	1 089
Services extérieurs	6 720	6 352	5.726	5 378	6.699	6 436	6 358
Établissements publics administratifs sous tutelle du ministère	6.561	6.202	7.841	7.364	5.570	5.351	6 376
Total	14 968	14 148	15 314	14 383	14 010	13 459	13 819

Afin de favoriser et d'accompagner l'émergence de l'institut national de l'histoire de l'art, le ministère de la culture et de la communication propose la création de 8 emplois. Ces créations d'emplois seront intégralement

⁴ Les effectifs réels sont donnés en équivalent temps plein (ETP).

effectuées par suppression concomitante d'emplois équivalents. De plus, le ministère de l'éducation nationale, co-tutelle de l'INHA propose également sur son budget la création de huit emplois.

La création d'un emploi de directeur d'administration centrale : accompagnée de la suppression de deux emplois de titulaires et d'un emploi de contractuel.

b) L'emploi dans les établissements publics

Au total, entre les lois de finances 1999 et 2002, les établissements publics administratifs relevant du ministère ont ainsi bénéficié de l'inscription de 2.006 emplois supplémentaires à leurs budgets dont :

- 1.357 correspondent aux emplois de l'institut national de recherche en archéologie préventive inscrits précédemment sur le budget de l'association pour les fouilles archéologiques nationales ;
- 312 correspondent à des emplois de l'Etat transférés sur le budget des établissements publics ;
- 53 correspondent à des emplois créés aux fins de stabilisation, sur emplois propres des établissements, d'agents rémunérés sur crédits, employés par eux ;
- 284 correspondent à des créations nettes d'emplois destinées pour l'essentiel à accompagner, d'une part, la montée en puissance des établissements publics nouvellement constitués (+ 48 emplois au bénéfice de l'établissement public du musée du Quai Branly, + 34 emplois au bénéfice de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels) et, d'autre part, la réouverture du centre national d'art et de culture Georges Pompidou (+ 55 emplois). Le centre des monuments nationaux a par ailleurs bénéficié sur la période considérée de la création nette de 72 emplois (hors stabilisations) financés sur son budget propre.

S'agissant des établissements publics industriels et commerciaux, 271 emplois supplémentaires ont été inscrits à leurs budgets entre les lois de finances 1999 et 2002. Ces créations d'emplois ont principalement bénéficié à la réunion des musées nationaux (+ 129 emplois), aux cinq théâtres nationaux (+ 46 emplois), à l'Opéra national de Paris (+ 41 emplois), au centre national de la danse (+ 18 emplois) ainsi qu'à l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (+ 14 emplois).

2. Les mesures catégorielles

a) Réformes statutaires

Dans le but de favoriser la mobilité géographique et professionnelle, le ministère a procédé à une série d'opérations statutaires :

- Fusion des corps d'agents des services techniques d'administration centrale et des services déconcentrés. Cette mesure clôt le cycle des fusions des corps d'administration centrale et des services déconcentrés des catégories B et C réalisées en loi de finances 2003 et qui ont concerné les corps des agents administratifs, des adjoints administratifs et des secrétaires administratifs ;
- Fusion du corps des attachés d'administration centrale et des services déconcentrés. Cette mesure statutaire s'inscrit dans la dynamique globale des fusions des corps de l'administration centrale et des services déconcentrés entamée par le ministère dès le projet de loi de finances pour 2003 par la réforme des corps des catégories B et C ;
- Réforme du corps des administrateurs civils. Fusion des deux premiers grades du corps des administrateurs civils qui comporte désormais, conformément au décret du 26 avril 2002, le grade d'administrateur civil et le corps d'administrateur civil hors classe ;
- Réforme du corps des architectes et urbanistes de l'Etat. Cette réforme se traduit au projet de loi de finances 2004 par deux mesures : la fusion des deux premières classes en un grade de base unique, la mise en place de ce grade s'accompagnant d'un relèvement de l'indice terminal, et la revalorisation du grade d'architecte urbaniste en chef de la hors échelle A à la hors échelle B.

b) Transformations d'emplois

Les restructurations statutaires au sein du ministère de la culture passent également par une série de transformations d'emplois :

- Poursuite du plan de contractualisation des professeurs d'enseignement artistique. Il s'agit d'une opération en deux temps : transformation d'emplois de professeurs titulaires des écoles d'enseignement artistique, au fur et à mesure de leurs départs en retraite, en emplois de contractuels puis transfert de ces emplois du budget de l'Etat vers le budget des établissements

publics d'enseignement. La demande inscrite au projet de loi de finances 2004 porte sur la transformation de 3 emplois de titulaires en 3 emplois de contractuels ;

- Transformations d'emplois liées à l'intégration des téléphonistes dans le corps des adjoints administratifs. La totalité des agents concernés par le processus seront intégrés à la faveur du projet de loi de finances 2004 ;
- Transformations d'emplois des conseillers sectoriels en emplois d'inspecteurs et conseillers de la création, de l'enseignement artistique et de l'action culturelle (ICCEAAC). La réforme du statut des ICCEAAC prévoit l'intégration des conseillers contractuels sur 3 ans, par la transformation progressive des contrats de conseillers sectoriels en emplois d'ICCEAAC. 23 emplois de conseillers sectoriels ont ainsi été transformés en loi de finances 2002, et 20 en loi de finances 2003. Une demande de transformation de 20 contrats en emplois d'ICCEAAC est inscrite au projet de loi de finances 2004 ;
- Transformations d'emplois d'attachés d'administration en emplois de chefs de mission. 11 emplois de chefs de mission sont inscrits au budget du ministère de la culture : 4 en administration centrale et 7 en services déconcentrés, au bénéfice des services déconcentrés, des services à compétence nationale et de l'administration centrale ;
- Transformation d'emplois d'agents administratifs en adjoints et en secrétaires administratifs. Cette mesure de transformation de 41 emplois d'agents administratifs en 20 emplois d'adjoints administratifs et 19 secrétaires administratifs, permettra de fluidifier les parcours d'évolution et d'améliorer les possibilités de promotion des agents de catégorie C. Par ailleurs, la structure actuelle des emplois dans la filière administrative du ministère de la culture n'est pas adaptée aux besoins fonctionnels des services. Cette mesure participera donc à l'augmentation de la proportion de la catégorie B, particulièrement sous-représentée dans la filière (19% pour la catégorie B pour 67% pour la catégorie C) ;
- Transformation d'emplois d'agents des services techniques en chefs de service intérieur. Cette demande de transformation de 5 emplois d'agents des services techniques en 5 emplois de chefs de service intérieur, répondra à des besoins importants en termes de maintenance et d'entretien des bâtiments ;
- Transformation d'emplois de magasiniers spécialisés des bibliothèques en assistants des bibliothèques. Cette mesure

s'avère importante à double titre : elle permettra d'augmenter les effectifs de la catégorie B dans la filière, améliorant ainsi les possibilités de promotion des agents. Elle rejoint par ailleurs une réalité purement fonctionnelle dans la mesure où l'activité des magasiniers s'élargit progressivement à un rôle d'assistance aux lecteurs qui dépasse de fait le périmètre habituel de la catégorie C ;

- Transformation d'emplois d'adjoints techniques d'accueil, surveillance et magasinage en techniciens des services culturels et ingénieurs des services culturels. L'une des spécificités de la filière surveillance tient à la structure de sa pyramide : un grand nombre d'emplois de catégorie C (3.307 emplois budgétaires d'agents et d'adjoints techniques d'accueil, surveillance et magasinage) avec, en contrepartie, une faible proportion d'emplois de catégories B et A (230 emplois de techniciens des services culturels pour la catégorie B et 5 emplois d'ingénieurs des services culturels pour la catégorie A). Ainsi, il est fréquent, dans les grands établissements du ministère, que des personnels de catégorie C assument des fonctions d'encadrement normalement réservées aux agents de catégories B et A. La demande inscrite au projet de loi de finances 2004 porte sur la transformation de 65 emplois d'agents techniques d'accueil, surveillance et magasinage en 43 adjoints techniques d'accueil, surveillance et magasinage, 16 emplois de techniciens des services culturels et 6 emplois d'ingénieurs des services techniques. La mesure permettra de réajuster la structure de la filière à la réalité de l'activité des services, et favorisera les promotions et les évolutions de carrières.

c) Mesures de repyramidage

Des nécessités de gestion et un besoin de meilleure fluidité dans les carrières sont à l'origine de l'ensemble des demandes de repyramidage inscrites au projet de loi de finances pour 2004 :

- Repyramidage du corps des architectes urbanistes de l'Etat. Du fait de la fusion des deux premiers grades et de l'application du nouveau statut, 77 architectes et urbanistes de l'Etat sont promouvables dans le grade architecte et urbaniste en chef, avec une moyenne d'âge de 50 ans, 46 ayant plus de 49 ans ;
- Repyramidage du corps des chargés d'études documentaires. Les chargés d'études documentaires de classe normale sont près de 200 promouvables avec une moyenne d'âge de 51 ans. Or des

départs à la retraite en nombre significatif ne sont pas prévus dans le premier grade de débouché avant 2006 ;

- Repyramidage du corps des secrétaires de documentation. La moyenne d'âge des secrétaires de documentation en classe normale est de 42 ans. Les fonctions exercées par les secrétaires de documentation sont souvent extrêmement proches de celles des chargés d'études documentaires. Les départs à la retraite dans les grades de débouché ne devraient pas intervenir en nombre significatif avant 2010 ;
- Repyramidage du corps des techniciens des services culturels et des bâtiments de France. Cette mesure vise à rétablir le pyramidage prévu par les textes régissant la catégorie B (classe supérieure égale à 25 % des deux premiers grades et classe exceptionnelle égale à 15 %) ;
- Repyramidage du corps des ingénieurs des services culturels et des bâtiments de France. La classe supérieure des ingénieurs des services culturels sera portée à 30 % des effectifs du corps à l'image du corps des ingénieurs économistes de la construction relevant du même statut et géré par le ministère de l'économie et des finances ;
- Repyramidage du corps des secrétaires administratifs du ministère de la culture et de la communication. Les perspectives de carrière sont particulièrement bloquées dans le corps des secrétaires administratifs. L'objectif est de porter le grade de débouché (classe exceptionnelle) à 15 % du corps et le grade intermédiaire (classe supérieure) à 25 % des deux premiers grades ;
- Repyramidage du corps des attachés de corps commun. L'objectif de cette mesure est de porter à 35 % du corps les grades de débouché ;
- Repyramidage du corps des adjoints administratifs. L'objet de cette mesure est de porter le grade de débouché (adjoints administratifs principaux de 1ère classe) à 15 % du corps et le grade intermédiaire (adjoints administratifs principaux de 2^{ème} classe) à 30 % du corps ;
- Repyramidage du corps des agents des services techniques. Dans le cadre de la fusion des corps d'administration centrale et des services déconcentrés, il s'agit d'ouvrir les possibilités de promotion en inspecteurs de service intérieur qui n'existaient pas pour les services déconcentrés.

III. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Le ministère de la culture s'est efforcé d'articuler la réforme des structures sur la nouvelle nomenclature issue de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A. LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

Le ministre de la culture et de la communication a eu l'occasion de préciser sa position concernant le contour des missions au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Comme pour d'autres ministères, il est important de ne pas céder à la tentation de construire la nouvelle nomenclature d'après les structures administratives existantes et non en fonction des finalités de l'action de l'État.

1. L'architecture des programmes et des actions

La structuration du budget du ministère de la culture et de la communication en programmes s'inspire des réflexions passées en matière d'agrégats budgétaires, puisque l'effort de synthèse autour de 4 agrégats a déjà été entrepris depuis 3 ans, et figure dans le bleu budgétaire.

Cette proposition, qui doit faire l'objet d'une validation définitive devant intervenir à l'automne 2003 selon le calendrier retenu au niveau interministériel, s'appuie sur quelques grands principes :

- **la réaffirmation des métiers fondamentaux du ministère**, dans les domaines du patrimoine et de la création. Les deux premiers programmes ont été structurés selon une logique sectorielle forte, qui a conduit à retenir une définition des actions par métier, proche de l'organisation actuelle de l'administration centrale du ministère ;

- **la volonté**, au sein du programme « création », **de valoriser et de coordonner les actions de soutien en faveur des professions et industries culturelles**, en créant une action commune à plusieurs directions d'administrations centrales ;

- la nécessité de **mieux coordonner les politiques transversales du ministère**, avec la constitution d'un troisième programme composé essentiellement d'actions communes dans les domaines de l'éducation artistique et des enseignements supérieurs et spécialisés, de la recherche, de

l'insertion professionnelle, des actions spécifiques en faveur des publics ou du territoire, et de l'action internationale.

La structure du budget envisagée est, à ce stade des réflexions, la suivante :

DIRECTION CONCERNÉE	INTITULÉ DE L'ACTION
PG1 : Connaissance, préservation, enrichissement et promotion des patrimoines	
Direction de l'architecture et du patrimoine	1.1. Patrimoine monumental et archéologique
Direction de l'architecture et du patrimoine	1.2. Architecture
Direction des musées de France	1.3. Patrimoine muséographique
Direction des archives de France DAF	1.4. Patrimoine archivistique et célébrations nationales
Direction du livre et de la lecture	1.5. Patrimoine écrit et documentaire
Centre national de cinématographie	1.6. Patrimoine cinématographique
Direction générale à la langue française et aux langues de France	1.7. Patrimoine linguistique
Directions concernées	1.8. Acquisitions et enrichissement des collections publiques
PG2 : Développement et diffusion de la création	
Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles	2.1. Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant
Direction de l'architecture et du patrimoine	2.2. Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques
Direction du livre et de la lecture	2.3. Soutien à la diffusion du livre et de la lecture
Directions concernées	2.4. Economie des professions et industries culturelles
PG3 : Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	
Directions concernées	3.1. Soutien à l'éducation artistique
Directions concernées	3.2. Etudes et recherche
Directions concernées	3.3. Promotion de la culture scientifique et technique
Directions concernées	3.4. Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et spécialisé
Directions concernées	3.5. Insertion professionnelle et soutien à l'emploi culturel
Directions concernées	3.6. Actions spécifiques en faveur des publics
Directions concernées	3.7. Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire
Directions concernées	3.8. Action culturelle internationale
Direction de l'Administration générale	3.9. Fonctions supports communes aux trois programmes

Si cette proposition constitue désormais pour le ministère une base solide, le contenu et le périmètre du programme 3 font encore l'objet d'ajustements. Les travaux en cours concernent la définition d'objectifs, celle d'indicateurs de performance constituant une dernière étape de validation interne.

