

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 5

CULTURE ET COMMUNICATION

Culture

Rapporteur spécial : M. Raymond BOURGINE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourgine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cruze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guena, Paul Laridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Musseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 10), 1636 (tome IX), 1637 (tome IX) et T.A 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT PROPOS	9
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION GENERALE	
DES CREDITS	11
I. Evolution globale : la reprise des grands travaux ..	11
II. Les dépenses ordinaires	13
III- Les dépenses en capital	18
 CHAPITRE DEUXIEME - LES GRANDS TRAVAUX OU LE	
PATRIMOINE DE DEMAIN	23
I. Les nouveaux espaces culturels parisiens	24
A. L'état des lieux	24
B. Les dépenses exposées	25
II. La saga de l'Opéra	28
A. Pas de génie à la Bastille	28
B. Les sous du très grand Opéra	30
III. De l'art d'improviser l'irréversible	33
A. Un projet préfiguré : la très grande Bibliothèque ..	34
B. Le coût des illusions	35
C. Une hâte brouillonne	37

CHAPITRE TROISIEME - LA DECENTRALISATION

CULTURELLE	41
I. Le déséquilibre culturel entre Paris et la province ...	41
A. L'inégale répartition de l'effort consenti par l'Etat ..	42
B. Les politiques d'atténuation des inégalités culturelles entre Paris et la province	45
II. Les dépenses culturelles des collectivités territoriales	48
A. Les régions, producteurs artistiques	49
B. Les départements, conservateurs du patrimoine écrit	50
C. Les communes ou la culture au quotidien	51
D. Le cas particulier de la ville de Paris	52

**CHAPITRE QUATRIEME : DEUX ACTIONS TRADITIONNELLES :
LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET LES MUSEES**

DE PROVINCE	53
I. La sauvegarde du patrimoine monumental	53
A. Un engagement de tous les partenaires	54
B. Les difficultés rencontrées	57
II. L'effort consenti en faveur des musées de province ...	59

CHAPITRE CINQUIEME : LE THEATRE ET LE CINEMA ...

I. Le théâtre	61
A. Le théâtre public	61
B. Le théâtre privé	63

II. Le bilan du plan d'action en faveur du

cinéma français	64
A. Les retombées du plan "cinéma"	64
B. Les observations de votre rapporteur	66

LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE

NATIONALE	73
------------------------	-----------

LES AMENDEMENTS PRESENTES PAR

LA COMMISSION DES FINANCES	75
---	-----------

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Avec une progression de 15,2 %, qui succède à la croissance soutenue enregistrée l'année dernière (+ 7,7 %), le projet de budget de la culture apparaît comme particulièrement privilégié par rapport à d'autres secteurs. La culture se place manifestement au rang des toutes premières priorités du Gouvernement.

Les mesures nouvelles prévues au projet de budget (1.595 millions de francs en moyens d'engagement) se répartissent à raison de 39,6 % pour la culture (632,3 millions de francs) et 60,4 % pour les grands travaux (962,7 millions de francs) et poursuivent quatre objectifs principaux :

- relancer les grands travaux avec la poursuite de la seconde tranche du Grand Louvre, la dernière phase du Parc de la Villette, la poursuite des travaux de construction des ateliers et de la salle modulable de l'Opéra de la Bastille et, surtout, la réalisation d'études et le lancement des travaux relatifs à la Bibliothèque de France,

- consolider les moyens alloués à la sauvegarde du patrimoine et aux enseignements artistiques,

- accroître l'aide aux intervenants culturels traditionnels (théâtres nationaux, orchestre, etc...),

- apporter un correctif au déséquilibre entre le développement culturel de Paris et celui de la province, notamment par des crédits d'équipement consacrés aux musées, qui représentent la suite de la première étape d'un plan d'action pluriannuel.

2. La relance des grands travaux pourrait constituer un motif de satisfaction dans la mesure où chaque génération a le devoir de léguer aux générations futures le témoignage de l'expression continuelle du génie national.

Toutefois, ces grands travaux ne doivent pas, pour autant, échapper à la rigueur qui devrait présider à toute réalisation publique. Tout au contraire.

Déjà l'an dernier, votre Commission a souhaité connaître les incidences financières des grands équipements en termes de dépenses de fonctionnement. A cet égard, le fonctionnement des grands équipements culturels doit être conçu, autant que faire se peut, dans une perspective d'équilibre financier afin d'enrayer la dérive gestionnaire du budget de la culture.

Par ailleurs, les grands travaux soulèvent le problème de leur articulation avec les équipements culturels existants. A ce sujet, votre Commission avait souhaité obtenir des précisions supplémentaires sur les missions exactes de la **Bibliothèque de France**, sur son futur mode de fonctionnement et sur le "réseau" national puis européen qu'elle devrait animer. Ces questions restent posées alors que *"les travaux de soutènement et de terrassement devraient commencer avant la fin de 1990"* (1).

La même préoccupation anime aujourd'hui votre commission quant à la connaissance des dépenses de fonctionnement de l'**Opéra de la Bastille** où la prévision et l'analyse rigoureuse des résultats doivent l'emporter sur l'improvisation.

3. L'effort encore à consentir en faveur du cinéma conduit votre commission à rappeler, une nouvelle fois, que le renforcement des aides sélectives à la production ne peut suffire à résoudre les déficiences actuelles de la production française, responsables pour partie de la chute de la fréquentation. A cet égard, les propositions effectuées en 1988 par vos rapporteurs du budget de l'audiovisuel et de la culture conservent leur actualité et leur pertinence au moment où le ministère semble marquer une pause dans son effort pour le cinéma.

4. Votre rapporteur a constaté avec satisfaction que la **"crise insupportable du théâtre public"**, selon l'expression du ministre de la culture, semble en voie de règlement, ce qui ne dispense pas d'établir un diagnostic différencié, établissement par établissement, des causes des déficits structurels afin de procéder à un réexamen des modes de financement et de gestion de chaque centre dramatique, en fonction de sa vocation. Toutefois, pour la première fois depuis plusieurs années les **théâtres nationaux** ont tous présenté en 1990 des comptes d'exploitation excédentaires ; de même les résultats des centres dramatiques nationaux sont bénéficiaires. En outre, le soutien au théâtre privé doit être renforcé.

5. D'une manière générale, ce projet de budget comprend un volume, sans cesse croissant, de subventions de fonctionnement et d'équipement dont les critères d'attribution ne sont pas exempts d'arbitraire. Il y a là des économies budgétaires à réaliser.

En conséquence, votre commission des finances vous présente, sur des points essentiels du budget de la culture, deux amendements de réduction des crédits relatifs à l'**Opéra de la Bastille** et à la **Bibliothèque de France**.

(1) Réponse reçue à la mi-octobre 1990 à la question n° 48 du questionnaire budgétaire de votre rapporteur.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 octobre 1990, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des finances a procédé, à l'examen des crédits du budget de la culture et de la communication (culture) pour 1991, sur le rapport de **M. Jacques Valade**, suppléant **M. Raymond Bourguine**, rapporteur spécial, empêché

M. Jacques Valade a présenté les principales évolutions du projet de budget avant de formuler plusieurs observations (voir ci-dessus les principales observations de la commission).

A l'issue de cette intervention, un large débat s'est instauré.

Dans le débat, **M. Jacques Carat**, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, s'est inquiété du recul de la part du cinéma français dans les films projetés en salles et de la multiplication en France des tournages en langue anglaise.

A propos du théâtre, il a appelé l'attention de la commission sur le caractère trompeur de la prospérité du théâtre privé à Paris dans la mesure où le nombre d'acteurs par pièce est de plus en plus réduit et où les reprises de pièces étrangères se multiplient.

M. Christian Poncelet, président, a noté qu'il faudrait intensifier l'effort d'exportation des films français, de nombreux pays, comme par exemple le Vietnam, étant très demandeurs.

M. Henri Goetschy a déploré l'arbitraire présidant à la répartition des subventions dans le domaine culturel et a souhaité la définition de critères d'attribution connus de tous. Il s'est demandé pourquoi il n'avait pas été envisagé d'implanter la Bibliothèque de France en province, par exemple à Strasbourg, pour accentuer le caractère de capitale européenne de cette ville et déployer les grandes implantations culturelles sur le territoire. Il a insisté sur la nécessité de bien former les conservateurs de musées et de mettre un terme au monopole des architectes en chef des monuments historiques.

M. Roland du Luart a souhaité que des économies budgétaires puissent intervenir pour permettre d'accroître l'effort en faveur du patrimoine monumental.

M. Emmanuel Hamel a rappelé la nécessité de revaloriser la situation des archéologues.

M. François Trucy a regretté l'impossible conciliation des investissements culturels entre Paris et la province qui produit une "culture à deux vitesses".

M. Robert Vizet a rappelé les conclusions du rapport du Centre d'Etude des Revenus et des Coûts (C.E.R.C.) sur la lecture publique et insisté sur le développement des enseignements artistiques à l'école et la nécessité d'augmenter la part du financement de la culture par l'Etat par rapport à celle provenant des départements et des collectivités locales.

M. Jacques Chaumont a insisté, à son tour, sur la nécessité d'augmenter les crédits destinés au patrimoine monumental et sur la remise en ordre des compétences des diverses catégories d'architectes concernés qui sont trop souvent juges et parties. Il a noté qu'une remise en cause partielle de la gratuité d'accès au Centre Georges Pompidou devrait être étudiée.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Valade, rapporteur suppléant**, a reconnu qu'il faudrait améliorer la répartition sur le territoire des grandes institutions culturelles et que Strasbourg méritait d'être favorisée.

Il a aussi rappelé la création de l'école du patrimoine en 1986 et a déclaré partager le souci d'augmenter encore les crédits consacrés au patrimoine monumental. Il a aussi reconnu que la mise à l'étude du paiement de certains services au Centre Pompidou était d'actualité et, qu'à tout le moins, il faudrait concevoir un contrôle à l'entrée puisque la gratuité d'accès était dans l'esprit de la création de ce Centre.

Après les réponses de **M. Jacques Valade, rapporteur suppléant**, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur spécial, deux amendements qui tendent :

- le premier à réduire de 57 millions de francs les mesures nouvelles destinées au fonctionnement de l'Opéra de Paris et à celui de l'établissement constructeur de la Bibliothèque de France,
- le second à diminuer de 1,8 milliard de francs les autorisations de programme destinées aux premiers travaux de construction de la Bibliothèque de France et de 757 millions de francs les crédits de paiement prévus pour les mêmes travaux.

La commission a alors décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter, ainsi amendé, le projet de budget pour 1991 de la culture.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant de **12.078 millions de francs pour 1991**, les crédits inscrits au budget de la culture, qui connaissent une progression de **15,1 %**, à structure constante, par rapport à l'exercice précédent, franchissent pour la deuxième année consécutive le cap symbolique des dix milliards de francs.

Cette évolution des crédits constitue, si besoin en était, une preuve supplémentaire, après la croissance enregistrée en 1989 (+ 12,5 %) et en 1990 (+ 7,7 %), de la place privilégiée qu'occupe la culture parmi les priorités du Gouvernement.

Mais le volume des deniers publics affectés à une action et son taux de croissance ne sauraient, en eux-mêmes et à eux-seuls, tenir lieu de politique. De plus, le bien-fondé d'une politique ne se mesure pas à l'aune de la progression des crédits qui lui sont affectés.

Certes, les augmentations de crédits prévues par ce projet de budget permettent, dans certains cas, d'accroître les dotations allouées à des actions jugées prioritaires par votre commission des finances.

En revanche, nombre de mesures nouvelles sont liées à la **reprise des grands travaux** et condamnent les futurs budgets de la culture à une rigidité accrue alors même que les investissements initiaux n'ont pas été mûrement pesés.

En outre, afficher dans le projet de loi de finances initial une forte progression des crédits pourrait se résumer à un simple effet d'annonce, certes médiatique, si l'**exécution du budget** ne s'opère pas dans des conditions satisfaisantes. A cet égard, comme l'a relevé la Cour des comptes, la préparation et l'exécution du budget de la culture ont pu faire apparaître, notamment entre 1983 et 1987, des erreurs dans l'estimation des dépenses et, en fin d'exercice,

d'importants reliquats de crédits, pour la plupart reportés sur la gestion suivante.

Cette situation qui s'était améliorée en 1988 s'est de nouveau dégradée puisque le rapport du contrôleur financier sur l'exécution du budget de 1989 note que la consommation des moyens d'engagement (DO + AP) s'établit à 91 % contre 95,1 % en 1988. Ce rapport souligne aussi que le taux d'exécution des moyens de paiement (DO + CP : 88 %) laisse une masse de crédits inemployés de 1,6 milliard de francs.

Par ailleurs, l'arrêté du 11 juillet 1990 a opéré un report de crédits des titres V et VI d'un montant de 1,1 milliard de francs, de la gestion 1989 sur l'exercice 1990. Sans l'annulation de 267 millions de francs de crédits de paiement, les reports auraient atteint 1,46 milliard de francs, soit un niveau supérieur à celui de 1988.

S'agissant de la gestion 1990, des chiffres provisoires, arrêtés au 31 août 1990, font apparaître, par rapport à la même période de l'année précédente, une amélioration de la consommation des crédits correspondant aux dépenses ordinaires avec un taux de consommation des crédits de 70,7 % contre 68,5 % en 1989 et 60 % en 1988.

En revanche, on note une aggravation de l'insuffisante consommation des crédits afférents aux dépenses en capital : pour les crédits de paiement 49,9 % contre 57,7 % au 31 août 1989 et pour les autorisations de programme 84,5 % contre 71,5 % l'année dernière.

A cet égard, il convient de souligner que la situation demeure plus particulièrement insatisfaisante pour le chapitre 56-20 "Monuments historiques" avec 405 millions de francs de reports où se concentrent certaines difficultés qui affectent la bonne exécution de la loi de programme relative au patrimoine monumental.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I. EVOLUTION GLOBALE : LA REPRISE DES GRANDS TRAVAUX

Les crédits de la culture, inscrits au projet de budget pour 1991 du ministère de la Culture et de la Communication, s'élèvent à **12.078 millions de francs (1)** contre 10.485 millions de francs, l'année dernière, soit une croissance de **15,2 %** contre **7,7 %** en 1990. Toutefois, même hors grands travaux, cette progression est encore de **7 %**.

Les crédits de la culture, qui représentent désormais **0,94 %** du budget de l'Etat, contre **0,86** en 1990, ont une croissance sensiblement supérieure à celle du budget de l'Etat (**+ 4,8 %**), mais hors grands travaux les crédits de la Culture représentent **0,77 %** du budget de l'Etat contre **0,76 %** en 1990 comme en 1982.

Cette augmentation substantielle des **moyens de paiement** (dépenses ordinaires + crédits de paiement), s'accompagne d'une progression encore plus nette des **moyens d'engagement** (dépenses ordinaires + autorisations de programmes), qui passent de **11.210 millions de francs** en 1990 à **13.837 millions de francs** en 1991, soit une hausse de **23,4 %**, contre **9,8 %** en 1990.

