

N° 102

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

CULTURE

Par M. Michel MIROUDOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, secrétaires ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Bailet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambouin, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lessin, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schosteck, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vézinhel, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 581 et T.A. 66.
Sénat : 100 et 101 (annexe n° 10) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRESENTATION SOMMAIRE DU PROJET DE BUDGET POUR 1994 : DES PRIORITES AFFIRMEES	7
A. UNE PRIORITE PRESERVEE : ACCORDER DES MOYENS CONSEQUENTS A L'ACTION CULTURELLE	7
B. UNE PRIORITE D'EQUITE : L'AMENAGEMENT CULTUREL DU TERRITOIRE	7
1. Les avancées du projet de budget pour 1994	8
2. Une priorité engagée à long terme	9
C. UNE PRIORITE D'AVENIR : L'ENSEIGNEMENT ET LA SENSIBILISATION ARTISTIQUES	11
1. L'enseignement scolaire : privilégier le développement des enseignements artistiques dans les établissements situés dans les zones défavorisées	11
2. Les enseignements spécialisés : la priorité accordée aux métiers d'art et aux arts appliqués	12
3. Le soutien à la diffusion de la musique	12
II. DES EFFORTS A CONFIRMER	14
A. UN EFFORT A CONSOLIDER : LA MAÎTRISE DES COUTS INDUITS PAR LES GRANDS TRAVAUX	14
1. De la Bibliothèque de France (BDF) à la Bibliothèque Nationale de France (BNF)	14
2. De l'Opéra de Paris à l'Opéra National de France	16
B. UN EFFORT A CONFORTER : LE PATRIMOINE	19
C. UN EFFORT A POURSUIVRE : VEILLER AU BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DE L'ART	20

Pages

1. L'application incertaine de la législation sur les exportations d'oeuvres d'art.	21
 a. Le problème récurrent de l'harmonisation des taux de TVA sur les importations d'oeuvres d'art et d'objets de collection	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
CONCLUSION	28

Mesdames, Messieurs,

En dépit d'une conjoncture difficile, le projet de budget pour 1994 est **un budget qui préserve l'essentiel des missions** naturelles du ministère de la culture : maintenir en état le patrimoine culturel de la France, promouvoir les activités culturelles sur l'ensemble du territoire national, faciliter par l'enseignement et l'initiation artistique l'accès du plus grand nombre aux formes vivantes de la culture musicale et plastique de notre pays.

Le budget 1994 n'est pas celui des promesses éphémères. Il s'agit d'abord d'**un budget aux priorités affirmées** : préserver l'enveloppe des crédits culturels ; renforcer l'aménagement culturel du territoire ; promouvoir les enseignements artistiques.

Surtout, il s'agit d'un budget qui **esquisse les lignes des engagements qui devront nécessairement être approfondis demain** : maîtriser le « destin » des grands équipements culturels parisiens ; conforter la restauration et la mise en valeur du patrimoine dans toutes ses composantes ; protéger la vitalité du marché de l'art.

I. PRESENTATION SOMMAIRE DU PROJET DE BUDGET POUR 1994 : DES PRIORITES AFFIRMEES

A. UNE PRIORITE PRESERVEE : ACCORDER DES MOYENS CONSEQUENTS A LA POLITIQUE CULTURELLE

Les crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994 s'élèvent à **13,45 milliards de francs**. Ils sont en **progression de 4,3 %** par rapport aux crédits effectivement disponibles sur le budget de la culture après le programme d'économies réalisées dans le collectif budgétaire d'avril 1993.

L'augmentation du budget s'avère donc **nettement supérieure à l'évolution du budget civil de l'Etat** qui ne dépasse pas **2 %** par rapport aux moyens réellement disponibles en 1993 : le budget de la culture se situe au **4ème rang de progression** parmi les différents ministères, ce qui le place ainsi à un niveau plus qu'honorable dans la hiérarchie des impératifs gouvernementaux.

L'effort indéniable accompli au cours de la précédente décennie, qui a permis de hisser la part de l'enveloppe culturelle du budget de l'Etat de **0,48 %** à près de **1 %** de l'ensemble des crédits civils, n'est pas remis en question : ce taux qui se situait à **0,93 %** après le collectif budgétaire d'avril 1993 progresse légèrement cette année pour atteindre un peu moins de **0,95 %**.

B. UNE PRIORITE D'EQUITE : L'AMENAGEMENT CULTUREL DU TERRITOIRE

Il est de plus en plus vital, au moment où le caractère essentiel des préoccupations liées à l'aménagement du territoire est enfin reconnue, que la fonction culturelle ne soit pas exclue du mouvement de rétablissement des équilibres sur le territoire français.

Comme le fait justement remarquer le document introductif au débat national pour l'Aménagement du Territoire (1), *«la culture prend sa place dans la construction de nouveaux espaces de vie mieux répartis, en aidant ceux-ci à inscrire leur identité dans l'histoire et en incarnant les lignes de force qu'ils affichent»*.

(1) diffusé sous l'égide du ministère de l'Intérieur.

1. Les avancées du projet de budget pour 1994

L'indicateur objectif de la politique culturelle en ce domaine est la **part des crédits de la culture** (hors crédits réservés aux grands travaux parisiens) **consacrés aux régions** autres que la Région Ile-de-France : en 1987, elle était de 38,7 % ; elle est passée à 47 % en 1992 ; elle sera portée à 48 % en 1994. La tendance était déjà amorcée ; elle est aujourd'hui utilement accentuée.

Qu'il s'agisse des crédits relatifs aux archives, aux musées nationaux ou aux équipements culturels, le ministère de la culture témoigne de cette volonté nouvelle d'irriguer plus fortement les régions de province par rapport à la Région Ile-de-France si richement dotée par l'histoire et par l'Etat.

a) les archives

Le *Centre des Archives du monde du travail*, inauguré le 5 septembre dernier en présence de notre collègue M. André Diligent, installé dans les bâtiments de la filature MOTTE-BOSSUT, classés à l'inventaire des Monuments historiques depuis 1978, préfigure peut-être le nouveau type de ces grands travaux « régionaux » à venir.