Sur ces bases, et dans le cadre d'une mission « Culture » unique, il est envisagé de définir **trois programmes** :

- **connaissance, préservation, enrichissement et promotion des patrimoines ;**
- **développement et diffusion de la création ;**
- **transmission des savoirs et démocratisation de la culture.**

La taille des trois programmes apparaît raisonnable, même si elle est inférieure à la taille moyenne d'un programme dans l'hypothèse où quelque 150 programmes regrouperaient l'ensemble des dépenses de l'Etat (1,8 milliard d'euros par programme).

On note que, conformément à l'article 20.II de la loi organique précitée, le compte d'affectation spéciale « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » (n°902-10) géré par le centre national de la cinématographie constitue en tant que tel une mission.

Le ministère de la culture et de la communication n'envisage pas, compte tenu de sa taille budgétaire et de la cohérence de sa proposition en terme de métiers, de participer à des missions interministérielles au sens de la LOLF, notamment dans le domaine de la recherche.

Si l'énoncé de ces conditions fixées par le comité de pilotage interministériel pour créer une mission interministérielle⁵ conduit à constater la légitimité d'une mission interministérielle dédiée à la recherche, rassemblant les principaux postes de l'actuel budget civil de recherche-développement -BCRD, il ne paraît pas raisonnable d'y inclure les crédits dévolus au ministère de la culture et de la communication, principalement pour deux raisons.

En premier lieu, la faiblesse des crédits du BCRD ne favorise pas la constitution d'un programme « recherche » au sein du budget actuel du ministère.

En second lieu, il existe dans les faits une forte intégration de la recherche dans les métiers exercés par le ministère de la culture et de la communication. Si une sous-action spécifique de l'un des programmes envisagés a bien été identifiée, elle porte principalement sur les politiques transversales en la matière, les crédits sectoriels de recherche figurant dans les deux autres programmes, compte tenu de leur forte implication dans l'exercice des métiers concernés. Peut-on effectivement dissocier dans le travail d'un conservateur d'archives ou de musées, ce qui relève de la recherche de son travail de gestionnaire d'un service ?

⁵ « Celle-ci doit couvrir des programmes de taille suffisante, porter sur une politique sectorielle lisible, faire l'objet d'une gestion spécifique et ne pas se limiter à la déclinaison territoriale d'une politique sectorielle ».

Par conséquent, le ministère estime, avec de bons arguments, que l'indispensable coopération interministérielle transparait davantage dans la définition du contenu des politiques concernées, pour lesquelles des conventions-cadres semblent plus adaptées, que dans une transcription budgétaire qui conduirait, au cas particulier, à l'émiettement des moyens.

Le budget de la culture se répartirait, entre les trois programmes, en montant et en pourcentage du budget du ministère de la culture, de la façon suivante :

Programme « Patrimoines »	1.071 millions d'euros	41,1 %
Programme « création »	847 millions d'euros	32,6 %
Programme « transmission des savoirs »	685 millions d'euros	26,3 %

Le choix d'actions transversales, c'est-à-dire communes à plusieurs directions, la répartition des crédits déconcentrés entre les trois programmes, les travaux non aboutis sur l'affectation au réel des rémunérations et des emplois, conduisent à adopter aujourd'hui par convention des clés forfaitaires aux crédits figurant dans les chapitres et articles actuels.

Cet exercice sera réalisé sur la base des arbitrages de l'automne concernant les missions, programmes et actions pour les années 2002, 2003 et 2004 en LFI, et les données chiffrées accompagneront le projet de loi de finances pour 2005 dans sa version préfigurant la mise en œuvre de la LOLF.

Le choix de la création d'un programme « fonction support » destiné à accueillir les crédits et les emplois non ventilables entre les programmes de contenus, envisagée dans un premier temps, **n'a pas été retenu**. Après débat, il est apparu plus pertinent de réduire le nombre de programmes, pour ne laisser que des programmes de contenu. **Une action a donc été créée et affectée au programme 3, qui fédère toutes les politiques transversales.**

Clairement, le ministère a voulu limiter le plus possible le poids de cette fonction. Ont été intégrées dans cette action les crédits et emplois des fonctions non ventilables a priori : outre le cabinet, l'Inspection générale des affaires culturelles, la Direction de l'administration générale et le contrôle financier en tant qu'administrations centrales, y figurent également les fonctions support dans les DRAC pour les services déconcentrés -dont le périmètre a été simplement estimé à ce stade-, et les services et établissements rattachés que sont le Service national des travaux et l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels de l'Etat, pour lequel l'on distingue le coût de fonctionnement figurant dans l'action n° 3.9 ; d'une part, des

enveloppes de crédits d'investissement figurant dans les programmes de contenus, d'autre part.

Outre les personnels affectés, les autres dépenses concernent les loyers, les achats centralisés, la communication et le pilotage des marchés publics importants. Une estimation des crédits concernés sur la base du projet de loi de finances 2002 à 241,8 millions d'euros ce qui situe **le poids de la fonction support à 9,3 % du budget total du ministère.**

En tout état de cause, il sera toujours possible de reconstituer a posteriori le coût complet des politiques, à condition de prévoir en amont une clé de répartition des crédits de fonctionnement et de personnel.

2. Les indicateurs

Bien que les travaux concernant les missions, programmes et actions ne soient pas finalisés, le ministère a effectivement entamé une réflexion sur les objectifs et indicateurs de performance depuis février 2003, associant ses administrations centrales, mais également des représentants des DRAC et des établissements publics. Il est prévu que les travaux s'achèvent à la fin du premier trimestre 2004, conformément au calendrier interministériel.

Le ministère de la culture organise sa réflexion dans le respect des principes ci-après.

a) Gestion par les objectifs de performance et la mesure des résultats

La LOLF prévoit en effet que chaque programme soit accompagné d'un **projet annuel de performance** présentant les coûts associés aux actions, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir. Un **rapport annuel de performance** rendra compte en loi de règlement des résultats obtenus et identifiera les écarts avec ceux attendus.

Les objectifs de performance doivent découler d'une réflexion stratégique sur les buts de l'action de l'État. Leur nombre devra être limité et ne devront être retenus que les objectifs les plus représentatifs des priorités de politiques. **Ils se distinguent des objectifs d'activité** ou de mise en œuvre de moyens, qui relèvent plus d'un dispositif de contrôle interne. L'atteinte de ces objectifs sera appréciée grâce à des indicateurs précis dont le choix sera justifié, en terme d'efficacité socio-économique, de qualité du service rendu et d'efficacité de la gestion. Une analyse comparative avec d'autres pays permettra parfois de fournir un éclairage sur la pertinence des résultats cibles retenus.

Les objectifs de performance du programme devront être déclinés au sein des ministères pour s'appliquer au mieux à l'activité de chacun des

services chargés de l'exécution du programme. Ils serviront à les responsabiliser dans la conduite des opérations dont ils auront la charge et pour lesquels ils se verront déléguer des budgets globalisés.

b) Connaissance des coûts complets des actions

Les dépenses seront réparties par action dans le budget, et suivies en exécution à ce niveau. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement, mais aussi les dépenses de personnel seront affectées à une action, de manière systématique. Les crédits seront justifiés au « premier euro ».

L'analyse du coût des actions devra répondre à deux types de besoins, la mesure de la performance au sein des programmes et des actions d'une part, la mise en évidence de coûts complets permettant des comparaisons dans le temps et dans l'espace, d'autre part.

D'ores et déjà, pour le ministère, **la principale difficulté identifiée du ministère résidera, moins dans le choix des objectifs et indicateurs de performance** (même si la matière culturelle se prête moins facilement que d'autres à la quantification), **que dans la mise en œuvre de plans d'action par gestionnaire et d'outils et de méthodes du contrôle de gestion.**

La pertinence des objectifs et des indicateurs de performance est d'abord liée aux choix politiques du ministre, qui inscrit son action dans celle, plus large, du gouvernement. Leur pertinence au regard des choix stratégiques du ministre est, en premier lieu, expertisée par chaque gestionnaire : pour l'aider dans sa démarche, des outils méthodologiques lui ont été fournis (une fiche technique doit être constituée par indicateur, démontrant sa pertinence au regard de la capacité du gestionnaire à agir). Un examen général est également effectué par la direction de l'administration générale, afin de s'assurer de la cohérence des choix d'objectifs et d'indicateurs avec la politique menée par le ministère : la réalisation d'une **maquette des projets annuels de performance par programme** sera l'occasion de valider cette étape. Ces travaux doivent être terminés pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2005.

Les éléments disponibles seront portés à la connaissance du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) lors de ses travaux d'expertise du programme « patrimoines » en fin d'année.

On note qu'il n'est pas prévu, à ce stade des travaux, une validation de la pertinence des objectifs et indicateurs de performance par une source indépendante de l'administration.

3. L'expérimentation.

Afin d'anticiper l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, la direction de l'administration générale du ministère de la culture (ministère de la culture) souhaite conduire, dès l'année 2004 jusqu'en 2005, dans la région Rhône-Alpes, en direction régionale des affaires culturelles (DRAC) une expérimentation de fongibilité⁶ des crédits de personnel, de fonctionnement et d'interventions.

(1) Les objectifs

Les règles issues de la mise en œuvre de la LOLF se situeront dans le cadre de l'organisation existante et seront adaptées aux particularités actuelles du ministère de la culture comme au contexte local, s'agissant de la direction régionale des affaires culturelles de Rhône-Alpes.

L'objectif de l'expérimentation n'est pas tant de valider les mécanismes budgétaires de fongibilité des crédits, que de montrer que ce nouveau principe de gestion a un impact réel sur les résultats des politiques menées.

Compte tenu de l'extrême variété des missions et des métiers du ministère de la culture, il a paru opportun, afin de ne pas alourdir l'expérimentation, de focaliser la mesure des résultats sur quelques axes pertinents de la politique du ministère de la culture en région Rhône Alpes, adaptés au contexte local. La liste des objectifs mesurés figurera dans le protocole prévu à cet effet, actuellement en cours de rédaction et qui, après validation par l'ensemble des partenaires, sera transmis à la direction du budget à l'automne 2003.

Pour le ministère de la culture et de la communication, les **objectifs** de la présente expérimentation sont, compte tenu de son organisation, notamment régionale, de trois ordres :

- **préfigurer les nouveaux modes de gestion des emplois et des crédits issus de la mise en œuvre de la LOLF**, en l'occurrence la fongibilité asymétrique et les règles de report, tout en permettant aux responsables locaux que sont les directeurs des DRAC de mobiliser avec une efficacité accrue les moyens mis à leur disposition ;

- **réformer le dialogue de gestion entre les directions régionales et l'administration centrale**, en favorisant une participation plus en amont des DRAC, et réviser le pilotage national en s'appuyant sur la directive nationale

⁶ Principe général défini par la loi organique du 1^{er} août 2001, interdisant que les crédits de personnel soient alimentés par des crédits de fonctionnement et n'autorisant que le mouvement inverse.

d'orientation et sur la mise en place progressive des tableaux de bord des DRAC ;

- **améliorer le pilotage de la direction régionale expérimentatrice**, en mettant en œuvre localement le plan national de développement du contrôle de gestion et en développant la culture de gestion par des actions de formation et de sensibilisation.

En participant à cette expérimentation, le ministère de la culture entend mettre à profit les enseignements qui en découleront afin de faciliter le passage de l'ensemble des composantes du ministère, aux impératifs du dispositif de la LOLF.

(2) Le périmètre budgétaire

A compter du 1^{er} janvier 2004, et pour la période de l'expérimentation (2004 et 2005), la fongibilité asymétrique est autorisée pour les dépenses suivantes de la dotation globale de fonctionnement de la direction régionale expérimentatrice : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement et les crédits d'entretien et crédits d'intervention.

Les modalités d'inscription sur le budget de l'Etat, retenues dans le cadre des projets de loi de finances pour 2004 et 2005 pour la DRAC expérimentatrice, sont les suivantes : la dotation budgétaire globale concernée par la fongibilité est inscrite sur trois nouveaux chapitres 39-01, 39-02 et 39-03 du budget du ministère de la culture. Elle comprend un tableau d'emplois.

En exécution, les dépenses sont imputées sur des articles distincts disposant d'une nomenclature d'exécution, et donc d'un suivi et d'une information analogue à celle qui existe aujourd'hui.

Ce dispositif repose sur le respect du principe de fongibilité asymétrique. De ce fait, les dépenses de personnel ne pourront pas s'élever au-delà des crédits inscrits à ce titre lors de la constitution du chapitre, crédits évalués selon la valeur du point applicable au 1er janvier 2004 pour l'année 2004.

(3) Les modalités pratiques

Dans le cadre de l'expérimentation, les contraintes suivantes devront être respectées : plafonds d'emplois et indiciaires, respect de la dotation globale, report des crédits inférieur à 3 % et règles liées à la régulation.

S'agissant du titre IV (chapitre 43-30), il y a peu de changement par rapport à la pratique actuelle : l'existence de programmes étanches n'améliore pas plus qu'aujourd'hui la fongibilité entre politiques.

En effet, la globalisation des crédits de titre IV opérée à la fin des années 1990 avait eu pour effet de créer 4 articles de prévision, regroupant, pour l'article 10 les actions patrimoniales, pour l'article 20, les actions spectacle vivant et développement culturel, pour l'article 30 les enseignements spécialisés et pour l'article 40 les crédits d'entretien. Encore conviendra-t-il de gérer au sein du titre IV la fongibilité entre crédits centraux et crédits déconcentrés.

