

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

CULTURE

Par M. Philippe NACHBAR,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Xavier Darcos, Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernard Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean François-Poncet, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagauche, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jack Ralite, Victor Reux, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, Jean-Marie Vanlerenberghe, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 8) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 4 |
| I. UN BUDGET EN PROGRESSION | 6 |
| A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA CULTURE | 6 |
| 1. <i>Le projet de budget</i> | 6 |
| 2. <i>L'objectif symbolique du 1 % atteint ?</i> | 6 |
| 3. <i>L'exécution des crédits en 2001 : la pratique des contrats de gestion</i> | 7 |
| B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI PROFITE ESSENTIELLEMENT AUX DÉPENSES D'INTERVENTION | 9 |
| 1. <i>La progression des dépenses ordinaires</i> | 10 |
| a) Les moyens du ministère : le coût d'une administration aux missions de plus en plus étendues | 11 |
| b) Des marges budgétaires renforcées en faveur des interventions dans le domaine du spectacle vivant..... | 16 |
| 2. <i>Des dépenses en capital réduites à la portion congrue</i> | 18 |
| a) Des crédits en diminution | 19 |
| b) Une gestion perfectible | 20 |
| II. LES PRIORITÉS DU BUDGET POUR 2002 | 20 |
| A. LA MODERNISATION DU MINISTÈRE : VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU RÔLE JOUÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA POLITIQUE CULTURELLE | 21 |
| 1. <i>La nécessaire relance de la décentralisation culturelle</i> | 21 |
| a) Les collectivités territoriales : des partenaires incontournables | 21 |
| b) Une relance de la décentralisation culturelle ? | 23 |
| 2. <i>La maîtrise du processus de déconcentration</i> | 25 |
| a) La poursuite de la déconcentration | 25 |
| B. UN EFFORT SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT | 28 |
| a) Des moyens budgétaires significatifs..... | 28 |
| b) ... qui doivent s'accompagner d'un effort de démocratisation | 31 |
| C. RENFORCER L'ÉDUCATION ARTISTIQUE | 32 |
| 1. <i>L'effort financier</i> | 32 |
| 2. <i>Le développement des enseignements spécialisés : un effort qui ne profite pas aux établissements relevant des collectivités territoriales</i> | 37 |
| a) Les établissements publics délivrant un enseignement supérieur | 37 |
| b) Une politique qui repose pour une large part sur la contribution des collectivités territoriales | 40 |
| III. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE RÉDUITE À LA PORTION CONGRUE | 42 |

| | |
|--|----|
| A. LES MUSÉES : UNE PRIORITÉ À RÉAFFIRMER | 42 |
| 1. <i>Les musées nationaux : des marges de manœuvre étroites</i> | 42 |
| a) La nécessaire prise en compte des difficultés de gestion rencontrées par les musées nationaux | 42 |
| b) Les crédits d'acquisition : des moyens insuffisants pour accroître le patrimoine muséographique | 45 |
| 2. <i>Les musées des collectivités territoriales : des moyens limités</i> | 49 |
| B. LES CRÉDITS DU PATRIMOINE VICTIMES DE LEUR PROGRESSION ? | 52 |
| 1. <i>L'évolution générale des crédits</i> | 52 |
| a) Les crédits d'entretien : un effort encore insuffisant ? | 54 |
| b) Les crédits d'investissement : une augmentation en trompe l'œil ? | 54 |
| 2. <i>Les chantiers en cours</i> | 57 |
| a) Les priorités pour 2002 au titre des monuments protégés | 57 |
| b) Le petit patrimoine oublié ? | 58 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 60 |
| CONCLUSION | 61 |

Mesdames, Messieurs,

En 2002, le budget du ministère de la culture s'élève à 2 602,28 millions d'euros (17 069,86 millions de francs), en progression de 2,08 %, soit un rythme supérieur à l'augmentation des dépenses de l'Etat.

Cet effort permettra d'atteindre l'étape symbolique du 1 %.

Sans remettre en cause le bien-fondé de la progression des crédits de la culture, il semble abusif de considérer que la poursuite de cet objectif peut constituer en lui-même l'expression d'une politique culturelle.

Pour cette raison, votre rapporteur a souhaité, au-delà des chiffres, analyser les priorités du ministère de la culture pour 2002.

La politique culturelle s'inscrit dans le cadre de contraintes budgétaires qui sont allées en se renforçant ces dernières années. Devenu une administration gestionnaire, le ministère de la culture doit faire face d'année en année à des coûts de fonctionnement de plus en plus lourds qui constituent au sein du budget un important facteur d'inertie. En 2002, les dépenses de personnel progresseront à nouveau sous l'effet des créations d'emploi, nécessaires pour remédier aux déficits constatés tant dans les services déconcentrés que dans les institutions culturelles et des mesures de résorption de la précarité, également indispensables. De même, le poids des subventions aux établissements publics continuera à croître pour assurer dans de bonnes conditions leur fonctionnement.

Ces données limitent d'autant les marges de manœuvre dont dispose le ministère pour infléchir les orientations de son action, limitées en outre par les difficultés rencontrées pour remettre en cause d'une année sur l'autre l'allocation des dépenses d'intervention. S'inscrivant dans la continuité des efforts engagés au cours des précédents exercices, le projet de budget prévoit des mesures nouvelles significatives pour le spectacle vivant et, dans une moindre mesure, pour l'éducation artistique. Votre rapporteur relèvera que la

nomenclature budgétaire conjuguée à la déconcentration, prive le Parlement des moyens d'en connaître l'affectation exacte entre les diverses actions conduites par le ministère et d'en apprécier l'impact réel.

Dans ce contexte, les politiques patrimoniales semblent constituer une variable d'ajustement. A cet égard, votre rapporteur exprimera des inquiétudes sur la faiblesse des moyens dont disposent les musées tant pour conserver dans de bonnes conditions leurs collections qu'en accroître le rayonnement. De même, il s'interrogera sur l'évolution à plusieurs titres préoccupante des crédits du patrimoine.

I. UN BUDGET EN PROGRESSION

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA CULTURE

1. Le projet de budget

En 2002, le budget du ministère de la culture s'élève en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 2 602,28 millions d'euros (17 069,86 millions de francs) contre 2 549,1 millions d'euros (16 524,2 millions de francs), soit une progression de 2,08 %.

La progression du budget de la culture pour 2002 est donc légèrement inférieure à celle constatée au cours des deux exercices précédents (+ 2,5 % en 2001 et +2,1 % en 2000) et sensiblement moindre que celle enregistrée en 1998 et en 1999 (+ 3,8 % et + 3,5 %).

Toutefois, bien que ne figurant pas parmi les budgets considérés comme prioritaires par le gouvernement, ces crédits progressent à un rythme très légèrement supérieur à l'évolution des dépenses du budget général, soit + 2 %.

2. L'objectif symbolique du 1 % atteint ?

En 2001, le budget de la culture représentera 1 % des charges nettes de l'Etat, contre 0,997 % en 2001.

Votre rapporteur soulignera, au risque de lasser, que cette étape n'a guère de valeur que symbolique. Réclamé par Jean Vilar, cet objectif budgétaire ne peut constituer à lui seul une priorité politique sauf à réduire l'action culturelle de l'Etat à une dimension purement comptable.

Par ailleurs, il se prête à des artifices de présentation qui en diminuent le sens. En effet, le 1 % ne sera atteint en 2002 que si l'on considère le budget de la culture à structure constante, c'est-à-dire sans tenir compte des transferts de crédits correspondant aux cotisations sociales maladie employeurs imputées jusqu'à l'exercice 2000 sur le budget des charges communes. Si l'on raisonne à structure non constante, le budget de la culture ne représente que 0,983 % des charges nettes de l'Etat en 2002, contre 0,982 % en 2001.

Au-delà de son caractère relatif, le « 1 % » revêt une signification très limitée car il ne tient compte que du budget du ministère de la culture qui représente un peu moins d'un tiers de l'effort financier de l'Etat dans le

domaine de la culture qui s'élève, selon l'annexe « jaune », à 9 247,91 millions d'euros. Par ailleurs, ce budget ne représente que la moitié des dépenses culturelles des collectivités territoriales, estimée lors de la dernière enquête à 5,29 milliards d'euros (34,73 milliards de francs).

3. L'exécution des crédits en 2001 : la pratique des contrats de gestion

En 2001, a été reconduite la pratique des contrats de gestion conclus entre le ministère de la culture et le ministère des finances.

Initié en 1999 dans un contexte où l'inflation constatée se révélait inférieure à celle anticipée lors de l'élaboration du projet de budget, cette pratique a pour objet de ralentir la consommation des crédits grâce à la mise en réserve de crédits ouverts par la loi de finances initiale au-delà d'une stricte reconduction des crédits-reports.

Cette procédure se substitue à la méthode de régulation budgétaire consistant pour le ministère des finances à notifier des mesures de mise en réserve suivies d'annulations.

Mise en œuvre pour la première fois en 1999, la nouvelle procédure des « contrats de gestion », également appliquée en 2000 et 2001, contribue à priver de son sens l'autorisation budgétaire.

Selon les informations communiquées par le ministère de la culture, les engagements au titre du contrat de gestion conclu en 2001 se traduisent, d'une part, par un montant de crédits reports fixé à 259 millions d'euros (1 700 millions de francs) et, d'autre part, par une mise en réserve de crédits à hauteur de 93 millions d'euros (610 millions de francs). **Au total, c'est donc près de 13,8 % des crédits initialement votés par le Parlement qui ne seront pas consommés au cours de l'exercice.**

La mise en réserve porte en 2001 :

- pour 7,6 millions d'euros (50 millions de francs) sur le titre III (moyens des services) chapitre 36-60 (subventions de fonctionnement aux établissements publics) ;

- pour 2,29 millions d'euros (15 millions de francs) sur le titre IV (interventions publiques) ;

- pour 65,6 millions d'euros (430,3 millions de francs) sur le titre V (investissements exécutés par l'Etat) répartis entre le chapitre 56-20 (patrimoine monumental), pour 48,8 millions d'euros (320 millions de francs),

et entre le chapitre 56-91 (bâtiments et autres investissements), pour 16,8 millions d'euros (110 millions de francs) ;

- et pour 17,5 millions d'euros (115 millions de francs) sur le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat).

Sur le montant de ces crédits mis en réserve, 7,6 millions (50 millions de francs) devraient faire l'objet d'une annulation dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, l'essentiel des annulations étant susceptible de porter, pour l'essentiel, sur le chapitre 36-60.

Seront donc reportés sur 2002 près de 344,4 millions d'euros (2 259,1 millions de francs).

Cette pratique qui équivaut à des annulations manque singulièrement de transparence, et cela pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le montant des crédits figurant en loi de finances initiale présente un caractère fictif dans la mesure où l'on sait *de facto* qu'est anticipée en gestion une sous-consommation des enveloppes adoptées par le Parlement, ce qui permet donc en quelque sorte de gonfler les lignes budgétaires.

En second lieu, à la différence des mesures d'annulation qui exigent un arrêté d'annulation du ministère des finances et, à ce titre, qui font l'objet d'une publication, les mesures prises en vertu du contrat de gestion échappent à toute forme de contrôle.

Par ailleurs, si elles peuvent apparaître justifiées optiquement par la sous-consommation traditionnelle qui affecte les crédits d'investissement, notamment ceux affectés au patrimoine, les mesures de mise en réserve ne peuvent qu'à terme compromettre l'exécution des travaux programmés. Ainsi, s'agissant du patrimoine, si les retards dans l'engagement des crédits sont patents, imputables à la complexité des procédures administratives, les opérations sont bel et bien programmées et devront être financées. A l'évidence, les mesures de reports ne constituent pas la solution au déséquilibre constaté entre le montant des autorisations de programme et celui des crédits de paiement, dont votre rapporteur avait analysé les causes dans son avis sur les crédits pour 2001. A terme, comme l'observe la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999, elles conduisent « à détériorer la relation de l'Etat avec ses partenaires ».

Enfin, votre rapporteur s'interrogera sur l'usage réservé à ces crédits en 2002 et sur leur affectation. A cet égard, il s'inquiétera des redéploiements portant sur 58 millions d'euros (380 millions de francs) de crédits de paiement non mobilisés. Ces redéploiements portent pour 21,34 millions d'euros (140 millions de francs) sur le titre V (chapitre 56-20 – Patrimoine monumental) et pour 36,59 millions d'euros (240 millions de francs) sur le

titre VI (chapitre 66-91 – Equipements hors patrimoine). Ces crédits financent des mesures nouvelles au titre de l'investissement mais également du fonctionnement et des interventions.

Cette réallocation, si elle se justifie aisément pour les crédits de paiement du chapitre 66-91 qui n'ont plus d'emploi, est permise pour les crédits de paiement du chapitre 56-20 par un rythme de paiement plus long que celui des autorisations de programme fixé à quatre ans. Pour ces crédits, de nouvelles ouvertures seront nécessaires afin de solder les opérations en cours.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI PROFITE ESSENTIELLEMENT AUX DÉPENSES D'INTERVENTION

A la différence de l'exercice 2001 où l'accroissement des moyens du ministère de la culture avait été équitablement réparti entre les dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement, l'effort dégagé en 2002 bénéficiera essentiellement aux premières, et plus particulièrement aux dépenses d'intervention.

Les **dépenses ordinaires** inscrites au titre III (moyens des services) et au titre IV (interventions publiques) s'établissent pour 2002 à **2 066,29 millions d'euros (13 553,97 millions de francs)**, contre 1 987,1 millions d'euros (13 034,5 millions de francs) en 2001, en progression de **3,99 %**, soit un rythme supérieur à celui enregistré en 2001 (2,7 %).

Les **dépenses d'investissement** inscrites au titre V (investissements exécutés par l'Etat) et au titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) s'élèvent en crédits de paiement à **535,98 millions d'euros (3 515,80 millions de francs)**, contre 562,07 millions d'euros (3 686,94 millions de francs) en 2001, soit **une diminution de 4,6 %**.

Le tableau ci-contre retrace l'évolution par titre des crédits du ministère de la culture entre la loi de finances initiale pour 2001 et le projet de loi de finances pour 2002.

EVOLUTION DU BUDGET DE LA CULTURE ENTRE 2001 ET 2002

en millions d'euros
(en millions de francs)

| | 2001 LFI | 2002 PLF | Variation 2001 (%) | Variation en valeur (en millions d'euros) | Variation en valeur (en millions de francs) |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|---|---|
| Personnel | 528,32 (3 465,55) | 551,2 (3 615,63) | 4,3 | 22,88 | 150,08 |
| Matériel et fonctionnement | 92,3 (605,35) | 97,17 (637,39) | 5,2 | 4,83 | 31,94 |
| Entretien et réparations | 15,06 (98,79) | 14,98 (98,26) | - 0,53 | - 0,08 | - 0,53 |
| Etablissements publics | 569,47 (3 735,48) | 589,27 (3 865,36) | 2,4 | 19,08 | 129,88 |
| Total titre III | 1 205,22 (7 905,72) | 1 245,64 (8 170,86) | 3,35 | 40,42 | 265,14 |
| Interventions politiques et administratives DGD (bibliothèques) | 149,61 (981,38) | 157,83 (1 035,30) | 5,49 | 8,22 | 53,92 |
| Interventions culturelles : | | | | | |
| - d'intérêt national | 188,25 (1 234,84) | 194,96 (1 278,85) | 3,5 | 6,71 | 44,01 |
| - déconcentrées | 405,31 (2 658,66) | 428,48 (2 810,64) | 5,7 | 23,17 | 151,98 |
| Commandes et achats d'œuvres d'art | 38,69 (253,79) | 39,35 (258,12) | 1,7 | 0,66 | 4,33 |
| Total titre IV | 781,87 (5 128,73) | 820,64 (5 383,05) | 4,96 | 38,77 | 254,32 |
| Total dépenses ordinaires (DO) | 1 987,1 (13 034,52) | 2 066,2 (13 553,38) | 3,99 | 79,19 | 518,86 |
| Titre V (investissements Etat) | 296,24 (1 943,21) | 256,62 (1 683,32) | - 13,37 | - 36,62 | - 259,89 |
| Titre VI (subventions d'investissement) - dont établissements publics | 265,82 (1 743,66) | 279,36 (1 832,48) | 5,09 | 13,53 | 88,82 |
| Total AP | 601,69 (3 946,83) | 567 (3 719,28) | - 5,77 | - 34,69 | - 227,55 |
| Total dépenses en capital (CP) | 562,07 (3 686,94) | 535,98 (3 515,80) | - 4,6 | - 26,09 | - 171,14 |
| Total DO + CP | 2 549,18 (16 721,52) | 2 602,28 (17 069,84) | 2,08 | 53,10 | 348,32 |

1. La progression des dépenses ordinaires

L'augmentation significative des dépenses ordinaires (+ 3,99 %) permettra au ministère de la culture de poursuivre l'effort de remise à niveau de ses effectifs afin de pouvoir faire face à l'extension de ses missions mais également de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour renforcer ses moyens d'intervention.

On rappellera que ces dépenses comprennent les crédits de personnel, les moyens de fonctionnement des services du ministère de la culture et les subventions aux établissements publics.

a) Les moyens du ministère : le coût d'une administration aux missions de plus en plus étendues

Les crédits du titre III s'établissent en 2002 à 1 245,64 millions d'euros (8 170,86 millions de francs), contre 1 205,22 millions d'euros (7 905,72 millions de francs), en augmentation de 3,35 %.

• **Les dépenses en personnel : un accroissement significatif des moyens humains du ministère**

En 2002, si l'effort de résorption de la précarité –difficulté particulièrement sensible au ministère de la culture- sera poursuivi, le projet de loi de finances prévoit également de nombreuses créations d'emplois.

