

N° 74

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 6

**CULTURE ET COMMUNICATION**

*Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	6
<b>I. LES QUESTIONS DE STRUCTURE</b> .....	6
A. UNE NOUVELLE CRISE DU PATRIMOINE .....	6
1. <i>Une exécution budgétaire en flux tendus</i> .....	6
2. <i>De nouvelles perspectives pour le patrimoine monumental</i> .....	8
B. DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES CRÉDITS ET DE MODERNISATION APPRÉCIABLES .....	9
1. <i>Des objectifs de modernisation pertinents</i> .....	9
2. <i>Une contribution substantielle à l'effort national de maîtrise de l'emploi public</i> .....	9
C. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF SATISFAISANTE .....	10
1. <i>Des missions et des programmes adaptés aux enjeux de la culture</i> .....	10
2. <i>Une expérimentation au titre de la LOLF très avancée en 2005</i> .....	11
<b>II. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ</b> .....	12
A. QUEL RÔLE POUR LA RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX ? .....	12
B. LA SITUATION DE L'INRAP : UNE ANNÉE 2004 ENCORE DIFFICILE .....	13
C. LE RÉGIME DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE : VERS UNE SORTIE DE CRISE ? .....	15
<b>CHAPITRE PREMIER - LE BUDGET 2005 EN PERSPECTIVE</b> .....	16
<b>I. LE BUDGET POUR 2005 : + 5,9 %</b> .....	16
A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS .....	16
B. LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES .....	19
<b>II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	21
A. RAPPEL DES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2003 .....	21
B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004 .....	22
<b>III. L'EMPLOI : UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE</b> .....	23
A. LE MINISTÈRE DE LA CULTURE : - 206 EMPLOIS .....	23
B. L'EMPLOI DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS : + 80 EMPLOIS .....	25
C. LES MESURES CATÉGORIELLES .....	26
1. <i>Réformes statutaires</i> .....	26
2. <i>Transformations d'emplois</i> .....	27
3. <i>Mesures de repyramidage</i> .....	29
<b>CHAPITRE DEUX - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF</b> .....	30

<b>I. LE CONTENU DE LA MISSION « CULTURE » DU MINISTÈRE</b> .....	31
A. TROIS PROGRAMMES .....	31
B. DÉTAILS DES ACTIONS DES PROGRAMMES ET CONCORDANCE AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2005 .....	33
1. <i>Le programme « patrimoines »</i> .....	33
2. <i>Le programme « création »</i> .....	35
3. <i>Le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture »</i> .....	36
<b>II. LES AUTRES MISSIONS PORTANT SUR LE DOMAINE CULTUREL</b> .....	39
A. LA MISSION « CINÉMA ET AUDIOVISUEL » .....	39
B. LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » .....	40
<b>III. OBJECTIFS DES PROGRAMMES RELATIFS À LA CULTURE</b> .....	42
A. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE » .....	43
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE » .....	44
1. <i>Des objectifs larges et très variés</i> .....	44
2. <i>Des indicateurs qui pourraient être améliorés</i> .....	45
C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU PROGRAMME « CRÉATION » .....	46
1. <i>Des objectifs nombreux</i> .....	46
2. <i>La réflexion de la DMDTS sur les indicateurs : une démarche intéressante</i> .....	46
D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU PROGRAMME « PATRIMOINES » .....	49
1. <i>Des objectifs ambitieux</i> .....	49
2. <i>Les indicateurs qui semblent adaptés aux objectifs de la LOLF</i> .....	49
<b>IV. LES RÉPERCUSSIONS DE LA LOLF SUR LES RELATIONS ENTRE LE MINISTÈRE ET SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS : L'EXEMPLE DU LOUVRE</b> .....	50
A. DÉFINITION D'INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	50
B. L'UTILISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE : REDÉPLOIEMENT DES AIDES DE L'ÉTAT EN FONCTION DES RÉSULTATS .....	53
<b>V. LES EXPÉRIMENTATIONS DE LA LOLF</b> .....	54
A. L'EXPÉRIMENTATION MENÉE EN 2004 .....	54
1. <i>Les objectifs</i> .....	54
2. <i>Le périmètre budgétaire et les modalités pratiques</i> .....	55
3. <i>Les leçons de l'expérimentation menée en 2004</i> .....	56
B. L'EXTENSION DES EXPÉRIMENTATIONS EN 2005 .....	57

<b>CHAPITRE III - ASPECTS SECTORIELS</b> .....	60
<b>I. LA SITUATION DE LA RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX</b> .....	60
<b>A. LES RÉSULTATS DE LA RMN EN 2003 : UN FRAGILE RETOUR DES BÉNÉFICES</b> .....	61
1. <i>Les agrégats</i> .....	61
2. <i>Les résultats par groupe d'activité</i> .....	67
<b>B. BILAN DES MESURES DE REDRESSEMENT</b> .....	70
1. <i>Etablir un premier diagnostic et faire compléter les audits nécessaires</i> .....	70
2. <i>Moderniser et réorganiser l'établissement</i> .....	71
3. <i>Améliorer les relations avec les quatre grands musées, devenus des EPA</i> .....	71
4. <i>Amplifier les actions de réduction des coûts</i> .....	72
<b>C. LES PERSPECTIVES DE LA RMN</b> .....	72
1. <i>La réforme statutaire de l'établissement</i> .....	72
2. <i>Rapprochement avec le Centre des monuments nationaux (CMN)</i> .....	73
3. <i>Les récentes évolutions</i> .....	74
<b>II. L'ACTION DU MINISTÈRE EN FAVEUR DU LIVRE ET DE LA LECTURE</b> .....	75
<b>A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA LECTURE PUBLIQUE</b> .....	75
<b>B. LA PROTECTION, LA SÛRETÉ ET LA MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE ÉCRIT</b> .....	76
1. <i>La Bibliothèque nationale de France</i> .....	76
2. <i>Les bibliothèques municipales</i> .....	77
<b>C. LE SOUTIEN AU SECTEUR ÉCONOMIQUE DU LIVRE</b> .....	78
1. <i>Le prêt en bibliothèque</i> .....	78
2. <i>Les aides aux librairies</i> .....	78
3. <i>Les aides visant au rayonnement international de l'édition française</i> .....	79
<b>D. L'AIDE À LA CRÉATION</b> .....	79
<b>III. L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE : LA SITUATION DE L'INRAP</b> .....	80
<b>A. LE « KRACH » FINANCIER DE L'INRAP</b> .....	80
<b>B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA NOUVELLE REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE</b> .....	81
<b>C. L'ANALYSE DU BUDGET ET LES PERSPECTIVES 2005 DE L'INRAP</b> .....	82
1. <i>Principaux produits et principales charges du budget 2004</i> .....	82
2. <i>Le budget annexe du fonds national d'archéologie (FNAP)</i> .....	84
3. <i>Les perspectives de financement de l'INRAP</i> .....	84

<b>IV. L'ADAPTATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE</b> .....	84
<b>A. LES RÉFORMES DE 2003</b> .....	85
1. <i>L'inévitable réforme</i> .....	85
2. <i>Les modalités de l'accord du 26 juin 2003 signé par les partenaires sociaux, et modifié         le 8 juillet 2003</i> .....	85
<b>B. L'ACTION DU MINISTÈRE</b> .....	87
1. <i>La stratégie du ministère</i> .....	87
2. <i>Le coût des mesures d'urgence</i> .....	88
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	90
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	92

## LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Bien qu'il ait perdu son statut régalien, le ministère de la culture reste apparemment un département sans « histoire budgétaire ». Non seulement son budget pour 2005 augmente de 5,9 % mais encore aucune annulation n'a frappé ses crédits cette année, quelques reports ont été notifiés, tout au plus.

**Et pourtant, la gestion de ce ministère est loin de ressembler à un long fleuve tranquille.**

Les observations de votre rapporteur spécial concerneront un certain nombre de questions générales à caractère transversal, mais également certains problèmes ponctuels ou d'actualité.

### I. LES QUESTIONS DE STRUCTURE

Si la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances se déroule de façon exemplaire, le ministère doit, parce qu'il prend sa part de l'effort de maîtrise des déficits, faire face à des difficultés de gestion à court terme.

#### A. UNE NOUVELLE CRISE DU PATRIMOINE

##### 1. Une exécution budgétaire en flux tendus

En 2003, pour la première fois depuis de nombreuses années, les crédits de paiement ont été dimensionnés à la hauteur des besoins compte tenu des crédits de reports disponibles. **Le ministère avait ainsi délibérément rompu avec la pratique consistant à demander, pour des raisons d'affichage, plus de crédits qu'il n'était capable d'en dépenser.**

Le climat créé par le rapport de M. Rémi Labrusse<sup>1</sup> ainsi que par le rapport de votre commission des finances<sup>2</sup>, qui ont sans doute contribué à faire croire que le secteur du patrimoine monumental était atteint d'une incapacité structurelle à dépenser ses crédits, a incité le gouvernement à surréagir.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Rémi Labrusse remis le 15 février 2002 au ministre de la culture.

<sup>2</sup> Rapport d'information de votre rapporteur spécial n° 378 (2001-2002), « 51 mesures pour le patrimoine monumental ».