A l'inverse, **la rigidité des programmes constitue une difficulté⁷ pour les crédits du chapitre 66-91** (subventions aux maîtres d'ouvrage locaux), qui ont été complètement globalisés tous secteurs confondus. Toutefois, ce manque de souplesse doit être rapporté à l'intérêt que constitue la fongibilité entre titres au niveau déconcentré. Ce point devra être expertisé lors de l'expérimentation de 2004 afin de tirer le meilleur parti de la réforme.

Cette expérimentation fera l'objet de comptes-rendus annuels d'expérimentation tant auprès de la direction de l'administration générale du ministère que des services du ministère des finances.

4. Les changements induits par la LOLF en matière de gestion

Un des objectifs de la démarche d'expérimentation sera aussi de tester un nouveau type de dialogue de gestion entre l'administration centrale et l'échelon déconcentré.

a) Vers un nouveau mode de dialogue de gestion

Une réflexion est actuellement en cours concernant les procédures de gestion particulières.

Il semble d'ores et déjà acquis que le **mandat de gestion** sera un outil indispensable à la gestion commune de certains moyens par une entité spécialisée, comme cela se pratique aujourd'hui. Dans ce cas, l'avancée principale du dispositif réside dans le fait que ce sont les responsables de programme ou de budget opérationnel de programme qui décideront du niveau des moyens communs gérés par une entité spécialisée, et non l'inverse, ce qui devrait aboutir, par exemple, à la gestion centralisée des frais de mission, à partir d'enveloppes fixes.

La déclinaison du budget en budget opérationnel de programme (BOP) n'est pas aisée tant que le périmètre des programmes et des actions n'est pas stabilisé. Les choix du ministère de la culture et de la communication

⁷ Une forte fongibilité existera néanmoins entre les crédits monuments historiques et non monuments historiques (c'est-à-dire, pour résumer, les chapitres 56-20/66-20 et 56-91/66-91), ce qui devrait malgré tout constituer un grand progrès pour les crédits d'investissement consacrés au patrimoine et qui seront regroupés au sein du programme n°1.

se feront dans le respect des principes ci-après, une fois les responsables de programme désignés. Ce travail devrait être achevé à la fin de l'année 2003.

Le responsable de programme, désigné par le ministre, prépare et assure la mise en œuvre globale du programme. Il détermine en fonction de compétences géographiques et fonctionnelles les responsables de BOP qui mettront en œuvre le programme et leur alloue les dotations déterminées en commun pour parvenir aux résultats attendus. Il pilote l'ensemble du dispositif de mise en œuvre et rend compte des résultats au ministre.

Le **budget opérationnel de programme** permet de répartir les crédits d'un programme entre les services chargés de leur mise en œuvre. Le BOP comportera, comme le programme, deux éléments constitutifs : d'une part les crédits et les emplois, d'autre part des objectifs et des indicateurs de performance. Le BOP présentera une répartition des crédits par action, ainsi que par nature de dépense et il programmera les opérations d'exécution du budget. Il présentera un plan annuel de gestion des effectifs du service. Les objectifs et indicateurs associés seront adaptés à l'action concrète des services, tout en prenant en considération les contraintes et le contexte local.

Le responsable de BOP conçoit la programmation d'actions et de moyens pour mener à bien la part de programme qui lui a été confiée. En fonction de compétences géographiques et fonctionnelles, les responsables d'unités d'exécution sont les acteurs opérationnels de proximité.

Les principaux responsables de BOP du ministère sont les administrations centrales -qui, participant à plusieurs programmes, peuvent être responsables de plusieurs BOP-, **les DRAC** -responsables de trois BOP- et **quelques services communs**, ce qui est le cas de la direction de l'administration générale, lorsqu'elle assure des services transversaux, comme le Département des systèmes d'information.

Enfin, **le responsable d'unité d'exécution est le gestionnaire/ordonnateur**. Il exécute la programmation conçue par le responsable de BOP. Pour la part qui lui est attribuée, il est le consommateur des crédits attribués au BOP. C'est le cas notamment des établissements publics pour la subvention qui leur est accordée.

Avant de prévoir les outils du dialogue de gestion entre les responsables de programme et les responsables de BOP, il convient de définir précisément le rôle et la responsabilité de chacun des acteurs dans le cadre rénové de la LOLF.

Les termes du dialogue de gestion entre les ministères gestionnaires (et non plus « dépensiers ») et le Budget vont être renouvelés.

A la discussion sur les crédits, s'ajoutera une discussion sur les résultats des programmes.

Au sein des ministères, **un dialogue de même nature va devoir se structurer entre les responsables de programme et les services opérationnels autour d'un « budget opérationnel de programme » (BOP).**

C'est donc un véritable dialogue de gestion budgétaire qui doit être mis en place ou adapté à l'intérieur de l'administration de manière à expliciter la contribution attendue et les moyens affectés à chaque service pour la réalisation des programmes. Dans chaque ministère un cadre de gestion des BOP devra être élaboré, précisant notamment la chaîne de responsabilité menant du programme aux unités opérationnelles et les procédures du dialogue de gestion.

Au niveau déconcentré par exemple, les services définiront avec le responsable du programme sa déclinaison locale, rappelleront les résultats obtenus, proposeront des résultats cibles, expliqueront les opérations envisagées et justifieront les crédits demandés. A l'issue de ce dialogue, le responsable national du programme fixe l'enveloppe budgétaire mise à disposition du responsable du budget opérationnel de programme.

On relève que l'articulation entre ces différents acteurs ne repose pas nécessairement sur une ligne hiérarchique. En effet, un même responsable peut gérer plusieurs BOP et donc être associé à la mise en œuvre de plusieurs programmes, y compris des programmes qui ne dépendent pas de son ministère de rattachement.

b) Le cas des DRAC

Principale nouveauté du dialogue de gestion identifiée dans le cadre de la LOLF, **la responsabilité des DRAC est accrue**. Là où ceux-ci se voyaient notifier des crédits et affecter des personnels, d'ailleurs gérés en grande partie par la direction de l'administration, les DRAC disposeront désormais d'un véritable budget, ou plus exactement de trois véritables budgets opérationnels de programme.

Acteur du processus budgétaire, il convient de les associer au débat dans un calendrier les autorisant à faire valoir leur point de vue, puisque, comme tout acteur de la LOLF, elles s'engagent sur des résultats et disposent en contrepartie de la fongibilité asymétrique au sein du BOP. Leur interlocuteur légitime est donc le responsable de programme qui leur délègue des moyens adaptés à la réalisation d'une partie du programme, pour leur zone géographique.

L'expérimentation 2004 en DRAC Rhône-Alpes sera l'occasion de réviser les modalités du dialogue de gestion et de tirer les leçons de la

réforme. D'ores et déjà, le groupe de travail interne « LOLF et déconcentration » a mis en évidence les principaux points à expertiser. Une adaptation des moyens et compétences des DRAC en faveur des fonctions de pilotage sera probablement nécessaire.

c) Le plafond d'emploi

Un des éléments clés du nouveau mode de gestion est la façon dont sera traité la question des emplois qui fait l'objet d'une approche nouvelle par la loi organique relative aux lois de finances. Celle-ci ne fixe plus un nombre de postes budgétaire théorique mais détermine un **plafond d'emplois réels**, évalué en termes d'équivalents temps plein.

La définition du plafond d'autorisation des emplois suppose en effet que soit résolue la manière de prendre en compte un certain nombre de situations.

Ainsi, en ce qui concerne les contractuels sur crédits, la détermination d'un plafond peut se faire par calcul du **nombre d'équivalents-temps-plein** rendu possible par la masse des crédits de vacation. Cependant ce calcul ne pourra se limiter à une simple division de la masse des crédits par un revenu moyen des personnels non permanents en raison de la diversité des situations des agents rémunérés sur crédits.

Si la notion de vacataire occasionnel est relativement aisée à déterminer, d'autres formes d'intervention occasionnelles seront plus complexes à traiter : les vacations de jurys de concours, d'intervenants formation, des architectes consultants de la direction des musées de France et de la direction de l'architecture et du patrimoine, des techniciens conseils des orgues historiques etc...

En ce qui concerne les jurys de concours, si l'appel à un agent du ministère ne modifie pas le plafond d'emploi, il n'en sera pas de même en cas d'appel à un intervenant extérieur qui pourra être déjà un agent public sous plafond.

La question des élèves fonctionnaires de l'institut national du patrimoine se pose également : ils occupent actuellement un emploi budgétaire mais ils ne concourent pas aux activités des services.

A ce stade et indépendamment des réponses qui pourront être apportées sur un plan interministériel à ces questions, deux orientations peuvent être rappelées :

- **les autorisations d'emplois seront présentées en équivalent temps plein et concerneront tant les personnels d'Etat fonctionnaires, que les contractuels**, qui sont actuellement rémunérés soit sur emplois soit sur

crédits. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'emplois permanents ou occasionnels ;

- seuls seront concernés les personnels payés directement par l'Etat, à l'exclusion notamment des personnels des établissements publics, y compris des fonctionnaires lorsque ceux-ci sont pris en charge directement sur le budget dudit établissement (cas du Louvre aujourd'hui).

Votre rapporteur spécial adhère sur ce point complètement aux observations contenues dans le rapport de son collègue député Olivier Dassault, rapporteur spécial des crédits de la culture.

Celui-ci, partant du constat que **le mouvement de débudgétisation engagée depuis plusieurs années porte sur près du tiers des emplois permanents de titulaires comme de contractuels**, critique le choix du ministère de la culture de ne pas prendre en compte dans les plafonds d'autorisations d'emplois les personnels des établissements publics y compris ceux ayant le statut de fonctionnaire lorsqu'ils sont payés sur le budget desdits établissements.

Certes, le ministère de la culture se conforme à l'interprétation que fait la direction de la réforme budgétaire de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui se justifie par le souci de faire correspondre le nombre d'emplois rattachés au budget au montant des crédits de personnels qui y sont inscrits.

Le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale affirme, à juste titre, que *« l'exclusion des emplois des établissements publics risque de priver les gestionnaires de l'outil de maîtrise des dépenses de personnel que constitue un plafond fixé par la loi de finances »*. Il rejoint ainsi les observations faites par votre rapporteur spécial en tête de ce rapport, qui l'amenaient à s'inquiéter de l'absence de vision consolidée de **l'action de l'Etat en matière culturelle**.

Nul doute que, dans un contexte de débudgétisation, il y a là un manque de visibilité préjudiciable au contrôle parlementaire. Non seulement le budget ne retrace pas l'ensemble des interventions de l'Etat mais encore il occulte un certain nombre de risques financiers. Les fonctionnaires dont le traitement n'est pas payé par le budget de l'Etat gardent leur statut et seront à la charge de celui-ci au moment de leur départ en retraite. Certes, il n'y a pas là une spécificité propre au ministère de la culture, mais force est de constater dans le cas particulier qu'il s'agit d'une forme d'engagement hors bilan.

B. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

En réponse à la circulaire du Premier ministre, du 25 juin 2003 et à la note du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de

l'aménagement du territoire, et du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, en date du 24 juillet 2003, le ministre de la culture a fait connaître dans une note en date du 30 septembre 2003 les grands axes de la stratégie de réforme de son département ministériel.

Cette stratégie se décline de la façon suivante :

- **resserrer le nombre de directions** et services d'administrations centrales directement rattachées au ministre ;
- **décentraliser certaines missions**, et en tirer les conséquences en termes d'organisation des services déconcentrés du ministère de la culture ;
- **responsabiliser et réorganiser** les établissements publics sous tutelle du ministère ;
- **faire confiance au secteur privé** pour exercer des missions jusqu'à conduites par l'administration ;
- **moderniser la gestion des moyens** du ministère.

Pour expliciter le contenu de cette stratégie, votre rapporteur spécial regroupera les réformes envisagées à trois niveaux : les changements de structure, l'évolution du management et l'adaptation de la gestion des moyens.

1. Les changements de structure

La restructuration de la nomenclature budgétaire en fonction de trois programmes induit des réformes de l'organisation administrative. Celles-ci doivent se faire en deux étapes : dans un premier temps, il s'agira de revoir l'organisation et la répartition des fonctions transversales avant d'envisager, dans un deuxième temps, le regroupement d'un certain nombre de fonctions sectorielles.

L'idée directrice de la réforme est la volonté de resserrer les entités centrales, directions, délégations ou départements en vue d'améliorer l'efficacité des actions transversales.

La première mesure structurelle va consister à **renforcer le rôle de pilotage de la direction de l'administration générale (DAG)**. Cette direction avait déjà connu des adaptations dans son mode d'organisation. Elle a ainsi fait l'objet en 2002 d'une réorganisation en matière de gestion du personnel et immobilière. Par ailleurs, c'est auprès du directeur de l'administration générale qu'ont été créées, à côté de la mission pour la modernisation et la réforme de l'Etat, deux missions nouvelles, l'une pour la mise en œuvre de la

loi organique relative aux lois de finances et l'autre pour le développement du contrôle de gestion.

La DAG joue ainsi le rôle de « tête de réseau ». C'est à elle qu'incombera la charge du pilotage tant des directions régionales des affaires culturelles que du réseau des établissements publics. On note que la DAG récupère vis-à-vis des DRAC une pleine compétence qu'elle partageait avec la délégation à l'action territoriale, jusqu'à présent compétente en ce qui concerne le contenu des politiques.

En second lieu, il a été décidé la **création d'une délégation au développement culturel et à l'action internationale**, qui jouera le rôle de coordination en matière de formation et d'enseignement artistique. C'est en son sein que sera effectuée la veille stratégique en matière d'industrie culturelle. Cette structure sera également compétente pour la politique en matière de recherche et d'étude, ainsi que pour le suivi et la coordination de la politique des publics.

Enfin, à court terme, il est prévu le regroupement des actions du ministère en matière d'information et de communication actuellement éparpillées entre le département de l'information et de la communication et les services de communication des différentes directions.

A moyen terme, il est indiqué, de façon il est vrai allusive, que le ministère entamera le regroupement des fonctions sectorielles en programme au sens de la LOLF. Votre rapporteur spécial souligne qu'une telle opération est loin d'être simple compte tenu de l'existence, à l'heure actuelle, d'une douzaine de services indépendants et donc de la nécessité de faire cohabiter sous une même autorité des services au mode d'intervention très divers.