1. Lors de la deuxième délibération à l'Assemblée nationale les 19 et 20 novembre 1990, ces crédits ont été augmentés de 14,9 millions de francs.

Une distinction entre les crédits alloués aux grands travaux et les crédits de la culture hors grands travaux fait apparaître les évolutions suivantes :

Evolution des moyens du ministère de la Culture

(en millions de francs)

	Budget voté de 1990	Projet pour 1991	Evolution
Crédits hors grands travaux			
- dépenses ordinaires	7.412,4	7.800,3	+ 5,2 %
- autorisations de programme	2.627,6	2.836,8	+ 7,9 %
- crédits de paiement	1.954	2.225,1	+ 13,8 %
Grands travaux			
- dépenses ordinaires	228,5	293,4	+ 28,4 %
- autorisations de programme	958	2.907,3	+ 203,4 %
- crédits de paiement	889	1.759,3	+ 97,8 %
Total DO + CP hors grands travaux	9.366,4	10.025,4	+ 7 %
Total DO + AP hors grands travaux	10.040	10.637,1	+ 5,9 %
Total général DO + CP	10.485	12.078	+ 15,2 %
Total général DO + AP	11.210	13.837	+ 23,4 %

L'évolution des crédits consacrés aux **grands travaux** se caractérise par une **prise** : les moyens de paiement (DO + CP) progressent de 83,6 % (+ 935,2 millions de francs) en raison de l'ouverture du chantier de la Bibliothèque de France (2).

Après la pause de 1990, due à l'achèvement du premier programme de grands travaux commence maintenant la mise en oeuvre d'une seconde tranche de réalisations comportant notamment la poursuite de l'aménagement du Grand Louvre (591 millions de francs en autorisations de programme et 544 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement), du Parc de la Villette, de la Cité de la Musique et de l'Opéra de la Bastille.

2) Pour 1991, 2,1 milliards de francs en autorisations de programme et 0,9 milliard de francs de crédits de paiement sont inscrits au projet de budget pour le financement de la mise en place des moyens nécessaires aux études et aux premiers travaux (achèvement des études d'avant-projet détaillé et des dossiers de consultation des entreprises), le début de la construction des ateliers de maintenance et des magasins, les premiers développements informatiques et la création d'un catalogue collectif national d'accès aux documents.

La répartition par titres des crédits de la culture s'établit comme suit :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1990	Projet de budget pour 1991	Evolution
. Titre III	4.522	4.810	+ 6,3 %
. Titre IV	3.119	3.283	+ 5,2 %
. Total dépenses ordinaires	7.641	8.093	+ 5,9 %
. Dépenses ordinaires en pourcentage	72,8 %	67 %	--
. Titre V			
- autorisations de programme	1.520	1.398	- 8 %
- crédits de paiement	1.128	1.165	+ 3,2 %
. Titre VI			
- autorisations de programme	2.065	4.347	+ 110,5 %
- crédits de paiement	1.716	2.819	+ 64,2 %
. Total dépenses en capital			
- autorisations de programme	3.585	5.744	+ 60,2 %
- crédits de paiement	2.844	3.984	+ 40 %
. Crédits de paiement en pourcentage	27,1 %	32,9 %	--
TOTAL GENERAL DO + CP	10.485	12.078	+ 15,1 %

II. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires (titres III et IV), qui s'élèvent à 8.093 millions de francs, progressent de 5,9 %.

La diminution de leur part relative au sein du total des dépenses (67 % contre 72,8 % en 1990) est la traduction directe de la reprise des dépenses liées aux grands travaux (titre VI).

Les crédits du titre III, d'un montant total de 4.810 millions de francs pour 1991, seront répartis comme suit :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1990	Projet de budget pour 1991	Evolution
. Rémunérations du personnel en activité	1.626,1	1.731	+ 6,4 %
. Pensions et allocations	191,3	209	+ 9,2 %
. Charges sociales (personnel en activité et en retraite)	185,1	197,8	+ 6,8 %
. Matériel et fonctionnement	635,4	648,4	+ 2 %
. Travaux d'entretien	174,8	172	- 1,5 %
. Subventions de fonctionnement	1.689,3	1.828,2	+ 8,2 %
. Dépenses diverses	19,9	23,8	+ 19,5 %
TOTAL	4.522,2	4.810,3	+ 6,3 %

a) *Les dépenses de personnel* (rémunérations des personnels en activité, pensions et charges sociales) connaissent une progression de + 6,4 % qui résulte tant des mesures générales prises par le Gouvernement que d'importantes mesures de revalorisation de statut et de transformations d'emploi propres au ministère de la culture (conservateurs, personnels de surveillance, métiers d'art).

L'évolution des emplois du budget de la Culture

	1989	1990 (estimation)	1991 (prévision)
Administration centrale	1.340	1.287	1.262
Directions régionales	1.450	1.495	1.557
Services extérieurs spécialisés et établissements publics	9.095	9.172	9.100
Total général	11.886	11.954	11.850
Total effectif budgétaire	12.047	12.296	12.256

b) *Les subventions de fonctionnement aux établissements publics* s'élèvent à **1.828,2 millions de francs**, en progression de **8,2 %** par rapport à 1990. Les mesures nouvelles (**138,8 millions de francs**) bénéficient essentiellement aux établissements publics constructeurs des grands travaux et pour le reste aux théâtres nationaux.

Les **théâtres nationaux** se voient dotés de **10,1 millions de francs supplémentaires** - contre **16 millions l'an dernier** - pour développer la production dramatique.

Ces crédits sont répartis comme suit entre les théâtres nationaux : **Comédie française**, **121,1 millions de francs** (+ 5 millions de francs), **Chaillot**, **53,3 millions de francs** (+ 1 million de francs), **l'Odéon**, **45,7 millions de francs** (+ 0,7 million de francs), **la Colline**, **30,4 millions de francs** (+ 0,7 million de francs) et **Strasbourg**, **33,3 millions de francs** (+ 0,6 million de francs).

Par ailleurs, **36,8 millions de francs** vont à la **décentralisation dramatique**.

Les établissements publics concernés par les **grands travaux** disposent, en subventions de fonctionnement, de **71,7 millions de francs supplémentaires** dont :

- **65 millions de francs** pour l'établissement public constructeur de la **Bibliothèque de France** ;
- **5,7 millions de francs** pour le **Conservatoire national supérieur de musique de Paris**, afin d'assurer la première rentrée scolaire (1990-1991) dans les nouveaux locaux de la Cité de la musique ;
- et **1 million de francs** pour le **Grand Louvre**.

Enfin, la subvention de fonctionnement accordée au **Centre national d'Art et de Culture Georges Pompidou** passe de **303,2 à 308,8 millions de francs**, soit une progression de **1,8 %**.

Les crédits du titre IV (interventions publiques), qui s'élèvent à **3.283 millions de francs**, connaissent une progression de **5,2 %**.

La répartition de ces crédits entre les différentes actions est la suivante :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1990	Projet de budget pour 1991	Evolution:
· Patrimoine écrit	108,4	117,8	+ 8,5 %
· Patrimoine monumental	57,7	66,2	+ 14,7 %
· Musées et arts plastiques	461,3	494,6	+ 4 %
· Spectacles	2.006,4	2.087,9	+ 4 %
· Environnement culturel	343,8	372,1	+ 8,2 %
· Enseignement et formation	520,5	543,2	4,3 %
· Commandes artistiques et achats d'oeuvres d'art	249	259	4 %
TOTAL	3.116,6	3.281,3	+ 5,2 %

a) Les crédits alloués aux archives et aux bibliothèques s'accroissent de 9,3 millions de francs (+ 8,5 %) destinés à renforcer les moyens d'intervention accordés à la direction du livre et de la lecture (aides au développement de la lecture, soutien à la francophonie et aux librairies françaises à l'étranger, aides à la diffusion des petites maisons d'édition, accroissement des capacités d'acquisition de la Bibliothèque nationale et des bibliothèques municipales classées).

b) Les crédits consacrés au patrimoine monumental enregistrent une augmentation (+ 14,7 %) imputable à des moyens supplémentaires destinés notamment à accroître les crédits consacrés à la sauvegarde du patrimoine (+ 3,4 millions de francs) et à l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat (+ 4,2 millions de francs).

c) Les crédits accordés à l'action "patrimoine muséographique et arts plastiques" progressent (+ 7,1 %), pour atteindre 494,6 millions de francs. Les mesures nouvelles (33,2 millions de francs) sont destinées pour l'essentiel à la direction des Musées de France (+ 4,8 millions de francs), à l'Union centrale des Arts décoratifs (+ 10 millions de francs), à la Délégation aux arts plastiques (+ 9,6 millions de francs).

d) Quant aux crédits de l'action spectacle, qui progressent de 4 %, ils s'élèvent à **2.087,9 millions de francs**. Un examen de la répartition de ces crédits fait, tout d'abord, apparaître une diminution de 3,5 millions de francs (soit - 1 %) des interventions en faveur du cinéma et de l'audiovisuel qui bénéficient de 331,9 millions de francs (3). En revanche, les 81,5 millions de francs de mesures nouvelles vont :

- aux interventions en faveur des théâtres (+ 50 millions de francs) comprenant un renforcement des crédits alloués à la décentralisation dramatique (+ 36,8 millions de francs), aux compagnies théâtrales (+ 11,5 millions de francs) et aux enseignements (+ 1,7 millions de francs) ;
- à la musique avec un accroissement des moyens accordés à la création musicale (+ 16 millions de francs), à la danse (+ 11 millions de francs), à l'art lyrique (+ 7 millions de francs), à la commande d'oeuvres musicales (+ 1 million de francs).

e) Enfin, les crédits de l'action "environnement culturel" qui, sous cette appellation générique, regroupent de nombreuses interventions à caractère sélectif du ministère, progressent de + 7 %, passant de 455,7 à **488 millions de francs**. Les mesures nouvelles (+ 32,3 millions de francs) devraient bénéficier principalement à la décentralisation culturelle à travers les conventions avec les collectivités locales : développement social des quartiers, réduction de l'illettrisme et lutte contre les exclusions sociales.

3) Les crédits alloués aux activités cinématographiques augmentent de 6,5 millions de francs tandis que ceux destinés à la production audiovisuelle diminuent de 10 millions de francs.

III. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital (3.984 millions de francs en crédits de paiement et 5.744 millions de francs en autorisations de programme) connaissent une importante progression des crédits de paiement (+ 40 %) et une progression encore plus sensible (+ 60,2 %) des autorisations de programme, qui rappelle la très forte croissance enregistrée en 1989 (+ 63 %).

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) connaissent une faible augmentation des crédits de paiement qui atteignent 1165 millions de francs et une diminution de 8 % des autorisations de programme ramenées à 1398 millions de francs.

Ces engagements supplémentaires bénéficient, en premier lieu, à la restauration des monuments historiques en application de la loi-programme du 5 janvier 1988.

Par ailleurs, un effort particulier est consenti en faveur des bibliothèques centrales de prêt, avec des autorisations de programme de 42 millions de francs et des crédits de paiement de 40 millions de francs afin d'achever en 1990 le plan de couverture du territoire prévu par le décret du 24 février 1986.

De plus, 17 millions de francs en autorisations de programme sont alloués à la Bibliothèque nationale pour le financement des travaux de sécurité et de mise aux normes.

Enfin, les musées nationaux bénéficient de 97 millions de francs en autorisations de programme et 89 millions de francs en crédits de paiement (+ 6,5 millions de francs par rapport à 1990), destinés en priorité à l'élargissement des horaires d'ouverture au public, au renforcement de la sécurité des collections et au développement des ateliers et activités pour les enfants.

Les crédits du titre VI, après avoir stagné l'an dernier, progressent de 64,2 % en crédits de paiement pour atteindre 2.819 millions de francs, et de 110,5 % en autorisations de programme qui s'élèvent à 4.347 millions de francs.

Cette vive augmentation résulte principalement des travaux de la Bibliothèque de France (909 millions de francs en crédits de paiement, + 501,9 %, et 2.137 millions de francs en autorisations de programme, + 667,3 %) et de la seconde phase du Grand Louvre (493,5 millions de francs en crédits de paiement,

+ 41 %, et 591 millions de francs en autorisations de programme, + 10,8 %).

Par ailleurs, un effort important est consenti en faveur des **musées classés et contrôlés** avec 168,3 millions de francs en crédits de paiement et 251 millions de francs en autorisations de programme. Ces crédits sont destinés à la construction, à la réorganisation et à l'aménagement des musées de province ainsi qu'à l'aménagement des locaux de l'Union centrale des arts décoratifs.

En outre, le plan de construction et d'aménagements des **salles de théâtre** se poursuit avec 96 millions de francs en crédits de paiement (+ 60 %) et 100 millions de francs en autorisations de programme (+ 13 %) destinés notamment à la rénovation du **Théâtre national de Strasbourg** et à l'aménagement en Avignon d'un **Centre national du théâtre**.

Le **cinéma** se voit doté, pour le transfert des films anciens sur les pellicules de sécurité, de 10 agents - dont 5 créations nettes d'emploi au service des archives du film et à la Cinémathèque française - et de 6,6 millions de francs supplémentaires en crédits de paiement (+ 28,6 %) et en autorisations de programme (+ 28,6 %).

Enfin, 150 millions de francs supplémentaires sont prévus, en autorisations de programme et 60 millions de francs supplémentaires en crédits de paiement (+ 56,8 %), au titre de la participation financière de l'Etat aux **grandes opérations culturelles dans les régions**.

Au terme de cette présentation des crédits de la culture pour 1991, il convient, pour mieux resituer l'action culturelle au sein du budget de l'Etat, de dépasser le cadre de l'annualité et de retracer l'évolution du budget de la culture depuis 1980.

