

N° 358

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (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,

(Urgence déclarée)

Par M. Jean CLOUET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Sénat : 310 et 352 (1991-1992).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE GENERAL	5
I. L'ALTERATION DU PRINCIPE DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE CHARGE	5
A. Une dérogation au strict respect des principes du financement des transferts de compétences	6
B. La compensation partielle d'une compétence transférée aux départements	7
1. La rupture des engagements de la loi du 9 janvier 1986	8
2. Une sous estimation des charges pesant sur les départements	10
II. LA REALISATION D'UN PROGRAMME D'INTERET NATIONAL FINANCE ESSENTIELLEMENT PAR LES COMMUNES SOUS LE CONTROLE DE L'ETAT	13
A. La notion incertaine de bibliothèque municipale à vocation régionale	13
B. Un financement essentiellement assuré par les collectivités locales	14
1. Le coût global des travaux	14
2. L'appel aux ressources locales	15
C. L'intervention déterminante de l'Etat	17
1. La fixation des normes	18
2. La répartition des subventions au niveau ministériel	18
3. La nécessité d'une coordination du calendrier des travaux ...	19

III. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU SOUTIEN DE L'ACTIVITE CINEMATOGRAPHIQUE	19
A. Les interventions croissantes des collectivités locales en matière cinématographique	20
1. Les actions en relation avec l'Etat	20
2. Les mesures laissées à l'initiative des collectivités locales ...	21
B. Le recours accru aux collectivités locales	21
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article premier : Compensation des dépenses d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale de décentralisation</i>	23
<i>Art. 2 : Affectation des crédits à deux concours spécifiques au sein de la dotation générale de décentralisation</i>	27
<i>Art. 3 : Création d'un concours particulier des bibliothèques au sein de la D.G.D. des départements</i>	31
<i>Art. 4 : Création au sein du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales d'une troisième part destinée à la construction et à l'équipement des bibliothèques municipales à vocation régionale</i>	36
<i>Art. 5 : Régime juridique des opérations en cours relatives aux bibliothèques centrales de prêt</i>	46
<i>Article additionnel après l'article 5 : Changement de dénomination des bibliothèques centrales de prêt</i>	48
<i>Art. 6 : Régime des aides aux entreprises assurant l'exploitation des salles de spectacle cinématographique</i>	49
<i>Art. 7 : Subvention des départements aux entreprises</i>	56
EXAMEN EN COMMISSION	57
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	51

EXPOSE GENERAL

Le projet de loi relatif à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique contient deux catégories de dispositions de nature différente :

- les articles 1er à 5 portent sur la compensation financière en matière d'investissement du transfert aux départements des bibliothèques centrales de prêt ;

- les articles 6 et 7 concernent le régime des interventions économiques des communes et des départements en faveur du cinéma.

Un examen du texte fait apparaître que le projet de loi :

- altère le principe de la compensation intégrale des charges transférées aux départements (I),

- vise à la réalisation d'un programme d'intérêt national financé essentiellement par les communes sous le contrôle de l'Etat (II),

- accroît sensiblement la capacité d'intervention des collectivités locales en faveur de l'activité cinématographique (III).

I- L'ALTERATION DU PRINCIPE DE LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE CHARGE

Le projet de loi est la conséquence du principe retenu lors du transfert des bibliothèques centrales de prêt aux départements, opéré au 1er janvier 1986 par la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Le choix était alors de procéder à la compensation, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), des seules dépenses afférentes au fonctionnement des bibliothèques centrales de prêt. Le transfert de charge a donc été compensé sur la base d'un droit à compensation des départements d'un montant global de 139 millions de francs en 1985.

En revanche la compensation des dépenses d'investissement avait été différée de quatre ans, prolongée ultérieurement à six ans, afin de permettre à l'Etat d'achever dans 33 départements le programme de construction et d'agrandissement des bibliothèques centrales de prêt engagé au niveau national.

Cette période de six ans étant arrivée à échéance, le projet de loi est destiné à opérer la compensation des charges d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt qui s'élèvent à 62 millions de francs en 1992, compte tenu de l'actualisation des sommes consacrées, en 1985, par l'Etat à cette charge. Il affecte ces ressources pour moitié aux départements et pour moitié au développement de bibliothèques municipales à vocation régionale.

A. UNE DEROGATION AU STRICT RESPECT DES PRINCIPES DU FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Les lois du 2 mars 1982 *relatives aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* et du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'Etat* ont posé les principes de base des règles financières applicables en cas d'accroissement de charges résultant d'un transfert de compétences.

En particulier le principe de la compensation intégrale et simultanée des transferts de compétences aux collectivités locales revêt un caractère essentiel :

- les charges nouvelles résultant d'un transfert de compétences doivent être **intégralement compensées** financièrement pour chaque collectivité, sur la base de l'évaluation des dépenses réalisées par l'Etat, dans le domaine de compétence transféré, au moment où celui-ci est effectué.

- les transferts de compétences doivent être accompagnés **simultanément** du transfert par l'Etat aux collectivités locales des ressources nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles attributions.

La loi du 9 janvier 1986, en ce qui concerne les bibliothèques centrales de prêt, a présenté une originalité par rapport à ce principe. En effet, elle a autorisé la non simultanéité de la compensation par rapport à la date du transfert, soit le 1er janvier 1986, pour les crédits d'équipement tout en maintenant fictivement le principe d'une "*photographie*" du montant des droits à compensation des départements l'année précédant le transfert de charge, soit en 1985, alors que le transfert des crédits correspondant était reporté à une date ultérieure.

Le transfert de compétences s'est donc effectué sans compensation au niveau de l'investissement puisque celui-ci demeurerait temporairement à la charge de l'Etat. Cette particularité disparaîtra avec le vote du projet de loi qui nous est proposé.

Lors de la discussion de la loi du 9 janvier 1986, la Haute Assemblée avait souligné la non-compatibilité des dispositions proposées avec les principes posés par les lois de décentralisation en demandant que le transfert de compétences soit retardé jusqu'à l'achèvement du programme d'équipement décidé par l'Etat.

B. LA COMPENSATION PARTIELLE D'UNE COMPETENCE TRANSFEREE AUX DEPARTEMENTS

Le projet de loi **aggrave le caractère dérogatoire du régime des compensations des transferts de compétences en matière de lecture publique en n'assurant qu'une compensation partielle des dépenses d'investissement transférées aux départements.**

1. La rupture des engagements de la loi du 9 janvier 1986

Le dispositif proposé consiste à ne transférer aux départements que la moitié des crédits correspondant à la compensation du transfert des charges d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt.

Sur 62 millions de francs inscrits au projet de loi de finances pour 1992 au titre de cette compensation, 31 millions seraient versés annuellement à la D.G.D. des départements.

Le Gouvernement rompt, en conséquence, l'engagement légal pris en 1986 de transférer les crédits correspondant à la D.G.E. des départements.

Il s'agit pour lui de privilégier de nouveaux investissements en faveur de la lecture publique au détriment du strict respect des règles posées par les lois de décentralisation relatives à la répartition des compétences.

Trois sortes d'arguments sont invoqués pour justifier cette décision dérogoire :

- Tout d'abord, l'achèvement par l'Etat de son programme de mise à niveau des bibliothèques centrales de prêt marquerait la fin d'un cycle d'investissement concernant cette catégorie d'équipement, rendant ainsi moins nécessaire le maintien d'un flux élevé de crédits pour l'avenir.

- Ensuite, dans le cadre du dispositif actuel du concours particulier "*bibliothèques municipales*" de la D.G.D., la construction des bibliothèques municipales à vocation régionale, demandée par le Gouvernement, entraînerait automatiquement des demandes de subventions sur la deuxième part du concours particulier prévue à cet effet.

La construction des nouvelles bibliothèques d'intérêt régional aurait donc pour effet de réduire fortement les montants des subventions accordées aux investissements sur les bibliothèques municipales en général.

Les transferts de crédits opérés par le projet de loi tendraient donc à alléger la forte demande qui pèserait ainsi sur la deuxième part du concours particulier "*bibliothèques municipales*" de la D.G.D. des communes et risquerait de déboucher "à terme" sur une forte réduction des subventions versées.

- Enfin, selon une enquête réalisée par la Direction générale des collectivités locales sur les comptes administratifs des départements en 1988 et 1989, les besoins des départements en matière de crédits d'investissement sur les bibliothèques centrales de prêt seraient bien inférieurs au montant de 62 millions de francs qu'il serait prévu de leur transférer.

Les comptes administratifs font apparaître que les départements ont consacré 59,81 millions de francs en 1988 et 70,35 millions de francs en 1989 aux bibliothèques centrales de prêt.

L'analyse approfondie de ces comptes permettrait de constater que les dépenses inscrites au titre de l'acquisition de mobilier et matériels culturels seraient composées pratiquement en totalité d'acquisitions d'ouvrages de collection, de documents audiovisuels, de disques, vidéocassettes, etc... Or, ces dépenses d'achats de documents devraient être considérées, sur le plan comptable, comme des dépenses de fonctionnement et inscrites comme telles.

Les crédits subventionnant réellement les dépenses d'investissement actuelles des départements, selon la D.G.C.L., en matière de bibliothèques centrales de prêts se seraient donc élevés à 27,32 millions de francs en 1988 et 31,66 millions de francs en 1989.

**Dépenses des départements relatives aux bibliothèques
centrales de prêt**

(en millions de francs)

	1988	1989
Acquisitions :		
- terrains de construction et bâtiments culturels	2,14	1,28
- mobilier et matériels administratifs	11,59	10,27
- mobilier et matériels culturels	31,49	38,69
- matériels informatiques	4,06	4,8
- matériels de transports routiers	6,43	6,21
Travaux de bâtiments et autres travaux	4,10	9,10
TOTAL	59,81	70,35

(Source D.G.C.L.)

2. Une sous-estimation des charges pesant sur les départements

L'analyse du Gouvernement semble insuffisante pour trois raisons.

a) Les dépenses induites par le transfert des bibliothèques centrales de prêt

Les estimations sur les dépenses d'équipement des départements sont calculées sur les données disponibles en 1988 et 1989 alors que l'ensemble des bibliothèques centrales de prêt n'avait pas encore été mis à disposition des départements.

De plus, ces équipements génèrent des coûts de fonctionnement importants notamment au cours des années qui suivent la mise en service de l'équipement, du fait des achats de livres et de documents.

Or, ces frais de fonctionnement pour les bibliothèques centrales de prêts encore en construction ne pouvaient être mesurés dans le cadre du calcul des droits à compensation des départements établis à partir du montant des dépenses de l'Etat en 1985.

Mais, à terme, l'effet de dépenses supplémentaires induit par les constructions nouvelles affectera également la section d'investissement : le renouvellement des bibliobus, en particulier, entraînera des dépenses nouvelles.

b) Les nouvelles attributions des départements en matière d'aide à l'équipement des bibliothèques municipales en milieu rural

Le projet de loi prévoit que les crédits d'investissement transférés à la D.G.D. des départements ne seront pas destinés exclusivement à concourir aux travaux sur les bibliothèques centrales de prêt mais également, aux participations versées par les départements aux travaux d'investissement réalisés par les communes ou les groupements de communes de moins de 10.000 habitants sur les bibliothèques municipales.