D'autres réformes sont envisagées dans le cadre du processus de décentralisation. C'est ainsi que le ministère fait état de la **préfiguration de rapprochements entre les directions régionales des affaires culturelles et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine**. Parmi les objectifs recherchés, on peut mentionner la volonté de développer un échelon départemental de proximité et d'assurer une meilleure articulation entre les niveaux régional et départemental. Votre rapporteur spécial note que cette évolution est conforme à celle qu'il a préconisée dans son rapport d'information intitulé « 51 mesures pour le patrimoine monumental »⁸.

2. L'évolution du management

La loi organique relative aux lois de finances va avoir pour conséquence de faire évoluer le style de management au sein du ministère.

⁸ « 51 mesures pour le patrimoine monumental » - Rapport n° 378 (2001-2002).

C'est ainsi que devrait se mettre en place un dialogue de gestion qui devrait faire porter le débat sur les objectifs à atteindre, les indicateurs de performance et les moyens disponibles. Les personnes concernées seront les responsables de programme, les responsables de budget opérationnel comme les directeurs d'administration centrale ou les directeurs régionaux des affaires culturelles, ainsi que les établissements publics.

Les indicateurs de performance devraient être définis dans le cadre du prochain comité d'orientation stratégique de la modernisation qui devra se réunir au cours de mois de novembre. Votre rapporteur spécial attend avec intérêt les résultats de cet exercice compte tenu du **caractère** relativement **subjectif de la performance** dans nombre de domaines couverts par l'action du ministère.

La politique de contrat d'objectifs et de moyens sera développée progressivement sur le modèle de celui-ci qui a été passé avec le Musée du Louvre, probablement dans un format allégé.

Enfin il a été décidé de **créer un lien entre la directive nationale d'orientation**, adressée d'habitude en début d'année et les **demandes budgétaires des DRAC**. Il s'agit de permettre à ces dernières d'élaborer leur budget en tenant compte des objectifs annuels et des orientations définies par la directive nationale d'orientation pluriannuelle.

3. L'adaptation de la gestion des moyens

La gestion du ministère va connaître des changements non négligeables par suite de mesures de simplification réglementaire et d'une adaptation de l'organisation et des objectifs du pilotage des services.

a) Les mesures de simplification

Notamment dans le cadre de la seconde loi habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de simplifier le droit, le ministère de la culture envisage une série de mesures, soit au profit de l'administration, soit au profit de l'utilisateur et bien souvent au profit des deux à la fois.

C'est ainsi qu'il a été prévu **d'harmoniser** les régimes des procédures **de travaux sur les monuments historiques et le permis de construire**. Dans le même état d'esprit, il est prévu que la **création d'une zone de protection du patrimoine urbain paysagé**, qui relève du préfet de région, soit **transférée** aux **maires**. Enfin, la commission locale du secteur sauvegardé deviendrait permanente.

En ce qui concerne les **bibliothèques**, elles ne seraient plus réparties en **deux catégories au lieu de trois**, tandis que les collectivités territoriales

seraient autorisées à créer certains postes de conservateur territorial indépendamment de l'intervention d'un décret.

Les mesures de simplification concernent également l'utilisateur. La modification du régime de travaux sur un immeuble protégé situé dans le champ de visibilité d'un autre monument historique est prévue pour éviter la superposition d'avis parfois divergents. Dans la même perspective, on devrait aboutir à une **harmonisation du régime des travaux pour les immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire et pour les immeubles situés dans leurs abords**.

En dernier lieu, le principe de la compétence du propriétaire en qualité de maître d'ouvrage pour les travaux réalisés sur son propre bien est réaffirmé conformément aux recommandations du rapport de M. Jean-Pierre Bady.

D'autres réformes de procédure sont prévues telle la **création d'un guichet unique dans les mairies** pour les demandes touchant à l'urbanisme, ce qui sera rendu possible par l'alignement de l'instruction des autorisations en secteur sauvegardé sur le droit commun de l'urbanisme. On note également **l'ouverture aux associations de défense de l'environnement de la possibilité de recours devant la section spéciale de la commission régionale et des sites**.

b) L'adaptation du pilotage

En premier lieu, le ministère s'engage résolument en application de la circulaire de mars 2001 en faveur d'une **politique de qualité**.

L'accueil du public est ainsi placé au cœur des préoccupations des services. Les services départementaux de l'architecture et du patrimoine notamment, sont invités à faire des efforts pour développer l'information du public par la mise en place d'un site internet, par l'édition de documents sur la valorisation des paysages ou les critères d'appréciation des dossiers, ainsi que par l'offre de possibilité de rendez-vous personnalisés aux administrés.

Un nombre croissant d'organismes est invité à recueillir **l'avis des usagers** pour l'amélioration de leurs prestations. Tel est le cas en particulier de la cité de la musique, du centre Georges Pompidou ou de l'établissement public de la grande halle de La Villette.

D'une façon générale, le ministère de la culture est engagé dans la **mise en œuvre de la charte d'accueil des services de l'Etat qui sera applicable à partir du 1^{er} janvier 2004 dans six départements pilotes** : Hautes-Pyrénées, Charente, Eure-et-Loir, Ain, Moselle et Loiret et sur tout le territoire à partir 2005.

Dans le cadre de la mise en œuvre de LOLF et du contrôle de gestion, les directions formaliseront ces objectifs d'amélioration de la qualité du service rendu.

Cet effort pourra comporter une amélioration de l'accueil physique et notamment un assouplissement des heures d'ouverture, l'adaptation de l'accueil téléphonique, le développement de sites internet qui sont considérés comme un élément majeur de l'image du ministère, ainsi que la systématisation du suivi du courrier et des réponses.

c) Le recours à des organismes d'évaluation interne et externe

Le programme d'études du ministère prévoit d'associer plus systématiquement l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles au processus d'études et d'évaluation conduit par le département des études et de la prospective. En outre, des inspections sont menées conjointement par l'inspection générale et par des inspections relevant d'autres départements ministériels. C'est ce qui a été fait dans le cas de l'archéologie préventive, qui a fait l'objet d'une enquête conjointe de l'inspection générale du ministère et de l'inspection générale des finances.

Par ailleurs, le ministère a eu recours à des sociétés de conseil extérieures. Outre l'étude commandée à KPMG, au moment de la constitution du gouvernement, sur les marges de manœuvre budgétaire du ministère, il faut mentionner une série de commandes concernant la fonction de maîtrise d'ouvrage ou un audit sur la Bibliothèque nationale de France. Un audit des systèmes d'information a été conduit afin de procéder à un état des lieux et à des recommandations concernant la sécurité, la fonction informatique et la capacité du système à produire les informations nécessaires à l'élaboration des indicateurs de performance et aux contrôles de gestion. Enfin, deux audits viennent ou vont être lancés qui concernent d'une part la formation des personnels et d'autre part la structuration du budget en programmes.

d) L'amélioration de la gestion des ressources humaines

Dans un contexte marqué par l'importance des perspectives de départs en retraite, il est impératif de mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Un premier axe consiste à déconcentrer les personnels. Les agents en poste au musée du Louvre, qui se monteront à 1.315 en 2004 dépendront de l'administration du musée pour tous les actes de gestion administrative qui ne relèvent pas de l'autorité ayant le pouvoir de nomination et qui ne supposent pas de contreseing d'un autre ministre.

Une évolution analogue devrait être enregistrée pour les agents des directions régionales des affaires culturelles et des principaux établissements publics.

Le ministère de la culture, à un second niveau, a anticipé sur les travaux menés au premier semestre 2003, au niveau de la direction générale de la fonction publique relative à la fusion des corps des services déconcentrés et d'administration centrale et pour les catégories C et B ainsi que pour les corps d'attaché.

La responsabilisation du personnel d'encadrement dans le cadre du processus de reconnaissance du mérite des agents, devrait selon le ministère trouver ses limites dans le secteur de la culture, ne serait-ce qu'à cause de la faiblesse du mérite du corps.

La notation va évoluer à partir de 2004 pour consolider une pratique déjà en vigueur au ministère d'évaluation et de fixation d'objectifs entre le supérieur et l'agent.

En ce qui concerne le montant des primes, compte tenu des marges de manœuvre limitées, le ministère responsabilise les chefs de service qui souhaitent, pour certains de leurs agents, une amélioration significative de leur régime indemnitaire, en leur ouvrant une enveloppe à répartir et en les incitant à opérer, dans les limites réglementaires, une répartition qui tienne, réellement compte, en plus ou en moins des mérites respectifs des agents.

Le ministère généralise la **procédure de la lettre de mission** pour la nomination des directeurs d'administration et dans une moindre mesure des différents chefs de service ou responsables d'établissements publics.

La direction de l'administration générale a d'ailleurs développé depuis 2002 une procédure annuelle d'objectifs assorti d'un calendrier constituant un programme d'actions permettant à chaque responsable de situer son activité et ses objectifs dans le cadre des priorités de la direction.

Enfin, poursuivant une expérience initiée en 1991, qui reposait sur la responsabilisation des services quant à l'usage des moyens qui leur étaient affectés, le ministère entend, avec l'entrée en vigueur de la LOLF et dès 2004 en ce qui concerne la DRAC Rhône-Alpes, prolonger ce type de démarche qui permet aux intéressés de bénéficier d'un retour sur les économies réalisées.

e) Les développements de l'externalisation

Le ministère a décidé de **faire confiance au secteur privé** pour exercer des missions jusqu'alors conduites par l'administration. En dépit des risques liés à une mauvaise perception de ce genre d'initiative par les personnels de la culture, M. Jean-Jacques Aillagon a engagé son département

ministériel dans la voie du transfert de missions ou d'opérations au secteur privé : **restitution de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques** à leur **propriétaire** - mesure déjà évoquée au titre de la simplification mais qui s'inscrit également dans une redéfinition des contours du secteur public - , **rénovation et gestion du Grand Palais**, dont le choix révèle un souci de limiter les engagements financiers de l'Etat dans la remise en état du bâtiment et son adaptation à des nouvelles fonctions encore à préciser, **réflexion**, enfin, **sur la sous-traitance** de fonctions supports des musées, tels le gardiennage ou la tenue des vestiaires.

IV. ASPECTS SECTORIELS

Compte tenu de la place dévolue dans ce rapport à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, votre rapporteur spécial ne consacrera que peu de développements à l'exposé des politiques sectorielles du ministère de la culture. Il a notamment renoncé à évoquer la politique du livre, en dépit de la priorité dont elle bénéficie dans le présent budget, et la politique des musées malgré l'importance de la réforme entreprise par le présent gouvernement.

Il se contentera ici de rendre compte, d'une part, d'un contrôle sur place qu'il a effectuée en Corse en application de l'article 57 de la LOLF du 8 octobre 2003 pour y constater la façon dont s'effectuait la décentralisation en matière de patrimoine monumental, et d'autre part, de reprendre l'étude très intéressante consacrée par le Contrôle d'Etat à la fréquentation des théâtres nationaux. Cette initiative lui est apparue significative et porteuse d'une évolution du rôle de cet organe qui devrait le faire passer d'une fonction de contrôle *a priori* vers un rôle d'audit *a posteriori*, susceptible d'apporter des éléments d'information objectifs sur un certain nombre de résultats de gestion.

Enfin, il a paru difficile à votre rapporteur spécial de ne pas évoquer la question des intermittents du spectacle en dépit de son faible impact budgétaire. Telle est la raison pour laquelle il a joint à son rapport le rappel de la situation et du contenu des accords passés entre les partenaires sociaux.

A. LA DÉCENTRALISATION DU PATRIMOINE EN CORSE

Au moment où le Parlement examinait le projet de loi relatif aux responsabilités locales qui comporte trois articles traitant du patrimoine, il a paru intéressant à votre rapporteur spécial de se rendre en Corse⁹ pour voir comment s'étaient passés les transferts de compétences prévus par le statut Joxe de 1991.

La Corse est à l'avant-garde du processus de décentralisation. La question est de savoir si son expérience est transposable.

⁹ *Le rapporteur spécial a notamment rencontré :*

- *Lundi 13 octobre, à Ajaccio : M. Jean-Louis Leprêtre, DRAC, et ses collaborateurs de la CRMH, M. Pierre-André Durand, secrétaire général de la préfecture de Corse, M. José Colombani, directeur de cabinet du président de la collectivité territoriale de Corse (CTC), M. Jean Baggione, M. Pierre-René Lemas, préfet de Corse ;*

- *Mardi 14 octobre, à Bastia : les maires d'Alesani et de la de la communauté de communes, Mme Maestracci, chef du service du patrimoine à la mairie de Bastia ainsi que M. Jacques Moulin, ACMH.*

1. Le cadre juridique

Trois modifications ont été apportées à l'article 56 du statut par la loi du 22 janvier 2002 sans que celles-ci ne bouleversent fondamentalement l'équilibre des pouvoirs du statut de 1991 :

- la collectivité territoriale de Corse -CTC- devient l'acteur de référence, puisqu'elle définit et surtout « *met en œuvre la politique culturelle en Corse* » ;

- elle est chargée d'élaborer cette politique culturelle en concertation avec les départements et les communes et non plus, simplement, « *au vu des propositions* » que ces collectivités leur adressent ;

- une convention doit être passée entre la CTC et l'Etat, qui conserve une compétence générale mais résiduelle pour « *les actions relevant de la politique nationale* ».

Ce transfert vient parachever l'évolution amorcée depuis 1991. Le décret concernant les transferts de monuments a franchi l'étape du Conseil d'Etat ; il est maintenant dans la dans le circuit des signatures.

L'Etat ne possèdera plus en Corse que deux monuments historiques : la maison Bonaparte à Ajaccio, qui est un musée relevant de la direction des musées de France, en application du principe de non-transfert des immeubles occupés par les services de l'État ; la chapelle impériale, qui est une donation à l'Etat.

A titre d'éléments de contexte, on peut rappeler qu'il est relativement peu de monuments classés ou inscrits en Corse (au nombre d'à peine trois cents) et qu'il s'agit, pour l'essentiel, de monuments publics.