Dans un tel contexte, il était donc logique –mais il faut le reconnaître quelque peu contradictoire–, à la fois de réduire les dotations, et d’encourager les opérateurs à ouvrir de nouveaux chantiers. C’était oublier que le secteur avait déjà connu, par le passé, des crises de paiement, et que ce n’était pas l’existence de reports importants qui permettait de l’en préserver.

On peut dire, à cet égard, que le ministère a été victime de son succès. Compte tenu des efforts accomplis dans les conservations régionales des monuments historiques, **les dotations pour 2004 en crédits de paiement se sont révélées calculées au plus juste**, au point de déboucher cette année, comme l’année dernière, sur **des crises de paiement dans de nombreuses régions et sur l’arrêt des travaux entrepris**.

La « dette » du ministère de la culture en la matière s’élevait à 70 millions d’euros le 1<sup>er</sup> juillet 2004, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial.

Un redéploiement de crédits de l’administration centrale vers les DRAC, à hauteur de 20 millions d’euros, soit 17 millions d’euros provenant des crédits de l’établissement public de maîtrise d’ouvrage des travaux culturels (EMOC), et 3 millions d’euros de ceux des services nationaux.

Cet effort ne permet pas, cependant, de régler la situation et, en loi de finances rectificative pour 2004, une ouverture de crédits de près de 31 millions d’euros devrait être demandée. La « dette » restante sera reportée sur la gestion 2005.

Votre rapporteur spécial remarque que l’assainissement des impayés pourrait toutefois avoir une conséquence inattendue : la mise en difficulté des entreprises de restauration de monuments historiques.

En effet, la réduction des reports de crédits de paiement d’une année sur l’autre (il ne devrait pas y avoir de report de crédit dans le domaine du patrimoine monumental en 2005), et l’apurement de la « dette » du ministère, si elles vont dans le sens d’une meilleure gestion des crédits de la culture, inquiètent les entreprises de restauration de monuments historiques. Elles estiment que près de 100 millions d’euros supplémentaires seraient nécessaires, afin de permettre à l’administration de tenir certains engagements informels qui auraient été passés, de notifier les marchés après conclusion des appels d’offre, et de lancer les nouveaux appels d’offre nécessaires au bon entretien des monuments et à la survie des entreprises de ce secteur, dont le savoir-faire et la qualité sont unanimement reconnus.

## 2. De nouvelles perspectives pour le patrimoine monumental

Le Plan patrimoine annoncé par le ministre en septembre 2003, qui a été élaboré sur la base du rapport de M. Jean-Pierre Bady<sup>1</sup>, en parfaite continuité avec le rapport de votre commission sur le patrimoine monumental, prévoit des mesures tant législatives que réglementaires destinées à lever certains blocages et à mieux associer les différentes collectivités territoriales à la protection et à la sauvegarde du patrimoine monumental.

Il comprend les mesures suivantes en faveur des monuments historiques :

- **un effort budgétaire durable** qui concernera des monuments sur l'ensemble du territoire appartenant à l'Etat ou ne lui appartenant pas qu'ils soient publics ou privés, ainsi qu'un vaste programme de travaux concernant le château de Versailles dont la première phase d'un montant de 135 millions d'euros concernera en particulier la mise aux normes des installations. C'est ainsi que globalement en 2004 les autorisations de programme ont augmenté de 20 millions d'euros. **Le projet de loi de finances pour 2005 non seulement consolide l'effort réalisé en 2004, mais retient une nouvelle augmentation des autorisations de programme de 10 millions d'euros. L'objectif est d'atteindre un montant de 260 millions d'euros en 2008 ;**

- **des incitations juridiques et fiscales pour favoriser l'action des propriétaires privés et des associations.** Les mesures concernent le régime d'exonération des droits de mutation, la déductibilité des primes d'assurance, des assouplissements juridiques notamment en matière de déclaration de la valeur des biens assurés dans les contrats d'assurance et l'adaptation des textes régissant les conditions d'ouverture au public ;

- **une simplification des procédures en matière de protection et de travaux sur les monuments historiques.** En particulier, les propriétaires exerceront la maîtrise d'ouvrage des travaux sur leurs monuments ce qui amènera à transférer sur une période de cinq ans les crédits de titre V consacrés aux monuments n'appartenant pas à l'Etat vers le titre VI. **Par ailleurs, l'exercice de la maîtrise d'œuvre sera facilité en donnant plus largement le choix de l'architecte en chef des monuments historiques aux propriétaires, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.** Leur nombre sera augmenté de 51 à 75. Des mesures de simplification et de rationalisation des procédures seront adoptées notamment en matière de délai de réponse de l'administration et de niveau d'instruction des dossiers.

Pour compléter ce plan, il convient de mettre en place le plus rapidement possible certaines réformes symboliques telles **la modification du**

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Jean-Pierre Bady remis au ministre de la culture le 18 novembre 2002, « Patrimoine et décentralisation ».

**statut des architectes en chef des monuments historiques ou la constitution au niveau des DRAC, de services patrimoniaux intégrés.**

**Il est également urgent de définir une nouvelle répartition des tâches entre les différents acteurs du patrimoine –CRMH<sup>1</sup>, ACMH<sup>2</sup>, corps d’inspection etc.- de nature à les mobiliser pour le succès de la réforme en cours.**

## ***B. DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES CRÉDITS ET DE MODERNISATION APPRÉCIABLES***

### **1. Des objectifs de modernisation pertinents**

Le ministère de la culture annonce cette année que **les objectifs de réforme et de modernisation prévus dans la stratégie de réforme ministérielle 2003 ont été globalement atteints**, ce dont on doit se réjouir.

**La réorganisation de l’administration centrale a été amorcée** : la direction de l’administration générale a été réorganisée, une nouvelle délégation au développement et à l’action territoriale a été créée par la fusion de la délégation au développement et à l’action territoriale avec le département des affaires internationales et deux missions de la direction de l’administration générale.

**La réforme des services déconcentrés avance également** : un projet de décret redéfinirait les missions des DRAC et leur rôle en matière d’animation et de coordination des services départementaux de l’architecture et du patrimoine (SDAP), réforme que votre rapporteur spécial appelle depuis longtemps de ses vœux.

En revanche, l’évolution de la gestion des personnels n’en est encore qu’à ses prémises selon le ministère<sup>3</sup>.

### **2. Une contribution substantielle à l’effort national de maîtrise de l’emploi public**

En matière d’emploi, le ministère de la culture a fait un effort considérable dans le budget pour 2005 en acceptant de réduire de 206 (175 titulaires et de 31 contractuels) le nombre de ses emplois inscrits au

---

<sup>1</sup> Conservation régionale des monuments historiques.

<sup>2</sup> Architectes en chef des monuments historiques.

<sup>3</sup> Cf. rapport d’information n° 442 (2003-2004), « Mieux gérer les personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics ».

« bleu » *Culture et communication*, contre une réduction de 191 l'année dernière. En diminuant ainsi ses effectifs, le ministère de la culture apporte une contribution au rééquilibrage de plus de 2 %, deux fois –et même trois fois si l'on raisonne en exécution– supérieure à ce qu'il représente dans le budget de l'Etat.

**Ce satisfecit que votre rapporteur spécial se plait à souligner, ne l'empêche pas d'attirer l'attention du ministre sur une nécessaire vigilance, notamment en matière d'emplois précaires.**

### ***C. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF SATISFAISANTE***

#### **1. Des missions et des programmes adaptés aux enjeux de la culture**

**La mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), doit être l'occasion pour le ministère de se pencher sur son organisation et d'entreprendre des réformes de structures.**

Le ministère a déjà défini les grandes lignes de ce nouveau cadre budgétaire, dans un **esprit salué** notamment par la Cour des comptes lorsqu'elle est venue présenter devant votre commission des finances son rapport, précité, sur la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics le 13 juillet dernier en application de l'article 58-2 de la LOLF<sup>1</sup>.

En l'état actuel des choses, il est envisagé de structurer le budget de la culture en **trois programmes au sein de la mission culture** :

- connaissance, préservation, enrichissement et promotion du patrimoine ;**
- développement et diffusion de la création ;**
- transmission des savoirs et démocratisation de la culture.**

En termes financiers, le premier programme de la mission culture à vocation patrimoniale représenterait un peu moins d'un milliard d'euros et 60 % des crédits d'investissement du ministère, le second relatif à la création, presque

---

<sup>1</sup> Cet article prévoit que la mission d'assistance du Parlement, confiée à la Cour des comptes, comporte la réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale ou du Sénat sur la gestion des services aux organismes qu'elle contrôle.

850 millions d'euros, le dernier qui a trait à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture, 668 millions d'euros.

## 2. Une expérimentation au titre de la LOLF très avancée en 2005

### L'expérimentation de mise en œuvre de la LOLF porte sur 12 % des crédits du ministère de la culture pour 2005.

Le ministère de la culture et de la communication étendra l'expérimentation menée en direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de Rhône-Alpes de l'année 2004 à sept autres DRAC : celles de Basse-Normandie, de Picardie, de Midi-Pyrénées, de Poitou-Charentes, d'Aquitaine, d'Ile-de-France et du Languedoc-Roussillon. Trois d'entre elles expérimenteront la fongibilité asymétrique de leurs dépenses ordinaires et les cinq autres expérimenteront la fongibilité asymétrique de leurs dépenses ordinaires et de leurs dépenses d'investissement.