Cette recherche fait apparaître, en francs constants de 1991, les résultats suivants :

**Evolution du budget de la culture
depuis 1980
en francs constants de 1991**

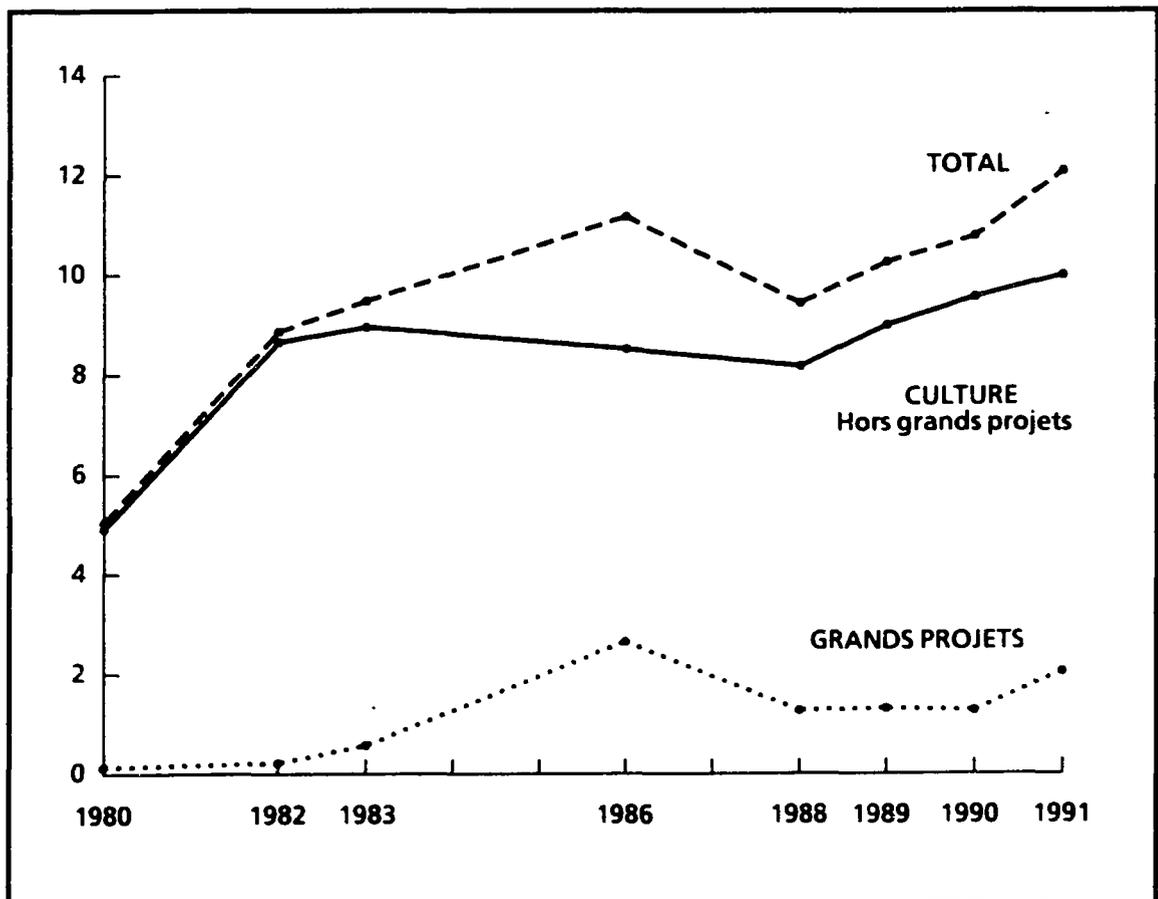
(en milliards de francs)

	1980	1982	1983	1986	1988	1989	1990	1991	91/90	91/82
Culture hors grands projets	4,92	8,64	8,35	8,52	8,19	8,99	9,55	10,02	+ 2,1	15,9%
Grands projets	0,11	0,22	0,55	2,65	1,25	1,29	1,24	2,05	+ 25,7	831%
Total	5,03	8,86	9,50	11,17	9,44	10,28	10,79	12,07	+ 11,8	36,2%

Le tableau qui précède montre que le budget de la culture a doublé, en francs constants, de 1982 à 1991. Toutefois, à l'intérieur de celui-ci, les crédits de la culture hors grands travaux, n'ont progressé que de 15,9 % tandis que les crédits consacrés aux grands travaux ont augmenté de 831 %.

EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTERE DE LA CULTURE DE 1980 A 1991

(en francs constants)



En définitive, la part des crédits de la culture (1) au sein du budget général de l'Etat (2) a connu l'évolution suivante :

1980 : 0,51 %

1981 : 0,47 %

1982 : 0,76 %

1983 : 0,79 %

1984 : 0,84 %

1985 : 0,86 %

1986 : 0,93 %

1987 : 0,86 %

1988 : 0,81 %

1989 : 0,83 %

1990 : 0,86 %.

1991 : 0,94 % (3)

En 1991, le budget de la culture a dépassé, en part relative, son précédent record historique atteint en 1986.

(1) y compris les grands travaux.

(2) Budget général de l'Etat : dépenses civiles ordinaires + dépenses militaires + dépenses civiles en capital.

(3) 0,77 % hors grands travaux

CHAPITRE DEUXIEME

LES GRANDS TRAVAUX OU LE PATRIMOINE DE DEMAIN

Depuis 1983, le budget de la culture vit au rythme des variations du volume des crédits alloués aux grands travaux. A une contraction de ces crédits correspond, comme en 1988, une diminution du budget. En revanche, leur progression entraîne, en règle générale, par un effet d'accumulation, une expansion de l'enveloppe accordée à la culture.

Au regard de cet axiome, l'année 1990 avait constitué un exercice atypique puisque la diminution des crédits d'équipement des grands travaux s'accompagnait d'une croissance soutenue du budget de la culture. Il s'agissait d'une année de transition entre, d'une part, l'achèvement de certains grands travaux comme la cité de la musique, et la mise en oeuvre de la dernière phase de certains programmes tels que le parc de la Villette et le Grand Louvre et, d'autre part, le lancement d'une nouvelle opération : la Bibliothèque de France.

Si la commission des finances approuve le principe de la politique des grands travaux qui participe d'une volonté de développement de secteurs de la vie culturelle d'innovation architecturale et de prestige monumental, elle a toujours eu le souci de veiller à la cohérence de ses objectifs et à la rigueur de sa mise en oeuvre.

Conservateur du patrimoine architectural français, l'Etat doit aussi en être le rénovateur et le continuateur. Les grands travaux d'aujourd'hui feront partie intégrante du patrimoine de demain.

Par ailleurs, au-delà de l'investissement et du patrimoine, le fonctionnement cohérent de ces nouveaux ensembles fait partie des préoccupations de la Commission des Finances.

I. LES NOUVEAUX ESPACES CULTURELS PARISIENS

A. L'ETAT DES LIEUX

a) Le Parc de la Villette

Le site de la Villette comprend, outre la Cité des sciences et de l'industrie dont la construction a été financée par le budget des charges communes, trois grands équipements culturels : la Cité de la musique, la Grande halle et le parc proprement dit.

La Cité de la musique comporte deux parties : d'une part, la cité ouest achevée en juin 1990 qui abrite le conservatoire national supérieur de musique et une résidence pour étudiants et, d'autre part, la cité est qui accueillera le musée instrumental, une salle de concert de 1200 places, l'institut de pédagogie musicale et chorégraphique, des commerces et des bureaux, notamment ceux de la société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique. Les crédits ouverts en 1991 (85,6 millions de francs en autorisations de programme et 113,1 millions de francs en crédits de paiement) sont destinés à l'achèvement de la partie est.

Les dépenses exposées pour la construction de la Cité de la musique s'élèvent, au total, à 780 millions de francs (au 30 juin 1990).

La Grande halle, qui a été inaugurée en 1985, est un équipement à vocation culturelle et commerciale. Le montant des travaux de réhabilitation de cet ancien marché aux bestiaux s'est élevé à 242 millions de francs.

Quant au parc, qui comprend actuellement plus de seize hectares d'espaces verts, de promenades, de jardins ouverts au public, d'équipements spécifiques d'accueil, de loisirs et de restauration, sa réalisation devrait s'achever en 1993.

Les crédits ouverts au budget de 1991 (104 millions de francs en autorisations de programme et 50 millions de francs en crédits de paiement) sont destinés à solder les travaux de la première tranche et à poursuivre ceux de la seconde phase.

Votre commission des finances sera particulièrement attentive aux modalités d'exécution des travaux de la seconde tranche. En effet, il n'est pas inutile de rappeler que cette opération, qui a débuté il y a plus de dix ans, et dont le coût s'élève à ce jour à 1,1 milliard de francs (928 millions de francs pour la première phase

et 190 millions de francs pour la seconde phase) dont 890 millions de francs ont été engagés, s'est déroulée dans des conditions critiquées par votre commission et par la Cour des comptes. C'est ainsi que dans son rapport de 1988, la Cour des comptes a relevé les conséquences particulièrement onéreuses du nombre excessif de marchés négociés sans mise en concurrence, de la multiplication des études, du caractère pléthorique des équipes de conception, des changements successifs dans la conception du musée des sciences et des techniques et de l'inadaptation des structures de gestion.

La subvention de fonctionnement de l'établissement public du parc de La Villette s'élève à 115 millions de francs (96,8 millions de francs de subventions et 18,2 millions de francs de ressources propres).

b) Le Grand Louvre

La première tranche de l'opération du Grand Louvre, qui comportait notamment la restauration des toitures et des façades de la Cour carrée, la mise en état de la Cour Napoléon et du passage Richelieu ainsi que l'édification et l'ouverture au public de la Grande pyramide, a pris fin en juillet 1989. Son coût, depuis 1984, aura atteint 2 milliards de francs.

La deuxième tranche est maintenant en cours de réalisation. Les crédits d'investissement inscrits au budget de 1991 (591 millions de francs en autorisations de programme et 493,5 millions de francs en crédits de paiement) seront plus particulièrement consacrés à la mise en oeuvre des travaux de restructuration de l'aile Richelieu, à la conduite des travaux de restauration des façades et des toitures des bâtiments autour de la Cour Napoléon, à l'achèvement des fouilles archéologiques dans la cour du Carroussel et à l'élaboration des documents préalables à la construction du parc de stationnement, de la gare de tourisme et de la galerie marchande Carroussel-Louvre. Le montant total des travaux de la deuxième tranche devrait s'élever à 3,2 milliards de francs.

B. LES DEPENSES EXPOSEES

Depuis 1983, les crédits d'équipement consacrés aux grands travaux, hors tête de la Défense, ont évolué comme suit :

Le coût des grands travaux

(en millions de francs courants)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total (1983/ 1991)
Musée d'Orsay										
. autorisations de programme	668	----	131	73,7	----	----	----	----	----	872,7
. crédits de paiement	86	350	370	240,2	----	----	----	----	----	1046,2
Opéra de la Bastille										
. autorisations de programme	172	150	500	1100	170	50	418	----	10,7	2570,7
. crédits de paiement	172	125	220	500	550	300	613	140	110,7	2730,7
Grand Louvre										
. autorisations de programme	4	350	720	885	256	184,4	578	533	591	4101,4
. crédits de paiement	2	100	420	766	474,4	514	248	350	493,5	3367,9
Parc de la Villette										
. autorisations de programme	238	120	350	100	15,6	----	100	104	104	1131,6
. crédits de paiement	95	260	280	76,5	175	----	25	91,5	50	1053
Institut du Monde arabe										
. autorisations de programme	59,5	16,5	25	17,7	----	----	----	----	----	118,7
. crédits de paiement	10	50	30	24,7	----	----	----	----	----	114,7
Cité musicale de la Villette										
. autorisations de programme	56	15	40	225	210	----	40	21	85,6	692,6
. crédits de paiement	24	14	40	50	100	190	77,5	149,5	113,1	758,1
Bibliothèque de France										
. autorisations de programme	----	----	----	----	----	----	25	300	2137	2462
. crédits de paiement	----	----	----	----	----	----	15	158	909	1082
TOTAL										
. autorisations de programme	1197,5	651,5	1766	2401,4	651,6	234,4	1161	958	2928,3	11949,7
. crédits de paiement	389	899	1360	1657,4	1299,4	1004	978,5	889	1716,3	10152,6

Ce tableau fait tout d'abord apparaître que le total cumulé, depuis 1983 et en francs courants, des crédits de paiement accordés chaque année aux grands travaux s'élève à 10,1 milliards de francs soit presque l'équivalent d'un budget annuel de la culture.

Par ailleurs, cette récapitulation montre que les autorisations de programme ont été, principalement et massivement, inscrites au budget de la culture lors de quatre exercices : 1983 avec les premiers travaux du musée d'Orsay, 1985 et 1986 avec le véritable lancement puis l'accélération du Grand Louvre et de l'Opéra de la Bastille, 1989 avec la relance du Grand Louvre et du Parc de la Villette et le développement de l'Opéra de la Bastille, 1991 avec la perspective du lancement des travaux de la Bibliothèque de France.

L'opération la plus dispendieuse, à ce jour, est le Grand Louvre (4,1 milliards de francs en autorisations de programme et 3,3 milliards de francs en crédits de paiement) suivi par l'Opéra de la Bastille (2,5 milliards de francs en autorisations de programme et 2,7 milliards de francs en crédits de paiement).

Mais la Bibliothèque de France pourrait occuper la première place dans ce "palmarès des coûts budgétaires". En effet, si l'on s'en tient aux estimations fournies par le rapport Cahart-Mélot en 1988 et compte tenu de l'abandon de la césure chronologique de 1945, le coût total de cette opération pourrait atteindre 5,5 milliards de francs, voire 1 à 2 milliards de plus d'après des estimations plus récentes.

A cet égard, votre commission estime que le Parlement est en droit de connaître le montant de l'ensemble des coûts estimés de cette opération pour laquelle 2.462 millions de francs en autorisations de programme et 1.082 millions de francs en crédits de paiement ont d'ores et déjà été prévus en 1990 et 1991.

Cette demande formulée il y a un an n'a pas reçu à ce jour de réponse complète. Une fois cette somme précisée et communiquée, votre commission des finances, qui a constaté que tous les grands travaux, à l'exception du musée d'Orsay avaient donné lieu à des dépassements financiers de l'enveloppe initialement prévue, continue de souhaiter que le Gouvernement prenne l'engagement de veiller scrupuleusement au respect du devis lors qu'il sera définitivement arrêté.

Il est désormais patent que le Gouvernement souhaite échapper à toute contrainte financière dans la réalisation de la Bibliothèque de France. Une telle attitude a conduit votre commission à s'intéresser d'encore plus près à la destinée de ce grand projet.

II. LA SAGA DE L'OPERA

A. PAS DE GENIE A LA BASTILLE

En 1982, l'ambition de la création d'un nouvel opéra "*moderne et populaire*" à la Bastille était double. Il s'agissait à la fois d'offrir à un public plus nombreux (750.000 spectateurs au lieu de 250.000) une salle plus vaste, des spectacles lyriques plus fréquents (400 par an au lieu de 130) et dans de meilleures conditions (répertoire élargi...) et de réduire le déficit d'exploitation et l'importance des concours financiers de l'Etat à l'Opéra de Paris.

Votre Commission a toujours suivi avec beaucoup d'intérêt mais une inquiétude réelle les choix et les tribulations de l'édification puis de l'exploitation du nouvel Opéra de la Bastille.

Cependant, il ne suffisait pas de bâtir un nouveau réceptacle pour résoudre tous les problèmes de gestion. Plusieurs opérations devaient être menées durant la construction comme par exemple la renégociation des conventions collectives des personnels, l'élaboration d'une programmation artistique, la répartition de tous les moyens humains et matériels entre le Palais Garnier, l'Opéra de la Bastille et la salle Favart, enfin, l'évaluation du coût de fonctionnement.

Tout cela devait s'inscrire à l'intérieur d'un calendrier dont le 14 juillet 1989 constituait la date butoir pour l'inauguration et d'une enveloppe financière de 2.170 millions de francs (valeur juin 1984).

Dès l'abord, l'exigence de célérité et le plafonnement des moyens apparaissaient comme des impératifs contradictoires.