Doté de vastes salles d'archivage et de moyens informatiques performants, le centre a vocation à devenir le premier maillon des archives industrielles et un pôle de mémoire à l'échelon régional.

Le budget relatif aux archives enregistre les effets de ce **nouvel état d'esprit** : en plus des mesures de transfert de crédits consécutives à l'exercice de leur droit d'option par des fonctionnaires de l'Etat en faveur des services d'archives départementales, il privilégie également les **actions orientées vers la province** : en dépenses de fonctionnement, une mesure nouvelle d'un montant de 1 million de francs est prise pour assurer le lancement du Centre de Roubaix.

En dépenses d'équipement, le tiers des crédits seront dirigés en faveur de la modernisation du *Centre des archives d'Outre-mer d'Aix-en-Provence* et les deux tiers restants seront consacrés à des opérations intéressant des locaux d'archives départementales.

b) Les musées

L'année 1994 devrait être marquée par un important **effort de déconcentration des crédits muséographiques**, tant en ce qui concerne les crédits d'intervention versés aux musées des

collectivités locales que les travaux de création, de rénovation ou d'extension de ces musées.

Parallèlement à la poursuite des travaux du Grand Louvre dont l'aile Richelieu inaugurée le 18 novembre dernier, la volonté est nette, en effet, de se donner les moyens d'une réorientation des crédits vers les grands musées de province.

La rénovation des musées de province qui peuvent être à juste titre considérés comme des **pôles de rayonnement nationaux** - musée des Beaux-arts de Lille, musée d'art contemporain de Lyon, musée des Beaux-arts de Nancy, Musée d'art moderne de Strasbourg - sera assurée dans le cadre d'une enveloppe globale de **161 millions de francs**.

La création de nouvelles institutions n'est pas pour autant négligée puisque le *Musée national de la préhistoire* (Musée des Eyzies) devrait connaître une renommée nouvelle grâce à un agrandissement considérable.

c) Les équipements culturels

Si l'on cumule le montant des subventions d'investissement devra bénéficier aux salles de théâtre provinciales, aux salles lyriques et aux salles de concert, ce sont près de **100 millions de francs** qui seront consacrés à des lieux de diffusion vivante de spectacles de musique ou de danse. De même, en matière d'arts plastiques, le ministère souhaite favoriser la province en augmentant le nombre de **centres d'art** susceptibles de servir de relais au Fonds Régionaux d'Art Contemporain (FRAC). Il s'efforce également de fédérer des institutions existantes (comme c'est le cas autour du futur espace d'art moderne et contemporain de Toulouse) afin de leur donner les moyens d'avoir un rayonnement régional plus intense.

2. Une priorité engagée à long terme

Il ressort clairement des réponses transmises à votre rapporteur que le ministère, au-delà du rééquilibrage des crédits entre Paris et province, entend bien **intégrer une dimension territoriale à l'ensemble des dépenses qu'il réalise**. Cet objectif devrait être assuré au cours des prochaines années en privilégiant les axes suivants :

- tout d'abord, il est envisagé d'organiser une **déconcentration accrue des crédits du ministère** de la Culture au niveau de la région. Chaque région devrait se voir doter d'un schéma

d'action régionale, établi en concertation avec les directeurs régionaux des affaires culturelles, qui permettra d'engager une réflexion stratégique sur le développement culturel, et de déterminer des valeurs de référence, concernant notamment les allocations budgétaires ;

- par ailleurs, le ministère souhaite développer le partenariat entre l'État et les collectivités locales. Ainsi **375 millions de francs** ont-ils été réservés en autorisations de programme en 1994 pour les travaux de construction et d'aménagement culturel, au titre des **futurs contrats de plan Etat-Région** mais également des **conventions de développement culturel** passées avec les villes ;

Chaque convention présentera un **diagnostic**, définira des **objectifs** communs, qui pourront être mesurés par les taux de fréquentation du public, programmera les **actions** qui feront l'objet d'un **financement commun** et se dotera d'instruments d'évaluation des résultats.

- l'administration, pour faire face en particulier à la dévitalisation du milieu rural entend également favoriser la création d'**équipements de proximité légers et «conviviaux»**.

Ainsi, de petits équipements associant une bibliothèque et une petite salle de spectacle, les «cafés-musique», les «maisons de l'image» devraient se multiplier. L'objectif est à la fois de faire oeuvre d'imagination, et de répondre concrètement aux besoins des habitants de zones trop souvent délaissées, sans donner lieu à des charges de fonctionnement démesurées.

Enfin, les nouveaux outils informatiques des services de la culture devraient permettre de mieux suivre, à l'avenir, l'évolution de la répartition géographique des dépenses du ministère et de dresser, plus régulièrement, un bilan de l'«état culturel de la France».

Dans le même esprit, il faut relever l'intention du ministère de n'accorder de soutien à de nouveaux grands équipements de prestige *«qu'avec une très grande circonspection»*.

Votre rapporteur se félicite de cette sage résolution. Il est clair néanmoins qu'elle ne saurait faire obstacle à la constitution de pôles d'excellence et de rayonnement dans les capitales régionales, sans lesquels ne pourra être réellement rétabli l'équilibre entre Paris et la province. Votre commission sera donc sensible à l'évolution des moyens qui seront engagés pour mettre en oeuvre concrètement les objectifs affichés en matière de meilleure répartition des crédits culturels sur tout le territoire français.

C. UNE PRIORITE D'AVENIR : L'ENSEIGNEMENT ET LA SENSIBILISATION ARTISTIQUES

L'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement artistique représentent au total **1,053 milliard de francs pour 1994**. La part de ces crédits passera de 8 % en 1993 à **9 % du budget de la culture en 1994**. Cette augmentation incontestable témoigne du souci du Gouvernement de rendre les activités culturelles accessibles à tous en formant, au plus tôt, le goût des jeunes d'âge scolaire en les sensibilisant à l'importance de notre patrimoine culturel et en les initiant à la compréhension du processus de la création artistique.