Cet effort pour devancer « l'appel de la LOLF » doit être salué d'autant que la **prise en compte des SDAP** (personnel et fonctionnement), dont il a déjà été question (cf *infra*) est expérimentée par quatre DRAC (Basse-Normandie, Ile-de-France, Picardie et Rhône-Alpes).

Si votre rapporteur spécial estime qu'il faut féliciter le ministère d'être parmi les bons élèves de la classe « LOLF », il croit néanmoins devoir **attirer l'attention du ministre sur un certain nombre de difficultés**, d'ailleurs bien naturelles, compte tenu de la complexité de l'exercice et de la spécificité du domaine de la culture.

La mise en place **d'indicateurs** permettant d'apprécier les performances n'est pas simple dans des domaines aussi qualitatifs comme votre rapporteur spécial a pu le constater lorsqu'il s'est efforcé d'évaluer avec notre ancien collègue Paul Loridant, l'efficacité des aides au cinéma<sup>1</sup>. Il faut à cet égard veiller à assurer l'homogénéité des critères de performances budgétaires avec ceux retenus dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens que devront signer, à la suite du Louvre, la plupart des grands établissements culturels.

C'est aussi à ce niveau qu'il convient d'insister sur **l'importance des procédures de contrôle de gestion**, rendues nécessaires par la révolution que constitue la fongibilité des crédits.

---

<sup>1</sup> « Revoir la règle du jeu – mieux évaluer l'efficacité des aides publiques au cinéma » n° 276 (2002-2003).

De plus, on peut s'interroger sur la **nécessité d'assurer une meilleure « vision consolidée »** ou d'une meilleure **« comptabilité » de l'action du ministère de la culture** dans la mesure où celui-ci s'appuie sur un nombre de plus en plus important **d'établissements publics** pour mener ses politiques. C'est toute la problématique des **opérateurs publics**, dont on relève qu'elle n'est pas propre au ministère de la culture. Sans doute l'outil que devraient constituer les budgets opérationnels de programme, BOP, qui ne sont pas encore définis à ce stade de la procédure, devrait en partie du moins, pallier à ce défaut lisibilité. Un effort doit également permettre de mettre en place les outils comptables nécessaires à une gestion plus transparente des crédits de la culture.

## II. LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

A côté de ces problèmes généraux, votre rapporteur spécial souhaite évoquer un certain nombre de questions qui appellent des précisions et des réponses du ministre.

### A. *QUEL RÔLE POUR LA RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX ?*

L'évolution engagée depuis plusieurs années, et tout particulièrement dans la période 2002-2003, voyant la transformation de grands musées en établissements publics, a profondément modifié le paysage institutionnel de la réunion des musées nationaux (RMN).

Cette évolution rend aujourd'hui nécessaire qu'une **véritable réflexion stratégique soit menée pour conforter l'institution, faire évoluer ses missions** dans le respect de son histoire, **valoriser au mieux la compétence de ses personnels et moderniser son activité**, conformément à la demande exprimée par les différents acteurs de ce secteur patrimonial, notamment dans le contexte de la décentralisation culturelle.

La RMN nécessite, selon votre rapporteur spécial, une attention particulière de l'Etat pour poursuivre l'action de redressement de son secteur économique et commercial, qui ne doit, toutefois, **pas se faire au détriment de la politique d'acquisition de l'établissement public.**

La redéfinition des rôles respectifs des musées nationaux et de la RMN est prévue par l'action du programme « patrimoines » relative aux musées de France. Elle vise à accroître l'autonomie des musées nationaux. La RMN se voit, quant à elle, confirmée dans **ses trois métiers fondamentaux** d'organisateur d'expositions, d'éditeur et de libraire, et vendeur des musées nationaux et de quelques autres musées. Elle conserve un rôle technique dans le

domaine de l'acquisition des trésors nationaux (lois de janvier 2002<sup>1</sup> et août 2003<sup>2</sup>) et pour la gestion des acquisitions de l'Etat destinées aux musées nationaux organisés sous forme de services à compétence nationale.

Pour développer une politique culturelle de niveau international, **la RMN est dorénavant affectataire des Galeries Nationales du Grand Palais**, ce dont votre rapporteur spécial se réjouit. Cette politique devrait privilégier le **dialogue européen** et prendre particulièrement en compte la **dimension éducative d'une politique d'exposition**.

Un accord a ainsi été très récemment trouvé pour la programmation des expositions des galeries nationales du Grand Palais : les musées du Louvre, du quai Branly, de Versailles, d'Orsay, le musée Guimet et le centre Pompidou seront désormais **représentés au sein du comité de programmation**. Si la RMN est désignée clairement comme affectataire des galeries nationales, qu'elle ne quittera pas durant les travaux prévus sur le site, votre rapporteur spécial se demande quel sera son rôle et son poids au sein de ce comité de programmation.

De plus, les **activités éditoriales de la RMN pourraient être regroupées avec celles du centre des monuments historiques (CMN) dans un pôle d'éditions publiques**.

Quel rôle propre restera-t-il à la RMN ? Celui d'acquéreur pour les musées ? Votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur les perspectives d'avenir de la RMN, établissement public à caractère industriel et commercial placé sous tutelle du ministère de la culture. Il sera attentif aux conditions d'amélioration de ses résultats, et aux conditions d'exercice de ses missions traditionnelles, essentielles tant pour la politique des musées que pour le rayonnement international de la France.

## ***B. LA SITUATION DE L'INRAP : UNE ANNÉE 2004 ENCORE DIFFICILE***

Le déficit cumulé de l'INRAP atteignait 38,5 millions d'euros en 2003. L'INRAP a alors bénéficié d'une subvention de 27 millions d'euros allouée par l'Etat. La situation financière de cet organisme ne devait d'ailleurs pas se rétablir immédiatement puisqu'en 2004, l'INRAP a adopté un budget primitif en équilibre, mais a reçu une avance de trésorerie de 23 millions d'euros, qui devront être remboursés à l'Etat. Le ministère de la culture pourrait être mis à contribution si l'institut ne parvient pas à redresser ses comptes.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

**Les explications de ce « krach financier » sont connues :**

- l'inadéquation du mode de calcul de la redevance qui favorisait les fouilles urbaines et renchérisait les fouilles en milieu rural, avait une double conséquence : l'accélération des premières, qui étaient sous-facturées, et le gel des secondes par suite des protestations des personnes concernées par l'augmentation brutale des coûts archéologiques ;

- la réduction de 25 %, par l'article 105 de la loi de finances pour 2003, du montant de la redevance, acquittée par les redevables, justifiée sur le fond, a aggravé le déficit de l'organisme ;

- l'absence de contrôle des services des DRAC qui ont validé les demandes présentées par l'INRAP ;

- enfin, le recours massif de l'organisme à des contrats à durée déterminée pour faire face à la multiplication du nombre d'opérations.

**La réforme de la redevance d'archéologie préventive** prévue par l'article 17 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, devrait très largement améliorer la situation. **Le rendement de la redevance ainsi modifiée garantirait un niveau de recettes suffisant pour garantir l'équilibre financier de l'INRAP.**

Cependant, dans un premier temps, **la situation s'est aggravée**, car les redevables avaient la possibilité jusqu'au 31 décembre 2004 de demander à bénéficier du nouveau régime d'imposition s'il leur était plus favorable. Ceci ajouté à l'effet d'attente dû à l'annonce de la réforme a tari la perception de la redevance. La situation financière de l'INRAP reste donc précaire, alors que le financement sur facture des fouilles, autre ressource de l'INRAP, est loin d'être parfait et que les premières contestations commencent à se faire entendre.

En 2004, le ministère de la culture a alloué une aide « exceptionnelle » à l'INRAP, de 11,5 millions d'euros pour compenser les effets de la loi du 9 août 2004 précitée. Un redéploiement de crédits a été effectué, au détriment du titre IV d'une part, et du chapitre 36-60 d'autre part. Toutes les directions du ministère et les établissements publics disposant d'un fonds de roulement positif ont ainsi contribué au rééquilibrage des finances de l'INRAP.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial juge indispensable de prêter une attention toute particulière aux **défaillances de gestion** constatées dans le domaine de l'archéologie préventive.

Pourquoi les services archéologiques des DRAC ont-ils validé un nombre de prescriptions archéologiques en si forte croissance ? Pourquoi les responsables de l'établissement ont-ils pu créer jusqu'à 300 emplois en CDD avant que la « sonnette d'alarme » ne soit tirée ? Voilà autant de questions qui doivent être tirées au clair et c'est dans ce contexte que votre rapporteur spécial

a entrepris, en application de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, **un contrôle de l'Institut national de recherches archéologiques préventives et des services régionaux de l'archéologie dépendant du ministère de la culture, avec l'assistance de la Cour des comptes** (selon les modalités prévues par l'article 58-1° de la LOLF), et dont il présentera les conclusions à votre commission des finances en 2005.