La remise en cause partielle du programme initial à la suite du changement de Gouvernement en 1986 a été justifiée par le rapport d'expertise de M. Olivier Chevrillon qui a montré que les bonnes conditions de fonctionnement de l'opéra de la Bastille reposaient plus sur des paris que sur des éléments objectifs. Toutefois, à la suite du rapport de M. Raymond Soubie, l'Opéra de la Bastille est retenu comme principal lieu de production lyrique.

En 1988, le nouveau Gouvernement a rétabli totalement le programme initial.

Ces changements répétés ont retardé les travaux et c'est donc seulement la grande salle qui a été inaugurée le 14 juillet 1989. Les ateliers ne devraient être achevés qu'en 1991 et la salle modulable qu'en 1992.

Dans son dernier rapport au Président de la République, la Cour des comptes a étudié les conditions de création de l'opéra de la Bastille et a noté que le surcoût dû à ces divers changements de cap se chiffrait à près de 206 millions de francs (93 millions de francs dus à l'interruption du chantier et au remaniement des programmes, plus de 42 millions de francs d'indemnités dues aux entreprises, 60 millions de francs de frais de fonctionnement supplémentaires de l'établissement public constructeur, 11 millions de francs d'honoraires nouveaux).

Mais les principales difficultés de l'opération ne sont probablement pas celles, les plus apparentes, liées aux travaux. Il reste à animer le béton et nul devis clé en main ne peut donner vie à une grande scène lyrique internationale. A cet égard, la Cour des comptes stigmatise les agissements de "l'Association de préfiguration de l'opéra Bastille" (A.P.R.O.B.), créée seulement en novembre 1987, qui a commencé par sous-traiter à des cabinets d'études privés la détermination des principes d'organisation de l'Opéra de la Bastille, l'évaluation d'un budget de fonctionnement, la définition de ses relations avec l'Etat, celle des ateliers et la fabrication des décors.

A la fin de 1988, l'A.P.R.O.B. a été remplacée par l'Association des Théâtres de l'Opéra de Paris (A.T.O.P.) dont la compétence au moins formelle s'étend à l'ensemble des théâtres lyriques nationaux.

Mais l'association n'est pas parvenue à renégocier les conventions collectives de l'ensemble des personnels, ce qui constituait une des conditions du bon fonctionnement du nouvel opéra.

Par ailleurs, le choix des hommes susceptibles d'orienter l'opéra de la Bastille a trop souvent généré davantage de problèmes qu'apporté de solutions : les nominations intervenues au cours des années 1984, 1985 et 1987 n'ont pas permis de trouver un directeur artistique. Il est à noter que M. Daniel Barenboïm avait opté pour un nombre restreint de productions prestigieuses pour le coût de 495,6 millions de francs en 1989 et de 468,1 millions de francs en 1990, ce que les pouvoirs publics avaient jugé excessif. Par la suite, les subventions ont atteint 425,6 millions de francs en 1989 et 496,2 millions de francs en 1990 pour un nombre plus que restreint de productions - une seule création pour moins d'une vingtaine de représentations jusqu'en octobre 1990.

Enfin, un directeur artistique a été nommé le... 25 mai 1989 ! De ce retard considérable vont pâtir gravement les deux ou trois premières années de fonctionnement du nouvel opéra.

En supposant désormais résolues les questions de personnes, il restera à trouver et à réserver les artistes lyriques, également à répartir harmonieusement le personnel entre les besoins des différentes salles.

Au bout de ce chemin difficile, une perspective peu attrayante : le déficit d'exploitation est appelé à se creuser au fur et à mesure que l'objectif initial de 400 à 500 représentations par an, dont 250 dans la grande salle, se rapprochera.

"L'espoir, un moment entretenu, que les recettes des spectacles parviendraient à couvrir, grâce à l'augmentation du nombre des spectacles, les coûts de production artistique, n'est plus aujourd'hui jugé sérieux." écrit la Cour des comptes.

A ces critiques de la Cour, le ministère répond par la volonté de constituer rapidement un répertoire et par l'allongement de la série des représentations. Mais il ne propose aucune solution pour les personnels ou pour la programmation artistique dont tout dépend.

Comment dès lors constituer un répertoire ou allonger la série de représentations ?

B. LES SOUS DU TRES GRAND OPERA

Le coût de l'opération Bastille comprend plusieurs facettes. L'examen des crédits nécessités par la construction, pour le fonctionnement actuel et futur doit être complété par des estimations du coût par spectateur et par la comparaison du coût de la structure parisienne avec celui des théâtres et festivals lyriques de province.

La construction :

De 1983 à 1991, 2.730,7 millions de francs y ont été consacrés. Mais la construction n'est pas encore tout à fait achevée, elle ne le devrait être qu'en 1992 et nombre d'équipements ont posé de très importants problèmes d'utilisation.

Le fonctionnement :

Même si le ministère se refuse à communiquer une répartition des personnels entre le Palais Garnier et l'Opéra de la Bastille au motif que "conformément aux statuts, une part importante de ces catégories de personnel fait partie des services communs", il est possible d'estimer à **691 personnes** au moins le personnel de la Bastille, ce qui représente une masse salariale de **180 millions de francs** à laquelle il faut ajouter **100 millions de francs de frais de fonctionnement hors personnel**, soit un total de **280 millions de francs**. A ce chiffre doit être ajouté le coût même de production artistique des spectacles.

Le tableau ci-dessous rappelle les périodes d'exploitation de l'Opéra de la Bastille.

Les représentations lyriques à l'Opéra de la Bastille depuis 1989

Caractéristiques des représentations	1989 (1) (33 jours)	1990 (2)	1991 (prévisions)
Nombre (3)	0	13 + 17 = 30	102
Recettes (en millions de francs)	-	22,4	?

(1) Inauguration le 13 juillet 1989.

Ouverture du 14 au 19 juillet puis du 7 au 22 octobre pour des concerts.

(2) En janvier et février : concerts

17 mars au 17 mai : "Les Troyens" pour 12 représentations et "Katia Kabanova" pour 5 représentations.

Juin à octobre : fermeture

Du 13 novembre au 31 décembre : "Otello" pour 9 représentations et "Les noces de Figaro" pour 8 représentations.

(3) A l'étranger, 60 à 90 représentations par an à la Scala, 250 à Covent Garden et au Metropolitan, près de 300 à Berlin et à Munich.

Il est légitime de s'interroger sur le coût par spectateur de l'exploitation du nouvel opéra moderne et populaire.

Pour s'en tenir à un calcul très simplifié pour l'année 1990, 30 représentations à raison de 2.716 spectateurs (1) cela donne **81.480 spectateurs** et **22,4 millions de francs de recettes**, soit une recette moyenne de **274 F par place**.

1. A titre de comparaisons, la jauge des salles s'établit à : 1991 places au Palais Garnier, 1332 places à la salle Favart, 1885 places à Berlin, 2100 places à Munich, 2162 places à Covent Garden, 2200 places à la Scala de Milan, 3800 places au Metropolitan.

Rapporté aux 280 millions de francs de charges de fonctionnement du théâtre et déduction faite de 30 millions de francs supposés correspondre aux frais de fonctionnement des concerts donnés en 1989, le montant des frais fixes par spectateur serait de 3.068 F.

Il est très probable que, sur quatre spectacles, au moins la moitié des spectateurs est allé à deux spectacles différents voire à davantage, ce qui ramène à 40.000 personnes au maximum le nombre des spectateurs concernés par l'Opéra de la Bastille en 1989, soit la population d'une ville moyenne.

Pour mémoire, au cours de la saison 1987-1988, le Palais Garnier et la salle Favart avaient accueilli 317.430 spectateurs payants pour 108 représentations lyriques, soit la population d'une grande ville.

Si l'on peut espérer une amélioration de l'étendue du public concerné ($2.716 \times 102 = 277.032$ spectateurs espérés pour 1991), l'alourdissement du coût par spectateur annoncé par la Cour des comptes fait craindre un dérapage incontrôlé, d'autant que l'année 1990 a été caractérisée par un souci d'économie quant aux frais de production artistique comme l'atteste la reprise de "Katia Kabanova" qui n'a coûté que 505.000 F de costumes, décors et accessoires à l'Opéra de la Bastille puisque l'investissement de base pour ce poste s'était déjà élevé à 3,3 millions de francs en 1988 au Palais Garnier.

Le déséquilibre Paris-province :

Pour le prestige de la France, la grande scène lyrique parisienne se doit de rayonner au-delà des frontières.

Faute de quoi, comment justifier les 400 millions de francs annuels de l'Opéra de la Bastille après les 2,7 milliards de francs du coût de construction face aux 94 millions de francs accordés en 1990 (2) par l'Etat aux 13 théâtres lyriques municipaux, aux vingt associations et aux trois festivals décentralisés ?

-0-

2) En 1987, cette subvention s'élevait à 57,6 millions de francs, cela représentait entre 5 % à 15 % des charges des théâtres lyriques municipaux dont les budgets oscillaient entre 50 et 40 millions de francs.

La construction puis le lancement d'un nouvel opéra "*moderne et populaire*" à la Bastille, opération mal définie et incertaine, a nécessité de lourds investissements, pour l'instant disproportionnés compte tenu de leur utilité.

L'art lyrique a-t-il, grâce à cet outil nouveau, progressé ?

L'amateur d'art lyrique y a-t-il trouvé son compte ?

Le pays y a-t-il gagné en prestige ?

L'Opéra de la Bastille est un extraordinaire ensemble même si le fonctionnement des installations techniques n'est pas totalement maîtrisé. Il doit devenir autre chose qu'une curiosité peu visitée.

La justification des choix techniques onéreux effectués a reposé -faut-il le rappeler?- sur le déroulement de nombreuses représentations, l'alternance des spectacles, la constitution d'un répertoire, l'accueil d'un large public à des prix modérés, l'émergence d'une solide école de chant français.

Que reste-t-il de ces atouts ?

Votre commission propose au Sénat d'adopter un **amendement** pour que cette question soit posée avec l'insistance qu'elle mérite.

III - DE L'ART D'IMPROVISER L'IRREVERSIBLE

L'histoire se répète. Dans sa hâte de couler du béton, le Gouvernement est en passe de rééditer le triste exploit de l'Opéra de la Bastille avec la construction de la **Bibliothèque de France**.

Là aussi l'adhésion de tous au but indiqué : "*Cette grande bibliothèque devra couvrir tous les champs de la connaissance, être à la disposition de tous, utiliser les technologies les plus modernes de transmission de données, pouvoir être consultée à distance et entrer en relation avec d'autres bibliothèques européennes*", masque l'imprécision des choix et l'absence de maturité du projet.

La belle ambition de l'objectif est sacrifiée au déjà-dit d'une maquette et au non-dit du choix de la date d'inauguration -le premier trimestre de 1995. Entre les deux, le dévoiement de l'idée de la construction d'une nouvelle Bibliothèque de France risque de trouver place. Combien coûtera l'abandon des espoirs mis dans ce projet ?

A. UN PROJET PREFIGURE : LA TRES GRANDE BIBLIOTHEQUE

1. Le dernier des grands travaux : la Bibliothèque de France

Ce projet, destiné notamment à remédier à l'exigüité et à l'engorgement de la Bibliothèque nationale, trouve son origine dans l'annonce fait par le Président de la République, le 14 juillet 1988, de sa volonté de voir construire, pendant son septennat, *"une très grande bibliothèque, d'un type entièrement nouveau..."* dont la construction devrait être impérativement achevée en 1995.

Le processus administratif de préfiguration du projet s'est alors enclenché : une mission d'études *"pour éclairer les pouvoirs publics sur la fonction, la localisation, l'organisation de cette bibliothèque nouvelle et sur son articulation avec la Bibliothèque nationale, les autres bibliothèques du pays et les grandes bibliothèques européennes"* fut confiée à MM. Patrice Cahart et Michel Mélot, qui remirent leur rapport à la fin de l'année 1988. Parallèlement une association pour la Bibliothèque de France fût instituée et animée par M. Dominique Jamet.

Le conseil des ministres du 12 avril 1989, devait entériner un certain nombre de décisions et, notamment, l'implantation de la Bibliothèque de France sur un terrain offert gracieusement par la Ville de Paris et situé en bordure de la Seine, entre les ponts de Bercy et de Tolbiac, le lancement d'un concours international pour désigner un architecte et le choix d'une césure chronologique, proposée par le rapport Cahart-Mélot et fixée au 1er janvier 1945, pour répartir les ouvrages entre la Bibliothèque nationale et la Bibliothèque de France.

A la fin du mois d'août, le projet architectural de M. Dominique Perrault fut retenu.

Par la suite, l'idée de la césure chronologique, qui avait suscitée des réactions assez vives de la part des chercheurs, a été abandonnée portant le nombre d'ouvrages à accueillir de quatre à douze millions.

Enfin, un décret du 13 octobre 1989 a créé l'établissement public de la Bibliothèque de France dont le conseil d'administration est présidé par M. Dominique Jamet.

Cet établissement public a été doté, au titre du budget pour 1990, de **29,5 millions de francs en crédits de fonctionnement**, pour la constitution d'un fonds de roulement (2,1 MF) et la création de 45 emplois non budgétaires, ainsi que de **158 millions de francs en crédits de paiement** et de **300 millions de francs en autorisations de programme**, pour le financement des études informatiques, du marché d'ingénierie et des travaux préparatoires.

Telles étaient il y a un an les seules certitudes de ce projet de Bibliothèque de France : son lieu d'implantation, son projet architectural, le montant des crédits alloués pour 1990 à l'établissement constructeur et surtout sa période d'achèvement, ou plutôt d'inauguration, le premier trimestre de 1995.

Des questions aussi essentielles que le coût final de l'opération et l'articulation entre la nouvelle bibliothèque et la Bibliothèque nationale demeuraient sans réponse véritable.

Tout se passe, en l'occurrence, comme si le Gouvernement avait voulu démontrer le mouvement en marchant, en choisissant un site d'implantation et un projet architectural sans avoir, au préalable, arrêté la destination et les missions exactes qui seront dévolues à la Bibliothèque de France.

Votre rapporteur, qui conteste la méthode retenue en l'espèce même s'il perçoit bien qu'elle permet de retarder au maximum le moment de présenter le chiffrage du coût de l'opération, reviendra plus longuement sur les inconnues qui affectent le projet de nouvelle bibliothèque.

B. LE COUT DES ILLUSIONS

La Bibliothèque de France devrait contenir, sur **200.000 m²**, **15 millions de volumes** et **6.000 places de lecture**. **2.200 personnes** accueilleraient **20.000 lecteurs** par jour soit près de **7 millions de lecteurs par an**. La Bibliothèque nationale en accueille **390.000** par an, la Bibliothèque publique d'information plus de **4,7 millions**.

Chaque année plus de **100.000 ouvrages** seraient achetés, plusieurs centaines de milliers d'autres devraient être désacidifiés, plus d'un million nécessiterait un entretien.

Quelques questions parmi des dizaines restent encore sans réponse alors que des crédits pour les fondations du bâtiment sont dégagés.:

Pour la construction, qu'en est-il du coût :

- . des études jusqu'à ce jour ?
- . d'un bâtiment "intelligent" ?
- . de l'isolation des postes de consultation audiovisuelle ?
- . de la climatisation ?

