

N° 352

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 mai 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi relatif à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique,

Par M. Jacques CARAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Albert Vecten, vice-présidents ; Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, secrétaires ; Hubert d'Andigné, Honoré Baillet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Costaing, Jean Delaneau, Gerard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Robert Piat, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Mme Françoise Seligmann, MM. Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, André Vézinhét, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir le numéro :
Sénat : 310 (1991-1992).

Collectivités locales .

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : EXPOSE GENERAL	7
I. LE CONTEXTE : L'ACTION CULTURELLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	7
A. UN CADRE JURIDIQUE PEU MODIFIE PAR LES LOIS DE DECENTRALISATION	7
1. Une décentralisation institutionnelle limitée au transfert des bibliothèques centrales de prêt	8
2. Le refus des blocs de compétence	9
3. Le maintien des financements croisés	10
B. DES POLITIQUES CULTURELLES DIFFÉRENCIÉES	12
1. Les communes ou la culture au quotidien : une intervention ancienne et multiforme	12
2. Les départements : une action qui privilégie le patrimoine écrit et la diffusion culturelle	13
3. Les régions : des collectivités à la recherche de leur identité culturelle	14
II. PRESENTATION DU PROJET DE LOI	15
A. LES MOTIFS DU PROJET DE LOI	15
1. Pérenniser l'affectation à la lecture publique des crédits consacrés par l'Etat à l'équipement des bibliothèques centrales de prêt	16
2. Favoriser la consolidation de bibliothèques municipales à vocation régionale	17
3. Renforcer l'efficacité du soutien accordé par les communes et les départements aux salles de cinéma	19
B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	22
1. Les dispositions relatives à la lecture publique	22

2. Les dispositions permettant aux communes et aux départements de subventionner les exploitants de salles de cinéma	24
III. APPRECIATION GENERALE DU PROJET DE LOI	24
1. Une entorse au principe de la globalisation des ressources transférées que peut justifier le maintien de leur affectation à la lecture publique	24
2. La faculté offerte aux collectivités locales de subventionner les exploitations de salles de cinéma devrait être mieux circonscrite.	26
3. Les modalités proposées pour le financement des bibliothèques municipales à vocation régionale vont à l'encontre du principe de la compensation intégrale des charges transférées	27
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES	29
<i>Article premier</i> : Intégration des crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale de décentralisation	29
<i>Article 2</i> : Répartition des crédits transférés entre la dotation générale de décentralisation des départements et la dotation générale de décentralisation des communes	31
<i>Article 3</i> : Instauration d'un concours particulier pour les bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation des départements	33
<i>Article 4</i> : Les bibliothèques municipales à vocation régionale	35
<i>Article 5</i> : Achèvement du programme de construction des bibliothèques centrales de prêt	39
<i>Article 6</i> : Subventions versées par les communes aux entreprises d'exploitation cinématographique	41
<i>Article 7</i> : Subventions versées par les départements aux entreprises d'exploitation cinématographique	42
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
TABLEAU COMPARATIF	47

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, déposé en première lecture au Sénat, comporte deux volets.

Le premier, qui concerne la lecture publique, poursuit deux objectifs. Il tend à achever le transfert des compétences relatives aux bibliothèques centrales de prêt en organisant la cession aux départements des crédits d'investissements consacrés par l'Etat à ces institutions et qui avait jusqu'à présent été réservée.

Il se propose de réformer le soutien accordé aux projets de construction, d'extension ou d'équipement des bibliothèques municipales dans le cadre du concours particulier de la dotation générale de décentralisation des communes, afin de l'adapter aux besoins spécifiques des chantiers de modernisation des bibliothèques municipales à vocation régionale, futur relais de la Bibliothèque de France en province.

Le deuxième vise à élargir la faculté reconnue aux communes et aux départements de subventionner les exploitations de salles cinématographiques, afin de leur permettre d'apporter un soutien efficace aux entreprises dont l'équilibre financier est compromis par la crise de la fréquentation du cinéma.

Avant d'aborder l'analyse des dispositions du projet de loi, votre rapporteur s'est efforcé de présenter les principales caractéristiques de l'action culturelle définie par les collectivités territoriales.

PREMIERE PARTIE : EXPOSE GENERAL

I. LE CONTEXTE : L'ACTION CULTURELLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Dresser le tableau de l'action culturelle des collectivités locales constitue, à plusieurs égards, un exercice difficile.

Tout d'abord parce que, à l'exception des communes qui bénéficient d'une longue tradition en la matière et finançaient déjà 52,5% des dépenses publiques culturelles en 1981, l'affirmation des collectivités locales dans ce secteur est relativement récente : pour n'être pas inexistant avant 1982, la progression de l'effort culturel des départements et surtout des régions est postérieure aux lois de décentralisation.

Ensuite, parce que la synthèse de l'intervention culturelle des collectivités locales est par nature réductrice de la réalité.

Enfin, parce que les lois de décentralisation n'ont pas eu pour effet, dans ce domaine particulier, de clarifier l'intervention des collectivités publiques. Elles ont défini pour la culture un dispositif largement dérogatoire aux principes fondamentaux de la décentralisation, au sein duquel les financements croisés demeurent la règle et la détermination de blocs de compétence constitue l'exception.

C'est la raison pour laquelle il n'a pas paru inutile à votre rapporteur de rappeler brièvement les règles particulières de la décentralisation culturelle avant de présenter les traits les plus caractéristiques de la politique culturelle mise en oeuvre par les communes, les départements et les régions.

A. UN CADRE JURIDIQUE PEU MODIFIE PAR LES LOIS DE DECENTRALISATION

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat comporte, certes, une section relative à l'environnement et à l'action culturelle. Les articles 60 à 61-2 sont relatifs aux bibliothèques centrales de prêt

et aux bibliothèques municipales ; l'article 62 traite des musées des collectivités territoriales ; les articles 63 et 64 répartissent les compétences exercées sur les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'enseignement dramatique ainsi que sur les établissements d'enseignement public des arts plastiques ; les articles 66 à 68 déterminent les responsabilités en matière d'archives.

Cette loi n'opère cependant qu'un seul transfert de compétences et de charges conforme aux principes définis par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

1. Une décentralisation institutionnelle limitée au transfert des bibliothèques centrales de prêt

● Le transfert des bibliothèques centrales de prêt constitue le seul véritable transfert de compétences en matière culturelle.

Instaurées par une ordonnance du 2 novembre 1945, les bibliothèques centrales de prêt étaient, jusqu'au 1er janvier 1986, créées, organisées et financées par l'Etat. Leur mission est de favoriser le développement de la lecture publique dans les communes de moins de 10.000 habitants au moyen de bibliobus ou par le dépôt temporaire de livres dans les bibliothèques créées par ces municipalités avec leur soutien. Les départements qui demandaient la création d'une bibliothèque centrale de prêt devaient fournir le terrain nécessaire à sa construction et s'engager à participer aux dépenses de fonctionnement, pour un pourcentage en général inférieur à 10 %.

L'article 60 de la loi du 22 juillet 1983 a posé le principe du transfert des bibliothèques centrales de prêt, de l'Etat aux départements. Ce transfert était d'autant plus justifié que, comme le soulignait très justement notre regretté collègue Paul Séramy, la situation antérieure aboutissait au paradoxe suivant : *« les collectivités locales qui bénéficient de l'action des bibliothèques centrales de prêt ne sont pas à même de l'orienter (...) alors que l'administration centrale (...) n'a guère la possibilité de suivre la vie de ces services⁽¹⁾. »*

Il est entré en vigueur le 1er janvier 1986, bien que la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 ait subordonné le transfert aux départements des crédits d'investissement consacrés par l'Etat à ces institutions à l'achèvement d'un programme de construction de bibliothèques centrales de prêt dans les départements qui n'en étaient

(1) Avis n° 277, 1983-1894

pas encore dotés. A l'issue de ce programme, le législateur a prévu que les crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt seraient intégrés dans la dotation générale d'équipement des départements.

● Le report sur les collectivités territoriales de l'obligation de consacrer 1 % du montant de l'investissement à l'insertion d'une oeuvre d'art dans les constructions scolaires, prévue par l'article 59 de la loi du 22 juillet 1983, est une conséquence du transfert des compétences en matière d'enseignement scolaire aux régions (lycées), aux départements (collèges) et aux communes (écoles).

● Si l'article 65 de la loi du 22 juillet 1983, qui a confié aux départements la responsabilité des archives départementales, a contribué à clarifier la situation antérieure de ces services pour lesquels il était impossible de déterminer qui de l'Etat ou des départements était compétent, il ne réalise pas non plus, à proprement parler, de transfert de compétences en ce domaine.

2. Le refus des blocs de compétence

Si la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat se traduit en règle générale par la remise en cause de la notion «d'affaires d'intérêt local» qui prévalait jusqu'alors pour déterminer la compétence des collectivités locales, tel n'est pas le cas en matière culturelle.

Les domaines d'intervention culturelle dans lesquels les lois de décentralisation ont confié à une collectivité territoriale ou à l'Etat une compétence exclusive restent l'exception. Il s'agit des enseignements artistiques supérieurs dont l'Etat s'est réservé la responsabilité, des bibliothèques centrales de prêt dont la compétence a été transférée aux départements, de la définition des zones de protection du patrimoine architectural urbain et des opérations d'aménagement touchant au patrimoine culturel, notamment dans les secteurs sauvegardés, dont la compétence est confiée aux communes.

Pour le reste, les lois de décentralisation ont confirmé les compétences déjà exercées par les communes et les départements sur les musées, les bibliothèques, l'enseignement de la musique, de la danse, de l'art dramatique et des arts plastiques (à l'exception de l'enseignement supérieur dispensé dans ces disciplines) et les

archives ; elles ont affirmé la compétence parallèle des régions dans ces domaines.