### ***C. LE RÉGIME DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE : VERS UNE SORTIE DE CRISE ?***

La crise consécutive à la réforme du régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle avait durement frappé les festivals qui contribuent à la vitalité culturelle de notre pays, notamment pendant la saison de l'été 2003. Cette année encore, elle a eu de nombreuses répercussions.

Un **fonds spécifique provisoire** a été créé<sup>1</sup> en juillet 2004. Il fait bénéficier d'une ouverture de droits les salariés qui auront effectué 507 heures sur 12 mois, au lieu de 11 mois prévus pour 2004, d'une part, et prendra en compte, au titre des heures travaillées, les arrêts maladie de trois mois et plus, d'autre part. **La contribution de l'Etat, estimée initialement à 20 millions d'euros, serait finalement plus modeste. En effet, au 21 septembre 2004 les dépenses payées par le fonds ne s'élevaient qu'à 961.000 euros**, soit un niveau très inférieur aux hypothèses de juillet 2004.

Il convient de surveiller l'éventuelle montée en puissance de ce fonds avant de conclure à la résolution du dossier des intermittents.

---

<sup>1</sup> Sur la base du rapport que le ministre de la culture avait demandé le 5 mai 2004 à M. Michel Lagrave, Conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, ancien directeur de la sécurité sociale.

## CHAPITRE PREMIER

### LE BUDGET 2005 EN PERSPECTIVE

#### I. LE BUDGET POUR 2005 : + 5,9 %

##### A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS

Le budget de la culture s'accroît, en termes de crédits de paiement, de **5,9 %** pour atteindre 2.787,44 millions d'euros. Rappelons qu'il avait déjà progressé de 5,43 % en 2004, après avoir diminué de 4,5 % en 2003 suite à l'opération de sincérité budgétaire voulue par le ministre de la culture.

A structure constante par rapport à 2004, le budget du ministère augmente de 6,5 % (volume avant transferts).

La somme des dépenses ordinaires et des autorisations de programme, qui correspondent aux moyens d'engagement du ministère, est en croissance de 1,5 % par rapport au projet de loi de finances pour 2004.

Les grandes masses qui caractérisent le présent projet de budget pour 2005 sont présentées dans le tableau suivant.

##### Évolution des dotations

(en millions d'euros)

NATURE DES CREDITS	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Variation	Evolution en pourcentage
<b>DEPENSES ORDINAIRES</b>					
Titre III Moyens des services	1 309,93	1 392,00	1 466,00	74,00	5,32%
Titre IV Interventions publiques	865,83	817,49	664,77	-152,70	-18,68%
<b>Total</b>	<b>2 175,76</b>	<b>2 209,49</b>	<b>2 130,77</b>	<b>-78,72</b>	<b>-3,56%</b>
<b>DEPENSES EN CAPITAL</b>					
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	55,02	203,91	417,00	213,09	104,50%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	266,02	218,98	239,63	20,65	9,43%
<b>Total</b>	<b>321,04</b>	<b>422,89</b>	<b>656,63</b>	<b>233,74</b>	<b>55,27%</b>
<b>TOTAL DO+CP</b>	<b>2 496,80</b>	<b>2 632,38</b>	<b>2 787,40</b>	<b>155,02</b>	<b>5,89%</b>
<b>AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b>					
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	290,61	265,81	403,52	137,70	51,81%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	276,92	301,39	271,77	-29,62	-10%
<b>Total</b>	<b>567,53</b>	<b>567,20</b>	<b>675,29</b>	<b>108,09</b>	<b>19%</b>

Source : bleu budgétaire

Avec une croissance de 5,3 %, le **titre III** continue sur la lancée de l'augmentation constatée depuis la loi de finances pour 2001. En 2003 et 2004 les moyens des services croissaient de 5,11 % puis de 6,26 %.

Un effet d'optique joue sur l'évolution du **titre III**, dans la mesure où cette forte croissance tient largement à la création de nouveaux chapitres (39-04, 39-05, 39-06 et 39-07), pour accueillir les crédits globalisés au titre de l'expérimentation de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) d'Aquitaine, d'Ile-de-France et de Languedoc-Roussillon.

Les **dépenses d'intervention** diminuent de 18,68 %. C'est essentiellement la diminution des interventions culturelles déconcentrées de 37 % qui explique cette évolution. Une fois encore, il s'agit d'une conséquence de l'expérimentation au titre de la mise en oeuvre de la LOLF.

La même explication s'applique au total des **dépenses ordinaires**, qui s'établit à 2.130,77 millions d'euros, soit une régression de 3,5 % de ces crédits par rapport à 2004.

Les **crédits de paiement** du **titre V** poursuivent l'augmentation amorcée dès 2004 (+ 270 %), et progressent en 2005, de 104,5 %. Les crédits de paiement du **titre VI** augmentent de 9,4 %, après avoir diminué de près de 17 % en 2004 et 2005.

Cette progression doit être appréciée au regard de l'engagement du ministre de la culture de dépenser plus pour le patrimoine et au regard de l'expérimentation de la réforme budgétaire.

Les **autorisations de programme** progressent de 19 % par rapport à 2004, ce qui traduit l'augmentation des capacités d'engagement du ministère.

Les **autorisations de programme** du **titre V** progressent de 51,8 %, pour atteindre 403,52 millions d'euros. Cette augmentation s'explique essentiellement par la création de nouveaux chapitres (59-04 à 59-07), relatifs aux expérimentations menées dans le cadre de la LOLF.

Les **autorisations de programme** du **titre VI**, avec 271,77 millions d'euros, diminuent de 10 % par rapport à 2004.

Le tableau suivant présente l'évolution de 2002 à 2005 et la répartition, pour 2005 des crédits du ministère de la culture par agrégats et composantes.

**Répartition des crédits par agrégats et composantes**

(en millions d'euros)

<b>Composantes</b>	<b>Exécution 2002</b>	<b>Exécution 2003</b>	<b>2005</b>
<b>11- Patrimoine</b>	<b>840</b>	<b>929</b>	<b>1 001</b>
11-1 Archives	10	11	12
11-2 Livre et lecture	140	146	319
11-3 Patrimoine monumental et architecture	362	390	235
11-4 Patrimoine muséographique	270	315	309
11-5 Arts plastiques	58	67	40
<i>Expérimentation LOLF</i>	-	-	86
<b>12- Développement culturel et spectacles</b>	<b>672</b>	<b>716</b>	<b>729</b>
12-1 Musique, danse, théâtre et spectacles	516	539	496
12-2 Cinéma et audiovisuel	38	48	39
12-3 Développement culturel	117	127	40
12-4 Langue française	2	2	2
<i>Expérimentation LOLF</i>	-	-	154
<b>13- Enseignements spécialisés et formation</b>	<b>256</b>	<b>273</b>	<b>337</b>
13-1 Enseignement supérieur et formation professionnelle	159	173	206
13-2 Bourses étudiants	23	24	25
13-3 Actions pédagogiques et de formation	74	77	22
<i>Expérimentation LOLF</i>	-	-	84
<b>14- Moyens non ventilés</b>	<b>665</b>	<b>661</b>	<b>720</b>
14-1 Composantes personnel			
14-1-1 Archives			
14-1-2 Livre et lecture			
14-1-3 Patrimoine monumental et architecture			
14-1-4 Patrimoine muséographique			
14-1-5 Arts plastiques			
14-1-6 Musique, danse, théâtre et spectacles	359	349	395
14-1-7 Cinéma et audiovisuel			
14-1-8 Développement culturel			
14-1-9 Langue française			
14-1-10 Enseignement supérieur et formation professionnelle			
14-1-11 Participation aux charges de pension			
14-2 Action internationale	6	8	6
14-3 Recherche	117	117	122
14-4 Aménagement culturel du territoire	1	0	0
14-5 Fonction support administration centrale	108	103	134
14-6 Fonction support administration déconcentrée	74	84	62
<i>Expérimentation LOLF</i>	-	-	0
<b>Total</b>	<b>2 433</b>	<b>2 580</b>	<b>2 787</b>

Source : ministère de la culture et de la communication

## ***B. LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES***

Dans sa présentation du projet de budget pour 2005, le ministère insiste sur les points suivants :

- le **spectacle vivant** est la première priorité du budget pour 2005, les dépenses en faveur de ce secteur ont progressé de 10 % depuis le début de la présente législature. Une nouvelle hausse de dotation de **23,1 millions d'euros** (mesures nouvelles) est prévue pour 2005 afin de permettre la mise en œuvre du plan pour le spectacle vivant annoncé au printemps 2004, visant à conforter la création et la diffusion des œuvres, à élargir les publics et à pérenniser les emplois.

Le budget 2005 reflète « ***une concentration sans précédent des efforts du ministère de la culture en faveur du spectacle vivant*** », comme l'a indiqué le ministère lors de la présentation de son budget devant la presse.

Ces mesures nouvelles permettront notamment :

- de conforter les dotations de plusieurs établissements de production du spectacle vivant (+ 4 millions d'euros) pour leur permettre de faire face à leurs charges, tout en préservant leur capacité de production ;
- de rétablir la subvention du Centre National de la chanson, des variétés et du jazz, qui avait été supprimé en 2004, à hauteur d'un million d'euros ;
- de conforter l'emploi permanent d'artistes, d'administrateurs et de techniciens dans les établissements permanents et dans les compagnies ; des expériences concrètes seront mises en œuvre rapidement avant la fin de la saison 2004-2005 ;
- de lancer en 2005 une initiative forte en faveur des arts de la rue ; 2 millions d'euros seront notamment consacrés à renouveler et renforcer la création, à accroître sa diffusion nationale et internationale, et à favoriser la rencontre dans l'espace urbain de toutes les disciplines artistiques.