Quant au fonctionnement , à combien s'éleva le coût :

- . des postes de consultation du catalogue international ?
- . des travaux de consultation audiovisuelle ?
- . de la lecture assistée ?
- . de la numération des ouvrages ?
- . des droits d'auteur ?
- . des achats en masse ?
- . de la maintenance ?
- . du personnel si une large amplitude des heures d'ouverture est retenue et si la Bibliothèque ouvre aussi le dimanche ?
- . du déménagement ?

Naturellement les groupes de travail qui ont remis leur rapport en juin 1990 ont vu la plupart des difficultés mais trop de solutions ne sont pas même encore esquissées : c'est ainsi que le groupe de travail chargé du schéma fonctionnel demande : *"qu'une étude soit lancée pour calculer les quantités de documents, de lecteurs et de personnel qui doivent circuler dans la Bibliothèque de France, afin que puissent être définitivement proposées une structure fixe et une répartition des locaux"*.

A propos de la lecture active, le groupe de travail sur l'accueil note : *"Un tel dispositif exige d'importants moyens financiers, tant pour sa mise en place que pour sa maintenance, moyens qu'il faut prévoir dès l'évaluation des coûts d'objectifs si l'on ne veut pas que le projet soit ensuite abandonné."*

Il recommande aussi de : *"Prévoir, dès à présent, les postes de travail qu'exigent la configuration architecturale et les fonctions de l'établissement ainsi que les postes budgétaires qui y correspondent... une étude devrait être commandée."*

C. UNE HATE BROUILLONNE

Le désir d'inaugurer s'étend à la procédure budgétaire avec l'improvisation de pratiques jusqu'alors inconnues.

C'est ainsi que figurent au "bleu" pour 1991, 512 millions de francs de "services votés" obtenus par soustraction des 173 millions de francs de crédits de paiement votés depuis 1989 du total des autorisations de programme destinées à la Bibliothèque de France depuis 1989.

Malheureusement, 360 millions de francs sur les 512 millions de francs en cause n'ont jamais été votés par le Parlement, soit plus de 70 %, car ils proviennent d'un décret n° 90-284 du 30 mars 1990 portant ouverture de crédits à titre d'avance.

En somme, la régularisation de ces 360 millions de francs devrait intervenir lors du projet de loi de finances rectificative pour 1990, c'est-à-dire après le vote au sein de la loi de finances de ces services votés non votés.

Doit-on déduire de cette confusion la volonté d'accélérer au-delà du raisonnable le démarrage des travaux sur le terrain sans se préoccuper davantage des études préalables à mener que de la procédure budgétaire ? Il faut le craindre car les crédits en cause étaient destinés aux travaux de soutènement et de terrassement qui *"devraient commencer avant la fin de 1990"!* (3)

Un rappel de procédure budgétaire ne peut être superflu dans un rapport de la commission des finances.

3.) A ce jour, en cette du moi: de novembre 1990, les travaux ne semblent pas avoir commencé et l'on peut s'interroger sur la possibilité de consommer 360 millions de francs avant la fin de l'année.

**Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959
portant loi organique relative
aux lois de finances modifiée**

"Art. 11 - Tous les crédits..... sont limitatifs.... Les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve.... des exceptions ci-après :

...2° - En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au Premier Ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat.

La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances".

"Art. 34 - Les lois de finances rectificatives.... soumettent obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances."

Il ressort de la procédure employée que les crédits ont bien été demandés en urgence mais le lien entre cette urgence et le bon déroulement de la construction de la Bibliothèque de France ne se déduit pas de l'étude du dossier.

Est-ce la même hâte brouillonne qui conduit l'Etablissement public constructeur -qui d'autre y aurait intérêt? - à publier en anglais le 19 novembre 1990 dans "Newsweek" une page entière de publicité dans la "Special advertising section" intitulée "The library of the future" vantant la meilleure bibliothèque du XXIème siècle "illuminant de ses merveilles l'ensemble de la terre".

"Thanks to French President François Mitterrand" précise l'article.

Heureusement, M. Dominique Jamet, président de l'Etablissement public de la Bibliothèque de France a justifié le rythme des opérations :

"Créer l'irréversible, faire en sorte qu'un bâtiment à usage de bibliothèque soit, quoi qu'il arrive, achevé en 1995, c'est la première priorité"(4).

4.) "Connaissance des Arts" - Novembre 1990.

Et, en écho, quelque peu assourdi, le début de la conclusion du rapport de MM. Cahart et Mélot :

"Nous avons recensé, au fil des chapitres, les principales tâches à accomplir pour que la Grande Bibliothèque voie le jour : autant de "chantiers" à ouvrir le plus tôt possible, et à mener de façon parallèle.

Ce serait une grave erreur que de négliger les moins prestigieux au profit du plus spectaculaire, du plus important en termes budgétaires : celui du nouveau bâtiment. Des opérations comme l'inventaire des ouvrages, comme l'informatisation des catalogues, comme l'achat de cinq cent mille usuels demanderont presque autant de temps. La réforme du dépôt légal, l'institution d'une redevance pour copies, la révision partielle des règles régissant le personnel peuvent se révéler laborieuses. La Grande Bibliothèque ne débutera dans de bonnes conditions que si une énergie suffisante est déployée dans ces différents domaines."

Tout est dit.

Compte tenu de l'état inquiétant d'improvisation lié à la conception comme à la construction de la Bibliothèque de France, votre Commission des Finances a cru bon de subordonner les travaux de construction à une étude poussée de l'ensemble des problèmes posés afin d'éviter d'enfermer dans le carcan d'une maquette un projet a priori riche des libertés de l'imagination. Deux amendements traduisent cette volonté.

CHAPITRE TROISIEME

LA DECENTRALISATION CULTURELLE

La politique des grands travaux et ses conséquences inéluctables en termes de dépenses de fonctionnement induites par les futurs grands équipements culturels ont relancé, en l'exacerbant, le débat sur le déséquilibre culturel entre Paris et la province.

Tout en étant particulièrement attentif à ce problème structurel et très attaché à un développement culturel harmonieux de l'ensemble du territoire national, votre rapporteur souhaite toutefois, à titre liminaire, relativiser les termes de cette querelle en rappelant que la légitime revendication d'un meilleur équilibre culturel entre Paris et la province ne saurait faire abstraction du rôle spécifique de la capitale de la France qui symbolise, aux yeux des étrangers, le rayonnement culturel de notre pays.

Quoi qu'il en soit, il importe de faire le point sur l'ampleur du déséquilibre culturel entre Paris et la Province et d'étudier la politique de réduction des inégalités mise en oeuvre par l'Etat, avant d'analyser les dépenses culturelles exposées par les collectivités territoriales elles-mêmes.

I. LE DESEQUILIBRE CULTUREL ENTRE PARIS ET LA PROVINCE

Les résultats d'une étude menée par le ministère de la culture soulignent l'inégale répartition géographique de l'effort culturel de l'Etat. Ce constat milite en faveur du développement d'une politique vigoureuse de "rééquilibrage" en faveur de la province.

A. L'INEGALE RÉPARTITION DE L'EFFORT CONSENTI PAR L'ÉTAT

A la suite de l'engagement pris, devant le Parlement, par le ministre de la culture, de présenter, lors de la discussion budgétaire pour 1990, des informations fiables sur la répartition des crédits de la Culture entre Paris, la région Ile-de-France et la province, **un groupe de travail**, composé de fonctionnaires du ministère de la culture et de son contrôleur financier, a été constitué sous l'égide de M. Seibel, inspecteur général de l'INSEE.

L'approche méthodologique retenue par le groupe de travail a été celle du **budget exécuté** (exercices 1986, 1987 et 1988) afin de mesurer, le plus exactement possible, le **coût réel du service rendu** (1).

Pour les dépenses ordinaires, ce coût réel se décompose en trois éléments : les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement courant et les subventions.

Mais si la méthode ainsi utilisée a confirmé que les statistiques précédemment communiquées n'étaient pas satisfaisantes, elle n'aboutit, en l'absence d'une comptabilité analytique publique suffisamment développée, qu'à des résultats encore approximatifs.

Une analyse plus fine des dépenses de l'administration centrale devra donc être entreprise pour chiffrer avec exactitude le poids de ses services au sein des dépenses imputées à Paris.

L'étude ainsi menée apporte toutefois certains enseignements.

Pour les moyens de paiement (DO + CP), hors crédits d'administration centrale, les résultats sont les suivants :

1. Ces travaux ont été prolongés sur le budget exécuté de 1989, selon la même méthodologie.

(en millions de francs)

	1987		1988		1989	
	montant	%	montant	%	montant	%
PARIS						
. Total culture	4.648,82	55,01	5.154,29	55,71	5.333,24	53,70,
. Hors grands travaux	3.850,51	50,89	3.496,07	46,85	3.920,72	46,33
ILE-DE-FRANCE						
. Total culture	951,06	11,25	978,27	10,57	1.055,93	10,63
. Hors grands travaux	880,14	11,69	923,44	12,38	1.055,93	12,48
PROVINCE						
. Total culture	2.851,59	33,74	3.119,85	33,72	3.543,22	35,67
. Hors grands travaux	2.815,76	37,41	3.042,60	40,77	3.485,40	41,19
TOTAL GENERAL	8.451,47	100	9.252,41	100	9.932,39	100
Total hors grands travaux	7.526,41	100	7.462,11	100	8.462,05	100

Ce tableau fait apparaître, pour les moyens de paiement, une "inertie certaine de la dépense culturelle" selon les termes utilisés par les services du ministère.

On constate, en outre, que la part totale des moyens de paiement destinés à Paris cesse de croître en 1989 (53,70 % au lieu de 55,71 %) alors que la part de Paris au sein des dépenses hors grands travaux (46,33 % en 1989 au lieu de 50,89 % en 1987) diminue depuis plusieurs années.

Pour les moyens d'engagement, hors crédits d'administration centrale, l'évolution de leur répartition géographique est la suivante :

(en millions de francs)

	1987		1988		1989	
	montant	%	montant	%	montant	%
PARIS						
. Total culture	4.195,99	50,87	4.692,41	52,03	5.310,20	51,56
. Hors grands travaux	3.343,08	45,42	3.516,06	45,42	3.940,97	44,70
ILE-DE-FRANCE						
. Total culture	988,32	11,98	960,75	10,65	954,83	9,27
. Hors grands travaux	988,32	13,43	960,75	12,41	954,83	10,83
PROVINCE						
. Total culture	3.063,43	37,14	3365,62	37,32	4.033,94	39,17
. Hors grands travaux	3.028,31	41,15	3264,33	42,17	3.920,25	44,47
TOTAL GENERAL	8.247,74	100	9.018,78	100	10.298,97	100
Total hors grands travaux	7.359,71	100	7.741,14	100	8.816,05	100

Pour l'année 1989, la répartition par titre des autorisations de programme hors crédits d'administration centrale est la suivante :

(en millions de francs)

Type de dépenses	Paris		Ile-de-France		Province	
	montant	%	montant	%	montant	%
Titre V	76,48	4,42	385,80	22,30	1.267,21	73,27
Titre VI	1.375,69	68,73	44,69	2,23	581,07	29,03
Total AP	1.452,17	38,92	430,49	11,53	1.348,28	49,53
Total DO + AP	6.310,20	51,56	954,83	9,27	4.033,94	39,16

La lecture de ce tableau fait apparaître :

- que la répartition des autorisations de programme du titre V, qui comprend les crédits alloués à la restauration du patrimoine monumental bénéficie surtout à la province ;

- qu'en revanche, l'allocation des autorisations de programme inscrite au titre VI, qui regroupe notamment les crédits d'investissement destinés au patrimoine muséographique et aux spectacles, est favorable à la capitale.

Il est à noter que chaque année la province profite d'une part de plus en plus importante de l'augmentation des crédits.

B. LES POLITIQUES D'ATTÉNUATION DES INÉGALITÉS CULTURELLES ENTRE PARIS ET LA PROVINCE

S'agissant des politiques mises en oeuvre pour atténuer l'inégale répartition des dépenses culturelles de l'Etat, il convient de distinguer entre les correctifs conjoncturels inclus dans le présent projet de budget et les mesures pluriannuelles arrêtées dans le cadre de procédures contractuelles.

1. Les correctifs inclus dans le projet de budget

Les principales actions du budget de 1991 susceptibles d'apporter des correctifs à l'inégale répartition des crédits de la culture entre Paris et la province, portent sur les musées et le patrimoine monumental qui feront l'objet de développements ultérieurs, ainsi que sur les bibliothèques centrales de prêt, les enseignements artistiques et les grandes opérations culturelles dans les régions.

C'est ainsi qu'un effort particulier est consenti en faveur de la dernière phase du programme des bibliothèques centrales de prêt, avec 25 millions de francs d'autorisations de programme destinés au lancement d'une dernière opération ainsi qu'aux révisions de prix, aux achats de matériels pour les opérations en voie d'achèvement et à une diminution des crédits de paiement pour achever, en 1991, le plan de couverture du territoire prévu par le décret du 24 février 1986.

S'agissant des enseignements artistiques, des mesures nouvelles, à hauteur de 5 millions de francs devraient permettre de compléter la carte des établissements, de créer de nouvelles écoles dans les zones non encore pourvues (une douzaine de départements) et

des postes dans les disciplines encore peu développées comme la danse ou le jazz.

Enfin, 150 millions de francs en autorisations de programme (+ 7,1 %) et 110 millions de francs en crédits de paiement (+ 0,4 %) sont prévus pour les **grandes opérations culturelles dans les régions.**

Ces crédits supplémentaires permettront notamment :

- d'honorer les engagements de l'Etat pour des opérations en cours comme celles profitant aux musées de Lyon, Grenoble et Rouen, aux écoles d'art de Tourcoing et Limoges, au Théâtre national de Strasbourg, à l'aménagement de l'hospice Saint-Louis en Avignon, au lancement d'un réseau de salles de grande capacité (plus de 3000 places) cofinancées, à parité, par l'Etat et les collectivités locales, de type "Zenith" permettant d'accueillir des concerts et des manifestations culturelles destinées aux jeunes ;

- d'aménager le site du Mont-Beuvray et celui du Pont-du-Gard, de lancer le chantier du centre culturel canaque à Nouméa.

2. Les procédures contractuelles

Il s'agit principalement des contrats de plan Etat-région et de la politique de "chartes" ou de conventions développée depuis la fin des années 1970 par le ministère de la culture.

a) les contrats de plan Etat-région

Les contrats de plan Etat-région conclus pour les années 1989-1993 se caractérisent, par rapport à ceux portant sur la période antérieure (1984-1988), par une restriction de leur champ d'application et par une diminution des sommes en jeu.

C'est ainsi que l'objet des nouveaux contrats de plan se circonscrit à deux domaines : d'une part, la formation et les enseignements artistiques et, d'autre part, la valorisation touristique du patrimoine dans le cadre des programmes d'aménagement concertés du territoire (P.A.C.T.).