La décentralisation en matière culturelle consacre ainsi, sauf exception, la possibilité pour chaque collectivité territoriale d'intervenir dans tous les secteurs de la vie culturelle.

Cette situation s'explique dans une large mesure par le souci de préserver le pluralisme des initiatives culturelles.

L'absence de répartition des compétences s'accompagne du **maintien d'un contrôle de l'Etat sur les établissements ou les personnels des collectivités locales** : «contrôle technique» des bibliothèques, des musées, et des personnels scientifiques et techniques chargés de procéder à l'étude, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine ; «contrôle du fonctionnement pédagogique» des établissements d'enseignement artistique, ainsi que du recrutement et des activités du personnel enseignant de ces établissements, «contrôle scientifique et technique» des archives.

Enfin, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990, la direction des musées et des bibliothèques classés, de même que celles des bibliothèques centrales de prêt devait être obligatoirement confiée à un fonctionnaire d'Etat, nommé et rémunéré par celui-ci.

A présent, les collectivités territoriales, qui conservent cependant la faculté de réclamer la mise à disposition de personnels de l'Etat pour exercer ces fonctions, peuvent recruter sur ces emplois des personnels appartenant à la fonction publique territoriale qui répondent aux conditions de qualification fixées par les décrets du 2 septembre 1991 relatifs à la filière culturelle de la fonction publique territoriale.

3. Le maintien des financements croisés

S'écartant une nouvelle fois des principes de la décentralisation définis par la loi du 2 mars 1982, les lois n°86-29 du 9 janvier 1986 et n°86-972 du 19 août 1986 ont réintroduit, puis généralisé, les financements croisés dans le domaine culturel, en prévoyant expressément que *«les collectivités locales continuent de bénéficier des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur à la date du transfert de compétences»*.

Le maintien des financements croisés constitue désormais la règle en matière culturelle. Cette règle souffre

seulement **deux exceptions**. Les subventions jusqu'alors accordées par l'Etat aux **bibliothèques municipales** ont été regroupées au sein d'un concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation des communes ; la compensation des charges de fonctionnement liées aux **bibliothèques centrales de prêt** a été réalisée dans la dotation générale de décentralisation des départements.

Qui plus est, l'Etat a encouragé le développement d'un partenariat systématique entre l'Etat et les collectivités locales dont le résultat est un « **financement conjoint** » très largement répandu des réalisations culturelles.

Ce partenariat résulte tout d'abord d'un **recours plus systématique**, à partir de 1981, à la **contractualisation de la politique culturelle**. La substitution aux « chartes culturelles », inaugurées par Michel Guy en 1974, de « **conventions de développement culturel** » plus souples et mieux adaptées aux besoins des collectivités territoriales, ainsi que, dans une moindre mesure, l'introduction de volets culturels au sein des contrats de plan conclus avec les régions depuis 1984, a permis au ministère de la Culture, de faire converger les efforts de l'Etat et des collectivités territoriales.

Sous l'impulsion du ministère de la Culture un **instrument original de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales**, les **Fonds régionaux pour l'art contemporain (F.R.A.C.)**, a par ailleurs été défini, qui a permis à l'Etat de faire naître et d'entretenir chez les collectivités locales un intérêt pour l'art contemporain qui était jusqu'alors inexistant.

Enfin, la « décentralisation » culturelle, s'est accompagnée d'une **déconcentration accrue des services de l'Etat dans les régions**. L'implantation des directions régionales des affaires culturelles (D.R.A.C.) créées en 1977 a été achevée en 1982. Leurs services se sont étoffés de conseillers spécialisés dont la compétence est généralement reconnue. Le montant des crédits déconcentrés par le ministère de la Culture auprès des régions a été fortement revalorisé au cours de la dernière décennie, pour atteindre 1,96 milliard de francs en 1991, soit un peu moins de 20% du budget de la culture. Les D.R.A.C. se sont de plus en plus imposées auprès des élus locaux comme des partenaires privilégiés, capables de leur dispenser informations et conseils.

Plus qu'à un partage de compétences entre les différents échelons d'administration, les lois de décentralisation ont conduit à établir, en matière culturelle, une sorte de «coresponsabilité» de l'Etat et des collectivités territoriales à l'égard de la diffusion et de la démocratisation de la culture.

Si d'un point de vue strictement juridique les compétences confiées par la loi aux différentes collectivités territoriales sont presque identiques, dans la pratique les interventions des communes, des départements et des régions diffèrent assez sensiblement. La commune reste l'acteur principal de la politique culturelle ; son action est cependant relayée par l'affirmation croissante du département et de la région dans ce secteur.

B. DES POLITIQUES CULTURELLES DIFFERENCIÉES

1. Les communes ou la culture au quotidien : une intervention ancienne et multiforme

Les communes ont conservé le rang de premier financier public de la culture qu'elles occupaient déjà en 1981, à la veille du débat sur la décentralisation. Elles y ont consacré, en 1987⁽¹⁾, un total de 21 milliards de francs, devançant l'Etat dont l'effort atteignait 15,2 milliards de francs.

Echelon d'administration le plus proche du citoyen, la commune offre à ses administrés la culture au quotidien.

A ce titre, elle est le principal gestionnaire des institutions culturelles. Les musées, les écoles nationales de musique et de danse, les conservatoires nationaux de région -en dépit de leur appellation-, les établissements d'enseignement des arts plastiques, les bibliothèques, les médiathèques sont, dans leur grande majorité financés et administrés par les communes.

Si l'action des communes est multiforme -vingt domaines d'intervention étaient recensés dans le budget culturel de ces collectivités en 1987-, elle tend néanmoins à privilégier quatre secteurs d'activités : la musique et la danse, l'animation polyvalente, la lecture publique, les arts plastiques et les métiers d'art concentraient 70 % de leur effort culturel.

(1) derniers chiffres disponibles.

La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine et le théâtre dramatique constituent également des préoccupations très largement partagées par les communes.

L'évolution des budgets communaux entre 1981 et 1987 fait par ailleurs ressortir l'éveil de ces collectivités à de nouveaux centres d'intérêt culturel, parmi lesquels les sciences et les techniques, l'ethnologie, la presse et l'information, le cinéma.

Les dépenses culturelles des communes se caractérisent enfin par leur très grande concentration géographique : en 1987, les 800 villes de plus de 10.000 habitants ont consacré à la culture plus de 16 milliards de francs alors que les 35.600 communes de moins de 10.000 ne dépensaient que 4,8 milliards de francs. Seize grandes métropoles concentrent par ailleurs le quart des dépenses culturelles exposées par les communes. Loin de se réduire avec la progression générale des crédits consacrés à la culture par les communes, ces disparités ont eu tendance à se creuser sur la période récente : les villes-centre d'agglomération ont contribué pour près des trois-quarts à la hausse des crédits culturels des villes de plus de 10.000 habitants, enregistrée entre 1984 et 1987.

2. Les départements : une action qui privilégie le patrimoine écrit et la diffusion culturelle

Entre 1981 et 1987, les dépenses culturelles des départements ont presque doublé en francs constants, pour atteindre 2,7 milliards de francs.

Jusqu'en 1981, l'action des départements dans le domaine de la culture leur était, pour l'essentiel, dictée de l'extérieur : les subventions accordées aux communes ou aux associations culturelles absorbaient 57 % de leur budget culturel.

Ces subventions bénéficient essentiellement aux communes ou aux syndicats intercommunaux, notamment pour la réalisation d'actions de conservation et de mise en valeur du patrimoine ou pour l'animation polyvalente, ainsi qu'aux associations de production artistique.

L'affirmation progressive d'une politique culturelle propre au département, qui a marqué la dernière décennie, a fait chuter à 49 % la part des crédits destinés à soutenir les initiatives communales ou associatives.

La politique culturelle des départements tend à se développer autour de deux axes : la conservation du patrimoine écrit et la diffusion culturelle.

Entre 1981 et 1987, c'est-à-dire pour l'essentiel avant même le transfert des compétences en matière de bibliothèques centrales de prêt et l'affirmation de leur responsabilité sur les archives départementales, les dépenses consacrées par les départements à la lecture publique et au patrimoine écrit ont été multipliées par 2,5 en francs constants.

L'action culturelle des départements est par ailleurs marquée par le souci de contribuer à réduire les inégalités géographiques d'accès à la culture. Ce souci explique l'effort accompli par les départements pour favoriser la diffusion de la culture sur l'ensemble de leur territoire. Cette action emprunte des formes variées : diffusion de la musique par l'intermédiaire des associations départementales de diffusion, d'initiation ou d'animation musicale ; diffusion de la lecture, par la multiplication des lieux de consultation implantés dans les petites communes et desservis par les bibliobus ; diffusion muséographique, en favorisant la circulation des oeuvres et l'organisation d'expositions temporaires ; diffusion des spectacles et, en particulier, du théâtre.

3. Les régions : des collectivités à la recherche de leur identité culturelle

Les dépenses culturelles des régions métropolitaines atteignaient, en 1987, près de 800 millions de francs, en progression de 31,1 % en francs constants par rapport à 1984.

L'accession récente des régions au statut de collectivité territoriale explique pour une large part que celles-ci soient encore aujourd'hui à la recherche de leur identité et de leur politique culturelle.

La structure des dépenses culturelles exposées par les régions a été profondément modifiée entre 1984 et 1987. La part des dépenses de fonctionnement a plus que doublé au sein du budget culturel des régions pour atteindre 46,6% de celui-ci en 1987 ; dans le même temps, la part relative des dépenses d'investissement qui concentrait 73,5 % du budget culturel des régions en 1984 a fortement régressé.