De plus, le ministère investit massivement (à hauteur de 32,36 millions d'euros) pour construire, aménager, et remettre aux normes des lieux de production, de diffusion et d'enseignement sur l'ensemble du territoire.

Il financera aussi, aux côtés des collectivités territoriales, plusieurs opérations d'intérêt national telles que l'extension du Centre national des arts du cirque à Châlons-en-Champagne ou la construction d'un auditorium à l'École nationale de musique de Bourges. Sera également financée la création

de trois Zéniths supplémentaires, à Strasbourg, à Nantes, et à Dijon. Ces trois salles de grande capacité dédiées aux musiques actuelles représentent chacune, pour le ministère, un investissement de 3 millions d'euros, étalé sur plusieurs années. Par ailleurs, en 2005, près de 5,5 millions d'euros seront consacrés aux musiques actuelles ;

- le **patrimoine**, qui est une priorité de l'action du ministre, doit bénéficier de 25 millions d'euros supplémentaires en 2005, soit une augmentation de **13 %** par rapport à 2004. Cette mesure nouvelle succède aux dispositions prises pendant l'été 2004 visant à redéployer des crédits afin de permettre la poursuite des chantiers en cours ;

- les **acquisitions et la commande publique** constituent la troisième priorité de ce budget. Le ministre a ainsi estimé que la commande publique qui était « à l'articulation (...) entre création et patrimoine » ne devait plus servir de « poste d'ajustement » en cours de gestion. En 2005, les crédits relatifs à ce secteur seront sanctuarisés et s'accroîtront de 650.000 euros, 500.000 euros étant consacrés à l'enrichissement des musées et 150.000 euros au plan d'action pour le patrimoine écrit. Sont également prévues :

- la restauration de la galerie Formigé, à la Manufacture nationale des Gobelins, afin de permettre au Mobilier national d'exposer ses acquisitions et ses œuvres ;

- et l'ouverture du circuit muséographique de l'Union centrale des arts décoratifs (UCAD) en début d'année 2006.

- Une « *attention constante* » sera portée en 2005 aux autres missions essentielles du ministère :

- en ce qui concerne la lecture et les bibliothèques, une mesure nouvelle de 2,6 millions d'euros doit accompagner l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2003 sur le droit de prêt en bibliothèque. Ce droit bénéficiera au total de 10,7 millions d'euros, et les aides aux librairies atteindront 3,5 millions d'euros ;

- le budget des Archives nationales, augmentera de 6 % en 2005, grâce à une mesure nouvelle de 18 millions d'euros destinée à financer la construction du nouveau Centre des archives nationales de Pierrefitte et celle d'un bâtiment provisoire sur le site de Fontainebleau afin de sauvegarder la capacité de fonctionnement du Centre des archives contemporaines ;

- des moyens spécifiques seront dégagés pour la formation des jeunes architectes<sup>1</sup> ;
- l'éducation artistique et culturelle bénéficiera de 39 millions d'euros en 2005 ;
- Enfin, en 2005, les crédits d'investissement du ministère se répartiront, à part quasi égale, entre Paris (52 %) et les régions (48 %).

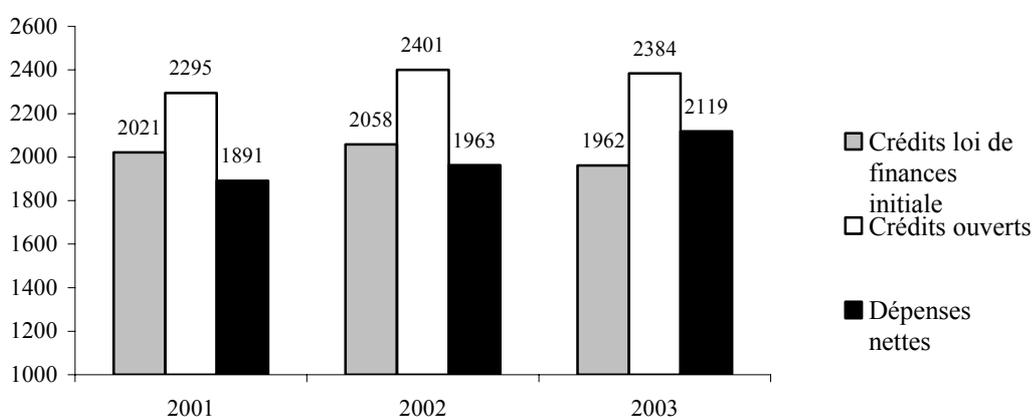
## II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

### A. RAPPEL DES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2003

L'exécution budgétaire 2003 s'est traduite par un rééquilibrage des dotations en faveur des crédits d'entretien, selon le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exécution des lois de finances pour l'année 2003.

Crédits et dépenses du ministère de la culture de 2001 à 2003

(en millions d'euros)



Source : ministère des finances, de l'économie et de l'industrie

<sup>1</sup> De plus, de grands équipements seront restaurés ou créés : le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUSEM) de Marseille (Rudy Ricciotti et Corinne Vezzoni) et le Centre Pompidou de Metz (Shigeru Ban et Jean de Gâtines).

La Cour des comptes indique ainsi que : « *l'exécution 2003 du budget du ministère de la culture et de la communication a été marquée par une diminution de 41 % du niveau des reports par rapport à 2002 (265 millions d'euros contre 449 millions d'euros), qui s'explique par le profil d'exécution des chapitres d'investissement. Alors que la Cour des comptes soulignait, depuis plusieurs années, l'insuffisance des crédits ouverts sur les crédits d'entretien (chapitre 35-20) et critiquait le financement d'opérations ponctuelles sur les crédits d'investissements, le ministère a, pour la première fois, rééquilibré les dotations en faveur des premiers (+ 75,7 % en dotation initiale sur le chapitre 35-20 et - 79 % sur le titre V).*

« *Par conséquent, le taux d'exécution sur les chapitres d'investissement s'est sensiblement redressé à 71 % sur le titre V, contre 47 % en 2002. Les reports ont diminué quasiment de moitié (227 millions d'euros contre 431 millions d'euros en 2002), la plus grande partie de ceux-ci étant, par ailleurs, imputable à la régulation budgétaire* ».

En 2003, un nombre élevé d'emplois a été « débudgétisé », c'est-à-dire transféré vers les établissements publics. Ainsi, le budget du Musée du Louvre assurera-t-il désormais la gestion de 1.233 emplois (titulaires et contractuels) auparavant imputés sur le budget du ministère. Ce transfert a induit une diminution substantielle des dotations ouvertes sur les chapitres de rémunération, soit 27,3 millions d'euros. En contrepartie, les subventions versées au Musée du Louvre ont été réévaluées de 41 millions d'euros.

La Cour des comptes note également, pour 2003, le transfert des dépenses informatiques - 976.320 euros et d'une quote-part des dépenses de fonctionnement, - 1.845.855 euros de la présidence de la République, jusqu'alors prises en charge par le budget du ministère de la culture, vers le budget des charges communes.

Enfin, la régulation budgétaire a augmenté les reports de crédit. Les obligations de report expliquent 91 % des reports constatés au 31 décembre 2003 sur les chapitres d'investissement, contre 82 % en 2004 et 44 % en 2000. Les mesures de régulation budgétaire représentent donc une contrainte de plus en plus forte sur l'exécution budgétaire du ministère de la culture.

## ***B. L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2004***

**Aucune annulation de crédits** n'a touché le budget du ministère de la culture au 31 août 2004.

Des reports ont cependant été notifiés, à raison de 37,56 millions d'euros pour le titre III et de 9,73 millions d'euros pour le titre IV, soit un total de 47,29 millions d'euros. Le tableau suivant présente la répartition, par chapitre, de ces reports.

### Dépenses ordinaires au 31 août 2004

(en millions d'euros)

Chapitres	Arrêtés de report
33-92	0,12
34-97	15,19
34-98	2,62
35-20	1,21
36-60	18,42
43-20	2,35
43-30	0,78
43-92	6,60
<b>TOTAL</b>	<b>47,29</b>

Source : ministère de la culture et de la communication

### III. L'EMPLOI : UNE ÉVOLUTION DIVERGENTE

En matière d'emploi, le ministère de la culture participe plus que proportionnellement à sa part dans le budget à l'effort global de maîtrise de l'emploi public.

Ce climat de rigueur n'empêche pas le ministère de procéder à certains aménagements catégoriels.

**On relève une évolution divergente entre l'emploi dans les services de l'Etat qui se contracte, et celui des établissements publics qui continue de se développer.**

#### A. LE MINISTÈRE DE LA CULTURE : - 206 EMPLOIS

Les effectifs budgétaires autorisés du ministère diminueront en 2005 de 206 emplois, titulaires et contractuels confondus.

