

N° 69

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

CULTURE

Par M. Philippe NACHBAR,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RENFORCÉS AU SERVICE D'UN BUDGET SINCÈRE	6
A. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ?	6
1. <i>Une diminution globale des crédits</i>	6
2. <i>Des évolutions contrastées</i>	6
3. <i>Un souci de sincérité dans l'évaluation budgétaire</i>	8
B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RENFORCÉS	10
1. <i>Une meilleure gestion des personnels</i>	11
2. <i>Un renforcement des moyens de fonctionnement des établissements publics</i>	15
3. <i>Une prise de conscience salutaire : l'augmentation des crédits d'entretien</i>	19
II. DES MOYENS D'INTERVENTION EN PROGRESSION DESTINÉS À ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE CULTURELLE	21
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES DÉPENSES D'INTERVENTION POUR 2003	21
1. <i>Une progression significative</i>	21
2. <i>Les grandes catégories de dépenses</i>	21
3. <i>La répartition des dépenses par secteurs d'intervention</i>	23
B. LES CRÉDITS D'ACQUISITION : L'ÉTAT EST-IL ENCORE CAPABLE DE CONTRIBUER À L'ENRICHISSEMENT DES COLLECTIONS NATIONALES ?	24
1. <i>Les acquisitions des musées nationaux : vers une réforme de la Réunion des musées nationaux</i>	24
2. <i>Les moyens d'acquisition d'art contemporain</i>	30
C. UN EFFORT EN FAVEUR DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES	34
1. <i>L'augmentation des crédits pour 2003</i>	34
2. <i>Les interventions en milieu scolaire</i>	35
3. <i>Un effort significatif en faveur des enseignements spécialisés</i>	37
a) <i>Les établissements publics délivrant un enseignement supérieur</i>	37
b) <i>Une large participation des collectivités territoriales</i>	41
III. LE PATRIMOINE : UNE PRISE DE CONSCIENCE NÉCESSAIRE	43
A. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE À LA CROISÉE DES CHEMINS	43
1. <i>Une difficulté chronique : la sous-consommation des crédits d'investissement</i>	43
2. <i>Le patrimoine victime de l'incapacité du ministère à dépenser les dotations ?</i>	46
3. <i>Vers une nouvelle programmation des crédits du patrimoine ?</i>	48

4. <i>Un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales</i>	49
B. LES DIFFICULTÉS DU MINISTÈRE À GÉRER SON PROPRE PATRIMOINE	51
1. <i>Les défaillances de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage</i>	51
2. <i>Une réorientation nécessaire de la politique immobilière</i>	53
3. <i>Une meilleure anticipation des coûts de fonctionnement des nouveaux équipements</i>	54
EXAMEN EN COMMISSION	56
CONCLUSION	57

Mesdames, Messieurs,

En 2003, les crédits de la culture s'élèveront en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 2 409,7 millions d'euros, en diminution de 4,57 %.

Ce recul, qui résulte pour l'essentiel de la suppression de crédits de paiement non consommés, ne traduit pas un désengagement de l'Etat du champ culturel.

Au contraire, les capacités d'action du ministère progressent de manière significative.

Ainsi, les moyens de fonctionnement du ministère augmentent de 5,2 %, soit un rythme très supérieur à celui constaté au cours des précédents exercices, qui permet notamment de conforter les missions des établissements publics sur lesquels pèse le coût de l'exemplarité.

Les dépenses d'intervention connaissent également une évolution favorable de nature à garantir la continuité de la politique de soutien à la création et d'élargissement des publics.

La présentation du budget privilégie donc la sincérité.

Toutefois, si le réajustement du montant des crédits de paiement peut apparaître comme légitime, il convient de s'interroger sur la dimension à donner à l'action de l'Etat en matière culturelle.

Votre commission considère que les ambitions du ministère ne peuvent se mesurer à la seule aune de sa capacité à consommer les crédits votés par le Parlement. Il s'agirait là d'une vision réductrice.

A cet égard, au-delà de l'exercice 2003, un effort sera nécessaire pour permettre au ministère de faire face à ses engagements, en particulier afin

d'assurer dans de bonnes conditions la protection du patrimoine. Il serait abusif de considérer que les crédits affectés à cette politique étaient en ce domaine surévalués ; l'état de nos monuments le prouve amplement.

La volonté exprimée par le ministère de déposer une nouvelle loi de programmation doit apparaître à cet égard comme un signe positif, de nature à dissiper les inquiétudes face au risque d'une diminution durable des dotations. Au-delà, elle constitue un préalable à toute initiative visant à décentraliser les compétences exercées par l'Etat en ce domaine.

I. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RENFORCÉS AU SERVICE D'UN BUDGET SINCÈRE

A. LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 : VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ?

1. Une diminution globale des crédits

En 2003, le budget du ministère de la culture s'élève en dépenses ordinaires et crédits de paiement à 2 409,7 millions d'euros, contre 2 609,98 millions d'euros en 2002, soit une diminution de 4,57 %.

On rappellera que, pour 2003, le projet de loi de finances prévoit une progression des dépenses du budget général de 1,7 %.

Plus que l'abandon de l'objectif mythique du 1 % dont votre rapporteur a souligné à de nombreuses reprises qu'il revêtait un intérêt très limité pour mesurer l'effort de l'Etat en faveur de la culture, **ce budget traduit la volonté louable de présenter un budget sincère.**

2. Des évolutions contrastées

Le recul global des crédits du ministère de la culture constitue la contrepartie d'une présentation budgétaire sincère, comme cela ressort d'une analyse rapide de l'évolution –très contrastée– des grandes catégories de dépenses.

Les **dépenses ordinaires** inscrites au titre III (moyens des services) et au titre IV (interventions publiques) s'établissent pour 2003 à **2 170,54 millions d'euros**, contre 2 073,25 millions d'euros en 2002, en progression de **4,7 %**, soit un rythme bien supérieur à celui enregistré en 2001 (2,7 %) et en 2002 (3,99 %).

Votre rapporteur souligne que cette évolution favorable concerne tant les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'intervention.

En effet, les dépenses du **titre III** progressent de **5,2 %** pour atteindre 1 309,94 millions d'euros tandis que celles inscrites au **titre IV** augmentent de **4,9 %** pour s'élever à 860,62 millions d'euros.

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 **320,15 millions d'euros**, contre 536,73 millions d'euros en 2002, **soit une diminution de 40,35 %**.

Si l'on raisonne en autorisations de programme, la perspective est très différente puisque leur montant s'établit à **564,64 millions d'euros**, soit un niveau comparable à celui enregistré en 2002 (567,75 millions d'euros).

EVOLUTION DU BUDGET DE LA CULTURE ENTRE 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

	2002 LFI	2003 PLF	Variation 2003/2002 (%)	Variation en valeur (en millions d'euros)
Personnel	551,70	534,77	- 3,1	- 16,93
Matériel et fonctionnement	97,32	102,73	+ 5,6	+ 5,41
Entretien et réparations	13,92	24,46	+ 75,7	+ 10,54
Établissements publics	583,28	647,98	+ 11,1	+ 64,70
Total Titre III	1 245,65	1 309,24	+ 5,2	+ 63,72
Interventions politiques et administratives (DGD bibliothèques)	157,84	161,62	+ 2,4	+ 3,78
Interventions culturelles :				
- <i>d'intérêt national</i>	194,97	211,99	+ 8,7	+ 17,02
- <i>déconcentrées</i>	428,49	446,13	+ 4,1	+ 17,64
Commandes et achats d'œuvres d'art	39,35	40,88	+ 3,9	+ 1,53
Total Titre IV	820,65	860,62	+ 4,9	+ 39,96
Total dépenses ordinaires (DO)	2 073,25	2 170,54	+ 4,7	+ 97,29
Titre V (investissements Etat)	256,63	57,02	- 77,8	- 199,61
Titre VI (subventions d'investissement)				
- <i>dont établissements publics</i>	279,36	263,14	- 5,8	- 16,22
Total AP	567,75	564,64	- 0,5	- 3,11
Total dépenses en capital (CP)	576,73	320,15	- 40,35	- 256,58
Total DO + CP	2 609,98	2 490,72	- 4,3	- 119,26

Cette présentation succincte souligne donc que la diminution globale du budget de la culture ne se traduit pas par une réduction de ses moyens de fonctionnement ni de sa capacité d'action mais résulte de la suppression d'une réserve de crédits non consommés d'un montant de 450 millions d'euros.

3. Un souci de sincérité dans l'évaluation budgétaire

En mettant un terme à la sédimentation –qualifiée par le ministre de « stérile »– des crédits de paiement, le projet de loi de finances pour 2003 rompt avec une pratique critiquée par votre rapporteur à de nombreuses reprises lors des exercices précédents.

En effet, jusqu'à présent, l'évaluation des dotations budgétaires, comme leur présentation, manquait de transparence en raison de l'incapacité chronique du ministère à consommer les crédits ouverts par le Parlement.

On rappellera, en effet, que, sur la période 1999-2001, l'écart entre, d'une part, les dépenses nettes et, d'autre part, les crédits votés et les crédits ouverts s'est sensiblement accru ; ainsi, alors que sur cette période, les crédits votés en loi de finances initiale progressaient de 6,4 % et les crédits ouverts, de 9,9 % les dépenses réelles n'augmentaient que de 2,5 %.

Cette sous-consommation est particulièrement sensible pour les dépenses d'investissement. Pour ces dépenses, elle constitue une difficulté chronique qui a été accentuée sur la période récente par l'ouverture de crédits exceptionnels pour faire face aux dégâts causés sur le patrimoine par les intempéries de décembre 1999.

Entre 1998 et 2001, le taux de consommation des crédits de paiement a fortement diminué, passant à 57,2 % en 2001 alors qu'il était de 82 % en 1998.

Cette dégradation concerne plus particulièrement les crédits inscrits au chapitre 56-20 relatif aux investissements exécutés par l'Etat pour le patrimoine monumental et au chapitre 66-91 qui regroupe les subventions d'investissement destinées aux établissements publics relevant de la tutelle du ministère.

Comme le note le rapport réalisé en juillet dernier à la demande du ministère par le cabinet d'audit KPMG, « *cette sous-consommation perturbe l'analyse du budget du ministère de la culture* ».

Votre rapporteur considère que plus que l'analyse du budget, c'est l'estimation même des crédits lors de la préparation du projet de loi de finances qui s'en trouve faussée.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2001, la Cour des comptes décrit, dans des termes très explicites, les modalités d'arbitrage prévalant lors de la préparation du projet de loi de finances : « *s'agissant des crédits de la culture, la programmation semble principalement guidée par l'objectif d'arrimer le budget de la culture au seuil du 1 %, sans que celui-ci corresponde aux capacités d'absorption du*

ministère, du moins en matière d'investissement. (...) En réalité, les stratégies de négociation du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances lors des conférences budgétaires convergent paradoxalement vers ce résultat : d'un côté, la direction du budget accepte d'autant plus volontiers des ouvertures déconnectées de la programmation réelle qu'elle a, de cette manière l'assurance qu'une partie significative des crédits ne sera pas consommée ; de l'autre côté, le ministère n'a pas intérêt à s'opposer à cette pratique qui n'est pas sans avantages en termes d'affichage et qui ne sanctionne pas ses défaillances en termes de programmation ».

Cette surévaluation constituait une pratique si bien établie que le ministère des finances lui-même en a tiré les conséquences en imposant, à travers les contrats de gestion, une régulation budgétaire décidée *a priori* en début d'exercice.

Initiée dans un contexte où l'inflation constatée s'était révélée inférieure à celle anticipée lors de l'élaboration du projet de budget, cette procédure, mise en œuvre dès 1999 et reconduite en 2000 et 2001, a eu pour objet de limiter 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 reports de l'exercice précédent.

Force est de constater que cela revient à priver d'une grande partie de son sens l'autorisation budgétaire.

Évoquant cette pratique, qui n'est pas propre au ministère de la culture, la Cour des comptes, si elle reconnaît la légitime préoccupation de maîtrise de la dépense publique qu'elle traduit, regrette¹ que « *la formalisation de ce(s) contrat(s) de gestion reste souvent mal connue des gestionnaires, le seul document disponible étant souvent le courrier adressé par le ministre des finances au contrôle financier* ».

On notera que dorénavant, de tels engagements devront faire l'objet d'une information du Parlement, en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2002 relative aux lois de finances.

En 2001, selon les informations fournies par le ministère de la culture, les engagements au titre du contrat de gestion s'étaient traduits, en premier lieu, par un montant de crédits reports fixé à 259 millions d'euros et, en second lieu, par une mise en réserve de crédits à hauteur de 93 millions d'euros, ce qui représentait au total près de 14 % des crédits initialement votés par le Parlement.

En 2002, si la procédure des contrats de gestion n'a pas été utilisée, la régulation budgétaire s'est traduite par des mesures de mise en réserve à l'image de ce qui se pratiquait avant 1999.

¹ Rapport précité

Deux séries de mesures ont été prises en 2002.

La première a été motivée par le calendrier électoral et la nécessité de préserver les marges de manœuvre du nouveau gouvernement. Les prescriptions en termes de plafonds de dépense étaient les suivantes :

- engagement de 60 % des crédits disponibles sur le titre III hors rémunérations, à l'exception des dotations globales de décentralisation ;
- engagement de 50 % des crédits disponibles sur le titre IV ;
- affectation d'au plus 40 % des crédits inscrits pour les autorisations de programme sur les titres V et VI.

A la suite de ces mesures conjoncturelles, qui ont pu faire l'objet d'ajustements au cas par cas, des mesures de régulation « classiques » ont été prises afin de tenir compte des difficultés budgétaires de l'Etat.

Au total, d'après les informations communiquées par le ministère, la régulation budgétaire se traduit pour l'exercice 2002 :

- par une mise en réserve de 22 millions d'euros qui devraient être annulés par le collectif de fin d'année ;
- et par un engagement de reports s'élevant à 362 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Force est donc de constater que si la méthode retenue diffère, l'effet de ces mesures est comparable à celui poursuivi par les contrats de gestion.

En conclusion de son analyse, s'il se félicitera du souci de sincérité que traduit le projet de budget, votre rapporteur observe toutefois qu'il conviendra au cours de l'exercice 2003 de demeurer vigilant sur les capacités du ministère à surmonter la difficulté récurrente de la sous-consommation des crédits d'investissement. En effet, si la capacité des services à consommer les crédits demeure constante, ce sont les capacités d'engagement du ministère qui seront affectées et sa relation avec ses partenaires qui se détériorera. Par ailleurs, la suppression des crédits reports supprime la « soupape de sécurité » dont disposait le ministère pour atténuer les effets des mesures de régulation budgétaire.