Du point de vue du régime de la répartition des compétences, les dispositions proposées ne peuvent que favoriser le développement de financements croisés entre catégories de collectivités locales.

En tout état de cause, le Gouvernement accroît les sollicitations sur les finances départementales alors même qu'il diminue le montant des crédits qu'il leur transfère.

c) L'importance croissante des dépenses des départements en faveur du livre

La réduction des crédits au titre de la D.G.D. départementale est d'autant plus malvenue que le département consent, de sa propre initiative, à divers équipements pour les bibliothèques.

Selon le ministère de la culture, les départements ont consacré 461 millions de francs à la lecture publique en 1990.

Dans ce total, 100 millions de francs étaient constitués par des opérations d'investissement, dont 98,8 millions de francs au titre de la conservation et de la diffusion des livres à travers les bibliothèques.

Les opérations en capital des départements ne sont donc pas dévolues uniquement aux bibliothèques centrales de prêt : les départements ont été notamment conduits à participer à hauteur de 14,4 millions de francs au programme d'équipement des bibliothèques municipales et pour un million de francs aux dépenses d'investissement des bibliothèques universitaires qui relèvent de la compétence de l'Etat.

Il apparaît pour le moins paradoxal que l'Etat sollicite les départements sur le plan financier, pour contribuer au financement de la rénovation des bibliothèques universitaires et qu'il diminue, dans le même temps, les crédits normalement prévus en 1986 pour compenser la charge d'équipement des bibliothèques centrales de prêt.

Dépenses culturelles des départements en 1990

(milliers de francs)

	Opérations en capital	Opérations courantes	Total
Conservation-diffusion	98.847,4	309.840,9	408.688,3
- Bibliothèques centrales de prêt	78.107,9	259.387,4	337.495,3
- Bibliothèques municipales et autres bibliothèques de lecture publique	14.451,1	48.377,7	62.828,8
- Bibliothèques de l'enseignement supérieur	1.031,5	137,7	1.169,2
- Bibliothèques scolaires	386,4	896,9	1.283,3
- Autres bibliothèques	4.840,5	1.041,2	5.911,7
Production artistique	528,5	40.351,5	40.880,0
- Création du patrimoine littéraire	70,0	4.890,1	4.960,1
- Edition de livres et de publications	458,5	7.908,0	8.366,5
- Diffusion	0,0	105,0	105,0
- Festivals	0,0	16.926,4	16.926,4
- Divers	0,0	10.522,0	10.522,0
Animation culturelle spécialisée	652,5	10.865,9	11.518,4
- Lettres bibliothèques	652,5	9.235,1	9.887,6
- Lettres (clubs de poésie, d'écriture...)	0,0	1.630,8	1.630,8
Formation	0,0	63,0	63,0
- Autres formations spécialisées	0,0	63,0	63,0
Recherche	0,0	75,0	75,0

(Source : Ministère de la Culture)

On notera d'ailleurs que ces dernières ont donné lieu à des participations des départements durant la période de transition pendant laquelle les investissements demeuraient en principe entièrement à la charge de l'Etat.

Il apparaît anormal de diminuer le montant de la compensation initialement prévue pour les départements alors que cette collectivité est sollicitée de façon croissante par ailleurs.

II - LA REALISATION D'UN PROGRAMME D'INTERET NATIONAL FINANCE ESSENTIELLEMENT PAR LES COMMUNES SOUS LE CONTROLE DE L'ETAT

A. LA NOTION INCERTAINE DE BIBLIOTHEQUE MUNICIPALE A VOCATION REGIONALE

Le choix effectué par le projet de loi d'affecter 31 millions de francs par an au titre d'une troisième part au sein du concours particulier "*bibliothèques municipales*" de la D.G.D. vise à contribuer au financement d'un programme d'équipement en bibliothèques municipales à vocation régionale.

L'objectif poursuivi serait de mettre en place, à terme, un réseau de "*bibliothèques médiathèques*" qui puissent constituer des centres de référence en étroite liaison avec la Bibliothèque de France actuellement en construction.

Ces bibliothèques, qui constitueraient une catégorie administrative nouvelle, devraient posséder certaines caractéristiques en ce qui concerne leur surface et l'importance du fonds documentaire. Mais l'enjeu principal est la constitution d'un véritable réseau de communication, entre, d'une part, la "*Très Grande Bibliothèque*" et les bibliothèques municipales à vocation régionale et, d'autre part, au niveau régional, entre la bibliothèque municipale à vocation régionale et les autres bibliothèques, qu'elles soient municipales ou universitaires.

C'est pourquoi le projet de loi fait référence à "*l'aptitude à la mise en réseau*" et à "*l'utilisation de moyens modernes de communication*" pour définir la notion de bibliothèque municipale à vocation régionale. Le décret d'application exigerait que le projet de construction s'accompagne d'un "projet de travail en réseau avec d'autres partenaires", comporte un "*réseau informatique d'information bibliographique et d'accès au catalogue*", participe à la "*circulation régionale de documents*" et coopère en matière "*d'acquisition, de conservation, d'animation ou de formation*".

De fait, le projet de réalisation des bibliothèques municipales à vocation régionale, même s'il vise à compléter des équipements déjà existants sur le plan communal, présente incontestablement un intérêt national.

D'abord parce qu'il vise à constituer un réseau avec la Bibliothèque de France, qui bénéficiera en retour de l'avantage

procuré par l'interconnection avec les fonds régionaux des plus grandes bibliothèques municipales qui disposent de documents susceptibles d'intéresser chercheurs et documentalistes, y compris à l'étranger.

Ensuite, parce que les bibliothèques municipales à vocation régionale seraient conduites à coopérer sur le territoire régional avec divers organismes publics de lecture qui ne relèvent pas de la compétence des collectivités locales mais de celle de l'Etat et notamment les bibliothèques universitaires.

Enfin parce que le projet s'inscrit visiblement dans une stratégie de coopération avec la Bibliothèque de France en matière d'acquisition de documents, ce qui débouche inévitablement sur la participation renforcée des collectivités locales à la fonction de conservation assumée au niveau national par la Bibliothèque de France.

L'appellation donnée aux nouvelles bibliothèques apparaît donc particulièrement mal choisie : ce n'est pas de "bibliothèques à vocation régionale" qu'il s'agit de bâtir, mais bien de "bibliothèques municipales d'intérêt national" conçues en liaison et en relation avec la Bibliothèque de France qu'elles seront chargées de relayer au niveau régional.

B. UN FINANCEMENT ESSENTIELLEMENT ASSURE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

1. Le coût global des travaux

• A la lecture du projet de loi, 41 villes seraient potentiellement susceptibles de bénéficier de la troisième part de la D.G.D., soit 38 villes de plus de 100.000 habitants et trois villes chefs lieux de région de moins de 100.000 habitants.

En pratique, le ministère de la Culture dispose d'éléments non exhaustifs et provisoires concernant des projets de travaux relatifs à 11 communes. Il s'agit des villes d'Orléans, Limoges, Poitiers, Besançon, Rennes, Dijon, Reims, Montpellier, Toulouse, Rouen et Marseille. Cette liste, non exhaustive et constituée à partir des informations recueillies au niveau local, permettrait d'évaluer l'enveloppe de travaux nécessaires dans une fourchette comprise au minimum entre 500 et 555 millions de francs.

• Il convient de remarquer qu'au-delà de ce montant subsistent deux incertitudes importantes sur le montant final de l'opération.

- Selon le ministère de la Culture, 16 communes peuvent déjà être considérées comme dotées d'une bibliothèque municipale à vocation régionale "existante": il s'agit des communes de Mulhouse, Bordeaux, Tours, Nîmes, Metz, Nancy, Lille, Caen, Angers, Le Mans, Nantes, Amiens, Aix en Provence, Lyon, Grenoble et Saint Etienne.

Si les bibliothèques de ces villes répondent vraisemblablement aux conditions légales, en termes d'importance du fonds, de surface et de variété des supports documentaires, elles nécessitent probablement des investissements complémentaires non négligeables en vue de la constitution du réseau informatique commun avec la Bibliothèque de France ou l'utilisation de moyens modernes de communication.

- Il reste, par ailleurs, le cas de 14 villes qui, en l'absence d'une aide reconnue au niveau législatif, n'ont pas déclaré formellement leur intention de procéder à des travaux d'extension de leur bibliothèque municipale, mais pourraient le faire si l'apport d'une subvention rendait le projet viable financièrement.

En tout état de cause, les projets devraient être présentés avant le 31 décembre 1997 pour bénéficier des subventions au titre de la troisième part.

2. L'appel aux ressources locales

Le financement du projet de réseau national de "Grandes Bibliothèques Municipales" obère largement les ressources des collectivités locales.

Le projet de loi affecte les 31 millions de francs initialement destinés, aux termes de la loi du 9 janvier 1986, à la D.G.E. des départements à la création d'une troisième part au sein du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales de la D.G.D. des communes.

On rappellera que ce concours particulier, d'un montant de 293 millions de francs en 1992, participe pour la première part (35 % du concours, soit 102 millions de francs) aux dépenses de fonctionnement des bibliothèques municipales et qu'il est réparti, pour la seconde part (65 % du concours soit 191 millions de francs),

par voie de subvention aux dépenses d'investissement sur ces équipements.

Le dispositif de la troisième part aurait un caractère provisoire, compte tenu de la date limite de dépôt des demandes de subventions fixée à la fin 1997 (1).

- Le transfert de 31 millions de francs par an opéré au détriment de la D.G.D. des départements permettrait donc de dégager environ 248 millions de francs (2) pour le financement de l'enveloppe globale des travaux déjà mentionnée.

- A cela viendraient s'ajouter 21 millions de francs prélevés en 1992 sur les reports de crédits non consommés au titre de la deuxième part du concours particulier "bibliothèques municipales" de la D.G.D. des communes destinée à subventionner les travaux d'équipement des bibliothèques municipales.

Le prélèvement de la moitié des crédits non consommés en 1991 sur l'actuelle deuxième part de la D.G.D. "bibliothèques municipales" serait prévu dans le projet de décret d'application du présent texte.

Dans cette hypothèse, le transfert s'opère au détriment des investissements des communes de moins de 100 000 habitants éligibles actuellement à la deuxième part du concours particulier.

Il convient néanmoins d'observer que le report des subventions pour les travaux importants engagés à la demande de l'Etat, par des communes de plus de 100.000 habitants sur la nouvelle troisième part, qui ne pourra être cumulée avec d'autres subventions du concours particulier, contribue à alléger les tensions observées sur le concours particulier dans son régime actuel.

Enfin, selon les informations transmises à votre Rapporteur, le budget de l'Etat contribuerait, à hauteur de 20 millions de francs en 1992, aux dépenses relatives à la construction des bibliothèques d'intérêt national sans autre prévision pour l'avenir.

En définitive, sur une enveloppe globale de 500 millions de francs de travaux, l'Etat s'engage directement à hauteur de 20 millions de francs, le financement étant majoritairement assuré :

1. Les subventions pourraient être distribuées sur plusieurs exercices -trois ans au maximum selon les informations communiquées à votre Rapporteur- ce qui nécessite le maintien de la troisième part au moins jusqu'au 31 décembre 1999.