En effet, le projet de budget prévoit la création de 350 emplois, dont 200 résultent de la transformation en emplois de crédits de vacations et d'heures supplémentaires et 150 constituent des créations nettes.

On rappellera qu'en 2001, sur les 300 emplois créés, seuls 5 correspondaient à des créations nettes.

- Les mesures de réduction de la précarité

La poursuite des actions entreprises par le ministère de la culture pour réduire la précarité constitue une priorité, dont votre rapporteur ne contestera pas la légitimité.

Le ministère de la culture doit résorber les déficits accumulés au cours des exercices précédents. Cette difficulté résulte pour l'essentiel de l'insuffisance des créations d'emplois face aux besoins engendrés par ses nouvelles missions et, plus spécifiquement, par l'ouverture de nouveaux équipements culturels.

Les effectifs les plus importants de « vacataires » au sens commun du terme se trouvent dans les musées nationaux et les monuments historiques où l'extension des espaces ouverts au public résultant d'un important effort d'investissement ne s'est pas accompagné de créations d'emplois en nombre suffisant, ce qui a eu pour conséquence de « nourrir » la précarité dans des proportions qui ont détérioré le climat social au sein des services du ministère comme de ses établissements publics.

Dès 1994, le ministère de la culture a tenté d'endiguer l'accroissement du nombre d'agents non titulaires rémunérés sur crédits.

Tandis qu'ont été rappelées et précisées par voie de circulaires ministérielles les conditions de recours à ces agents, le ministère a engagé une politique de résorption de l'emploi précaire par le biais, dès 1995, des dispositions transitoires inscrites dans le nouveau statut des personnels d'accueil, de surveillance et de magasinage puis, à partir de 1998, par l'application à certains corps du ministère de la culture et de la communication de la loi du 16 décembre 1996 sur l'emploi dans la fonction publique dite loi Perben.

Le bilan de ces plans, au 31 décembre 1999, faisait apparaître un résultat décevant, comme l'avaient au demeurant laissé craindre les mouvements sociaux qu'avait connus le ministère en 1999. A cette date, étaient recensés 1 203 agents rémunérés sur crédits mais assurant des missions correspondant à des besoins permanents, dont près de 700 dans la filière accueil, surveillance et magasinage. Ces agents étaient principalement en poste dans les établissements publics administratifs suivants : Bibliothèque nationale de France, centre des monuments nationaux, musée du Louvre, musée et domaine national de Versailles mais également musée d'Orsay, service à compétence nationale. Par ailleurs, nombre de ces agents sont employés par des établissements d'enseignement à l'image des écoles d'architecture.

Afin de remédier à ce lancinant problème, le ministère de la culture a bénéficié dès la loi de finances pour 2000, de mesures significatives de transformation en emplois de crédits de vacations et de subventions aux établissements publics.

Les créations d'emplois à ce titre se sont élevées à 263 en 2000 et à 300 en 2001.

En 2002, le projet de budget prévoit la création de 200 emplois à ce titre, qui se répartissent de la manière suivante :

- 60 emplois dans la filière d'accueil, surveillance et magasinage ;
- 68 emplois dans les corps de la filière administrative ;
- 5 emplois de secrétaires de documentation ;
- 57 emplois dans la filière ouvrière et des métiers d'art ;
- et 10 emplois d'ingénieurs d'études.

Ces créations devraient principalement permettre de titulariser des personnels recrutés à titre précaire dans les grands établissements publics (BNF, musée du Louvre, musée et domaine national de Versailles, centre des monuments nationaux) mais aussi dans les musées et les services d'archives.

On rappellera que ces emplois permettront d'organiser les concours nécessaires à ces recrutements, concours organisés en application des dispositions de la loi n° 2000-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, qui succède au dispositif Perben. Le ministère de la culture a estimé à 757 le nombre des agents susceptibles de bénéficier de ce dispositif.

Au-delà de ces mesures spécifiques, votre rapporteur ne peut qu'espérer que les mesures de créations nettes d'emplois inscrites au projet de budget pour 2002 permettront de prévenir la reconstitution d'un stock d'emplois précaires.

- Les créations nettes d'emplois

Ces créations sont au nombre de 150, ce qui marque à l'évidence un effort très significatif. Elles se répartissent de la manière suivante :

- 103 emplois concernent les services déconcentrés (85 emplois de la filière surveillance, 5 emplois de la filière administrative ; 10 emplois d'architectes urbanistes, un emploi d'ingénieur des services culturels ; 2 emplois de techniciens des services culturels) ;

- 7 emplois de maîtres assistants seront créés dans les écoles d'architecture ;

- 5 emplois bénéficieront au nouvel Institut national d'histoire de l'art ;

- et 35 emplois permettront de recruter les personnels jusque là employés dans le cadre de l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) qui assuraient, pour le compte de l'Etat, la réalisation de la carte archéologique. Il s'agit là d'une des conséquences de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

• **Les subventions de fonctionnement aux établissements publics**

En 2002, les subventions de fonctionnement versées aux établissements publics relevant de la tutelle du ministère de la culture telles qu'elles figurent au chapitre 36-60 passent de 569,47 millions d'euros (3 735,48 millions de francs) à **583,27 millions d'euros** (3 826,00 millions de francs), **en progression de 2,4 %**.

Si l'on excepte les mesures de transferts et de gage, le chapitre 36-60 progresse à structure constante de 11,74 millions d'euros (77,07 millions de francs), soit 2,06 %.

Les mesures nouvelles s'établissent à 9,53 millions d'euros (62,548 millions de francs). On notera, à titre d'exemple, parmi les plus

significatives, celles destinées aux institutions du spectacle vivant : montée en charge du Centre national de la danse (630 000 euros soit 4,16 millions de francs) ou renforcement des marges artistiques des théâtres nationaux (76 00 euros soit 4,98 millions de francs) ainsi que celles consacrées aux musées : préparation de l'ouverture du musée du quai Branly (1,08 million d'euros soit 7 millions de francs en augmentation de 33,1) et accroissement des moyens du musée du Louvre (980 000 euros soit 6,4 millions de francs).

En 2002, les établissements publics bénéficieront de mesures de créations d'emplois. 47 emplois non budgétaires seront créés, notamment au profit de l'établissement public du musée du quai Branly (17 emplois dont 9 financés sur le budget de l'éducation nationale), du Musée du Louvre (5 emplois) et du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (10 emplois) et des écoles d'architecture (11 emplois). Par ailleurs, sont créés par redéploiements de crédits 1367 emplois non budgétaires, dont 1351 au profit de l'Institut national de recherche et d'archéologie préventive, qui succède à l'AFAN (association pour les fouilles archéologiques nationales).

Ces subventions sont réparties entre 60 établissements publics, dont 22 écoles d'architecture.

En dépit de cette apparente dispersion, on relèvera que cinq établissements bénéficient de près de 60 % des subventions inscrites au chapitre 36-60 : la Bibliothèque nationale de France (94,97 millions d'euros soit 622,96 millions de francs) ; l'Opéra national de Paris (89,32 millions d'euros soit 585,90 millions de francs) ; le Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (62,71 millions d'euros soit 411,35 millions de francs), la Cité des sciences et de l'industrie (45,9 millions d'euros soit 301,1 millions de francs) et le musée du Louvre (41,26 millions d'euros soit 270,65 millions de francs).

Votre rapporteur soulignera toutefois que les crédits inscrits au chapitre 36-60 ne permettent pas d'appréhender le coût réel des établissements publics pour le budget du ministère de la culture, cela pour plusieurs raisons.

En effet, certains établissements inscrits dans la nomenclature du chapitre 36-60 ne reçoivent que des subventions d'un montant très faible, voire pas de subventions, tandis qu'ils bénéficient de subventions importantes imputées sur le titre IV, qu'il s'agisse du chapitre 43-20 (interventions culturelles d'intérêt national) ou du chapitre 43-92 (commandes artistiques et achats d'œuvres d'art). Tel est le cas notamment de la Réunion des musées nationaux.

La Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2000 a estimé que les subventions versées sur le titre IV à divers établissements publics s'élevaient à 13 % du montant du chapitre 36-60 , ce

qui représenterait si l'on applique ce pourcentage aux dotations pour 2002 un montant de 74,03 millions d'euros (485,61 millions de francs).

Au-delà de ces spécificités comptables, qui pour certaines peuvent se justifier, votre rapporteur soulignera que doivent être également prises en compte les dépenses afférentes aux rémunérations des personnels affectés dans ces établissements mais payés sur crédits du ministère. Ces dépenses représentaient pour 2000 environ 193,33 millions d'euros (1 268,16 millions de francs) et pour 2001 188,81 millions d'euros (1 238,51 millions de francs).

Au total, pour 2000, dernière année pour laquelle votre rapporteur puisse procéder à une évaluation, le coût pour le ministère de la culture des établissements publics relevant de sa tutelle est estimé à 818,22 millions d'euros (5 367,17 millions de francs), soit environ 33 % du budget.

Il s'agit là du prix à payer pour assurer le fonctionnement des grandes institutions, au fil des ans plus nombreuses, chaque investissement impliquant un alourdissement des subventions de fonctionnement.

A cet égard, on notera que deux nouveaux établissements apparaissent en 2002 dans la nomenclature du chapitre 36-60 : l'Institut national d'histoire de l'art, projet depuis longtemps annoncé, et l'Institut national de recherche et d'archéologie préventive, qui résulte de la transformation en établissement public de l'AFAN prévue par la loi relative à l'archéologie préventive. Ces deux établissements viennent s'ajouter à ceux créés en 2000, à savoir le Centre national de la danse et le musée du quai Branly.

Compte tenu de l'ampleur et de la nature des projets en cause, il y a fort à craindre que ces établissements connaîtront dans les années à venir une montée en charge, qui ne manquera pas d'accroître le poids du chapitre 36-60 au sein du budget du ministère.

Votre rapporteur regrettera une nouvelle fois que la réalisation d'équipements culturels nationaux ne fasse pas l'objet d'une estimation de leur coût de fonctionnement en régime de croisière. L'absence d'une telle pratique explique en partie au demeurant l'importance des effectifs de personnels précaires, dont souffrent ces établissements, le ministère n'ayant pas pu ou pas su accompagner son effort d'investissement d'un accroissement des dépenses ordinaires pour permettre aux nouvelles structures de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

L'importance des subventions versées aux établissements ne peut que justifier le souci du ministère de la culture de moderniser les conditions d'exercice de sa tutelle. En ce domaine, le développement de relations contractuelles fondées sur la définition d'objectifs précis constitue incontestablement un progrès, notamment en fournissant à l'autorité de tutelle des indicateurs lui permettant d'apprécier les résultats obtenus.

Ce processus a été engagé dès 1999, les ministres de la culture et de l'économie et des finances ayant incité plusieurs établissements publics à présenter leurs perspectives d'évolution financière et à retenir des indicateurs pertinents d'activité et de gestion, en vue d'élaborer à terme un contrat d'objectifs.

L'élaboration des contrats a dès lors été l'occasion, au cours des exercices 2000 et 2001, d'engager ou de poursuivre une réflexion stratégique dans plusieurs établissements publics, sur leurs missions et sur leurs objectifs à moyen terme. Ainsi, les contrats d'objectifs et de moyens, élaborés par les établissements en liaison avec leurs tutelles et approuvés par elles, comportent des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Par ailleurs, votre rapporteur se félicitera que ces contrats s'accompagnent d'un renforcement du contrôle de gestion interne et le développement d'une comptabilité analytique par opération.

Au printemps 2001, deux contrats d'objectifs étaient conclus, respectivement avec l'Institut national de l'audiovisuel et le Centre national de la danse. Le processus de négociation est aujourd'hui arrivé quasiment à son terme avec le musée du Louvre, la Réunion des musées nationaux et l'ENSMIS. Un contrat est en cours de négociation avec la Bibliothèque nationale de France et le Centre national du livre. L'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette s'est aussi engagé dans la démarche durant l'été 2001 en vue de la signature d'un contrat d'objectifs couvrant la période 2002-2004. La réflexion est en cours avec l'Opéra national de Paris, pour faire suite au contrat élaboré sur la période 1995-2000, le Centre des monuments nationaux mais également avec la Cité de la musique, le Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou, l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, le musée Rodin et le conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon.

b) Des marges budgétaires renforcées en faveur des interventions dans le domaine du spectacle vivant

Les **crédits du titre IV** s'élèvent en 2002 à **820,64 millions d'euros** (5 383,05 millions de francs), contre 781,87 millions d'euros (5 128,73 millions de francs) en 2001, soit une progression de près de **5 %**.

Hors les dépenses afférentes à la dotation générale de décentralisation destinée à compenser le transfert des charges de fonctionnement des bibliothèques supportées par les collectivités, à la dotation correspondant au transfert à la collectivité territoriale de Corse et aux crédits consacrés aux commandes artistiques et achats d'œuvres d'art, **les crédits d'intervention proprement dits** s'établissent à **623,44 millions d'euros** (4 089,50 millions de francs), contre 593,56 millions d'euros (3 893,50 millions de francs) en 2001, en progression de **5 %**.

La répartition entre interventions culturelles d'intérêt national et interventions culturelles déconcentrées est désormais stable, marquant ainsi en ce domaine l'arrivée à son terme du processus de déconcentration.

Les interventions d'intérêt national s'élèvent à 194,96 millions d'euros (1 278,85 millions de francs), en progression de 3,5 % par rapport à 2001, tandis que les interventions déconcentrées représentent 428,48 millions d'euros (2 810,64 millions de francs), en augmentation de 5,7 %.

Comme lors de ses précédents avis, votre rapporteur ne pourra que déplorer l'opacité de la présentation des crédits en ce domaine et souligner les obstacles rencontrés pour exercer un contrôle sur leur emploi, ce qui est regrettable dans la mesure où ces dotations sont censées refléter les priorités de la politique culturelle conduite par le gouvernement.

Par ailleurs, aux difficultés tenant à la nomenclature budgétaire, s'ajoutent celles propres à la déconcentration qui interdit de connaître lors de l'examen du projet de budget à la fois le montant des crédits engagés au titre de l'exercice en cours, faute d'un suivi fiable des dépenses déconcentrées, et celui des dotations et de leur ventilation pour l'année à venir, les réunions d'arbitrage avec les DRAC ne s'étant pas encore tenues. A cela s'ajoute l'extrême dispersion des subventions : le domaine des enseignements artistiques, qui constitue au demeurant une des priorités du projet de budget, en est un exemple topique.

Votre rapporteur ne peut que se fier en ce domaine aux indications fournies par le ministère de la culture.

Le tableau ci-après rend compte de la progression des crédits d'intervention du titre IV pour chaque direction ou délégation du ministère de la culture.

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DU TITRE IV (Y COMPRIS CRÉDITS D'ACQUISITION ET DOTATION GÉNÉRAL DE DÉCENTRALISATION)

| en euros (en francs) | LFI 2001 hors réserve parlementaire | PLF 2002 | PLF 2002/LFI 2001 hors RP |
|---|--|--|--------------------------------------|
| Patrimoine et architecture | 40 808 163 (267 684 002) | 42 666 565 (279 874 320) | 4,55 % |
| Spectacle vivant | 345 014 794 (2 263 148 692) | 368 236 821 (2 415 475 204) | 6,73 % |
| Musées | 43 943 264 (288 248 916) | 43 826 059 (287 480 102) | - 0,27 % |
| Arts plastiques | 57 272 617 (375 683 740) | 59 163 978 (388 090 255) | 3,30 % |
| Livre et lecture | 166 165 698 (1 089 975 528) | 175 939 298 (1 154 086 141) | 5,88 % |
| Archives | 2 857 985 (18 747 153) | 2 896 135 (18 997 400) | 1,33 % |
| Développement et action territoriale | 72 665 248 (476 652 781) | 78 476 451 (514 771 774) | 8,00 % |
| Langue française | 1 768 057 (11 597 694) | 1 874 771 (12 297 692) | 6,04 % |
| Affaires internationales | 7 182 229 (47 112 334) | 7 319 433 (48 012 333) | 1,91 % |
| Centre national de la cinématographie | 33 503 913 (219 771 263) | 35 800 647 (234 836 850) | 6,86 % |
| Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou | 4 296 276 (28 181 723) | 4 296 276 (28 181 723) | - |
| Total | 775 478 244 (5 086 803 825) | 820 496 434 (5 382 103 794) | 5,81 % |

S'agissant des dépenses d'intervention proprement dites, c'est-à-dire hors acquisitions et hors dotation générale de décentralisation, les mesures nouvelles représentent un montant total de 37,87 millions d'euros (248,4 millions de francs).

Les actions qui bénéficient en priorité des mesures nouvelles sont :

- le spectacle vivant, pour 25 millions d'euros (160 millions de francs) ;
- et l'éducation artistique, pour 7,47 millions d'euros (49 millions de francs).

2. Des dépenses en capital réduites à la portion congrue

L'entretien et la restauration du patrimoine comme la conduite de nombreuses opérations visant à la création ou à la rénovation de grandes institutions culturelles font du ministère de la culture un ministère qui investit.

Cette mission ne constitue pas une priorité en 2002.

a) Des crédits en diminution

En 2002, les crédits de paiement inscrits au projet de budget s'élèvent à 532,98 millions d'euros (3 496,12 millions de francs) contre 562,07 millions d'euros (3 686,94 millions de francs) en 2001, soit une diminution de 4,6 %.

Les autorisations de programme s'élèvent en 2002 à 567,01 millions d'euros (3 719,34 millions de francs), en diminution de 5,5 %.