Les orientations de la politique culturelle des régions sont moins nettes que celles du département. Les conseils régionaux semblent encore hésiter entre l'approfondissement d'une politique de

développement culturel, qui concourt à renforcer l'action des communes et des départements, ou la définition d'une action culturelle prestigieuse susceptible de valoriser la région dans la perspective du développement et de la promotion de l'économie régionale à l'échelle européenne.

Parmi les secteurs privilégiés de l'intervention culturelle des régions, il faut citer la **production artistique**, qui bénéficie de plus du tiers des dépenses totales et la **conservation du patrimoine monumental, muséographique et écrit**. Dans ces secteurs d'intervention traditionnelle des collectivités locales, la région privilégie les actions nouvelles ou originales : dans le domaine muséographique, par exemple, elle s'est affirmée comme le promoteur de la culture scientifique et technique en général et des écomusées en particulier.

II. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

A. LES MOTIFS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat poursuit trois objectifs principaux :

- parachever le transfert des bibliothèques centrales de prêt aux départements et pérenniser l'affectation à la lecture publique des crédits consacrés par l'Etat à l'équipement de ces institutions ;

- favoriser l'émergence de bibliothèques municipales à vocation régionale, futurs relais de la Bibliothèque de France en province ;

- mettre à la disposition des collectivités locales un instrument efficace de soutien des exploitations de salles de cinéma dont l'équilibre financier est affecté par la régression de la fréquentation.

1. Pérenniser l'affectation à la lecture publique des crédits consacrés par l'Etat à l'équipement des bibliothèques centrales de prêt

a) Parachever le transfert des bibliothèques centrales de prêt

Le transfert des bibliothèques centrales de prêt aux départements est intervenu, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, le 1er janvier 1986.

Les charges de fonctionnement ont été compensées par l'intégration dans la dotation générale de décentralisation des départements des crédits qui y étaient jusqu'alors consacrés par l'Etat.

Par dérogation au principe de transfert concomittant des charges et des ressources correspondantes, l'article 60-1 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, inséré dans celle-ci par l'article 12 de la loi n°86-29 du 9 janvier 1986, a en revanche réservé le transfert des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt jusqu'à l'achèvement d'un programme d'équipement des trente-trois départements qui en étaient encore dépourvus. Le législateur avait fixé à l'Etat un délai de quatre ans, à compter du 1er janvier 1986, pour mener à son terme la réalisation de ce programme d'équipement ; ce délai, qui a été prorogé de deux ans par la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990, expirait le 31 décembre 1991.

L'article 60-1 de la loi du 22 juillet 1983 avait prévu qu'un crédit égal au montant des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt l'année précédant le transfert de compétences en matière culturelle, c'est-à-dire en 1985, actualisé du taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques, serait intégré dans la dotation générale d'équipement des départements à l'expiration de ce délai.

En application de cet article, un crédit de 62 millions de francs aurait dû être intégré dans la dotation générale d'équipement des départements, le 1er janvier 1992, pour achever le transfert des bibliothèques centrales de prêt à cette collectivité locale.

b) Les dispositions de l'article 60-1 de la loi du 22 juillet 1983 ne préservent pas l'affectation des crédits transférés à la lecture publique

L'intégration des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale d'équipement conduirait vraisemblablement à détourner de la lecture publique la grande majorité des crédits transférés par l'Etat aux

départements, les crédits inscrits à cette dotation étant globalisés et libres d'emploi.

2. Favoriser la consolidation de bibliothèques municipales à vocation régionale

a) Les bibliothèques municipales à vocation régionale, futurs relais de la Bibliothèque de France.

L'une des ambitions de la future Bibliothèque de France - et non la moindre - est de favoriser la constitution d'un réseau bibliographique national qui permette à un lecteur, en tout point du territoire, d'identifier et de localiser un ouvrage conservé par une bibliothèque située dans l'hexagone et, à certaines conditions, de le consulter à distance.

La mise en réseau des bibliothèques françaises s'inscrit ainsi comme le contrepoids de la localisation parisienne de la future Bibliothèque de France.

Elle suppose cependant que cette institution puisse s'appuyer, en région, sur des pôles bibliographiques suffisamment importants, dont les fonds anciens soient parfaitement répertoriés et aisément exploitables, et qui soient équipés des moyens modernes de communication.

C'est la modernisation et l'équipement informatique d'un nombre suffisant de bibliothèques municipales d'une certaine importance, susceptibles d'être par la suite associées à la Bibliothèque de France, que tend à encourager le projet de loi.

b) Le soutien accordé par la deuxième part du concours particulier « bibliothèques municipales » est inadapté aux chantiers ambitieux.

Le concours particulier relatif aux bibliothèques municipales, institué au sein de la dotation générale de décentralisation par l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, comporte aujourd'hui deux parts. La première, à laquelle sont affectés 35 % des crédits inscrits au concours particulier, participe au financement des dépenses de fonctionnement exposées par les communes.

La seconde, qui atteint 65 % du total, sert à financer les dépenses de construction, d'extension ou d'équipement de bibliothèques municipales. Ces crédits sont répartis entre les commissaires de la République de région proportionnellement à la

population de la région pondérée par le besoin d'équipement de la région en bibliothèques municipales. Ce besoin est apprécié en fonction du rapport entre la surface cumulée des bibliothèques municipales implantées dans la région et sa population. Les enveloppes régionalisées sont ensuite distribuées par les préfets sous forme de subventions à des opérations déterminées.

Compte tenu de l'importance des chantiers relatifs à la construction, à l'extension ou à l'équipement de bibliothèques municipales à vocation régionale, les crédits inscrits à la seconde part du concours particulier pour les bibliothèques municipales, dont l'évolution est retracée par le tableau ci-après, sont **notoirement insuffisants pour apporter un soutien efficace aux municipalités qui engagent la modernisation de leur bibliothèque.**

Evolution du concours particulier pour les bibliothèques municipales

	Montant à répartir 1ère part (a) : fonctionnement	Taux de concours	Montant à répartir 2ème part (b) : investissement
1986	49.848.483	3,45 %	92.575.662
1987	67.171.905	4,17 %	124.747.825
1988	88.153.445	5,50 %	187.419.120
1989	104.310.255	6,25 %	211.944.318
1990	101.335.483	5,90 %	241.284.567
1991	100.380.458	5,30 %	239.701.681
1992	100.447.210		217.635.567

(a) L.F.I. + régularisation n - 2 + ou - solde de l'année n - 2.

(b) L.F.I. + régularisation n - 2 + solde de l'année n - 1.

(source : ministère de l'intérieur)

L'absence d'adéquation entre le montant des crédits inscrits à la deuxième part du concours particulier pour les bibliothèques municipales et les besoins d'équipement recensés dans les grandes villes est réelle. Il suffit pour s'en convaincre de citer l'exemple de la région Champagne-Ardennes, dans laquelle les crédits inscrits à la deuxième part, 4,9 millions de francs en 1992,

sont sans commune mesure avec les projets de modernisation des bibliothèques municipales recensées de Reims (chantier estimé à 40 millions de francs) ou de Chaumont.

L'imputation du coût des chantiers de modernisation des bibliothèques municipales à vocation régionale sur la deuxième part du concours particulier ne permettrait pas de maintenir à 40% le taux de soutien des investissements réalisés en matière de bibliothèques municipales par la dotation générale de décentralisation.

3. Renforcer l'efficacité du soutien accordé par les communes et les départements aux salles de cinéma.

a) Une panoplie de moyens d'intervention qui ne suffit plus à soutenir efficacement les salles en difficulté

Les collectivités locales disposent aujourd'hui de moyens d'action variés et gradués pour soutenir les exploitations de salles cinématographiques.

Elles peuvent, par exemple, acheter des places de cinéma qu'elles redistribueront ensuite au public scolaire, aux personnes âgées ou défavorisées. Pour être efficace, cette procédure est cependant coûteuse puisque l'exploitant ne «récupère» en moyenne que 40 % du prix des places de cinéma : pour lui accorder un soutien effectif de 40.000 francs, la collectivité locale sera donc contrainte de dépenser 100.000 francs.

Elles ont la possibilité de participer à des actions de promotion du septième art telles que l'opération «18 heures, 18 francs» lancée par la Ville de Paris, «cinéfestival» soutenue par les villes de Marseille, d'Aubagne, d'Hyères et le département du Gard, ou «Nantes aime le cinéma».

Elles peuvent encore mettre à la disposition du cinéma des panneaux d'affichage réservés à la municipalité : le coût de location des emplacements publicitaires se révèle en effet prohibitif et les possibilités d'affichage libre sont restreintes par le respect de l'environnement et les pressions exercées par les entreprises de mobilier urbain.

Ces aides sont utiles mais bien souvent insuffisantes. La plus efficace consiste sans nul doute dans la faculté reconnue aux collectivités territoriales par la loi de finances pour 1984 et codifiée à l'article 1464-A du Code général des impôts, d'exonérer de taxe professionnelle, dans certaines limites, les entreprises de spectacles cinématographiques, à l'exception de celles qui sont

spécialisées dans la projection de films pornographiques ou d'incitation à la violence.

Cette exonération, dont le plafond est en règle générale fixé à 33 % de la taxe professionnelle dont l'entreprise serait redevable, peut toutefois atteindre 66 % de cette taxe lorsque l'établissement est situé dans une ville de moins de 100.000 habitants et que la moyenne des entrées hebdomadaires qu'il comptabilise reste, indépendamment du nombre de salles, inférieure à 2.000 entrées.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, une centaine de communes, une quarantaine de départements et une dizaine de régions font aujourd'hui bénéficier des salles de cinéma d'une exonération partielle de taxe professionnelle.

b) L'octroi de subventions aux exploitations cinématographiques par les communes et les départements n'est aujourd'hui possible que pour assurer le maintien de services liés aux besoins de la population en milieu rural.