B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT RENFORCÉS

Les crédits du titre III s'élèvent pour 2003 à 1 309,94 millions d'euros, contre 1 245,65 millions d'euros, soit, comme on l'a déjà souligné, une progression de 5,2 % très nettement supérieure à celle constatée en 2002 (+ 3,35 %).

Cette évolution consacre le souci louable de faire face à l'extension des missions du ministère, d'assurer dans de bonnes conditions le fonctionnement des établissements publics –de plus en plus nombreux– qui relèvent de sa tutelle et plus généralement de rompre avec une pratique –dont votre commission avait souligné à de nombreuses reprises la perversité consistant à privilégier les investissements sur le fonctionnement.

1. Une meilleure gestion des personnels

En 2003, seront poursuivies les mesures de réduction de l'emploi précaire mais également sera engagé un effort destiné à accroître la maîtrise des établissements publics sur la gestion des personnels qui leur sont affectés.

La diminution des dépenses de personnel, qui s'élèvent en 2003 à 534,77 millions d'euros, apparaît largement optique : elle est en effet la conséquence du transfert de 1233 emplois d'agents titulaires et contractuels du budget de l'Etat vers celui de l'établissement public du musée du Louvre.

- **Les mesures de résorption de la précarité**

Le recours massif à l'emploi précaire au sein du ministère de la culture est directement imputable au cours des deux dernières décennies à l'ouverture de nouveaux établissements culturels et à l'extension des espaces ouverts au public. En ce domaine, le ministère est confronté aux conséquences de l'effet de ciseau souvent déploré par votre rapporteur qui veut que les nouveaux investissements ne s'accompagnent pas d'un accroissement proportionnel des dépenses ordinaires afin de permettre aux équipements créés de fonctionner dans de bonnes conditions.

Malgré les efforts déployés dès 1995 pour mettre un terme à cette facilité, le recours à l'emploi précaire est resté jusqu'en 1999 une pratique courante.

Ainsi, 1983 agents rémunérés sur crédits avaient été employés en 1997 pour une durée supérieure à 10 mois ; ce chiffre atteignait 1 209 en 2000 soit 774 de moins alors que sur la même période 712 agents rémunérés sur crédits avaient pu être intégrés dans des corps de titulaires par le biais de dispositifs successifs, dits « Toubon » puis « Perben ».

En dépit de ces efforts, le problème demeurerait entier. Son ampleur a pu être plus précisément mesurée dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif prévu par la loi du 3 janvier 2001 dite « loi Sapin ». En effet, pour la préparation de ses textes d'application, a été effectué un recensement plus précis des personnels concernés.

Selon les données recueillies à cette occasion, quelque 1800 agents -dont 1 000 contractuels sur emplois et 800 rémunérés sur crédits- étaient susceptibles de remplir les conditions posées par la loi « Sapin » : il s'agissait pour 21 % d'agents de catégorie A, pour 33 % d'agents de catégorie B et 46 % d'agents de catégorie C.

Sur le total d'agents « vacataires » au sens commun du terme, 32 % étaient affectés en administration centrale et dans les services à compétence nationale, c'est-à-dire les musées nationaux non dotés d'un statut d'établissement public, 67 % dans les établissements publics et 1 % dans les directions régionales des affaires culturelles.

En 2002, en application du décret n° 2002-121 du 31 janvier 2002 pris pour l'application de la loi Sapin, le ministère a organisé un recrutement sans concours pour le corps des agents techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage. De plus, 188 emplois de la filière administrative devaient être mis au concours dans le courant du deuxième semestre 2002. S'agissant des corps spécifiques du ministère de la culture, les concours réservés seront ouverts seulement au début de l'année 2003 en raison des délais nécessaires à la publication des textes.

Depuis la loi de finances pour 2001, ces recrutements s'effectuent grâce à des transformations en emplois de crédits de vacations inscrits au budget du ministère de la culture et au budget de certains établissements publics.

En 2003, le projet de loi de finances prévoit, au titre de la mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire, la création de **150 emplois**, gagés par la réduction des crédits de vacations et des subventions aux établissements publics.

Ces créations se répartissent de la manière suivante :

- 103 emplois dans la filière d'accueil, de surveillance et de magasinage ;
- 22 emplois d'assistants de bibliothèque ;
- 10 emplois de bibliothécaires ;
- 6 emplois de techniciens d'art ;
- 4 emplois de chefs de travaux ;
- 5 ingénieurs d'études.

On se félicitera que, parallèlement aux mesures significatives prises depuis la loi de finances pour 2000, ait été engagé un effort pour améliorer le

suivi des effectifs des agents non titulaires, effort nécessaire pour permettre au ministère d'avoir une connaissance exacte de ses effectifs mais également de ses besoins.

Votre rapporteur soulignera toutefois que l'effort de résorption de l'emploi précaire permet de résoudre une des conséquences de l'insuffisance des créations d'emplois mais ne remédie pas à l'inadéquation entre les moyens en personnels du ministère et ses missions.

D'après une étude des services dont fait état le rapport d'audit réalisé à la demande du ministre, les besoins en personnel du ministère pour la période 2003-2006 s'élèvent à environ 461 emplois pour l'exercice 2003 et 861 pour les années 2003 à 2006. Ces créations représenteraient une dépense nouvelle de 12,8 millions d'euros dès 2003, puis 6,4 millions d'euros en 2004, 3,3 millions d'euros en 2005 et 1,5 million d'euros en 2006. Selon ces estimations, les besoins concernent plus particulièrement les services déconcentrés, qu'il s'agisse des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ou des services départementaux de l'architecture et du patrimoine pour lesquels les emplois à créer sur la période retenue s'élèvent respectivement à 126 et 178. Ce constat ne peut qu'inquiéter alors qu'en 2002 près de 70 % des crédits¹ inscrits en loi de finances initiale étaient déconcentrés. A cet égard, on est en droit de se demander si la sous-consommation des crédits d'investissement –et en particulier ceux consacrés au patrimoine– ne trouve pas, du moins pour une part, son explication dans l'insuffisance des dépenses ordinaires.

Votre rapporteur se félicitera donc que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 permettent enfin de résorber les vacances d'emplois, entretenues jusqu'ici en partie pour faire face à la rémunération des personnels en poste. D'après les informations communiquées par le ministère, ce sont environ 150 agents qui pourraient être ainsi recrutés.

- **Le renforcement de l'autonomie de gestion des établissements publics**

Le recul des dépenses de personnel s'explique pour une grande part par des mesures de transfert de crédits des articles afférents aux rémunérations de personnels titulaires (articles 31-01, 31-03, 33-10, 33-91 et 33-92) vers l'article 36-60 regroupant les subventions de fonctionnement des établissements publics relevant de la tutelle du ministère.

Ces mesures, dont le coût s'élève à 31,4 millions d'euros au titre du transfert et à 9,7 millions d'euros pour les mesures nouvelles, correspond au transfert sur le budget du Louvre de 1 233 emplois d'agents titulaires et contractuels inscrits jusqu'ici au budget de l'Etat. La mesure nouvelle

¹ Hors dépenses en personnel.

s'explique par le fait que le transfert oblige à soumettre la rémunération des agents transférés à la taxe sur les salaires et à des charges de pensions civiles supérieures. Ces emplois se décomposent en 1 162 emplois pourvus au titre de 2002 et 71 emplois vacants à pourvoir au cours de l'année 2003.

Cette mesure traduit le souci du ministère de rénover les modalités d'exercice de la tutelle sur ses établissements publics et de confirmer l'autonomie que leur confère leur statut.

L'exercice 2003 marque à l'évidence une nouvelle étape en ce sens.

Jusqu'ici, le ministère s'était borné à transférer certains emplois d'agents non titulaires inscrits au budget de l'Etat vers le budget des établissements publics.

Le transfert d'emplois décidé pour 2003 au bénéfice de l'établissement public du Louvre concerne pour la première fois des emplois de titulaires et s'accompagne de la signature d'une convention pluriannuelle de gestion du personnel conclue entre l'établissement public et le contrôleur financier destinée à accroître les marges de manœuvre dont il disposera dans la gestion de son personnel.

Le contrat d'objectifs et de moyens du Louvre qui devrait être signé dans le courant de l'année 2003 prévoit de distinguer trois enveloppes, respectivement consacrées à la rémunération des titulaires, des contractuels et des agents rémunérés sur crédits.

Pour ces deux dernières catégories de personnels, une gestion globalisée de la masse salariale indiciaire, dans le respect d'un plafond d'emplois autorisés, devrait permettre à cet établissement d'assouplir les conditions de recrutement et de gestion des personnels contractuels.

Cette amélioration de la maîtrise de l'établissement public sur les crédits de rémunération devrait parallèlement s'accompagner d'une déconcentration de certains actes de gestion des personnels au profit du président de l'établissement public du musée du Louvre. Les textes réglementaires, en cours de préparation, devraient aboutir à confier à ce dernier l'essentiel des actes de gestion courants ainsi que des attributions dans les domaines de la formation et de la prise en charge sociale des agents, la tenue du dossier individuel des agents restant toutefois de la responsabilité de l'administration centrale.

D'après les informations communiquées par les services du ministère à votre rapporteur, la mesure de transfert décidée au profit du Louvre pourrait être étendue en 2004 à d'autres établissements publics, tels l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles et la Bibliothèque nationale de France.

Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette préoccupation qui s'accompagne en 2003 d'un effort budgétaire destiné à doter les établissements publics des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

2. Un renforcement des moyens de fonctionnement des établissements publics

En 2003, 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 s'élèvent à **647,96 millions d'euros**, contre 538,27 millions d'euros en 2002, en progression de 20,37 %.

Si l'on raisonne à structure constante –c'est-à-dire hors transfert de dépenses de personnel sur le budget du Louvre–, cette progression est de **4,05 %**.

On rappellera qu'en 2003, l'augmentation des crédits inscrits sur le chapitre 36-60 n'avait été que de 2,06 % à structure constante.

Une mesure nouvelle de 9,9 millions d'euros est consacrée au renforcement des crédits de fonctionnement des établissements publics. Cet effort est destiné notamment au développement des projets artistiques des théâtres nationaux (+ 1,40 million d'euros). Une attention particulière est également accordée aux écoles dépendant du ministère, telles les écoles d'architecture (+ 1,5 million d'euros), les conservatoires nationaux supérieurs de musique, de danse et d'art dramatique (+ 532 000 euros) ou encore le Centre national de la danse (+ 381 684 euros), dont la montée en puissance se poursuit. Les grandes institutions muséographiques, à l'image du Louvre (+ 1,570 million d'euros) ou du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (+ 1,4 million d'euros) sont également concernés, le premier au titre de la mise en place du contrat d'objectifs et le second afin de permettre le rattrapage nécessaire après sa réouverture au public.

En 2003, les établissements publics bénéficieront de mesures de créations d'emplois très significatives.

69 emplois non budgétaires, contre 47 en 2002, seront créés notamment au profit de l'établissement public du musée du quai Branly (32 emplois dont 16 financés sur le budget du ministère de l'éducation nationale), du Louvre (5 emplois), du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (5 emplois), du Centre national de la danse (4 emplois) et des écoles d'architecture (15 emplois).

Il convient de souligner que cinq établissements bénéficient de près de 60 % des subventions inscrites au chapitre 36-60 : il s'agit de la Bibliothèque nationale de France (95,71 millions d'euros), de l'Opéra national

de Paris (90,91 millions d'euros), du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (62,71 millions d'euros), de la Cité des sciences et de l'industrie (46,43 millions d'euros) et du musée du Louvre (83,91 millions d'euros).

Cependant, force est de constater que cette concentration des subventions va en s'atténuant au fur et à mesure de la création de nouveaux établissements et de la montée en charge de leurs budgets. Ainsi, les crédits affectés aux neuf établissements recevant les subventions les plus importantes représentaient en 2002, 73 % du chapitre 36-60, contre 79 % en 1999.

On notera en effet, que certains établissements de création récente tels le Centre national de la danse, ou encore l'établissement public du musée du quai Branly sont dotés de crédits de fonctionnement significatifs soit respectivement 6,8 millions d'euros et 6,37 millions d'euros.

Le poids des établissements publics dans le budget du ministère de la culture constitue un facteur de rigidité, dont le chapitre 36-60 ne permet pas au demeurant de prendre la mesure exacte.

En effet, certains établissements figurant dans la nomenclature du chapitre 36-60 ne reçoivent que des subventions d'un montant très faible, 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 de la Réunion des musées nationaux.

A ces subventions que l'on peut estimer, selon le ratio évalué par la Cour des comptes, à près de 13 % du montant du chapitre 36-60, doivent être ajoutées les dépenses afférentes aux rémunérations des personnels affectés dans ces établissements mais payés sur crédits du ministère. Si, à l'avenir, les mesures de transfert d'emplois sur le budget des établissements publics permettront une plus grande transparence, il convient de souligner que ces dépenses représentaient 189,64 millions d'euros en 2002.

Au total, pour 2002, le poids des établissements publics dans le budget du ministère de la culture s'élève à environ 39 %, représentant 1 031,98 millions d'euros.

Cette contrainte ne pourra aller qu'en s'alourdissant si l'on tient compte des besoins tant des établissements déjà créés que de ceux nouvellement mis en place.

En ce qui concerne les premiers, certains exigent un effort de rattrapage, dont l'exercice 2003 marque l'amorce, afin de leur permettre d'assumer leurs missions dans de bonnes conditions. Votre rapporteur souligne qu'il s'agit là du coût de l'exemplarité qu'il convient d'assumer faute de perdre le bénéfice culturel d'investissements coûteux.

A cet égard, votre commission a souligné à de nombreuses reprises la méconnaissance des besoins spécifiques liés au renouvellement des équipements, en particulier pour la Bibliothèque nationale de France¹.

Ce constat a été partagé par le rapport d'audit précité réalisé en juillet dernier qui relève que *« les charges de renouvellement (des équipements) ne sont pas évaluées de manière systématique par les établissements existants »*, cela alors même *« que les caractéristiques techniques des bâtiments (forte obsolescence des matériaux), d'une part, et le contenu de plus en plus technologique (informatique de gestion et technologies de l'information au sens large) continuent à majorer le coût et la fréquence des renouvellement d'équipements »*.