Ces chiffres ne permettent pas d'asseoir l'affirmation formulée par la ministre selon laquelle le projet de loi de finances consacre l'effort accompli en matière d'investissement.

Cette évolution du montant global des crédits ne remet toutefois pas en cause la répartition des crédits entre les régions et Paris.

Le montant des autorisations de programme bénéficiant à la province progresse de 4,8 % alors que le montant des autorisations de programme destinées à Paris diminue de 5,8 %, portant la part des premières à 69,8 % et celle des secondes à 30,2 %, contre respectivement 64 % et 36 % en 2001.

Cette évolution s'explique essentiellement par le recul des crédits consacrés aux grandes opérations parisiennes qui s'achèvent du moins théoriquement en termes d'échéancier des dépenses inscrites en loi de finances. A ce titre, le projet de budget prévoit une diminution des enveloppes consacrées au musée du quai Branly qui diminueront de 34,53 millions d'euros (226,5 millions de francs), de même que celles destinées à la future maison du cinéma, désormais dénommée « 51 rue de Bercy », aux travaux de regroupement des services centraux du ministère ou encore à la mise en œuvre du futur institut national d'histoire de l'art.

Ce rééquilibrage concerne également les crédits du patrimoine, que votre rapporteur analysera en détail plus loin ; en effet, les crédits destinés aux grandes opérations parisiennes ou franciliennes imputées sur les crédits du patrimoine (Opéra Garnier, Palais de Chaillot, Versailles, Grand Palais, Louvre) n'augmenteront que de 4,41 millions d'euros (28,90 millions de francs) quand les subventions à la restauration de monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat et les travaux sur les bâtiments appartenant à l'Etat mais situés en régions seront accrus de 5,9 millions d'euros (38,68 millions de francs).

b) Une gestion perfectible

L'an dernier, votre rapporteur avait souligné, pour les déplorer, les aléas auxquels étaient confrontés la politique d'investissement du ministère, aléas qui contribuaient à rendre largement fictives les dotations adoptées chaque année par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de budget.

D'après les chiffres figurant dans le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2000, le taux de consommation des crédits de paiement¹ de l'ensemble des titres V et VI du budget du ministère est passé de 78,6 % en 1998 à 75 % en 1999 et à 58,8 % en 2000. Cette situation se traduit mécaniquement par l'accumulation des reports, qui se sont élevés à 94 millions d'euros (614 millions de francs) en 1998 et à 197 millions d'euros (1 291 millions de francs) en 2000, soit plus du double.

Sans anticiper sur les développements qu'il consacrera aux crédits du patrimoine monumental, votre rapporteur relèvera une nouvelle fois les difficultés qu'éprouve le ministère de la culture à consommer les crédits de paiement qui lui sont alloués et donc à conduire les opérations qui lui sont confiées. Les efforts engagés pour remédier à cette situation demeurent vains.

Cette situation se traduit par l'augmentation du montant des crédits reports qui représentent une part croissante des crédits ouverts : soit 15,2 % en 1998, 21,8 % en 1999, 26,6 % en 2000 et 39,9 % en 2001, si l'on retient pour cet exercice la dotation prévue dans le projet de loi de finances. Elle concerne l'ensemble des crédits d'investissement.

II. LES PRIORITÉS DU BUDGET POUR 2002

Outre la poursuite de l'effort engagé en 2001 en faveur du spectacle vivant, les priorités affichées par le ministère mettent l'accent sur l'approfondissement de la démocratisation culturelle grâce au développement des enseignements artistiques. Ces domaines d'intervention où l'Etat exerce concurremment l'initiative avec les collectivités territoriales font apparaître les limites de l'absence de partage clair des compétences qui, comme le prouve la pratique des cofinancements, conduit bien souvent l'Etat à décider et les collectivités locales à payer, constat qui souligne la nécessité de poursuivre la réflexion engagée par le ministère pour relancer la démocratisation culturelle.

¹ Ce taux est entendu comme le rapport entre les mandatements nets et les ouvertures nettes de l'année ('soit la somme des dotations de la loi de finances initiale, des reports de l'année précédente, des rattachements de fonds de concours, des dotations ouvertes en collectif et des éventuelles annulations).

A. LA MODERNISATION DU MINISTÈRE : VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU RÔLE JOUÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA POLITIQUE CULTURELLE

La modernisation du ministère constitue une priorité du budget pour 2002. Votre rapporteur s'attachera ici à analyser un des aspects de cette ambition qui consiste dans la recherche d'un nouvel équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Cet objectif, louable dans son principe, exige d'une part, de prendre en compte la nécessité de relancer la décentralisation culturelle et, d'autre part, de mieux maîtriser le processus de déconcentration de l'action de l'Etat.

1. La nécessaire relance de la décentralisation culturelle

a) Les collectivités territoriales : des partenaires incontournables

Les lois de décentralisation ont largement ignoré le domaine culturel.

En effet, n'ont été transférées aux collectivités territoriales que les compétences correspondant aux bibliothèques centrales de prêt et aux services d'archives, transferts qui se sont accompagnés de la mise en place d'un mécanisme de compensation financière, qui n'a été effectif qu'à compter du décret n° 86-102 du 20 janvier 1986.

A l'exception de ces dispositions, les collectivités territoriales n'ont pas de compétences obligatoires en matière culturelle.

Toutefois, cette absence de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités n'a pas découragé, bien au contraire, ces dernières d'investir le champ culturel dans lequel, depuis les lois de décentralisation, elles ont multiplié les initiatives.

Le dynamisme des collectivités territoriales se traduit par l'évolution de leurs dépenses culturelles.

Ainsi, entre 1984 et 1993, les dépenses culturelles des collectivités territoriales sont passées de 5,34 milliards d'euros (35 milliards de francs) à 7,83 milliards d'euros (51,38 milliards de francs), soit une progression de 46,8 %.

L'effort financier des collectivités territoriales équivaut à celui de l'Etat, tous ministères confondus.

Le léger recul du montant des dépenses locales entre 1993 et 1996 (- 3,34 %) n'a pas remis en cause fondamentalement cette équation.

En effet, en 1996, les communes, les départements et les régions consacraient 7,57 milliards d'euros (49,66 millions de francs) à la culture tandis que l'effort de l'Etat ne dépassait pas 7,13 milliards d'euros (46,8 milliards de francs).

C'est donc bien l'engagement des collectivités territoriales plus que les initiatives de l'Etat qui ont, selon le vocable exprimé par André Malraux, fait disparaître ce « mot hideux de province ».

Cette évolution connaît toutefois désormais un palier, au demeurant parfaitement explicable.

La dernière enquête réalisée par le ministère de la culture fait, en effet, apparaître que la diminution des dépenses culturelles des collectivités territoriales est essentiellement imputable au recul des dépenses d'investissement (- 35,2 %), les dépenses de fonctionnement ne reculant que faiblement (- 1,6 %).

Ce recul des dépenses culturelles affecte essentiellement les communes (- 12,5 %), principales contributrices (3,58 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, les départements (- 8,9 %), les dépenses culturelles des régions continuant à progresser (+ 2,6 %).

Ces chiffres ne doivent pas être interprétés comme le signe d'un désengagement mais comme le terme de la montée en puissance des politiques culturelles locales, qu'il convient, par ailleurs, de situer dans le contexte économique général de la période considérée, qui a exigé des collectivités territoriales une plus grande rigueur de gestion.

La maîtrise des dépenses culturelles, qui représentent 5,4 % des budgets locaux, ne s'est pas accompagné d'une redistribution de l'effort entre les différents secteurs d'intervention, dont les parts relatives demeurent stables. En effet, les politiques culturelles territoriales continuent à s'articuler autour de quatre fonctions essentielles, qui représentent 90 % des dépenses : la conservation (35,9 %), la production et la diffusion artistiques (22 %), l'animation (13 %) et la formation (15 %). Si le domaine de la musique, de l'art lyrique et de la danse, d'une part, et celui du livre et de la lecture, d'autre part, occupent une place privilégiée, l'enquête fait apparaître la persistance de la grande diversité des disciplines soutenues par les interventions décentralisées.

Cette diversité des initiatives locales implique de fait un recoupement entre ces dernières et les politiques conduites par l'Etat, qui explique qu'en ce domaine les financements croisés soient la règle.

En effet, l'Etat a développé son action au niveau territorial, moins en imposant un maillage culturel, dont il aurait eu la maîtrise, mais qui aurait imposé un effort financier considérable, qu'en systématisant le partenariat

avec les collectivités territoriales, notamment en développant des instruments de contractualisation.

b) Une relance de la décentralisation culturelle ?

A cet égard, les initiatives prises en ce domaine depuis 1997 s'inscrivent dans le droit fil de cette politique qui a été initiée dès les années 1970 par les chartes culturelles proposées aux communes et aux départements et relancée dans les années 80 avec les « conventions de développement culturel » ou encore la prise en compte des questions culturelles dans les contrats de plan.

Ces initiatives visent à donner un cadre à la contractualisation mais également à élaborer de nouveaux instruments de collaboration.

Parallèlement à l'accélération du processus de déconcentration, l'Etat a eu le souci d'uniformiser ces modalités d'intervention. Tel a été l'objet des *chartes des missions de service public* destinées à préciser les principes qui guident la politique de contractualisation. Trois chartes ont été à ce jour négociées avec les représentants des professionnels concernés, en concertation avec les associations représentatives d'élus des collectivités territoriales. Elles concernent l'ensemble des organismes subventionnés du spectacle vivant (1998), de l'enseignement artistique spécialisé en danse, musique et théâtre (2000) et des institutions d'art contemporain (2001).

Si l'élaboration de tels documents ne semble pas soulever de difficultés particulières, ce qui s'explique aisément par le caractère très général de leurs dispositions, votre rapporteur ne pourra que relever les obstacles auxquels se heurte leur mise en œuvre, lors de l'élaboration des contrats destinés à préciser les obligations réciproques de l'Etat, des collectivités territoriales et des structures concernées.

Il semble qu'en ce domaine, s'il est aisé pour le ministère de formaliser des objectifs généraux, qui peuvent par ailleurs apparaître comme un alibi commode, leur mise en œuvre exige de difficiles négociations qui achoppent souvent sur les questions financières.

A titre d'exemple, on citera la laborieuse généralisation des contrats d'objectifs qui, en vertu de circulaires prises par la ministre de la culture en 1998, doivent lier les scènes nationales avec l'Etat et les collectivités territoriales.

Le ministère a également eu le souci de se doter d'un nouvel instrument de contractualisation, les *protocoles de décentralisation culturelle*.

Ces protocoles doivent constituer le cadre de l'expérimentation, sur trois ans, de nouvelles formes de partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans les domaines du patrimoine et des enseignements artistiques.

Huit collectivités –cinq régions et trois départements– ont été retenues lors de la réunion du conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel du 12 décembre 2000 pour expérimenter en 2001 cette nouvelle forme de contractualisation dans les domaines de l'inventaire, des monuments inscrits, de la numérisation des fonds patrimoniaux et des enseignements artistiques (musique, danse et arts plastiques). Par lettres de mission, les préfets concernés ont été chargés de négocier avec les collectivités les contours de ces protocoles et, en particulier, les objectifs et les nouvelles conditions de l'intervention publique, puisque la conclusion de ces contrats doit permettre d'initier un nouveau partage des compétences entre les collectivités publiques.

Les dotations financières de l'Etat sont composées de la mobilisation des crédits déconcentrés traditionnellement affectés aux opérations concernées, abondés d'une dotation spécifique inscrite sur le budget du ministère de la culture et de la communication en vue de soutenir ces expérimentations et d'inciter les collectivités à s'y engager. Cette dotation de 2,29 millions d'euros (15 millions de francs) en 2001 s'élèvera en 2002 à 1,22 million d'euros (8 millions de francs). Deux protocoles ont à ce jour été signés dans le secteur patrimonial dont l'un avec la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et l'autre avec le département de la Lozère. Six autres protocoles sont en cours de signature, dont quatre dans le domaine du patrimoine et deux dans le domaine des enseignements artistiques.

Ces protocoles constituent, par ailleurs, un moyen d'expérimenter des transferts de compétences, notamment dans le secteur patrimonial. C'est dans cette perspective qu'a été introduit, à l'Assemblée nationale, par voie d'amendement gouvernemental, un article 43 I dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité. Cet article prévoit, en effet, que dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, l'Etat mettra en place une expérimentation tendant à conférer aux collectivités territoriales des compétences propres en matière d'inventaire, de protection du patrimoine par la voie d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques mais également de subventionnement des travaux sur les monuments inscrits n'appartenant pas à l'Etat et sur le patrimoine non protégé, ce qui à terme devrait impliquer des transferts de crédits.

Sur la méthode retenue, votre rapporteur observera que la relance de la décentralisation culturelle, comme au demeurant l'importance de l'engagement des collectivités locales en ce domaine, méritait peut-être mieux qu'une expérimentation. Il s'agit d'une procédure originale qui risque d'accroître la confusion plutôt que de clarifier les compétences respectives de

l'Etat et des collectivités territoriales. Il aurait sans doute mieux valu se donner les moyens d'élaborer une véritable réforme législative.

Au-delà, votre rapporteur s'interrogera sur l'opportunité des transferts de compétence prévus. Ainsi, par exemple, s'agissant du patrimoine non protégé, en l'absence de dispositions précisant les régimes de sauvegarde, l'Etat et les collectivités peuvent intervenir concomitamment. Faut-il comprendre qu'à l'avenir ce domaine sera réservé à une collectivité territoriale en particulier ? Quoiqu'il en soit, les transferts de crédits d'Etat dont elles pourraient bénéficier seront très faibles et exigeront des collectivités locales un renforcement de leur effort financier si la loi institue en ce domaine une compétence obligatoire.

Sans anticiper sur les débats auxquels donnera lieu au Sénat l'examen du projet de loi, votre rapporteur ne peut que relever que ce dispositif soulève plus de questions qu'il ne semble en résoudre.

En tout état de cause, tant sur la méthode que sur le fond, il ne s'agit que d'une conception *a minima* de la décentralisation culturelle.

2. La maîtrise du processus de déconcentration

a) La poursuite de la déconcentration

Initiée au sein du ministère de la culture dès les années 1980 lorsque la croissance de ses moyens l'a contraint à s'adapter à une dimension qu'il n'avait pas jusque-là et à accroître le rôle des directions régionales des affaires culturelles, la déconcentration a bénéficié, au cours des derniers exercices d'une nouvelle impulsion.

En effet, conçue comme le corollaire de la décentralisation, la déconcentration est devenue un principe fondamental de l'organisation administrative de l'Etat. Le décret n° 97-1200 du 19 décembre 1997 a ainsi prévu que les décisions individuelles entrant dans les champs de compétences de l'Etat, à l'exception de celles concernant les agents publics, sont prises par le préfet.

Ainsi **en 2002**, plus de **69 % des crédits disponibles** (hors charges en personnel, dotations aux établissements publics et des services à compétence nationale) **seront déconcentrés**, contre 45,4 % en 1998.

Parmi les secteurs dans lesquels la déconcentration a pris toute son ampleur, figure le domaine de l'action culturelle (délégation au développement et à l'action territoriale) avec un taux de déconcentration qui dépasse les 90 %. Ce taux est encore supérieur dans le secteur du livre et de la lecture (91,2 %) ou pour les archives (90,8 %). Le secteur de la musique, de la

danse, du théâtre et des spectacles pour sa part déconcentre plus de 78 % de ses crédits, suivi de près par la délégation aux arts plastiques (72 %).

Certains secteurs d'activité du ministère, compte tenu de leurs missions ou de leur organisation, connaissent un taux de déconcentration moindre mais qui est susceptible de progresser dans les années à venir. C'est le cas par exemple du cinéma ou des actions relevant de la direction des musées de France.

Le tableau ci-dessous indique le montant des crédits déconcentrés par titre pour 2002.

en euros (*en francs*)

| TITRE | | PLF | EP / SCN | CREDITS DECONCENTRABLES | CREDITS DECONCENTRES | % CREDITS DECONCENTRES/ DECONCENTRABLES |
|--------------------------|-----|--|---------------------------------------|---|---------------------------------------|---|
| TITRE | III | 694 594 366 (4 556 240 365) | 612 473 864 (4 017 565 184) | 82 120 502 (538 675 181) | 32 055 167 (210 268 113) | 39,03 |
| TITRE | IV | 820 496 434 (5 382 103 794) | 9 677 276 (63 478 769) | 810 819 158 (5 318 625 024) | 590 728 731 (3 874 926 462) | 72,86 |
| TITRE | V | 291 901 000 (1 914 745 043) | 89 033 000 (584 018 196) | 202 868 000 (1 330 726 847) | 115 041 341 (754 621 731) | 56,71 |
| TITRE | VI | 275 105 000 (1 804 570 505) | 133 929 999 (878 523 210) | 141 175 000 (926 047 295) | 126 071 251 (826 973 194) | 89,30 |
| TITRE III PERSONNEL | | 551 616 433 (3 618 366 605) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL GENERAL | | 2 633 713 233 (17 276 026 312) | 845 114 140 (5 543 585 359) | 1 236 982 660 (8 114 074 347) | 863 896 490 (5 666 789 500) | 69,84 |

Au-delà de l'effort fait pour généraliser ce mode d'administration, le ministère a eu le souci de se doter d'instruments lui permettant d'assurer la cohérence de son action.

Le ministère s'est ainsi attaché à définir les missions et les moyens de ses services déconcentrés.