En outre, l'engagement du ministère de la culture pour la période quinquennale est de 612 millions de francs soit 102 millions de francs pour les enseignements artistiques et 510 millions de francs pour le patrimoine. Pour 1990, la part de l'Etat s'élèvera à près de 140 millions de francs (contre 116 en 1989) au lieu d'une moyenne annuelle de 300 millions de francs pour la période 1984-1988.

b) les autres procédures contractuelles

En 1990, le ministère de la culture a poursuivi, en l'amplifiant, la politique de décentralisation culturelle mise en oeuvre par le truchement de **contrats conclus avec les collectivités territoriales**.

C'est ainsi que cette année le doublement du nombre des conventions de développement culturel constitue l'objectif à atteindre. Près de 400 conventions devraient être signées avec des communes, des départements et plus marginalement des régions, pour un montant total de subventions de 80 millions de francs.

Ces conventions, fondées sur le principe de la parité des financements, intéressent plus particulièrement les villes dites moyennes. Elles portent principalement sur la diffusion du spectacle vivant, le développement des arts plastiques et la mise en valeur du patrimoine.

Cette politique contractuelle, dictée par le souci de réduire les inégalités culturelles, a privilégié, en 1990, les actions suivantes :

- le soutien aux établissements et institutions culturels (bibliothèques, musées, compagnies théâtrales, chorégraphiques, établissements d'action culturelle etc...) qui mènent une action novatrice pour la conquête de nouveaux publics (contrats "public-plus") ;

- le tourisme de découverte et de connaissance de la vie artistique et culturelle sous tous ses aspects (patrimoine, spectacle vivant, arts plastiques) et l'implantation d'artistes sous forme de résidences ou de missions dans une perspective de création et de formation dans un souci d'aménagement culturel du territoire.

Près de 30 millions de francs de l'ensemble des crédits ci-dessus vont au développement social des quartiers. A partir de

1991, ces contrats sont globalisés au sein d'une dotation régionale interministérielle.

II. LES DEPENSES CULTURELLES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

En 1987, l'ensemble des communes, hors Paris, a consacré 21 milliards de francs à des dépenses culturelles, Paris 1,2 milliard de francs ; les départements y ont affecté 2,7 milliards de francs et les régions 0,8 milliard de francs.

Au-delà de l'importance quantitative des dépenses culturelles des collectivités locales, un examen plus attentif de l'utilisation de ces crédits fait apparaître une certaine spécialisation de chaque catégorie de collectivité territoriale.

Les dépenses culturelles des collectivités publiques en 1987

(en milliards de francs)

Etat	15,2
dont	8,7
. ministère de la culture	6,5
. autres ministères (1)	
.....	
Collectivités territoriales	24,5
dont	
. régions	0,8
. départements	2,7
. communes (2)	21

Source : Ministère de la Culture

(1) Chiffres extrapolés

(2) Communes de plus de 10.000 habitants : 16,2 milliards de francs ; communes de moins de 10.000 habitants : 3,6 milliards de francs ; Paris : 1,2 milliard de francs.

A. LES REGIONS, PRODUCTEURS ARTISTIQUES

Les dépenses culturelles des régions métropolitaines (2) s'élevaient à **765,7 millions de francs** en 1987, en progression, en francs constants de 1987, de **31,1 %** par rapport à 1984.

La **dépense par habitant** en francs constants est passée, entre ces deux dates, de **12,5 à 16,3 francs**. Toutefois, compte tenu de l'explosion des budgets régionaux, imputable notamment aux transferts de compétences (formation professionnelle, lycées), la part des dépenses culturelles décroît, en francs constants, de **4,1 %** en 1984 à **2,8 %** en 1987.

Par ailleurs, on constate une forte progression de la part des dépenses de fonctionnement au sein des dépenses culturelles totales : **46,6 %** en 1987 contre **26,5 %** en 1984.

En outre, une répartition par fonction des dépenses culturelles régionales donne les résultats suivants :

Répartition par fonction des dépenses culturelles des régions

Types de dépenses	En pourcentage du budget culturel total
- production artistique	37,3 %
- conservation-diffusion	27,3 %
- animation	25,2 %
- communication	4,5 %
- formation	3,8 %
- autres	1,9 %

La lecture de ce tableau permet les observations suivantes :

- la **production artistique** (création, diffusion ou distribution des oeuvres), qui représente, en 1987, plus du tiers des dépenses culturelles totales, constitue la première action culturelle des régions, soit 290 millions de francs. L'accent est mis, par ordre décroissant, sur la musique, l'art lyrique et la danse (environ 50 %), le

2. L'enquête a porté sur les régions métropolitaines à l'exception des régions du Nord-Pas-de-Calais et de l'Auvergne, la première n'ayant pas participé à l'enquête de 1984, la seconde à celle de 1987.

théâtre (18 %) et l'art contemporain (13 %), qui demeure une priorité des régions ;

- les opérations de conservation du patrimoine monumental, muséographique et écrit occupent la deuxième place, le patrimoine monumental représentant 62 % de cet ensemble.

En revanche, les crédits alloués à l'animation culturelle stagnent et les dotations accordées aux enseignements artistiques diminuent.

B. LES DEPARTEMENTS, CONSERVATEURS DU PATRIMOINE ECRIT

De 1981 à 1987, l'effort financier des départements en faveur de la culture a presque doublé en francs constants.

En 1987, les dépenses culturelles exposées par les départements (hors Paris) se sont élevées à 2.688 millions de francs, soit 51,50 francs par habitant, en progression de 44 %, en francs constants, par rapport à 1984, soit 2,1 % du total de leurs budgets. Par ailleurs, la part des dépenses de fonctionnement au sein des dépenses culturelles atteint 62 %.

Ces évolutions résultent, dans une large mesure, du transfert aux départements de la gestion des archives départementales et des bibliothèques centrales de prêt. Toutefois, la part des transferts dans le budget culturel des départements continue de régresser (49 % en 1987 contre 57 % en 1981).

Mais si les dépenses afférentes à la conservation du patrimoine écrit représentent 54 % du budget culturel des départements, les dépenses liées aux bibliothèques centrales de prêt ayant été multipliées par huit en francs constants de 1984 à 1987, les départements tentent de diversifier leurs actions, comme en témoigne le tableau suivant :

Répartition par fonction des dépenses culturelles des départements

Types de dépenses	1987 (en MF)	% d'évolution 1987/1984 francs constants	En pourcentage du budget culturel global
- Conservation-diffusion	1.454,2	+ 57,0	54 %
- Production artistique	383,5	+ 91,0	14,2 %
- Animation culturelle	430,6	+ 13,6	16 %
- Formation	138	+ 25,0	5,1 %

C. LES COMMUNES OU LA CULTURE AU QUOTIDIEN

Les communes se placent loin devant l'Etat pour la contribution au financement de la culture.

L'enquête du ministère de la culture porte sur les villes de plus de 150.000 habitants. Les résultats font apparaître que ces villes ont dépensé, pour la culture, 905,5 francs par habitant en 1987, soit une progression, en francs constants, de 14,6 % par rapport à 1984.

Cette dépense culturelle moyenne par habitant recouvre une grande disparité entre les villes puisque la municipalité la plus active dans le domaine culturel dépense 3,5 fois plus que la commune la moins dynamique. La dépense oscille entre moins de 600 F par habitant et plus de 1.400 F.

Par ailleurs, en dépit de l'augmentation enregistrée entre 1984 et 1987, la part relative des dépenses culturelles au sein des budgets communaux diminue de 11,9 % en 1984 à 11,6 % en 1987 : les dépenses communales totales ont progressé encore plus vite que les dépenses culturelles.

S'agissant des principaux axes de la politique culturelle des villes de plus de 150.000 habitants, on observe que si la production artistique (musique, art lyrique, danse, théâtre) représente encore 40 % des dépenses culturelles, les sommes consacrées à cette action augmentent moins vite que les crédits alloués à la conservation du patrimoine (principalement les musées) et à l'animation culturelle.

Par ailleurs, les villes de plus de 150.000 habitants manifestent un intérêt croissant pour les enseignements artistiques et notamment les écoles de musique et d'art.

-0-

**Répartition par fonction des dépenses
culturelles des communes**

Types de dépenses	En % du budget culturel global
Production artistique	40 %
Conservation	27 %
Formation	16 %
Animation	13 %

D. LE CAS PARTICULIER DE LA VILLE DE PARIS

Paris a dépensé, pour la culture, en 1987, 34 F par habitant au titre des compétences départementales et 565 F par habitant au titre des compétences municipales, soit un total de 599 F par habitant.

En définitive, les préoccupations culturelles des collectivités territoriales rejoignent celles de l'Etat notamment dans le domaine de la conservation du patrimoine monumental et muséographique.

CHAPITRE QUATRIEME

DEUX ACTIONS TRADITIONNELLES : LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET LES MUSEES DE PROVINCE

Le maintien d'une croissance soutenue des crédits de la culture permet de poursuivre le recentrage de la politique culturelle sur les missions traditionnelles et régaliennes de l'Etat : la sauvegarde du patrimoine monumental et la rénovation des musées.

I. LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE MONUMENTAL

L'action de l'Etat en faveur de la sauvegarde du patrimoine monumental a connu une inflexion décisive avec l'adoption de la loi de programme du 5 janvier 1988 qui a donné un élan vigoureux à la restauration des édifices historiques. En l'occurrence, votre rapporteur constate que si l'Etat respecte scrupuleusement, et même au-delà, dans les lois de finances initiales, les engagements souscrits au titre de la loi-programme, la consommation des crédits afférents à la sauvegarde du patrimoine monumental connaît certaines difficultés.

A. UN ENGAGEMENT DE TOUS LES PARTENAIRES

1. Les prescriptions de la loi programme de 1988

La loi programme relative au patrimoine monumental répondait à une urgence et à une demande expresse du Parlement, réitérée depuis de nombreuses années. L'urgence apparaissait notamment à travers l'évolution du montant des "besoins en travaux", indicateur élaboré par la Direction du patrimoine du ministère de la culture. En 1986, cet indicateur témoignait de besoins dont le coût s'élevait à 6 milliards de francs, dont 1,7 milliard pour les seules urgences. La situation s'était, en outre, dégradée par rapport aux années antérieures, notamment pour les monuments appartenant à l'Etat.

Face à ces besoins, la loi programme relative au patrimoine monumental propose, en premier lieu, l'inscription au budget de la culture d'un montant d'autorisations de programme total égal à 5,145 milliards de francs pour les exercices 1988 à 1992.

L'échéancier proposé est le suivant :

1988 =	931,3 millions de francs (soit une augmentation de 27 % par rapport à 1987),
1989 =	977,8 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1988 et de 33,6 % par rapport à 1987),
1990 =	1026,7 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1989 et de 40,3 % par rapport à 1987),
1991 =	1078 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1990 et de 47,3 % par rapport à 1987),
1992 =	1131,9 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1991 et de 54,6 % par rapport à 1987).

Le programme retenu correspond donc à un accroissement annuel des crédits de 5 % garantissant, au terme de la période, une

augmentation de plus de la moitié des crédits d'équipement affectés au patrimoine monumental.

Une actualisation du montant de ces crédits pour les années ultérieures à 1988, en fonction de l'évolution de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe, tel qu'il résulte des prévisions du rapport économique et financier annexé au projet de budget, est en outre prévue par la loi programme.

Enfin, conformément aux prescriptions de la loi du 5 janvier 1988, 200 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires ont été inscrits dans la loi de finances pour 1988.

2. Leur traduction budgétaire au-delà de l'engagement initial

Le tableau ci-après donne la mesure de l'effort consenti par l'Etat pour respecter les prescriptions de la loi programme.

Les crédits consacrés au patrimoine monumental de 1988 à 1991
(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1991/1990
Titre V					
. AP	687,3	784,4	837,3	843,8	+ 0,7 %
. CP	647	624,7	611,2	667	+ 9,1 %
Titre VI					
. AP	243,5	212,9	230,7	370,5	+ 60,5 %
dont :					
. édifices non protégés	19	20,3	22	27	+ 22,7 %
. abords	2,5	2,6	2,6	3	+ 15,3 %
. Grand Louvre	67	-	-	-	-
. monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat	155	189,9	206,1	340,5	+ 65,2 %
. CP	155,5	175,8	217,7	203	+ 6,7 %
Total AP	930,8	997,4	1135	1214,3	+ 13,6 %
Total loi 1988 (AP)	931,3	977,8	1068,1	1.078	+ 5 %
Total CP	802,5	800,5	829	870	+ 4,9 %
Inscription supplé- mentaire AP	- 0,5	19,6	41,4	136,3	+ 12,6 %

Ce tableau montre que l'Etat s'acquitte, dans les lois de finances initiales, des engagements souscrits au titre de la loi-programme : les autorisations de programme ouvertes pour 1991 excèdent de 136 millions de francs le montant fixé par la loi du 5 janvier 1988.

Par ailleurs, à l'instar de 1990, les augmentations prévues concernent davantage le titre VI (subventions accordées par l'Etat) que le titre V (interventions de l'Etat). L'augmentation des crédits est répartie à égalité entre les monuments appartenant à l'Etat et ceux ne lui appartenant pas. Les trois quarts des crédits de restauration des monuments sont affectés à la province.

De plus, comme le souligne le document de synthèse joint au rapport au Parlement, la politique retenue en la matière par le ministère de la culture a suivi deux lignes directrices : concentrer les crédits sur un nombre d'opérations significatif et donner la priorité à certaines catégories d'édifices : les cathédrales, les parcs et les jardins, les sites archéologiques, les grands monuments nationaux, les monuments affectés à d'autres départements ministériels et la création contemporaine.

En outre, une attention particulière a été portée aux orgues historiques et aux instruments de musique anciens.

Par ailleurs, les opérations concernant les parcs et les jardins historiques et les sites archéologiques se sont avérées difficiles à mettre en place. En effet, malgré l'intérêt très vif du public que révèle le succès des campagnes menées en 1988 et 1989 sur le thème des jardins historiques, les propriétaires publics et privés ne sont pas enclins à des travaux de cette nature.

Afin d'encourager la réalisation des opérations concernant les jardins historiques et les sites archéologiques, les crédits destinés à cette action ont été individualisés dans le budget de 1990 et délégués nommément à ce titre aux préfets de région.

Enfin, des crédits supplémentaires, hors loi de programme, complètent les sommes inscrites au budget au titre du patrimoine monumental :

- 5 millions de francs pour la restauration des jardins ;
- 65 millions de francs pour la restauration du jardin des Tuileries contre 30 millions de francs en 1990 ;
- 183 millions de francs pour la rénovation des monuments historiques abritant des services ou établissements du ministère de la culture, dont 100

millions de francs pour la seconde tranche du Grand Louvre ;

3. Les moyens accordés par les intervenants autres que l'Etat

En 1989, les intervenants autres que l'Etat ont participé à hauteur de 807 millions de francs à la restauration des monuments historiques appartenant ou non à l'Etat, l'Etat y ayant consacré 1.147,5 millions de francs de crédits de paiement.