#### Effectifs budgétaires

	Titulaires	Contractuels	Total
LFI 2002	14.287	1.027	15.314
LFI 2003	13.084	926	14.010
LFI 2004	12.934	885	13.819
<b>PLF 2005</b>	<b>12.759</b>	<b>854</b>	<b>13.613</b>

Les **effectifs de titulaires diminueront ainsi de 175 emplois** du fait, notamment, de la mise en œuvre des mesures suivantes :

- transformation d'un emploi de titulaire en emploi de contractuel (qui fera ensuite l'objet d'un transfert sur le budget du Conservatoire national supérieur de musique de Paris) dans le cadre de la poursuite du plan de contractualisation des professeurs des écoles d'enseignement artistique ;
- suppression d'un emploi au titre des mesures de transformation ;
- transfert de 90 emplois du budget de l'Etat vers le budget de l'établissement public du Musée du Louvre (17 emplois supprimés en administration centrale, 24 en services déconcentrés, 44 en établissements ou SCN accueillant du public<sup>1</sup>, et 5 en établissements d'enseignement).
- Les effectifs de **contractuels** diminueront de **31 emplois**.

Le tableau suivant présente par ailleurs l'évolution des emplois inscrits au budget du ministère de la culture, pour l'administration centrale, les services extérieurs et la recherche.

#### Evolution des emplois du budget de la culture

	2003	2004	de 2004 à 2005				PLF 2005
	Effectifs budgétaires	Effectifs budgétaires	Transferts Louvre	Transfert CNSMDP <sup>(2)</sup>	Transferts Corse	Suppressions	Effectifs budgétaires
Administration centrale	1 100	1 086				17	1 069
Services extérieurs	12 269	12 096	100	1	11	73	11 911
Recherche	641	637			4		633
<b>Total</b>	<b>14 010</b>	<b>13 819</b>	<b>100</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>90</b>	<b>13 613</b>

Source : ministère de la culture

<sup>1</sup> Le Musée du Louvre est exonéré de suppressions d'emplois, celles-ci porteront donc sur les autres grands établissements que sont le Musée d'Orsay, Guimet, la Bibliothèque nationale de France (BNF), BPI, Versailles et CMN.

<sup>2</sup> Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris.

## ***B. L'EMPLOI DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS : + 80 EMPLOIS***

Au total, entre les lois de finances 1999 et 2002, les **établissements publics administratifs** relevant du ministère de la culture avaient bénéficié de l'inscription de **2.006 emplois supplémentaires** à leurs budgets dont :

- 1.357 correspondent aux emplois de l'INRAP inscrits précédemment sur le budget de l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) ;
- 312 correspondent à des emplois de l'Etat transférés sur le budget des établissements publics ;
- 53 correspondent à des emplois créés aux fins de stabilisation, sur emplois propres des établissements, d'agents rémunérés sur crédits, employés par eux ;
- 284 correspondent à des créations nettes d'emplois destinées pour l'essentiel à accompagner, d'une part, la montée en puissance des établissements publics nouvellement constitués (+ 48 emplois au bénéfice de l'établissement public du musée du Quai Branly, + 34 emplois au bénéfice de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels) et, d'autre part, la réouverture du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (+ 55 emplois). Le Centre des monuments nationaux a par ailleurs bénéficié sur la période considérée de la création nette de 72 emplois (hors stabilisations) financés sur son budget propre.

Pour les **établissements publics industriels et commerciaux**, **271 emplois supplémentaires** ont été inscrits à leurs budgets entre les lois de finances 1999 et 2002.

Ces créations d'emplois ont principalement bénéficié à la réunion des musées nationaux (+ 129 emplois), aux cinq théâtres nationaux (+ 46 emplois), à l'Opéra national de Paris (+ 41 emplois), au centre national de la danse (+ 18 emplois) ainsi qu'à l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (+ 14 emplois).

**Pour 2005, 81 créations d'emplois et une suppression sont prévues pour les établissements publics.** Elles sont présentées dans le tableau suivant.

**Créations et suppressions d'emplois prévues par le projet de loi de finances 2005  
pour les établissements publics**

Articles	Etablissements publics	Commentaires	Total
11	Bibliothèque publique d'information	1 création d'emploi de régisseur de salle	1
22	Chambord	2 créations d'emplois autofinancés	2
52	Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris	10 créations d'emplois autofinancés dans le cadre de la réforme du statut des enseignants	10
53	Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon	1 création d'emploi de régisseur de salle	1
54	Centre national de la danse	2 créations d'emplois autofinancés	2
57	Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son	Suppression de l'assise d'emploi pour le Président	-1
73	Musée du Louvre	6 créations pour les arts de l'Islam <i>*5 emplois pour la maîtrise d'ouvrage</i> <i>*1 agent de conservation contractuel</i>	6
75	Ecoles d'art	3 créations d'emplois pour les fonctions multimédia et médiation culturelle	3
83	Etablissement public du Musée du quai Branly	53 créations d'emplois en mi-année	53
84	Musée d'Orsay	3 créations d'emplois pour l'agent comptable et pour deux agents de l'auditorium	3
<b>TOTAL</b>			<b>80</b>

**C. LES MESURES CATÉGORIELLES**

**1. Réformes statutaires**

Dès 2002, le ministère a achevé la fusion des corps administratifs et techniques des catégories B et C, réforme statutaire essentielle.

En 2005, le ministère de la culture poursuivra la **fusion du corps des attachés d'administration centrale et de celui des services déconcentrés**.

Les principales dispositions de ce projet de réforme visent à :

- **intégrer dans le nouveau corps unique des attachés d'administration** du ministère de la culture et de la communication, les attachés d'administration centrale et les attachés des services déconcentrés dont les statuts respectifs seraient abrogés ;

- **favoriser la mobilité** des agents grâce à ce corps unique. En effet, compte tenu de la faiblesse des effectifs de chacun des corps concernés, 144 attachés des services centraux et 169 attachés des services déconcentrés, les

possibilités de mobilité sont restreintes. Cette réforme aboutira à la constitution d'un corps numériquement plus significatif dont les membres auront vocation à servir indifféremment dans les administrations centrales, les services déconcentrés, les services à compétence nationale et les établissements publics administratifs du ministère de la culture et de la communication. Elle permettra ainsi d'éviter de devoir procéder par la voie du « détachement entre corps », qui constituait un obstacle à la mobilité géographique des agents, en particulier dans les grades supérieurs où les emplois vacants sont utilisés de façon préférentielle pour permettre l'avancement des membres du corps.

Cette réforme **facilitera la gestion** des compétences et des carrières par l'application de règles communes. La fusion de ces corps autorisera le passage à une **seule commission administrative paritaire**, contre les deux qui existent actuellement pour des agents exerçant des fonctions similaires, ce qui représente un allègement conséquent de la gestion.

La fusion devrait également permettre :

- de fluidifier les déroulements de carrière en fusionnant les première et seconde classes ;

- d'uniformiser la rémunération ;

- de **faciliter les recrutements selon les compétences et les besoins**.

La possibilité pour un même agent d'être affecté en administration centrale ou dans les services déconcentrés, sans contrainte de disponibilité du support budgétaire pour le ministère ou de différentiel de rémunération est susceptible d'enrichir le parcours professionnel et de développer les capacités d'action des attachés du ministère de la culture ;

- et de développer l'accès au corps par le concours interne et le troisième concours.

Ce projet a été adressé pour avis au ministère chargé de la fonction publique et au ministre du budget le 13 février 2004 pour avis.

L'essentiel du financement de la fusion des corps d'attachés d'administration centrale et d'attachés des services déconcentrés a été prévu en loi de finances 2004. Une mesure nouvelle concernant la fusion des deux classes du principalat a été proposée et devrait s'élever à **34.841 euros en 2005**.

## **2. Transformations d'emplois**

Les restructurations statutaires au sein du ministère de la culture passent également par une série de transformations d'emplois :

- Poursuite du plan de contractualisation des **professeurs d'enseignement artistique**. La demande inscrite au projet de loi de finances 2005 porte sur la transformation d'un seul emploi de titulaire en emploi de contractuel ;

- Transformations d'emplois des **conseillers sectoriels** en emplois d'inspecteurs et conseillers de la création, de l'enseignement artistique et de l'action culturelle (ICCEAAC). Une demande de transformation de 28 contrats en emplois d'ICCEAAC est inscrite au projet de loi de finances 2005, soit une économie de 254.631 euros ;

- Transformations d'emplois d'**attachés d'administration** en emplois de chefs de mission. Trois transformations étaient prévues par la loi de finances pour 2004, cinq autres sont demandées pour 2005 ;

- Transformation d'emplois d'**agents administratifs** en adjoints et en secrétaires administratifs. Cette mesure participera à l'augmentation de la proportion de la catégorie B, particulièrement sous-représentée dans la filière (les emplois de catégorie B représentent 23,31 % des effectifs, le ministère estimant que la proportion idéale est de 32,40 %). Cette mesure coûtera 217.197 euros en 2005 ;

- Transformation d'emplois d'**agents des services techniques** en chefs de service intérieur. Cette demande de transformation portant sur 5 emplois répondra à des besoins importants en termes de maintenance et d'entretien des bâtiments (coût 23.586 euros) ;

- Transformation d'**emplois d'adjoints techniques d'accueil, surveillance et magasinage** en techniciens des services culturels et ingénieurs des services culturels. Cette mesure permet de poursuivre le repyramidage général de la filière surveillance en augmentant l'effectif de la catégorie B et en lui offrant un débouché en catégorie A. Pour l'ensemble du ministère, sur 65 emplois du corps de base (agents techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage), 43 sont repyramidés en adjoints, 14 en techniciens des services culturels (TESC) et 8 en ingénieurs des services culturels et du patrimoine, pour un coût de 237.373 euros ;

- Enfin, la transformation d'un **architecte urbanisme de l'Etat** en conservateur général coûtera 35.476 euros, celle de deux **conducteurs d'automobiles** en un conservateur général du patrimoine, 22.294 euros, et celle de **trois dessinateurs** en techniciens des services culturels 18.802 euros.