2. Sous réserve de l'effet de l'indexation sur l'évolution de la D.G.F.

- soit, par transfert sur les sommes que le législateur s'était engagé par la loi du 9 janvier 1986 à verser aux départements après achèvement du programme de construction des bibliothèques de prêts,

- soit, par virement sur les crédits non consommés de la deuxième part du concours particulier de la D.G.D. concourant aux investissements réalisés sur les bibliothèques municipales,

- soit, enfin, par le concours direct des communes sur le territoire desquelles sont implantés les sites des futures bibliothèques d'intérêt régional.

La modicité du concours de l'Etat contraste avec l'ampleur des sommes consacrées à la Bibliothèque de France. Cette dernière, malgré les nombreuses incertitudes et imprécisions qui pèsent sur ce projet, soulignées par notre collègue M. Roger Romani, rapporteur spécial du budget de la culture (1), fait l'objet d'inscription de crédits à hauteur de 2,9 milliards de francs d'autorisations de programme et de 1,165 milliards de francs en crédits de paiement au titre des exercices 1989, 1990 et 1991. Le coût total du projet (construction et aménagements intérieurs) est évalué à 7,2 milliards de francs.

Alors que la constitution d'un réseau informatique de catalogue commun et d'information bibliographique avec les bibliothèques municipales à vocation régionale contribuera au rayonnement national et international de la Bibliothèque de France, il apparaît que le Gouvernement transfère quasi intégralement le financement des travaux sur les communes concernées.

C. L'INTERVENTION DETERMINANTE DE L'ETAT

La disproportion entre le montant de la participation de l'Etat et celui des investissements engagés par les communes est d'autant plus flagrante que le contrôle de l'Etat sera particulièrement important sur le programme d'équipement en bibliothèques municipales à vocation régionale.

1. Annexe n° 9 au rapport général n° 92 (1991-1992) sur le projet de loi de finances pour 1992.

1. La fixation des normes

Comme l'ont fait observer certains intervenants et notamment M. Jean-Pierre Fourcade, lors de la réunion du comité des Finances locales consulté pour avis sur le projet de loi, le 18 avril dernier, le projet de loi autorise largement le Gouvernement à fixer des normes élevées et coûteuses pour les collectivités locales qui souhaiteront se doter d'une bibliothèque à vocation régionale.

Ces normes s'appliqueront non seulement au volume physique de la bibliothèque, en termes de surface et de documents disponibles, mais également au système national d'échange de données entre les divers organismes intéressés à la lecture publique.

La mise en place d'un réseau multimédia de mise en commun d'informations pourrait vraisemblablement n'être décidée et coordonnée qu'au niveau central. Le projet de décret transmis à votre rapporteur fait allusion à un "*format d'échanges*" de données "*nationalement défini*".

La constitution d'un réseau d'informations bibliographiques et d'accès aux catalogues, commun à la Bibliothèque de France, aux bibliothèques municipales à vocation régionale et à d'autres bibliothèques relèvera donc des décisions de l'Etat, même si les collectivités locales participeront largement à son financement.

2. La répartition des subventions au niveau ministériel

Compte tenu du faible nombre et de l'importance des projets actuellement recensés, le Gouvernement envisage de faire procéder directement à l'attribution de subventions par les ministres concernés, à savoir le ministre de l'Education nationale et de la Culture et le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique.

Il est paradoxal de voir, dix ans après la promulgation des lois de décentralisation, le Gouvernement réinstaurer un dispositif de subvention décidé au niveau national pour un concours aux collectivités locales alors que l'objet de la création de la dotation générale de décentralisation et de la dotation globale d'équipement était de procéder à une globalisation des aides de l'Etat afin d'unifier leurs règles d'attribution.

En tout état de cause, le Gouvernement envisage ce mécanisme d'octroi des aides par les ministres concernés au niveau du seul décret. On peut s'interroger sur la régularité d'un tel décret compte tenu des principes adoptés en matière de dotations de l'Etat aux collectivités locales, lesquelles reposent toutes sur des principes généraux de répartition définis au niveau de la loi elle-même.

3. La nécessité d'une coordination du calendrier des travaux

La troisième part est alimentée à hauteur de 31 millions de francs par an. Ce montant sera indexé sur la croissance de la D.G.F. et complété, le cas échéant, par les crédits prélevés sur les reports opérés au titre de la deuxième part, si le dispositif prévu pour 1992 est reconduit les années suivantes.

Le flux annuel des crédits ainsi dégagés devra financer des subventions d'un montant élevé pour des projets actuellement en nombre limité.

Pour la bonne gestion du mécanisme, il est important d'éviter qu'un trop grand nombre de demandes de subvention soient présentées au cours d'un même exercice, sauf à accepter que le niveau des subventions soit très variable selon l'année de présentation du projet.

Le dispositif requiert donc une coordination, au niveau national, de l'étalement des travaux si l'on souhaite éviter une disparité trop grande des subventions selon les années.

Là encore, le choix du Gouvernement ne paraît pas conforme à l'esprit d'une décentralisation effective.

III - LES DISPOSITIONS RELATIVES AU SOUTIEN DE L'ACTIVITÉ CINÉMATOGRAPHIQUE

Les mesures d'assouplissement des aides directes aux exploitants de cinéma proposées dans le projet de loi tendent à élargir les capacités d'intervention des collectivités locales sur un service culturel de proximité.

A - LES INTERVENTIONS CROISSANTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN MATIÈRE CINÉMATOGRAPHIQUE

Depuis plusieurs années, les possibilités d'intervention des collectivités locales se sont élargies en matière de soutien au cinéma, soit de leur propre initiative, soit en liaison avec l'État.

1. Les actions en relation avec l'État

• Depuis 1980, le ministre de la Culture a engagé un nouveau mécanisme de politique contractuelle par l'intermédiaire des conventions de développement cinématographique.

Ces conventions visent à permettre le financement à part égale par l'État et les collectivités locales concernées de diverses actions en faveur du cinéma : éditions de copies supplémentaires afin d'élargir la diffusion de films récents ; action promotionnelle sur un film ; action de formation professionnelle et actions en faveur de l'accès des élèves scolarisés aux spectacles cinématographiques.

De telles conventions ont été signées avec trois villes (Auxerre, Avallon et Saint-Georges-sur-Baulche), ainsi qu'avec cinq départements (Dordogne, Gard, Gironde, Rhône et Seine-et-Marne).

Elles permettent notamment l'octroi de subventions pour la modernisation de salles alors que dans le régime juridique des interventions économiques des collectivités locales les aides directes font l'objet d'un régime restrictif.

• Par ailleurs, certaines régions participent au financement d'opérations de modernisation des salles de cinéma en

complément des subventions d'investissement accordées à cette fin par l'Etat.

- De plus, les communes peuvent acquérir des salles de cinéma pour les exploiter à leur compte lorsqu'il s'agit de maintenir la dernière salle dans cette commune.

Elles bénéficient alors d'une subvention de l'Etat financée par un crédit de 20 millions de francs ouvert au budget de la culture par la loi de finances pour 1989. 105 communes ont bénéficié de cette aide au premier semestre de 1991.

2. Les mesures laissées à l'initiative des collectivités locales

Diverses communes ont organisé des actions de promotion de l'activité cinématographique afin notamment de contribuer à une meilleure homogénéisation de taux de fréquentation selon les périodes de l'année.

Tel est le cas à Paris (opération "*18 heures : 18 francs*"), Marseille, Aubagne, Hyères et Nantes, ainsi que dans les départements du Tarn, de la Loire-Atlantique et du Gard.

La loi de finances pour 1984 a ouvert le droit aux collectivités locales d'exonérer en partie du paiement de la taxe professionnelle, les entreprises d'exploitation cinématographique en fonction du niveau de leur fréquentation hebdomadaire.

Enfin, les communes ont la faculté d'accorder des subventions à des associations à but non lucratif régies par la loi de 1901 qui se chargent de la gestion d'un ciné-club ou d'une salle de projection d'"*art et essai*".

B - LE RECOURS ACCRU AUX COLLECTIVITES LOCALES

Le projet de loi vise à autoriser les communes et les départements à accorder des subventions directes aux établissements d'exploitation cinématographique.

- Du point de vue du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et de la libre concurrence, il convient de remarquer que les collectivités locales sont aujourd'hui en fait

largement autorisées à racheter les salles de cinéma lorsque l'initiative privée est défaillante dans la mesure où le maintien d'une activité cinématographique dans une commune est considéré comme relevant de la notion de service public..

A cet égard, la solution de la subvention apparaîtrait pour les professionnels concernés préférable à l'exploitation directe de la salle de cinéma par la commune qui entraîne automatiquement des distorsions plus fortes de concurrence, tout en risquant de générer des surcoûts importants pour la collectivité locale.

• Du point de vue du régime de répartition des compétences, le dispositif proposé ouvre plus largement les possibilités d'octroi d'aides directes aux établissements de cinéma alors que les aides directes, en ce domaine, relèvent traditionnellement de la politique culturelle décidée au niveau de l'Etat.

Le dispositif proposé par le projet de loi permettra aux communes d'accorder directement des subventions aux entreprises exploitantes alors que, dans le régime actuel des interventions économiques, ces aides sont conditionnées par l'intervention préalable de la région.

L'assouplissement proposé aboutit donc à mettre directement en relation la commune et les entreprises d'exploitation cinématographique pour ce qui concerne l'attribution des aides directes, tout en ne prévoyant aucune condition particulière au niveau législatif quant aux modalités d'attribution de ces aides.

On observe, par ailleurs, que ce dispositif entrera en vigueur au moment où s'achèvera le régime d'aide au maintien de l'activité cinématographique par la reprise des salles, financé partiellement sur les crédits d'Etat. Il semble que ce dispositif, qui a rempli sa fonction durant les trois années de son fonctionnement, soit parvenu au point d'achèvement de ses effets comme le prouverait le tarissement du nombre de demandes de subventions.

En raison de la baisse, malheureusement assez continue, du nombre de spectateurs constatée ces dernières années, il apparaît que le dispositif d'aides directes qu'il est proposé d'assouplir ne pourra, à terme, que conduire à une sollicitation accrue des finances locales, alors que l'Etat aura lui-même réduit le niveau de ses concours. Le dispositif proposé ne pourra donc que déboucher sur une sollicitation croissante des finances locales.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

Compensation des dépenses d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt dans la dotation générale de décentralisation

Commentaire : Le présent article vise à transférer en 1992 dans la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) les crédits correspondant à la prise en charge, par les départements, des dépenses d'équipement des bibliothèques centrales de prêt.

Le présent article modifie le deuxième alinéa de 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 de compétences entre les communes, les départements et les régions introduit par la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

En effet, la compensation des dépenses relatives au transfert des bibliothèques centrales de prêts au département a été effectuée, à la date du transfert, soit en 1986, pour les dépenses de fonctionnement, et différée jusqu'à l'achèvement du programme de construction des bibliothèques centrales de prêt par l'Etat pour les dépenses d'investissement.

I - LA SITUATION ACTUELLE

L'article 60-1 précité prévoit tout d'abord dans son *premier alinéa* que le programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt à exécuter par l'Etat est déterminé par décret (*premier alinéa de l'article 60-1*).

Ce dernier fixe la liste des opérations de construction à réaliser en précisant leur localisation, leur nature et leur superficie (*décret n° 86-278 du 26 janvier 1986 relatif au programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt*).