Trois axes paraissent essentiels dans les choix du Gouvernement : l'action culturelle dans les établissements d'enseignement est orientée vers les secteurs défavorisés culturellement ; les mesures nouvelles en matière d'enseignement spécialisé démontrent un intérêt nouveau pour les métiers d'art ; les actions musicales sont privilégiées parmi les différentes actions de sensibilisation .

1. L'enseignement scolaire : privilégier le développement des enseignements artistiques dans les établissements situés dans les zones défavorisées

Les crédits relatifs à l'action culturelle dans les établissements scolaires s'élèvent à 152 millions de francs en 1993, soit près du quart des sommes dévolues par le ministère de la culture aux subventions à l'enseignement artistique.

Ces dépenses sont essentielles pour l'avenir puisqu'il s'agit de donner aux enfants le goût et le désir de visiter un musée ou d'assister à une pièce de théâtre. Les actions du ministère seront cette année **prioritairement orientées vers les établissements situés en milieu rural et ceux des zones d'éducation prioritaires**. Sectoriellement, les lycées professionnels devraient être privilégiés dans l'octroi des aides. Ces orientations détermineront la répartition des 700 classes culturelles (dont les classes du patrimoine) et des 3.400 ateliers de pratique artistique qu'il est prévu de financer en 1994.

Des instruments nouveaux seront développés pour fournir un cadre solide et durable aux interventions de l'Etat : une centaine de «jumelages» entre des institutions culturelles (musées, théâtres) et des établissements scolaires seront conclus en 1994. Par ailleurs, des **plans locaux pour l'éducation artistique**, au nombre d'une

trentaine, permettront, dans des sites sélectionnés par une mission nationale, de passer des contrats avec les collectivités locales pour rendre plus cohérentes les actions artistiques en faveur du milieu scolaire.

2. Les enseignements spécialisés : la priorité accordée aux métiers d'art et aux arts appliqués

L'enveloppe des crédits consacrés aux enseignements et formations spécialisés augmentera de 2,05 % en 1994 (1), soit un taux plus élevé que celui des dépenses du budget général.

Ces crédits serviront notamment à soutenir les 44 écoles régionales ou municipales d'art plastique agréées qui seront réorganisées sous l'égide de l'Etat, pour former un réseau plus cohérent. Les bourses des élèves qui fréquentent les établissements subventionnés par l'Etat seront revalorisées.

Le budget ne néglige pas l'avenir du développement des équipements provinciaux puisque près de la moitié des crédits d'investissement (50 millions de francs) seront utilisés pour achever l'ouverture de l'*institut de recherche sur les arts du feu et de la terre (IRAFT)* au sein de l'*École nationale d'art de Limoges*, ainsi qu'aux investissements sur l'école supérieure d'art du *Fresnay*.

S'agissant des investissements, le domaine des métiers d'art devrait bénéficier de la mise en place d'un nouveau cursus scolaire à l'*École nationale supérieure de création industrielle*. L'ouverture d'un amphithéâtre de 600 places pour les étudiants de l'*École du Louvre* fournira un instrument attendu pour tous les enseignements de l'histoire de l'art. Enfin, le *Mobilier national* et la *Manufacture des Gobelins*, grâce à un crédit de 5,5 millions de francs, pourront ouvrir de véritables galeries de présentation et d'exposition de leurs techniques et travaux.

3. Le soutien à la diffusion de la musique

Au-delà des enseignements scolaires ou spécialisés, l'initiation aux activités artistiques passe également par l'accès des publics les plus variés à des manifestations de qualité.

Votre rapporteur se félicite à cet égard des efforts particuliers consentis en faveur de la musique.

(1) par rapport aux crédits disponibles en 1993

Ils s'observent à plusieurs niveaux : le soutien à l'enseignement de la musique et de la danse : les crédits portant sur les écoles nationales de musique et les conservatoires nationaux de région connaissent une augmentation de plus de 2 % de leurs crédits.

- Le maintien d'une aide substantielle aux orchestres de province, de 200 millions de francs, dont la répartition sera naturellement largement déconcentrée. Les formations seront incitées à favoriser la découverte la plus large du répertoire français.

Le souci de développer la culture musicale de haut niveau, dont témoignent l'ouverture d'un internat pour jeunes élèves au *Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris* et la création de deux centres de formation des enseignants de danse et de musique à *Toulouse* et en région *Provence-Côte-d'Azur*.

Enfin deux événements importants, quoique de nature différente et qui auront un impact certain sur la vie culturelle musicale française, sont en préparation pour 1995.

D'une part, les travaux de la *Cité de la Musique de la Villette* s'achèveront en 1994 grâce à une rallonge en autorisations de programme de 7,5 millions de francs. Rappelons que la cité de la musique regroupera sur un seul site le Conservatoire d'enseignement supérieur de la musique et de la danse, un institut de pédagogie, un musée de la musique et une salle de concert.

Par ailleurs, la rénovation définitive de l'*Hôtel des menus plaisirs* (10 millions de francs) permettra d'héberger le centre de musique baroque de Versailles dès la fin de l'année 1994.

L'*Hôtel des menus plaisirs*, datant du XVIIIème siècle, abritait les locaux nécessaires au fonctionnement de l'administration royale chargé des fêtes, divertissements et cérémonies officielles. Il a été le siège de la première Assemblée nationale proclamée le 17 juin 1789 lors de la session des Etats généraux.

Ce bâtiment, dont la rénovation était depuis longtemps attendue, abritera dans des conditions remarquables l'*Atelier de recherche* sur les partitions et l'interprétation baroque, la *Maîtrise nationale de Versailles* et le *Studio Versailles Opéra* destiné à la formation de chanteurs solistes du répertoire baroque.