On peut apporter une précision complémentaire, relevée d'ailleurs par la commission présidée par M. René Rémond : la cathédrale d'Ajaccio est transférée à la CTC, ce qui constituera une exception au principe défini pour les autres régions et, en tout cas, une exception au principe vénérable résultant d'un avis du Conseil d'Etat du 2 pluviôse An XIII selon lequel les cathédrales sont la propriété de l'État et les églises celle des communes.

2. Le constat : vers un certain dépérissement de l'Etat-culture ?

Sans doute préoccupés par un avenir aux contours encore mal définis, les **personnels d'Etat** sont apparus à votre rapporteur spécial inquiets. Ils sont manifestement **soucieux d'être à même de remplir correctement les missions qui leur incombent encore**. Par ailleurs, ils expriment, moins une

défiance à l'égard de la CTC que le souhait de voir la CTC, définir une véritable politique du patrimoine, politique qui fait actuellement défaut.

L'Etat a perdu toute compétence en matière de maîtrise d'ouvrage :

- dès lors qu'il n'a plus, ou presque, de monuments à gérer, et qu'il ne dispose plus de ligne de crédits pour financer des travaux, **l'architecte des bâtiments de France n'a plus de raison et même de possibilité d'intervenir ;**

- **l'architecte en chef des monuments historiques –ACMH– est lui aussi privé de ses fondements juridiques d'intervention :** dès lors qu'il n'y a plus de subvention du ministère de la culture et qu'il n'existe plus que deux monuments propriété de l'Etat/Ministère de la culture.

Une première conséquence de cette situation est **qu'il n'y a plus de dispositif de nature à garantir l'entretien des monuments historiques en Corse : plus de crédits spécifiques, plus de fonctionnaire compétent, tout repose sur le bon vouloir du propriétaire.** En outre, les conditions particulières de transmission des patrimoines en Corse rendent la chose encore plus complexe par suite du grand nombre des propriétés en indivision.

Voulu par la loi, il y a naturellement un resserrement des missions et des personnels de **la conservation régionale des monuments historiques.** Celle-ci **a perdu une grande partie de son personnel : stricto sensu, elle représente 1,5 agent,** sachant que le conservateur régional des monuments historiques –CRMH– est, en même temps, chef du service régional de l'archéologie.

Pour des raisons apparemment contingentes –l'impossibilité d'occuper l'immeuble prévu– **l'installation matérielle des services est à l'image d'un processus,** si ce n'est de marginalisation administrative, du moins **d'intervention en bout de la chaîne de restauration et d'entretien** des monuments historiques : la CRMH reste un partenaire incontournable en termes d'autorisations, de recherche, de validation scientifique et technique.

La DRAC cherche, en matière de patrimoine monumental –car elle est présente sur d'autres dossiers et joue le rôle interface avec le ministère, notamment avec les inspections, dans les domaines de la création– à rebondir sur la base d'un repositionnement qui se veut dynamique, comme en témoigne la fait que le ministère envisage d'installer la DRAC et le SDAP de Corse-du-Sud dans la Villa San Lazaro, ce qui se veut le signe manifeste d'un non-effacement.

L'Etat exerce seulement les prérogatives régaliennes d'autorisation de travaux dans des conditions qui lui laissent peu de possibilités d'intervenir efficacement.

Il faut signaler que, pour des raisons juridiques, **c'est seulement en novembre 2002 que l'on a enfin constitué le conseil des sites**, qui est sensé assumer en Corse le rôle des commissions régionales du patrimoine et des sites (CRPS) pour les procédures de classement ou d'inscription. En d'autres termes, **depuis 1994, il n'a pas été possible de classer ou d'inscrire un nouveau monument**. On note, au surplus, que, s'agissant des monuments privés, il arrive fréquemment de rencontrer des difficultés pour connaître l'identité de tous les propriétaires d'un immeuble par suite du grand nombre d'indivisions, ce qui interdit *de facto* de prendre de mesures de classement.

Par ailleurs, l'article 72 du projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit que la compétence en matière d'inventaire appartient à la collectivité territoriale de Corse. La conduite des opérations d'inventaire sera donc confiée par la CTC aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités qui en feront la demande.

Comme l'a souligné un des interlocuteurs de votre rapporteur spécial, **la Corse est un laboratoire institutionnel** mais elle ne l'a jamais demandé. Néanmoins, elle se prépare à assumer la compétence générale que lui donne la loi.

La CTC vient d'ailleurs de créer un poste de directeur du patrimoine, qui a été confié à M. Jean Guibal, directeur du musée dauphinois et directeur du patrimoine du département de l'Isère. Dans ce domaine précis, il a indiqué que la CTC comptait faire mieux que l'État.

La convention prévue à l'article L. 4424-7 du code des collectivités territoriales, qui doit régler les questions de transferts de moyens, est en cours de signature. Elle a été précédée d'une mission conjointe inspection générale des finances/inspection de l'administration, qui a permis au Premier ministre de faire des arbitrages, jugés satisfaisants par la CTC.

En ce qui concerne les ressources, on en serait, du point de vue corse, « au point zéro », vingt mois après la promulgation de la loi. En tout état de cause, le directeur de cabinet du président de l'exécutif de la CTC a laissé entendre que l'effort global serait supérieur : il semblerait qu'aux 7,5 millions d'euros qui seraient prévus par l'Etat, pourraient en effet s'ajouter autour de 4,5 millions d'euros en provenance du budget de la CTC.

La responsable de l'inventaire au sein de la DRAC s'est souciée du risque d'incohérence dans la collecte des données. Il s'agit de préserver la possibilité pour les travaux effectués en Corse d'être versées dans les bases générales de l'inventaire Mérimée et Palissy.

Le CRMH s'est inquiété du **risque d'incohérence de la programmation**. Il est certain que, actuellement, les travaux aidés par la CTC

le sont en fonction des demandes, et non d'un plan préétabli tenant compte de l'état sanitaire des bâtiments.

A ces craintes, on peut objecter que la loi mentionne explicitement la notion de contrôle scientifique et technique de l'Etat, mais surtout que la CTC semble déterminée à faire les choses « conformément aux règles de l'art », comme en témoigne la personnalité du responsable qu'elle vient de recruter.

Le nouveau système de travaux sur les monuments historiques s'est mis en place de façon empirique.

Au départ, la CTC avait songé à reproduire le mode de fonctionnement de l'administration d'Etat et à se comporter en maître d'ouvrage délégué. Le modèle n'a pas fonctionné par suite des réticences des communes et de la prise de conscience, par la CTC, des risques liés à la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Enfin, la CTC joue à la fois le rôle de conseil aux communes, qui sont juridiquement les seuls maîtres d'ouvrages, et de pourvoyeur de subventions sur la base d'un barème. Celui-ci a dû être réajusté à la hausse pour tenir compte du retrait quasi-total du département en matière patrimoniale.

En définitive, la subvention, définie en fonction du nombre d'habitants, peut aller jusqu'à 85 % du coût des travaux.

Parallèlement, le rôle de l'ACMH a changé- celui-ci semble fort satisfait lui d'une situation où il exerce son activité dans des conditions quasi-libérales-, puisque c'est lui qui, en liaison avec l'architecte conseil de la CTC, joue le rôle d'assistant à maître d'ouvrage. Le système fonctionne parfaitement, même si l'on doit noter que le CRMH dénonce une certaine confusion des genres, en reprochant à l'ACMH d'intervenir à tous les niveaux du dossier, en amont comme en aval.

Aussi, convient-il pour résoudre cette difficulté mais aussi d'une façon générale, d'adapter la mission des inspections en matière de monuments historiques à ce nouvel état de choses dans le souci de trouver le bon équilibre entre le contrôle technique national et l'efficacité opérationnelle.

Les fonctionnaires de la CRMH ont insisté sur le risque, pour l'Etat, de ne pas pouvoir exercer sa mission de protection des monuments historiques, dans la mesure où il serait mis devant le fait accompli : l'autorisation de travaux intervient de plus en plus lorsque le dossier est « bouclé » et même, le plus souvent, les appels d'offres lancés. Or, c'est en amont, au niveau de l'étude préalable, qu'il convient d'intervenir pour éviter d'éventuels dérapages.

D'autres personnes ont attiré l'attention sur les **risques inflationnistes que comportait le confinement de l'Etat aux seules tâches régaliennes de prescription et de contrôle** : dès lors qu'il ne participe pas au financement de l'opération, il n'y a plus d'élément modérateur et l'Etat peut être tenté d'imposer des prescriptions irréalistes.

L'esprit des lois de décentralisation est de procéder par transfert de blocs de compétences. Le principe est simple, la mise en œuvre est plus délicate. D'une part, certaines politiques n'ont pas été déconcentrées et sont restées nationales pour des raisons tout à fait contingentes ; d'autre part, les élus ont tendance à vouloir l'autonomie mais aussi l'argent de l'Etat en s'appuyant sur une logique de contractualisation. Telle est la raison pour laquelle beaucoup d'entre eux souhaitent poursuivre une politique de contrat de plan.

Une autre situation complexe à gérer résulte de l'apparition de politiques qui n'existaient pas au moment du transfert. Un bon exemple en est fourni avec l'aide aux intermittents du spectacle, qui pourrait conduire l'Etat à intervenir dans un domaine théoriquement transféré.

Le secrétaire général de la préfecture de Corse a signalé qu'il était difficile de faire accepter aux fonctionnaires d'Etat qu'ils soient les seuls à souffrir des restrictions budgétaires.

Dans le même esprit on pourrait ajouter un autre paradoxe, même s'il est la conséquence normale du processus de décentralisation : le transfert de compétences et de moyens aux collectivités territoriales va faire échapper certains secteurs aux exigences de transparence affirmées par la LOLF.

B. LA FRÉQUENTATION DES THÉÂTRES NATIONAUX

Votre rapporteur spécial a souhaité porter à la connaissance du Sénat une très intéressante étude du contrôle d'Etat sur la fréquentation, en 2001 et 2002, des théâtres nationaux et de la Comédie Française figurant dans son rapport annuel pour 2002.

1. Les remarques d'ensemble

L'analyse comparative de la fréquentation dans les théâtres nationaux (Comédie Française comprise) en 2001 et 2002 met en évidence de fortes disparités. La fréquentation est l'un des critères d'utilité ou d'attrait d'un service public ; elle est aussi une ressource financière importante. En effet, si l'Etat assure la charge de «l'ordre de marche» et contribue également aux dépenses directes de la production artistique, cette dernière repose

principalement sur les ressources propres et, d'abord, sur la billetterie; des variations mal maîtrisées auraient donc de graves conséquences pour l'activité théâtrale.

Mais cette contrainte financière ne conduit pas pour autant à une homogénéité des théâtres. Le tableau de la page suivante, qui présente les chiffres représentatifs de la fréquentation et des ressources, le montre bien. Quelques observations s'en dégagent:

- Le nombre de spectateurs est très inégal selon les théâtres, variant de 1 à 5, alors que l'amplitude des subventions n'est que de 1 à 3, au bénéfice des «petits» théâtres.

- Les taux de fréquentation sont excellents lorsqu'ils atteignent 75 ou 80 % ; mais ils peuvent aussi être descendre à 60 %, posant alors un problème d'efficacité des moyens publics.

- **Les spectateurs venant gratuitement constituent une part notable du public, 10 % au moins**, assez stable en effectifs, la proportion variant arithmétiquement en fonction inverse de la fréquentation.

- **Les ressources de billetterie ne constituent qu'un faible pourcentage des recettes totales: 11,7 % en moyenne sur les 2 années, avec une grande disparité allant de 5 à près de 16 %. Elles n'assurent qu'environ 50 % du coût direct des spectacles.**

- **Le prix moyen du billet varie de 8 à 16 euros ; la contribution de l'Etat par spectateur est beaucoup plus élevée car elle oscille autour de 85 euros, les extrêmes allant de 70 à 150 euros.** Cette comparaison montre la force, et la charge financière, de l'engagement de l'Etat dans le secteur.

- Le théâtre de Strasbourg se distingue par de faibles recettes de billetterie et, en compensation, une subvention importante (cette donnée étant affectée par une déduction non exhaustive des charges et ressources propres à l'école).

	Comédie française	Théâtre de Chaillot	Théâtre de l'Odéon	Théâtre de la Colline	Théâtre de Strasbourg	Ensemble
2001						
Nombre de représentations	382	402	265	295	169	1 513
Nombre de spectateurs	278 479	165 518	123 978	83 759	50 914	702 648
Taux de fréquentation	81,4	62,6	82,2	62,6	82,9	73,8
Taux d'exonération	5,5	12,4	11,5	18,7	9,2	10,0
Recettes de billetterie	4 755 000	2 200 000	1 785 000	780 000	452 000	9 972 000
Prix moyen des places	17,07	13,29	14,40	9,31	8,88	14,19
% billetterie / ressources totales	15,8	13,8	14,5	9,3	5,6	13,3
% billetterie / coût des spectacles	<i>143,0</i>	46,7	43,5	26,4	14,3	54,6
Montant de la subvention	20 888 329	11 119 459	9 017 360	7 202 781	<i>6 580 000</i>	54 807 929
Subvention par spectateur	75,0	67,2	72,7	86,0	129,2	78,0
2002						
Nombre de représentations	365	387	128	307	150	1 337
Nombre de spectateurs	250 472	122 779	49 177	100 075	44 972	567 475
Taux de fréquentation	76,6	58,5	66,1	68,3	75,9	69,4
Taux d'exonération	6,2	22,8	18,6	21,2	11,0	13,9
Recettes de billetterie	4 120 000	1 442 000	665 000	885 000	397 000	7 509 000
Prix moyen des places	16,45	11,74	13,52	8,84	8,83	13,23
% billetterie / ressources totales	13,5	9,0	6,0	10,0	5,0	10,1
% billetterie / coût des spectacles	<i>130,1</i>	35,7	23,0	25,8	13,8	45,8
Montant de la subvention	21 315 433	11 115 089	8 726 607	7 274 523	<i>6 660 000</i>	55 091 652
Subvention par spectateur	85,1	90,5	<i>177,5</i>	72,7	148,1	97,1

NB sur les chiffres en italique :

Comédie française : le coût des spectacles est minoré par la présence d'une troupe permanente financée dans l'ordre de marche

Odéon : en 2002, la subvention par spectateur est marquée par la quasi fermeture du 2ème semestre

Théâtre de Strasbourg : les ressources et la subvention du théâtre sont estimées en déduisant la part de l'école (environ 1,6 millions d'euros)

Ces résultats peuvent être sommairement rapprochés de ceux de l'Opéra de Paris¹⁰, Celui-ci a rassemblé **750.000 spectateurs** pour chacune des années (18 % de plus que les théâtres) ; **la billetterie a procuré, en moyenne, 36 millions d'euros permettant de couvrir 80 % du coût direct des spectacles**; la subvention a été de 87 millions d'euros (+ 58 %) et son montant par spectateur est de l'ordre de 115 euros, soit 1/3 de plus que pour les théâtres.