Les diverses participations se répartissent comme suit :

(en millions de francs)

Origine de financement	Montant	Part
Régions	61,5	7,6 %
Départements	255,5	31,6 %
Communes	366	45,3 %
Propriétaires privés	121	14,9 %
Mécènes	3	0,3 %
Total	807	100 %

B. LES DIFFICULTES RENCONTREES

Malgré la très grande déconcentration des crédits alloués au patrimoine monumental, plus de 61 % du total, l'exécution des tranches annuelles de la loi de programme s'est heurtée à certaines difficultés qui ont eu des incidences sur le rythme de la consommation des crédits, en délais comme en volume.

Ces difficultés sont de trois ordres.

Tout d'abord, les interventions sur les monuments historiques sont, par nature, des opérations complexes, sur le plan administratif, car elles impliquent une pluralité de financement pour tous les monuments n'appartenant pas à l'Etat et nécessitent parfois, au préalable, des recherches historiques voire des fouilles archéologiques. La décision d'intervenir est prise souvent un an ou deux ans avant le début des travaux.

Par ailleurs, la réforme des études et travaux sur les monuments historiques, instituée par le décret du 5 mai 1987, prévoit que toute opération de travaux confiée par l'Etat à un architecte en chef des monuments historiques doit faire l'objet d'une commande établie sur le fondement d'un dossier d'études préalables. Ce document a pour objet de définir la nature des travaux à réaliser, de donner une estimation fiable de leur coût, base de calcul du forfait de rémunération de l'architecte en chef, et de permettre de prendre la décision de programmation des travaux, avec moins d'incertitudes.

Cette réforme, qui fait l'objet d'une entrée en vigueur progressive, étalée sur trois ans, a eu en 1987 et 1988 une incidence sur la durée des délais de la procédure de réalisation des travaux. Elle a, en effet, substitué à un simple devis, une étude préalable et un projet architectural et technique. Mais, dès 1989, le taux de consommation des crédits, 71 %, a presque retrouvé son niveau de 1986 (73 %), une procédure sommaire d'études préalables ayant été préconisée.

Enfin, les effectifs des architectes en chef des monuments historiques, qui ont seuls compétence pour assurer la maîtrise d'oeuvre des travaux portant des monuments classés, et ceux des architectes des bâtiments de France, qui sont habilités à surveiller les travaux d'entretien sur les monuments inscrits à l'inventaire supplémentaire, sont limités pour des motifs issus tant du *numerus clausus*, que de la limitation des emplois budgétaires ou de leur nécessaire sélection à un niveau de compétence élevé auquel il serait coupable de renoncer sous prétexte d'accélérer les recrutements. Pour toutes ces raisons et, en dépit des améliorations apportées par le ministère de la culture (accélération de la notification des autorisations de programme ; délégation des autorisations de programme et des crédits de paiement), le montant des reports de crédit à la fin de l'exercice 1989 reste trop important mais diminue de 37 % par rapport à l'année précédente (477 millions de francs contre 758 millions de francs en 1988 et 618 en 1987).

Par ailleurs, à la fin du premier semestre 1990, le taux de consommation des crédits de paiement était moins élevé que l'année précédente.

Il conviendrait d'améliorer encore les efforts de programmation, les modalités d'exercice des conférences administratives régionales tout comme celles de la maîtrise d'oeuvre et de la surveillance des travaux.

II. L'EFFORT CONSENTI EN FAVEUR DES MUSEES DE PROVINCE

Le budget comporte un effort important en faveur des musées classés et contrôlés, qui devrait constituer la poursuite du plan pluriannuel annoncé au Conseil des ministres du 8 novembre 1989.

Les crédits d'équipement destinés à la construction, la réorganisation et l'aménagement des musées classés et contrôlés passeront de 164,5 millions de francs à 239,5 millions de francs en autorisations de programme, (soit + 45,5 %) et de 90 millions de francs à 161,3 millions de francs en crédits de paiement (+ 79,2 %).

Par ailleurs, 12 millions de francs (+ 0 %) en autorisations de programme et 7 millions de francs en crédits de paiement (- 0,3 %) seront consacrés aux travaux de restauration des parties classées des édifices abritant les musées de province.

L'augmentation importante de la dotation d'équipement pour 1991 après le doublement intervenu en 1990 permettra à l'Etat d'accompagner et de compléter l'action dynamique entreprise par les collectivités territoriales pour rénover leurs musées.

En outre, les musées de province bénéficieront, en fonctionnement, de mesures nouvelles de 14,8 millions de francs dont 10 millions de francs pour l'acquisition, et le surplus pour l'exposition et la restauration d'oeuvres d'art portant le total des crédits à 95,8 millions de francs.

CHAPITRE CINQUIÈME

LE THÉÂTRE ET LE CINEMA

I. LE THÉÂTRE

A la crise du théâtre semble succéder une convalescence ayant pour cause tout à la fois le sursaut des personnes concernées et la nouvelle politique mise en place par le ministère.

A. LE THÉÂTRE PUBLIC

En 1988, le déficit global cumulé du théâtre public s'élevait à 80 millions de francs, la crise affectant les théâtres nationaux comme les établissements publics décentralisés.

Les causes du mal sont multiples. En premier lieu, le théâtre public a souffert, mais moins que le théâtre privé, d'un tassement de la fréquentation. Si, en 1973, 12 % des Français de plus de quinze ans allaient au théâtre au moins une fois par an, ce taux se situait à 7 % en 1987. Toutefois, la fréquentation des salles s'était stabilisée en 1988 avec 6,6 millions de spectateurs, comme en 1986 ; 1989 et 1990 ont permis une progression.

En second lieu, et surtout, la crise est apparue, dans de nombreux cas, comme la conséquence de **dysfonctionnements** tels qu'une absence de réflexion sur l'organisation et le financement des théâtres, un laxisme dans la gestion et une "responsabilisation"

insuffisante des dirigeants comme en témoigne la forte augmentation des coûts de production des spectacles (+ 50 % en quatre ans).

Confronté à cette crise, le Gouvernement a décidé d'allouer au théâtre public 98 millions de francs de crédits supplémentaires en 1990 pour "remettre à niveau" les moyens des théâtres et des compagnies théâtrales. En conséquence, le total des subventions de fonctionnement versées aux centres dramatiques, aux compagnies théâtrales et aux maisons de la culture est passé de 759 millions de francs en 1990 à 808,2 millions de francs en 1991, soit une progression de 6,4 % contre 14,9 % l'an dernier.

Par ailleurs, les subventions de fonctionnement allouées aux cinq théâtres nationaux atteindront cette année 283,8 millions de francs contre 275,8 millions de francs en 1990, soit une progression de 2,9 %.

La réforme des centres dramatiques lancée l'an dernier s'ordonnait autour de quatre axes principaux :

- rationaliser la gestion des établissements publics décentralisés ;
- affermir l'implantation régionale des centres et favoriser la diffusion de leurs spectacles ;
- réaffirmer l'ouverture des centres aux autres partenaires dramatiques,
- convertir les centres en lieux permanents de création.

Votre commission des finances avait alors considéré que la crise du théâtre public exigeait un **diagnostic différencié, établissement par établissement**, des causes des déficits afin de procéder à un réexamen des modes de financement et de gestion de chaque centre dramatique, en fonction de sa vocation.

Elle avait par ailleurs approuvé la volonté manifestée par le ministre de la culture de s'attaquer aux racines du mal qui ronge le théâtre public français, la **création dramatique n'étant pas a priori condamnée au déficit chronique**.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Les statuts des théâtres nationaux ont été modifiés (1) afin notamment de rendre l'administrateur et le directeur responsables de l'équilibre du budget en fin d'année.

1) Décrets du 1er juin 1990.

Le contrôle et le suivi de la situation budgétaire a été renforcé.

Par ailleurs, pour la première fois depuis plusieurs années, tous les théâtres nationaux ont présenté à la fin de 1989 des comptes d'exploitation excédentaires.

Les taux de fréquentation se sont redressés pour osciller entre 70 % et 80 % tandis que le nombre de spectateurs augmente.

A la suite des directives donnée l'an dernier, les centres dramatiques nationaux ont obtenu quant à eux les résultats suivants : réduction des déficits cumulés à moins de 1 % des budgets globaux, résultats d'exploitation bénéficiaires, autofinancement assuré à 25 %, endettement en recul de 50 % sur 1989 (7,3 millions de francs contre 14 millions de francs en 1988).

Il s'agit donc là d'un très net redressement.

En 1991, ces centres vont bénéficier d'une mesure nouvelle de 11 millions de francs, leurs crédits passant de 276,2 millions de francs à 287,2 millions de francs (+ 3,9 %).

Quant aux compagnies indépendantes, leurs crédits se sont élevés à 163,2 millions de francs en 1990. A l'intérieur de ces crédits, 380 compagnies ont été subventionnées grâce à des crédits déconcentrés (38 millions de francs). En 1991, le conventionnement de ces compagnies ne sera plus systématique.

Trois mécanismes d'aide sont prévus à travers l'aide aux compagnies, l'aide au projet ou l'aide à la résidence selon des critères dont la rigueur a été accentuée.

B. LE THEATRE PRIVE

Souvent présenté comme florissant, le théâtre privé est en fait un secteur dont la situation est préoccupante.

En 1989, l'augmentation des recettes de 5 % et de la fréquentation de 4 % masque la dérive des coût de production due en partie au déplafonnement des cotisations d'allocations familiales et d'accident du travail qui a frappé durement ce secteur malgré les engagements, à ce jour non tenus, du Gouvernement pour en limiter les effets pervers. Certains théâtres résolvent la difficulté en restreignant le nombre de comédiens ou en se contentant de monter des reprises de pièces ayant déjà connu le succès à l'étranger.

C'est dans ce contexte que l'Etat souhaite accroître sa participation au **fonds de soutien** en 1991 qui est déjà passée de 15,3 à 21,5 millions de francs (+ 40,5 %) de 1989 à 1990 et qui a permis de mettre en place un fonds d'aide à la reprise des théâtres par des professionnels reconnus et de favoriser le développement de la création dramatique contemporaine.

Votre commission approuve cette orientation et rappelle que les interactions bénéfiques qui naissent des capacités créatives respectives du théâtre privé comme du théâtre public méritent d'être favorisées grâce à une politique attentive.

II. LE BILAN DU PLAN D'ACTION EN FAVEUR DU CINEMA FRANCAIS

Les subventions de fonctionnement au cinéma passent de 278,4 millions de francs à 284,4 millions de francs (+ 2,1 %).

Quant au **compte de soutien**, ses crédits s'élèvent à 1.528 millions ; la progression de la part consacrée au cinéma sera de 42 millions de francs.

Le temps est venu de dresser un bilan du plan d'action en faveur du cinéma français lancé en 1989 puis de formuler certaines observations sur le bien-fondé des mesures prises.

A. LES RETOMBEES DU PLAN "CINEMA"

Le plan d'action en faveur du cinéma, annoncé le 7 février 1989, a pris la relève des mesures de sauvetage de l'année 1987 ; il était sous-tendu par deux idées forces : encourager la production de films de qualité et renforcer les salles de cinéma viables.

Deux séries de mesures concouraient à la réalisation de l'objectif d'encouragement de la production de films de qualité : en premier lieu, la **réorientation et l'accroissement des aides sélectives**, avec un renforcement du mécanisme de l'avance sur recettes et la restauration du dispositif d'aide directe à la production (15,8 millions de francs en 1990) ; en second lieu, **l'encouragement à la production de films ambitieux** avec la révision du barème du

soutien automatique à la production, la consolidation de la réforme du soutien à la distribution et la mise en place d'un nouveau mode de financement pour les films coûteux : le capital risque-produit.

Ce mécanisme, géré par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (I.F.C.I.C.), tend à inciter les investisseurs financiers et les industriels extérieurs au secteur cinématographique et audiovisuel à participer au financement de films ambitieux. La participation de chaque membre étant fixée à 10 millions de francs, la constitution de ce "club d'investisseurs" (2) a permis de réunir près de 80 millions de francs. Ces sommes sont réinvesties par l'I.F.C.I.C. dans la production de films réunissant les caractéristiques suivantes : ils devront être destinés à un large public, avoir un budget élevé et être présenté par des producteurs dont la capacité professionnelle et financière est reconnue. Cet apport financier devrait pouvoir bénéficier à sept ou huit grands films chaque année, ce qui est essentiel puisque ce type de films dynamise l'exploitation.

La philosophie de ce dispositif diffère du système mis en place par les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (S.O.F.I.C.A.) sur un point : la rémunération de l'investissement est exclusivement assise sur les recettes d'exploitation du film en salle, en France et à l'étranger c'est-à-dire sur le succès du film en salle.

A la fin du mois de juillet 1990 dix films avaient bénéficié d'une contribution du Club des investisseurs ; il s'agit de : *"Vanille-fraise"* de Gérard Oury, *"Cyrano de Bergerac"* de Jean-Paul Rappeneau, *"Jeanne, putain du Roi"* d'Axel Corti, *"Van Gogh"* de Maurice Pialat, *"Jean Galmot"* d'Alain Maline, *"Le brasier"* d'Eric Barbier, *"Lacenaire"* de Francis Girod, *"Indochine"* de Régis Wargnier, *"Dien-Bien Phu"* de Pierre Schöndorffer, *"Madame Bovary"* de Claude Chabrol.

D'ores et déjà le succès populaire de *"Cyrano de Bergerac"* montre que cette nouvelle expérience de financement des films valait d'être tentée.

Quant à l'objectif de consolidation du réseau des exploitations cinématographiques viables, il s'exprime principalement par l'aide au tirage de copies, le redressement des entreprises viables (96 entreprises ont été aidées pour un total de 44,6 millions de francs), le soutien des initiatives locales d'aides à la reprise des salles (70 communes ont reçu au total 8,4 millions de

2. Ce club comprend le Crédit national, Epargne de France, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit lyonnais, l'U.E.I., la SODETE, la banque Worms.

francs) et le développement d'une politique contractuelle avec les collectivités locales (sept conventions signées).

Enfin les aides publiques ne devraient aller désormais qu'aux oeuvres produites en version originale en langue française, ce qui constitue une réaction au fléchissement de la fréquentation des films français dont la part de marché en France ne représente plus que 33,8 % contre 55,5 % aux films américains.

Au total, en 1988 et 1989, 207 millions de francs ont été consacrés au Plan cinéma.

Cette année, le sauvetage du patrimoine cinématographique constitue une priorité avec le lancement d'un plan de quinze ans en faveur de la sauvegarde des films nitrates.

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Tout d'abord, il faut constater que le plan d'action en faveur du cinéma n'a pas produit jusqu'à présent de résultats à la hauteur ni des espérances mises en lui, ni surtout des difficultés actuelles de ce secteur.

Ensuite, votre rapporteur rappelle qu'il reste très réservé à l'égard du système de l'avance sur recettes pour deux motifs :

- l'avance sur recettes substitue aux choix exercés par le marché des choix qui peuvent passer pour arbitraires, en raison de l'essence même du mécanisme, qui est de privilégier certains au détriment d'autres ;

- l'avance sur recettes vise à aider des films n'ayant pas mobilisé un volume suffisant de financements privés ; or, ces films ont peu de chances de connaître le succès sur grand écran, même si des contre exemples éclatants existent.