II. DES EFFORTS A CONFIRMER

A. UN EFFORT A CONSOLIDER : LA MAÎTRISE DES COUTS INDUITS PAR LES GRANDS TRAVAUX

L'enveloppe budgétaire consacrée aux grands travaux parisiens s'élèvera à **1,269 milliard de francs en 1994** (dépenses ordinaires et autorisations de programme). Elle ne correspondra plus qu'à **10 % du budget total du ministère en 1994**, contre **16 % en 1993**.

Cette évolution tient en particulier aux crédits d'investissement, qui diminuent de moitié entre 1993 et 1994 et sont ramenés de **1,8 milliard de francs à 931 millions de francs**.

Ce fléchissement marqué résulte de l'achèvement progressif des travaux du Parc de la Villette, de la Cité de la Musique, et du chantier du Grand Louvre, tandis que se poursuit le chantier de la Bibliothèque de France.

Il reste que des interrogations cruciales pèsent sur le **coût de fonctionnement de certaines de ces nouvelles institutions**. Le risque est grand pour certains de ces équipements, notamment la Bibliothèque de France, d'une **dérive difficile à maîtriser** des dépenses ordinaires au détriment de l'équilibre du budget de la Culture.

La prise de conscience de cette difficulté potentielle a déjà conduit à l'adoption de mesures institutionnelles de nature à préserver l'avenir tant en ce qui concerne la Bibliothèque de France que l'Opéra de Paris.

1. De la Bibliothèque de France (BDF) à la Bibliothèque Nationale de France (BNF)

Peu de temps après sa prise de fonction, M. Jacques Toubon, par lettre du 19 mai 1993, a demandé à un groupe de travail présidé par M. Philippe Belaval, maître des requêtes au Conseil d'Etat, de lui remettre un rapport, afin de permettre au Gouvernement de prendre les décisions nécessaires à la bonne fin du projet de la Bibliothèque de France et à l'approfondissement des projets de reconversion du site de la rue de Richelieu et de la rue

Vivienne après le déménagement des collections de la Bibliothèque Nationale.

Par ailleurs, le **Conseil supérieur des bibliothèques** a remis au ministre de la culture, le 30 juin 1993, diverses recommandations tendant à permettre que la construction de la Bibliothèque de France soit poursuivie et menée à son terme tout en évitant que *«l'irréversible devienne irrémédiable»*.

Ces propositions mettaient en avant les axes suivants :

- renforcer la fonctionnalité du bâtiment en trouvant des dispositions d'aménagement intérieur qui permettent des économies à long terme de fonctionnement ;

- rentabiliser l'équipement en jouant sur l'amplitude des horaires d'ouverture ;

- résoudre les questions relatives au statut du personnel, à la taille des équipes, à l'absence de dimension scientifique du travail et à l'importance du temps consacré au service direct du public ;

- intensifier la déconcentration et la mise en réseau à partir du catalogue collectif de la Bibliothèque de France et des pôles associés ;

- accompagner l'ouverture de la bibliothèque par un redressement des bibliothèques universitaires parisiennes ;

- créer une direction unique nouvelle pour les deux établissements : la Bibliothèque de France et la Bibliothèque nationale ;

- maintenir de vastes collections en libre accès ;

- mieux définir les fonctions du système informatique.

C'est sur la base de ces deux rapports remis, le 30 juin 1993, que le ministre de la culture a proposé diverses mesures institutionnelles importantes, qui ont été approuvées par le Conseil des ministres le 21 juillet dernier.

Tout d'abord, il a été confirmé que les travaux de construction devraient être achevés au cours du premier semestre de 1995. En revanche, l'ouverture au public ne prendrait effet qu'au 1er janvier 1996. Ce délai supplémentaire est en effet apparu indispensable pour parfaire le système de liaison informatique.

Ensuite, le Gouvernement a décidé de créer un nouvel établissement public, la «**Bibliothèque Nationale de France**» qui

se substituera à la Bibliothèque Nationale et à l'établissement public de la Bibliothèque de France.

Ce nouvel établissement public devrait être créé à la fin de l'année 1993 et l'on devrait connaître le contenu de ses statuts et le nom de son président au début 1994.

D'ores et déjà, M. Philippe Belaval est chargé d'une mission de préfiguration sur ce dossier.

Cette unité administrative recrée devrait permettre d'assurer dans les meilleures conditions la coordination des futurs travaux et le fonctionnement de l'établissement.

2. De l'Opéra de Paris à l'Opéra National de France

La subvention de fonctionnement versée par l'Etat à l'Opéra de la Bastille était de **551 millions de francs en loi de finances initiale pour 1993.**

En 1994, le ministère entend maîtriser l'évolution des coûts de fonctionnement de l'Opéra : la subvention, réduite de 10,6 millions de francs par rapport à 1993, ne dépassera pas, l'année prochaine, **540 millions de francs.**

a) Le rapport 1993 de la Cour des comptes

La gestion de l'Opéra de Paris a fait l'objet d'un **diagnostic sévère** de la Cour des comptes dans son rapport de 1993 ⁽¹⁾.

Celle-ci constate, tout d'abord, que des retards sont apparus dans la programmation lyrique par rapport aux objectifs qui avaient été fixés pour la période transitoire au cours de la saison 1992-1993 (135 représentations lyriques contre 163 prévues dans le cahier des charges).

Par ailleurs, la Cour note que la subvention de l'Etat, qui est passée de 420 millions de francs en 1989 à 509 millions de francs en 1992 et qui devrait être, en principe, consacrée à la couverture des frais fixes, est encore **insuffisante** par rapport aux frais variables liés à l'exploitation de l'établissement. La relative stabilisation du concours de l'Etat n'a été rendue possible en pratique que grâce à des prélèvements sur le fonds de roulement de l'organisme, ce qui sera difficile à renouveler pour l'avenir.