Il prévoit que la mise à disposition des départements intervient au fur et à mesure de l'achèvement des équipements et qu'elle est assortie d'un procès-verbal dans les conditions fixées par l'article 19 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Ce procès-verbal, établi contradictoirement, éventuellement par recours à des experts, doit préciser la consistance, la situation juridique et l'état des biens transférés et fournir une évaluation de la remise en état de ceux-ci.

L'article 60-1 susvisé prévoit, dans son *deuxième alinéa*, les modalités de transfert aux départements des crédits d'équipement des bibliothèques centrales de prêt :

- il impose un délai de 4 ans à l'Etat, à compter du transfert de compétences pour achever le programme d'équipement ; ce délai a été prolongé de deux ans par l'article 36 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modifications de certains articles du Code des communes ;

- il précise qu'à l'issue du délai, le montant correspondant aux crédits d'investissements consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt, pendant l'année précédant celle du transfert, non des équipements, mais de la compétence, c'est-à-dire le 1er janvier 1986, sera intégré dans la dotation globale d'équipement des départements ; le choix relativement arbitraire de la dotation globale d'équipement plutôt que de la D.G.D. semble avoir été justifié alors par le souci de l'Etat de maintenir à ces crédits leur caractère de subvention d'investissement au titre VI du budget de l'Etat. La D.G.D., en effet, est inscrite au titre IV en subventions de fonctionnement ;

- il détermine le taux d'actualisation du montant en question par référence à celui de la dotation globale d'équipement.

On rappellera que la dotation globale d'équipement est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, telle que présentée en annexe à la loi de finances.

Cette indexation reflète la progression de l'ensemble des investissements des administrations publiques c'est-à-dire de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs notamment les hôpitaux.

Cet indice peut pondérer à la baisse l'évolution des investissements des collectivités locales, en forte hausse depuis la décentralisation, en raison de la croissance modérée des investissements de l'Etat.

En tout état de cause, cet indice d'évolution était moins favorable en 1986 que celui de la D.G.F. (1) qui, à l'époque, était

1. Et par conséquent de la D.G.D.

encore assise sur la progression des recettes nettes de T.V.A. à législation constante.

On rappellera également que lors de l'examen par le Sénat de la loi du 9 janvier 1986 précitée, M. Maurice Schumann, rapporteur pour avis de la Commission des finances, avait présenté un amendement, adopté par la Haute Assemblée, qui visait à :

- subordonner l'entrée en vigueur du transfert de compétences en matière de bibliothèques centrales de prêt à l'achèvement par l'Etat du programme d'équipement ;

- calculer la compensation versée par l'Etat en matière d'investissement sur le montant moyen des crédits d'équipement pour les trois années précédant le transfert de compétences ;

- actualiser le montant précité sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, alors indexée sur l'évolution des recettes nettes de T.V.A. à législation inchangée ;

- intégrer le montant des crédits en question à la dotation générale de décentralisation sans créer de concours particulier spécifique.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article ne modifie pas le premier alinéa de l'article 60-1 susvisé relatif à la fixation du programme non encore totalement réalisé d'équipement des bibliothèques centrales de prêt par l'Etat.

La liste d'opérations, fixée par décret demeure donc en vigueur pour déterminer, notamment, la situation des opérations en cours visées à l'article 5 du présent projet de loi.

En revanche, il modifie le deuxième alinéa de l'article 60-1 susvisé mettant fin au régime transitoire de 6 ans destiné à l'achèvement du programme d'équipement :

- le montant de la compensation à verser est calculé par rapport au montant des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt "l'année précédant celle du transfert de compétences" c'est-à-dire en 1985 ;

- le montant de la compensation est intégré, non plus dans la dotation globale d'équipement des départements, comme prévu

dans la loi du 9 janvier 1986, mais dans la dotation générale de décentralisation (D.G.D.);

- le taux d'actualisation sur la période de six ans est fixé par référence à celui de la dotation globale d'équipement (prévu par l'article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983), c'est-à-dire l'évolution de la F.B.C.F. des administrations publiques.

Ce dispositif aboutit à un niveau actualisé de crédits à transférer égal à 61,705 millions de francs en 1992, calculé à partir d'un montant de 44,498 millions de crédits inscrits au budget de l'Etat en 1985 au titre de l'équipement des bibliothèques centrales de prêt.

**Actualisation des crédits d'équipement
consacrés aux bibliothèques centrales de prêt en 1985**

(en francs)

Exercice	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Taux d'actualisation (1)		4,7 %	5,5 %	3,4 %	4,0 %	6,4 %	5,5 %	4,0 %
Somme disponible	44.498.442	46.589.869	49.152.312	50.823.490	52.856.430	56.239.241	59.332.400	61.705.696

(1) La DGE est indexée sur l'évolution de la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) des administrations publiques.

Le Gouvernement a prévu, dans la loi de finances pour 1992, l'inscription au budget du ministère de la culture des crédits correspondants (*chapitre 66-10, article 20, du budget de la culture-participation financière de l'Etat à des constructions ou des aménagements de bibliothèques à vocation régionales*).

Il convient de souligner qu'à compter de 1992, les crédits du concours particulier seront actualisés dans les conditions de droit commun de la D.G.D., c'est-à-dire sur l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.). Cet indice associe le taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation et les deux tiers du taux de croissance du produit intérieur brut.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté un amendement précisant que les sommes dues par l'Etat au titre de la compensation des dépenses d'investissement sur les bibliothèques centrales de prêt devaient être intégralement affectées à la D.G.D. des départements.

ARTICLE 2

Affectation des crédits à deux concours spécifiques au sein de la dotation générale de décentralisation

Commentaire : Le présent article affecte les ressources initialement destinées à la compensation, en matière d'investissement des bibliothèques centrales de prêts, du transfert de compétences aux départements, d'une part à la création d'un concours particulier "bibliothèque" au sein de la D.G.D. des départements et, d'autre part, à la création d'une fraction nouvelle au sein du concours particulier "bibliothèques municipales" de la D.G.D. des communes, en vue de la construction des bibliothèques municipales à vocation régionale.

Les modalités de répartition du concours particulier "bibliothèque" de la D.G.D. des départements font l'objet de l'article 2 ci-après et celles de la fraction destinées aux bibliothèques municipales à vocation régionale sont commentées à l'article 3 ci-après.

Le dispositif proposé a deux conséquences : tout d'abord, il aboutit à répartir entre les départements et les communes des crédits initialement destinés à compenser un transfert de compétences entre l'Etat et les départements ; ensuite, il tend à accroître la diversité des concours particuliers au sein de la D.G.D.

I. UN "DETOURNEMENT DE RECETTES" AU DETRIMENT DE LA D.G.D. DES DEPARTEMENTS

Comme on l'a déjà examiné à l'article premier ci-dessus, le financement des deux nouvelles dotations est obtenu à partir des crédits d'investissement mis en oeuvre par l'Etat pendant la période d'achèvement du programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt dont la compétence a été transférée aux départements à compter du 1er janvier 1986.

Le dispositif adopté lors de la discussion de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 prévoyait qu'une somme équivalente au montant actualisé des crédits inscrits en 1985 pour les investissements des

bibliothèques centrales de prêt, serait, aux termes de l'achèvement de la construction ou de l'agrandissement des bâtiments concernées dans tous les départements, intégrée dans la dotation globale d'équipement (D.G.E.) des départements.

Même si l'article premier du projet de loi a pour effet de transférer les crédits en question de la D.G.E. vers la D.G.D, ce changement d'affectation n'empêcherait pas d'attribuer aux départements les ressources qu'il était normalement prévu de leur affecter en 1992 dans leur intégralité.

En effet, si la D.G.D. assure de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées, sans individualisation *a priori* pour chaque catégorie de transfert, la dotation demeure néanmoins individualisée par catégorie de collectivités locales.

La D.G.D. dans le budget voté de 1992

(en millions de francs)

Communes	1.181,2
Compensation des transferts de compétence	806,5
Établissement des documents d'urbanisme	81,1
Construction, équipement et fonctionnement des bibliothèques municipales	293,5
Départements	8.942,4
Compensation des transferts de compétence	8.902,4
Ports maritimes de commerce et de pêche	40,0
Régions	3.277,1
Compensation des transferts de compétence	3.267,5
Dotation globale pour le développement culturel des régions d'outre-mer	9,5
Région de Corse	124,6
Provision (départements surfiscalisés)	1.000,0
Total	14.525,3

Ainsi, en 1992, le montant global de la D.G.D. égal à 14,525 milliards de francs (chapitre 41-56 du budget de l'Intérieur) se décomposait, à hauteur de 8,9 milliards de francs pour les départements, de 1,2 milliard de francs pour les communes et de 3,3 milliards de francs pour les régions (1).

1. Le solde est dû à la fois à la dotation de la région de Corse et à la provision pour départements surfiscalisés.

Le présent dispositif opère donc une redistribution forcée, entre les départements et les communes, des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt.

Le partage du montant de 62 millions de francs résultera d'un décret en Conseil d'Etat, sachant que le Gouvernement souhaite fixer la clé de répartition à 50 % pour chacune des deux fractions à partir d'une enquête effectuée par le ministère de l'Intérieur. Celle-ci évaluerait à 30 millions de francs environ les besoins annuels d'équipement des départements au titre des bibliothèques centrales de prêt, compte tenu de l'effort de mise à niveau poursuivi par l'Etat ces dernières années (*cf. exposé général*).

II. LA MULTIPLICATION DES CONCOURS SPECIFIQUES AU SEIN DE LA D.G.D.

La D.G.D. assure en principe pour chaque collectivité concernée la compensation intégrale des charges résultant des compétences transférées qui ne sont pas couvertes par des ressources fiscales nouvelles.

En effet, le financement des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est assuré, pour partie, par un transfert de recettes fiscales d'Etat vers les collectivités locales et, pour le solde, par l'intermédiaire de la D.G.D.

En principe, la D.G.D. est versée à chaque collectivité sur la base du montant total des dépenses effectuées par l'Etat dans chacune des collectivités concernées au titre des dépenses afférentes à la compétence transférée au moment de ce transfert.

Toutefois, ce dispositif n'est pas appliqué pour la compensation de certaines dépenses d'équipement.

Le dispositif de la D.G.D. a donc prévu trois concours particuliers (*article 95 de la loi du 22 juillet 1983 - cf. tableau relatif à la D.G.D. p. 28 supra*).

Il convient d'observer que la création de la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) et de la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) vise également à résoudre, dans le domaine scolaire, le problème spécifique posé par la répartition de crédit pour des travaux d'équipement qui, par nature,

ne se renouvellent pas régulièrement chaque année dans chaque collectivité.

L'adoption du dispositif proposé aurait les conséquences suivantes : la D.G.D. des départements comprendrait, non plus un, mais deux concours particuliers ; la D.G.D. des communes comprendrait deux concours particuliers dont l'un, le concours relatif aux bibliothèques, serait composé de trois parts, la troisième étant abondée par les crédits issus de la D.G.D. départementale.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté un amendement de suppression de cet article par coordination avec l'amendement adopté à l'article premier qui affecte intégralement à la D.G.D. des départements les sommes dues au titres de la compensation des dépenses d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt.