A cet effet, une circulaire relative aux relations entre l'administration centrale du ministère et les DRAC a été rédigée et publiée en septembre 2001. Il a également été procédé à la refonte du décret définissant le rôle et les missions des directeurs régionaux. Enfin, la publication en 2001 d'une directive nationale d'orientation (DNO), en lieu et place de la circulaire d'emploi des crédits déconcentrés en vigueur pour les précédents exercices, substitue une logique d'objectifs à une logique de moyens. Concentrée sur la définition d'objectifs précis et la hiérarchisation des priorités ministérielles, applicables sur l'ensemble du territoire, cet instrument laisse une réelle marge de manœuvre aux services déconcentrés dans leur façon de les atteindre et de

les adapter aux spécificités locales : les procédures de mise en œuvre sont renvoyées à la responsabilité de l'échelon territorial, auquel il est demandé de s'engager sur des résultats. 2001 a été une année de transition puisque sa première édition n'est pas pluriannuelle. Des améliorations et des corrections seront apportées à la directive de 2002 à laquelle sera notamment ajouté un volet « évaluation ». Ce travail a abouti à l'élaboration, dès 2001, de lettres de mission fixant, en liaison avec les DRAC, les objectifs à atteindre sur trois ans.

Parallèlement, des outils d'évaluation ont été développés par le biais notamment de l'organisation de contacts plus fréquents entre l'administration centrale et les DRAC mais également d'un effort d'analyse des dépenses engagées à l'échelon régional à travers l'enrichissement de bases de données ou la refonte des bilans d'activité demandés aux DRAC.

Si ces initiatives vont dans le bon sens, votre rapporteur relèvera que leur efficacité est largement obérée par l'absence d'instruments efficaces permettant d'assurer un suivi des dépenses déconcentrées dans des délais satisfaisants.

Au-delà des difficultés que cela implique pour l'exercice d'un contrôle parlementaire efficace sur l'utilisation des crédits votés en loi de finances, il est incontestable que, conjuguée à l'extrême dispersion des subventions, cette carence rend problématique pour les services du ministère eux-mêmes, la gestion des crédits, le contrôle de leur pertinence et la remise en cause éventuelle d'actions engagées. Ainsi, lors de la préparation du projet de budget, les directions d'administration centrale n'ont qu'une vision très partielle de l'usage que les DRAC ont fait des crédits votés par la loi de finances de l'année en cours.

La mise en place d'un nouvel outil informatique Quadrille, qui ne concerne, notons-le, que les crédits du titre IV, devait contribuer à surmonter ces difficultés. Votre rapporteur constatera qu'annoncée pour 2001, sa mise en œuvre est désormais prévue pour 2002.

Ce retard est regrettable car, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport précité, *« en ce qui concerne les subventions accordées par les DRAC, en l'absence de mise en service de l'application informatique Quadrille (...) aucune analyse synthétique et chiffrée des subventions accordées ne peut être effectuée »*.

Enfin, votre rapporteur relèvera que la nécessité pour l'administration centrale de se consacrer à un rôle d'impulsion et de pilotage est encore perçue de manière variable selon les directions. Si la direction en charge du spectacle vivant doit convaincre les professionnels des bienfaits de la déconcentration, la direction des musées de France, à l'inverse, semble réticente à prendre les mesures nécessaires pour laisser aux musées relevant de sa tutelle l'autonomie

qu'implique cette nouvelle forme d'organisation administrative. Ainsi, au-delà de la création de services à compétence nationale, statut d'« autonomie tempérée », selon la Cour des comptes, dont sont désormais dotés les musées nationaux, cette direction s'oppose encore, pour des raisons que votre rapporteur ne peut comprendre, à doter des grandes institutions comme le musée d'Orsay du statut d'établissement public à l'image de ce qui a été fait pour le Louvre et Versailles.

B. UN EFFORT SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT

a) Des moyens budgétaires significatifs...

En 2002, **les crédits de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles**, s'élèvent à **663,32 millions d'euros** (4 351,18 millions de francs), en progression de **3,25 %** à structure constante, soit une dotation qui représente le quart du montant total du budget de la culture.

- **Les dépenses ordinaires**

Les *établissements publics nationaux* relevant de sa tutelle¹ apparaissent comme modestement servis.

Leurs subventions de fonctionnement, qui s'élève à 242,96 millions d'euros (1 609,15 millions de francs) augmentent de **1,47 %**, soit un rythme inférieur à celui de la progression des dépenses du budget de l'Etat (2 %) tandis que leurs subventions d'équipement courant diminuent de 2,03 %.

La restauration des marges artistiques des théâtres nationaux ne s'effectue qu'au prix de la suppression du tarif à 50 francs le jeudi.

Parmi les établissements publics bénéficiant de mesures nouvelles significatives, on relèvera la poursuite de la montée en puissance du Centre national de la danse dont la subvention de fonctionnement au titre du chapitre 36-60 progresse de 14 %, ce qui traduit l'attention particulière en 2002 portée à la danse.

¹ *Théâtres nationaux, Opéra national de Paris, Grande Halle de la Villette, Cité de la musique, conservatoires nationaux supérieurs de musique et d'art dramatique*

Les dépenses d'intervention progressent de 7,07 % à structure constante pour s'établir à 368,23 millions d'euros (2 415,48 millions de francs), avec 25 millions d'euros (160 millions de francs) de mesures nouvelles.

D'après les indications fournies par le ministère, ces moyens nouveaux seront affectés en fonction de quatre objectifs :

- le soutien aux disciplines en développement, aux nouveaux lieux d'expression artistique et à la production indépendante ;
- la restauration des marges artistiques des institutions du spectacle vivant ;
- le développement de l'éducation artistique ;
- la valorisation du patrimoine et la formation aux milieux du spectacle vivant.

Votre rapporteur, s'il a pris connaissance avec intérêt de ces différents objectifs, ne dispose pas des moyens lui permettant d'analyser d'une manière approfondie les crédits qui leur sont affectés, et cela pour plusieurs raisons.

Cette difficulté trouve, en premier lieu, son origine dans la nomenclature budgétaire qui, après avoir été modifiée à plusieurs reprises au cours des exercices précédents, interdit toute mise en perspective sur plusieurs années. Articulée en chapitres et en articles trop globaux ou trop disparates, elle ne permet pas non plus de vérifier les informations fournies par le ministère. Par ailleurs, la déconcentration de la gestion des crédits ralentit les remontées d'information sur l'exécution de la loi de finances en cours d'exécution et rend extrêmement délicate toute comparaison d'une année sur l'autre. Enfin, pour des raisons aisément compréhensibles, la présentation par le ministère de la culture des crédits du spectacle vivant elle-même ne retient pas les mêmes agrégats de référence d'une année sur l'autre.

Une fois ces réserves méthodologiques exprimées, votre rapporteur ne pourra que s'en tenir aux indications fournies par les réponses sur l'affectation des mesures nouvelles.

La moitié de ces mesures nouvelles, soit 13,2 millions d'euros (86,6 millions de francs) sera consacrée au soutien aux « *disciplines en développement, aux nouveaux lieux d'expression artistique et à la production indépendante* ». Au sein de cette enveloppe, 3,5 millions d'euros (22,95 millions de francs) seront consacrés à la danse, à travers un renforcement des crédits accordés aux équipes (centres chorégraphiques, compagnies) mais également aux conditions de création (résidences d'artistes, aides à l'écriture).

Dans le cadre de l'année du cirque, 2 millions d'euros (13,11 millions de francs) seront affectés à des « *actions structurantes* » en faveur de cette discipline qui a, au cours des années récentes, connu un incontestable renouveau.

Si les arts de la rue et les musiques actuelles constituent également des priorités, votre rapporteur ne pourra indiquer le montant des moyens nouveaux qui leur seront destinés, les documents communiqués par le ministère ne faisant état que de leur rythme de progression, respectivement 25 % et 400 % pour ces deux disciplines.

Par ailleurs, une part importante des mesures nouvelles (6 millions d'euros soit 39,35 millions de francs) sera consacrée à la restauration des marges artistiques des réseaux institutionnels. Ainsi, devraient notamment être renforcées les capacités de production, de création et de diffusion des centres dramatiques nationaux, des scènes nationales, des formations permanentes musicales (orchestres et centres de création), des opéras en région, de l'Opéra comique et des théâtres privés parisiens.

Votre rapporteur ne pourra que souligner le paradoxe du budget 2002, dont les augmentations de crédits les plus significatives ne peuvent être analysées.

- **Les dépenses d'investissement**

En ce qui concerne **les crédits d'investissement**, l'effort n'est pas aussi manifeste que pour les dépenses ordinaires.

Les autorisations de programme s'élèvent à 37,43 millions d'euros (245,55 millions de francs), soit une diminution de 15,29 %, qui s'explique essentiellement par la diminution du montant des crédits affectés aux opérations de restauration du théâtre de l'Odéon.

Le montant des opérations destinées à soutenir des projets en région demeure équivalent à celui constaté en 2001, soit 27,51 millions d'euros (180,45 millions de francs), contre 28,97 millions d'euros (190,03 millions d'euros) en 2001.

Ces crédits permettront, notamment, d'engager des réalisations inscrites dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, telles la reconstruction du théâtre d'Aurillac (Cantal), le centre régional de musiques actuelles de Nancy (Meurthe-et-Moselle), la restructuration et la mise en sécurité du théâtre national de Bretagne et de l'Opéra de Lyon.

b) ... qui doivent s'accompagner d'un effort de démocratisation

L'effort consacré au spectacle vivant ne trouvera sa pleine justification que s'il s'accompagne d'une action déterminée pour favoriser l'égal accès à la culture.

Le soutien accru à des formes nouvelles d'expression s'inscrit dans cette préoccupation et les moyens dont bénéficient les arts de la rue, le cirque ou les musiques actuelles répondent à une demande du public qui plébiscite ces formes originales d'expression.

Au-delà, votre rapporteur estime nécessaire de relancer la réflexion sur la démocratisation des pratiques culturelles.

Au cours des derniers exercices, l'accent a été porté sur les mesures tarifaires. Ainsi, en 2000, a été créé un tarif unique à 50 francs le jeudi dans les théâtres nationaux. De même, des mesures nouvelles de gratuité ont été décidées pour les musées et les monuments historiques appartenant à l'Etat un dimanche par mois.

Votre rapporteur avait alors souligné, tout en les approuvant dans leur principe, que la politique d'élargissement des publics ne devait pas se limiter à des mesures tarifaires. Il avait, à cet égard, indiqué l'effet d'aubaine qui y était attaché. Les faits ne l'ont pas démenti.

En ce qui concerne le « jeudi à 50 francs » lancé le 1^{er} janvier 2000 dans les théâtres nationaux¹ afin de proposer un jour par semaine des places à un tarif attractif, l'objectif était de favoriser la découverte du théâtre par des personnes découragées par son prix et peu habituées à fréquenter ces lieux de spectacle.

On constate que cette mesure n'a pas significativement modifié la réticence traditionnelle du public à découvrir des pièces nouvelles ; le public ayant bénéficié de cette mesure, dans sa très grande majorité, s'est porté vers des œuvres d'auteurs classiques ou célèbres. Par ailleurs, l'enquête réalisée par le CREDOC pour le ministère de la culture a souligné que ce tarif n'avait pas permis d'attirer un nouveau public, seuls les habitués en ayant bénéficié.

Tirant les conclusions de ce bilan peu encourageant, le ministère a supprimé ce tarif dès le début de la saison 2001-2002.

S'agissant des monuments historiques, les études font également apparaître le faible impact des mesures de gratuité. Ces dernières ont eu un effet limité sur la fréquentation, certain pour la première année et bien moindre à partir de 2001. Par ailleurs, la moitié des visiteurs ayant profité de cette mesure ignoraient son existence.

¹ Comédie française, Odéon, Colline, théâtre national et Chaillot

Pour les musées, les statistiques font apparaître également, certes, une augmentation de la fréquentation mais, au sein des nouveaux visiteurs, une part assez faible des « primo-visiteurs », pour reprendre la terminologie utilisée.

L'élargissement des publics exige le développement des actions de médiation conduites au sein des institutions culturelles. En ce domaine, sans disposer de données exhaustives, votre rapporteur ne peut que souligner les disparités de l'implication de ces institutions dans ces missions. A cet égard, il serait souhaitable que le ministère puisse établir un bilan des initiatives prises afin d'en évaluer l'impact. La négociation des contrats d'objectifs passés avec les établissements publics relevant de sa tutelle constitue une occasion d'y procéder, de même que la renégociation des contrats qui lient l'Etat et le réseau décentralisé du spectacle vivant. Les institutions auraient sans doute beaucoup à gagner à partager leurs expériences.

A cet égard, votre rapporteur note la volonté de la ministre de doter tout établissement public culturel ou artistique subventionné d'un service éducatif chargé de concevoir et de mettre en œuvre des actions avec les partenaires éducatifs. Toutefois, il note que ces services doivent avoir une vocation plus large et que l'existence d'un service ne constitue pas une garantie suffisante pour que de telles actions soient conduites avec succès.

Au-delà, la sensibilisation des jeunes à la création artistique et plus généralement à la pratique culturelle apparaît comme un vecteur essentiel de réduction des inégalités d'accès à la culture, quoique difficilement quantifiable dans ses effets.

A cet égard, votre rapporteur ne pourra qu'approuver la volonté des ministres de la culture et de l'éducation nationale de renforcer l'éducation artistique.

C. RENFORCER L'ÉDUCATION ARTISTIQUE

1. L'effort financier

L'analyse des crédits consacrés à l'éducation artistique en milieu scolaire s'avère très délicate : les documents budgétaires ne tiennent compte que des initiatives prises dans le cadre de dispositifs existants ; par ailleurs, toutes les directions ne disposent pas, semble-t-il, d'indicateurs leur permettant d'évaluer leur participation à des interventions en milieu scolaire.

Le tableau ci-après récapitule, conformément à l'article 16 de la loi du 16 janvier 1988 les crédits consacrés pour l'année 2000 par le ministère de

la culture à des actions prenant place dans des dispositifs d'éducation artistique.

ETAT RÉCAPITULATIF PRÉVU PAR L'ARTICLE 16 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1998
Année scolaire 2000-2001
(exercice 2000)

En millions d'euros
(en millions de francs)

| | Nombre | Nombre d'élèves touchés | Crédits alloués par le ministère |
|--|--------|-------------------------|----------------------------------|
| Ateliers et classes culturelles en primaire et au collège | 715 | 19 400 | 1,40 <i>(9,2)</i> |
| Ateliers de pratique artistique en collèges, lycées et lycées professionnels | 4 393 | 89 000 | 5,02 <i>(33)</i> |
| Ateliers d'expression artistique en lycée | 1 413 | 26 000 | 1,52 <i>(10)</i> |
| Enseignements optionnels en lycée, en théâtre et en cinéma | 600 | 17 000 | 3,99 <i>(26,2)</i> |
| Jumelages entre les établissements et des structures culturelles | 350 | 35 000 | 2,62 <i>(17,2)</i> |
| Ecole, collège, lycéens au cinéma | 4 700 | 750 000 | 1,37 <i>(9)</i> |

Au-delà de ces crédits qui s'élevaient en 2000 à 15,92 millions d'euros (104,6 millions de francs), il convient également de tenir compte des diverses actions pour lesquelles la contribution du ministère représente environ 15 millions d'euros (98,7 millions de francs). A ce titre, sont recensées des interventions très diverses : action éducative des grands établissements publics, formation des intervenants en milieu scolaire, interventions artistiques dans les IUFM, soutien aux manifestations artistiques et aux festivals proposant des actions scolaires... A l'évidence, cet ensemble composite exige de prendre ces chiffres avec précaution.

En 2001, ces crédits avaient bénéficié de 2,52 millions d'euros (16,5 millions de francs) de mesures nouvelles destinées au développement des ateliers d'expression artistique (0,61 million d'euros soit 4 millions de francs), aux services éducatifs des institutions culturelles et artistiques (0,84 million d'euros soit 5,5 millions de francs) et aux actions spécifiques engagées dans le cadre des protocoles de décentralisation.

En 2002, les mesures nouvelles, soit 4,11 millions d'euros (27,5 millions de francs), bénéficieront :

- d'une part, pour 1,55 million d'euros (10,2 millions de francs) à la formation des enseignants et acteurs de l'éducation artistique ;

- d'autre part, aux actions de sensibilisation artistique à l'école à hauteur de 1,98 million d'euros (13 millions de francs) ;

- et enfin, au renforcement des services éducatifs et d'action culturelle pour 0,65 million d'euros (4,3 millions de francs).

Ces mesures nouvelles traduisent un net infléchissement de l'effort engagé lors des précédents exercices en faveur de l'éducation artistique, avec un quasi doublement du montant des mesures nouvelles. Cet infléchissement apparaît comme la traduction budgétaire des engagements pris par le ministère de la culture conjointement avec le ministère de l'éducation nationale dans le cadre du plan quinquennal de « l'éducation artistique et culturelle pour tous ».

Votre rapporteur soulignera que la volonté de développer l'initiation et la pratique artistiques en milieu scolaire n'est pas nouvelle.

L'article 1^{er} de la loi du 28 mars 1882 précisait déjà que « *les éléments du dessin, du modelage et de la musique* » étaient inclus dans le programme de l'école primaire obligatoire.

Depuis, la loi n° 88-20 du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques a précisé la place qui devait leur être réservée, en rendant obligatoire dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire l'enseignement d'au moins deux disciplines artistiques.

Votre commission a, à maintes reprises, souligné les conditions peu satisfaisantes de l'application de cette loi et regretté l'information toujours insuffisante du Parlement en ce domaine.