(1) Rapport au Président de la République -1993- Cour des Comptes

Tout en faisant état de cet équilibre financier «*fragile*», la Cour juge nécessaire que l'Opéra parvienne à une gestion plus efficace de son personnel, augmente ses ressources propres et accroisse le nombre de spectacles lyriques et chorégraphiques présentés. Elle rappelle, à cet égard, que la création du nouveau bâtiment avait été justifiée devant la collectivité nationale par la promesse d'une multiplication des spectacles offerts à un public élargi.

b) Les réformes de fond engagées par le ministre de la culture

Dès son arrivée dans les locaux de la rue de Valois, M. Jacques Toubon a demandé en août dernier à M. Hughes Gall, actuel directeur du Grand Théâtre de Genève et qui a travaillé, on s'en souvient, à l'Opéra Garnier aux côtés de Rolf Liebermann, de lui remettre un rapport sur la réorganisation de la vie lyrique en France et plus précisément, sur les relations de l'Opéra national avec les scènes lyriques et les festivals de région.

La première partie de ce rapport a été remis au ministre de la culture et de la francophonie le 29 octobre dernier. Au vu des conclusions de ce rapport, M. Jacques Toubon a annoncé, le 25 novembre dernier, plusieurs décisions importantes.

Tout d'abord, le *décret du 2 avril 1990 portant statut de l'Opéra de Paris* sera profondément remanié.

Ce décret a conduit, en effet, à une certaine **dispersion des centres de décision** : le président du conseil d'administration de l'Opéra de Paris, M. Pierre Bergé, est également «*dépositaire du pouvoir financier*» puisqu'il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement.

Il a autorisé sur un directeur général, M. Jean-Paul Cluzel, chargé d'établir et d'exécuter le budget, de gérer le personnel permanent, ainsi que sur deux administrateurs généraux chargés respectivement, pour l'Opéra de la Bastille et l'Opéra Garnier, de la programmation et du recrutement des personnels artistiques. Cette structure de contre-pouvoirs complexes ne semble pas avoir été sans générer une forme d'inertie et de dilution des responsabilités nuisible au bon fonctionnement de l'établissement.

Un nouveau décret serait donc pris au début de 1994. Il devrait prévoir de réunir l'Opéra de la Bastille et l'Opéra Garnier en un établissement unique, l'«**Opéra National de Paris**» (ONP). La direction de l'établissement sera confiée à un directeur dont le mandat sera de six ans. Il détiendra l'autorité administrative, artistique et financière, décidera des dépenses, rendra compte de sa

gestion auprès des autorités de tutelle, et gèrera les conventions collectives. Il disposera en outre d'un pouvoir de nomination des deux administrateurs généraux chargés de l'assister.

Comme cela avait été annoncé au cours de l'été dernier, cette direction serait confiée à M. Hughes Gall qui devrait prendre définitivement ses fonctions à l'issue d'une période de transition qui se déroulerait de février 1994 au mois d'août 1995.

Par ailleurs, le ministre a fait part de ses préférences concernant les premières options qu'il souhaiterait voir retenues pour la conduite du futur O.N.P. L'utilisation des deux salles, Bastille et Garnier, serait désormais modulée entre le lyrique et le ballet en fonction des besoins artistiques de chaque production et non plus selon une ligne de partage administrative. Un nombre plus élevé de places à prix moyen, compris entre 200 et 250 francs, devrait être proposé au public. L'Opéra Garnier, enfin, devrait faire l'objet de travaux de rénovation importants, qui devraient entraîner sa fermeture entre septembre 1994 et décembre 1995.

Le rapport de M. Hughes Gall contient en outre des propositions relatives à la salle modulable dont le financement avait jusqu'ici été reporté, mais aucune décision n'a encore été prise en ce domaine.

Le rapport constate l'absence de locaux adaptés à une politique de création ambitieuse et permettant aussi la présentation du répertoire baroque. C'est pourquoi il recommande qu'une salle plus petite, modulable ou non et, le cas échéant, très sobrement équipée, soit construite dans l'espace originellement assigné à la salle modulable.

Votre rapporteur constate enfin que le rapport de M. Hughes Gall reprend certaines des préoccupations que votre commission avait soulignées dès les commencements des représentations dans le nouvel établissement de l'Opéra Bastille : plusieurs des installations techniques du nouvel établissement, parce qu'elles sont inachevées, mal conçues ou tout simplement trop complexes, ralentissent l'activité du nouvel Opéra quand elles ne la paralysent pas. Elles limitent la souplesse d'utilisation du nouveau théâtre en rendant difficile la présentation de spectacles montés en alternance.

Votre rapporteur espère que ces décisions permettront de donner un nouvel élan à l'Opéra de Paris tout en permettant de maîtriser ses coûts de fonctionnement et d'élargir le public de l'art lyrique.

B. UN EFFORT A CONFORTER : LE PATRIMOINE

Le projet de budget pour 1994 prévoit une augmentation de 2,8 % des crédits d'investissement relatif au patrimoine monumental. Ces crédits atteindront au total 1,5 milliard de francs. En réalité, par rapport aux crédits effectivement disponibles en 1993, l'augmentation est de 8 %.

Le Gouvernement prévoit ainsi déjà la mise en place des crédits correspondant à la première année d'application de la loi de programme pour les années 1994 à 1998.

Cette nouvelle loi de programme dont le projet a été déposé le 28 octobre dernier devant l'Assemblée devrait permettre de dégager au total, sur cinq années, 7,8 milliards de francs d'investissement en faveur de la mise en valeur du patrimoine monumental, entendu comme comprenant à la fois les monuments classés au titre de la loi de 1913 et le patrimoine rural non protégé.

La précédente loi de programme 1998-1992 a eu des effets bénéfiques sur le patrimoine puisqu'elle a permis, grâce à une remise à niveau financière substantielle, de stopper la dégradation de certains monuments historiques appartenant à l'Etat, ainsi que de résorber les retards accumulés dans la restauration et la mise en valeur de «chefs d'oeuvre en péril». La précédente loi de programme avait déjà un objet large : elle a ainsi permis d'entreprendre des campagnes de restauration sur les monuments historiques appartenant à l'Etat mais aussi d'intensifier les interventions au profit d'édifices ruraux non protégés.