Il est souligné que *« ces charges de renouvellement, cumulées sur un ensemble d'équipement importants, pourraient sérieusement obérer les équilibres financiers futurs de établissements, et peser sur le niveau des subventions de fonctionnement nécessaires »*.

Au-delà de ces besoins, le déficit en personnels de certains établissements s'avère particulièrement alarmant.

C'est le cas du Louvre dont le manque de moyens de fonctionnement entraîne une progression importante et continue du taux de fermeture des salles faute d'agents de surveillance en nombre suffisant. Ce taux est passé de 21 % en 2001 à 27 % en 2002. Il s'agit là d'une moyenne : tandis que certaines salles ne peuvent être fermées en raison des œuvres prestigieuses qui y sont présentées ou de leur localisation au sein du bâtiment, d'autres atteignent des taux de fermeture de l'ordre de 30 % voire 50 %. D'après les indications figurant dans le rapport d'audit, les besoins identifiés par le Louvre sont de 115 emplois d'accueil et de surveillance, objectif qui est loin d'être atteint si l'on tient compte du rythme de créations d'emplois constaté sur les derniers exercices.

Le constat n'est guère plus encourageant pour les établissements plus récemment créés.

Votre rapporteur notait dans son avis sur les crédits pour 2002 que *« 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 »*.

Sur ce point également, le rapport d'audit comporte d'intéressants éléments chiffrés, même s'ils pèchent par leur imprécision en raison de l'absence quasi-totale d'études prospectives réalisées par le ministère sur le

¹ Rapport d'information fait par MM. Nachbar et Richert (n° 451, 1999-2000) : La Bibliothèque nationale de France : un chantier inachevé

coût futur des nouveaux équipements, défaillance au demeurant souvent déplorée par votre rapporteur.

A titre d'exemple, les besoins de financement du musée du quai Branly au titre du chapitre 36-60 sont évalués pour 2006 à 45 millions d'euros, montant qui résulte notamment de la faiblesse des ressources propres dont est susceptible de bénéficier cet établissement.

Pour l'ensemble des établissements, le rapport d'audit réalisé en juillet, en tenant compte des choix de gestion déjà opérés comme des équipements en cours de réalisation, a estimé à 757,78 millions d'euros le montant des crédits inscrits au chapitre 36-60 au titre de l'année 2006, soit une progression de 17 % par rapport au projet de loi de finances pour 2003.

Cette projection, qu'il conviendrait en tout état de cause d'affiner, exige du ministère une plus grande rigueur dans la mise en œuvre des programmes d'investissement.

L'importance des subventions versées aux établissements publics ne peut que justifier le souci du ministère de la culture de moderniser les conditions d'exercice de la tutelle.

Ce souci se traduira en 2003 par les mesures prises pour accroître l'autonomie des établissements publics en matière de gestion du personnel.

Tel est le sens du transfert déjà évoqué de 1 233 emplois du budget de l'Etat sur le budget du Louvre, mesure qui devrait être étendue à d'autres établissements publics.

Par ailleurs, l'établissement de relations contractuelles entre le ministère et les établissements publics a été engagé dès 1999 dans le cadre de la négociation des contrats d'objectifs et de moyens. Ce processus, qui n'a pas encore été généralisé et a pris un certain retard, constitue incontestablement une avancée positive en permettant aux institutions concernées d'engager une réflexion stratégique sur leurs missions et les moyens nécessaires à leur accomplissement. Dorénavant, la signature de ces contrats d'objectifs devrait être précédée de la réalisation d'un audit des établissements concernés.

L'ensemble de ces mesures, destinées à la fois à renforcer l'autonomie des établissements et à clarifier les relations avec l'autorité de tutelle, est un préalable à la généralisation du statut d'établissement public.

L'exemple du Louvre est à cet égard éloquent. En effet, les difficultés auxquelles est confrontée cette institution sont pour une large part inhérentes au statut spécifique conféré par le décret du 22 décembre 1992 qui a érigé le musée en établissement public, sans toutefois modifier l'organisation en sept départements héritée du XIXe siècle ni confier à son président une autorité

réelle, ce qui a eu pour effet d'entraver voire d'interdire la conduite d'une politique d'établissement cohérente.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, une réforme du statut de l'établissement public du musée du Louvre est en cours d'élaboration, afin notamment de renforcer les compétences de son président.

Par ailleurs, il est envisagé de conférer le statut d'établissement public au musée d'Orsay et au musée Guimet, réforme qui imposera de réexaminer les relations existantes entre la Réunion des musées nationaux (RMN) et les musées dotés de la personnalité morale, et plus particulièrement les conditions de reversement des droits d'entrée.

3. Une prise de conscience salutaire : l'augmentation des crédits d'entretien

Votre rapporteur se félicitera de la **progression des crédits d'entretien** inscrits au chapitre 35-20, qui passent de 13,92 millions d'euros en 2002 à **24,45 millions d'euros en 2003, soit une progression de 75 %**.

Cette augmentation significative bénéficie essentiellement aux dépenses d'entretien du patrimoine monumental relevant de la direction du patrimoine, à savoir les monuments historiques appartenant à l'Etat.

On relèvera parallèlement un **relèvement de 20 % du niveau des crédits d'entretien destinés aux monuments historiques qui n'appartiennent pas à l'Etat, figurant au chapitre 43-30 article 40, qui passent de 11,05 millions d'euros à 13,26 millions d'euros**.

Votre rapporteur avait à maintes reprises plaidé pour une réévaluation de ces crédits qui permettent, selon des procédures plus souples que celles applicables aux travaux de restauration, de prévenir dans des délais suffisants la dégradation des monuments.

L'évolution constatée pour 2003 constitue l'amorce d'un rattrapage et devra être poursuivie dans les années à venir afin de réduire de manière significative l'écart entre le montant des crédits d'entretien et celui des crédits d'investissement.

Votre rapporteur souligne que ce rattrapage devra s'accompagner d'une analyse de l'état des monuments protégés afin d'informer les propriétaires de l'éventuelle dégradation de leurs biens. A cet égard, on ne peut que se féliciter de l'initiative prise pour assurer la mise à jour du fichier relatif à l'état sanitaire du patrimoine monumental dans la perspective de la préparation de la prochaine loi de programme.

Par ailleurs, l'accroissement des travaux d'entretien, rendu possible par l'augmentation des crédits disponibles, va conduire à modifier le volume d'opérations confiées respectivement aux architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et aux architectes des bâtiments de France (ABF). Ces derniers verront leur charge de travail s'alourdir, ce qui n'ira pas sans difficulté, compte tenu des difficultés que ce corps rencontre déjà dans l'accomplissement de ses missions, en raison du nombre de dossiers à traiter et des moyens, semble-t-il insuffisants, des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

Les tableaux ci-après retracent l'évolution des crédits d'entretien au cours de la période 1995-2003.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ENTRETIEN AU COURS DE LA PÉRIODE 1995-2001
EN MILLIONS D'EUROS (MILLIONS DE FRANCS)**

**Chapitre
35.20/20**

Loi de finances initiale 1995	1995 après annulations	Loi de finances initiale 1996	1996 après annulations	Loi de finances initiale 1997	1997 après annulations	Loi de finances initiale 1998	Loi de finances initiale 1999	Loi de finances initiale 2000	Loi de finances rectificative 2000	Loi de finances initiale 2001	Loi de finances initiale 2002	Loi de finances initiale 2003
12,909 (84,679)	10,969 (71,949)	9,632 (63,179)	8,285 (54,345)	9,632 (63,179)	7,316 (47,989)	9,632 (63,179)	9,632 (63,179)	9,632 (63,179)	+ 4,573 (+ 30)	10,089 (66,179)	10,490 (68,813)	18,930 (124,17)

**Chapitre
43.30/40**

4,278 (28,065)	4,278 (28,065)	7,785 (51,065)	7,022 (46,065)	7,785 (51,065)	7,468 (48,989)	9,004 (59,065)	10,529 (69,065)	10,529 (69,065)	+ 3,811 (+ 25)	10,529 (69,065)	11,055 (72,515)	13,265 (87,01)
-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------	--------------------	-------------------	--------------------	--------------------	-------------------

**Total
entretien**

17,187 (112,744)	15,247 (100,014)	17,417 (114,244)	15,307 (100,410)	17,417 (114,244)	14,784 (96,978)	18,636 (122,244)	20,161 (132,244)	20,465 (134,244)	+ 8,384 (+ 55)	20,618 (135,244)	21,545 (141,328)	32,195 (211,18)
-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------

II. DES MOYENS D'INTERVENTION EN PROGRESSION DESTINÉS À ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE CULTURELLE

Votre rapporteur analysera successivement l'évolution générale des dépenses d'intervention pour 2003 puis s'attachera plus particulièrement à l'analyse des crédits consacrés, d'une part, aux dépenses d'acquisition et, d'autre part, à l'éducation artistique.

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES DÉPENSES D'INTERVENTION POUR 2003

1. Une progression significative

Les crédits inscrits au titre IV s'élèveront en 2003 à **860,62 millions d'euros**, contre 820,65 millions d'euros en 2002, soit une progression de **4,69 %** contre 5 % en 2002.

2. Les grandes catégories de dépenses

Les différentes catégories de dépenses connaissent une augmentation significative.

* Le chapitre 41-10 (Dotation générale de décentralisation. Compensation des transferts de compétence dans le domaine culturel) progresse de 2,4 %, passant de 157,84 millions d'euros à 161,62 millions d'euros.

Ce chapitre est pour l'essentiel (152,73 millions d'euros) constitué de l'enveloppe de la dotation générale de décentralisation afférente aux bibliothèques des collectivités territoriales.

On rappellera que le ministère de la culture ne gère que 56 % de ces crédits, ce qui correspond en pratique au montant des fonds affectés au concours particulier relatif aux dépenses de fonctionnement des bibliothèques municipales. En effet, pour le reste, les crédits sont, soit gérés par le ministère chargé des collectivités territoriales, soit directement affectés dans les départements.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de ces crédits entre 2002 et 2003.

Types de bibliothèques	LFI 2002 En euros	PLF 2003 En euros	Évolution
Bibliothèques municipales	63 474 119	64 993 829	
1 ^{ère} part (fonctionnement)	22 215 942	22 747 840	
2 ^{ème} part (investissement)	41 258 177	42 245 989	
Bibliothèques départementales de prêt	83 824 285	85 831 223	
Fonctionnement	77 829 692	79 693 107	
Concours particulier (investissement)	5 994 593	6 138 117	
TOTAL BIBLIOTHÈQUES TERRITORIALES (hors développement culturel des régions d'Outre-Mer)	147 298 404	150 825 052	
Régions			
Régions d'Outre-Mer (ROM)	1 869 504	1 914 264	
Total bibliothèques territoriales + ROM	149 167 908	152 739 316	+ 2,394 %

Il convient de rappeler que le taux de progression annuel de la part de la dotation générale de décentralisation afférente aux bibliothèques territoriales correspond à celui de la dotation générale de décentralisation prise dans son ensemble, lui-même aligné sur celui de la dotation globale de fonctionnement. Ce taux résulte d'un calcul automatique fondé sur les prévisions économiques du ministère des finances établies en fonction de l'évolution du produit intérieur brut et de la consommation des ménages. La progression en 2003 (+ 2,39 %) marque un léger fléchissement par rapport au taux de progression de 2002 (+ 3,96 %).

* Les dépenses d'action éducative et culturelle progressent de 4,45 % pour s'établir à 698,99 millions d'euros soit une évolution comparable à celle enregistrée en 2002 (+ 5 %).

- En ce qui concerne les *dépenses d'intervention* proprement dites, la répartition entre les interventions culturelles d'intérêt national et les interventions culturelles déconcentrées est désormais stable, marquant ainsi l'arrivée à son terme du processus de déconcentration.

Les interventions culturelles d'intérêt national (chapitre 43-20) s'élèvent à 211,99 millions d'euros, en progression de 8,7 % par rapport à 2003, tandis que les interventions culturelles déconcentrées (chapitre 43-30) représentent 446,13 millions d'euros, en augmentation de 4,1 % ce qui porte leur part à 67 % du montant total des dépenses d'intervention.

- S'agissant des *dépenses consacrées aux commandes artistiques et aux achats d'œuvres d'art*, les crédits inscrits dans le projet de budget s'élèvent à 40,87 millions d'euros, en progression de 3,8 %. Cette évolution est pour l'essentiel imputable à l'accroissement des crédits du Fonds du

patrimoine qui bénéficie d'une mesure nouvelle de 1,52 million d'euros (+10 %).

3. La répartition des dépenses par secteurs d'intervention

Compte tenu du caractère très global de la présentation retenue par les documents budgétaires pour les dépenses d'intervention, il est en fait impossible à leur seule lecture d'apprécier la portée des mesures nouvelles inscrites au projet de budget.

Votre rapporteur devra se fier aux indications fournies par le ministère.

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

(en millions euros)

(hors commandes et crédits d'acquisition)

	LFI 2002	Mesures nouvelles	PLF 2003	Evolution en %
Architecture et patrimoine	41,84	2,59	47,03	12,41
Archives	2,27	0,22	2,58	13,81
Arts plastiques	48,92	2,41	50,58	3,4
Cinéma	35,80	1,02	36,58	2,17
Développement culturel	69,81	8,8	76,51	9,6
Action internationale	7,32	0,48	7,68	4,89
Langue française	1,87	0,09	1,94	3,88
Livre et lecture	25,90	7,83	33,53	29,47
Musées	22,73	0,84	23,45	3,19
Spectacle vivant	367	12,70	378,22	3,06

Votre rapporteur doit toutefois souligner que cette ventilation est à la fois provisoire et exploratoire. En effet, la procédure de répartition des crédits d'intervention déconcentrés a été réformée pour l'exercice 2003 : l'affectation des dotations entre les différentes directions ne sera arrêtée qu'au terme des conférences budgétaires avec les directions régionales des affaires culturelles et ne sera donc pas connue avant la fin du mois de décembre.

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 millions d'euros qui se répartissent de la manière suivante : 23,11 millions d'euros pour le chapitre 43-20 et 13,94 millions d'euros pour le chapitre 43-30. Les actions qui bénéficient en priorité des mesures nouvelles sont :

- le rétablissement des marges artistiques des structures du spectacle vivant ;

- le soutien aux équipements culturels de proximité (aide à la mise en place des centres d'archives communaux, médiathèques dans les quartiers périphériques des villes et en zones rurales) ;

- la promotion des arts plastiques ;

- et le renforcement de l'éducation artistique.