ARTICLE 3

Création d'un concours particulier des bibliothèques au sein de la D.G.D. des départements

Commentaire : Le présent article crée un nouveau concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) des départements destiné à compenser les charges d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt dont la compétence a été transférée aux départements le 1er janvier 1986.

I - LE DISPOSITIF PROPOSE

A. LE MECANISME ACTUEL

Les bibliothèques centrales de prêt ont été créées par l'ordonnance n° 2678 du 2 novembre 1945. Leur but est de favoriser la lecture publique, en particulier dans les communes rurales. Les bibliothèques centrales de prêt sont dotées d'un ou plusieurs bibliobus passant dans chaque commune pour y déposer régulièrement des livres à titre temporaire ou effectuer des prêts directs à la population.

A compter du 1er janvier 1986, date du transfert de compétence des bibliothèques centrales de prêt aux départements, les dépenses de fonctionnement ont été compensées dans les conditions suivantes :

• Ont été répartis entre les départements bénéficiaires, au prorata de la population des communes de moins de 10.000 habitants, les crédits afférents aux dépenses supportées par l'Etat en 1985 au titre :

- de l'équipement mobilier et matériel lié à la mise en service de nouveaux bâtiments,
- de l'entretien des immeubles,
- de l'achat de véhicules,
- et de la rémunération des agents saisonniers.

• Les autres dépenses de fonctionnement ont été compensées dans les conditions générales prévues par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences (*article 94*). Les ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses de fonctionnement effectuées par l'Etat à la date du transfert au titre des compétences transférées dans chaque département. Les ressources transférées sont intégrées dans la D.G.D. du département, laquelle varie chaque année en fonction de l'évolution de la D.G.F.

Enfin, l'Etat a conservé la charge des dépenses de personnel relatives aux agents mis à disposition du département n'ayant pas fait jouer leur droit d'option en faveur de la fonction publique territoriale ainsi que du personnel scientifique des bibliothèques (c'est-à-dire les agents ayant le statut de bibliothécaire).

La clé de répartition des droits à compensation retenue en 1985 entre les départements est retracée dans le tableau ci-après.

B. LE DISPOSITIF PROPOSE

Comme on l'a examiné sous l'article 1er du projet de loi (*cf. commentaire supra*), le présent article intègre au sein de la D.G.D. des départements la compensation des dépenses d'investissement relatives aux bibliothèques de prêts, qui avait été "gelée" dans le budget de l'Etat, depuis le 1er janvier 1986, afin de permettre l'achèvement du programme d'équipement national de cette catégorie de bibliothèques.

Toutefois, cette compensation n'est que partielle : l'article 2 du projet de loi (*cf. commentaire supra*) prévoit le partage des sommes correspondantes, soit 62 millions de francs en 1992, entre la D.G.D. des départements et celle des communes. La répartition serait fixée, par décret en Conseil d'Etat, à 31 millions de francs pour chacune des deux catégories de collectivités.

BIBLIOTHEQUES CENTRALES DE PRET
Droits à compensation déterminés en 1985

(en francs)

	Départements	Droits à compensation 1985		Départements	Droits à compensation 1985
01	Ain	1.705.663	51	Marne	1.450.603
02	Aisne	1.437.355	52	Haute Marne	740.670
03	Allier	1.295.411	53	Mayenne	949.087
04	Alpes de Haute Provence	971.080	54	Meurthe et Moselle	1.841.494
05	Hautes Alpes	839.203	55	Meuse	960.517
06	Alpes Maritimes	925.899	56	Morbihan	1.729.176
07	Ardèche	1.645.439	57	Moselle	2.238.694
08	Ardennes	1.060.989	58	Nièvre	1.035.772
09	Ariège	1.279.222	59	Nord	3.242.791
10	Aube	1.283.756	60	Oise	1.751.468
11	Aude	1.078.066	61	Orne	1.249.882
12	Aveyron	1.567.484	62	Pas de Calais	4.327.559
13	Bouches du Rhône	1.667.396	63	Puy de Dôme	1.757.603
14	Calvados	1.444.417	64	Pyrénées Atlantiques	1.409.167
15	Cantal	1.266.309	65	Hautes Pyrénées	1.251.453
16	Charente	1.783.686	66	Pyrénées Orientales	983.115
17	Charente Maritime	1.915.998	67	Bas Rhin	2.497.208
18	Cher	1.573.919	68	Haut Rhin	2.128.171
19	Corrèze	1.273.050	69	Rhône	2.044.888
20 B	Haute Corse	1.060.616	70	Haute Saône	937.004
20 A	Corse du Sud	755.989	71	Saône et Loire	1.583.125
21	Côte d'Or	1.413.241	72	Sarthe	1.292.411
22	Côtes d'Armor	1.378.421	73	Savoie	1.727.475
23	Creuse	1.172.587	74	Haute Savoie	1.519.055
24	Dordogne	1.483.730	75	Paris	0
25	Doubs	1.719.308	76	Seine Maritime	1.897.074
26	Drôme	1.708.912	77	Seine et Marne	2.064.881
27	Eure	1.486.062	78	Yvelines	1.380.069
28	Eure et Loir	1.340.619	79	Deux Sèvres	1.262.202
29	Finistère	1.592.070	80	Somme	1.584.319
30	Gard	1.590.059	81	Tarn	2.026.881
31	Haute Garonne	1.824.167	82	Tarn et Garonne	1.232.140
32	Gers	1.208.110	83	Var	961.386
33	Gironde	1.557.989	84	Vaucluse	1.585.924
34	Hérault	1.450.193	85	Vendée	1.038.171
35	Ille et Vilaine	1.429.196	86	Vienne	1.309.841
36	Indre	971.941	87	Haute Vienne	1.098.714
37	Indre et Loire	1.789.525	88	Vosges	1.332.827
38	Isère	2.645.800	89	Yonne	1.216.820
39	Jura	1.147.346	90	Territoire de Belfort	819.576
40	Landes	1.164.768	91	Essonne	1.512.484
41	Loir et Cher	1.120.097	92	Hauts de Seine	0
42	Loire	2.073.446	93	Seine Saint Denis	0
43	Haute Loire	1.046.977	94	Val de Marne	0
44	Loire Atlantique	1.514.597	95	Val d'Oise	1.165.322
45	Loiret	1.681.872	971	Guadeloupe	1.202.721
46	Lot	1.154.940	972	Guyane	291.742
47	Lot et Garonne	1.272.367	973	Martinique	900.429
48	Lozère	719.565	974	Réunion	902.492
49	Maine et Loire	1.256.743		Mayotte	215.474
50	Manche	1.297.453			
				Total	139.023.923

Les crédits du concours particulier seront répartis proportionnellement au montant des investissements réalisés directement ou subventionnés par les départements l'année précédente.

Les investissements concernés seront constitués :

- soit par les travaux d'équipement réalisés directement sur les bibliothèques centrales de prêt en vertu de la compétence transférée par l'article 60 de la loi du 22 juillet 1983 : il s'agirait, aux termes du projet de décret d'application, de travaux de constructions, d'extensions, d'équipements ou d'aménagements sur ces bibliothèques et sur leurs annexes ;

- soit par les participations du département à des travaux d'investissement réalisés par des communes ou des groupements de commune de moins de 10 000 habitants concernant les bibliothèques publiques (*article 61 de la loi du 22 juillet 1983*). Il s'agirait, aux termes du projet de décret, des dépenses correspondant à des subventions ou des affectations de biens réalisées au bénéfice de la construction ou de l'équipement de ces bibliothèques.

Il appartient au département d'effectuer, au moment du vote du budget, ses choix d'investissement, soit sur la bibliothèque centrale de prêt dont il est propriétaire, soit par voie de subventions aux travaux des petites communes.

Le seuil de 10 000 habitants est fixé par le projet de loi. Il vise à tenir compte de la vocation particulière du département en matière de soutien aux communes rurales. On rappellera qu'aux termes du recensement de 1990, 35 780 communes comptent moins de 10 000 habitants.

La référence au seuil de 10 000 habitants a déjà été utilisée au niveau législatif lors de la compensation des dépenses de fonctionnement des bibliothèques centrales de prêts ; son montant a été en partie ventilé entre les départements bénéficiaires "*au prorata de la population des communes de moins de 10 000 habitants*" (*3ème alinéa de l'article 60 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983*).

L'affectation des crédits du concours particulier "*bibliothèques*" de la D.G.D. départementale ne porte donc pas exclusivement sur les bibliothèques centrales de prêt : il s'agit bien de favoriser d'une manière générale les dépenses d'investissement consacrées à la lecture publique.

Les crédits seraient répartis entre les départements par le ministère de l'intérieur sur la base des dossiers récapitulatifs transmis par le préfet de région.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté deux amendements de coordination à cet article tirant les conséquences de l'affectation au concours particulier de l'ensemble des crédits prévus au titre de la compensation des dépenses d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt.

ARTICLE 4

Création au sein du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales d'une troisième part destinée à la construction et à l'équipement des bibliothèques municipales à vocation régionale

Commentaire : Le présent article fixe les principes fondamentaux de la répartition des crédits spécialement affectés, au sein du concours particulier "bibliothèques municipales" de la D.G.D. communale, aux investissements afférents aux bibliothèques municipales à vocation régionale.

Le dispositif proposé modifie le mécanisme du concours particulier "*bibliothèques municipales*" (I) et fixe les critères de définition de la notion de "*bibliothèque municipale à vocation régionale*" (II).

I - LE CONCOURS PARTICULIER "bibliothèque municipale"

A. LE DISPOSITIF ACTUEL

A compter du 1er janvier 1986 les crédits de subvention consacrés par l'Etat aux bibliothèques municipales ont été intégrés à la dotation générale de décentralisation.

Ce mouvement de crédits ne correspondait pas, à proprement parler, à la compensation d'un transfert de compétences, puisque les bibliothèques municipales ont toujours relevé de la compétence de leur commune de rattachement.

La loi du 9 janvier 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales (article 22) a prévu que ces crédits seraient transférés au sein d'un concours particulier de la D.G.D. des communes. Cette disposition visait notamment à permettre la répartition sous forme de subvention décidée par les préfets pour les communes qui réalisent des travaux d'investissement sur les

bibliothèques municipales (dernier alinéa de l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée).

Le concours particulier a atteint 293,5 millions de francs dans le budget de 1992. Les modalités de répartition sont déterminées par décret n° 86-424 du 12 mars 1986.

Le concours particulier comprend actuellement deux parts : le décret du 12 mars 1986 précité fixe la clé de répartition entre les deux parts de la manière suivante : **35 %** pour la première part destinée aux dépenses de fonctionnement, **65 %** pour la deuxième part relative à l'investissement.

1. La première part

La première part est versée sous la forme d'un taux de concours appliqué au montant des dépenses de fonctionnement et de gestion des bibliothèques municipales qui dépassent un montant minimum de dépenses de fonctionnement par habitant ;

Lorsque la commune dépasse 10.000 habitants elle est éligible au concours lorsque les dépenses de fonctionnement rapportées au nombre d'habitants dépassent 70 % du montant moyen des communes dotées d'une bibliothèque municipale.

Lorsque la population est inférieure à 10.000 habitants, la commune est éligible lorsque les dépenses de fonctionnement par habitant sont supérieures de 60 % à la moyenne.

Sont retenues les dépenses consacrées exclusivement au fonctionnement et à la gestion d'une bibliothèque municipale.