Comme sa devancière, la nouvelle loi de programme devrait répondre à deux sortes de préoccupations :

- d'une part, il s'agit de fournir un cadre d'anticipation suffisamment clair aux diverses entreprises impliquées dans le secteur de la sauvegarde du patrimoine : on estime que le nombre de salariés de ces entreprises est passé de 21.130 en 1987 à 25.330 en 1990. Ces emplois concernent directement le secteur des métiers d'art, qui sont des métiers de haute qualification : la définition d'orientations pluriannuelles permet d'éviter les risques d'une perte de savoir-faire en ce domaine ;

- d'autre part, la loi de programme constitue un **indicateur précieux pour les collectivités locales** soucieuses de maintenir et de mettre en valeur les éléments du patrimoine qui incarnent leur identité et qui sont un atout essentiel pour le développement d'une activité touristique.

On peut estimer ainsi que si l'Etat a investi 1,1 milliard de francs dans le patrimoine en 1990, la contribution des collectivités locales, dans le même temps, s'est élevée à 556 millions de francs, soit près de la moitié de l'effort de l'Etat.

La nouvelle loi de programme permettra de garantir l'évolution des crédits d'investissements, qu'il s'agisse de crédits d'intervention ou des investissements directs, consacrés au patrimoine monumental par le ministère de la culture : les objectifs définis par le projet de loi sont donc volontairement très larges pour couvrir l'ensemble des fonctions assumées dans ce cadre.

C'est ainsi que les crédits de la loi de programme auraient dorénavant pour vocation à financer «*toute action de conservation*» touchant :

- d'une part, le patrimoine protégé au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ;

- d'autre part, le patrimoine archéologique et ethnologique, industriel, rural et horticole.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la volonté du Gouvernement de mettre à l'ordre du jour de la présente session un texte qui permettra de fixer le niveau de l'intervention de l'Etat au cours des prochaines années.

C. UN EFFORT A POURSUIVRE : VEILLER AU BON FONCTIONNEMENT DU MARCHE DE L'ART

Depuis 1991, le marché de l'art traverse une situation difficile qui ne pouvait pas laisser indifférent votre rapporteur. S'il est vrai que le jeu du marché comporte par nature des aléas, il est important que les pouvoirs publics évitent que s'instaurent un désordre et des dégâts irréversibles. Certes, depuis 1992, le marché a connu un regain d'activité en volume dans un contexte de révision des prix à la baisse. Mais ce regain tient essentiellement à l'activité du marché londonien, moins pénalisé par les taux de TVA

Il reste que des inquiétudes pèsent sur la capacité de certaines galeries d'art à faire face à leurs engagements, inquiétudes engendrées par les ventes de certains antiquaires sans «prix de réserve» (1).

Le bilan plutôt positif d'activité de la dernière Foire internationale d'art contemporain (FIAC) au Grand Palais (150 millions de francs de chiffre d'affaires) semble laisser augurer d'un nouvel intérêt du public et des collectionneurs dès lors que des valeurs dites «refuges» peuvent être proposées à des prix planchers. Cette embellie ne doit pas masquer la nécessité de réviser certaines imperfections du cadre juridique actuel, qui pourraient nuire au rétablissement de l'équilibre du marché. A cet égard, l'application incertaine de la législation sur les exportations d'oeuvres d'art et la question récurrente de l'harmonisation des taux de TVA appelleront vraisemblablement l'attention du Gouvernement.

1. L'application incertaine de la législation sur les exportations d'oeuvres d'art.

Il importe de rappeler que le nouveau régime des exportations d'oeuvres d'art repose sur une **distinction des biens culturels en trois catégories** :

- **Sont automatiquement interdits de sortie du territoire national**, les «trésors nationaux», c'est-à-dire les biens, classés en application de la loi de 1913, les biens appartenant aux collections publiques, les archives classées conformément à la loi du 3 janvier 1979, et les autres biens présentant un intérêt majeur, historique, artistique ou archéologique pour le patrimoine national.

Est prévu toutefois un régime d'**autorisation de sortie temporaire** en cas de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique. L'autorisation de sortie est accordée par le ministre de la culture qui prend sa décision, dans un délai d'un mois, en fixant la destination, la durée et les conditions de retour du bien.

- **Sont soumis à autorisation de sortie** les biens culturels qui ne sont pas des trésors nationaux mais qui présentent néanmoins un intérêt historique, artistique ou archéologique déterminé en fonction de deux critères : leur valeur (50.000 écus soit 350.000 francs) et leur ancienneté (plus de 100 ans d'âge pour les monuments).

(1) Prix minimal que peut fixer un vendeur quand il met son bien aux enchères.

- Enfin sont exemptés du certificat de sortie les biens qui ne rentrent ni dans l'une ni dans l'autre des deux catégories précitées.

Les modalités d'application du texte ont été définies par un décret du 29 janvier 1993. Lors de l'examen du projet de loi, votre commission s'était élevée contre les conditions de précipitation dans lesquelles ce texte était examiné alors que la réglementation européenne, qui en justifiait la mise en oeuvre, était encore en cours d'élaboration. Des réserves avaient été émises sur le caractère véritablement protecteur de ce texte pour les trésors nationaux.