B. LES CRÉDITS D'ACQUISITION : L'ETAT EST-IL ENCORE CAPABLE DE CONTRIBUER À L'ENRICHISSEMENT DES COLLECTIONS NATIONALES ?

1. Les acquisitions des musées nationaux : vers une réforme de la Réunion des musées nationaux

• Les impératifs de la protection du patrimoine national

Les débats auxquels a donné lieu la loi du 5 janvier 2002 relative aux musées de France ont été à nouveau l'occasion de souligner l'étroitesse des marges de manœuvre dont disposent les musées pour mener à bien une politique d'acquisition ambitieuse.

La nécessité de cette politique apparaît aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité qu'il s'agit du seul moyen dont dispose l'Etat pour assurer l'efficacité du dispositif de protection du patrimoine national.

Le tableau ci-après retrace l'origine des crédits d'acquisition depuis 1990.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ACQUISITION DESTINÉS AUX MUSÉES NATIONAUX
(au 1^{er} novembre 2002)**

(en francs et en euros)

ANNÉE	SUBVENTIONS ÉTAT			CRÉDITS RMN			TOTAL
	Subvention annuelle Chapitre 43-92 art. 30	Fonds du patrimoine Chapitre 43-92 art. 60	Autres (1)	Dotations RMN sur fonds propres	Dons et legs affectés Chapitre 657-3	« Mécénat » Chapitre 657-4	
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	11,87	36,99	-	52	41,31	11,33	153,5
2001	11,87	35,4	-	42,1	21,14	12,7	122,58
2002 (2)	11,87 (1,81)	26,70 (4,07)	0,3 (0,046)	46 (7,01)	4,72 (0,72)	7,02 (1,07)	96,61 (14,71)

(1) Commission nationale de la photographie.

(2) Chiffres provisoires établis sur le premier semestre 2002.

Au cours des dernières années, l'origine du financement des acquisitions des musées nationaux a été sensiblement modifiée. En effet, les difficultés financières rencontrées par la RMN, qui, jusqu'au milieu des années 1990, contribuait pour moitié aux acquisitions, l'ont conduite à réduire sa participation, contraignant l'Etat à prendre le relais par le biais de son versement à la RMN (chapitre 43-92 article 30) et de manière plus significative –quoique variable selon les années– à travers le fonds du patrimoine (chapitre 43-92 article 60).

On observe ainsi une érosion continue depuis 1998 du montant total des crédits d'acquisition qui sont passés de 31,25 millions d'euros en 1998 à 18,6 millions d'euros en 2001.

Cette évolution s'explique par l'incapacité de l'Etat à compenser la diminution de la contribution de la RMN. La subvention annuelle versée par l'Etat à la RMN est restée stable, son accroissement résultant en 2000 et 2001

de la compensation, à hauteur de 1,52 million d'euros, de la perte de recettes résultant pour cet établissement public de la mesure de gratuité instaurée chaque premier dimanche du mois dans les musées nationaux.

Le projet de budget pour 2003, s'il ne prévoit pas d'accroissement de la subvention versée par l'Etat à la RMN qui reste fixée à 3,35 millions d'euros (y compris compensation de la gratuité), comporte une mesure nouvelle de 1,52 million d'euros au profit du fonds du patrimoine ce qui représente une augmentation de 10 % de sa dotation. Il est à souhaiter que cette évolution conjuguée à l'achèvement du programme d'acquisitions pour le futur musée du quai Branly permette d'assouplir la contrainte budgétaire pesant sur les budgets d'acquisition des musées nationaux. Votre rapporteur rappellera que le rapport de septembre 2001 de l'Inspection générale des finances sur les moyens d'acquisition d'œuvres d'art par l'Etat, qui déplorait également le saupoudrage présidant à l'utilisation des crédits du fonds du patrimoine, avait proposé non seulement d'accroître leur montant mais également de constituer en leur sein une « réserve » pour les trésors nationaux, réserve qui aurait pu être reportée d'une année sur l'autre afin de faire face à des achats d'un montant très élevé.

Les sommes nécessaires à l'acquisition des trésors nationaux varient en effet de manière très sensible d'une année sur l'autre. Ainsi, la valeur totale estimée des œuvres faisant l'objet d'un refus de certificat expirant en 2002 s'élevait à 8,22 millions d'euros alors qu'en 2003, la valeur des œuvres susceptibles d'être exportées à l'échéance d'un refus de certificat représentent près de 32 millions d'euros. On notera parmi les chefs d'œuvres concernés deux œuvres de Fragonard et une œuvre de Monet.

Si les améliorations apportées par la loi du 10 juillet 2000 au dispositif de la loi du 31 décembre 1992 pour instaurer une procédure d'acquisition, ont permis d'éviter le cas absurde où l'Etat, alors même qu'il disposerait des crédits nécessaires, ne pourrait acheter le bien en raison du refus du propriétaire de vendre, ne l'a pas rendu pour autant plus opérant faute pour le ministère de la culture d'avoir su dégager les moyens nécessaires.

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 de biens. Entre le 1^{er} janvier 1993 et le 1^{er} juillet 2002, seulement 109 œuvres ont fait l'objet d'une telle décision alors que sur la même période le ministère de la culture a délivré près de 29 000 certificats.

Sur ces 109 œuvres :

- 44 ont été acquises pour les collections publiques et 9 devraient l'être prochainement, dont 7 dans le cadre de la procédure prévue par la loi du 10 juillet 2000. La valeur de ces acquisitions s'élève à 51,70 millions d'euros, financée pour 31,08 millions d'euros par l'Etat ou ses établissements publics ;

- 2 œuvres ont été classées au titre des monuments historiques ;
- 15 œuvres ont finalement reçu le certificat sans que l'Etat ait pu les acquérir ;
- 13 œuvres n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle demande de certificat après l'arrivée à échéance du refus de délivrance du certificat d'exportation ;
- 26 œuvres sont toujours soumises à une interdiction d'exportation.

Face à ce constat, il apparaît nécessaire à la fois de restaurer les capacités de la RMN à contribuer au financement des acquisitions des musées nationaux mais également de développer les recettes du mécénat, qui jusqu'ici ont constitué une précieuse variable d'ajustement.

- **Vers une réorganisation de la RMN ?**

La conduite du plan de redressement de la RMN élaboré en 1997 a été compromise par la diminution de la fréquentation des musées nationaux à la suite des mouvements sociaux de mai et juin 1999 puis des attentats du 11 septembre 2001.

On rappellera que ce plan comportait deux objectifs : d'une part, la reconstitution sur la période 1997-1999 des réserves de l'établissement et de son fonds de roulement à leur niveau de 1993 et, d'autre part, le retour à l'équilibre de l'activité commerciale. Parallèlement, il était prévu de doter la RMN des outils comptables et budgétaires nécessaires à la maîtrise de sa gestion.

L'amélioration de la situation financière de l'établissement obtenue dès 1997 et 1998, au détriment cependant des acquisitions et des investissements, s'est traduite notamment par l'équilibre financier du secteur éditorial et commercial et a permis en 1999 à la RMN d'augmenter sa capacité d'investissement alors même que la tendance de la fréquentation était orientée à la baisse en raison de la fermeture de l'Orangerie.

Cependant, ces résultats ont été remis en cause dès l'année 2000 en raison de l'aggravation du déficit des expositions et du retard pris dans la réouverture de certains musées qui ont imposé, d'une part, une augmentation des tarifs des droits d'entrée et, d'autre part, un nouvel ajustement à la baisse des dépenses d'acquisition.

Le budget 2002 a été établi alors que les chiffres de l'exercice 2001 n'étaient pas encore disponibles. Pour tenir compte des conséquences des événements du 11 septembre, a été retenue une hypothèse d'une diminution de 10 % de l'activité globale des musées nationaux sur le premier semestre 2002 ; par ailleurs, il a été tenu compte du retard pris dans la réalisation des travaux du musée d'Orsay qui entraînait une perte de 1,52 million d'euros sur les

droits d'entrée et le chiffre d'affaires des services éditoriaux et commerciaux. Ces différents éléments ont conduit à anticiper un déficit global de 5,5 millions d'euros pour 2002, qui a été revu à la hausse en mars 2002 une fois arrêtés les mauvais résultats de l'année 2001.

Cette nouvelle dégradation des comptes de l'établissement public a conduit le conseil d'administration à adopter un plan d'économies et de reports d'investissements. Par ailleurs, à la demande du ministère de l'économie et des finances, la RMN a engagé un audit des services éditoriaux et commerciaux, secteur dont la rentabilité a été durement obérée par les événements de 2001.

Ce plan de redressement, examiné et voté par le conseil d'administration du 27 juin 2002, a fixé à 3,5 millions d'euros l'objectif de résultat d'exploitation pour 2003, contre un déficit de 2,9 millions d'euros anticipé par le budget modifié de 2002.

Pour parvenir à ce résultat, a été arrêtée une stratégie de réduction des coûts, notamment grâce à un meilleur contrôle de l'évolution de la masse salariale et à une diminution ou à l'annulation d'investissements non immédiatement rentables. Les services éditoriaux et commerciaux sont particulièrement concernés : ainsi la RMN a entrepris de revoir sa présence sur certains sites, soit en renégociant les conditions de son activité, soit en se retirant purement et simplement après redéploiements de ses personnels. Mais est également touché le secteur des expositions dont le déficit a été fixé à 3,81 millions d'euros en 2003 et 1,83 million d'euros en 2004, contre 6,86 millions d'euros en moyenne en 2001 et 2003, années marquées par une baisse de la fréquentation qui ne s'était pas accompagnée d'une baisse corrélative des dépenses.

Si ces mesures de nature conjoncturelle permettent de rétablir provisoirement la situation financière à la fin de l'année 2003, seules des réformes structurelles permettront de redonner les moyens à la RMN de remplir dans de bonnes conditions les missions de service public qui lui sont assignées.

Les premières orientations en ce domaine rejoignent certaines des propositions formulées dans le rapport précité de l'Inspection générale des finances. Ces orientations s'inscrivent dans un projet de réforme de grande envergure du statut des musées nationaux destinée à étendre le statut d'établissement public à des institutions comme le musée d'Orsay et le musée Guimet.

Cette réforme devrait s'accompagner d'une refonte du système de mutualisation sur lequel repose le fonctionnement de la RMN. D'après les éléments communiqués par le ministère de la culture, « *selon des modalités et un calendrier à convenir, les établissements publics administratifs du Louvre*

et de Versailles, ainsi que les musées qui seront érigés en établissement public administratif, cesseront de reverser tout ou partie de leurs recettes à la RMN. A périmètre constant, la RMN recevra des subventions de l'Etat pour un montant équivalent aux pertes de financement constatées, les subventions de l'Etat aux établissements publics étant diminuées à due concurrence ».

En ce qui concerne les secteurs éditoriaux et commerciaux, la RMN devrait demeurer le principal mais non le seul partenaire des musées nationaux, qui pourront en ce domaine conduire des actions autonomes.

Votre rapporteur se félicite de ces orientations qui traduisent une prise de conscience salutaire des difficultés posées par une extension mal maîtrisée des missions de la RMN et une volonté bienvenue de moderniser les statuts des grandes institutions muséographiques, jusqu'ici encore soumises à la tutelle étroite de l'administration centrale.

Toutefois, cette réforme pose la question de la pérennité même de la RMN, et plus particulièrement de sa mission première qui est d'acquérir des œuvres. On peut en effet légitimement se demander si la substitution au reversement des droits d'entrée d'une subvention de l'Etat ne remet pas en cause à terme cette mission qui serait assumée, d'une part directement par les grands musées pour leur propre compte grâce à leurs ressources propres qu'ils maîtrisent pour partie, et, d'autre part, par l'Etat pour les institutions plus modestes sur des crédits budgétaires dont la revalorisation au fil des ans n'est pas garantie.

Votre rapporteur examinera avec vigilance les suites données à ces projets de réforme qui, certes, correspondent à un souci louable de réorganisation administrative mais ne garantissent pas en eux-mêmes un renforcement des moyens d'acquisitions des musées.

- **Les ressources incertaines du mécénat ?**

Dans ce contexte, la principale variable d'ajustement réside dans les ressources dégagées par le mécénat.

Cette considération a conduit le Sénat lors de l'examen de la loi relative aux musées de France à adopter deux dispositifs visant à inciter les entreprises à contribuer à l'acquisition de trésors nationaux, devenus respectivement les articles 238 bis 0A et 238 bis AB du code général des impôts.

Ces dispositifs prévoient que les entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 90 % des dons effectués à l'Etat pour l'achat d'un trésor national. Le taux de cette réduction n'est que de 40 % lorsque l'entreprise achète elle-même une telle œuvre ; dans ce cas, l'entreprise doit accepter le classement de l'œuvre au titre des

monuments historiques afin que son exportation soit rendue impossible et la déposer pendant un délai de dix ans dans un musée de France.

Le décret n° 2002-754 du 2 mai 2002 a précisé les modalités d'application de ces dispositions. Pour l'heure, ces procédures n'ont jamais encore été appliquées.

Votre rapporteur souligne que leur efficacité dépendra de la capacité des entreprises à dégager des sommes en faveur de telles opérations de mécénat, ce qui n'est pas forcément évident dans un contexte économique difficile, mais également de la faculté des services du ministère et des responsables de musées à mobiliser les entreprises autour de cette cause.

D'après les dernières statistiques collectées par l'ADMICAL (association pour le développement du mécénat industriel et commercial), l'année 2000 s'est caractérisée par une croissance du mécénat d'entreprise dans le domaine de la culture : on recensait en 2000 près de 1 200 entreprises mécènes, contre 1 000 en 1996 et 1 100 en 1998 ; 2 800 actions de mécénat culturel ont été effectuées par les entreprises en 2000, contre 2 650 en 1996 et 2 700 en 1998. Le montant des actions financées au titre du mécénat culturel s'est corrélativement accru, atteignant 198 millions d'euros en 2000 contre 170 millions d'euros en 1996 et 191 millions d'euros en 1998.

Au-delà de ces chiffres encourageants, on relèvera que les entreprises s'orientent de plus en plus vers un mécénat d'initiatives que vers un mécénat de contribution et que le mécénat n'est plus réservé aux grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises représentant désormais plus de la moitié des acteurs du mécénat culturel.