Les subventions que les communes et les départements sont habilités à accorder aux exploitations de salles de cinéma sont aujourd'hui strictement encadrées : elles obéissent aux règles applicables plus généralement à l'intervention économique des collectivités locales.

Le régime juridique de l'aide directe aux entreprises diffère en fonction de l'objet de l'intervention de la collectivité locale.

● **L'aide directe à la création ou au développement des entreprises est, en principe, interdite. L'intervention des collectivités territoriales en ce domaine reste l'exception. Pour les communes et les départements elle est, en outre, étroitement subordonnée aux choix exercés par la région : ces collectivités locales ne peuvent octroyer d'aides directes aux entreprises en création ou en développement qu'en complément d'une aide décidée par la région. Enfin, la nature des aides que les collectivités locales sont autorisées à accorder aux entreprises est énumérée, de façon restrictive, par la loi approuvant le Plan : il s'agit de la prime régionale à la création d'entreprise, de la prime régionale à l'emploi, des bonifications d'intérêt, des prêts et des avances.**

● **Les départements peuvent octroyer une subvention aux entreprises en difficulté, à la condition que soient réunies les deux exigences suivantes : l'entreprise doit connaître de réelles difficultés ; l'intervention doit être motivée par la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale.**

● Les communes et les départements peuvent intervenir directement pour soutenir une entreprise en milieu rural lorsque l'aide vise à maintenir des services liés à la satisfaction des besoins de la population, à la condition toutefois que l'initiative privée soit défailante ou absente. L'interprétation qui peut être faite des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population est très large : elle couvre aussi bien les magasins d'alimentation que les cabinets médicaux ou les salles de cinéma. La seule contrainte apportée par le législateur à ce régime libéral réside dans l'obligation pour la collectivité locale de conclure une convention avec le bénéficiaire de l'aide qui fixe les obligations de ce dernier ; lorsque l'intervention est le fait du département, celui-ci est en outre tenu de consulter la commune sur le territoire de laquelle est implantée l'entreprise.

Mais, dans la pratique, l'application de ces règles au cas des salles de cinéma n'autorise réellement les communes ou les départements à subventionner que les seules exploitations qui sont implantées en milieu rural et qui sont menacées de disparition.

Ces règles se révèlent en effet très largement inadaptées pour permettre aux communes ou aux départements de subventionner des exploitations implantées en milieu urbain ou dans les banlieues des grandes villes :

● La règle de complémentarité, qui place les communes et les départements dans un état de subordination à l'égard des choix exercés par la région en matière d'aide à la création ou au développement, empêche le plus souvent ces collectivités d'intervenir au profit des exploitations de salles de cinéma, le soutien du cinéma ne figurant pas au rang des préoccupations culturelles prioritaires des régions. En outre, les aides que ces collectivités seraient autorisées à octroyer dans ce cadre ne répondent pas aux besoins spécifiques des salles de cinéma.

● L'interprétation restrictive qui est faite par les tribunaux de la notion de protection des intérêts économiques et sociaux de la population limite par ailleurs les possibilités d'intervention des départements en faveur des salles de cinéma en difficulté.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le dispositif proposé en faveur de la lecture publique (articles 1 à 5 du projet de loi) peut être schématiquement décomposé en trois temps.

Il tend :

- à prévoir l'intégration des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale de décentralisation ;

- à instaurer un concours particulier pour les bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation des départements ;

- à asseoir le financement du concours apporté à la modernisation ou à l'extension de bibliothèques municipales à vocation régionale sur le «prélèvement» d'une partie des crédits transférés aux départements.

En ce qui concerne le cinéma, les articles 6 et 7, dont la construction est symétrique, autorisent expressément les communes et les départements à subventionner les exploitations de salles.

1. Les dispositions relatives à la lecture publique

• L'intégration des crédits d'investissement-consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale de décentralisation

L'article premier tend à modifier le choix de la dotation appelée à bénéficier, de façon rétroactive au 1er janvier 1992, du transfert des crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt de l'Etat aux départements.

L'article 60-1 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, prévoyait que ces crédits seraient intégrés dans la dotation générale d'équipement des départements. Le projet de loi revient sur ce dispositif et prévoit que le transfert intervienne sur la dotation générale de décentralisation.

• La création d'un concours particulier pour les bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation des départements

L'article 3 prévoit l'instauration, au sein de la dotation générale de décentralisation des départements, d'un concours particulier relatif aux bibliothèques.

Ce concours est destiné à financer les dépenses d'entretien et d'équipement des bibliothèques centrales de prêt, ainsi que la participation des départements aux travaux d'investissement réalisés dans le domaine de la lecture publique par les communes de moins de 10.000 habitants.

Cette procédure permet de pérenniser l'affectation à la lecture publique des crédits transférés par l'Etat.

• Le «prélèvement» d'une fraction des crédits transférés aux départements au bénéfice de bibliothèques municipales à vocation régionale.

Le projet de loi propose de contribuer à financer la réalisation de bibliothèques municipales à vocation régionale grâce au prélèvement, au bénéfice de la dotation générale de décentralisation des communes, d'une partie des ressources qui auraient dû être transférées aux départements en compensation des charges d'investissement correspondant aux bibliothèques centrales de prêt.

A cette fin, l'article 2 pose le principe d'une répartition des crédits transférés en application de l'article premier entre, d'une part, le concours particulier relatif aux bibliothèques que se propose de créer l'article 3 au sein de la dotation générale de décentralisation des départements et, d'autre part, le concours particulier pour les bibliothèques municipales institué au sein de la dotation générale de décentralisation des communes par l'article 95 de la loi du 7 janvier 1983. L'article 4 affecte à la construction et à l'équipement de bibliothèques municipales à vocation régionale les crédits qui sont ainsi transférés dans le concours particulier pour les bibliothèques municipales et définit les critères d'éligibilité à ce soutien.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement envisage d'affecter à la réalisation des bibliothèques municipales à vocation régionale la moitié des crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt qui auraient

dû être transférés aux départements, soit 31 millions de francs en 1992.

2. Les dispositions permettant aux communes et aux départements de subventionner les exploitants de salles de cinéma

Les articles 6 et 7 du projet de loi tendent à généraliser la faculté, pour les communes et les départements, de subventionner une exploitation de salles de cinéma, en consacrant l'autonomie de ces aides spécifiques au regard du régime général des aides que les collectivités locales sont habilitées à accorder aux entreprises.

III. APPRECIATION GENERALE DU PROJET DE LOI

L'appréciation portée par votre commission sur les dispositions relatives à la lecture publique proposées par le projet de loi diffère selon qu'elles concernent le transfert des ressources d'investissement des bibliothèques centrales de prêt aux départements ou qu'elles sont relatives au soutien des bibliothèques municipales à vocation régionale. Sur le premier point, votre commission vous invitera à accepter le dispositif proposé par les articles 1 et 3 ; sur le deuxième point, en revanche, elle n'a pu se résoudre à accepter les modalités de financement du concours aux bibliothèques municipales à vocation régionale proposées par l'article 2 et s'est trouvée contrainte de vous proposer en conséquence de supprimer l'article 4.

En ce qui concerne le soutien aux salles de cinéma, la commission des Affaires culturelles s'est félicité de la généralisation de la faculté offerte aux collectivités locales de subventionner ces exploitations, mais a souhaité mieux circonscrire les dispositions prévues par le projet de loi.

1. Une entorse au principe de la globalisation des ressources transférées que peut justifier le maintien de leur affectation à la lecture publique

Le Sénat a toujours été défavorable à l'instauration de concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation. Le mécanisme des concours particuliers constitue en effet la négation des principes de globalisation et de liberté d'emploi par les élus locaux des ressources transférées en compensation des

charges induites par les transferts de compétences ; il repose en outre sur une logique de péréquation des ressources transférées entre les collectivités locales qui n'est guère compatible avec le respect du principe de la compensation intégrale des charges transférées collectivité par collectivité.

La commission des Affaires culturelles ne vous proposera pas néanmoins de refuser la création du concours particulier pour les bibliothèques que le projet de loi se propose d'instaurer au sein de la dotation générale de décentralisation des départements.

Deux motifs l'ont conduit à formuler cette conclusion.

Le premier est de nature culturelle. Le développement de la lecture publique, qui prend appui sur les bibliothèques centrales de prêt transférées aux départements, constitue un élément déterminant de la revitalisation culturelle de l'espace rural à laquelle le Sénat est particulièrement sensibilisé. Ainsi que le faisait très justement ressortir le rapport (1) de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement présidée par M. Jean François-Poncet, « *seuls les bibliobus, qui desservent 58% des communes et complètent le réseau des bibliothèques, implantées dans 25% des communes, sont largement présents dans le monde rural.* ». Il précisait, par ailleurs, que « *86% des habitants des communes rurales fréquentent les bibliothèques au moins une fois par semaine.* » La lecture publique constitue indéniablement un instrument privilégié de la diffusion culturelle sur le territoire national ; elle contribue de ce fait à réduire les inégalités géographiques d'accès à la culture. Ce constat peut justifier que le gouvernement souhaite, par la création d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation des départements, pérenniser l'affectation à la lecture publique des crédits qu'il consentait avant le transfert de compétences à l'équipement des bibliothèques centrales de prêt.