La première part est donc versée sous forme d'un taux de concours établi chaque année par décret en Conseil d'Etat en rapportant le montant de la première part au montant total des dépenses constaté deux ans auparavant actualisé par le taux d'évolution de la D.G.D. sur deux exercices.

Ce taux de concours s'élevait à 5,3 % en 1992 contre 5,9 % en 1991.

Le tableau ci-après fait apparaître les montants et les taux de concours de la première part.

Première part du concours particulier pour les bibliothèques municipales

(en millions de francs)

Année	Montant à répartir (a)	Taux de concours
1986	49,8	3,45 %
1987	67,2	4,17 %
1988	88,2	5,50 %
1989	104,3	6,25 %
1990	101,3	5,90 %
1991	100,4	5,30 %
1992	100,4	

(a) Compte tenu des régularisations et des reports.

2. La seconde part

La seconde part est attribuée aux communes qui réalisent une opération de construction, d'extension dépassant une surface minimale ou une opération d'équipement répondant aux critères définis par le décret.

La seconde part est versée sous forme de subvention répartie par le préfet de région au vu des dossiers de demande de subvention présentés par les communes.

Les taux de subvention varient entre 20 % et 40 % du montant hors taxes des travaux.

**Les critères de répartition de la deuxième part de
la D.G.D. "bibliothèques municipales"**

S'agissant des opérations de construction, les seuils sont déterminés à partir de la surface par habitant de l'opération :

Lorsque la population de la commune n'exède pas 25.000 habitants, cette surface minimale est égale à 0.07 mètre carré par habitant.

Lorsque la population de la commune est supérieure à 25.000 habitants, cette surface minimale résulte du produit de la population de la commune par le coefficient 0,07, pour la fraction de la population inférieure à 25.000 habitants, et du produit de la population de la commune par le coefficient 0,015, pour la fraction de la population supérieure à 25.000 habitants.

Lorsque les opérations de construction ont une surface supérieure à 8.000 mètres carrés, elles peuvent être retenues, quelle que soit la population de la commune.

Pour les communes de Paris, de Lyon et de Marseille, la population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle de l'arrondissement.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, sont prises en compte :

- les opérations d'équipement mobilier accompagnant la construction ou l'extension d'une bibliothèque ; ces opérations doivent être réalisées soit dans des bibliothèques municipales dont la surface est supérieure à la surface minimale susvisée, soit dans des bibliothèques qui, dans les quinze années précédant le transfert de compétences, ont bénéficié d'une subvention d'équipement de l'Etat ;

- les opérations d'équipement mobilier et d'aménagement de locaux destinées à améliorer les conditions de préservation et de conservation des fonds anciens ;

- les opérations d'équipement mobilier et d'aménagement de locaux qui sont nécessaires en vue de l'informatisation du réseau et des services d'une bibliothèque.

La seconde part présente la particularité de dégager des reports importants d'exécution en raison du décalage entre la décision d'attribution de la subvention et la date de commencement des travaux. Ces reports s'élèveraient à 20 millions de francs sur l'exercice 1991.

**Deuxième part du concours particulier
pour les bibliothèques municipales**

(en millions de francs)

Année	Crédits en lois de finances	Reports (a)	Régularisation (b)	Crédits disponibles
1986	92,6	0	0	92,6
1987	124,7	0	0	124,7
1988	146,3	40,8 (c)	0,3	187,4
1989	165,8	43,2	2,9	212
1990	169,9	64,5	6,8	241,3
1991	182,7	52,6	4,3	239,7
1992	190,8	19,8	7,0	217,6

(Source DGCL)

(a) Solde de l'exercice précédent.

(b) L'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précise que les crédits inscrits en dotation générale de décentralisation évoluent par application du taux de progression définitif constaté pour la dotation globale de fonctionnement, soit après régularisation.

(c) Solde 1986 et 1987.

B. LE MECANISME PROPOSE

Il consiste à créer une troisième part au sein du concours particulier "*bibliothèques municipales*".

Les deux premières parts destinées respectivement à participer aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des bibliothèques municipales seront déterminées dans les mêmes conditions qu'auparavant. L'Administration envisage toutefois de modifier le décret du 12 mars 1986 susvisé afin d'effectuer un "toiletage" de certaines dispositions relatives à la deuxième part.

Ne seraient retenues comme éligibles à la dernière part que les opérations de construction de "*bibliothèques principales*" dont la surface atteindrait au minimum 10 m² et répondant aux autres conditions définies actuellement.

Concernant les annexes, la surface minimale serait portée à 100 m² dans les communes de moins de 10.000 habitants et à 300 m² dans les communes d'une taille supérieure.

Par ailleurs les opérations d'équipement éligibles à la seconde part au titre de l'informatisation porteraient désormais :

- sur la première informatisation ou une opération de renouvellement après cinq ans,

- sur l'informatisation collective des bibliothèques de plusieurs collectivités sous réserve de travailler dans un format d'échange "*nationalement défini*",

- sur l'informatisation insérant l'établissement dans un réseau existant de bibliothèques.

Enfin les équipements en bibliobus deviendraient éligibles à la seconde part.

La troisième part serait financée sur la fraction non affectée au département des crédits issue de la compensation du transfert des bibliothèques centrales de prêt.

La troisième part serait également abondée par la moitié des crédits "*non utilisés*" au titre de l'exercice 1991 de la deuxième part du concours particulier. Ces crédits non utilisés correspondraient à 42 millions de francs en 1991 qui seraient donc reportés, à hauteur de 21 millions de francs sur la troisième part. Aucune indication n'est fournie pour les années suivantes.

Enfin, selon les informations communiquées à votre rapporteur qui ne tiennent pas lieu d'engagement formel, l'Etat participerait à hauteur de 20 millions de francs à la construction des nouvelles bibliothèques municipales à vocation régionale au titre de la loi de finances pour 1992, sans prévision sur les budgets ultérieurs.

Les crédits de la troisième part seraient répartis par voie de subvention au même titre que ceux de la seconde part. Toutefois, compte tenu du faible nombre des projets concernés (*cf. exposé général*), il est prévu que la répartition sera effectuée non pas au niveau du représentant de l'Etat dans la région, mais par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Culture et de la Communication.

Une même opération pourrait bénéficier de la troisième part au titre de plusieurs exercices (trois exercices au maximum selon les informations transmises à votre Rapporteur). Le bénéfice des crédits de la troisième part serait incompatible avec un versement au titre de la seconde part.

II- LES CRITERES DE DEFINITION DES "BIBLIOTHEQUES MUNICIPALES A VOCATION REGIONALE"

La loi prévoit six éléments de définition d'une bibliothèque municipale à vocation régionale, laquelle devrait obligatoirement être la bibliothèque principale d'une commune.

A. LA LOCALISATION

Tout d'abord, elle doit être située sur le territoire d'une commune ou d'un groupements de communes d'au moins 100.000 habitants ou chef-lieu de région.

Comme le montre le tableau annexé, selon le dernier recensement, 38 villes comptent plus de 100.000 habitants. Par ailleurs, trois villes comptant moins de 100.000 habitants sont des villes chefs-lieux de région : Chalons-sur-Marne, Ajaccio et Poitiers.

A cela, il conviendrait d'ajouter les syndicats d'agglomération nouvelle et les autres groupements de plus de 100.000 habitants pour lesquels la population à prendre en compte est celle qui est comprise à l'intérieur de la ville nouvelle ou des communes regroupées (article 30 du décret du 12 mars 1986 précité).

B. LA SURFACE ET L'IMPORTANCE DU FONDS

Selon le projet de décret, pour les collectivités de moins de 200.000 habitants la surface devra être égale au moins à 50 m² par tranches de 1.000 habitants ; la surface minimale serait donc de 5.000 m² pour une commune de 100.000 habitants.

Au-delà de 200.000 habitants, la surface minimum requise serait fixée à 10.000 m², quel que soit le nombre d'habitants.

Cette surface pourrait être répartie en "un ou deux sites".

Communes de plus de 100.000 habitants

Alsace

Strasbourg, Mulhouse

Aquitaine

Bordeaux

Auvergne

Clermont-Ferrand

Bourgogne

Dijon

Bretagne

Brest, Rennes

Centre

Tours, Orléans

Champagne-Ardennes

Reims

Franche-Comté

Besançon

Ile-de-France

Paris, Boulogne-Billancourt

Languedoc-Roussillon

Nîmes, Montpellier, Perpignan

Limousin

Limoges

Lorraine

Nancy, Metz

Midi-Pyrénées

Toulouse

Nord-Pas-de-Calais

Lille

Basse-Normandie

Caen

Haute-Normandie

Le Havre, Rouen

Pays-de-Loire

Nantes, Angers, le Mans

Picardie

Amiens

Provence - Alpes - Côte d'Azur

Nice, Marseille, Aix-en-Provence, Toulon

Rhône-Alpes

Grenoble, St-Etienne, Lyon, Villeurbanne

Martinique

Fort de France

Réunion

Saint-Denis

Communes de moins de 100.000 habitants, chefs-lieux de région

Haute-Corse

Ajaccio

Champagne-Ardennes

Châlons-sur-Marne

Poitou-Charentes

Poitiers

Par ailleurs aux termes du projet de décret, la bibliothèque municipale à vocation régionale devra disposer d'un fonds de livres imprimés pour adulte d'au moins 250.000 volumes.

C. LA DIVERSITE DES SUPPORTS DOCUMENTAIRES

Cette condition vise à intégrer l'apparition des médiathèques et le développement des nouveaux produits de stockage des informations : disque, vidéodisque, cassette vidéo, disque vinyle, compact disc, microfilm...

Le terme général de *"supports documentaires"* permet d'intégrer les évolutions futures dues au progrès technique.

Le projet de décret est peu explicite : il mentionne la nécessité de *"plusieurs"* supports documentaires. Il serait plus réaliste de se borner à deux supports documentaires différents, au moins.

D. L'UTILISATION DES MOYENS MODERNES DE COMMUNICATION ET L'APTITUDE A LA MISE EN RESEAU

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, le projet de décret préciserait que les projets de bibliothèques municipales à vocation régionale doivent s'accompagner d'un *"projet de travail en réseau avec d'autres partenaires"*. Il s'agirait de la Bibliothèque de France, de bibliothèques municipales ou de bibliothèques centrales de prêt, soit encore de bibliothèques universitaires.

Ce réseau devrait comporter notamment un *"réseau informatique d'information bibliographique et d'accès au catalogue"*.

En outre, le projet de construction devrait participer à la *"circulation régionale de documents"* et à la *"coopération en matière d'acquisition, de conservation d'animation ou de formation"*.

Dans ces conditions, comme il l'a indiqué dans l'exposé général votre Rapporteur considère que le champ d'intervention de ces bibliothèques peut revêtir un caractère d'intérêt national.

Votre Rapporteur ne revient pas par ailleurs sur les conditions du financement des travaux sur les bibliothèques municipales à vocation régionale qui sont évalués entre 500 et 550 millions de francs.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté un amendement limitant cet article à la définition de la catégorie des "bibliothèques municipales d'intérêt national" destinées à s'insérer dans un réseau de communication avec la Bibliothèque de France sur le plan national.