Au cours des dernières années, à côté de ces enseignements « obligatoires » qui se sont par ailleurs développés avec la mise en place d'options artistiques faisant l'objet d'une évaluation au baccalauréat, se sont multipliés les dispositifs d'initiation à la pratique artistique, certes élaborés conjointement avec le ministère de l'éducation nationale mais reposant essentiellement sur la participation d'intervenants artistiques. Les initiatives prises en ce domaine ont été financées par l'Etat mais également, d'une manière très importante, par les collectivités territoriales.

Dans le souci de renouveler ces partenariats, la circulaire signée conjointement par les ministres de l'éducation nationale, de l'enseignement scolaire et de la culture a confirmé et actualisé les priorités de l'éducation artistique.

La volonté exprimée alors de renforcer la cohérence de l'action des deux ministères en ce domaine s'est traduite par l'annonce, le 14 décembre 2000, d'un plan à cinq ans pour renforcer et approfondir leur action.

Le ministère de la culture a annoncé cinq axes d'action : la diversification des domaines artistiques, la mobilisation des institutions culturelles, la formation des artistes et des professionnels de la culture à l'intervention dans les établissements scolaires, une meilleure information sur les dispositifs existants et la prise en compte de cette priorité dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ces priorités ne devront guère modifier les dispositifs existants et au mieux permettront de poursuivre leur généralisation.

A côté des *classes culturelles*, qui, en dépit de leur succès auprès des élèves et des enseignants, ne concernent encore qu'un nombre trop restreint d'établissements, le plan a créé les « *classes à projet artistique et culturel* ». L'objectif est, à l'horizon de trois ans, de faire passer tous les élèves de l'enseignement primaire dans ces classes consacrées à des rencontres avec des artistes ou des professionnels de la culture. Un budget de 1 220 euros (8 000 francs) par classe est prévu ; 20 000 classes devaient être créées à la rentrée 2001.

L'effort en faveur de la généralisation des *ateliers artistiques* des collèges et lycées sera poursuivi. On rappellera que l'objectif affiché était de généraliser en 2002 ces ateliers, qui ont vocation à se substituer dans le cadre de la réforme des lycées aux ateliers de pratique artistique. Il semble qu'on soit encore assez loin du compte pour les collèges : pour l'année scolaire 1999-2000, dernière année pour laquelle des informations soient disponibles, 1 942 ateliers de pratique artistique ont concerné quelque 38 000 élèves, soit seulement 1,5 % de la population des collèges. En revanche, la mise en place des ateliers d'expression artistique dans les lycées qui s'est déroulée pour certains rectorats dès la rentrée 1999, apparaît plus avancée. Pour l'année scolaire 1999-2000, 1 371 ateliers ont accueilli 26 000 élèves environ, soit un taux de couverture des lycées de l'ordre de 46 % pour l'enseignement public et 11 % pour l'enseignement privé sous contrat. D'après les estimations, à la fin de l'année scolaire 2000-2001, plus de la moitié des 4000 lycées disposait d'un atelier. A ce rythme, l'objectif de généralisation d'un atelier par lycée sera atteint à la rentrée 2003, comme prévu. Ce résultat très encourageant atteste le réel succès de ce dispositif et témoigne de la collaboration renforcée entre les ministères de la culture et de l'éducation nationale qui cofinancent ce dispositif. Les ateliers d'expression artistique se répartissent entre le spectacle vivant pour 55 % (théâtre, danse, musique, cirque), les arts de l'image et les arts plastiques pour 32 % et l'écriture, l'architecture et le patrimoine pour 13 %. Un effort a été accompli à la rentrée 2000 pour diversifier les domaines artistiques tout en favorisant l'interdisciplinarité mais également pour privilégier les zones défavorisées dans la mise en place des ateliers. Par souci de simplification, les ateliers de pratique artistique (APA) en collèges et les ateliers d'expression artistique (AEA) seront fondus sous le vocable unique « ateliers mixtes ». En 2002, une mesure nouvelle d'un montant

de 1,47 million d'euros (9,7 millions de francs) est prévue pour favoriser la généralisation de ce dispositif.

S'agissant des actions expérimentales, les *jumelages* continuent à se multiplier ; ont été comptabilisés 350 jumelages, concernant 35 000 élèves de la maternelle à l'université. Les partenaires culturels des jumelages sont majoritairement des institutions sur lesquelles l'Etat exerce une tutelle et qui présentent une offre artistique régulière. C'est dans les établissements d'enseignement général, et notamment dans les collèges, que ce dispositif est le plus courant.

Ces dispositifs devraient bénéficier de l'effort engagé pour renforcer les moyens dont disposent les institutions culturelles pour conduire des actions de diffusion culturelle. En 2002, une mesure nouvelle de 650 000 euros (4,3 millions de francs) est destinée à soutenir l'action de leurs services éducatifs et d'action culturelle, notamment par une aide à la création d'emplois. Ces services sont déjà largement développés, grâce notamment à la mise à disposition de personnels de l'éducation nationale. Ainsi, à titre d'exemple, sur les 1200 musées soumis au contrôle de l'Etat, près de 700 disposent déjà d'un tel service et le public scolaire accueilli dans les musées représente près de la moitié du jeune public bénéficiant de la gratuité.

Par ailleurs, en 2002, sera poursuivie la mise en œuvre des programmes spécifiques tels que les programmes de sensibilisation à l'image, avec les dispositifs école, collège et lycée au cinéma, ainsi que les actions à la fois culturelles et sociales, « un été au cinéma » et « cinéville ». Au-delà d'une mesure nouvelle d'un montant au demeurant modeste (190 000 euros - 1,3 million de francs) qui permettra le renforcement de ces dispositifs, seront mis en place des « pôles régionaux de ressources pour l'éducation à l'image ».

Le programme « musique à l'école » sera également reconduit. En ce domaine, les retards sont considérables : seul un million d'enfants sur 13 millions d'élèves, soit 7 % seulement, bénéficient d'une formation dans les écoles de musique. Afin de remédier à cette inégalité d'accès à la musique et aux pratiques musicales qui s'explique en partie par le nombre encore limité mais également par l'inégale répartition géographique des établissements d'enseignement, financés, on le rappellera, par les collectivités territoriales, ce programme visait à développer un enseignement musical dispensé dans le cadre scolaire. Ce programme recouvre une grande variété d'expérimentation. A la rentrée 2001, la mise en place de chartes départementales de chant choral et le démarrage des classes à projet artistique et culturel permettent d'augurer une augmentation significative du nombre de projets musicaux dans les deux premiers ordres d'enseignement.

Enfin, en 2002, comme en 2001, une attention particulière devrait être accordée à la *formation des intervenants en milieu scolaire et des enseignants*. Plus de la moitié des mesures nouvelles dégagées en 2002 pour l'éducation

artistique y seront consacrée. A ce titre, les centres de formation de musiciens intervenants bénéficient de 300 000 euros (2 millions de francs) ; les pôles régionaux de formation à la danse, à la musique et au théâtre ainsi que ceux consacrés à l'image, de 880 000 euros (5,8 millions de francs) et les formations à la médiation en matière de lecture, d'architecture et de patrimoine, de 350 000 euros (2,3 millions de francs).

2. Le développement des enseignements spécialisés : un effort qui ne profite pas aux établissements relevant des collectivités territoriales

L'action conduite par le ministère de la culture, en vue de promouvoir les enseignements spécialisés des différentes disciplines artistiques est prise en charge, pour partie, par des établissements publics relevant de sa tutelle et, pour partie, par des institutions agréées relevant des collectivités locales, ainsi que par des associations qui reçoivent des subventions.

a) Les établissements publics délivrant un enseignement supérieur

Souvent héritiers d'une tradition prestigieuse, ces établissements, en formant les artistes et en assurant le renouvellement de la création, contribuent de manière déterminante à la politique artistique du ministère de la culture.

Ce réseau a été complété en 1997 par les écoles d'architecture qui mobilisent aujourd'hui environ le tiers des subventions de fonctionnement accordées par le ministère de la culture aux établissements nationaux d'enseignement artistique. En 2001, il accueillait 4 585 élèves.

Le tableau ci-contre retrace l'évolution des subventions de fonctionnement et d'investissement destinées aux établissements d'enseignement supérieur entre la loi de finances initiale pour 2001 et le projet de loi de finances pour 2002.

• L'effort engagé en 2001 pour conforter les moyens de fonctionnement de ces établissements sera poursuivi en 2002.

Après avoir progressé de 3,5 % en 2001, ces subventions augmenteront de 4,63 %, passant en dépenses ordinaires et crédits de paiement de 103,95 millions d'euros (681,84 millions de francs) à 108,76 millions d'euros (713,41 millions de francs).

Ces moyens supplémentaires permettront de renforcer les effectifs des personnels de ces établissements, des postes étant créés à la FEMIS, au Conservatoire de musique de Paris et au Conservatoire national supérieur d'art dramatique.

| Etablissements | Imputation budgétaire | 2001 | | | | 2002 | | |
|---|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|---|------------------------------|-----------------------------|---|
| | | Crédits (LFI 2001) en francs | Crédits (LFI 2001) en euros | Effectifs élèves (2000-2001) | Personnel (emplois budg. + emplois sur crédits) | Crédits (PLF 2002) en francs | Crédits (PLF 2002) en euros | Personnel (emplois budg. + emplois sur crédits) |
| ARTS PLASTIQUES | | | | | | | | |
| Ecole nationale supérieure des arts décoratifs (1) | | | | | | | | |
| | 36-60-38 | 48 081 946 | 7 330 045 | 612 | 197 | 49 608 167 | 7 562 716 | 197 |
| | 43-90-20 | 1 069 187 | 162 997 | | | 1 128 675 | 172 065 | |
| | 56-91-52 | 10 500 000 | 1 600 715 | | | 4 000 000 | 609 796 | |
| | 66-91-61 | 9 000 000 | 1 372 041 | | | 9 000 000 | 1 372 041 | |
| Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts (1) | | | | | | | | |
| | 36-60-37 | 32 369 771 | 4 934 740 | 654 | 201 | 32 971 920 | 5 026 537 | 201 |
| | 43-20-90 | 1 650 759 | 251 657 | | | 1 742 604 | 265 658 | |
| | 56-91-52 | 2 000 000 | 304 898 | | | 2 000 000 | 304 898 | |
| | 66-91-61 | 1 600 000 | 243 918 | | | 1 400 000 | 213 429 | |
| Ecole nationale supérieure de création industrielle | | | | | | | | |
| | 36-60-72 | 18 510 731 | 2 821 943 | 222 | 55 | 19 275 566 | 2 938 541 | 55 |
| | 43-20-90 | 838 768 | 127 869 | | | 885 435 | 134 984 | |
| | 56-91-52 | 2 750 000 | 419 235 | | | 0 | 0 | |
| | 66-91-61 | 2 700 000 | 411 612 | | | 2 300 000 | 350 633 | |
| Ecoles nationales (Centre national des arts plastiques) (2) | | | | | | | | |
| | 36-60-71 | 29 470 319 | 4 492 721 | 1 008 | 303 | 29 470 319 | 4 492 721 | 303 |
| | 43-30-35 | 5 200 000 | 792 735 | | | 5 475 000 | 834 658 | |
| | 56-91-52 | 8 000 000 | 1 219 592 | | | 7 000 000 | 1 067 143 | |
| | 66-91-71 | 3 704 920 | 564 811 | | | 3 800 000 | 579 306 | |
| THEATRE ET SPECTACLES | | | | | | | | |
| Conservatoire national supérieur d'art dramatique | | | | | | | | |
| | 36-60-46 | 15 927 727 | 2 428 166 | 99 | 49 | 16 581 490 | 2 527 832 | 50 |
| | 43-20-90 | 1 150 000 | 175 316 | | | | | |
| | 56-91-40 | 3 000 000 | 457 347 | | | 2 000 000 | 304 898 | |
| | 66-91-61 | 400 000 | 60 980 | | | 400 000 | 60 980 | |
| | 66-91-45 | 300 000 | 45 735 | | | 450 000 | 68 602 | |
| Ecole supérieure d'art dramatique de Strasbourg | | | | | | | | |
| | 36-60 | 5 878 222 | 896 129 | 40 | 11 | 6 190 037 | 943 665 | 11 |
| | 43-20-53 | 580 000 | 88 420 | | | 580 000 | 88 420 | |
| | 56-91-40 | 300 000 | 45 735 | | | 0 | 0 | |
| | 66-91-61 | 300 000 | 45 735 | | | 450 000 | 68 602 | |
| MUSIQUE ET DANSE | | | | | | | | |
| Conservatoire national supérieur de musique et danse de Paris | | | | | | | | |
| | 36-60-52 | 119 797 718 | 18 263 044 | 1 232 | 315 | 123 474 901 | 18 823 627 | 316 |
| | 43-20-90 | 4 500 000 | 686 021 | | | * | | |
| | 56-91 | 0 | 0 | | | 0 | 0 | |
| | 66-91-61 | 1 600 000 | 243 918 | | | ** | | |
| Conservatoire national supérieur de musique et danse de Lyon | | | | | | | | |
| | 36-60-53 | 58 644 249 | 8 940 258 | 550 | 148 | 60 390 179 | 9 206 423 | 148 |
| | 43-20-90 | 2 000 000 | 304 898 | | | * | | |
| | 56-91 | 0 | 0 | | | 0 | 0 | |
| | 66-91-61 | 2 000 000 | 304 898 | | | ** | | |
| IMAGE ET SON | | | | | | | | |
| Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son | | | | | | | | |
| | 36-60-57 | 39 568 017 | 6 032 105 | 146 | 53 | 40 695 445 | 6 203 981 | 54 |
| | 43-20-90 | 831 000 | 126 685 | | | 901 000 | 137 357 | |
| | titre V | 0 | 0 | | | 0 | 0 | |
| | 66-91-61 | 3 000 000 | 457 347 | | | 3 000 000 | 457 347 | |
| CREATION LITTERAIRE ET ARTISTIQUE | | | | | | | | |
| Académie de France à Rome | | | | | | | | |
| | 36-60-39 | 24 517 376 | 3 737 650 | 22 (3) | 34,5 (4) | 24 652 547 | 3 758 257 | 34,5 (4) |
| | 66-91 | 2 700 000 | 411 612 | | | 8 200 000 | 1 250 082 | |
| TOTAL | | 464 440 710 | 70 803 530 | 4 585 | 1 366,5 | 458 023 285 | 69 825 200 | 1 369,5 |

(1) Les crédits 2001 sur le 36-60 pour l'ENSAD et l'ENSBA tiennent compte du transfert de la rémunération des contractuels sur le budget de l'établissement.

(2) non compris les travaux du Centre d'art de la Villa Arson.

(3) 22 pensionnaires autorisés, mais 6 en 2001 en raison des travaux à l'Académie.

(4) Personnel équivalent temps plein.

* Le PLF 2002 prévoit une dotation de 1 084 674,76 euros (7 115 000 francs) au titre des bourses (43-20-90), dont la répartition n'est pas encore définie entre le CNSAD et les CNSMD de Paris et de Lyon.

** Le PLF 2002 prévoit une dotation de 396 000 euros (2 600 000 francs) au titre du chapitre 66-91-61, dont la répartition se fera entre les CNSMD de Paris et de Lyon en fonction des besoins identifiés.

LE MONTANT TOTAL DES CREDITS EN PLF 2002 S'ELEVE AINSI A : 71 305 874,76 euros (467 738 285 francs).

Les écoles d'architecture bénéficient également d'une augmentation de leurs dotations de fonctionnement, qui passent de 25,66 millions d'euros (168,32 millions de francs) en 2001 à 27,42 millions d'euros (179,86 millions de francs) en 2002, soit + 6,86 %. Des mesures nouvelles spécifiques sont également prévues pour les Grands Ateliers de l'Isle-d'Abeau à hauteur de 690 000 euros (4,5 millions de francs). La situation des écoles d'architecture demeure encore délicate alors qu'elles sont confrontées à une diminution de leurs recettes d'inscription. On notera que les dotations pour bourses d'études inscrites sur le chapitre 43-20 progressent de 8,56 % pour atteindre 9,38 millions d'euros (61,53 millions de francs).

• En revanche, **on constate un léger recul des dépenses d'investissement (- 3,49 %) qui s'élèvent en 2002 à 22,99 millions d'euros (150,80 millions de francs)**. Ce recul n'affecte pas l'enveloppe consacrée aux écoles d'architecture qui, pour sa part, est reconduite à son niveau de 2001, soit 19,82 millions d'euros (130 millions de francs).

Votre rapporteur relèvera en 2001 la création de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), qui a vocation à compléter le réseau des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture. Institué par un décret du 12 juillet 2001, cet établissement prend la forme d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP), placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture.

La décision de mise en place de cet établissement a été prise sur la base du rapport remis par M. Laclotte en janvier 1996. L'objectif de l'INHA est de fédérer dans un même lieu les enseignements d'histoire de l'art et d'importantes ressources documentaires relatives à cette discipline afin d'offrir les conditions intellectuelles et matérielles nécessaires à un renouveau de l'histoire de l'art en France.

L'INHA s'implantera dans les bâtiments du site Richelieu-Vivienne, laissés partiellement vacants depuis le déménagement vers le site de Tolbiac d'une partie des services et des collections de la Bibliothèque nationale de France.

Le site de Vivienne accueillera les séminaires de 3^{ème} cycle en histoire de l'art des institutions d'enseignement supérieur de Paris et de la région parisienne, l'Ecole nationale du patrimoine et des organismes de recherche.

Le site de Richelieu abritera l'Ecole nationale des chartes ainsi qu'une vaste bibliothèque d'histoire de l'art, riche de plus de 1,6 million de documents. Cette bibliothèque sera constituée de la réunion de quatre bibliothèques parisiennes (bibliothèques de l'Ecole nationale des Beaux-Arts, bibliothèque d'art et d'archéologie Jacques Doucet, bibliothèque de l'Ecole nationale des Chartes).