### 3. Mesures de repyramidage

Des nécessités de gestion et un besoin de meilleure fluidité dans les carrières sont à l'origine de l'ensemble des demandes de repyramidage inscrites au projet de loi de finances pour 2005, pour un coût de 236.477 euros.

Sont concernés :

- le corps des agents des services techniques ;
- le corps des chargés d'études documentaires ;
- le corps des techniciens d'art ;
- le corps des techniciens des services culturels et bâtiment de France ;
- le corps des professeurs de l'ENSA ;
- le corps des attachés principaux ;
- le corps des adjoints techniques d'accueil de surveillance et de magasinage ;
- le corps des ingénieurs des services culturels et du patrimoine ;
- et le corps des professeurs titulaires du conservatoire national supérieur de musique de Paris.

## CHAPITRE DEUX

### LA MISE EN OEUVRE DE LA LOLF

Le ministère de la culture s'est efforcé d'articuler la réforme des structures sur la nouvelle nomenclature issue de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Comme pour d'autres ministères, **il était important de ne pas céder à la tentation de construire la nouvelle nomenclature d'après les structures administratives existantes et non en fonction des finalités de l'action de l'Etat.**

La structuration du budget du ministère de la culture et de la communication en programmes s'inspire des réflexions passées en matière d'agrégats budgétaires, puisque l'effort de synthèse autour de 4 agrégats<sup>1</sup> a déjà été entrepris depuis 3 ans, et figure dans le bleu budgétaire.

Le ministère de la culture et de la communication, après l'arbitrage gouvernemental initial présenté le 21 janvier 2004 et les modifications apportées le 16 juin 2004 à la suite des travaux parlementaires<sup>2</sup>, voit ses crédits répartis, à compter de 2006, entre **plusieurs missions** :

- la mission « **culture** » (mission ministérielle sur budget de l'Etat), reprend l'essentiel du périmètre du budget du ministère de la culture, à l'exception des crédits du budget civil de recherche et développement (BCRD) ;

- la mission « **cinéma et audiovisuel** » (mission ministérielle hors budget de l'Etat), reprend les crédits du compte d'affectation spéciale « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle », géré par le Centre national de la cinématographie (CNC) ;

- la mission interministérielle « **recherche et enseignement supérieur** », dans laquelle le ministère de la culture dispose d'un programme regroupant les crédits du budget civil de recherche-développement.

---

<sup>1</sup> Agrégat 11 : patrimoine, agrégat 12 : développement culturel et spectacles, agrégat 13 : enseignements spécialisés et formation, agrégat 14 : moyens budgétairement non ventilés par action.

<sup>2</sup> Cf. le rapport d'information n° 292 (2003-2004) de nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, « Mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ».

## I. LE CONTENU DE LA MISSION « CULTURE » DU MINISTÈRE

### A. TROIS PROGRAMMES

La structuration du budget de cette mission en trois programmes s'appuie sur quelques grands principes :

- **la réaffirmation des métiers fondamentaux du ministère**, dans les domaines du patrimoine et de la création. Les deux premiers programmes ont été structurés selon une logique sectorielle forte, qui a conduit à retenir une définition des actions par métier, proche de l'organisation actuelle de l'administration centrale du ministère ;

- **la volonté**, au sein du programme « création », **de valoriser et de coordonner les actions de soutien en faveur des professions et industries culturelles**, en créant une action commune à plusieurs directions d'administrations centrales ;

- la nécessité de **mieux coordonner les politiques transversales du ministère**, avec la constitution d'un troisième programme composé essentiellement d'actions communes dans les domaines de l'éducation artistique et des enseignements supérieurs et spécialisés, de la recherche, de l'insertion professionnelle, des actions spécifiques en faveur des publics ou du territoire, et de l'action internationale.

Ainsi donc, le ministère de la culture et de la communication a, pour cette mission, choisi clairement **une présentation des grandes politiques publiques, plutôt qu'une organisation de son administration centrale en dix directions et délégations.**

La structure du budget envisagée est, à ce stade des réflexions, la suivante :

### Les programmes et actions de la mission "culture"

Programme 1 Patrimoines	Programme 2 Création	Programme 3 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture
Action n° 1.1 Patrimoine monumental	Action n° 2.1 Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	Action n° 3.1 Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle
Action n° 1.2 Architecture	Action n° 2.2 Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	Action n° 3.2 Soutien à l'éducation artistique
Action n° 1.3 Patrimoine des musées de France	Action n° 2.3 Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre	Action n° 3.3 Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé
Action n° 1.4 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	Action n° 2.4 Economie des professions et des industries culturelles	Action n° 3.4 Actions spécifiques en faveur des publics
Action n° 1.5 Patrimoine écrit et documentaire		Action n° 3.5 Soutien spécifique en faveur de l'aménagement du territoire
Action n° 1.6 Patrimoine cinématographique		Action n° 3.6 Action culturelle internationale
Action n° 1.7 Patrimoine linguistique		Action n° 3.7 Fonctions support communes aux trois programmes
Action n° 1.8 Acquisitions et enrichissement des collections publiques		

Source : ministère de la culture et de la communication

La mission « culture » sera constituée des trois programmes suivants :

- **connaissance, préservation, enrichissement et promotion des patrimoines ;**
- **développement et diffusion de la création ;**
- **transmission des savoirs et démocratisation de la culture.**

La taille des trois programmes apparaît raisonnable, même si elle est inférieure à la taille moyenne d'un programme dans l'hypothèse où quelque 150 programmes regrouperaient l'ensemble des dépenses de l'Etat (1,8 milliard d'euros par programme).

## **B. DÉTAILS DES ACTIONS DES PROGRAMMES ET CONCORDANCE AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2005**

### **1. Le programme « patrimoines »**

**Le programme « patrimoines »** est composé de huit actions. Ces objectifs principaux sont l'amélioration de la connaissance et de l'étude des patrimoines, l'entretien et la restauration de ceux-ci ainsi que la diffusion des fonds et l'enrichissement des collections publiques.

#### **Les actions du programme « patrimoines »**

L'action 1.1 « patrimoine monumental » regroupe les crédits en faveur :

- des monuments historiques et de l'inventaire ;
- du centre des monuments historiques ;
- et de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

L'action 1.2 « architecture » concerne les services départementaux de l'architecture et du patrimoine, ainsi que la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

L'action 1.3 « patrimoine des musées de France » concerne les musées de France et les principaux opérateurs (musée du Louvre, réunion des musées nationaux, musée d'Orsay etc).

L'action 1.4 « patrimoine écrit et documentaire » concerne les services de la direction des archives de France et les moyens des centres des archives nationales.

L'action 1.5 « patrimoine archivistique et célébrations nationales » comprend essentiellement les moyens de la BNF et ceux de la direction du livre dédiés à l'enrichissement des collections des bibliothèques territoriales.

L'action 1.6 « patrimoine cinématographique » inclut les mesures du centre national du cinéma en faveur de ses missions de collecte et de conservation, notamment les moyens de la cinémathèque et de l'antenne des archives françaises du film.

L'action 1.7 « patrimoine linguistique » comprend les moyens affectés aux structures chargées de la préservation du français et des langues de France.

L'action 1.8 « acquisitions et enrichissement des collections publiques » comprend l'ensemble des crédits d'acquisition d'œuvres et de commande publique.

Le programme « patrimoines » recouvre **essentiellement l'agrégat 11 « patrimoine »** auquel **s'ajoute une partie des crédits de personnel de l'agrégat 14**<sup>1</sup>. Il comprend des crédits des titres III, IV, V et VI<sup>2</sup>. Les dépenses de personnel proviennent de l'ensemble des chapitres de personnel (31 et 33),

<sup>1</sup> Moyens budgétairement non ventilés par action.

<sup>2</sup> Tels que définis par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

les dépenses de fonctionnement proviennent des articles 34-97, 34-98, 35-20, 36-60, 66-91 ainsi que des chapitres 43-20 et 43-30. Le programme « patrimoines » regroupe plus de **60 % des crédits d'investissement du ministère**. L'action 1.8 reprend la totalité de l'article 43-92.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits par action et par titre au sein du programme « patrimoines ».