ARTICLE 5

Régime juridique des opérations en cours relatives aux bibliothèques centrale de prêt

Commentaire : Cet article précise que les travaux de construction de bibliothèques centrales de prêt non encore achevés à la date du transfert des crédits d'équipement à la D.G.D. seront poursuivis et financés par l'Etat sous le régime actuel.

Cet article insère un alinéa supplémentaire à l'article 61-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui porte actuellement sur le régime des opérations en cours à la date du transfert de bibliothèques centrales de prêt et des bibliothèques municipales.

L'article 61-1 de la loi du 22 juillet 1983 susvisée a fait l'objet d'un décret d'application qui fournit une interprétation de la notion "d'opérations en cours" (*décret n° 86-277 du 26 février 1986 relatif aux opérations en cours en matière de bibliothèques municipales et de bibliothèques centrales de prêt à la date du transfert de compétence dans le domaine de la culture*).

Les dispositions du décret en question demeureront donc toujours valables sous réserve d'une éventuelle adaptation technique sur les dates de mise en oeuvre et la liste des opérations concernées.

Ce décret prévoit notamment :

- que sont considérées comme des "opérations en cours", les opérations de construction, d'extension ou d'aménagement de bibliothèques centrales de prêt ayant fait l'objet d'un arrêté d'affectation d'autorisation de programme portant sur des crédits d'études ou de travaux ;

- que les opérations sont poursuivies et financées par l'Etat "dans les conditions fixées et selon les règles en vigueur" au moment du transfert. Cette disposition vise notamment à permettre le maintien de la maîtrise d'ouvrage.

La liste des opérations concernées par l'application du présent article porte sur 12 départements. Pour trois de ces départements, les travaux sont déjà engagés et devraient se terminer en 1992 : il s'agit de l'Allier, de la Haute-Loire et de la Haute-Savoie.

Neuf opérations sont actuellement encore à l'état d'étude architecturale. Il s'agit des neufs départements suivants :

Localisation	Nature de l'opération	Localisation
Aude	Centrale	Trèves
Bouches-du-Rhône	Annexe	Saint-Rémy
Haute-Corse	Agrandissement central	Corte
Corse du Sud	Centrale	Ajaccio
Nord	Centrale	Hellemones-Lille
Bas-Rhin	Agrandissement annexe	Bassemberg
Yvelines	Centrale	-
Guadeloupe	Centrale	Basse-Terre
Guyane	Centrale	-

Mayotte, qui figure sur la liste du décret du 26 février 1986 susvisé, n'a pas donné lieu à des inscriptions de crédit car il n'y avait, en 1991, ni de création d'un service de bibliothèque centrale de prêt, ni de terrain prévu.

L'Etat a consacré, depuis 1985, les sommes suivantes aux investissements sur les bibliothèques centrales de prêt :

(millions de francs)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
44,5	45,5	44,5	67	79,5	51,5	43,5	376

Ces sommes ont permis :

- d'achever les opérations en cours dans 26 départements au 1er janvier 1986 ;
- de prendre en charge le programme de construction des bibliothèques centrales de prêt dans les 33 départements qui n'en étaient pas pourvus. Ce programme a été achevé dans 20 départements en 1992.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 5

Changement de dénomination des bibliothèques centrales de prêt

Commentaire : Cet article additionnel, adopté par votre Commission, vise à généraliser l'appellation de "bibliothèques départementales de prêt" en remplacement de l'appellation "bibliothèque centrale de prêt".

La loi du 9 janvier 1986, qui a opéré le transfert des bibliothèques centrales de prêt aux départements au 1er janvier 1986, n'a pas tiré toutes les conséquences de la nouvelle répartition des compétences.

Il est vrai qu'au moment de l'adoption de la loi précitée, l'Etat conservait la responsabilité de l'achèvement du programme d'équipement en bibliothèques centrales de prêt pour le tiers des départements environ.

Actuellement ce programme peut être considéré quasiment achevé.

Le terme "central" apparaît impropre et, de surcroît, de nature à introduire une confusion dans l'esprit de l'usager du service de la lecture publique quant au niveau de la collectivité responsable administrativement de cette catégorie d'équipement.

Votre Commission a donc adopté sur proposition de son Rapporteur, un article additionnel prévoyant qu'à compter de la publication de la présente loi, les bibliothèques centrales de prêt seraient dénommées "bibliothèques départementales de prêt".

Au-delà de son aspect sémantique, cette disposition permettra de clarifier dans l'esprit des citoyens et des usagers, la nature réelle des responsabilités financières qui incombent aux départements en matière de lecture publique.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté un amendement tendant à insérer le présent article additionnel.

ARTICLE 6

Régime des aides aux entreprises assurant l'exploitation des salles de spectacle cinématographique

Commentaire : Le présent article a pour objet d'autoriser les communes à attribuer librement des subventions aux exploitants de cinéma, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, sans intervention préalable de la région, comme il est de règle actuellement en milieu urbain.

1- LE DISPOSITIF PROPOSE

A. LE REGIME JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES

Les aides des collectivités locales en faveur des cinémas sont soumises au régime de droit commun de l'interventionnisme économique des collectivités locales.

Il convient de distinguer le régime du milieu urbain et celui du milieu rural.

1. Intervention en milieu urbain

En milieu urbain, les interventions qui ont pour objet de favoriser le développement économique ne peuvent être accordées que dans des conditions prévues par la loi approuvant le Plan (*article 5-I de la loi du 2 mars 1982*).

Or, en vertu de la *loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983*, les aides directes aux entreprises ne peuvent être accordées par les départements et les communes qu'en complément d'une aide décidée par la région. Les communes ne disposent donc que d'une compétence subsidiaire en matière d'aide directe.

Les catégories d'aides en question sont **fixées de manière limitative** par la loi du 7 janvier 1982 susvisée (*article 4*). Les aides directes sont :

- la prime régionale à la création d'entreprises (PRCE),
- la prime régionale à l'emploi (PRE),
- les prêts, avances et bonifications d'intérêt.

En revanche, en ce qui concerne les aides indirectes, c'est-à-dire les aides autres que celles recensées par la loi du 7 janvier 1982 susvisée, les communes disposent d'une large marge de manoeuvre, sauf pour ce qui concerne les garanties d'emprunt et la vente ou la location de bâtiments industriels qui font l'objet de dispositions législatives spécifiques.

Ces aides indirectes peuvent porter sur la promotion ou la commercialisation de produits locaux, l'aide à la formation professionnelle, l'aide aux infrastructures d'accueil ou encore l'aide sous forme d'opérations de conseil en gestion.

Conformément au principe général d'égalité, ces aides doivent concerner toutes les entreprises d'un même secteur présentant les mêmes caractéristiques ou placées dans les mêmes conditions.

2. Intervention en milieu rural

En milieu rural, le régime des aides économiques est **plus souple** afin de faciliter la lutte contre la désertification des campagnes.

En milieu rural, les communes peuvent accorder librement des aides directes ou indirectes dès lors que cette 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 absente ou défaillante. L'aide ne peut être accordée que sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de la subvention d'une convention fixant les obligations de ce dernier (*article 5-II de la loi du 2 mars 1982*).

En milieu rural, les 32 000 communes concernées ont donc actuellement une liberté assez grande d'accorder des subventions directes aux entreprises d'exploitation de cinéma.

B. LES AUTRES AIDES AU CINEMA DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

Deux dispositions méritent d'être citées concernant le problème du maintien ou du développement de l'activité cinématographique dans les collectivités locales.

1. Les exonérations de taxe professionnelle des entreprises de spectacle et des entreprises de spectacle cinématographique (article 1464 A du code général des impôts)

La loi de finances pour 1983 permettait aux communes, départements et groupements de communes à fiscalité propre d'exonérer de taxe professionnelle dans la limite de 50 % certaines entreprises de spectacles ; la loi de finances pour 1984 permettait à ces mêmes collectivités d'étendre cette possibilité d'exonération partielle à certaines entreprises de spectacles cinématographiques.

Le régime de cette exonération a été à nouveau modifié par l'article 82 de la loi de finances pour 1988.

L'article 1464 A prévoit deux catégories différentes d'exonérations :

- une exonération facultative, dans la limite de 33 %, peut être décidée pour tous les établissements cinématographiques quelle que soit la population de la commune d'implantation et indépendamment du nombre d'entrées ou du montant des recettes réalisées ;

- ce pourcentage d'exonération peut être augmenté, dans la limite de 66 %, pour les établissements cinématographiques situés dans les communes de moins de 100 000 habitants réalisant, quel que soit le nombre de leurs salles, moins de 2 000 entrées par semaine en moyenne.

La disposition qui prévoyait que le pourcentage d'exonération pouvait être fixé à 50 % par délibération pour les établissements cinématographiques qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 1 200 entrées et moins de 20 000 francs de recettes a été abrogée à compter de 1989.

L'exonération ne s'applique pas aux salles spécialisées dans la projection de films pornographiques ou d'incitations à la violence visés à l'article 281 bis A du CGI.

Ces possibilités d'exonération sont utilisées, depuis 1989, par un nombre croissant de collectivités locales et sont présentées dans le tableau ci-après :

**Exonération de taxe professionnelle en faveur du cinéma
par les collectivités locales**

	Nombre total de collectivités	1988	1989	1990	1991	% par rapport à l'ensemble des collectivités en 1991
Communes	36 556	241	602	746	820	2,24
Départements	95	20	61	88	93	97,89
Communautés urbaines	9	--	6	4	4	44,44
Districts à fiscalité propre	134	--	5	6	4	2,99
Régions	22	1	8	17	17	77,27
Syndicats d'agglomération nouvelle	9	-	1	1	1	11,11

Ces exonérations fiscales ne sont pas compensées pour les collectivités locales dans la mesure où elles sont subordonnées à une délibération de leur part : la décision entraîne donc une perte de recettes pour la collectivité.

2. L'aide de l'Etat au maintien en activité de salles de spectacle cinématographique

Bien qu'il s'agisse d'une aide financée entièrement sur le budget de l'Etat, il a paru utile d'en rappeler les modalités d'attribution dans la mesure où elle est étroitement conditionnée par l'existence de cinéma sur le territoire d'une commune.

Le décret n° 89-224 du 14 avril 1989 modifié a institué une aide aux collectivités locales aux fins de contribuer à la reprise de salles de cinéma par la commune lorsque l'initiative privée se révèle défailante pour maintenir une activité cinématographique dans la commune.

20 millions de francs ont été inscrits à cet effet au budget de la culture dans le projet de loi de finances pour 1989 (*chapitre 43-40 article 80*).

Les primes sont octroyées par décision du ministre de la Culture, dans la limite d'un plafond fixé à 200.000 francs, en fonction de l'importance démographique de la commune et de l'importance du marché de l'établissement cinématographique concerné.

Les primes font l'objet d'une convention entre l'État et la collectivité locale précisant la durée de maintien en activité du cinéma, la nature des biens acquis à cette fin et les conditions de réalisation de l'équilibre financier.

Les engagements portent également sur la formation du personnel et la politique commerciale et d'animation à promouvoir.

Le décret applicable en principe a été prorogé en 1990 jusqu'au 31 décembre 1991, puis à l'année 1992, avec l'avis favorable du Comité des Finances locales (*séances des 30 décembre 1990 et 18 décembre 1991*), afin de permettre la pleine utilisation des crédits en raison des délais d'instruction des demandes.