A cet égard, le tableau qui suit corrobore parfaitement les propos de votre rapporteur.

A N N E E 1 9 8 8

FILMS BENEFICIAIRES D'AVANCES SUR RECETTES

base : date de la convention signée entre le producteur et l'Etat

T I T R E	R E A L I S A T E U R	DEVIS PART FRANCAISE	MONTANT DE L'AVANCE	REMBOURSEMENT AU 30.06.1990	NOMBRE D'ENTREES
LA NUIT BENGALI	Nicolas KLOTZ	20.300.000	2.000.000		80.412
SOIGNE TA DROITE (1) (F/Suisse 70/30)	Jean-Luc GODARD	3.654.000	290.000		127.605
IL Y A MALDONNE (1) (F/Belgique 70/30)	John BERRY	5.273.100	500.000		10.968
JAUNE REVOLVER (1)	Olivier LANGLOIS	10.933.000	300.000		23.130
LE COMPLIT	Agnieszka HOLLAND	58.065.000	2.500.000	264.898,00	512.822
ONCE MORE (1)	Paul VECCHIALI	4.880.000	500.000		35.961
JANE B. PAR AGNES V. (1)	Agnés VARDA	7.164.000	600.000	48.328,09	47.495
LA MAISON DE JEANNE (1)	Magali CLEMENT	6.603.000	1.000.000		47.046
BLANCS CASSES	Philippe VENAULT	6.074.000	1.500.000		5.035
DROLE D'ENDROIT POUR UNE RENCONTRE	François DUPEYRON	32.615.000	2.000.000	130.271,29	393.385
APRES LA PLUIE	Camille de CASABIANCA	6.163.000	1.700.000		8.316
PEAUX DE VACHES	Patricia MAZUY	10.201.000	2.000.000		43.302
ADA DANS LA JUNGLE	Gérard ZINGG	21.350.000	2.200.000	20.779,88	57.981
L'ANE QUI A BU LA LUNE (1)	Marie-Claude TREILHOU	4.177.000	300.000		11.370
TROIS PLACES POUR LE 26	Jacques DEMY	56.435.000	4.400.000	98.367,50	293.135
LA PETITE VOLEUSE	Claude MILLER	25.227.000	2.000.000	2.000.000,00	1.828.457
BAXTER	Jérôme BOIVIN	13.007.000	2.200.000		148.606
LES DEUX FRAGONARD	Philippe LE GUAY	23.460.000	2.300.000	22.145,00	25.324
YAABA (F/Suisse 62/38)	Idrissa OUEDRAOGO	2.463.880	600.000		188.091
MARQUIS	Henry KHONNEUX	5.750.000	500.000		23.244
LA SOULE	Michel SIBRA	26.506.000	2.300.000	57.721,05	343.476
THANK YOU SATAN (F/Canada 80/20)	André FARWAGI	11.200.000	1.000.000	12.008,38	17.184
LA SALLE DE BAINS (F/Suisse 80/20)	John LVOFF	6.367.200	1.750.000		70.539
LA VOUIVRE	Georges WILSON	17.080.000	1.800.000	739.204,34	839.089
BAPTEME (F/Belgique 80/20)	René FERET	9.324.000	2.000.000	67.436,55	222.350
JE SUIS LE SEIGNEUR DU CHATEAU	Régis WARGNIER	16.648.000	2.200.000	113.252,18	359.923
CONNEMARA	Louis GROSPIERRE	15.995.000	1.800.000		

CORPS PERDU (F/Argentine 65/35)	Eduardo de GREGORIO	5.752.500	1.500.000		7.899
ERREUR DE JEUNESSE	Radovan TADIC	9.423.000	1.500.000		28.478
BUNKER PALACE HOTEL	Enki BILAL	22.315.000	2.500.000		186.607
PRISONNIERES (1)	Charlotte SILVERA	10.573.000	500.000		46.495
LA FILLE DU MAGICIEN	Claudine BORIES	8.491.000	1.800.000		.
ZANZIBAR (F/Suisse 80/20)	Christine PASCAL	7.226.400	1.800.000		17.810
JE VEUX RENTRER A LA MAISON	Alain RESNAIS	39.919.000	3.600.000		86.865
SUD (SUR) (1) (Argentine/F 66,33/33,33)	Fernando SOLANAS	3.833.949	400.000	40.954,00	189.778
LES AMANTS DU PONT NEUF (F/Canada 80/20)	Léos CARAX	26.230.400	2.500.000		.
L'ENFANT DE L'HIVER	Olivier ASSAYAS	7.768.000	2.000.000	3.045,35	12.532
TOLERANCE	Pierre Henri SALFATI	23.635.000	2.500.000		54.632
TABATABA (1)	Raymond RAJAONARIVÉLO	4.928.000	500.000		13.949
CHIMERES	Claire DEVERS	13.467.000	1.000.000	73.024,28	57.711
L'ANNONCE FAITE A MARIE (F/Canada 57/43)	Alain CUNY	4.895.160	1.500.000		.
L'OTAGE DE L'EUROPE (Pologne/F 50/50)	Jerry KAWALERONICZ	7.500.000	1.700.000		.
FORCE MAJEURE	Pierre JOLIVET	16.190.000	2.300.000		573.163
CHASSE GARDEE	Jean-Claude BIETTE	5.907.000	1.650.000		.
GUERRIERS ET CAPTIVES	Edgard COZARINSKY	8.508.000	1.500.000		.
(France/Argentine/Suisse 50/30/20)					
CHINE MA DOULEUR	S'jie DAI	8.508.000	1.500.000		51.462
LES SURPRISES DE L'AMOUR (1)	Caroline CHOMIENNE	1.122.000	100.000		2.065
MANIKA (F/Suisse 80/20)	François VILLIERS	12.748.000	2.200.000	27.212,33	56.950
L'INCIDENT CLOS	Jean-Pierre THORN	8.900.000	2.100.000		3.065
LES BAISERS DE SECOURS	Philippe GARREL	3.862.000	500.000		21.871
LA VIE ET RIEN D'AUTRE	Bertrand TAVERNIER	32.474.000	3.000.000	1.143.464,98	1.486.629
LE LION EST UN CHAT (F/RFA 80/20)	Otar IOSSELIANI	10.767.200	2.000.000		117.727
LE FEU SACRE	Yannick BELLON	11.500.000	2.200.000		645.084
L'UNION SACREE	Alexandre ARCADY	21.028.000	2.000.000	332 125,00	1.216.923
L'HOMME QUI VOULAIT SAVOIR (1)	George SLUIZER	1.200.000	500.000		45.099
(Pays-Bas/France 80/20)					
MONSIEUR HIRE	Patrice LECONTE	23.016.000	1.500.000	279.154,96	601.376
NOCTURNE INDIEN	Alain CORNEAU	15.354.000	2.100.000	136.139,00	444.605
L'OMBRE DU FOU (1)	Pascal BAEUMLER	3.353.000	400.000		.

(1) Films bénéficiaires d'une avance "après réalisation"
Lorsqu'aucune date n'est indiquée, le film n'est pas encore sorti
Nombre d'entrées réalisées sur toute la France, arrêté à la 28ème semaine 1989.

58 films dont 45 "avant réalisation"	87.500.000 F
13 "après réalisation"	5.890.000 F

	93.390.000 F

LE DERNIER VOYAGE EN ITALIE F/I 80/20	Alain FLEISCHER	5,78	1.500.000		
LE CRI DES HOMMES Algérie/F 60/40	Okacha TOUITA	5,58	1.500.000		
DEDE	J.Louis BENOIT	10,51	2.200.000		3.863
UN MONDE SANS PITIE (1)	Eric ROCHANT	9,42	500.000	291.572,00	941.352
LA BAULE LES PINS	Diane KURYS	23,00	2.300.000	74.856,00	704.069
LA DESENCHANTEE	Benoit JACQUOT	7,22	1.500.000		
NOUVELLE VAGUE F/Suisse 80/20	Jean-Luc GODARD	24,00	2.500.000		64.869
LE PEUPLE SINGE (2)	Gérard VIENNE	9,11	400.000		350.653
LA FETE DES MERES	Pascal KANE	13,48	2.200.000		14.242
TUMULTES F/Belgique 80/20	B. VAN EFFENTERRE	7,34	1.900.000		14.088
TOUTES LES FEMMES SE RESSEMBLENT F/Suisse	Régis FRANC	10,63	1.900.000		
LA GLOIRE DE MON PERE 80/20	Yves ROBERT	45,04	2.250.000		
LE CHATEAU DE MA MERE	Yves ROBERT	45,04	2.250.000		
L'AUTRE F/Italie 80/20	Bernard GIRAUDEAU	11,55	2.000.000		
MAN NO RUN (1)	Claire DENIS	4,47	500.000		2.789
LES CINEPHILES, LE RETOUR DE JEAN (1)	Louis SKORECKI	1,61	140.000		747
HALFAOUINE Tunisie/F 55/45	Farid BOUGHEDIR	4,05	1.400.000		
JEAN GALMOT, AVENTURIER	Alain MALINE	48,47	3.250.000		

(1) Films bénéficiaires d'une avance "après réalisation"

(2) Film bénéficiaire d'un "complément" d'avance sur recettes

Lorsqu'aucune date n'est indiquée, le film n'est pas encore sorti

Nombre d'entrées réalisées sur toute la France, arrêté à la semaine 19 .

45 films dont 35 "avant réalisation"	73.400.000 F
9 "après réalisation"	3.150.000 F
1 "complément"	400.000 F

	76.950.000 F

Dans ces conditions, la reconduction des crédits alloués à l'avance sur recettes dans le projet de budget (103 millions de francs) apparaît regrettable alors que les remboursements d'avances sur recettes en 1989 ont baissé par rapport aux deux années précédentes (7,8 millions de francs contre 12 millions de francs environ). Toutefois, il faut saluer l'affectation d'une part de ces avances à l'écriture, la réécriture ou à des expériences d'écriture de scénarii.

En réalité, il serait intéressant d'étudier le taux de remboursement des avances sur recettes depuis la création de ce mécanisme.

Par ailleurs, le dispositif du soutien automatique à la production n'est pas dépourvu d'effets pervers ; il contribue en effet à scléroser la structure de la profession, puisqu'il n'est attribué qu'à ceux qui ont déjà produit. Le délai accordé aux producteurs pour mobiliser les droits acquis est en outre probablement excessif.

C'est pourquoi votre rapporteur avait, lors de l'examen de la loi de finances pour 1988, esquissé des propositions qui paraissent encore valides.

En premier lieu, il serait utile de fusionner le soutien automatique et l'avance sur recettes en un fonds unique ; les crédits de ce fonds seraient attribués à tout producteur présentant un projet assorti de financements privés ; en fonction du montant des crédits et du montant prévisionnel total des sommes engagées dans la production, un taux de concours serait déterminé ; appliqué au montant des financements privés apporté par chaque producteur, il permettrait de fixer le montant de l'aide publique accordée à chaque film. Un tel mécanisme combinerait les avantages du soutien automatique (épargne forcée) et de l'avance sur recettes (aide aux jeunes producteurs).

En second lieu, il serait opportun d'accroître les sources d'amortissement du film français, par le développement du secteur de la vidéo. Aux Etats-Unis, par exemple, la contribution de ce secteur au financement du cinéma est d'environ 40 %, contre moins de 10 % en France. Pour ce faire, la T.V.A. qui frappe les ventes et locations de cassettes pourrait être abaissée ; corrélativement, une taxe au profit du compte de soutien serait instaurée, ce qui permettrait d'accroître les ressources de ce compte. Votre rapporteur n'est, par principe, guère favorable aux abaissements de taux de T.V.A.. En l'occurrence et face à la gravité de la crise du cinéma, il paraît néanmoins indispensable de ne négliger aucune mesure permettant de limiter la dépendance de la production face aux sociétés de télévision.

Enfin, votre rapporteur approuve les mesures permettant de sauver des salles structurellement viables mais connaissant des difficultés conjoncturelles. La fréquentation des salles de cinéma, dont la chute semble enfin enrayée depuis 1989, avec 118,8 millions de spectateurs, devrait permettre à l'exploitation de tirer profit des mesures prises en sa faveur.

LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En deuxième délibération à l'Assemblée nationale, les 19 et 20 novembre 1990, les crédits de la Culture ont été abondés de 14,9 millions de francs qui se décomposent en 5,4 millions de francs de dépenses ordinaires et en 9,4 millions de francs de crédits de paiement.

Les ouvertures afférentes aux dépenses ordinaires sont effectuées sur le titre IV ; elles concernent :

- l'économie culturelle pour 0,2 million de francs ;**
- la musique à raison de 2,2 millions de francs ;**
- la décentralisation culturelle, avec 3 millions de francs.**

Les abondements concernant les dépenses en capital sont effectués sur le titre VI (subventions d'investissement) ; ils visent à augmenter les dotations allouées :

- aux centres d'action culturelle (chap. 66-40, art 20) pour 0,7 million de francs ;**
- aux arts plastiques (chapitre 66-30, art 50) pour un million de francs ;**
- à l'environnement culturel (chapitre 66-40, art 70) pour 7,7 millions de francs .**

**LES AMENDEMENTS PRESENTES PAR
LA COMMISSION DES FINANCES**

Article 44

Etat B

CULTURE ET COMMUNICATION

Titre III.....	228.342.649 F
Réduire ces crédits de.....	57.540.846 F (1)

(1) 14.207.514 F représentent 50 % des mesures nouvelles destinées au fonctionnement de l'Opéra de Paris et 43.333.332 F représentent 75 % des mesures nouvelles destinées à l'établissement constructeur de la Bibliothèque de France

Article 45

Etat C

CULTURE ET COMMUNICATION

Titre VI.

I - Autorisations de programme	4.346.550.000 F
Réduire ces crédits de :	1.858.500.000 F (1)
II - Crédits de paiement	1.217.369.000 F
Réduire ces crédits de :	757.000.000 F (2)

(1) Il s'agit de maintenir les autorisations de programme au même niveau que celui de l'an dernier, les travaux ne devant commencer qu'après l'achèvement des études préalables.

(2) Ce montant correspond, d'une part, à la suppression de la totalité des mesures nouvelles (397.000.000 F) car elles étaient destinées au commencement des travaux de construction et non pas aux indispensables études préalables et, d'autre part, à la suppression des 360.000.000 F. d'autorisations de programme résultant du décret n° 90-284 du 30 mars 1990 portant ouverture de crédits à titre d'avance ; cette dernière somme figure parmi les "services votés" dans le projet de loi de finances pour 1991 et doit permettre de financer les travaux de soutènement et de terrassement qui "devraient commencer avant la fin de 1990".

Réunie le mercredi 24 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a décidé, sur le rapport de M. Raymond Bourgine, rapporteur spécial, de proposer au Sénat, sous réserve des amendements qu'elle présente, d'adopter les crédits de la Culture pour 1991.