La deuxième raison qui a conduit la commission à accepter la création de ce concours particulier est dictée par le souci de mettre en place un dispositif cohérent en faveur de la lecture publique. Elle tire les conséquences du précédent né de l'instauration, par la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 et contre l'avis du Sénat, d'un concours particulier pour les bibliothèques municipales au sein de la dotation générale de décentralisation des communes.

(1) Sénat, n° 249, 1990-1991

2. La faculté offerte aux collectivités locales de subventionner les exploitations de salles de cinéma devrait être mieux circonscrite.

La possibilité offerte aux collectivités locales de subventionner les exploitations de salles de cinéma est incontestablement positive.

La généralisation de cette faculté met un terme à une situation paradoxale sur laquelle votre rapporteur a attiré à plusieurs reprises l'attention des pouvoirs publics.

Alors que les collectivités locales ne disposent pas, sauf en milieu rural, de la faculté d'accorder une subvention aux entreprises d'exploitation cinématographiques en difficulté, elles sont encouragées par l'Etat à racheter ces exploitations, pour en assumer, directement ou indirectement, la gestion.

Le décret n°89-224 du 14 avril 1989, dont l'application a été récemment prorogée jusqu'au 31 décembre 1992, accorde en effet une prime à la reprise des salles par les collectivités locales, dans la limite d'un plafond de 200.000 francs.

Au 31 décembre 1991, 135 communes avaient bénéficié de cette prime pour le rachat de 209 écrans. Au total, le montant des primes accordées par l'Etat atteignait 16 millions de francs.

Aujourd'hui, une salle de cinéma sur cinq est gérée par une municipalité. Les communes assument cette gestion en régie directe, par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte, ou, le plus souvent sous la forme d'une concession ou d'un contrat de location-gérance conclus avec une association subventionnée. Dans certains départements à dominante rurale, le nombre de salles municipales peut même excéder celui des salles gérées par des exploitants professionnels : dans le Gers, par exemple, 17 salles de cinéma sur les 19 que compte le département, ont un statut public.

Cette situation est paradoxale dans la mesure où la gestion directe d'activités commerciales par les collectivités locales devrait rester l'exception. Leur vocation est d'avantage d'inciter ou d'encourager l'initiative privée plutôt que de s'y substituer. Il importe dès lors de leur donner les moyens d'intervenir efficacement pour soutenir les exploitations cinématographiques en difficulté.

Il convient à tout le moins de permettre aux communes ou aux départements de choisir les modalités du soutien qu'ils sont de plus en plus fréquemment conduits à octroyer pour empêcher la fermeture d'une salle de cinéma dont l'équilibre est affecté par la

régression du nombre des spectateurs. L'octroi d'une subvention à une salle de cinéma privée qui rencontre des difficultés se révélera, dans bien des cas, moins coûteux et moins aléatoire pour l'équilibre des finances locales que la gestion publique de cette salle.

Votre commission vous proposera néanmoins d'encadrer cette faculté d'intervention des collectivités locales par l'octroi d'une subvention aux entreprises d'exploitation cinématographique, en réservant son bénéfice aux seuls établissements qui réalisent un nombre d'entrées hebdomadaires inférieur, en moyenne, à un seuil de 2.200 entrées.

Mieux qu'une référence au caractère déficitaire de l'entreprise, ce seuil a paru à votre rapporteur constituer un critère objectif d'appréciation des difficultés auxquelles une exploitation de salles pouvait être confrontée en raison de la crise de fréquentation du cinéma. Il présente notamment l'avantage de mettre les collectivités locales à l'abri des pressions que pourraient exercer sur elles des exploitants dont l'entreprise serait déficitaire pour des raisons étrangères à l'érosion de la fréquentation des salles mais, à la suite, par exemple, d'investissements déraisonnables.

3. Les modalités proposées pour le financement des bibliothèques municipales à vocation régionale vont à l'encontre du principe de la compensation intégrale des charges transférées

L'article 2 opère un «prélèvement», au profit des bibliothèques municipales à vocation régionale, d'une partie des crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt qui auraient dû être transférés aux départements. Cette proposition paraît incompatible avec le respect du principe de la compensation intégrale des charges correspondant aux transferts de compétences posé par l'article 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et précisé par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. Aux termes de celui-ci en effet, la compensation intégrale des charges transférées est assurée par le transfert des ressources *«équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées»*.

Si le législateur a accepté, contre le gré du Sénat et par dérogation au principe de simultanéité de la compensation financière des charges transférées, que le transfert des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt puisse être différé dans le temps pour permettre à l'Etat d'achever au préalable

un programme d'équipement des départements encore dépourvus d'une telle institution, il n'a pas pour autant renoncé à la compensation intégrale des charges correspondant au transfert des bibliothèques centrales de prêt à cette collectivité.

C'est la raison pour laquelle, sans contester la nécessité d'un soutien à la modernisation ou à l'extension de bibliothèques municipales d'importance régionale, votre commission des affaires culturelles n'a pu se résoudre à accepter les modalités de financement de ce concours proposées par le projet de loi.

Votre commission a observé qu'il ne lui paraîtrait pas anormal que cet effort soit financé sur le budget de l'Etat. L'on pourrait imaginer, en effet, que l'Etat cherche à compenser les effets de l'implantation parisienne du chantier de la Bibliothèque de France en soutenant efficacement les projets de modernisation ou d'extension des bibliothèques municipales à vocation régionale. Les crédits inscrits à titre au budget du secrétariat d'Etat chargé des grands travaux pour l'année 1992, 20 millions de francs, restent fort modestes. D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, le Gouvernement n'envisage pas, à l'heure actuelle, de reconduire cet effort dans les prochaines années. Le déséquilibre entre le coût prévisionnel de la construction et de l'équipement de la Bibliothèque de France, 7,3 milliards de francs, et les crédits affectés par le secrétariat d'Etat aux bibliothèques municipales incitées à entreprendre des travaux de modernisation ou d'équipement informatique dans la perspective d'une future association avec cette institution est dès lors patent.

On notera de surcroît que les modalités de répartition des crédits de la part «bibliothèque municipale à vocation régionale» inscrits au concours particulier de la dotation générale des communes, et qui doivent être précisées par le pouvoir réglementaire, ne vont pas non plus dans le sens des principes de la décentralisation. Ces modalités devraient en effet permettre à l'Etat de conserver la maîtrise absolue du choix des projets soutenus et du montant des crédits affectés à chacun de ces projets. Ni départements ni les communes n'auraient aucun moyen d'appréciation sur l'emploi de ces crédits.

DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Intégration des crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale de décentralisation

I. La législation en vigueur

Comme il l'a été rappelé plus haut, le transfert des compétences en matière de bibliothèques centrales de prêt est resté inachevé. Le législateur a, en 1986, subordonné le transfert des charges d'investissement -et des ressources correspondantes- aux départements à l'achèvement par l'Etat du programme d'équipement engagé en 1945.

L'article 60-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, introduit dans cette loi par l'article 12 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986, organise le transfert aux départements des crédits d'investissements consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt.

Ce transfert présente les caractéristiques suivantes :

● **Il intervient à l'issue d'un programme d'équipement de bibliothèques centrales de prêt déterminé par décret et exécuté par l'Etat. En 1986, le législateur avait fixé à quatre ans, à compter du transfert de compétences en matière culturelle, le délai dans lequel l'Etat devait achever ce programme. Ce délai a été prorogé de deux ans, à compter du 1er janvier 1990, par l'article 36 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. Il devait donc intervenir, au plus tard, le 1er janvier 1992.**

● **Il porte sur le montant des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt pendant l'année précédant celle du transfert de compétences, actualisé du taux de croissance prévu à l'article 108 de la loi du 7 janvier 1983.**

L'année de référence est celle qui précède le transfert de compétences en matière culturelle, c'est-à-dire l'année 1985. En effet, si le transfert des charges et des ressources d'investissement relatifs aux bibliothèques centrales de prêt a été réservé, le transfert des compétences et des crédits de fonctionnement est en revanche intervenu, conformément aux dispositions des articles 4 de la loi du 7 janvier 1983 et 60 de la loi du 22 juillet 1983, le 1er janvier 1986.

Ces crédits sont actualisés en fonction du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, c'est-à-dire de la même façon que s'ils avaient effectivement été intégrés dans la dotation générale d'équipement des départements dès le 1er janvier 1986.

L'Etat consacrait en 1985, 44,5 millions de francs à l'équipement des bibliothèques centrales de prêt ; l'actualisation de ces crédits par application des taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques entre 1986 et 1992 porte le montant des crédits qui auraient dû être transférés aux départements le 1er janvier 1992 à 62 millions de francs.

• Les crédits sont intégrés à la dotation générale d'équipement des départements.

II. Les dispositions du projet de loi

L'article premier du projet de loi, qui modifie l'article 60-1 de la loi du 22 juillet 1983, vise pour l'essentiel à ce que l'intégration des crédits correspondant à la compensation des charges d'investissement des bibliothèques centrales de prêt s'effectue, non pas dans la dotation générale d'équipement des départements comme le prévoyait initialement cet article, mais dans la dotation générale de décentralisation.

En retranchant la première phrase du deuxième alinéa de l'article 60-1, il supprime, accessoirement, toute référence au délai dans lequel l'Etat est tenu d'achever le programme d'équipement des départements en bibliothèque centrale de prêt qui n'a été que partiellement réalisé.

III. La position de la commission

Votre commission des affaires culturelles vous propose d'accepter le principe de l'intégration des crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale

de décentralisation plutôt que dans la dotation générale d'équipement des départements.