¹⁰ Ces rapprochements appelleraient des commentaires faisant ressortir les différences et similitudes.

2. La fréquentation dans les théâtres nationaux en 2001 et 2002¹¹.

Dans cette note, la fréquentation ne reprend pas strictement les statistiques produites périodiquement par les établissements. Elle est d'abord retraitée (sauf pour les spectacles donnés en tournée ou joués hors les murs) sur la **base de la jauge théorique** de chaque salle et non sur celle de la jauge effectivement offerte par l'établissement et qui peut varier d'un spectacle à l'autre. L'incidence sur l'offre de dispositifs scéniques, liés principalement à certains choix artistiques, est ainsi neutralisée.

Ont été également modifiées les données relatives aux places gratuites pour en exclure les échanges de marchandises, afin de ne retenir que les invitations au sens strict du terme (servitudes et invitations internes ou externes au théâtre). Les échanges de marchandises et les partenariats, dans la mesure où ils comportent une contrepartie en terme de service (le plus souvent de la publicité insérée dans la presse écrite ou parlée), sont en effet rattachables à une fréquentation payante.

Enfin, ces données concernent les spectacles joués dans les théâtres eux-mêmes, les tournées étant exclues.

La **fréquentation** globale (toutes catégories de public confondues) de la Comédie Française et des quatre théâtres nationaux est **en diminution sensible en 2002** avec 564.423 spectateurs contre 702.648 en 2001, soit - 19,7 %.

Ce résultat découle en grande partie d'une baisse de 13,0 % du nombre de représentations en 2002 (1.317 contre 1.513 en 2001). Mais cette évolution est inégale: l'Odéon a cessé son activité fin mai 2002 du fait des travaux entrepris dans le théâtre, réduisant le nombre de spectacles de 60 % ; pour les autres théâtres, la baisse n'est globalement que de 3,1 % et, dans ce groupe, la Colline augmente son activité de 4 %.

a) La Comédie Française

Le théâtre du Palais royal comporte d'une salle (dite Richelieu) dont la jauge maximale est de 896 places. Il dispose, par ailleurs, de deux autres salles, juridiquement indépendantes et qui ne sont pas intégrées dans les comptes de la Comédie française.

¹¹ Les théâtres sont présentés ci-dessous dans l'ordre d'importance de la fréquentation totale en 2001.

L'année **2001** est considérée par la Comédie Française comme une année particulièrement favorable, caractérisée par des représentations plus nombreuses de 2,7 % par rapport à l'année précédente et un **taux de fréquentation globale de 81,4 %**, exceptionnel pour une salle à l'italienne.

L'année 2002 est marquée par un léger ralentissement de l'activité ; le nombre de représentations, et donc de la jauge offerte, diminue de 4,4 %. Mais le nombre de spectateurs baisse d'avantage, plus de 10 %, expliquant un taux de fréquentation globale de 76,6 %, en diminution de 4,8 %.

L'analyse des résultats année par année montre un seul échec relatif en 2001 pour le « Mariage » de Gombrovitch (46 % de fréquentation globale) ; l'année 2002 est plus contrastée avec 4 résultats faibles (« Lenz, Léonce et Lena » à 47 % et 3 autres spectacles à moins de 65 %) et 3 spectacles ayant une excellente fréquentation, supérieure à 90 %.

Ces résultats satisfaisants de la fréquentation expliquent le niveau élevé de la recette moyenne par spectateur, près de 17 euros pour les 2 années, une fréquentation payante de 94 % et un taux d'exonération de 6 %.

En 2001, la recette est en hausse de près de 6 % (du fait notamment de l'abandon de la mesure tarifaire du jeudi à « 50 francs » qui avait été compensée par une subvention spécifique) et la recette moyenne par spectateur s'est établie à 17,07 euros alors que le montant moyen des cinq établissements est de 14,19 euros. En 2002 cette recette s'est établie à 16,44 euros (- 3,67 %) pour une moyenne tous théâtres confondus de 14,12 euros.

b) Le théâtre de Chaillot

Deux salles ont respectivement une jauge maximale de 1.150 places pour Vilar et 415 places pour Gémier. Depuis deux ans, le studio de répétition est utilisé comme 3^{ème} salle, avec une jauge de 80 places.

Le théâtre de Chaillot a présenté en 2001 et 2002 **le nombre de spectacles le plus élevé** avec 402 représentations en 2001 et 387 en 2002 répartis sur ses trois salles. Mais il a également obtenu le **taux de fréquentation globale le plus bas** pour ces mêmes années avec 62,6 % en 2001 et **58,5 % en 2002**.

Cette situation marque une nette rupture avec sa vocation initiale qui consistait à proposer un répertoire populaire destiné à satisfaire un public aussi large que possible. Elle contraste avec la situation qui prévalait avant la double affectation de Chaillot, décidée à l'automne 2000, au théâtre et à la danse.

En 2001 l'exécution artistique a été relativement difficile avec la faiblesse de la fréquentation et des recettes de billetterie par rapport aux

prévisions initiales s'expliquant pour partie par la réduction de la programmation à la demande de la tutelle soucieuse de l'importance du déficit prévisionnel du budget de production.

Le taux de fréquentation globale s'est situé à 62,6 %, malgré les résultats très satisfaisants de deux spectacles exploités sur longue durée dans la salle Jean Vilar (Bérénice: 30 représentations pour une fréquentation globale de 73,7 % ; « La cour des grands » : 43 représentations pour une fréquentation globale de 95,7 %).

Les taux de fréquentation de la salle Gémier se situent à un niveau médiocre (43,9 %) pour des spectacles souvent exploités sur une période relativement longue (« Le grand théâtre » 33 représentations et un taux global de 25,9 %) ; Tamerlan (33 représentations et un taux de 45,1 %) pour ne citer que les plus significatifs. Les résultats du studio sont plus satisfaisants avec un taux global de fréquentation de 72,7 % mais ils sont sans impact financier vraiment significatif s'agissant d'une salle de 80 places maximum.

L'année 2002 est caractérisée par une diminution du nombre de représentations (387, après une activité très forte en 2001 avec 402 représentations) et de fortes variations dans la fréquentation ; le taux de fréquentation globale, 58,5 %, est encore en baisse de 4,1 %. Ces résultats médiocres expliquent la **part importante des exonérations. la plus élevée des théâtres en 2002 à 22.8 %**.

Ainsi, le spectacle « Zeppelins » qui a eu, salle Vilar, la plus longue période d'exploitation (23 représentations) en 2002, n'a eu qu'un taux de fréquentation globale de 34,1 %, dont 55,2 % de payante. Le succès escompté de spectacles comme « Concha Bonita » avec 22 représentations rattachables à l'exercice 2002 et un taux de fréquentation globale de 85,4 %, n'a toutefois pas permis à Chaillot de relever ses résultats.

Financièrement, l'année **2002** se situe en net retrait par rapport à 2001 avec une **perte de recettes de 34,5 %** et une diminution de la recette moyenne par spectateur qui passe de 13,30 euros en 2001 à 11,75 euros en 2002.

c) Le théâtre national de l'Odéon

Jusqu'en mai 2002, le théâtre de l'Odéon avait deux salles : le grand Odéon (890 places) et le petit Odéon (60 places). En raison de la fermeture pour des travaux de profonde rénovation, l'activité dans le bâtiment a été suspendue pour 2 ans, l'avenir du petit Odéon n'étant pas assuré¹².

¹² Au début de la saison 2002-2003, l'activité du théâtre a été limitée à des représentations en tournée ou hors les murs. A partir de janvier 2003, le théâtre a retrouvé une salle grâce à l'aménagement des entrepôts Berthier ; les gradins définitifs donneront une jauge potentielle de près de 600 places.

Par exception à ce qui a été indiqué ci-dessus, faute d'informations complètes, les états de fréquentation 2001 et 2002 sont présentés sans tenir compte des échanges de marchandises pratiqués par le théâtre.

Par ailleurs, pour les représentations « hors les murs », aux ateliers Berthier et sous chapiteau aux Tuileries, la jauge offerte n'est pas présentée sur la base d'une capacité théorique des lieux d'accueil, comme c'est le cas pour les autres spectacles mais sur l'offre réelle.

En 2001, avec 265 représentations, l'activité de l'Odéon est en nette progression par rapport à l'année précédente (215 représentations auxquelles il faut ajouter 27 représentations données dans la « cabane ») soit, à structure constante, une progression de plus de 23 % de son activité.

Le taux de **fréquentation** globale s'est élevé à **82,2 %** au total. Certains spectacles exploités sur longue période dans la grande salle ont eu connu un succès important en particulier « Médée », qui a été représentée 33 fois avec un taux de fréquentation record de 99,4 %, « le Fil à la patte » 32 représentations et un taux de fréquentation de 84,9 %, « l'Avare » 30 représentations et un taux de 83,9 %. Le taux de fréquentation le plus faible (« Presque Don Quichotte » 60,04 %) concerne un spectacle donné pour cinq représentations, ce qui limite l'impact de ce moindre résultat.

L'année 2002 n'est pas significative de l'activité de l'Odéon dans la mesure où les grandes et petites salles ont cessé toute activité à la fin de mai.

L'activité de l'établissement a repris de façon réduite à la rentrée 2002 avec un spectacle intitulé « Portraits dansés » présenté hors les murs et qui n'a rencontré que peu de succès (à l'exception de sa dernière semaine d'exploitation).

Globalement les résultats de 2002, indépendamment de la fermeture de l'établissement fin mai se situent en net retrait par rapport à 2001 avec un taux de fréquentation global de 67,9 %, les spectacles ayant rencontré le meilleur succès ayant été, dans la majeure partie des cas, exploités sur courte période.

La recette moyenne par spectateur est restée à un **bon niveau, 14,12 euros contre 14,40 euros en 2001**, en l'absence de valorisation des échanges de marchandises, le ticket moyen par spectateur étant d'ailleurs minoré.

d) Le théâtre national de la Colline

La Colline dispose de deux salles, le grand théâtre (757 places) et le petit théâtre (214 places).

La Colline est le seul théâtre qui obtient en **2002** une **progression** de son **activité** avec plus de 4 % d'augmentation de ses représentations (295 en 2001 et 307 en 2002) et aussi une **amélioration** du taux de **fréquentation qui croît de 62,6 à 68,3 %**.

Au total la jauge physique s'est établie à 62,6 % en 2001 le succès du « Cercle de craie caucasien » de Brecht exploité sur longue période (40 représentations dans la grande salle) ayant permis d'atténuer les difficultés de la programmation 2001.

Les résultats de la Colline en 2001 ont été décevants pour deux spectacles présentés dans la grande salle : « Violences » qui a eu un taux de fréquentation globale de 42,7 % en raison du caractère difficile de la pièce et de difficultés de réalisation qui ont retardé sa sortie d'une quinzaine de jours et « la Princesse Maleine » (49,3 % de fréquentation globale) que le théâtre explique par la sortie tardive de la critique qui n'a pu avoir lieu suffisamment tôt pour avoir un impact favorable sur la fréquentation. A noter également dans la petite salle le relatif échec de « Catoblépas » ; avec 42,3 % de fréquentation globale pour une exploitation longue dans la petite salle (33 représentations) cette pièce a eu le résultat le plus faible de l'année 2001.

En 2002, la Colline est le seul théâtre à améliorer sa fréquentation globale qui monte à 68,3 % (+ 5,7 %) en raison d'une deuxième partie de saison 2001/2002 appuyée sur des auteurs connus: « Mère courage » de Brecht, « La mouette » de Tchekov et « Les paravents » de Genet ont eu un taux de fréquentation globale satisfaisant, respectivement 70 %, 95,3 % et 61,0 %, et une fréquentation payante élevée à 82,5 %, 85,4 % et 81,9 %.

Ces résultats ont atténué ceux du dernier trimestre 2002, très affectés par le résultat médiocre de « Skinner » 47,1 % de fréquentation globale et du « Retour définitif et durable de l'être aimé », qui a n'a eu que 51,1 % de taux de fréquentation globale.

La Colline déplore sa **difficulté** croissante à assurer sa mission première de présentation d'un **répertoire contemporain**, dont l'originalité est de moins en moins marquée, en raison de sa mise en concurrence sur des segments comparables avec d'autres établissements importants et notamment les théâtres de l'Est parisien, situé à proximité de la Colline, et du théâtre du Rond-Point.

En 2001, la recette moyenne par spectateur s'est établie à 9,32 euros, résultat inférieur de plus d'un tiers au résultat moyen des théâtres, mais elle a progressé de 5,13 % par rapport au niveau de 2001 (8,84 euros).

e) Le théâtre national de Strasbourg

Le TNS peut jouer dans trois salles : Koltès (592 places), Gignoux (192 places) et l'espace Kablé (200 à 250 places).

La particularité de ce théâtre est la **faible capacité d'accueil** de la « grande » salle (Koltès), petite dès l'origine (600 places) et sensiblement réduite après la réouverture du théâtre en 1998 en raison d'aménagements qui suppriment des places à mauvaise visibilité aux premiers rangs du parterre et sous le premier balcon ; au total une centaine de places, existant dans le projet architectural remis par le service national des travaux (SNT) au théâtre en 1998, ne sont plus utilisées en l'état actuel de la disposition des lieux.