Au 20 juin 1991, 105 communes avaient bénéficié de l'aide, permettant ainsi le maintien en activité de 157 salles de cinéma concernant environ 2,4 millions de spectateurs selon le Centre National de la Cinématographie (C.N.C.).

II - L'APPRECIATION DU DISPOSITIF PROPOSE

A. UN DISPOSITIF EXCESSIVEMENT SOUPLE

Dans sa rédaction actuelle, cet article, qui met fin, en matière d'aide directe au cinéma, au principe de complémentarité, en particulier pour les communes urbaines, ouvre très largement la faculté pour les communes d'attribuer des subventions aux entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique. Il renvoie au seul pouvoir

réglementaire, c'est-à-dire au Gouvernement, le soin de fixer les limites éventuelles de ce dispositif.

Or le respect du principe de libre administration des collectivités locales, de même que l'existence du principe général du commerce et de l'industrie, devraient normalement conduire le législateur à mieux préciser, dans le cadre de sa compétence, les conditions d'exercice des facultés nouvelles ouvertes en matière d'aide à certaines catégories d'entreprises. Il en est d'ailleurs ainsi dans le régime législatif actuel de l'interventionnisme économique des collectivités locales.

Par ailleurs, dans sa rédaction actuelle, le dispositif ne tient pas compte de la **situation financière des entreprises subventionnées** ou du nombre de salles de cinéma en fonctionnement dans la commune : il n'écarte pas directement la faculté d'accorder des subventions à des établissements d'exploitation cinématographique bénéficiaires ou dont la situation serait florissante. Il serait pourtant peu compréhensible que les communes puissent être conduites à subventionner des exploitants de cinéma qui seraient imposables à l'impôt sur les sociétés.

Enfin, s'agissant de la **nature des films indirectement aidés** par les subventions communales, il conviendrait pour le moins d'écartier les films à caractère pornographique ou d'incitation à la violence, déjà visés à l'article 281 bis du Code général des impôts, même s'il est pour le moins peu probable qu'une telle décision puisse être prise en toute connaissance de cause par les exécutifs locaux.

° Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le décret en question, encore en préparation, subordonnerait l'octroi de la subvention à la signature par l'exploitant du cinéma d'une convention le soumettant à diverses obligations. Le texte ouvre donc au Gouvernement la possibilité d'édicter par décret des normes techniques ou culturelles applicables aux établissements cinématographiques pour bénéficier des aides financées par les collectivités locales.

Il paraît difficile de se prononcer sans disposer d'informations précises sur la nature des conditions qui seraient fixées à l'octroi des subventions en question, sachant que les collectivités locales ne seraient pas à même de les modifier alors qu'elles détermineraient des choix en matière d'action culturelle locale.

B. UN DISPOSITIF CONTESTABLE DANS SON PRINCIPE

Il semble d'ores et déjà que les collectivités locales disposent de divers instruments pour favoriser aujourd'hui l'activité des cinémas dans les communes.

En milieu rural, le dispositif de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 permet le versement d'aides directes, y compris de subventions, dès lors que l'initiative privée fait défaut et que le besoin des populations est reconnu. La relative sous-utilisation de cette faculté résulte moins d'une insuffisance de moyens légaux que de la faiblesse des moyens financiers dont disposent de nombreuses communes.

Par ailleurs, en milieu urbain, certaines grandes collectivités ont mis en place des conventions permettant d'offrir des tarifs préférentiels à certaines heures de la semaine ou encore de favoriser l'accès au cinéma de certaines catégories de la population communale. Ces dispositifs semblent s'apparenter à des aides indirectes même s'ils s'inscrivent plutôt dans le cadre de la politique sociale de la commune.

Par ailleurs, s'agissant des salles de cinéma d'art et d'essai, les collectivités locales ont légalement la faculté d'accorder des subventions à des associations à but non lucratif sous le régime de la loi de 1901. Les subventions à de telles associations doivent d'ailleurs être récapitulées dans une annexe au budget communal prévue par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Enfin, en cas de carence réelle de l'activité privée, la commune peut exploiter en régie directe la salle de cinéma, ce qui lui permet d'en contrôler la gestion et les coûts.

Dans ces conditions, l'assouplissement important apporté au régime des subventions directes aux cinémas prévu par le présent article n'apparaît guère justifié.

Décision de la Commission : Après un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Philippe Adnot, René Monory, Geoffroy de Montalembert, Yves Guéna, René Régnauld et votre Rapporteur, la Commission a adopté un amendement de suppression du présent article.

ARTICLE 7

Subvention des départements aux entreprises

Commentaire : Le présent article vise à localiser les conditions dans lesquelles le département peut accorder des subventions au cinéma sans décision préalable de la région au milieu urbain.

Les observations faites par votre Rapporteur à l'article précédent sont parfaitement valables pour les départements.

Pour ces derniers, en vertu de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982, les aides indirectes sont libres mais les aides directes sont, conformément au principe de complémentarité posé par la loi du 7 janvier 1983, subordonnées à l'intervention préalable de la région. Toutefois, deux exceptions importantes existent à ce principe :

Tout d'abord, 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 assorties d'une convention pour mettre en oeuvre des mesures de redressement.

Par ailleurs, en milieu rural, lorsque l'initiative privée est défailante, le département peut, comme les communes, prendre les mesures d'aide directe et indirecte nécessaires à la satisfaction des besoins de la population sous réserve de l'avis préalable des conseils municipaux intéressés.

Le caractère dangereux des mesures proposées est aggravé pour les départements par rapport aux communes et apparaît d'autant plus superflu que le département a déjà la possibilité d'aider les entreprises en difficulté.

Par ailleurs, le respect du principe d'égalité devant la loi requiert l'adoption d'un dispositif uniforme d'aide au cinéma sur le territoire du département, dont les coûts pourraient être, par conséquent, relativement élevés.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté un amendement de suppression du présent article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 21 mai 1992 sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 310 (1991-1992), relatif à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographique sur le rapport de M. Jean Clouet, rapporteur pour avis.

M. Jean Clouet, rapporteur pour avis, a tout d'abord présenté les dispositions relatives à la compensation des dépenses d'investissement afférentes aux bibliothèques centrales de prêt au sein de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) en soulignant que le dispositif proposé aboutirait à ne compenser que partiellement les charges imposées aux départements en matière de lecture publique.

Il a indiqué que ce "détournement de recettes" visait à faciliter le financement des investissements nécessaires à la création d'un réseau de bibliothèques municipales de taille importante associées à la future Bibliothèque de France avec laquelle elles seraient dotées d'un réseau informatique commun.

Il a souligné que l'Etat ne participait directement qu'à hauteur de 20 millions de francs à ce programme d'intérêt national évalué environ à 500 millions de francs alors que les investissements sur la Bibliothèque de France s'élèveraient à 7,2 milliards de francs.

Concernant l'action en faveur des salles de spectacle cinématographique, M. Jean Clouet, rapporteur pour avis, a constaté que le texte visait à étendre très largement aux communes et aux départements, la faculté d'accorder des subventions aux exploitants de salles de cinéma, après avoir rappelé que cette possibilité était déjà ouverte en milieu rural en cas de défaillance ou de carence de l'initiative privée.

M. Philippe Adnot a souligné, s'agissant des bibliothèques centrales de prêt, que le dispositif proposé conduisait à réduire de 31 millions de francs la compensation qu'il avait été prévu d'accorder aux départements en 1986 et s'est inquiété des risques de pression accrue qui pèseraient sur les collectivités locales du fait de la suppression du principe de complémentarité avec la région concernant les interventions directes en faveur du cinéma, alors que diverses aides indirectes sont déjà possibles en ce domaine.

M. Maurice Couve de Murville a estimé que ce texte comportait des dispositions non conformes aux principes d'une économie libérale qui le rendait inacceptable.

M. René Régnauld a rappelé que les crédits prévus au titre de la compensation des dépenses d'investissement des bibliothèques centrales de prêt, actuellement en voie d'achèvement, demeureraient consacrés à la lecture publique à travers la construction des bibliothèques municipales à vocation régionale prévues dans le projet de loi.

Il s'est inquiété des conséquences de la fermeture de nombreux cinémas en milieu rural tout en estimant que des aides directes, à l'appréciation de la collectivité, seraient préférables, en termes de transparence, au versement de subventions à des associations.

M. Geoffroy de Montalembert s'est inquiété des effets des dispositions relatives à l'octroi de subventions par les communes en milieu rural en cas de défaillance ou d'absence de l'initiative privée.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier, (compensation des charges d'investissement relatives aux bibliothèques centrales de prêt), la commission a adopté un amendement prévoyant l'affectation intégrale des crédits destinés à compenser les charges d'investissement au titre des bibliothèques centrales de prêt à la D.G.D. des départements.

A l'article 2 (répartition en deux fractions de la compensation relative aux bibliothèques centrales de prêt), la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 3 (création d'un concours particulier relatif aux bibliothèques centrales de prêt au sein de la D.G.D. départementale), la commission a adopté deux amendements de coordination prévoyant que le concours particulier de la D.G.D. départementale, au titre des bibliothèques centrales de prêt, serait financé par les crédits transférés par l'Etat en compensation des dépenses d'investissement sur cette catégorie d'équipement.

A l'article 4 (création d'une troisième part au sein du concours particulier relatif aux bibliothèques municipales), la commission a adopté un amendement tendant à ne prévoir dans cet article que les critères de définition des bibliothèques municipales associées en réseau à la Bibliothèque de France appelées "bibliothèques municipales d'intérêt national".

La commission a adopté l'article 5 (régime des opérations en cours sur les bibliothèques centrales de prêt) sans modification.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 5 prévoyant que les bibliothèques centrales de prêt seraient dénommées "bibliothèques départementales de prêt" à compter de la publication de la loi.

A l'article 6 (aides directes des communes aux exploitants de cinéma), après un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Philippe Adnot, Geoffroy de Montalembert, René Monory, Yves Guéna, René Rénault et Jean Clouet, la commission a adopté, à la majorité, un amendement de suppression de cet article.

Enfin, à l'article 7 (aides directes des départements aux exploitants de cinéma), la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article Premier

Amendement - Compléter le premier membre de phrase du texte proposé par cet article pour le deuxième alinéa de l'article 60-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 par les mots :

des départements ;

Article 2

Amendement - Supprimer cet article.

Article 3

Amendement Après les mots :

concours particulier relatif aux bibliothèques,

rédiger comme suit la fin de la première phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 60-3 dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 :

auquel sont affectés les crédits mentionnés au deuxième alinéa de l'article 60-1.

Amendement - Au début de la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 60-3 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, remplacer les mots :

Les crédits de cette première fraction

par les mots :

Ces crédits

Article 4

Amendement - Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 60-4 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 :

"Art. 60-4.- Une bibliothèque municipale d'intérêt national 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 de région et répondant à des conditions, fixées par décret en Conseil d'Etat, de surface, d'importance du fonds et de diversité des supports documentaires, d'utilisation des moyens modernes de communication et d'aptitude à la mise en réseau sur le plan national et régional."

Article additionnel après l'article 5

Amendement - Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A compter de la publication de la présente loi, les bibliothèques centrales de prêt sont dénommées : bibliothèques départementales de prêt.

Article 6

Amendement - Supprimer cet article.

Article 7

Amendement - Supprimer cet article.