Cette proposition est en effet conforme à la position arrêtée par le Sénat lors de la discussion de la loi du 9 janvier 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, et qui avait à l'époque rencontré l'opposition du Gouvernement. A l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Maurice Schumann, le Sénat avait adopté un amendement, auquel s'étaient ralliées la commission des lois, saisie au fond, et la commission des affaires culturelles, saisie pour avis, et qui prévoyait l'insertion des crédits d'investissement des bibliothèques centrales de prêt dans la dotation globale de décentralisation. L'auteur de l'amendement avait souligné que l'insertion des crédits dans la dotation générale d'équipement proposée par le Gouvernement procédait « *d'une confusion entre le principe de la compensation des charges transférées (qui implique l'intégration des crédits correspondants dans la dotation générale de décentralisation) et la globalisation de subventions spécifiques accordées par l'Etat pour des investissements relevant déjà de la compétence des collectivités locales (qui peut se traduire par l'intégration des crédits correspondants dans la dotation générale d'équipement)* ». Se référant aux conclusions de la mission d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la décentralisation ⁽¹⁾, il avait de surcroît indiqué que la dotation générale d'équipement, qui repose sur des mécanismes complexes de péréquation et de taux de concours, ne permettait pas une compensation effective des charges supportées par les collectivités locales du fait des équipements qui leur avaient été transférés.

La commission a adopté à cet article un amendement précisant que les crédits correspondant à la compensation des charges d'investissement des bibliothèques centrales de prêt sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation des départements.

Article 2

Répartition des crédits transférés entre la dotation générale de décentralisation des départements et la dotation générale de décentralisation des communes

I. Les dispositions du projet de loi

Cet article propose de répartir les crédits transférés dans la dotation générale de décentralisation en application de l'article

(1) Sénat, n° 177, 1984-1985, rapporteur : M. Christian Poncelet

premier, en deux parts destinées à alimenter, l'une un concours particulier «bibliothèques» que l'article 3 se propose de créer au sein de la dotation générale de décentralisation des départements, l'autre le concours particulier instauré au sein de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales par l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Le deuxième alinéa renvoie au pouvoir réglementaire la fixation du montant respectif de ces deux parts. D'après les indications qui ont été communiquées à votre rapporteur, les crédits transférés devraient bénéficier pour moitié aux départements et pour moitié aux communes. 31 millions de francs seraient ainsi intégrés à la dotation générale de décentralisation des départements et 31 millions de francs bénéficieraient à la dotation générale de décentralisation des communes.

II. La position de la commission

Votre commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

Les crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation correspondent en effet à la compensation par l'Etat des charges d'équipement induites pour les départements par les bibliothèques centrales de prêt, dont la compétence leur a été transférée en application de l'article 60 de la loi du 22 juillet 1983.

Conformément aux principes définis par les lois de décentralisation, la compensation des charges transférées doit être intégrale. Cette compensation est assurée par un transfert de ressources équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées.

En application de ces principes, l'Etat ne peut disposer librement de ces crédits, et encore moins en affecter une partie à un autre objet, sans enfreindre le principe de la compensation intégrale des charges transférées.

On peut observer, en outre, que les besoins d'équipement des petites communes en bibliothèques restent très importants. La tendance est aujourd'hui de préférer l'aménagement d'antennes permanentes des bibliothèques centrales de prêt dans les petites communes rurales à la circulation des bibliobus. Cet effort d'équipement est soutenu par les départements. Le «prélèvement» de la moitié des crédits transférés aux départements s'exercerait donc au détriment du développement de la lecture publique en zone rurale et contribuerait à renforcer dans le

même temps la concentration des dépenses publiques culturelles dans les grandes villes.

Article 3

Instauration d'un concours particulier pour les bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation des départements

I. Les dispositions du projet de loi

Cet article crée, au sein de la dotation générale de décentralisation des départements, un concours particulier relatif aux bibliothèques.

Il vise, par ce moyen, à pérenniser l'affectation des crédits consacrés par l'Etat à l'équipement des bibliothèques centrales de prêt.

L'article 3 précise la nature des opérations éligibles à ce concours particulier. Il s'agit d'une part des dépenses d'entretien et d'équipement des bibliothèques centrales de prêt, d'autre part de la participation des départements aux dépenses de construction ou d'équipement engagées dans le domaine de la lecture publique par les communes de moins de 10.000 habitants.

Il renvoie au pouvoir réglementaire la définition des modalités de répartition des crédits du concours particulier entre les départements.

D'après les indications qui ont été transmises à votre rapporteur, les crédits seront répartis entre les départements au prorata de leurs dépenses d'investissement consacrées l'année précédente à la lecture publique.

II. La position de la commission

● Pour les raisons qui ont été indiquées ci-dessus et bien que le Sénat se soit toujours révélé hostile à l'instauration de concours particuliers au sein de la dotation générale de décentralisation, la commission des affaires culturelles vous propose d'accepter la création du concours particulier prévu par cet article afin de perpétuer l'affectation des crédits transférés.

● En ce qui concerne la destination des crédits inscrits à ce concours particulier, la commission des affaires culturelles observe que si la participation des départements aux dépenses d'équipement réalisées par les communes de moins de 10.000 habitants ne correspond pas très exactement à la finalité des crédits transférés -la compensation des charges d'investissement des bibliothèques centrales de prêt- elle s'inscrit en revanche dans le droit fil de l'action traditionnellement définie par les départements en faveur de la lecture publique.

Bien que l'on ne dispose pas d'un bilan détaillé de l'intervention des départements en faveur de la lecture publique dans les communes de moins de 10.000 habitants, il ressort de leurs comptes administratifs qu'ils consacraient au total, en 1990, trente millions de francs aux dépenses de construction ou d'équipement de bibliothèques municipales.

La plupart des départements semblent notamment avoir perpétué la pratique antérieure au transfert de compétences, selon laquelle les bibliothèques centrales de prêt fournissaient le mobilier des bibliothèques créées par les petites communes. L'on peut citer l'exemple des Ardennes ou de la Haute-Marne qui supportent intégralement l'équipement mobilier des bibliothèques implantées dans les communes de moins de 10.000 habitants.

● La commission s'est, par ailleurs, interrogée, et bien que cela ne relève pas expressément de la compétence du législateur, sur la pertinence du critère que le ministère de l'intérieur lui a indiqué souhaiter retenir pour la répartition des crédits inscrits au concours particulier «bibliothèques» créé au sein de la dotation générale de décentralisation des départements. S'agissant de dépenses d'investissement, par nature fluctuantes, une répartition des crédits par référence aux dépenses de même nature engagées l'année précédente lui a paru comporter le risque de se révéler dans certains cas pénalisante et de contribuer plus généralement à figer les situations. Elle s'est en conséquence demandée s'il ne conviendrait pas d'atténuer ces inconvénients en introduisant dans la clé de répartition un coefficient pondérateur représentatif des sommes consacrées par les départements au fonctionnement de leur bibliothèque centrale de prêt.

● La commission a adopté à cet article un amendement de coordination avec l'amendement de suppression qu'elle a adopté à l'article 2, afin de prévoir que l'ensemble des crédits d'équipement affectés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt sont transférés dans le concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation des départements.

Article 4

Les bibliothèques municipales à vocation régionale

I. Les dispositions du projet de loi

Dans le prolongement de la partition des crédits proposée par l'article 2, cet article prévoit d'affecter au financement de la construction et de l'équipement de «**bibliothèques municipales à vocation régionale**» une fraction des crédits transférés par l'Etat aux collectivités locales.

L'article 4 définit les principales caractéristiques des bibliothèques municipales à vocation régionale. Cette notion désigne des établissements implantés sur le territoire d'une commune ou d'un groupement de communes d'au moins 100.000 habitants ou, à défaut, d'un chef lieu de région, et qui répondent à un certain nombre d'exigences relatives à la surface du bâtiment, à l'importance du fonds bibliographique, à la diversité des supports documentaires, à l'utilisation de moyens modernes de communication et sont aptes à la mise en réseau.

La loi renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions d'éligibilité des projets de construction, d'extension ou d'équipement des bibliothèques municipales au concours «**bibliothèques municipales à vocation régionale**», ainsi que la définition des modalités de répartition de ces crédits.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, les projets de «**BMVR**» devront présenter les caractéristiques suivantes :

- atteindre une surface minimale de 0,05 mètre carré par habitant dans les communes -ou groupements de communes- de moins de 200.000 habitants, de 10.000 mètres carrés au total au delà ;

- détenir un fonds d'au moins 250.000 ouvrages imprimés, cette condition étant appréciée sur la base du rapport d'activité adressé aux services de l'Etat au titre de l'année 1989 ;

- utiliser plusieurs supports documentaires (audiovisuel, bases de données...) et recourir aux moyens modernes de communication ;

- comporter un projet de travail en réseau avec d'autres partenaires, et notamment une participation à un réseau informatique d'information bibliographique et d'accès aux catalogues, à la circulation régionale des documents, à la coopération mise en oeuvre en matière d'acquisition et de conservation des fonds d'animation des bibliothèques ou de formation des personnels.

Le soutien s'étend aux projets d'équipement mobilier ou informatique qui accompagnent la construction ou l'extension des bibliothèques qui répondent aux conditions énoncées ci-dessus.

La procédure de répartition des concours «BMVR» permet à l'État de conserver la maîtrise de l'attribution des crédits inscrits sur la troisième part du concours particulier pour les bibliothèques municipales.

Les demandes de subvention devront être adressées au préfet de département, qui les transmettra au préfet de région. D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, le décret d'application auquel renvoie l'article 4 du projet de loi devrait prévoir expressément que la liste des opérations à subventionner ainsi que les montants attribués sont arrêtés conjointement par le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Culture.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de favoriser l'affirmation dans les régions de bibliothèques d'une certaine importance susceptibles de constituer les relais de la bibliothèque de France en province.