En ce qui concerne les secteurs soutenus, la musique arrive en tête (29 % des actions), devant les arts plastiques et les musées (21 %). On regrettera la faible part réservée au patrimoine (7 %).

Le développement du mécénat –considéré par le ministre comme un des chantiers de la législature– doit contribuer à accroître les marges de manœuvre dont disposent les institutions culturelles –et en particulier les musées– pour accomplir leurs missions mais ne peut cependant se substituer à l'engagement des collectivités publiques.

2. Les moyens d'acquisition d'art contemporain

On rappellera que bien que quatre musées nationaux conservent des œuvres ou des collections d'art moderne, la politique d'enrichissement des collections nationales d'art du XXe siècle dépend en fait principalement de deux organismes, le musée national d'art moderne, composante du centre d'art

et de culture Georges-Pompidou, et le Fonds national d'art contemporain (FNAC).

- **Le musée national d'art moderne (MNAM) : une politique autonome**

En application du statut qui lui a été conféré dès sa création, le MNAM décide seul dans le cadre des orientations globales du Centre Georges-Pompidou de sa politique d'acquisition et des budgets qu'il entend lui consacrer.

Les acquisitions relèvent de la compétence du président du Centre après avis d'une commission au sein de laquelle il joue un rôle essentiel puisqu'il en nomme six des dix membres, les trois autres étant le directeur du MNAM, le directeur des musées de France et le délégué aux arts plastiques.

On voit là donc bien combien les procédures diffèrent de celles applicables aux musées nationaux qui ne disposent d'aucune réelle autonomie dans leur politique d'acquisition.

Bien que pouvant apparaître insuffisants au regard des objectifs ambitieux qu'il s'est fixé depuis 1992 de développer les collections dans le domaine de l'architecture, du stylisme et de la communication audiovisuelle, les crédits consacrés par le Centre à l'enrichissement des collections du MNAM sont importants et leurs montants sont à comparer à ceux dégagés sur la même période pour l'ensemble des musées nationaux.

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crédits d'acquisition CNAC-GP	en euros	2,71	3,30	3,84	3,69	4,23	3,61	4,29	2,91	4,29
	en francs	17,8	21,7	25,2	24,2	27,8	23,7	28,2	19,2	28,2

La politique d'acquisition du MNAM reste totalement indépendante de celle conduite par la DMF à l'égard des musées nationaux et des musées des collectivités territoriales, mais également de celle du fonds national d'art contemporain.

- **Le fonds national d'art contemporain (FNAC)**

Héritier du bureau des travaux d'art créé par Victor Duruy en 1878, le FNAC, service de la délégation aux arts plastiques dirigé par un administrateur général, a été créé par arrêté ministériel du 25 mai 1976 avec pour mission d'acquérir, conserver, gérer et utiliser pour le compte de l'Etat des œuvres d'artistes contemporains. L'ouverture concomitante du MNAM, qui disposait d'un budget propre d'acquisition, a conduit le FNAC à s'orienter vers le développement des collections d'art contemporain dans les musées de province, terrain sur lequel il se trouve en concurrence avec la DMF.

En 2002, la dotation initiale du FNAC s'établissait à **3,2 millions d'euros pour les acquisitions et à 4,2 millions d'euros pour le fonctionnement**, somme à laquelle s'est ajoutée en cours d'année une contribution de 40 000 euros de la Caisse des dépôts et consignations, destinée à accompagner l'installation de nouvelles réserves à Antony.

RÉPARTITION BUDGÉTAIRE PAR TYPE DE COMMISSION (les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre d'œuvres acquises)				
ANNÉE	BUDGET	ARTS PLASTIQUES	PHOTO	ARTS DÉCO
1999	3,2 M€ (980) ⁽¹⁾	2,63 M€ (578)	0,343 M€ (169)	0,23 M€ (133)
2000	3,2 + 0,87 M€ (543) ⁽²⁾	3,51 M€ (133)	0,34 M€ (234)	0,23 M€ (170)
2001	3,13 M€ (650)	2,51 M€ (287)	0,36 M€ (275)	0,26 M€ (221)
2002 ⁽³⁾	3,2 M€ (575)	2,68 M€ (335) ⁽⁴⁾	0,26 M€ (112)	0,18 M€ (128)

⁽¹⁾ dont 270 œuvres du fonds Jean Clareboudt acquises par préemption

⁽²⁾ dotation complémentaire destinée à financer l'acquisition d'œuvres destinées au jardin des Tuileries

⁽³⁾ chiffres au 31 juillet 2002

⁽⁴⁾ dont 175 publications de Paul Armand Gette

Pour 2003, les crédits d'acquisition seront reconduits en euros courants à leur niveau de 2002.

Le budget de fonctionnement sera majoré de 55 000 euros afin de financer la mise en conformité des installations et de 10 000 euros pour couvrir les frais de déplacement lors du récolement des postes diplomatiques. Cette mesure nouvelle apparaît nécessaire. En effet, à l'occasion du récolement des dépôts d'œuvres d'art entrepris en 1996, sont apparues d'évidentes négligences dans la gestion des collections du FNAC. Ainsi, on constate que 30 % du total des œuvres inventoriées relèvent du FNAC, mais seulement 24 % de œuvres localisées. Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants que les difficultés de localisation concernent essentiellement les services de l'Etat : en effet, jusqu'ici, 75 % des dépôts du FNAC intéressant les collectivités territoriales –de loin les plus nombreux– ont été localisés alors que le taux tombe à 60 % en ce qui concerne les services de l'Etat.

Aux sommes consacrées aux acquisitions du FRAC, doit être rajouté le montant de la contribution versée par l'Etat aux fonds régionaux d'art contemporain qui s'élevait en 2002 à 2,38 millions d'euros.

On indiquera pour mémoire que la subvention versée par l'Etat destinée à financer leurs dépenses de fonctionnement et de diffusion s'élevait à 3,2 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous indique le montant des crédits consacrés par l'Etat et les régions aux acquisitions des FRAC par région.

FRAC 2002	ACQUISITION				TOTAL GENERAL	
	DAP	Région	Autres	TOTAL	DAP	REGION
Alsace	103 660	68 610	-	172 270	271 360	251 560
Aquitaine	136 747	-	84 045	220 792	194 745	274 408
Auvergne	95 740	65 250	91 670	252 660	160 990	160 990
Bourgogne	140 337	68 593	-	182 930	230 198	253 266
Bretagne	148 035	152 450	-	300 485	258 035	389 051
Centre	129 582	91 470	-	221 052	298 801	350 633
Champagne-Ardenne	126 533	-	-	126 533	272 122	228 674
Franche-Comté	83 848	53 357	-	137 205	121 958	137 204
Languedoc-Roussillon	86 896	73 176	264 648	424 720	242 394	239 579
Limousin	99 091	50 155	-	149 246	237 585	238 771
Lorraine	152 449	30 490	-	182 939	228 674	274 408
Martinique	-	-	-	-	-	-
Les Abattoirs	91 469	-	114 337	205 806	91 469	-
Nord-Pas-de-Calais	152 450	152 450	-	304 900	319 500	503 450
Basse-Normandie	137 204	30 490	76 224	243 918	189 037	286 604
Haute-Normandie	137 204	15 245	-	152 449	259 163	274 408
Pays de la Loire	125 008	129 582	56 911	311 501	466 494	464 970
Picardie	129 580	83 870	-	213 450	316 330	356 815
Poitou-Charentes	106 714	-	-	106 714	221 432	150 000
Prov.-Alpes-Côte-d'Azur	114 380	87 000	26 230	227 610	320 265	465 000
Réunion	-	-	101 000	101 000	174 200	174 200
Rhône Alpes – IAC	114 337	91 469	-	205 806	91 469	45 735
TOTAUX	2 385 264	1 243 657		3 628 921	4 967 221	5 519 726

(source : ministère de la culture)

Depuis leur création il y a 20 ans, ce sont près de 16 000 œuvres qui ont été acquises par ces organismes. Environ 3500 artistes sont représentés dans ces collections qui témoignent de la diversité de la création contemporaine.

Les relations entre l'Etat et les FRAC s'établissent dorénavant dans un cadre contractuel dont les principes ont été fixés par la charte de missions du service public des institutions d'art contemporain. Compte tenu du caractère très général de ces principes, votre rapporteur se félicitera qu'une

circulaire ait été adressée aux préfets de région le 28 février 2002 afin de préciser les règles qui doivent guider l'action de ces institutions et la position des services de l'Etat à leur égard.

En 2003, dans le cadre de l'année des FRAC destinée à célébrer le vingtième anniversaire de ces institutions, 1,05 million d'euros de mesures nouvelles sur le chapitre 43-20 (interventions d'intérêt national) sera consacré à une série de manifestations destinée à mettre en valeur leur singularité et la richesse de leurs collections.

Le montant des mesures nouvelles qui bénéficieront aux FRAC sur le chapitre 43-30 (interventions déconcentrées) ne sera connu qu'une fois opérée la répartition décidée à l'issue des conférences budgétaires avec les DRAC. Votre rapporteur ne peut que souligner une nouvelle fois que la déconcentration ne facilite guère le contrôle du Parlement sur les crédits qu'il doit voter. Certes, les crédits d'intervention consacrés aux arts plastiques progressent en 2003 de 2,85 % passant de 58,25 millions d'euros à 59,91 millions d'euros mais la diversité des actions financées sur crédits (soutien aux FRAC, aux centres d'art, bourses de l'enseignement supérieur, soutien aux écoles territoriales...) ne permet guère d'apprécier la portée de l'effort budgétaire.

C. UN EFFORT EN FAVEUR DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES

1. L'augmentation des crédits pour 2003

En 2003, les crédits consacrés aux enseignements artistiques s'élèvent à 290,81 millions d'euros, en progression de 8,02 % par rapport à 2002.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des crédits consacrés aux enseignements artistiques en 2002 et en 2003, en dépenses ordinaires et autorisations de paiement.

(en millions d'euros)

Chapitre et article	LFI 2002	PLF 2003	2002/2003 (en %)
Titre III 36-60 Subventions aux établissements publics	99,65	109,67	10,06
43-20 Interventions d'intérêt national	30,81	31,40	1,91
43-40 Enseignements et formations	19,08	19,24	0,84
43-50 Bourses d'études	0,13	0,13	0
43-90 Bourses d'études d'enseignement supérieur	11,60	12,03	3,71
43-30 Interventions déconcentrées	106,66	106,00	- 0,62
Total interventions Titre IV	137,47	137,40	- 0,05
Total dépenses ordinaires	237,12	247,07	4,20
Titre V : 56-91 Investissement (AP)	22,99	33,75	46,80
Titre VI : 66-91 Subvention d'équipement	9,11	9,99	9,66
Total dépenses en capital	32,10	43,74	36,26
Total (DO + AP)	269,22	290,81	8,02

Source : ministère de la culture

2. Les interventions en milieu scolaire

Il convient de rappeler que 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 du ministère ne disposent pas, semble-t-il, d'indicateurs leur permettant d'évaluer leur participation aux interventions en milieu scolaire.

Le tableau ci-après récapitule, conformément à l'article 16 de la loi du 16 janvier 1988, les crédits consacrés par le ministère de la culture à des actions prenant place dans des dispositifs d'éducation artistique pour 2001 dernière année connue.

ETAT RÉCAPITULATIF PRÉVU PAR L'ARTICLE 16 DE LA LOI DU 6 JANVIER 1988
Données de 2001

(en millions d'euros)

Actions	Nombre	Nombre d'élèves	Crédits alloués par le ministère
Classes culturelles en primaire et collège	644	19 000	480 000
Classes à projet artistique et culturel	2 200	66 000	518 000
Ateliers artistiques en école, collège et lycée	3 855	77 000	4 740 000
Options en lycée (théâtre, cinéma-audiovisuel, danse)	659	17 000	3 773 000
École, collège, lycéens au cinéma	4 700	750 000	786 000
Espaces pour l'art et la culture, jumelages entre des établissements et des structures culturelles, projets d'établissements et services éducatifs			5 510 000
CEL (volet culturel)	315		1 673 000
Formation initiale et continue des intervenants			11 149 000
Formation des enseignants et outils pédagogiques			3 440 000
Soutien aux manifestations artistiques et festivals proposant des actions scolaires	200	120 000	525 000
Pôles régionaux et nationaux de formation			386 000
Conventions DRAC-Universités			1 575 000
Culture scientifique et technique			534 000
TOTAL			35 089 000

Si l'on ajoute aux actions mentionnées dans le tableau ci-dessus ceux qui ne correspondent pas à des dispositifs inventoriés, l'effort du ministère de la culture peut être évalué à environ 40 millions d'euros.

En 2002, ces crédits avaient bénéficié d'une mesure nouvelle de 4,12 millions d'euros destinée à accompagner les engagements pris conjointement par les ministres de la culture et de l'éducation nationale dans le cadre du plan quinquennal de «l'éducation artistique et culturelle pour tous» destiné à couvrir la période 2000-2005.

En 2003, est prévue une mesure nouvelle de 1,72 million d'euros qui sera répartie de la manière suivante : 140 000 euros pour la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, 100 000 euros pour le centre national de la cinématographie, le solde (soit 1,48 million d'euros) étant déconcentré auprès des DRAC.

Les activités culturelles et l'éducation artistique ont pris une place de plus en plus importante dans la formation dispensée dans les écoles, les collèges, les lycées et les universités. Du statut d'activités complémentaires ou périphériques, elles tendent à devenir des composantes à part entière du projet global d'éducation mis en œuvre par les établissements.

Les priorités du ministère dans ce domaine visent, d'une part, à conforter les initiatives couronnées de succès et, d'autre part, à engager des actions nouvelles propres à élargir le champ des disciplines artistiques concernées.

On rappellera que ces actions reposent sur un partenariat entre les ministères de la culture et de l'éducation nationale. Conscient de la complémentarité de leurs missions, les deux ministères ont récemment accentué leur collaboration dans le cadre du plan pour l'éducation artistique et culturelle destiné à couvrir la période 2000-2005. On notera que les deux premières années de mise en œuvre de ce plan font actuellement l'objet d'une évaluation dont les résultats devraient être connus à la fin de l'année.