S'agissant de la programmation architecturale, l'aménagement du site Vivienne, conduit sous la maîtrise d'ouvrage de l'EPMOTC, devrait s'achever dans le courant de l'année 2002. En revanche, les travaux sur le site de Richelieu, qui impliquent d'importantes rénovations et le redéploiement des départements des collections spécialisées de la BNF, se dérouleront entre 2002 et 2006.

Toutefois, des activités scientifiques se sont d'ores et déjà mises en place dès 2000 et développées en 2001.

Le projet BNF/INHA est cofinancé par le ministère de la culture et de la communication et par le ministère de l'éducation nationale.

Une première étude de programmation fonctionnelle, architecturale et technique des bâtiments du site Richelieu-Vivienne a été réalisée en 1997. L'enveloppe a été fixée à 74,2 millions d'euros (487 millions de francs) dont 15,7 millions d'euros (103 millions de francs) pour Vivienne et 58,2 millions d'euros (384 millions de francs) pour Richelieu.

Dans l'enveloppe Richelieu, 25,1 millions d'euros (165 millions de francs) sont destinés à l'INHA ; 33,3 millions d'euros (219 millions de francs) à la BNF (19,05 millions de francs) pour la mise à niveau technique des locaux destinés aux départements spécialisés, qui semble plus que nécessaire, et 14,33 millions d'euros (94 millions de francs) pour le redéploiement de ces mêmes départements. Cette enveloppe concerne essentiellement les travaux et les équipements. L'estimation financière qui accompagnera la programmation détaillée devrait permettre de juger du degré d'adéquation du financement prévu en 1998 aux besoins tels qu'ils apparaissent aujourd'hui avec l'avancement du projet, notamment pour ce qui concerne les chantiers scientifiques préalables au redéploiement des départements spécialisés de la BNF.

b) Une politique qui repose pour une large part sur la contribution des collectivités territoriales

Votre rapporteur rappellera que, dans le domaine des enseignements artistiques, comme dans bien d'autres, les lois de décentralisation n'ont pas opéré de partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Répondant à une demande sociale très forte, ces dernières se sont engagées dans une politique active qui s'est traduite par la multiplication des écoles régionales et municipales d'art. La dernière enquête sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales fait apparaître que la formation représente 15 % du total des budgets culturels locaux. Ces dépenses de formation concernent essentiellement les communes qui, en lui consacrant 17,89 % de leur budget culturel, couvrent 92,4 % du financement global dégagé à ce titre par les collectivités territoriales. On relèvera que les dépenses engagées pour cette fonction sont constituées pour près de 95 % par des

dépenses de fonctionnement liées pour l'essentiel au fonctionnement des établissements d'enseignement musical.

Alors que le ministère de la culture encourage le développement des enseignements artistiques, notamment en soulignant l'importance en ce domaine de la collaboration avec les collectivités territoriales, le projet de budget ne traduit aucun infléchissement significatif en faveur des établissements relevant de ces dernières.

Ce constat est d'autant plus regrettable qu'en 2001, a été rendue publique la charte de l'enseignement artistique spécialisé en danse, musique et théâtre qui devait à la fois préciser les missions des établissements d'enseignement et clarifier les responsabilités de l'Etat et des collectivités territoriales.

On voit mal comment, faute d'un concours accru de l'Etat aux initiatives locales, pourront être atteints les objectifs ambitieux affichés par la charte, qu'il s'agisse de la diversification des enseignements, du renforcement de la place accordée aux musiques actuelles ou de l'accueil des pratiques amateurs.

Les crédits affectés par l'Etat au réseau des conservatoires nationaux de région, au nombre de 35, et des écoles nationales de musique et de danse, au nombre de 103, s'élevaient en 2001 :

- à 29,28 millions d'euros (185,5 millions de francs) au titre du fonctionnement ;

- à 3,81 millions d'euros (25 millions de francs) au titre de l'investissement, affectés pour 2,82 millions d'euros (18,5 millions de francs) à la poursuite des opérations engagées et pour 990 000 euros (6,5 millions de francs) à des opérations nouvelles (Annecy, Tours, Amiens).

Pour l'année 2002, le ministère de la culture poursuit le soutien aux projets de création de salles de danse et d'auditoriums ainsi que les programmes d'aménagement en faveur de l'art dramatique.

Pour l'heure, aucune mesure nouvelle spécifique n'est prévue en faveur de ces établissements. Les moyens nouveaux dégagés en ce domaine seront affectés par le biais de l'enveloppe consacrée aux protocoles de décentralisation culturelle.

Votre rapporteur souligne que les modalités d'affectation de ces crédits, en privilégiant des dispositifs expérimentaux et provisoires, ne sont de nature ni à remédier significativement à la très forte disparité de l'offre de formation entre les régions ni à faciliter le contrôle de leur emploi par le Parlement.

S'agissant des écoles régionales et municipales d'art, les mesures nouvelles prévues pour 2002 sont comparables à celles dégagées en 2001.

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale destinés aux enseignements et formations, et principalement aux écoles régionales et municipales, s'élevait en 2001 à 24,04 millions d'euros (157,7 millions de francs), soit une augmentation de 0,81 million d'euros (5,3 millions de francs) et 3,5 % par rapport aux crédits 2000. Cette dotation était composée de 15,40 millions d'euros (101 millions de francs) pour le fonctionnement des écoles municipales d'art et de 8,42 millions d'euros (55,2 millions de francs) au titre des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants.

En 2002, les mesures nouvelles dégagées au titre du fonctionnement permettraient :

- pour 440 000 euros (2,9 millions de francs) de poursuivre l'alignement sur les taux et barèmes des bourses sur critères sociaux au ministère de l'éducation nationale ;

- et pour 480 000 euros (3,15 millions de francs) de contribuer à leur développement pédagogique.

III. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE RÉDUITE À LA PORTION CONGRUE

A. LES MUSÉES : UNE PRIORITÉ À RÉAFFIRMER

1. Les musées nationaux : des marges de manœuvre étroites

a) La nécessaire prise en compte des difficultés de gestion rencontrées par les musées nationaux

L'importance des investissements consentis au cours des exercices antérieurs comme le succès qu'ils remportent auprès des publics impliquent que le ministre de la culture dispose année après année des moyens nécessaires pour permettre aux musées d'accomplir leurs missions dans de bonnes conditions.

A cet égard, le déficit endémique des personnels dont ils souffrent comme l'étroitesse de leurs dotations d'équipement courant constituent des difficultés pérennes, qui sont autant de sujets de préoccupation.

Votre rapporteur se félicitera de la poursuite en 2002 de l'effort de résorption de l'emploi précaire engagé au cours des exercices précédents. Comme cela a été souligné plus haut, les mesures de transformation de crédits de vacances et d'heures supplémentaires en emplois bénéficieront principalement aux musées nationaux, et plus particulièrement à ceux constitués sous forme d'établissements publics.

Toutefois, il convient de souligner que si les mesures prises en ce domaine permettent d'accroître le nombre de personnels titulaires, elles ne se traduisent pas par une augmentation globale des effectifs.

Or, on relèvera que le manque de personnels demeure patent dans les musées, situation qui compromet leur ouverture au public. Ainsi, au Louvre, on déplorera la constante progression des taux de fermeture pour effectifs insuffisants qui, de 3,03 % en 1993, s'élevaient pour les sept premiers mois de l'année 2001 à 21,64 %. Cette progression compense la diminution du taux de fermeture pour travaux, ce qui conduit à constater que l'important programme de restauration ne s'est pas accompagné d'une plus grande ouverture au public du musée. Ce constat se passe de commentaire.

L'insuffisance des effectifs des musées, au-delà des conditions d'ouverture au public, a des conséquences sur la conservation des collections, notamment en ce qui concerne la tenue des inventaires qui, faute de personnels ou de soin, fait apparaître de graves lacunes.

A ce titre, votre rapporteur s'inquiètera des conditions de déroulement de l'opération de récolement des œuvres d'art mises en dépôt engagée en 1996. Prolongée une première fois en 1999 pour une durée de trois ans, cette opération est loin d'être parvenue à son terme, cela pour deux raisons :

- la tâche se révèle très complexe compte tenu des négligences accumulées depuis des décennies et exige donc des investigations complémentaires : sur les 30 000 œuvres qui ont fait l'objet d'un recensement, œuvres qui ne concernent pas toutes des œuvres appartenant aux collections des musées nationaux, 6 000 n'ont pas encore été localisées.

- par ailleurs, les moyens dont dispose la commission de récolement semblent insuffisants pour permettre d'accélérer le rythme des vérifications.

On peut craindre, si un effort n'est pas accompli, que l'opération ne puisse être achevée dans un délai raisonnable. A cet égard, il serait souhaitable que le ministère de la culture tienne mieux compte de la nécessité du récolement et mette à la disposition de la commission, notamment dans les musées nationaux, les moyens nécessaires.

Hors rémunération des personnels de l'Etat qui y sont affectés, les dotations de fonctionnement ayant le statut d'établissements publics des musées nationaux s'élèvent en 2002 à 62,13 millions d'euros (407,57 millions

de francs), contre 60,7 millions d'euros (398,19 millions de francs) en 2001, soit une progression de 2,35 %. Par ailleurs, les moyens de fonctionnement des musées nationaux constitués sous la forme de services à compétence nationale connaissent une évolution comparable, passant de 22,75 millions d'euros (149,23 millions de francs) à 23,44 millions d'euros (153,76 millions de francs), en progression de 3,02 %.

En revanche, en ce qui concerne les subventions d'équipement, les indications fournies par le ministère de la culture font apparaître une quasi-stagnation des dotations entre 2001 et 2002. Elles passent de 31,63 millions d'euros (207,6 millions de francs) en 2001 à 31,68 millions d'euros (207,77 millions de francs) en 2002.

Pour la seconde année consécutive, ces dotations ne font l'objet d'aucune réévaluation.

Cette rigueur budgétaire ne permet que la poursuite des opérations lancées les années précédentes, le renouvellement et la mise aux normes des installations techniques ainsi que l'exécution du programme de rénovation des installations de sûreté et de sécurité.

Votre rapporteur soulignera une nouvelle fois la modestie de ces crédits face aux besoins des musées nationaux, qu'il s'agisse de ceux qui ont bénéficié de programmes de rénovation de grande envergure comme le Louvre qui doit faire face au renouvellement et à l'entretien d'équipements coûteux ou de ceux, parfois plus modestes, dont les conditions de fonctionnement, dans certains cas, mettent en péril les collections.

Pour les premiers, l'importance des besoins de maintenance ne laisse guère de marge pour lancer de nouvelles opérations muséographiques. A cet égard, on notera que les importants projets d'aménagement en cours au Louvre, qu'il s'agisse de la rénovation de la salle des Etats en vue d'une meilleure présentation de la Joconde, de la restauration de la galerie d'Apollon ou de la création d'un espace destiné aux malvoyants, sont pour l'essentiel financés par les recettes du mécénat.

Les dotations prévues en 2002 permettront donc de poursuivre :

- les programmes de restauration engagés : travaux de rénovation des espaces d'accueil du musée d'Orsay, restructuration du musée de l'Orangerie des Tuileries à Paris, financement des études de maîtrise d'œuvre pour la restructuration du musée Adrien Dubouché à Limoges, extension du musée de la coopération franco-américaine à Blérancourt, achèvement de la restructuration du musée des arts décoratifs...

- la mise en œuvre du plan de sûreté et de sécurité concernant la mise à niveau des installations techniques ainsi que la rénovation des installations électriques (Orsay, Galeries nationales du Grand Palais, musée-château de

Fontainebleau, musée-château de Compiègne, ateliers du Centre de recherche et de restauration des musées de France à Versailles...).

Ces crédits contribueront également au chantier du futur musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée à Marseille en permettant de rémunérer le programmiste et d'acquérir un ensemble immobilier nécessaire à la création de réserves.

b) Les crédits d'acquisition : des moyens insuffisants pour accroître le patrimoine muséographique

Au cours des dernières années, l'origine du financement des acquisitions des musées nationaux a été sensiblement modifiée. En effet, les difficultés financières auxquelles a été confrontée la Réunion des musées nationaux (RMN) qui finançait jusque là pour moitié les acquisitions l'ont conduit à réduire sa participation, contraignant l'Etat à prendre le relais par le biais de son versement à la RMN (article 43-92 article 30) et du fonds du patrimoine (article 43-92 article 60).

Le tableau ci-dessous retrace l'origine des crédits d'acquisition destinés aux musées nationaux depuis 1990.

**Évolution des crédits d'acquisition destinés aux musées nationaux
(au 1^{er} novembre 2001)**

(en francs)

| ANNEE | SUBVENTIONS ETAT | | | CREDITS RMN | | | TOTAL |
|----------|---|---|------------|---|---|-----------------------------------|--------|
| | Subvention annuelle Chapitre 43-92 art. 30 | Fonds du patrimoine Chapitre 43-92 art. 60 | Autres (1) | Dotations RMN Chapitre 0655-71 | Dons et legs affectés Chapitre 657-12 | « Mécénat » Chapitre 657-13 | |
| 1990 | 29,7 | 22,9 | 0,60 | 47,7 | 38,0 | 2,9 | 141,8 |
| 1991 | 16,5 | 8,40 | 0,50 | 46,4 | 1,6 | 2,6 | 76,0 |
| 1992 | 32,72 | 11 | 0,61 | 57,64 | 18,47 | 5,33 | 125,77 |
| 1993 | 16,56 | 1,50 | 0,30 | 40,55 | 3,81 | 7,04 | 69,76 |
| 1994 | 14,26 | 15 | 0,62 | 77,29 | 20,42 | 11,72 | 139,31 |
| 1995 | 7,28 | 9,3 | 0,20 | 55,0 | 6,3 | 9,7 | 87,6 |
| 1996 | 6,05 | 36,20 | 0,00 | 43,62 | 0,95 | 7,79 | 94,61 |
| 1997 | 7,87 | 55,75 | 0,05 | 26,51 | 37,13 | 14,87 | 142,18 |
| 1998 | 11,87 | 74,23 | 0,5 | 54,5 | 15,5 | 16,26 | 172,86 |
| 1999 | 11,87 | 59,46 | 0,8 | 48,01 | 30,58 | 24,29 | 145,01 |
| 2000 (2) | 11,87 | 36,99 | - | 52 | 41,31 | 11,33 | 153,5 |
| 2001 | 11,87 | 35,6 | - | 54 | 14,3 | 12,7 | 128,47 |

(1) Commission nationale de la photographie

(2) Evaluation au 1^{er} novembre 2001

Faute pour les produits des dons et legs et du mécénat d'avoir atteint un niveau comparable à ceux observés au cours des deux exercices précédents, on observe en 2001 une diminution du budget d'acquisition des musées nationaux.

Cette évolution résulte de la stabilité du montant de la contribution de l'Etat comme de l'incapacité de la RMN à affecter une part plus significative de ses ressources aux acquisitions.

En effet, le montant des crédits du chapitre 43-92 article 30, versés à la Réunion des musées nationaux afin que cet établissement puisse procéder à des acquisitions au profit des musées nationaux, n'a pas fait l'objet de réévaluation depuis 1997. Ils restent fixés depuis cette date à 1,81 million d'euros (11,87 millions de francs).

Par ailleurs, la part du fonds du patrimoine consacrée aux musées nationaux demeure réduite à la portion congrue, représentant à peine un tiers des crédits inscrits à ce titre. En 2001, sur un montant total de 14,52 millions d'euros (95,24 millions de francs), 5,43 millions d'euros (35,6 millions de francs) ont été utilisés pour acquérir des œuvres destinées à enrichir les collections des musées nationaux. En 2002, si l'on peut espérer une allocation des crédits de ce fonds plus favorable dans la mesure où le programme d'acquisition du futur musée du quai Branly parvient à son terme, force est de constater que son enveloppe globale ne progresse que modestement (+ 1,92%) pour atteindre 14,81 millions d'euros (97,15 millions de francs).

L'analyse faite par votre rapporteur du saupoudrage des crédits du fonds du patrimoine mais également de leur affectation peu justifiée au regard de son objet initial, a été partagée par le rapport de l'Inspection générale des finances sur les moyens d'acquisition d'œuvres d'art par l'Etat remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en septembre 2001. Votre rapporteur ne pourra que soutenir les propositions de ce rapport qui propose d'accroître régulièrement le montant des crédits du fonds du patrimoine mais également d'instituer en son sein une « réserve » pour les trésors nationaux, réserve qui puisse être reportée d'une année sur l'autre.

A l'évidence, les musées nationaux continuent à subir les conséquences de la crise financière de la RMN, crise qui les a privés d'une partie non négligeable des recettes de leurs droits d'entrée, qui, on le rappellera, sont versées pour une grande partie à cet établissement. Et cela alors qu'ils connaissent à nouveau une augmentation de leur fréquentation.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que le redressement de la RMN n'est pas encore opéré.

Les résultats globaux de l'année 2000 se sont révélés inférieurs aux prévisions, la RMN ayant dû opérer un prélèvement sur son fonds de

roulement de 76 224 euros (0,5 million de francs) au lieu du reversement prévu initialement à hauteur de 3,29 millions d'euros (21,6 millions de francs). Par ailleurs, si le résultat d'exploitation se situe légèrement au dessus de l'équilibre, l'origine des écarts avec le budget initial provient de deux phénomènes préoccupants, l'aggravation des déficits, d'une part, des expositions temporaires et, d'autre part, des services éditoriaux et commerciaux, imputables certes à des facteurs exceptionnels (survalorisation des stocks, intégration des déficits antérieurs de la filiale italienne notamment).