Au total, trente-deux bibliothèques municipales répondent aux critères de population et d'importance du fonds bibliographique proposés par la loi.

Sur cet ensemble, le ministère de la culture estime que seize municipalités disposent, à l'heure actuelle, d'équipements satisfaisants : Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Bordeaux, Caen, Grenoble, Lille, Lyon, Le Mans, Metz, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nîmes, Saint-Etienne et Tours.

Parmi les autres, onze municipalités ont notifié leur intention d'entreprendre des travaux de construction ou d'extension de leur bibliothèque. Il s'agit des villes de Besançon, Dijon, Limoges, Marseille, Montpellier, Orléans, Poitiers, Reims, Rennes, Rouen et Toulouse.

Compte tenu de l'importance des travaux engagés ou projetés, les crédits qui seront inscrits à la deuxième part - équipement - du concours particulier de la dotation générale de

décentralisation au bénéfice des bibliothèques municipales dans les années à venir seront insuffisants pour permettre à la fois la poursuite des petites ou moyennes opérations d'équipement des bibliothèques municipales et le maintien d'un taux de concours égal à 40% pour les projets de construction ou d'extension de bibliothèques municipales à vocation régionale. Le tableau, ci-après, indique, pour chaque municipalité concernée, la nature de l'opération, la date de programmation escomptée ainsi que le montant indicatif des crédits que les conseillers pour le livre auprès des Directions régionales des affaires culturelles ont estimé pouvoir consacrer à chacune de ces opérations sur la deuxième part du concours particulier bibliothèques municipales.

**Crédits disponibles pour la construction
de bibliothèques municipales à vocation régionale (système actuel)**

	Nature de l'opération	Coût de l'opération (en millions de francs)	Date de programmation	Crédits disponibles sur la deuxième part (montant indicatif en millions de francs et en pourcentage du total)
Besançon	2ème site	60	1994 ?	9 (15%)
Dijon	Extension	60	1993-1994	9 (15%)
Limoges	Construction	100	1992	9 (9%)
Marseille	Construction	100	1994 ?	16 (16%)
Montpellier	Construction	100	1995 ?	15 (15%)
Orléans	Construction	60	1992	13 (24%)
Poitiers	Construction	70	1992-1993	7 (12%)
Reims	2ème site	40	1993-1994	8 (20%)
Rennes	Construction	80	1993	20 (25%)
Rouen	Construction	80	1994-1995	6 (8%)
Toulouse	2ème site	60	1994 ?	9 (15%)
TOTAL	-----	800	-----	121

Source : ministère de la Culture

Enfin, le ministère de la culture indique que cinq autres bibliothèques municipales pourraient nécessiter une extension de leurs locaux mais n'ont, à l'heure actuelle porté à sa connaissance aucun projet. Il s'agit des bibliothèques de Clermont-Ferrand, du Havre, de Nice, de Strasbourg et de Toulon.

La finalité poursuivie par la création d'une troisième part au sein du concours particulier des bibliothèques municipales de la dotation générale de décentralisation est d'offrir à ces projets un soutien financier qui atteigne 40% du total des dépenses engagées.

L'article 4 précise enfin que le dispositif mis en place au bénéfice des bibliothèques municipales à vocation régionale présente un caractère temporaire : la liste d'opérations soutenues à ce titre sera close le 31 décembre 1997.

II. La position de la commission

Votre commission des affaires culturelles souscrit à la nécessité de renforcer l'équipement de bibliothèques municipales de dimension régionale. L'affirmation de ces centres et leur association à la future Bibliothèque de France permettra seule d'atténuer les effets de la concentration des équipements culturels dans la capitale qu'elle n'a eu de cesse de dénoncer.

Votre commission se félicite que le projet de loi reconnaisse implicitement la nécessité de soutenir efficacement la réalisation de ces «têtes de pont» de la Bibliothèque de France en province.

Elle ne peut en revanche accepter le mode de financement proposé à cette fin par le projet de loi.

Votre commission aurait en effet jugé logique que les crédits nécessaires soient pris en charge par le budget de l'Etat.

La modernisation ou l'équipement informatique des bibliothèques municipales d'importance régionale peut être considérée comme faisant partie intégrante du projet de la Bibliothèque de France ; en effet, la création d'un réseau bibliographique national, qui constitue l'une des ambitions de ce projet, ne pourra être réalisée si les bibliothèques municipales n'accomplissent pas cet effort.

Cette proposition n'aurait pas mis en péril l'équilibre budgétaire, puisque les crédits correspondants portent sur 31 millions de francs par an, soit au total 155 millions de francs sur

cinq ans, à comparer aux 7,3 milliards de francs affectés dans le même temps au chantier de la Bibliothèque de France.

Puisque l'article 40 de la Constitution ne lui permet pas de formuler une telle proposition, votre commission des affaires culturelles s'est trouvée contrainte d'adopter un **amendement de suppression de cet article**, par coordination avec l'amendement de suppression qu'elle a adopté à l'article 2.

Article 5

Achèvement du programme de construction des bibliothèques centrales de prêt

I - Les dispositions du projet de loi

En dépit d'une première prorogation, par la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, du délai fixé par le législateur pour l'achèvement par l'Etat du programme d'équipement de chaque département en bibliothèque centrale de prêt, celui-ci n'est toujours pas achevé.

Trois chantiers sont en cours ; neuf autres en sont encore au stade des études architecturales ; un treizième, celui qui est relatif à l'implantation d'une bibliothèque centrale de prêt à Mayotte, n'a à ce jour reçu aucun commencement d'exécution : le choix du terrain prévu à cette fin a été remis en cause ; le service de préfiguration de la future bibliothèque n'a toujours pas été créé.

Le tableau ci-après récapitule, pour chaque bibliothèque centrale de prêt inscrite au programme défini par le décret n° 86-298 du 26 février 1986, en application de l'article 60-1 de la loi du 22 juillet 1983, l'importance et le coût de l'opération.

**Achèvement du programme de construction
des bibliothèques centrales de prêt par l'Etat**

	Surface	Autorisations de programme
Chantiers en cours :		
Allier	1 405 m ²	11,3 MF
Haute-Loire	1 362 m ²	12,6 MF
Haute-Savoie	1 653 m ²	13,9 MF
Projets au stade des études architecturales :		
Aude	1 300 m ²	15,2 MF
Bouches du Rhône (annexe de St Rémy)	1 000 m ²	8,4 MF
Corse du Sud	1 000 m ²	8,6 MF
Haute-Corse	1 095 m ²	7,9 MF
Nord	2 333 m ²	19,3 MF
Bas-Rhin (annexe de Ville)	250 m ²	0,7 MF
Yvelines	1 400 m ²	13,7 MF
Guadeloupe	1 000 m ²	14,2 MF
Guyane	1 356 m ²	11,7 MF
Projet non défini :		
Mayotte	-	-
TOTAL : 13 bâtiments	15 154 m²(1)	137,5 MF (1)

(1) hors Mayotte

(source : ministère de la culture)

Plutôt que de reporter une nouvelle fois le transfert des crédits d'investissement relatifs aux bibliothèques centrales de prêt, le Gouvernement a choisi de réaliser cette translation tout en confirmant les engagements souscrits par l'Etat en faveur de la réalisation d'une bibliothèque centrale de prêt dans chaque département.

L'article 5 tire les conséquences de ce parti en précisant que « les opérations en cours au 1er janvier 1992 relatives aux

Bibliothèques centrales de prêt sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées».

II - La position de la commission

Votre commission a pris acte de l'inachèvement du programme de construction des bibliothèques centrales de prêt par l'Etat et de l'engagement, réitéré par le Gouvernement, de mener ce programme à son terme.

Seule la situation particulière de la bibliothèque centrale de prêt de Mayotte lui est apparue véritablement préoccupante, les autorisations de programme correspondant aux autres opérations ayant déjà été engagées.

Elle a adopté **un amendement** qui tend à préciser que les opérations qui se trouvaient au stade de la programmation à la date du 1er janvier 1992 étaient également achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles avaient été programmées.

Article 6

Subventions versées par les communes aux entreprises d'exploitation cinématographique

I- Les dispositions du projet de loi

Cet article tend à reconnaître expressément aux communes la faculté de subventionner les entreprises d'exploitation de salles de spectacle cinématographique, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Comme il l'a été indiqué plus haut, cette possibilité n'est aujourd'hui reconnue à la commune que lorsque son intervention a «*pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural*» et que l'initiative privée est défailante..

L'article 6 circonscrit l'intervention des communes au soutien des seules **entreprises existantes** : il ne sera pas possible au conseil municipal de soutenir un projet de création d'une entreprise privée d'exploitation cinématographique. Cette restriction paraît dictée par le bon sens.

L'insertion des dispositions relatives à l'octroi de subventions aux entreprises d'exploitation cinématographique dans l'article 5 de la loi n° 82-253 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions conduit à subordonner celle-ci au respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, dont le rappel figure en exergue de cet article qui détermine les modalités d'intervention économique et sociale des communes.

II - La position de la commission

La commission a adopté à cet article deux **amendements** qui tendent à encadrer l'exercice de cette faculté par les communes, en excluant du bénéfice de leur soutien :

- les exploitations qui réalisent en moyenne plus de 2.200 entrées hebdomadaires ;

- les établissements spécialisés dans la projection de films à caractère pornographique et d'incitation à la violence. Cette proposition tend à aligner le régime des aides susceptibles d'être accordées par les collectivités locales aux exploitations de salles cinématographiques sur celui des aides de l'Etat. Elle tend à prémunir les communes contre des sollicitations qui risquent d'être importantes de la part d'entreprises privées de tout soutien étatique.