Ce plan a été complété le 14 janvier 2002 par un protocole d'accord sur les arts et la culture dans l'enseignement supérieur qui vise un double objectif : d'une part, développer les liens entre les établissements d'enseignement supérieur des deux ministères et, d'autre part, permettre au plus grand nombre d'étudiants de pratiquer une activité artistique ou d'être en contact avec la vie culturelle.

Ces priorités n'ont pour l'heure guère modifié les dispositifs existants, l'effort financier engagé permettant de poursuivre leur généralisation.

3. Un effort significatif en faveur des enseignements spécialisés

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 territoriales ainsi que par des associations qui reçoivent des subventions.

a) Les établissements publics délivrant un enseignement supérieur

Ces établissements, pour certains héritiers d'une tradition prestigieuse, contribuent de manière déterminante à la politique artistique conduite par le ministère.

Intégrant depuis 1997 les écoles d'architecture, ce réseau sera complété en 2003 par la création de sept établissements publics résultant de la réforme du Centre national des arts plastiques.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des subventions de fonctionnement et d'investissement destinées aux établissements d'enseignement supérieur entre la loi de finances initiale pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2003.

NOM DE L'ETABLISSEMENT	LFI 2002 (en €)		PLF 2003 (en €)	
	AP	CP ou DO	AP	CP ou DO
ARCHITECTURE				
Écoles d'architecture				
titre III (36 60)		27 417 957		29 920 870
titre IV (43 20 90) bourses		9 378 409		9 808 607
titre V (56-91-92)	19 818 372	19 818 372	31 830 000	6 452 000
titre VI (66 91 61)	1 372 041	1 372 041	1 500 000	1 500 000
MUSEES				
École du Louvre				
titre III (36 60)		1 835 719		1 859 897
titre IV (43 20 90) bourses		289 806		307 438
titre V	0	0	0	0
titre VI (66-91-61)	45 735	45 735	100 000	100 000
ARTS PLASTIQUES				
École nationale supérieure des arts décoratifs				
titre III (36 60)		7 562 716		9 578 156
titre IV (43 20 90) bourses		172 065		131 689
titre V (56 91 52)	609 796	609 796	0	0
titre VI (66 91 61)	1 372 041	1 372 041	1 159 000	1 159 000
École nationale supérieure des Beaux-Arts				
titre III (36 60)		5 026 537		6 181 971
titre IV (43 20 90) (bourses)		265 658		289 544
titre V (56 91 52)	304 898	304 898	760 000	130 124
titre VI (66-91-61)	213 429	213 429	490 000	490 000
École nationale supérieure de création industrielle (cotutelle culture-industrie)				
titre III (36 60)		2 938 541		3 002 548
titre IV (43 20 90) (bourses)		134 984		198 709
titre V (56 91 52)	0	0	300 000	51 365
titre VI (66 91 61)	350 633	350 633	856 000	856 000
6 écoles nationales d'arts plastiques en région (CNAP)				
titre III (36 60)		4 492 721		6 062 519
titre IV (bourses 43 30 35)		834 658		844 674
titre V (56 91 52)	1 067 143	1 067 143	658 000	112 660
titre VI (66 91 61)	579 306	579 306	661 000	661 000
PATRIMOINE				
Institut national du patrimoine				
titre III (36 60)		6 244 012		6 373 285
titre IV (43 30 90) bourses		141 778		143 379
titre V	0	0	0	0
titre VI (66 91 61)	152 449	152 449	153 000	153 000

	LFI 2002 (en €)		PLF 2003 (en €)	
THEATRE ET SPECTACLES				
Conservatoire national supérieur d'art dramatique				
titre III (36 60)		2 527 832		2 900 173
titre IV (43 20 90) bourses		175 316		162 519
titre V (56 91 40)	304 898	304 898	200 000	30 720
titre VI (66 91 61)	60 980	60 980	120 000	120 000
École supérieure d'art dramatique de Strasbourg				
titre III (36 60)		943 665		1 042 430
titre IV (43 20 53) bourses		88 420		88 420
titre V (56 91 40)	0	0	0	0
titre VI (66 91 45)	68 602	68 602	68 602	68 602
MUSIQUE ET DANSE				
Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris				
titre III (36 60)		18 823 627		19 302 679
titre IV (43 20 90) bourses		604 460		549 579
titre V (56 91)	0	0	0	0
titre VI (66 91 61)	198 000	198 000	275 000	275 000
Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon				
titre III (36 60)		9 194 075		9 632 911
titre IV 43 20 90 (bourses)		304 898		304 898
titre V (56 91)	0	0	0	0
titre VI (66 91 61)	198 000	198 000	275 000	275 000
École de danse de Nanterre				
titre III (36 60)		2 679 531		2 747 802
titre IV bourse 43 20 53		46 192		46 192
titre V	0	0	0	0
titre VI	0	0	0	0
IMAGE ET SON				
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son				
titre III (36 60)		6 203 981		6 370 319
titre IV (43 20 90) bourses		137 357		136 536
titre V	0	0	0	0
titre VI (66 91 61)	457 347	457 347	600 000	600 000

• Le renforcement des moyens de fonctionnement engagé dès 2001 sera poursuivi en 2003

Après avoir progressé de 3,5 % en 2001 et de 4,63 % en 2002, les subventions de fonctionnement versées aux établissements d'enseignement

supérieur relevant du ministère de la culture passent en 2003 de **99,65 millions d'euros** à **109,19 millions d'euros, en progression de 10,6 %**.

Ces moyens supplémentaires seront consacrés au renforcement de l'autonomie de ces établissements.

Un effort tout particulier est consenti en faveur des écoles d'architecture dont les dotations progressent de 9,3 % pour s'établir à 29,92 millions d'euros. Il s'agit là d'une mesure bienvenue compte tenu de la situation encore délicate de ces établissements. L'augmentation de leurs subventions de fonctionnement permet la création de 30 emplois sur le budget des écoles en 2003 : 10 emplois pour les services informatiques ; 5 pour les services comptables et financier et 15 destinés à accueillir des emplois jeunes dont les contrats viennent à échéance. On notera que les dotations pour les bourses d'études s'établissent à 9,8 millions d'euros, en augmentation de 4,6 %.

Des mesures nouvelles spécifiques sont prévues pour accompagner la réforme des écoles d'art (Arles, Cergy, Dijon, Limoges-Aubusson, Bourges et la villa Arson à Nice). Jusque là regroupées au sein du Centre national des arts plastiques (CNAP), ces écoles sont transformées en établissements publics afin d'être assimilées à des établissements d'enseignement supérieur à part entière. Afin de tenir compte de ce nouveau statut, 185 000 euros sont inscrits au projet de budget pour l'alignement des bourses et les échanges internationaux.

Ces moyens s'inscrivent dans un plan de développement des écoles d'art, qui se traduit également par des réformes telles l'adoption d'un nouveau statut pour les professeurs des écoles nationales et la reconnaissance du niveau supérieur des diplômes délivrés par les écoles nationales et territoriales.

• **Le renforcement des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur s'accompagne d'une reprise de l'effort d'investissement.**

Les dépenses en capital consacrés aux établissements publics passent en autorisations de programme de 27,02 millions d'euros à **39,97 millions d'euros, en progression de 47,9 %**.

Cette progression bénéficie notamment aux écoles d'architecture dans le cadre de la réorganisation de la carte scolaire d'Ile-de-France, qui implique la création de deux nouveaux sites (Paris-Masséna et Diderot) dont l'ouverture est prévue pour la rentrée 2005-2006. L'enveloppe prévue par le projet de loi de finances (33,3 millions d'euros d'autorisations de programme) permet également de dégager les moyens nécessaires aux opérations portant sur les écoles en région (Nantes, Rouen, Saint-Etienne, Lille).

b) Une large participation des collectivités territoriales

La contribution des collectivités territoriales aux dépenses de formation dans le domaine culturel s'est accrue au cours des dernières années alors même que dans le domaine des enseignements artistiques, comme dans bien d'autres domaines culturels, les lois de décentralisation n'ont pas opéré de partage de compétences entre l'Etat et ces dernières.

Au sein de cette contribution, la part des communes est prépondérante : ainsi, les dépenses de formation représentent près de 18 % du budget culturel des communes qui couvrent 92,4 % du financement global dégagé à ce titre par les collectivités territoriales.

** L'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique*

Le réseau des établissements qui dispensent cet enseignement est constitué de 35 conservatoires nationaux de région (CNR), de 105 écoles nationales de musique et de danse (ENM) et enfin de 245 écoles de musique agréées (EMA).

Seuls les CNR et les EMA bénéficient du soutien financier du ministère de la culture, tant pour le fonctionnement que pour l'investissement. Les EMA reçoivent un agrément de l'Etat mais ne sont pas pour autant subventionnées.

En 2002, le montant des subventions de fonctionnement s'élevait à 28,94 millions d'euros sur crédits déconcentrés, en progression de 1,4 % par rapport à 2001.

En 2003, a été prévue une mesure nouvelle de près d'un million d'euros. L'Etat souhaite, au-delà de l'aide au fonctionnement, mobiliser ces moyens nouveaux sur la mise en place à titre expérimental dans quelques régions de fonds régionaux d'intervention pédagogique destinés à aider ponctuellement les projets artistiques des établissements.

Outre l'aide directe aux établissements, l'Etat apporte un soutien financier spécifique à la structuration territoriale de l'enseignement et aux étudiants par l'attribution de bourses d'études sur critères sociaux.

On soulignera plus particulièrement le rôle joué par le réseau de ces établissements dans la mise en œuvre des protocoles de décentralisation. En 2001, la région Nord-Pas-de-Calais a été la première à expérimenter ce dispositif dans le domaine des enseignements artistiques pour une période de trois ans. Les sommes consacrées par l'Etat à cette expérimentation s'élèvent pour l'ensemble de la durée du protocole à 2,28 millions d'euros. En 2003, l'Etat devrait mettre en œuvre des protocoles de décentralisation culturelle concernant l'enseignement artistique dans deux nouvelles régions : la Haute-Normandie et Rhône-Alpes.

** Les écoles régionales et municipales d'art*

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale destinés aux enseignements et formations, et principalement aux écoles régionales et municipales, s'est élevé en 2002 à 25,09 millions d'euros, soit une augmentation de 1,05 millions d'euros et de 4,37 % par rapport aux crédits 2001. Cette dotation est composée de 16,25 millions d'euros pour le fonctionnement des écoles municipales d'art et de 8,84 millions d'euros au titre des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants.

Cette ligne comprend également des crédits destinés aux services éducatifs des centres d'art et fonds régionaux d'art contemporain (FRAC).

Le montant des crédits alloués aux bourses, qui était de 7,09 millions d'euros en 1998, s'est depuis accru de 25 %, pour financer la poursuite de la transposition pour les étudiants des écoles d'art de la plupart des dispositions du plan social étudiant mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale.

(en millions d'euros)

Chapitre	2000	2001	%	2002	%	2003	%
43-30/30 (bourses et fonctionnement)	23,2	24	+ 3,5	25,1	+ 4,4	24,8	- 1,2

La somme indiquée pour 2003 tient compte d'une perspective d'augmentation des subventions de fonctionnement et des bourses d'enseignement, mais également d'une mesure de transfert vers le titre III relative à l'école nationale de la photographie d'Arles qui sera dotée en 2003 d'un statut d'établissement public.

En matière de fonctionnement, les mesures nouvelles permettront :

- de poursuivre les efforts engagés pour améliorer la situation des étudiants boursier, dont le nombre est croissant ;

- de contribuer de manière significative au développement et au rayonnement des écoles d'art, en particulier en ce qui concerne leurs relations avec des institutions étrangères.

III. LE PATRIMOINE : UNE PRISE DE CONSCIENCE NÉCESSAIRE

A. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE À LA CROISÉE DES CHEMINS

1. Une difficulté chronique : la sous-consommation des crédits d'investissement

Dans les rapports sur l'exécution des lois de finances présentés pour les trois derniers exercices, la Cour des comptes a souligné un phénomène bien connu –et qui, au demeurant, n'est pas propre au ministère de la culture–, à savoir la sous-consommation des crédits d'investissement.

Ce phénomène chronique est allé en s'amplifiant dans la période récente. Votre rapporteur a déjà indiqué plus haut qu'entre 1998 et 2001, le taux de consommation des crédits de paiement a fortement diminué, passant de 82 % à 57,2 %.

La situation du ministère, comparée à celle des autres administrations, s'est dégradée sur la même période ; si en 1998 et 1999, le taux de consommation des crédits d'investissement est resté supérieur à celui de l'ensemble des budgets civils, il est passé en dessous en 2000 (58,8 % contre 66,8 %). Cette situation recouvre des évolutions contrastées entre les crédits du titre V dont la consommation s'est établie à un niveau très sensiblement inférieur à la moyenne (50 % contre 58,4 %) et les crédits du titre VI qui restent mieux consommés que la moyenne (72 % contre 69,6 %).

L'incapacité du ministère à utiliser les dotations ouvertes en loi de finances se traduit par un important reliquat d'autorisations de programme non consommées évaluées à 632,97 millions d'euros¹, de même que par un accroissement du volume des reports de crédits de paiements, qui est passé de 93,60 millions d'euros en 1997 à 416,95 millions d'euros en 2001.

Les reports sont principalement concentrés sur le titre V (77 % du total), et en son sein sur le chapitre 56-20 regroupant les crédits consacrés aux opérations de restauration des monuments historiques par l'Etat maître d'ouvrage.

On relèvera également la dégradation de la situation des conditions d'exécution du chapitre 56-91 qui recueille depuis 1999 l'essentiel des crédits

¹ Ce montant recouvre à la fois les autorisations de programme ouvertes non affectées et les autorisations de programme affectées non engagées.

attribués aux opérations conduites par l'EPMOTC (établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels).

En ce qui concerne les crédits du patrimoine, l'année 2002 n'a pas permis de remédier à cette difficulté chronique qui fausse l'analyse du budget mais traduit également des défaillances dans la conduite des opérations immobilières.

Le gel dit « républicain », intervenu en mars, a fortement affecté la gestion des crédits du patrimoine monumental : les autorisations de programme inscrites au chapitre 56-20 et au chapitre 66-20 ont été gelées à hauteur respectivement de 48 % et de 69 %. Cette mesure a contraint à demander au mois d'avril aux services déconcentrés de remettre à la disposition de l'administration centrale une partie des autorisations de programme qui leur avaient été déléguées. Au 5 septembre, ce sont 30 millions d'euros d'autorisations de programme qui ont ainsi fait l'objet d'un bordereau de reprise.