De fait, le bilan d'application transmis à votre rapporteur est pour le moins mitigé : comme le faisait remarquer le ministre de la culture et de la francophonie lors de son audition par votre commission le 21 octobre dernier, la loi du 30 décembre 1992 précitée ne satisfait paradoxalement « *ni les propriétaires d'oeuvres d'art, ni les conservateurs de musée.* »

Il convient au préalable de remarquer que sur les cinq premiers mois de mise en oeuvre du système (de février à juin 1993), sur 1651 certificats demandés, 1425 ont été accordés. Seuls neuf refus de certificat de sortie auraient été finalement décidés par la commission chargée d'émettre un avis. Apparemment, le refus de certificat semble demeurer une mesure d'exception qui ne s'applique qu'aux oeuvres d'intérêt majeur pour le patrimoine.

a) *Les réticences des professionnels des marchés de l'art*

Pour les propriétaires et les négociants en art, le nouveau dispositif engendre un formalisme excessif aux conséquences contestables. Il apparaît tout d'abord que l'obtention d'un certificat de sortie n'exonère pas le propriétaire du bien des formalités douanières habituelles et, en particulier, de l'obtention de l'autorisation d'exportation accordée par le service des autorisations financières et commerciales (SAFICO) de la Direction générale des Douanes. En l'espèce, la juxtaposition de procédures, à des fins apparemment semblables, ne peut être que mal comprise par les propriétaires et collectionneurs concernés.

Par ailleurs, le refus de délivrance d'un certificat de sortie, émis avant une vente aux enchères, fait peser une menace de pression à la baisse sur la valeur du bien. Et le risque d'un effet contre-productif de la procédure n'est évidemment pas de nature à faciliter le respect scrupuleux par les intéressés.

De plus, s'agissant de certaines catégories de biens (archéologie, manuscrits, archives) soumis au régime du certificat sans conditions de seuil, la procédure apparaît trop lourde et trop systématique, dans la mesure où elle s'applique à des biens dont l'intérêt artistique ne justifie pas toujours évidemment une procédure aussi complexe. Au demeurant, le faible nombre de demandes de certificats pour ces catégories de biens, par rapport au volume des ventes, laisse supposer qu'un certain nombre de biens ont pu être **exportés sans certificat**.

Enfin, la précision des montants retenus pour fixer les seuils, sans marge de souplesse, peut avoir une incidence imprévue lorsque la marge bénéficiaire obtenue à la revente d'un bien a pour effet de lui faire dépasser le seuil légal.

Pour toutes ces raisons, il n'est pas exclu que la procédure rencontre **une certaine réticence** dans son application de la part des responsables des marchés de l'art, au risque évidemment d'entraîner un affaiblissement de la connaissance réelle des mouvements d'oeuvres d'art hors de France.

b) Les inquiétudes des conservateurs : un régime trop strict pour les exportations temporaires

Dans le régime de la loi du 31 décembre 1992, les biens culturels exportés temporairement doivent faire l'objet d'un certificat.

Cette mesure menace de rendre de plus en plus difficiles les **échanges internationaux d'oeuvres d'art** nécessaires pour la tenue des grandes expositions.

Les propriétaires des oeuvres de collection sont rebutés par les délais d'expertise : ils ont tendance à refuser de prêter les oeuvres, de crainte d'en être dessaisis trop longtemps. En outre, le risque pour le propriétaire de se voir appliquer la mesure de classement consécutive à un refus de certificat d'exportation peut le conduire, purement et simplement, à renoncer à toute forme de participation à des expositions temporaires.

Les conservateurs étrangers, devant les réticences croissantes des propriétaires français à prêter leurs oeuvres, pourraient devenir eux-mêmes moins compréhensifs pour participer à des expositions en France.

Enfin, il est important de souligner que la mise en application de la loi risque d'avoir, à terme, des conséquences financières importantes pour l'Etat du fait du coût de préemption des biens éventuellement interdits de sortie.

2. Le problème récurrent de l'harmonisation des taux de TVA sur les importations d'oeuvres d'art et d'objets de collection

Avant le 1er janvier 1992, les ventes publiques d'objets d'occasion, d'objets d'antiquité et de collection, de pierres précieuses et d'oeuvres d'art originales étaient exonérées de TVA et uniquement soumises à un droit proportionnel d'enregistrement.

Les importations de ces biens, effectuées en vue d'une vente aux enchères publiques étaient également exonérées de TVA.

La loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (article 4) a eu pour effet de soumettre à la TVA les livraisons et importations de biens vendus aux enchères publiques ainsi que de généraliser le calcul de la taxation à la TVA sur la marge dégagée lors de la vente.

Cette disposition répondait au souci d'anticiper l'application de la proposition de 7ème directive des Communautés (1) sur le régime de taxation des biens d'occasion, objets d'art, d'antiquité et de collection. Cette directive n'est cependant toujours pas entrée en vigueur.

On se souvient des conditions plutôt confuses dans lesquelles la précédente majorité avait, dans un premier temps, adopté la taxation, au taux moyen de 18,6% et à compter du 15 septembre 1991, des biens vendus aux enchères publiques avant de revenir, dans un second temps, à une taxation au taux de 5,5% pour les oeuvres d'art originales à compter du 1er janvier 1992 (2), ceci devant les difficultés rencontrées et l'émotion suscitée chez les professionnels du marché de l'art.

Le régime actuel, régi par l'article L. 291-I79 du code général des impôts est celui de l'assujettissement à la TVA pour les importations d'oeuvres d'art destinées à être dispersées en vente publique.

La TVA s'applique dorénavant dans les mêmes conditions selon le circuit commercial utilisé, qu'il s'agisse de ventes aux enchères publiques ou de ventes traditionnelles d'antiquités par les négociants.

(1) présentée à la Commission européenne le 11 janvier 1989 et déposée en octobre de la même année.

(2) article 25 de la loi de finances pour 1992.

Taxation à la TVA des objets d'art

Les importations sont, d'une manière générale, soumises à la TVA. Toutefois, il est précisé que **sont exonérés de la TVA** les objets d'occasion, d'antiquité ou de collection et les oeuvres d'art originales :

- lorsqu'ils sont importés en vue d'une vente aux enchères publiques par un assujetti à la TVA, lui-même redevable de la taxe au titre de cette vente ;
- lorsque le bien est exporté après avoir été vendu en enchère publique.