Ce parti pris peut être regretté au vu des excellents résultats de fréquentation (80 % sur les 2 ans)¹³. L'invalidation d'une centaine de places prive le théâtre d'une recette importante que l'on peut évaluer (sur la base de la recette moyenne de la salle Koltès) à plus de 60.000 euros/an. En réponse à une question posée récemment à ce sujet en conseil d'administration, le directeur du théâtre a indiqué que la qualité du rapport du public à la scène, obtenue grâce à ce dispositif, ne saurait être remise en cause.

La jauge physique retenue dans cette étude est donc la jauge avant modification (592 places), alors que les statistiques de fréquentation établies par le TNS sont calculées sur la base d'une capacité (réduite de 20 %) de 492 places.

En 2001, le TNS a donné 169 représentations réparties sur trois salles, avec un **taux de fréquentation global de 82,9 %**, le plaçant au premier rang des 4 théâtres nationaux (hors Comédie française). L'ensemble des spectacles offerts a eu des taux de fréquentation très satisfaisants, le plus souvent supérieur à 80 %, à l'exception de « Maison d'arrêt », représenté 9 fois qui n'a eu 48 % de fréquentation. A noter aussi que le TNS est, parmi les 4 théâtres nationaux, celui qui a affiché le taux d'exonération le plus faible (9,2 % en 2001 et 11 % en 2002).

En 2002, l'activité du TNS est en diminution de 11,2 % par rapport à 2001 ; ce recul est accentué par une baisse sensible du taux de fréquentation globale, qui, à 75,9 %, est en retrait de 7,0 % par rapport à 2001 ; trois spectacles (« Quai ouest », « L'exaltation du labyrinthe » et « L'otage » donnés au total pour 29 représentations) n'ont pas atteint 60 % de taux de fréquentation.

La recette moyenne par spectateur est stable à 8,82 euros.

¹³ Ce taux dépasserait 90 % si le calcul était fait sur la jauge des 500 places offertes par la salle Koltès.

3. La politique des théâtres nationaux en matière d'invitations et de servitudes

La politique des théâtres nationaux et de la Comédie Française en matière d'invitations et d'attribution de places de servitudes est disparate et ne repose pas sur une disposition écrite. L'article 20 des quatre décrets portant statut des théâtres nationaux a néanmoins prévu qu'un arrêté conjoint des ministères de la culture et des finances fixe les servitudes. En 1997, un projet d'arrêté visant à harmoniser les pratiques avait d'ailleurs été établi par la direction du spectacle vivant, projet sans suite à ce jour.

S'il apparaît, au travers des tableaux de fréquentation établis pour chaque théâtre, que les taux d'exonération varient sensiblement d'un établissement à l'autre, les raisons en sont diverses et tiennent autant à la mission propre à chaque établissement, qu'à la capacité d'accueil de leur(s) salle(s), à la nature des spectacles proposés et à leur durée d'exploitation.

Globalement, l'ensemble des **places mises gratuitement à disposition** représente **8 à 9 % de la jauge** des théâtres et 10 à 14 % du **nombre des spectateurs** (à nombre constant d'invitations, le pourcentage augmente arithmétiquement lorsque le nombre total de spectateurs diminue). Dans cet ensemble, le nombre de places attribuées en fonction des servitudes est faible (ce qui a pu expliquer l'abandon du projet réglementant ce sujet), l'essentiel de la gratuité est lié aux invitations. Le nombre d'invitations fluctue fortement en fonction du remplissage des salles ; les statistiques par spectacle, sont à cet égard très parlantes.

a) La Comédie Française

Servitudes : à un régime antérieur qui prévoyait l'attribution de 87 places de servitude à la Comédie Française, s'est substitué un régime plus restrictif limitant ces places, par représentation, à : 2 places pour le médecin de service, 2 places pour le commissaire de police, 2 places pour la Présidence de la République, 2 places pour le ministère de la culture.

Les places non utilisées par le ministère de l'intérieur sont vendues.

Invitations : pour chaque nouveau spectacle, la Comédie Française donne deux représentations gratuites réservées aux invités des artistes associés à la production. La répétition générale, qui est donnée après la première, est réservée à la presse et la « couturière », dernière répétition non publique, est réservée au personnel du théâtre. La Comédie Française est le théâtre où les places gratuites sont de loin les moins nombreuses, moins de 6 % en moyenne sur les 2 ans.

b) Le théâtre national de Chaillot

Servitudes : 14 places pour Vilar et 12 places pour Gémier 2 jours par semaine pour les spectacles joués assez longtemps, soit : 2 places pour la Présidence de la République dans chacune des salles (Vilar et Gémier), 10 places pour le ministère de la Culture (Vilar) et 8 à Gémier, 2 places pour la Préfecture de police.

Chaillot a accordé au total 890 places de servitude au cours de la saison 2001-2002.

Invitations : Chaillot privilégie le public payant et adapte sa politique d'invitation en fonction de la durée d'exploitation d'un spectacle, de l'état des réservations et donc de la disponibilité des salles. Mais le théâtre est aussi lié contractuellement avec les troupes invitées qui ont droit à 10 invitations par jour et par spectacle en cours d'exploitation et il pratique une politique ouverte envers ses partenaires permanents ou occasionnels, la profession et le personnel du théâtre. Au contraire de la Comédie française, avec 13 puis 23 % de places gratuites, Chaillot a pratiqué une politique très généreuse, mais en partie compréhensible par la disponibilité de places non vendues.

c) Le théâtre national de l'Odéon

Servitudes : sur chacune des représentations, outre 2 places pour le médecin de garde et le commissaire de police de permanence, deux places sont mises à disposition de : la Présidence de la République, le Sénat, la préfecture de police, le ministère de la culture, la DMDTS, soit un total de 14 places exonérées par représentation.

Invitations : le théâtre envoie à chaque représentation un quota d'invitations individuelles soit dans le cadre de sa politique de communication (presse, partenaires au titre de mécénats) soit à la profession (contrats d'artistes, responsables de théâtres parisiens, programmateur en vue de tournées, etc.).

d) Le théâtre national de la Colline

Servitudes : le théâtre accorde 16 places de servitude par représentation (médecin de service, commissaire de police, places du ministère) pour le grand théâtre et 12 places pour le petit théâtre.

Invitations : dans le cadre de sa politique de communication, la Colline invite les professionnels et la presse aux premières de ses spectacles.

Les opérations d'échanges, soit avec les annonceurs soit avec certains partenaires (Opéra national de Paris, Cité de la musique.), ne sont pas de véritables invitations et font l'objet d'une comptabilisation à part. En 2001 et

2002, ces opérations ont concerné respectivement 3.525 et 3.088 places dans le grand théâtre et 3.820 et 1.345 places dans le petit théâtre.

e) Le théâtre national de Strasbourg

Il n'existe pas de régime de servitudes à proprement parler au TNS, hormis les 2 places du médecin de garde. Le directeur dispose d'un quota d'invitations à chaque représentation, qui représente en moyenne 10 % des places offertes; le théâtre se montre sur ce point très économe, la petitesse relative des salles et le très bon remplissage des places incitant d'ailleurs à donner peu de places gratuites.

C. L'ADAPTATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE

Avec son régime d'indemnisation des professionnels du spectacle et de l'audiovisuel, la France constitue, une fois de plus, une exception. On peut sans doute s'en féliciter du point de vue de la diversité et donc de la vitalité de la création mais force est de constater que le régime en vigueur n'était plus tenable.

Il convient de rappeler que le régime d'assurance-chômage est déterminé par des accords négociés et conclus par les organisations patronales et syndicales représentatives sur le plan national et interprofessionnel. Le dispositif d'indemnisation des artistes et des techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant, engagés sous contrat de travail à durée déterminée, qui s'attache à prendre en compte le caractère discontinu de l'activité salariée de ces secteurs ainsi que la multiplicité des employeurs, n'échappe pas à cette règle fondamentale de la négociation collective. L'article 15 du protocole d'accord du 20 décembre 2002 sur le retour à l'équilibre du régime d'assurance-chômage engageait les partenaires sociaux à négocier les annexes VIII et X au règlement d'assurance-chômage au cours du premier semestre 2003.

Le nouveau régime a le mérite de préserver l'essentiel et de comporter des avantages non négligeables, notamment après que le ministre de la culture ait réussi à faire prendre en compte par les partenaires sociaux certaines préoccupations complémentaires.

1. Une réforme inévitable

Au cours de ces dernières années, des réflexions ont été conduites et diverses mesures ont été prises, tantôt par les partenaires sociaux tantôt par

l'Etat, en vue de réduire le coût croissant de l'assurance-chômage des professionnels intermittents du spectacle.

Malgré ces réformes, les effectifs indemnisés ont crû de manière quasi-ininterrompue, tandis que se poursuivait la dégradation du rapport entre cotisations et prestations. Cette dérive financière menaçait gravement l'existence même de ce dispositif d'indemnisation adaptée aux spécificités des professions artistiques.

Le déficit des annexes VIII et X concernant les intermittents en 2002 était de **828 millions d'euros** soit plus de 2,5 fois son niveau de 1993. **Le rapport prestations sur cotisations était alors de 8.**

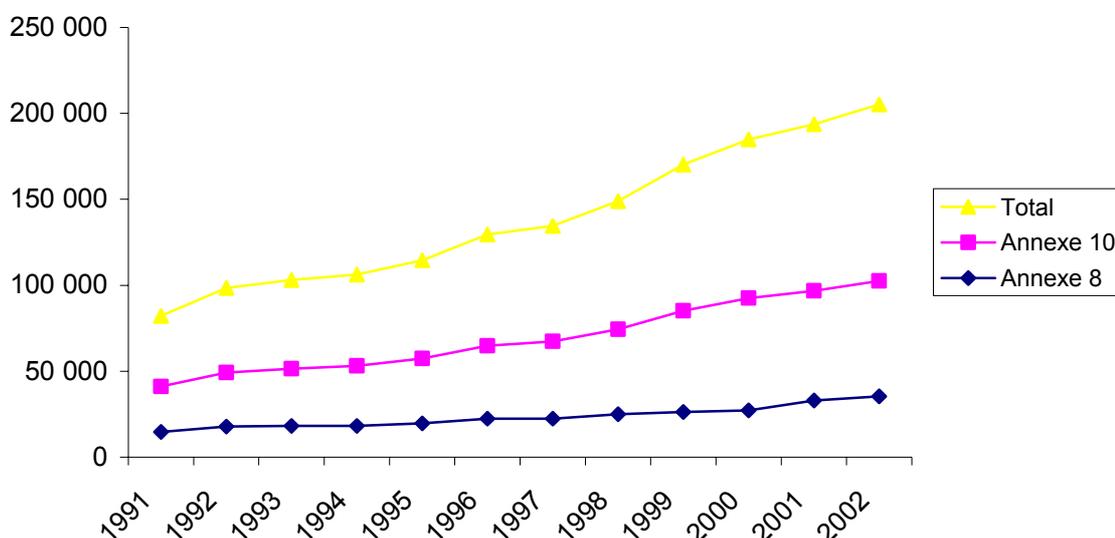
En dix ans, la population indemnisée au titre de ces annexes a plus que doublé, passant de 49.201 en 1992 à **96.848 en 2001**. L'estimation pour 2002 est de 102.600 comme permet de le constater le tableau ci-dessous.

Nombre d'allocataires indemnisés

	Annexe VIII	Annexe X	Total
1991	14 630	26 408	41 038
1992	17 753	31 448	49 201
1993	18 223	33 282	51 505
1994	18 125	34 954	53 079
1995	19 590	37 721	57 311
1996	22 380	42 423	64 803
1997	22 480	44 820	67 300
1998	25 000	49 450	74 450
1999	26 195	58 905	85 100
2000	27 200	65 240	92 440
2001	32 939	63 909	96 848
2002	35 400	67 200	102 600

Source DES/UNEDIC

Nombre d'allocataires depuis 1991



Déficit des annexes VIII et X du règlement général de l'assurance chômage

(en millions d'euros)

	Cotisations encaissées	Prestations versées	Delta
2000	132	742	-610
2001	100	850	-750
2002 (estimation)	128	952	-824

Source : DES/UNEDIC

De plus, de **nombreux abus** ont été constatés, portant principalement sur :

- le recours à l'intermittence pour des activités connexes au spectacle, à l'audiovisuel ou au cinéma ;

- le recours à l'intermittence pour des emplois permanents : notamment les sociétés de diffusion, radios ou télévisions ;

- le recours à l'intermittence pour assurer des fonctions non directement liées à la production des œuvres : postes d'accueil, de gardiennages, de secrétariat, de standardistes ;

- les comportements frauduleux pour l'ouverture des droits tels l'organisation de spectacles fictifs ou la production de fausses déclarations.

Face à une situation de blocage lors de l'été 2002, un accord autorisait le doublement des cotisations patronales et le syndicat patronal envisageait dans un second temps de transférer les allocataires des annexes VIII et X dans l'annexe IV (concernant les travailleurs intérimaires).

2. Les modalités de l'accord du 26 juin 2003 signé par les partenaires sociaux

Les partenaires sociaux ont préservé la spécificité et les principes du régime des intermittents. Pour la première fois depuis des années, le maintien des annexes ne résulte pas d'un simple report mais d'un véritable accord impliquant les employeurs au niveau confédéral.

La solidarité interprofessionnelle est préservée. En effet, certains principes fondamentaux du régime, dérogatoires aux règles du régime général, sont maintenus : exigence de 507 heures d'affiliation, système des cachets, prise en compte pour cette affiliation des périodes de maladie, maternité et formation reçue, recours possible au CDD d'usage pour les entreprises et les métiers concernés.

Seuls les paramètres du régime sont modifiés : période d'affiliation portée de 12 mois à 10 ou 10,5 mois - contre 8 mois envisagés au début des négociations ; durée d'indemnisation -en théorie- portée de 12 à 8 mois contre 6 mois envisagés initialement.

Certes, l'entrée dans le dispositif est rendue plus difficile pour ceux qui débutent leur carrière (pour un comédien, 43 dates de représentation à minima sur 10,5 mois), mais il faut relever que déjà dans l'ancien système les 507 heures étaient constituées sur une moyenne d'un peu plus de 11 mois (14,3 % de la durée d'affiliation faite sur le dernier mois).