Ces évolutions ont conduit la RMN à revoir ses prévisions financières pour la période 2002-2003. Si votre rapporteur ne peut remettre en cause la nécessité de l'effort de rigueur budgétaire, il regrettera qu'il s'opère au détriment de l'ouverture des musées au public et des budgets d'acquisition.

En effet, le déficit envisagé des expositions temporaires pour 2002 et 2003, largement supérieur à la tendance moyenne des dix dernières années, contraint la RMN à augmenter les droits d'entrées, à retarder la réouverture de certains musées et à procéder à un ajustement à la baisse des dépenses d'acquisition.

Cette situation ne peut guère permettre une politique d'acquisition ambitieuse, pourtant nécessaire au rayonnement des musées nationaux et, au-delà, d'assurer dans de bonnes conditions la mise en œuvre de la loi du 31 décembre 1992¹.

Établissant un équilibre entre, d'une part, les exigences de protection de notre patrimoine et, d'autre part, les droits des propriétaires et le principe de libre circulation des biens, la loi de 1992 prévoit que l'Etat peut refuser à un bien présentant « un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art et de l'archéologie » le certificat autorisant l'exportation. Ce refus, valable trente mois depuis la loi du 10 juillet 2000, ne peut être renouvelé à l'issue de ce délai.

La logique de la loi de 1992 voulait qu'en cas de refus du certificat, l'administration tire, dans le délai de validité du certificat, les conséquences de l'interdiction d'exportation, en entamant une procédure de classement, s'il s'agissait d'un bien mobilier ou d'archives, en le revendiquant s'il s'agissait d'un bien culturel maritime ou d'un objet découvert à l'occasion de fouilles archéologiques, ou encore en l'achetant pour le faire entrer dans les collections publiques.

Ce dispositif s'est révélé dans les faits peu efficace dans la mesure où, comme la Cour de Cassation l'a rappelé dans un arrêt du 20 février 1996, la loi du 31 décembre 1913 prévoit que, lorsqu'il est effectué sans le consentement

¹ Loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane.

du propriétaire, le classement d'un objet mobilier peut « *donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice résultant (pour ce dernier) de l'application de la servitude de classement d'office* ».

Un revirement de jurisprudence étant peu probable en raison du caractère incontestable du fondement de cette indemnisation et une modification de la loi de 1913 ne pouvant guère être envisagée compte tenu de l'interprétation dégagée par le Conseil constitutionnel du principe d'égalité devant les charges publiques, l'Etat n'a donc guère d'autre possibilité pour retenir les trésors nationaux que de les acheter.

La loi du 10 juillet 2000, votée à l'initiative du Sénat, a certes perfectionné ce dispositif législatif en permettant d'éviter le cas absurde où l'Etat, alors même qu'il disposerait des crédits nécessaires, ne pourrait acquérir le bien du fait du refus du propriétaire de vendre. Toutefois, elle ne l'a pas rendu plus opérant, faute pour le ministère de la culture d'avoir pu ou su dégager les moyens budgétaires nécessaires pour acquérir les œuvres qui font l'objet d'un refus de certificat.

Ce constat est d'autant plus affligeant que les refus de certificat ne sont décidés qu'avec parcimonie et ne frappent qu'un nombre restreint d'œuvres. Depuis 1992, seules 95 œuvres ont fait l'objet d'une telle décision alors que le ministère de la culture est saisi de près de 5 000 demandes de certificat par an.

Sur ce total :

- 39 ont été acquises pour les collections publiques pour une valeur totale de 46,35 millions d'euros (304,05 millions de francs), financée pour 26,6 millions d'euros (174,5 millions de francs) –soit 57,39 %– par l'Etat ou des établissements publics ;

- 14 œuvres ont finalement reçu le certificat sans que l'Etat ait pu les acquérir ;

- 9 n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle demande après l'arrivée à échéance du refus de certificat ;

- 32 sont toujours soumises à interdiction d'exportation.

Le rapport de l'Inspection générale des finances a estimé à environ 200 millions de francs (30,39 millions d'euros) par an le montant des crédits nécessaires à l'application de la loi de 1992.

Faute de pouvoir compter dans l'immédiat sur un accroissement des crédits budgétaires ou à tout le moins une amélioration des mécanismes d'acquisition, les recettes du mécénat apparaissent comme une variable d'ajustement essentielle.

A ce titre, votre rapporteur ne pourra que se féliciter de l'introduction par le Sénat dans le projet de loi relatif aux musées de France de deux dispositions fiscales visant à accorder des réductions d'impôt aux entreprises qui par des dons, aident l'Etat à acquérir des trésors nationaux ou achètent pour leur propre compte de telles œuvres. La réduction d'impôt est égale, dans le premier cas, à 90 % du montant du don versé et, dans le second cas, à 40 % de la valeur d'achat de l'œuvre. Ces dispositions attractives et lisibles devraient permettre de mobiliser les entreprises en vue d'assurer le maintien sur le territoire des trésors nationaux.

2. Les musées des collectivités territoriales : des moyens limités

Le projet de budget ne permet pas de renforcer le soutien que l'Etat apporte aux musées de province.

L'absence de progression des crédits de fonctionnement ou d'investissement attribués à ces musées contraste avec les ambitions affichées par le Gouvernement en ce domaine lors de l'examen du projet de loi relatif aux musées de France.

En effet, si, par la loi, le ministère de la culture a eu le souci de conforter le contrôle qu'il exerce sur les musées territoriaux, à savoir les musées classés et contrôlés, mais également sur les musées dont les collections appartiennent à des personnes morales de droit privé sans but lucratif, il semble bien que ces institutions ne pourront guère en retour compter sur des aides de l'Etat plus significatives que par le passé.

- On rappellera que jusqu'à présent si l'Etat exerce le contrôle scientifique sur les musées classés et contrôlés, appelés à devenir « musées de France » une fois la loi promulguée, les collectivités assurent en principe seules le fonctionnement courant des musées dont elles ont la charge.

Toutefois, l'Etat peut participer ponctuellement, grâce aux crédits inscrits en titre IV, à certaines actions concernant la restauration des œuvres, l'enrichissement des collections, la préparation d'expositions ou l'animation.

En ce qui concerne l'enrichissement des collections, les musées classés et contrôlés bénéficient des crédits des fonds régionaux d'acquisitions pour les musées (FRAM) auxquels participent conjointement l'Etat et les régions mais également des crédits du fonds du patrimoine pour l'acquisition d'œuvres majeures.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des crédits d'intervention du titre IV destinés aux musées classés et contrôlés entre 1992 et 2002.

**CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV
DESTINÉS AUX MUSÉES CLASSÉS ET CONTROLÉS**

Musées des collectivités locales

(en francs) (en euros)

| Dotation finale | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------------|
| Développement culturel CD ⁽³⁾ | 33 430 205 | 24 100 000 | 31 860 000 | 31 490 000 | 34 775 000 | 33 925 000 | 32 625 000 | 35 425 000 | 47 525 000 | 50 335 000 | 50 848 472 |
| dont | | | | | | | | | | 7 673 251 € | 7 751 799 € |
| restauration CD | 1 000 000 | 900 000 | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 500 000 | 1 000 000 | 2 000 000 | 2 500 000 | 11 600 000 | 13 800 000 | 13 800 000 |
| | | | | | | | | | | 2 103 796 € | 2 103 796 € |
| Enseignement et formation CD | 4 360 000 | 5 240 000 | 5 380 000 | 4 740 000 | 4 440 000 | 4 440 000 | 4 640 000 | 4 440 000 | 4 440 000 | 5 940 000 | 7 222 452 |
| | | | | | | | | | | 905 547 € | 1 101 055 € |
| FRAM et conventions CD | 45 014 950 | 23 773 450 | 20 695 960 | 20 862 592 | 20 560 000 | 15 381 973 | 20 805 507 | 19 760 000 | 19 760 000 | 19 760 000 | 19 375 260 |
| dont | | | | | | | | | | 3 012 392 € | 2 953 739 € |
| FRAM | 31 048 700 | 13 523 450 | 20 695 960 | 20 862 592 | 20 560 000 | 15 381 973 | 20 805 507 | 19 760 000 | 19 760 000 | 19 760 000 | 19 375 260 |
| conventions | 13 966 250 | 10 250 000 | | | | | | | | 3 012 392 € | 2 953 739 € |
| Restauration CC ⁽²⁾ | 11 000 000 | 11 899 600 | 11 800 000 | 9 669 907 | 12 220 000 | 10 346 046 | 10 345 000 | 10 300 000 | 2 200 000 | - | - |
| Fonds du Patrimoine CC | 7 633 403 | 2 786 463 | 7 474 000 | 6 550 000 | 10 604 912 | 5 350 000 | 7 433 310 | 9 345 690 | 5 920 000 | 8 400 000 | Non encore affecté |
| | | | | | | | | | | 1 280 571 € | |

* dotation globale (musées nationaux + musées des collectivités territoriales)

(1) montant non encore déterminé

(2) cc : crédits centraux

(3) cd : crédits déconcentrés

N.B. : Jusqu'en 1993, lors de la création ou de la restructuration de certains musées de collectivités territoriales, des crédits d'Etat ont été accordés sur la base de conventions d'acquisition conclues ponctuellement entre l'Etat et les collectivités.

En 2001, seule une mesure nouvelle d'un montant de 200 000 euros (1,3 million de francs) est prévue afin de renforcer les services éducatifs des musées de province.

Force est donc de constater que le projet de budget ne réserve pas un sort plus favorable aux acquisitions des musées territoriaux qu'à celles des musées nationaux.

- En ce qui concerne les subventions d'investissement, l'Etat apporte son concours en tenant compte de la diversité et de la spécificité des projets présentés par les musées.

L'objectif poursuivi en ce domaine est de soutenir les efforts financiers consentis par les collectivités locales tout en les faisant bénéficier des compétences du ministère en matière d'expertise architecturale et technique. A ce titre, le ministère participe au financement des études et des concours d'architecture et de muséographie puis des travaux mais ne subventionne pas l'entretien courant des bâtiments ni les opérations modestes

d'aménagement. Depuis 1995, ces crédits contribuent également à mettre en œuvre l'informatisation et la numérisation des collections.

Les critères d'attribution des subventions permettent à l'Etat de s'assurer de la qualité scientifique des opérations envisagées mais également de la pertinence des coûts par le biais de l'expertise architecturale et technique qu'il apporte.

**AUTORISATIONS DE PROGRAMME CONSACRÉES
AUX MUSÉES CLASSÉS ET CONTRÔLÉS**

(en milliers de francs)

| Région | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Imputation budgétaire (chapitre, article) | 6 630 | 6 630 | 6 691 | 6 691 | 6 691 | 6 691 | 6 691 | 6 691 | 6 691 | 6 691 | 6 691 | 6 691 |
| Alsace | 3 900 | 7 000 | 15 500 | 35 000 | 35 000 | 4 650 | 3 200 | 3 000 | 6 000 | 9 950 | 21 800 | |
| Aquitaine | 3 600 | 5 600 | 4 800 | 0 | 4 000 | 0 | 5 000 | 5 500 | 3 000 | 8 800 | 7 200 | |
| Auvergne | 7 750 | 1 500 | 1 000 | 1 800 | 0 | 0 | 1 100 | 1 750 | 0 | 0 | 1 125 | |
| Bourgogne | 4 130 | 16 000 | 11 500 | 11 500 | 0 | 1 400 | 3 400 | 6 000 | 11 000 | 5 150 | 3 550 | |
| Bretagne | 9 050 | 10 000 | 6 700 | 4 800 | 0 | 3 750 | 2 800 | 4 500 | 8 800 | 16 500 | 3 900 | |
| Centre | 2 000 | 8 600 | 10 000 | 0 | 0 | 0 | 800 | 1 500 | 500 | 0 | - | |
| Champagne-Ardenne | 5 150 | 2 000 | 5 900 | 3 200 | 1 000 | 0 | 0 | 500 | 0 | 200 | - | |
| Corse | 1 000 | 8 500 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | |
| Franche-Comté | 3 500 | 4 200 | 4 300 | 800 | 2 000 | 3 250 | 1 035 | 4 000 | 6 250 | 500 | 1 550 | |
| Ile-de-France | 11 580 | 10 000 | 9 500 | 14 200 | 39 000 | 11 200 | 18 900 | 1 750 | 2 000 | 2 800 | 19 200 | |
| Languedoc-Roussillon | 14 700 | 10 000 | 11 700 | 6 500 | 4 000 | 2 150 | 100 | 6 000 | 5 000 | 0 | 1 925 | |
| Limousin | 1 100 | 2 000 | 1 000 | 500 | 0 | 0 | 0 | 500 | 2 500 | 200 | 1 000 | |
| Lorraine | 6 850 | 9 500 | 3 600 | 12 000 | 2 700 | 11 200 | 14 000 | 8 000 | 7 300 | 7 200 | 6 000 | |
| Midi-Pyrénées | 3 300 | 5 000 | 6 500 | 4 000 | 1 000 | 13 700 | 27 800 | 6 000 | 6 700 | 13 550 | 18 400 | |
| Nord-Pas-de-Calais | 22 260 | 22 600 | 25 700 | 26 000 | 18 500 | 7 450 | 0 | 4 600 | 16 200 | 7 300 | 1 700 | |
| Basse-Normandie | 20 000 | 14 000 | 5 000 | 1 000 | 700 | 560 | 150 | 0 | 1 600 | 8 750 | - | |
| Haute-Normandie | 10 800 | 13 000 | 3 797 | 0 | 7 500 | 0 | 500 | 9 000 | 1 900 | 1 000 | - | |
| Pays de la Loire | 3 650 | 4 000 | 4 300 | 3 800 | 4 300 | 2 300 | 0 | 3 500 | 6 000 | 20 500 | 18 500 | |
| Picardie | 8 000 | 9 000 | 3 250 | 1 000 | 500 | 950 | 100 | 200 | 0 | 0 | - | |
| Poitou-Charentes | 5 400 | 4 500 | 8 000 | 6 500 | 2 500 | 3 250 | 1 900 | 5 000 | 3 800 | 5 750 | 8 050 | |
| PACA | 16 450 | 8 000 | 15 000 | 500 | 3 500 | 5 600 | 18 000 | 12 000 | 10 000 | 5 900 | 7 000 | |
| Rhône-Alpes | 37 630 | 42 000 | 23 600 | 18 000 | 5 000 | 5 600 | 0 | 7 000 | 18 000 | 14 500 | 19 100 | |
| Guadeloupe | 0 | 0 | 0 | 1 000 | 0 | 370 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | |
| Guyane | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 250 | - | |
| Martinique | 0 | 0 | 0 | 1 000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | |
| Réunion | 0 | 1 000 | 0 | 300 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | |
| Polynésie | 0 | 0 | 0 | 500 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 500 | - | |
| Nouméa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - | |
| Saint-Pierre et Miquelon | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 400 | 2 500 | | | 0 | - | |
| Total réparti | 201 800 | 218 000 | 180 647 | 153 900 | 132 200 | 79 780 | 100 565 | 90 300 | 116 500 | 136 300 | 140 000 | 140 000 |

* Crédits globalisés avec ceux des autres directions du Ministère.

Pour la seconde année consécutive, les subventions d'investissement destinées aux musées territoriaux ne font pas l'objet d'une réévaluation.

Après avoir notablement progressé de 1990 à 1992, afin d'accompagner le financement d'opérations majeures en région telles que la rénovation des musées des Beaux-Arts de Lyon, de Grenoble, du Havre ou de Nancy, le montant des concours apportés par l'Etat s'est depuis stabilisé autour de 1992 à 21,34 millions d'euros (140 millions de francs) compte tenu de la réduction de l'ampleur des programmes muséaux qui ont succédé à cette première génération de grands travaux en région.

L'aide apportée par l'Etat à partir des années 1994-1995 a permis l'engagement et la réalisation d'un certain nombre de musées d'intérêt local ou régional tels que la rénovation du musée de l'impression sur étoffes de Mulhouse ou la création du musée de l'Image d'Epinal, de celui du Temps de Besançon ou des musées d'Art et d'Industrie de Bourgoin-Jallieu, de Saint-Etienne et de Roubaix.

Or, les collectivités ont lancé, avec l'appui de l'Etat, la réalisation de chantiers de grande envergure tels que ceux concernant la création du musée d'art moderne de Vitry, la rénovation du musée Fabre de Montpellier ou du musée Granet d'Aix-en-Provence de même que le lancement de la rénovation des derniers grands musées des Beaux-Arts tels que ceux de Dijon ou de Reims. Par ailleurs, des institutions créées parfois il y a quelques années seulement, tels que le musée d'art moderne de Saint-Etienne, nécessitent désormais, compte tenu de leur développement, de bénéficier d'une restructuration profonde. Tous ces projets justifieraient une progression significative des concours de l'Etat d'un montant comparable à ceux dégagés au début des années 1990. Le projet de budget ne répond pas à cette nécessité.

On indiquera que parmi la cinquantaine d'opérations qui bénéficient en 2002 d'un financement, figurent :

- la création du musée d'art moderne de Vitry, du musée archéologique de Périgueux et du nouvel espace culturel de Rennes ;

- la rénovation du musée Gadagne de Lyon, du musée Toulouse-Lautrec d'Albi et du musée des beaux-arts d'Angers.