Deux cas se présentent s'agissant des ventes publiques :

- soit, le bien est importé par un **assujetti redevable de la TVA (cas général des galeries et négociants)** : l'importation est exonérée de TVA. Cette exonération à l'importation est une exonération conditionnelle, qui a pour objet de retarder le paiement de la TVA au moment de la vente. Le vendeur-négociant demeure donc imposé sur la marge qu'il a réalisée, c'est-à-dire sur la différence constituée entre le prix de vente (prix d'adjudication) et le prix d'achat ;
- soit l'importation est faite pour le compte de **personnes non redevables de la taxe (particuliers)** : l'importation est alors normalement soumise à la TVA.

On rappellera que les taux de la TVA sur les importations d'oeuvres d'art destinées à être vendues aux enchères publiques sont de :

- 5,5% pour les oeuvres d'art originales et certaines pièces d'ébénisterie ;
- 18,6% pour les autres objets d'art et d'antiquité (manuscrits, porcelaines, bronzes, tapisseries ...).

Comme on l'a vu, la proposition de 7ème directive concernant l'imposition à la TVA des objets d'art et des objets d'occasion, déposée en octobre 1989, n'a finalement pas été adoptée jusqu'ici en raison des réticences de certains pays (problème de la taxation des bijoux en Espagne, modalités particulières d'imposition en Allemagne) et de la franche opposition de la Grande-Bretagne.

Toutefois, la Commission serait parvenue à élaborer une position de compromis susceptible de permettre l'adoption de la

directive par le Conseil : une large majorité des Etats membres s'oppose en effet à ce que les importations d'oeuvres d'art en provenance des pays tiers extérieurs à la Communauté soient exonérés de la taxe.

Il paraîtrait donc envisageable de généraliser l'imposition des importations en question à un taux plancher qui ne serait pas inférieur à 5%. Selon les pays, les professionnels auraient le choix entre soit acquitter la taxe sur la totalité du prix, au moment de la revente, et déduire la taxe supportée à l'importation, soit acquitter la taxe sur leur marge sans déduire, dans ce cas, la taxe acquittée lors de l'importation. Le cas de la Grande-Bretagne serait tranché par l'autorisation de maintien d'une TVA à taux super-réduit dans ce pays - de l'ordre de 2,5 à 3% - pour une durée indéfinie ou temporaire.

En attendant, la situation actuelle soulève **deux problèmes délicats** :

- la non-adoption de la 7ème directive à ce jour laisse ouverte la question de savoir s'il est réellement opportun de pratiquer au niveau européen l'imposition généralisée à la TVA des importations de toutes les catégories d'oeuvres d'art. Certains observateurs estiment que les propriétaires pourront être incités à disperser leurs collections sur la place américaine plutôt qu'en France ou au Royaume-Uni en raison du surcoût causé par l'imposition à la TVA ;

- sur le plan strictement européen, l'application anticipée par la France de la 7ème directive place les négociants français dans une situation relativement défavorable par rapport à leurs homologues britanniques.

Ainsi, dans son *rapport sur les conditions du développement du marché de l'art en France*, l'Observatoire des mouvements internationaux d'oeuvres d'art, présidé par M. André Chandernagor, souligne que la suppression de l'exonération de TVA dont bénéficient les commissaires-priseurs constitue un **lourd handicap** pour le marché de l'art français au regard de ses principaux concurrents, britanniques ou américains.

Compte tenu de ces incertitudes, il serait particulièrement rassurant pour les marchés que la Communauté tranche de manière claire et équitable la question de l'harmonisation des taux de TVA applicables sur les importations d'oeuvres d'art.

M. Jacques Toubon a fait part devant votre commission de son espoir que la Communauté parvienne prochainement à un compromis sur cette question importante.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, au cours d'une séance tenue le mercredi 17 novembre 1993, le rapport pour avis de M. Michel Miroudot sur les crédits de la culture inscrits au projet de budget pour 1994.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Pierre Laffitte a posé une question sur l'évolution du niveau des soutiens apportés à la production d'oeuvres audiovisuelles françaises.

M. Ivan Renar a jugé insuffisante la traduction dans le projet de budget de l'objectif affiché de rééquilibrage des crédits du ministère de la culture entre Paris et la province. Il a rappelé que les progressions de crédits étaient mesurées par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1993 minorés par les mesures de régulation budgétaire intervenues en avril dernier. Il a estimé que l'effort annoncé en faveur des orchestres de province n'avait pas encore d'effet sur le terrain. Il a rappelé l'importance des dépenses des collectivités locales en matière culturelle en s'interrogeant sur l'évolution réelle des concours de l'Etat au titre des prochains contrats de plan. Il a considéré que le domaine de l'enseignement artistique faisait toujours figure de «parent pauvre» de la culture. Enfin, il s'est inquiété de la baisse des crédits de soutien aux fonds régionaux d'acquisition des musées.

M. André Egu a regretté que le projet de budget de la culture pour 1994 ne permette pas de résorber de manière significative le déséquilibre culturel entre Paris et la Province, en rappelant que l'association des maires de France avait publié une étude récente faisant apparaître des écarts de 1 à 100 en termes de dépenses culturelles par habitant selon les communes.

M. Adrien Gouteyron s'est interrogé sur la politique du Gouvernement en matière de soutien au patrimoine bâti culturel.

Le président Maurice Schumann s'est enquis de l'augmentation des crédits relatifs au soutien des orchestres de province.

En réponse aux divers intervenants, M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis, a précisé que le compte de soutien à l'industrie cinématographique et à la production audiovisuelle connaissait une augmentation sensible de ses moyens en 1994.

Concernant la répartition entre Paris et la province des crédits de la culture, il a estimé qu'il serait difficile de procéder à un rééquilibrage plus radical sans remettre en question le fonctionnement même d'un certain nombre d'équipements culturels parisiens importants.

S'agissant des aides aux orchestres, il a rappelé que les crédits d'intervention en faveur de la musique et de la danse faisaient l'objet de l'inscription d'une mesure nouvelle de 34,5 millions de francs.

Enfin, il a indiqué que les orientations du Gouvernement en matière de politique du patrimoine monumental seraient exposées lors de la prochaine discussion du projet de loi de programme.

A l'issue de ces débats, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994.