Ce nouvel accord entre partenaires sociaux recèle plusieurs points positifs :

- **Les 8 mois d'indemnisation constituent un capital reportable** : le couperet de la date anniversaire est supprimé. Dans le précédent système, l'affilié devait reconstituer ces 507 heures (soit trois mois) dans la période de 12 mois (donc en réalité les droits à indemnisation acquis étaient au maximum de 9 mois). La durée moyenne d'indemnisation était de 7,5 mois. Aujourd'hui, le nouveau système de décalage donne droit à 8 mois d'indemnisation incompressible. Il ne s'agit plus d'une durée pendant laquelle on peut être indemnisé mais d'un droit à indemnisation que chaque nouvelle période travaillée, suspend et reporte ;

- **La dégressivité de l'indemnisation est supprimée ;**
- **Le niveau d'indemnisation est amélioré :** désormais le nombre d'heures travaillées a un impact sur le montant de l'indemnisation. En outre les règles de calcul de l'indemnisation sont plus favorables jusqu'à 110 euros de salaire journalier de référence, c'est à dire pour les bas et moyens salaires.

Ex : pour un niveau de salaire journalier de référence de 50 euros

	Indemnité mensuelle Avant	Indemnité mensuelle Après	% d'augmentation
507 h travaillées	767,70 euros	986,16 euros	+28,5%
550 h travaillées	767,70 euros	1019,70 euros	+32,8%

- **La franchise est réduite à 30 jours entraînant un effet favorable sur le niveau d'indemnisation ;**
- **Les congés maladie, maternité et les heures de formation reçues sont pris en compte** dans le calcul des heures : cette garantie est maintenue en dérogation aux règles du régime général ;
- **Enfin, les heures de formation données**, essentielles pour de très nombreux artistes n'entraîneront plus une exclusion du système, quelle que soit la nature du contrat de travail.

La mise en place progressive du nouveau dispositif et la modification substantielle de ses modalités, ne permet pas de déterminer précisément l'impact des nouvelles mesures sur le nombre d'allocataire.

La combinaison d'une meilleure déclaration des activités et d'une professionnalisation des annexes vise tout à la fois une diminution des prestations versées et une augmentation des cotisations perçues au titre de ces annexes.

3. L'avenant du 8 juillet

Les incompréhensions et les inquiétudes suscitées par l'accord du 26 juin 2003 au sein de la communauté artistique ont été entendues par le ministre de la culture et de la communication. A l'issue d'une semaine de discussions et de concertations intenses avec l'ensemble des syndicats de branche et des confédérations, les partenaires sociaux signataires ont accepté la demande du ministre de la culture et de la communication d'ouvrir une nouvelle négociation. Répondant de façon positive, un avenant signé le

8 juillet dernier a pris en compte les modifications demandées sur plusieurs points importants dans un sens favorable aux salariés :

- les dispositions des anciennes annexes ont été maintenues jusqu'au 30 décembre 2003 ;
- l'application de la réforme se fera de manière progressive : en 2004, les 507 heures devront être réalisées au cours des 11 derniers mois précédant la fin du contrat de travail. En 2005 cette période sera réduite à 10 mois pour les techniciens de l'annexe VIII qui couvrira l'ensemble des ouvriers et techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant et de 10,5 mois pour les artistes ressortissants de l'annexe X ;
- concernant les artistes, de la possibilité de déclarer le travail en heures ou en cachets ; de la prise en compte dans les 507 heures de 55 heures d'enseignements dispensées par les intéressés, de la suppression de la limite hebdomadaire du nombre de cachets pour les artistes.

Par ailleurs, dès le 22 mai dernier, un plan de lutte contre le travail illégal et les fraudes qui fragilisent le régime spécifique d'assurance-chômage des artistes et des techniciens intermittents du spectacle, a été annoncé conjointement avec le ministre des affaires sociales, du travail et de l'emploi.

La délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal coordonne des actions de contrôle dans les entreprises de ces secteurs. Très prochainement, des instructions seront transmises aux préfets de région et de départements pour assurer une bonne coordination, en particulier au sein des commissions de lutte contre le travail illégal, de tous les corps de contrôle concernés, à savoir notamment l'inspection du travail et les organismes de recouvrement des cotisations sociales.

Une mission d'analyse des modes de recours à l'intermittence dans l'audiovisuel public à été confiée à Monsieur Bernard Gourinchas qui devra rendre son rapport définitif fin décembre 2003.

Un effort accru de formation aux spécificités du contrôle des secteurs du spectacle vivant et enregistré sera engagé en faveur de ces agents.

La prochaine parution d'une ordonnance permettant la transmission entre services administratifs et organismes sociaux d'information relatives à l'intermittence devrait faciliter ces opérations de contrôle. Cette ordonnance qui prendra effet à compter du 1^{er} janvier 2004, rendra également obligatoire le recours au guichet unique du spectacle occasionnel pour le paiement de la totalité des cotisations et contributions sociale des artistes et techniciens rémunérés par l'ensemble des employeurs non professionnels du spectacle.

Ce guichet unique continuera d'être géré par l'Unédic, tandis que les URSSAF seront désormais chargés des actions de contrôle pour le compte des organismes de protection sociale parties prenantes à ce guichet.

Dans le même temps, une impulsion nouvelle sera donnée à la concertation avec les partenaires sociaux pour mettre sur pied ou réactiver les conventions partenariales de lutte contre le travail illégal.

Une attention particulière sera portée aux avis donnés par les commissions régionales d'attribution des licences d'entrepreneurs de spectacles vivants, ces licences ne pouvant être attribuées qu'aux entrepreneurs qui respectent le droit du travail, de la sécurité sociale ainsi que la propriété littéraire et artistique.

Les préfets ont reçu des instructions pour mobiliser les services de l'Etat et le service public de l'emploi pour conseiller les salariés concernés au moment où leur régime d'assurance-chômage sera modifié.

L'application progressive des nouvelles règles d'indemnisation chômage des artistes et techniciens du spectacle, à compter du 1er janvier 2004, nécessite une information claire et sincère sur les nouvelles règles ainsi que la mobilisation des efforts et des prestations du service public de l'emploi en faveur des salariés concernés. Les préfets devront prendre toutes les mesures appropriées pour établir les conditions d'une bonne coordination au plan local entre les Assédic et les services publics de l'emploi pour rechercher et mettre en œuvre toutes les mesures appropriées afin de traiter au mieux cette situation de transition, qu'il s'agisse d'information, d'explication, de conseil ou d'orientation.

La préparation d'un débat national sur les politiques publiques en faveur du spectacle vivant se conclura par la tenue d'assises nationales au début de l'année prochaine. Ce débat devrait aboutir, d'une part, à la mise en œuvre d'un plan en faveur de l'emploi et de l'activité dans le secteur du spectacle vivant et, d'autre part, à la rédaction d'une loi d'orientation sur le spectacle vivant.

Enfin, le gouvernement a manifesté son souhait d'éviter le dépôt de bilan des **festivals annulés ou gravement perturbés** du fait du conflit des intermittents, et pour assurer leur pérennité, grâce à l'élaboration d'un plan de financement d'urgence, en lien avec les collectivités territoriales.

A cet effet, le gouvernement a diligenté une **mission d'expertise destinée à évaluer les besoins financiers** des structures concernées. Cette mission conjointe est composée d'un inspecteur général de l'administration des affaires Culturelles, Monsieur Patrick Olivier, et d'une inspectrice générale des finances, Madame Anne Bolliet. Ils sont chargés d'examiner la situation financière des festivals menacés, de rencontrer les directeurs de ces

festivals, les élus et les directeurs régionaux des affaires culturelles concernés, en liaison étroite avec les services du ministère de la culture et de la communication (DMDTS).

Cette cellule interministérielle doit rendre son rapport fin novembre, les aides spécifiques ayant déjà été partiellement engagées.

Une erreur matérielle a conduit à la nécessité de confirmer ce qui avait été acquis le 26 juin par les partenaires sociaux, amendé le 8 juillet et agréé par le ministre des affaires sociales au début du mois d'août. En effet, la suppression de la franchise, cette période de carence allant de la fin du contrat au début de l'indemnisation, n'avait pas été transcrite dans les textes signés, ce qui avait donné lieu à une régularisation ultérieure. C'est la menace d'une annulation devant les tribunaux administratifs qui a conduit les partenaires sociaux à se réunir à nouveau le 13 novembre pour validation.

Votre rapporteur spécial regrette qu'une erreur technique ait ajouté à la confusion et brouillé des cartes déjà passablement compliquées.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a majoré par des crédits non reconductibles :

1°) de 3.581.700 euros les crédits du **chapitre 43-20**, *interventions culturelles d'intérêt national* :

- **36.000 euros** à l'**article 10**, *patrimoine culturel* ;
- **3.545.700 euros** à l'**article 20** *développement culturel et spectacles* ;

2°) de **118.000 euros (AP+CP)** les crédits du **chapitre 66-20**, *Patrimoine monumental* : (article **60** *opérations déconcentrées*) ;

3°) de **18.000 euros (AP+CP)** les crédits du **chapitre 66-91**, *Autres équipements* (**article 59** *développement culturel autres opérations*)

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 22 octobre 2003**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, lui présenter son **rapport sur les crédits de la culture pour 2004**.

Renvoyant à sa note écrite pour le détail de l'évolution des dotations, le rapporteur spécial a souligné que, en dépit d'une croissance de 5,5 % de ses crédits, le ministère de la culture n'était pas à l'abri de difficultés budgétaires.

En matière de monuments historiques, il a été, pour ainsi dire, victime de son succès, puisque les cessations de paiement que l'on constatait dans certaines régions étaient la conséquence des mesures énergiques prises pour améliorer la consommation des crédits, qu'il s'agisse de la modification des clés d'attribution des crédits de paiement pour les opérations financées sur le chapitre 56-20 ou de la rédaction d'une circulaire destinée à mobiliser les conservations régionales pour une meilleure gestion des crédits.

Il a reconnu qu'il était logique, mais également quelque peu contradictoire, de réduire les dotations inscrites au budget et d'inciter les opérateurs à ouvrir de nouveaux chantiers.

La situation était d'autant plus critique que les reports faisaient l'objet d'une régulation budgétaire spécifique obligeant le ministère à reporter sur l'exercice suivant autant de crédits qu'il en avait reçus en début d'année. Il a ainsi dû accepter pour plus de 200 millions d'euros de reports, dont il s'efforçait d'obtenir le déblocage partiel pour permettre à l'Etat de régler les entreprises.

Il a évoqué le « plan patrimoine » annoncé par le ministre de la culture en septembre dernier, pour indiquer que si certaines mesures pourraient intervenir rapidement, telle la possibilité de choisir l'architecte en chef des monuments historiques sur une liste de trois noms, d'autres mettraient sans doute plus de temps à être mises en œuvre.

Puis **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a traité des questions budgétaires pour faire le point des efforts de redéploiement en cours et pour insister sur la contribution du ministère de la culture à la maîtrise de l'emploi public, puisque sur les quelque 4.700 emplois supprimés au budget général, 100 étaient pris sur les effectifs de la culture.

Il a également rendu compte de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui se déroulait de façon globalement satisfaisante, même si un certain nombre de points devaient

encore être précisés, notamment en ce qui concernait les frontières du troisième programme relatif à la transmission des savoirs.

Abordant dans un deuxième temps une série de questions ponctuelles, le rapporteur spécial a d'abord développé une analyse de la crise de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Il a indiqué que les causes de ce sinistre financier, qui devrait se traduire par un déficit de 27 millions d'euros en 2003 et sans doute une douzaine de millions d'euros en 2004, trouvaient d'abord leur origine dans les défauts de conception de la loi de janvier 2001 ; mais il a souligné aussi un certain nombre d'erreurs de gestion comme la création de 300 emplois de CDD supplémentaires.

Le rapporteur spécial a aussi évoqué trois autres questions ponctuelles :

- le soutien aux festivals et l'application de la nouvelle rédaction de l'article 238 bis du code général des impôts qui permettait aux organismes publics et privés qui organisaient des spectacles de bénéficier du mécénat d'entreprise ;

- la relance de la fondation du patrimoine qui l'avait amené à se demander quand devait paraître le décret lui attribuant progressivement une fraction du produit des successions en déshérence ;

- la nécessaire vigilance en matière d'emploi précaire, dont on pouvait toujours craindre, à la suite d'un rapport du contrôle d'Etat, qu'il ne recommence à se développer à terme dans les établissements publics culturels.

Enfin, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, s'est félicité de ce que le gouvernement ait accepté de créer un crédit d'impôt en faveur des secteurs cinématographique et audiovisuel destiné à favoriser la localisation des tournages en France et à venir en aide aux industries techniques, conformément aux suggestions du rapport qu'il avait présenté avec son collègue M. Paul Loridant au sujet des aides au cinéma.

Répondant aux questions de **MM. Maurice Blin, Jean-Philippe Lachenaud, Mme Marie-Claude Beaudeau et M. Jean Arthuis, président**, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a d'abord rappelé que la question des intermittents du spectacle, qui avait certes donné lieu à des aides d'urgence aux festivals les plus touchés, ne concernait pas directement le budget de l'Etat, mais les comptes sociaux, et plus particulièrement l'UNEDIC.

Il a également indiqué que la réforme en cours de l'administration des monuments historiques allait conduire à des modifications dans les relations des architectes des bâtiments de France, tant avec les directions régionales des affaires culturelles qu'avec les collectivités territoriales. Il a précisé que les emplois sur crédits dits « précaires » constituaient 16 % des effectifs des établissements culturels et que, si ce pourcentage était en diminution, on ne

pouvait pas écarter un risque de nouvelle augmentation. Enfin, il a admis qu'il n'était pas en mesure de chiffrer le coût des 35 heures pour le ministère de la culture et s'est étonné de ce que le déficit prévisionnel de l'Institut national de recherches archéologiques préventives ne figure pas dans le « bleu » budgétaire.

A l'issue de ce débat, la **commission a décidé, sur proposition du rapporteur spécial, de proposer au Sénat d'adopter le budget de la culture pour 2004.**

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2003**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, elle a **confirmé son vote favorable à l'adoption du budget de la culture** tel qu'amendé à l'Assemblée nationale.