B. LES CRÉDITS DU PATRIMOINE VICTIMES DE LEUR PROGRESSION ?

1. L'évolution générale des crédits

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits consacrés au patrimoine entre la loi de finances pour 2001 et le projet de loi de finances pour 2002 en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ENTRETIEN ET D'INVESTISSEMENTS
CONSACRÉS AUX MONUMENTS HISTORIQUES**

(en milliers)

| Crédits d'entretien | LFI 2001 | | PLF 2002 | | Évolution en % | |
|---|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|-------------------------------|
| | francs | euros | francs | euros | | |
| Chapitre 35-20 article 20 Entretien des monuments historiques Etat | 66 179 | 10 089 | 68 813 | 10 490 | 3,98 | |
| Chapitre 43-30 article 40 Entretien des monuments n'appartenant pas à l'Etat | 69 065 | 10 529 | 72 515 | 11 055 | 5,00 | |
| Total crédits d'entretien | 135 244 | 20 618 | 141 328 | 21 545 | 4,50 | |
| Chapitre 56-20 Patrimoine monumental investissements exécutés par l'Etat, dont : | | | | | | |
| - Article 20 Patrimoine monumental Opérations déconcentrées | | | | | | |
| <i>Dont autorisation de programme monuments Etat</i> | - | - | 276 250 | 42 114 | - | |
| <i>Dont autorisation de programme monuments non Etat</i> | | | 324 000 | 49 394 | - | |
| <i>Dont crédits de paiement</i> | | | 345 320 | 52 644 | - | |
| - Article 50 Travaux sur les monuments Etat Opérations d'intérêt national | | | | | | |
| <i>Autorisations de programme hors grandes opérations</i> | 674 500 | 102 827 | 436 930 | 66 610 | - 35,20 | |
| <i>Autorisations de programme Grand Palais</i> | 40 000 | 6 098 | 54 150 | 8 255 | 35,40 | |
| <i>Autorisations de programme Opéra Garnier</i> | 22 600 | 3 445 | 44 700 | 6 814 | 97,79 | |
| <i>Autorisations de programme Chaillot</i> | 26 000 | 3 964 | 40 300 | 6 144 | 55,00 | |
| <i>Crédits de paiement</i> | 795 455 | 121 266 | 539 562 | 82 256 | - 32,10 | |
| - Article 60 Travaux sur les monuments non Etat Opérations d'intérêt national | | | | | | |
| <i>Autorisation de programme</i> | 387 150 | 59 021 | 63 150 | 9 627 | - 83,60 | |
| <i>Crédits de paiement</i> | 381 338 | 58 135 | 62 624 | 9 547 | - 83,50 | |
| Chapitre 66-20 Patrimoine monumental subventions d'investissements, dont : | | | | | | |
| - Article 20 Patrimoine rural non protégé et jardins non protégés | | | | | | |
| <i>Autorisations de programme</i> | 35 000 | 5 336 | - | - | - | hors réserve parlementaire |
| <i>Crédits de paiement</i> | 35 000 | 5 336 | - | - | - | |
| - Article 60 Patrimoine monumental Opérations déconcentrées | | | | | | |
| <i>Dont autorisations de programme</i> | 240 000 | 36 588 | 275 000 | 41 924 | 14,60 | hors réserve parlementaire |
| <i>Crédits de paiement</i> | 219 120 | 33 405 | 265 828 | 40 252 | 21,40 | |
| - Article 90 Patrimoine monumental : autres opérations d'intérêt national | | | | | | |
| <i>Autorisations de programme hors Versailles et Louvre</i> | 67 000 | 10 214 | 67 000 | 10 214 | 0 | |
| <i>Autorisations de programme Versailles</i> | 100 000 | 15 245 | 78 300 | 11 937 | - 21,70 | |
| <i>Autorisations de programme Louvre</i> | 16 950 | 2 584 | 17 000 | 2 592 | 0,29 | |
| <i>Crédits de paiement</i> | 124 909 | 19 042 | 189 165 | 28 838 | 51,50 | |
| Total crédits d'investissements | | | | | | |
| <i>Autorisations de programme</i> | 1 609 200 | 245 321 | 1 676 780 | 255 625 | 4,28 | |
| <i>Crédits de paiement</i> | 1 555 822 | 237 184 | 1 402 499 | 213 537 | - 9,80 | |
| Total dépenses ordinaires + crédits de paiement | 1 691 066 | 257 801 | 1 543 566 | 235 082 | - 8,70 | |

(Source ministère de la culture)

On relèvera qu'une modification de la nomenclature complique l'analyse des crédits pour 2002. Les opérations déconcentrées inscrites sur les chapitres 56-20 et 66-20 ont été individualisées: ainsi, ont été créés au sein du chapitre 56-20 un article 20 et sur le chapitre 66-20 un article 60 regroupant les opérations déconcentrées. En conséquence, le libellé des autres articles des deux chapitres a été modifié afin d'indiquer qu'ils ne contiennent que des opérations d'intérêt national.

En raison de cette modification, les comparaisons article par article qui peuvent être faites à partir de ce tableau n'ont qu'une valeur indicative.

On relèvera que la nouvelle nomenclature ne facilite pas le contrôle du Parlement car elle ne permet pas d'identifier au sein des opérations déconcentrées, les crédits respectivement attribués aux monuments appartenant à l'Etat et à ceux ne lui appartenant pas.

a) Les crédits d'entretien : un effort encore insuffisant ?

Rompant avec les exercices budgétaires antérieurs, le projet de loi de finances pour 2002 prévoit une augmentation bienvenue des crédits d'entretien.

En 2002, les crédits d'entretien des monuments historiques appartenant à l'Etat progressent de 3,98 % pour s'établir à 10,49 millions d'euros (68,81 millions de francs).

Une évolution comparable est constatée pour les crédits d'entretien des monuments n'appartenant pas à l'Etat qui passent de 10,52 millions d'euros (69 millions de francs) à 11,05 millions d'euros (72,15 millions de francs), en augmentation de 5,03%.

Cet effort devra être poursuivi dans les années à venir : compte tenu de l'insuffisance chronique de ces crédits, il ne s'agit là que d'une première étape.

En effet, l'accroissement de ces crédits est nécessaire pour éviter la dégradation des monuments, dégradation qui, faute de travaux d'entretien régulier, nécessite des restaurations de plus grande ampleur, d'un coût élevé et, par ailleurs, obéissant à des procédures administratives plus lourdes. Pour ces deux raisons, il est souhaitable que se réduise l'écart entre le montant des crédits d'entretien et celui des crédits d'investissement.

b) Les crédits d'investissement : une augmentation en trompe l'œil ?

Les crédits d'investissement consacrés au patrimoine monumental progressent en 2002 de 4,28 % en autorisations de programme, passant

de 245,34 millions d'euros (1 609,2 millions de francs) à 255,92 millions d'euros (1 678,1 millions de francs).

Cette progression globale recouvre des évolutions contrastées, qui pour certaines suscitent des inquiétudes.

A la différence de l'exercice 2001 où ils avaient connu des évolutions comparables, les monuments historiques appartenant à l'Etat et ceux appartenant à des propriétaires privés ou à des collectivités territoriales ne sont pas traités de la même manière, les premiers connaissant un sort plus favorable que les seconds.

En effet, seuls les crédits consacrés aux monuments appartenant à l'Etat progressent en 2002. Enregistrant une augmentation de 5,73 %, ils s'élèvent à 108,72 millions d'euros (713,18 millions de francs). Au sein de ces crédits, il convient de relever la forte progression de l'enveloppe des opérations nationales (+ 14,06 %) afin de financer des chantiers tels que le Grand Palais (+ 35,38 %), le palais de Chaillot (+ 55 %) ou encore l'Opéra Garnier (+ 97,79 %).

En revanche, les crédits affectés au financement des travaux effectués sur des monuments n'appartenant pas à l'Etat sont reconduits en francs courants et s'établissent à 105,82 millions d'euros (694,15 millions de francs).

Par ailleurs, à la différence des autorisations de programme, les crédits de paiement diminuent de 9,8 % passant de 237,18 millions d'euros (1 555,82 millions de francs) à 213,53 millions d'euros (1 402,49 millions de francs).

Ce recul des crédits de paiement est préoccupant à plusieurs titres.

En premier lieu, il se double de la traditionnelle difficulté qu'éprouve le ministère à consommer ces crédits, difficulté qui va en s'accroissant. En effet, selon le rapport précité de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2000, si en 2000, le taux de consommation des crédits du chapitre 66-20 s'est maintenu autour de 77 %, entre 1998 et 2000, le taux de consommation des crédits du chapitre 56-20 est passé de 73 % à 49,9 %.

Cette situation est d'autant plus dommageable qu'elle s'accompagne d'une insuffisance des crédits par rapport aux besoins, qu'a mise en évidence le dernier bilan sanitaire du parc immobilier classé monument historique établi en 1995 par la direction de l'architecture et du patrimoine. Elle s'explique, certes, par la gestion particulièrement lourde des chantiers de restauration des monuments historiques, marquée par l'importance des contributions des tiers par le biais des fonds de concours, la complexité des procédures et la multiplicité des intervenants.

Mais on constate que ce handicap structurel n'a pu être surmonté par les services du ministère de la culture. Il s'est à nouveau manifesté dans le cadre de l'engagement des crédits tempête. En dépit des instructions données par l'administration centrale aux préfets de région afin de veiller à la maîtrise des délais de mise en œuvre de ces crédits exceptionnels, les assouplissements significatifs des procédures n'ont pu être acceptés que dans quelques régions.

A cet égard, la Cour des comptes note que « *la décision de ne pas reconduire pour la restauration du patrimoine monumental, la formule de la loi de programme à l'issue de la période couverte par la seconde de ces lois (1994-1997) paraît révélatrice à la fois du refus de dégager les moyens financiers nécessaires à la restauration des monuments historiques et d'un certain scepticisme quant à la capacité du ministère de la culture et de la communication de consommer des crédits en augmentation.* »

Votre rapporteur souhaite que la diminution des crédits de paiement prévue pour 2002 n'ait pas été guidée par ce scepticisme.

A l'évidence, les services du ministère doivent faire face à un engorgement ; le nombre d'opérations en stock pour les seuls monuments de l'Etat s'élevaient à plus de 10 000 lots en 2000 contre 8 000 lots en 1998.

Cependant, les opérations envisagées doivent être réalisées, sauf à accepter le risque d'une dégradation du patrimoine protégé. La diminution des crédits de paiement, si elle n'aura pas vraisemblablement d'effets immédiats, risque de constituer à terme une difficulté supplémentaire en réduisant l'enveloppe disponible et à accentuer encore le décalage, déjà excessif, entre les autorisations de programme et les crédits de paiement.

Votre rapporteur souligne que l'accumulation de crédits de paiement non consommés ne constitue en aucune manière une « cagnotte » dont disposerait le ministère en ce domaine. A cet égard, il ne peut que s'inquiéter du recyclage de crédits de paiement en dépenses ordinaires auquel procède le projet de budget. Cette manipulation constitue bien une forme d'annulation déguisée. Certes les crédits de paiement concernés ne pourront être engagés dans le cadre de l'échéancier des autorisations de programme compte tenu des délais de paiement ; cependant, les opérations auxquelles ils correspondent ont été ou seront lancées, ce qui signifie qu'il conviendra de rouvrir des crédits de paiement à hauteur de ceux qui auront fait l'objet d'un redéploiement.

2. Les chantiers en cours

a) Les priorités pour 2002 au titre des monuments protégés

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002 permettront la poursuite des grandes opérations que sont, par exemple la restauration du Grand Palais (8,5 millions d'euros soit 54,15 millions de francs) et celle de l'Opéra Garnier (6,81 millions d'euros soit 44,7 millions de francs). De même, on relèvera que le projet de budget prévoit d'affecter 6,14 millions d'euros (40,3 millions de francs) au projet de Cité de l'architecture et du patrimoine qui devrait être créée au sein du palais de Chaillot.

Ce projet est désormais entré dans une phase opérationnelle tant du point de vue institutionnel que des travaux d'aménagement du palais de Chaillot. A été créée par arrêté du ministre de la culture en date du 2 juillet 2001 une mission de préfiguration. Par ailleurs, un projet de statut d'établissement public est en préparation. Cette nouvelle institution, ouverte au grand public, comprendra plusieurs départements principalement constitués à partir d'entités existantes : le musée des monuments français, l'Institut français d'architecture et le centre des hautes études de Chaillot.

Les travaux d'aménagement, dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'EPMOTC, devraient être engagés en mars 2002.

Par ailleurs, la restauration des 87 cathédrales, véritable « tonneau des Danaïdes » de la politique du patrimoine, demeure une priorité qui se traduira par la remise en état de la façade occidentale de la cathédrale de Bourges, entamée en 2001, la réhabilitation de la flèche de la cathédrale de Strasbourg et la consolidation de la cathédrale de Beauvais.

Pour les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, la priorité consiste à remédier aux urgences sanitaires, dont votre rapporteur souhaiterait qu'il puisse en être assuré un suivi régulier. Au-delà, seront conduites des opérations de plus grande envergure concernant, par exemple, la restauration de l'abbaye de Lavoute Chilhac (Auvergne), l'aménagement du site d'Alésia ou encore le programme de réhabilitation de grands monuments de la ville de Paris (églises Saint-Eustache, Saint-Sulpice, Madeleine, Tour Saint-Jacques) ou de Lille.

La programmation de l'exercice 2002 devra enfin intégrer, pour l'ensemble des monuments protégés, le financement des travaux nécessaires à la réparation des dégâts causés par les intempéries du printemps 2001, principalement dans les régions Centre (effondrement sur le domaine de Chaumont et dans les châteaux de Vendôme et de Selles-sur-Cher),

Pays-de-Loire (effondrement des remparts du château de Saumur), Picardie (inondations de la Somme) et Poitou-Charentes.

b) Le petit patrimoine oublié ?

Votre rapporteur soulignait régulièrement la modestie des crédits consacrés au patrimoine rural non protégé. En 2001, ces crédits s'élevaient à 5,40 millions d'euros (35,42 millions de francs), soit une somme dérisoire rapportée tant au nombre de sites et de bâtiments concernés qu'à l'effort que leur consacrent les collectivités locales comme les propriétaires privés.

Cette année, il ne pourra guère se prêter à cet exercice, la ligne budgétaire ayant été purement et simplement supprimée pour être globalisée au sein du chapitre 66-20 article 60 nouveau (opérations déconcentrées).

Votre rapporteur, au-delà des observations qu'il formule sur la reconduction de ces crédits, soulignera que cette modification de nomenclature a pour conséquence de priver le Parlement d'un instrument utile de contrôle sur une politique dont les moyens ne pourront plus être établis avec certitude.

C'est d'autant plus regrettable que l'engagement de l'Etat en faveur du patrimoine non protégé n'apparaît pas clairement comme en témoignent les difficultés de fonctionnement rencontrées par la Fondation du patrimoine.

Créée par la loi du 2 juillet 1996, cette fondation d'un genre très spécifique peine à exister, faute notamment d'un réel soutien de l'Etat.

En effet, en dépit de l'engagement de ses responsables et de la mise en place d'une organisation couvrant l'ensemble du territoire, l'action de cet organisme apparaît peu lisible, notamment du point de vue des collectivités territoriales qui, profondément engagées dans la protection et la mise en valeur du patrimoine vernaculaire, pourraient constituer des partenaires susceptibles de servir de levier aux actions lancées par la Fondation.

Les conditions d'octroi de l'avantage fiscal attaché à la délivrance par la Fondation de son label ont été précisées à l'issue d'une longue négociation avec le ministère des finances. Cet avantage consiste dans la déductibilité des travaux de réparation et d'entretien dans la limite de 50 % de leur montant. Cette disposition avantageuse n'est encore que peu appliquée.

Votre rapporteur regrettera que le ministère de la culture, qui a eu à juste titre le souci de respecter l'autonomie de cet organisme, n'ait pas su l'associer à la conduite de la politique du patrimoine. En ce domaine, la traditionnelle méfiance qu'entretiennent ses services à l'égard des associations de défense du patrimoine semble l'avoir emporté. On le regrettera alors même que le rôle des associations est reconnu par le projet de loi de finances pour 2002 qui, dans son article 4, relève de 6 % à 10 % du revenu imposable la

limite des versements à des organismes sans but lucratif ouvrant droit à la réduction d'impôt accordée au titre des dons effectués par des particuliers.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue **le mardi 20 novembre 2001**, sous la présidence de M. Jacques Valade, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Philippe Nachbar sur les crédits de la culture pour 2002**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur

M. Michel Guerry a demandé des précisions sur les crédits qui avaient fait l'objet de mesures de mise en réserve au titre du contrat de gestion en 2001.

M. Pierre Laffitte a souhaité que puisse être amélioré le suivi des crédits gérés par les directions régionales des affaires culturelles. Par ailleurs, il a estimé nécessaire que, compte tenu de la généralisation de la pratique des cofinancements, le ministère de la culture dispose de données exhaustives sur le montant des dépenses culturelles des différents niveaux de collectivités territoriales.

M. Philippe Richert a souligné la nécessité d'approfondir la décentralisation culturelle, notamment dans le domaine du patrimoine où les difficultés de fonctionnement des services de l'Etat retardent le déroulement des opérations.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a apporté les éléments d'informations suivants :

- les mesures de mise en réserve décidées en 2001 en vertu du contrat de gestion portent, pour 50 millions de francs sur le titre III, pour 15 millions de francs sur le titre IV, pour 430,30 millions de francs sur le titre V, et pour 115 millions de francs sur le titre VI ;

- la dernière enquête réalisée par le ministère de la culture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales, dont les résultats ont été publiés en novembre 2000, porte sur l'année 1996. L'importance de ces dépenses exige un effort pour affiner ce recensement ;

- il convient de parvenir à une nouvelle étape de la décentralisation, notamment dans le domaine patrimonial.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de **s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits de la culture pour 2002.**

*

* *