Article 7

Subventions versées par les départements aux entreprises d'exploitation cinématographique

I - Les dispositions du projet de loi

Cet article autorise les départements à subventionner les entreprises existantes d'exploitation de salles de spectacle cinématographique, dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Les dispositions prévues par cet article au projet des départements sont identiques à celles qui sont proposées par l'article 6 au bénéfice des communes, à cette exception près que les

départements qui souhaitent subventionner une entreprise de spectacle cinématographique doivent au préalable recueillir l'avis du conseil municipal de la commune sur laquelle est implantée l'entreprise.

II - La position de la commission

La commission a adopté à cet article **deux amendements** qui tendent, de la même façon que pour les communes, à encadrer l'intervention des départements en faveur des exploitations cinématographiques.

Pour pouvoir bénéficier d'une subvention départementale, les exploitations cinématographiques devront présenter les caractéristiques suivantes :

- être implantées dans des communes de moins de 100.000 habitants et réaliser, en moyenne hebdomadaire, moins de 2.200 entrées ;

- n'être pas spécialisées dans la projection de films pornographiques ou d'incitation à la violence.

*

* *

((

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, votre commission demande au Sénat d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi n° 310 (1991-1992) relatif à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique au cours d'une réunion tenue le 20 mai 1992, sous la présidence de M. Maurice Schumann.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. André Egu a souligné l'opportunité des dispositions du projet de loi relatives à l'aide que les collectivités locales sont autorisées à apporter aux salles de cinéma en indiquant cependant que les communes contribuaient déjà largement à maintenir en activité les salles de cinéma en milieu rural. Il a rejoint le rapporteur pour souhaiter que le soutien à la modernisation et à l'équipement informatique des bibliothèques municipales à vocation régionale qui seront associées à la Bibliothèque de France soit pris en charge par le budget de l'Etat.

Mme Danielle Bidard-Reydet a attiré l'attention sur les difficultés rencontrées par les exploitants de salles de cinéma implantées dans la banlieue parisienne.

M. André Vézinhét a rejoint Mme Bidard-Reydet pour souligner la situation particulièrement défavorable des exploitants implantés dans les quartiers périphériques des grandes villes. Il a par ailleurs regretté que les dispositions du projet de loi ne permettent pas aux collectivités locales de subventionner les projets de création de salles de cinéma en précisant qu'une aide publique pouvait constituer un élément décisif pour la réouverture d'une exploitation cinématographique dans les quartiers désertés.

M. Marcel Vidal a indiqué qu'il lui semblerait normal que l'Etat accompagne, par l'octroi d'une subvention forfaitaire, les efforts accomplis par les collectivités locales pour maintenir en activité les salles de cinéma.

M. Maurice Schumann, président, a souligné que la faculté reconnue aux collectivités locales par le projet de loi de subventionner les exploitations cinématographiques répondait à un

voeu formulé par la commission des Affaires culturelles et a interrogé le rapporteur sur la réalisation du programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt confié à l'Etat.

Répondant aux intervenants, **M. Jacques Carat, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- si les communes et les départements ont aujourd'hui la possibilité d'accorder des subventions aux exploitations cinématographiques implantées en milieu rural ou qui sont gérées par des associations, elles ne peuvent en revanche subventionner les entreprises privées de salles de cinéma qui sont implantées en milieu urbain ; la finalité poursuivie par le projet de loi est précisément de permettre aux collectivités locales de soutenir l'activité d'exploitants professionnels dans les villes d'une certaine importance ou dans les banlieues d'une grande ville ;

- la détermination d'un plafond d'entrées hebdomadaire au-dessus duquel les communes et les départements ne pourraient pas subventionner les exploitations de salles de cinéma tend à préserver les collectivités locales contre les pressions que pourraient exercer sur elles des exploitants dont l'entreprise serait déficitaire pour des raisons indépendantes de l'érosion de la fréquentation ;

- la réalisation du programme de construction des bibliothèques centrales de prêt confié à l'Etat en application des dispositions de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 n'est pas achevée : trois chantiers sont en cours ; neuf autres se trouvent encore au stade des études architecturales ; un treizième, celui qui est relatif à l'implantation d'une bibliothèque centrale de prêt à Mayotte, n'a encore reçu aucun commencement d'exécution.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

Après avoir adopté les amendements proposés par son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat</p> <p>.....</p> <p>Art. 60-1</p> <p>Un décret détermine le programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêts qui sera exécuté par l'Etat.</p> <p>L'Etat achèvera ce programme dans un délai de six ans à compter de la date du transfert de compétences. A l'expiration de ce délai, un crédit égal au montant des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêts pendant l'année précédant celle du transfert de compétences est intégré dans la dotation globale d'équipement des départements ; ce montant est actualisé du taux de croissance prévu à l'article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.</p> <p>.....</p>	<p>Article premier</p> <p>Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 60-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée sont remplacées par les dispositions suivantes :</p> <p>«A compter du 1er janvier 1992 un crédit égal au montant des crédits ...</p> <p>... est intégré dans la dotation générale de décentralisation ; ce montant est actualisé ...</p> <p>... 7 janvier 1983 précitée.»</p>	<p>Article premier</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>«A compter du 1er janvier 1992 ...</p> <p>... est intégré dans la dotation générale de décentralisation <i>des départements</i>; ce montant est actualisé ...</p> <p>... 7 janvier 1983 précitée.»</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 2

Art. 2

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée un article 60-2 ainsi rédigé :

Supprimé

« Art. 60-2. Les crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation dans le cadre de l'article 60-1 sont répartis en deux fractions, la première destinée au concours particulier relatif aux bibliothèques créé au sein de la dotation générale de décentralisation des départements par l'article 60-3 et la seconde destinée à abonder le concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation des communes relatif aux bibliothèques municipales par le dernier alinéa de l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

« Les montants respectifs des deux fractions sont fixés par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 3

Art. 3

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée un article 60-3 ainsi rédigé :

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée un article 60-2 ainsi rédigé :

« Art. 60-3. Il est créé au sein de la dotation générale de décentralisation des départements un concours particulier relatif aux bibliothèques, auquel est affectée la première fraction des crédits mentionnés à l'article 60-2. Les crédits de cette première fraction sont répartis entre les départements qui réalisent des travaux d'investissement au titre des compétences qui leur sont transférées en vertu de l'article 60 ou qui participent à des travaux d'investissement réalisés par des communes ou des groupements de communes de moins de 10 000 habitants au titre des compétences qui leur sont transférées en vertu de l'article 61.

« Art. 60-2. Il est créé ...

relatif aux bibliothèques, auquel *sont affectés les crédits mentionnés au deuxième alinéa de l'article 60-1. Ces crédits sont répartis ...*

... transférées en vertu de l'article 61.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent alinéa. »

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 4

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée un article 60-4 ainsi rédigé :

« Art. 60-4. La seconde fraction des crédits mentionnés à l'article 60-2 est destinée à la construction et à l'équipement des bibliothèques municipales à vocation régionale.

« Une bibliothèque municipale à vocation régionale est un établissement situé sur le territoire d'une commune ou d'un groupement de communes d'au moins 100 000 habitants ou chef-lieu d'une région, et répond notamment à des conditions de surface, d'importance du fonds et de diversité de supports documentaires, d'aptitude à la mise en réseau et d'utilisation de moyens modernes de communication fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Les crédits mentionnés au premier alinéa du présent article sont répartis dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« La liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de ces crédits sera close au plus tard le 31 décembre 1987. »

Art. 5

L'article 61-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

Art. 61-1

Les opérations en cours à la date du transfert de compétences relatives aux bibliothèques centrales de prêts et aux bibliothèques municipales sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.

Art. 4

Supprimé

Art. 5

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

«Les opérations en cours au 1er janvier 1992 relatives aux bibliothèques centrales de prêt sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.»

«Les opérations en cours ou programmées au 1er janvier 1992 relatives ...

... elles ont été commencées.»

Art. 6

Art. 6

L'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée est complété par un IV ainsi rédigé :

Alinéa sans modification

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Art.5

L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi.

Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article.

I. - Lorsque son intervention a pour objet de favoriser le développement économique, la commune peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan.

II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, la commune peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier.

Texte en vigueur

Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.

III. - Sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L.381-1 du Code des communes.

Texte du projet de loi

«IV - La commune peut attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.»

Art. 7

L'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée est complété par un IV ainsi rédigé :

Art. 48

L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi.

Propositions de la commission

«IV - La commune peut ...

... l'exploitation de salles de spectacle cinématographique qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2.200 entrées, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Ces aides ne peuvent bénéficier aux entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 281 bis A du code général des impôts. »

Art. 7

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, le département peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article.

I. - Lorsque l'intervention du département a pour objet de favoriser le développement économique, il peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan.

II. - Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige, le département peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en oeuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci. Le département peut passer des conventions avec d'autres départements ou régions concernés et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.

Les mesures visées aux alinéas précédents doivent faire l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée.

Les mêmes règles s'appliquent lorsque l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défailante ou absente.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte en vigueur

III. - Sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services départementaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions analogues à celles prévues, pour les communes, par l'article L.381-1 du Code des communes.

Texte du projet de loi

«IV - Le département peut, après avis du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée, attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.»

Propositions de la commission

«IV - Le département peut ...

... l'exploitation de salles de spectacle cinématographique qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2.200 entrées, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Ces aides ne peuvent bénéficier aux entreprises spécialisées dans la projection de films visés à l'article 281 bis A du code général des impôts. »