Ce premier gel a été prolongé au delà de la date initialement prévue du 31 juillet et n'a été que partiellement levé pour certains crédits, ce qui laisse présager un taux de consommation définitif très en deçà des attentes pour l'année 2002, et cela alors même que des mesures importantes d'amélioration de la gestion des crédits ont été mises en œuvre.

On rappellera notamment que, dans le souci d'améliorer l'allocation des ressources en fonction du déroulement des opérations, la loi de finances pour 2002 avait regroupé l'ensemble des autorisations de programme déconcentrées des chapitres 56-20 et 66-20 sur les mêmes articles de prévision, qui représentent 51 % de la dotation ouverte sur ces chapitres.

Parallèlement, des mesures de déconcentration avaient été prises en faveur des services à compétence nationale. Ainsi, en 2002, les arrêtés relatifs au laboratoire de recherche des monuments historiques, au département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines et au musée des monuments français ont été modifiés afin que ces services puissent également être ordonnateurs secondaires des crédits d'investissement.

On rappellera que la situation préoccupante de la consommation des crédits d'investissement avait conduit Mme Catherine Tasca, ministre de la culture et de la communication, à demander à M. Rémi Labrusse, conseiller référendaire à la Cour des comptes, un rapport qui lui a été remis le 15 février 2002. Ce rapport trace un bilan de la consommation des crédits d'investissement et formule vingt propositions pour y remédier.

Les causes de cette situation, rappelées par le rapport « Labrusse », sont connues depuis longtemps. Au-delà des facteurs ponctuels liés à l'ouverture massive de crédits pour faire face aux dégâts des intempéries de

décembre 1999 ou encore à la surchauffe du marché du bâtiment qui a contribué à rendre infructueuses nombre de procédures d'appel d'offres, sont mises en évidence les faiblesses structurelles du système.

Le rapport met en cause en particulier le caractère aléatoire de l'évaluation des autorisations de programme comme des crédits des paiements. Ainsi, est souligné que *« si pour une opération (...), les ouvertures de crédits de paiement se font au vu de la programmation individualisée proposée par le maître d'ouvrage, en revanche, dans tous les autres cas, le calcul des crédits de paiement se fait à partir de clés de répartition automatiques dont la pertinence n'apparaît pas clairement »*.

Par ailleurs, sont également évoquées les difficultés dans la conduite des missions de programmation et de maîtrise d'ouvrage. Le rapport indique que *« les relations entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre sont parfois déséquilibrées, engendrant ainsi des dérives soit financières soit de calendrier »*, ce qui soulève la question de la faiblesse des équipes de maîtrise d'ouvrage, à savoir les conservations régionales des monuments historiques, mais également plus généralement la capacité de l'Etat à assumer la mission de maîtrise d'ouvrage.

Enfin, force est de constater que l'émiettement des opérations (20 207 « opérations vivantes », selon la terminologie en usage au ministère) et le caractère modeste des montants moyens, les trois quarts des opérations étant d'un coût inférieur à 75 000 euros pour le ministère, contribuent de manière déterminante à alourdir la gestion de ces crédits.

Sans entrer dans le détail, on soulignera que les propositions du rapport retiennent trois axes : en premier lieu, accroître la pertinence des ouvertures de crédits, en second lieu, accélérer la consommation des crédits ouverts, et enfin rationaliser la fonction de programmation au sein de la maîtrise d'ouvrage et améliorer l'articulation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre en matière de monuments historiques.

L'exercice 2003 sera l'occasion de mettre en œuvre certaines des mesures proposées. Ainsi, la clé d'ouverture des crédits de paiements pour les travaux réalisés par l'Etat est modifiée afin de retenir une ouverture sur cinq et non plus sur quatre ans, plus conforme à la réalité du déroulement des chantiers. Par ailleurs, est accrue la dotation destinée aux crédits d'entretien, dans des proportions toutefois modestes comme l'a déjà souligné votre rapporteur, qui permettent d'y voir plus l'amorce d'un rattrapage qu'une inflexion significative.

2. Le patrimoine victime de l'incapacité du ministère à dépenser les dotations ?

En 2003, est engagée, selon les termes utilisés par les documents budgétaires diffusés par le ministère une « *opération de transparence sur les crédits d'investissement* ».

* Les crédits de paiement

Ainsi, pour tenir compte du montant considérable de crédits de paiement reportés faute d'avoir pu être consommés lors de leur année d'ouverture, **le montant des crédits de paiement consacrés au patrimoine monumental recule de 53,43 %, passant de 222,73 millions d'euros en 2002 à 103,71 millions d'euros en 2003.**

Ce niveau est censé répondre aux besoins réels, compte tenu des crédits déjà disponibles grâce aux reports des années précédentes. La capacité d'intervention du ministère dans ce domaine ne devrait donc pas être affectée par cette baisse nominale puisque les crédits qui seront réellement disponibles resteront largement supérieurs à l'exécution des années précédentes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT CONSACRÉS AUX MONUMENTS HISTORIQUES

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en %
Chapitre 56-20 – Patrimoine monumental			
Investissements exécutés par l'Etat dont :			
- Article 20 – Opérations déconcentrées			
Autorisations de programme	93 211	90 817	+ 2,56
Crédits de paiement	56 259	17 933	- 68,12
- Article 50 – Travaux sur les monuments Etat			
Opérations d'intérêt national			
Autorisations de programme	88 024	79 170	- 10,05
Crédits de paiement	82 256	7 623	- 90,73
- Article 60 – Travaux sur les monuments non Etat			
Opérations d'intérêt national			
Autorisations de programme	9 627	6 917	- 28,14
Crédits de paiement	9 547	2 808	- 70,58
Chapitre 66-20 – Patrimoine monumental			
Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
- Article 50 – Patrimoine monumental : opérations déconcentrées			
Autorisations de programme	45 231	47 097	+ 4,1
Crédits de paiement	45 932	47 224	+ 2,81
- Article 90 – Patrimoine monumental			
Autres opérations d'intérêt national			
Autorisations de programme	24 743	28 785	+ 16,33
Crédits de paiement	28 838	28 079	- 2,63
Total crédits d'investissements			
Autorisations de programme	260 836	252 786	- 3,08
Crédits de paiement	222 737	103 717	- 53,43

On constate que cette réduction des crédits de paiement concerne essentiellement les investissements dont l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage qui diminuent de 80,8 %, ce qui s'explique par l'importance des crédits reports sur le titre V.

S'agissant des subventions d'investissement, les crédits de paiement inscrits au sein du chapitre 66-20 aux articles 50 et 90 progressent de 0,71 %.

Votre rapporteur ne peut que souligner la nécessité de remédier en 2003 à la sous-consommation des crédits et de poursuivre l'effort engagé en ce domaine en 2002. En effet, compte tenu de la réduction des crédits de paiement prévue par le projet de loi de finances, il serait particulièrement dommageable que leur exécution soit comparable à celle constatée au cours des précédents exercices.

Dans ce cas, il y aurait à craindre que le déroulement des opérations ou plus simplement leur engagement se trouvent compromis, ce qui serait susceptible au demeurant d'entraîner des conséquences économiques et sociales sur le secteur des entreprises spécialisées du bâtiment qui interviennent sur ce type de chantiers.

Votre rapporteur ne peut qu'adhérer sur ce point à l'analyse du rapport « Labrusse » : *« La lenteur des travaux sur les monuments historiques est également un facteur de sous-consommation. Elle peut être combattue en diminuant les crédits à hauteur des capacités de dépense constatées, ce qui, compte tenu du diagnostic sur l'état sanitaire de ces bâtiments, serait pour le moins paradoxal ».*

* *Les autorisations de programme*

Les autorisations de programme passent de 260,83 millions d'euros à 252,78 millions d'euros, en diminution de 3,08 %.

Il convient de souligner que les crédits des monuments historiques incluront en 2003 deux enveloppes particulièrement importantes : 14,6 millions d'euros seront consacrés à la suite de la rénovation du Grand Palais, opération à laquelle a déjà été consacrée 71,75 millions d'euros d'autorisations de programme qui ont été déléguées à l'EPMOTC. On rappellera que ce projet, qui comporte deux phases, est évalué à un montant total de 75,48 millions d'euros. Par ailleurs, l'établissement public du château et du domaine de Versailles bénéficiera de 16,2 millions d'euros afin de poursuivre le programme de travaux de restauration.

3. Vers une nouvelle programmation des crédits du patrimoine ?

Si le projet de loi de finances obéit à un souci de transparence en adaptant le montant des crédits inscrits aux capacités de dépense des services, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de cette programmation budgétaire compte tenu des besoins recensés.

L'importance du patrimoine français, dont l'entretien a souvent été au fil des ans, négligé, nécessite un effort budgétaire accru par rapport au niveau de dépenses engagées jusqu'ici.

Selon une estimation réalisée dans le cadre d'un rapport de l'inspection générale des finances établi en 1996 au regard du bilan sanitaire du parc immobilier classé dressé par la direction du patrimoine, il aurait été alors nécessaire de doubler le montant des crédits inscrits en loi de finances pour satisfaire seulement les urgences sur cinq ans, délai au terme duquel des dommages graves ou irréparables auraient été à craindre.

Cette estimation qui dans ses grandes lignes a gardé son actualité mérite sans doute d'être affinée. Cela nécessite une meilleure connaissance de l'état des monuments protégés. Votre rapporteur ne sous-estime pas l'importance de cette tâche qui incomberait à des services –les conservations régionales– déjà surchargés. Toutefois, il s'agit là d'une nécessité alors qu'est mise en chantier une nouvelle loi de programme.

Il serait en effet regrettable que soient pris en considération pour fixer les dotations sur les cinq prochaines années des niveaux de crédits qui soit ne correspondent pas aux montants effectivement engagés, soit sont calculés en fonction des reports disponibles, à l'image de ceux prévus pour 2003. Le manque de transparence qui a prévalu jusqu'ici –et justement critiqué par le ministre– ne doit pas obérer les ambitions de la loi de programme.

Seule pourra être pertinente une approche fondée sur les besoins réels. A cet égard, votre rapporteur se félicitera de l'effort engagé par la direction du patrimoine pour améliorer la tenue du fichier relatif à l'état sanitaire des monuments protégés dans le cadre de la base EROSTRAT. A partir des informations qu'elle contient, le ministère devrait être en mesure d'établir un rapport sur l'état du patrimoine. Sans préjuger de ses conclusions finales, d'après les informations communiquées par le ministère de la culture, il semble que 703 monuments classés seraient ou auraient été encore récemment en péril déclaré ou imminent et que 2 064 autres pourraient comprendre une partie en péril déclaré.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite qu'à l'occasion de la nouvelle loi de programmation, puisse être rétablie l'enveloppe spécifique consacrée au patrimoine rural non protégé. Les crédits qui lui étaient destinés étaient, jusqu'à sa suppression par la loi de finances initiale pour 2001, inscrits dans

un chapitre spécifique. Depuis, ils sont globalisés au sein du chapitre regroupant les crédits déconcentrés consacrés à la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat. Cette globalisation a pour effet qu'à l'échelon déconcentré, certaines DRAC réservent encore une part de cette enveloppe globale au patrimoine non protégé, alors que d'autres affectent l'ensemble des crédits aux édifices classés et inscrits. Cette situation, qui favorise une politique du patrimoine à géométrie variable, n'est guère satisfaisante.

4. Un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Les difficultés récurrentes de l'Etat à assumer ses responsabilités ont conduit les collectivités territoriales à participer de plus en plus à la politique de protection du patrimoine qu'il soit ou non protégé. Cette tendance n'a pas été infléchie à la suite de la création de la fondation du patrimoine par la loi du 2 juillet 1996, institution d'un genre inédit qui semble peiner à remplir les missions ambitieuses que les textes lui attribuent.

Or, cette implication croissante des collectivités ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation des compétences : en effet, les textes en vigueur, et en particulier la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, attribue à l'Etat, et à lui seul, les compétences nécessaires pour en assurer la protection.

Certes, des avancées ponctuelles ont pu être accomplies dans le sens d'une association des collectivités aux décisions.

On citera ainsi la création en 1983, dans le cadre de la décentralisation des compétences d'urbanisme, des zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) qui permettent non seulement un partage de responsabilité entre l'Etat et les communes mais également d'adapter les périmètres de protection aux caractéristiques du patrimoine local. Jusqu'à présent, cet instrument très lourd à mettre en place n'a pas encore connu le développement que l'on aurait pu souhaiter : à ce jour, 350 ZPPAUP ont été créées, dont 13 intercommunales, qui concernent 38 communes ; par ailleurs, 590 sont en cours d'élaboration, dont 330 ont d'ores et déjà été soumises à enquête publique. On relèvera que les deux tiers des ZPPAUP concernent des communes de moins de 5 000 habitants. Il ressort qu'en dépit d'une application de plus en plus fréquente, ce dispositif ne s'est pas encore généralisé, les procédures de la loi de 1913 demeurant la règle.

Cette situation juridique, conjuguée aux difficultés de fonctionnement des services de l'Etat et à leur impact sur le déroulement des opérations, a souligné la nécessité d'engager une décentralisation des compétences

patrimoniales, afin de tenir compte de la participation croissante des collectivités en ce domaine.

C'est à cette nécessité que répondait la loi du 28 février 1997, issue d'une initiative sénatoriale, qui a institué une procédure de recours auprès du préfet contre les avis conformes émis par les architectes des bâtiments de France. Cette procédure a été améliorée par l'article 112 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a ouvert cette possibilité de recours au pétitionnaire et a créé une instance spécifique d'examen des recours au sein de la Commission régionale du patrimoine et des sites. Cependant, les décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions ne sont pas encore parus.

L'Etat lui-même a pris conscience de l'intérêt de promouvoir un nouveau partage des compétences. C'est dans cette perspective notamment qu'ont été engagées des expérimentations dans le cadre des protocoles de décentralisation culturelle.

Toutefois, cette initiative s'est révélée fort décevante au regard des ambitions affichées. En effet, dans la plupart des cas, les conventions mises en place, au nombre de onze, relèvent plus d'une énième version de la politique de partenariat engagée dès les années 70 qu'elles ne procèdent d'une véritable décentralisation.

En effet, aucun des protocoles mis en place, dont le champ est limité aux enseignements artistiques et à la protection du patrimoine, ne prévoit de transferts de compétences. Seuls deux peuvent prétendre constituer une expérimentation. Ainsi, le département de l'Isère a signé un protocole visant à attribuer au conseil général les compétences de l'Etat en matière d'inscription sur l'inventaire supplémentaire et de financement des travaux sur les monuments inscrits. Pour la convention conclue avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, il s'agit de confier à la région la gestion du patrimoine inscrit, c'est-à-dire en pratique le soin de l'entretenir.

On rappellera que les protocoles ont bénéficié en 2001 d'une dotation de 2,29 millions d'euros, complétée en 2002 par une mesure nouvelle de 1,22 million d'euros. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une mesure nouvelle de 600 000 euros.

Le ministre de la culture a annoncé son intention de poursuivre les expériences en cours voire d'en engager de nouvelles.

Votre rapporteur rappellera à cette occasion que le champ de l'expérimentation a été élargi par l'article 111 de la loi du 27 février 2001 précitée. En effet, les collectivités territoriales peuvent dans ce cadre se voir confier les compétences de l'Etat en matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire, de financement des travaux sur les monuments inscrits mais

également d'autorisation de ces travaux. Est donc ouverte la possibilité d'une décentralisation de la protection des monuments inscrits.

Par ailleurs, le ministre de la culture a confié à M. Jean-Pierre Bady, conseiller maître à la Cour des comptes, une mission sur l'évolution de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans le domaine du patrimoine.

Cette mission s'inscrit dans le cadre de la préparation de la loi de programme sur le patrimoine monumental. Votre rapporteur considère que les choix faits en ce domaine constituent, en effet, un préalable à son élaboration, l'engagement financier de l'Etat ne pouvant être fixé si le périmètre des compétences des collectivités territoriales n'est pas arrêté.

Votre commission a entendu M. Jean-Pierre Bady le 22 octobre dernier. A cette occasion, ont été évoquées les orientations susceptibles d'être présentées dans le cadre de cette mission.

Votre rapporteur estime que la répartition des compétences proposée par la mission entre les régions qui se verraient déléguer les crédits d'investissement concernant le patrimoine inscrit et classé et les départements et communes qui en assureraient la gestion risque d'introduire une confusion sur les compétences respectives des collectivités dans un domaine où la compétence doit revenir au département.

B. LES DIFFICULTÉS DU MINISTÈRE À GÉRER SON PROPRE PATRIMOINE

1. Les défaillances de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture pour son propre patrimoine est assurée par plusieurs organismes.

Il s'agit en premier lieu de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC) créé en 1998 pour succéder à la mission interministérielle des grands travaux. Cet établissement assure cette fonction par la voie de conventions de mandat pour des opérations de grande ampleur sur des bâtiments affectés à l'administration centrale ou à l'un de ses établissements publics. On notera qu'à celles conduites pour le compte du ministère de la culture, s'ajoutent des opérations conduites pour le compte d'autres administrations, à l'image de la réalisation de la nouvelle université Paris VII à Tolbiac qui conduisent l'EPMOTC à agir comme une véritable entreprise de maîtrise d'ouvrage déléguée que, selon la Cour des comptes¹,

¹ *Rapport public 2001 (janvier 2002)*

« rien, sinon son statut d'établissement public administratif, ne distingue de ses concurrentes para-publicques et privées ».

Le service national des travaux (SNT), service à compétence nationale du ministère, est chargé de conduire des opérations sur les édifices de l'Etat à la demande de toutes les directions de l'administration centrale du ministère et sous leur autorité, voire à la demande d'autres administrations. Son plan de charge est sans commune mesure avec celui de l'EPMOTC car, si les opérations dont il a la charge sont plus nombreuses, leur montant est plus modeste.

Enfin, certains établissements publics gestionnaires interviennent pour des travaux dont ils exercent eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage, à l'image de l'établissement public du quai Branly ou encore de l'établissement public de Versailles.

Si cette multiplicité des intervenants peut se justifier en apparence au regard de la taille des opérations, les plus importantes revenant à l'EPMOTC et les moyennes ou petites relevant du SNT, l'organisation fondée sur la coexistence de deux organismes présente des faiblesses.

Le constat établi par la Cour des comptes est à cet égard sévère : *« aucune des formules successivement retenues n'a permis jusqu'à présent de trouver la solution équilibrée qui assurerait la prééminence du maître d'ouvrage, tout en garantissant le fonctionnement efficace d'une équipe compétente chargée de traduire techniquement ses demandes et de surveiller la façon dont les maîtres d'œuvre et les entreprises les satisfont ».* Cette absence de stratégie s'est traduite par la juxtaposition de structures, dont on peut se demander si elles ont atteint le poids critique et qui ne se justifie guère au regard du fait qu'elles exercent fondamentalement la même mission et oeuvrent avec les mêmes fournisseurs et prestataires. Dans certains cas, elles interviennent concomitamment sur les mêmes opérations, à l'exemple du palais de Chaillot ou de la Cité de l'architecture et du patrimoine.

Le « rapport Labrusse » confirme cette analyse, en soulignant les faiblesses du SNT, concurrencé par l'EPMOTC mais aussi par la conservation régionale des monuments historiques d'Ile-de-France : ce service *« ne parvient pas à faire face avec toute la rigueur voulue à un plan de charge parfois mal calibré et toujours fluctuant »* et, par voie de conséquence, souffre d'un manque de crédibilité, incitant ainsi certains services à se doter de cellules internes de maîtrise d'ouvrage.

A l'évidence, une clarification s'impose afin de remédier à ces désordres administratifs ; elle doit toutefois pour produire tous ses effets s'accompagner d'une rationalisation de la conduite des opérations de construction.

2. Une réorientation nécessaire de la politique immobilière

Au delà des difficultés liées à l'organisation administrative et à la complexité des procédures qui régissent les opérations immobilières du ministère, force est de constater que sa politique d'investissement est traditionnellement soumise à des aléas, politiques comme techniques, qui aboutissent à ce que nombre de programmes connaissent d'importants retards ou soient, en cours de réalisation, profondément modifiés.

A l'évidence, cet état de fait concourt à la sous-consommation des crédits d'investissement, en créant un décalage entre, d'une part, l'annonce de la réalisation d'une opération et l'ouverture concomitante d'autorisations de programme, et, d'autre part, l'engagement et l'affectation des crédits de paiement.

Ce constat n'est pas nouveau, et c'est sans doute l'absence d'infléchissement de la politique immobilière qui le rend navrant.

A cet égard, le cas du projet du « 51, rue de Bercy » illustre le coût d'une politique immobilière mal maîtrisée.

Le ministère de la culture a acquis en 1999 un bâtiment situé dans le parc de Bercy conçu par l'architecte Franck Gehry pour abriter *l'American center* pour un montant de 24 millions d'euros.

Le projet était alors d'y créer une « Maison du cinéma », succédané du programme de « Palais du cinéma » dont l'installation au Palais de Tokyo avait été un temps envisagée.

Cette institution avait vocation à regrouper la cinémathèque française, la Bibliothèque du film, le Service des archives du film et du dépôt légal du Centre national de la cinématographie. Au regard de cette programmation, un maître d'œuvre a été désigné pour le réaménagement des espaces intérieurs qui ne se prêtaient pas à la double vocation de la future institution qui devait à la fois proposer des services très divers (salles de projection, médiathèque...) et gérer des collections, en particulier celles du musée Henri-Langlois. Les études de diagnostic puis les études de maîtrise d'œuvre ont été engagées dès le mois d'octobre 1999 et, parallèlement à ce calendrier d'aménagement, le travail de définition des missions de l'institution se poursuivait.

Depuis 1999, ont été consacrées à ce projet 27,74 millions d'euros pour le réaménagement et l'équipement du bâtiment de Bercy auxquels s'ajoutent 4,5 millions d'euros pour le mobilier et l'équipement.

Or, depuis 1999, la définition de l'institution qui devait s'installer dans ces locaux a profondément évolué, notamment en raison des difficultés rencontrées par le ministère pour établir une stratégie commune entre les

institutions concernées, dont les missions mais également les statuts étaient très dissemblables.

Devant se concrétiser dans le cadre d'un établissement public, leur collaboration fut ensuite envisagée, en raison des oppositions rencontrées, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), formule certes plus souple mais qui n'était pas en elle-même de nature à permettre à l'institution d'affirmer son autonomie dans la mesure où son fonctionnement aurait été étroitement tributaire de la volonté des différents partenaires d'y contribuer.

Il semble qu'aujourd'hui, les ambitions du ministère soient plus modestes concernant ce projet : ces locaux seront affectés à la seule Cinémathèque, ce qui constitue à l'évidence un très net recul par rapport aux ambitions annoncées initialement.

Ce cas constitue un exemple regrettable des gaspillages auxquels conduisent les aléas de la politique immobilière du ministère.

A cet égard, l'appréciation portée par la Cour des comptes est sévère¹ : *« l'analyse de la façon dont se sont déroulées toutes les principales opérations immobilières conduites au cours des dernières années révèle la constance avec laquelle les mêmes erreurs et irrégularités sont commises : imprécision et instabilité des projets, défaillances dans la programmation, suivi défectueux du déroulement des chantiers, maîtrise insuffisante des opérations, malfaçons dans la réalisation de certains ouvrages »*.

Compte tenu de ces errements chroniques, votre rapporteur se félicitera de la volonté exprimée par le ministère lors d'une conférence de presse tenue le 29 octobre dernier de clarifier les choix immobiliers pour les années qui viennent. La remise à plat de l'ensemble des projets en cours s'imposait en effet à plus d'un titre et, en particulier, afin de rééquilibrer l'effort d'investissement en direction du reste du territoire.

3. Une meilleure anticipation des coûts de fonctionnement des nouveaux équipements

Au delà des critiques faites sur la faiblesse dont souffre la programmation des opérations immobilières, votre rapporteur regrettera une nouvelle fois que la réalisation de nouveaux équipements culturels nationaux ne fasse pas l'objet de manière systématique d'une estimation de leur coût de fonctionnement en régime de croisière.

L'absence d'une telle pratique est regrettable à deux égards.

¹ Rapport public 2001

D'une part, elle prive le ministère d'un indicateur précieux pour apprécier la « rentabilité », si l'on peut employer ce terme, ou du moins le coût pour le budget du ministère d'un équipement au regard de sa fréquentation et des éventuelles ressources propres qu'il est susceptible de dégager.

L'inconvénient a d'ailleurs été perçu lors de la réalisation de l'audit en juillet dernier ; le rapport réalisé par le cabinet KPMG note que *« cela revient à minorer de façon très importante le coût total de ces opérations mais plus généralement le montant des dépenses qui pèseront de façon forte et récurrente sur le budget du ministère »* alors qu'il *« s'agit de dépenses par nature non seulement peu compressibles mais également dynamiques »*.

Force est en effet de constater qu'aucune évaluation des coûts de fonctionnement induits par les équipements en cours de réalisation, qu'il s'agisse du musée du quai Branly ou de l'Institut national de l'histoire de l'art ou encore de la Cité de l'architecture et du patrimoine, n'a encore été réalisée.

D'autre part, compte tenu des contraintes pesant sur le budget du ministère et notamment du poids croissant des subventions de fonctionnement aux établissements publics, cette carence se traduit mécaniquement par l'insuffisance des dotations de fonctionnement octroyées aux établissements publics, et donc par des difficultés dans l'accomplissement de leurs missions. Cette question présente désormais une acuité particulière alors que les nouvelles constructions comportent une part de plus en plus importante d'équipements de haute technologie à l'obsolescence rapide. L'absence de toute préoccupation liée à la prise en compte de l'amortissement des bâtiments est à cet égard particulièrement regrettable car elle conduit bien souvent les équipes dirigeantes à négliger l'entretien courant, ce qui contraint à terme à consentir des investissements plus coûteux.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le **mardi 12 novembre 2002** sous la présidence de M. Philippe Richert, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Philippe Nachbar sur les crédits de la culture pour 2003.**

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Philippe Nogrix a souhaité avoir des précisions sur les crédits d'investissement qui faisaient l'objet d'une sous-consommation. Il s'est par ailleurs interrogé sur les moyens d'améliorer les conditions de fonctionnement des services du ministère et des établissements relevant de sa tutelle dans le cadre des effectifs existants sans recourir à des mesures de créations d'emplois.

M. Philippe Richert a rappelé que par le passé les mesures prises afin d'aligner les crédits du patrimoine sur les capacités d'engagement du ministère avaient entraîné de lourdes conséquences. Il a considéré que, dans la mesure où la sous-consommation des crédits ne résultait pas de l'absence de projets mais des difficultés rencontrées dans leur gestion, il aurait été opportun, plutôt que de réduire les crédits, de lever les obstacles administratifs qui entravaient leur bonne utilisation. Il a estimé à cet égard qu'en 2004 un effort serait nécessaire pour rétablir les crédits et rattraper le retard pris en 2003. Par ailleurs, se déclarant favorable à une décentralisation des compétences patrimoniales, il a souligné que cette décentralisation ne devait pas avoir pour objet de décalquer le modèle étatique organisé au niveau régional mais d'accroître l'efficacité de l'action publique en ce domaine en identifiant l'échelon le plus pertinent pour la conduire.

Mme Brigitte Luypaert a évoqué la lourde charge que représentait l'entretien du patrimoine rural dont le coût ne peut bien souvent être supporté par les petites communes. Elle s'est demandé dans quelle mesure la décentralisation des compétences patrimoniales permettrait de remédier à ces carences.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis, a indiqué que la non-consommation des crédits d'investissement concernait pour l'essentiel le

titre V et, en son sein, d'une part les crédits consacrés aux opérations de restauration des monuments historiques dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Etat et, d'autre part, ceux destinés aux opérations réalisées sur le patrimoine de l'Etat par l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels.

Il a souligné la nécessité de rétablir la ligne consacrée aux crédits du patrimoine rural non protégé, qui doivent continuer à être individualisés au sein des dotations déconcentrées.

S'il a estimé souhaitable de procéder à un audit des moyens en personnel des services du ministère et de ses établissements, le rapporteur pour avis a considéré que, pour certains, leurs conditions de fonctionnement ne peuvent être significativement améliorées sans un renforcement de leurs effectifs. C'est le cas notamment des musées dont les besoins en emplois pourront être opportunément analysés dans le cadre des travaux de la mission d'information constituée au sein de la commission sur la gestion des collections des musées.

Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la **commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la culture pour 2003.**