**Répartition des crédits dans le programme "patrimoines"**

(en euros)

N° Action	Total Titre II	Total Titre III	Total Titre V	Total Titre VI	Total	Ventilation des crédits par action
1.1 : Patrimoine monumental et archéologique	93 382 871	12 670 964	150 152 874	94 583 038	351 059 747	36,9%
1.2 : Architecture	1 024 003	5 615 159	2 323 126	12 394 538	21 356 826	2%
1.3 : Patrimoine des musées de France	85 485 818	136 632 007	14 425 000	96 230 677	332 773 502	33%
1.4 : Patrimoine archivistique et célébrations nationales	28 374 282	4 788 479	3 068 000	10 997 017	47 227 778	5%
1.5 : Patrimoine écrit et documentaire	71 871 197	95 426 079	5 000	15 620 485	182 922 761	18%
1.6 : Patrimoine cinématographique		0	5 290 667	17 859 018	23 149 685	2%
1.7 : Patrimoine linguistique	853 700	40 551	0	1 666 546	2 560 797	0,1%
1.8 : Acquisitions et enrichissement des collections publiques	0	17 505	305 000	28 020 751	28 343 256	3%
<b>TOTAL</b>	<b>280 991 871</b>	<b>255 190 744</b>	<b>175 569 667</b>	<b>277 642 070</b>	<b>989 394 352</b>	<b>100%</b>

Source : avant-projets annuels de performances des programmes. Mission culture

**Le directeur de la direction de l'architecture et du patrimoine est responsable du programme.** La direction de l'architecture et du patrimoine, la direction des musées de France, la direction des archives de France, la direction du livre et de la lecture, le centre national de la cinématographie et la délégation générale à la langue française et aux langues de France coordonnent leurs actions respectives. L'action d'acquisitions et d'enrichissement des collections publiques est transversale et est coordonnée par la direction des musées de France.

A chacune de ces actions correspond une logique d'intervention publique spécifique, tantôt directe, tantôt déléguée, réalisée ou non en partenariat et, dans tous les cas, évolutive. L'Etat a, en outre, des missions en matière de contrôle scientifique et technique des collectivités décentralisées dans le cadre des législations en vigueur.

**Les opérateurs du programme « patrimoines »**

Le Centre des monuments nationaux et l'Institut national de recherches en archéologie préventive pour l'action 1.

La Cité de l'architecture et du patrimoine pour l'action 2.

L'Institut national d'histoire de l'art, la Réunion des musées nationaux, les musées Rodin, Moreau, Henner, de Versailles, du Louvre, d'Orsay, de Guimet, du Quai Branly, le Centre Georges Pompidou pour l'action 3.

La Bibliothèque nationale de France pour l'action 5.

## 2. Le programme « création »

**Le programme « création »** est composé de 4 actions. Ses finalités sont doubles : assurer le renouvellement et la diversité de l'offre culturelle et favoriser la diffusion des œuvres auprès du public le plus large.

### Les actions du programme « création »

L'action 2.1 « soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle » comprend notamment l'ensemble de l'aide aux réseaux territoriaux de structures de diffusion de spectacles vivants (scènes nationales, centres nationaux dramatiques, orchestres, centres de danse). Les principaux opérateurs de l'Etat sont l'Opéra national de Paris, la Cité de la Musique, les théâtres nationaux, l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette, etc.

L'action 2.2 « soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques » recouvre les crédits de la délégation aux arts plastiques, les moyens du Centre national des arts plastiques et ceux des fonds régionaux d'art contemporain.

L'action 2.3 « soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre » comprend les moyens en faveur de la politique de la lecture, des médiathèques de proximité ainsi que les moyens de la bibliothèque publique d'information. Le Centre national du livre est un opérateur qui participe largement aux objectifs de cette action.

L'action 2.4 « économie des professions et des industries culturelles » comprend les dépenses budgétaires affectées aux secteurs des industries culturelles.

Le programme « création » recouvre en grande partie l'agrégat 12 « développement culturel et spectacles » auquel s'ajoute une partie des crédits de personnel de l'agrégat 14 « moyens budgétairement non ventilés par action ». Il comprend des crédits des titres III, IV, V et VI<sup>1</sup>. Les dépenses de personnel proviennent de l'ensemble des chapitres de personnel (31 et 33).

Les crédits du « titre III LOLF » « dépenses de fonctionnement » de ce programme proviennent des crédits des chapitres 34-97, 34-98, 35-20, 36-60 et 66-91 pour les opérateurs de l'Etat.

**Le programme « création » recouvre plus de la moitié des crédits d'intervention du ministère** (chapitres 43-20 et 43-30). Les crédits d'investissement proviennent quasi exclusivement du chapitre 66-91. L'action 2-3 contient, par ailleurs, l'ensemble des crédits de l'article 41-10, dotation globale de décentralisation (aide aux bibliothèques).

Le tableau suivant présente la répartition des crédits par action et par titre au sein du programme « création ».

---

<sup>1</sup> Tels que définis par l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959.

**Répartition des crédits dans le programme « création »**

(en euros)

Acteur	N° Action	Total Titre II	Total Titre III	Total Titre V	Total Titre VI	Total	Ventilation des crédits par action
DMDTS	2.1 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	12 719 963	210 054 671	10 688 567	338 704 105	<b>572 167 306</b>	69%
DAP	2.2 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	22 741 291	2 243 268	2 857 000	34 428 166	<b>62 269 725</b>	8%
DLL	2.3 : Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture	3 825 953	4 965 964	0	151 394 484	<b>160 186 401</b>	19%
DMDTS - DAP - DLL - CNC	2.4 : Economie des professions et des industries culturelles	323 937	6 321 738	0	27 364 133	<b>34 009 808</b>	4%
<b>TOTAL</b>		<b>39 611 144</b>	<b>223 585 641</b>	<b>13 545 567</b>	<b>551 890 888</b>	<b>828 633 240</b>	<b>100%</b>

Source : avant-projets annuels de performances des programmes. Mission culture

Chacun des champs d'activité correspondant à chacune des actions du programme a des logiques d'intervention propres. Afin de conserver cette approche sectorielle, le programme est structuré autour des métiers de la création. Participent au programme la direction de la musique, de la danse, du théâtre et du spectacle (DMDTS), la délégation aux arts plastiques (DAP), la direction du livre et de la lecture (DLL), le centre national de la cinématographie (CNC), qui sont responsables de BOP, ainsi que les directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Le responsable du programme est le **directeur de la DMDTS**. Chaque direction coordonne l'action du programme liée à sa spécialité.

**Les opérateurs du programme « création »**

Les théâtres nationaux, l'Opéra national de Paris, le Parc et la Grande Halle de la Villette, le Centre national de la Danse, la Cité de la musique pour l'action 1.

Le Centre national des arts plastiques pour l'action 2.

La Bibliothèque publique d'information pour l'action 3.

Le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz ainsi que le centre national du livre et le centre national de la cinématographie pour l'action 4.

**3. Le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**

**Le programme 3 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture »** est composé de sept actions. Il vise à donner une cohérence transversale à l'action du ministère et des institutions qui en relèvent. Ses finalités sont triples : soutenir l'enseignement supérieur pour une meilleure insertion professionnelle, favoriser l'accès à la culture et promouvoir les échanges culturels internationaux sur la base de la diversité culturelle.

**Les actions du programme**  
**« transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**

L'action 3.1 « soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle » concerne les 115 établissements d'enseignement supérieur placés sous le contrôle du ministère de la culture.

L'action 3.2 « soutien à l'éducation artistique » a trait aux activités d'éducation artistique et culturelle menées en faveur des enfants et des jeunes.

L'action 3.3 « soutien aux établissements d'enseignement spécialisé » finance les écoles de musique, de danse, de théâtres et les conservatoires relevant des collectivités territoriales.

L'action 3.4 « actions spécifiques en faveur des publics » recouvre certaines politiques communes en faveur des publics, notamment les dispositifs en faveur des handicapés et des jeunes.

L'action 3.5 « soutien spécifique en faveur de l'aménagement du territoire » concerne l'action du ministère au titre des politiques interministérielles d'aménagement du territoire (FNADT)<sup>1</sup>.

L'action 3.6 « action culturelle internationale » finance les actions internationales auxquelles participe le ministère.

L'action 3-7 « fonction support commune aux trois programmes » regroupe les fonctions de soutien telles que les fonctions juridiques, budgétaires, documentaires, informatiques, de communication interne, etc.

**Le choix de la création d'un programme « fonction support »** destiné à accueillir les crédits et les emplois non ventilables entre les programmes de contenus, envisagée dans un premier temps, **n'a pas été retenu**. Après débat, il est apparu plus pertinent de réduire le nombre de programmes, pour ne laisser que des programmes de contenu. **Une action a donc été créée et affectée au programme 3, qui fédère toutes les politiques transversales.**

Clairement, le ministère a voulu limiter le plus possible le poids de cette fonction. Ont été intégrés dans cette action les crédits et emplois des fonctions non ventilables outre le cabinet, l'inspection générale des affaires culturelles, la direction de l'administration générale et le contrôle financier en tant qu'administrations centrales, y figurent également les fonctions support dans les DRAC pour les services déconcentrés -dont le périmètre a été simplement estimé à ce stade-, et les services et établissements rattachés que sont le service national des travaux et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels de l'Etat.

Outre les personnels affectés, les autres dépenses concernent les loyers, les achats centralisés, la communication et le pilotage des marchés publics importants. Une estimation des crédits concernés sur la base du projet de loi de finances pour 2004 les évalue à 241,8 millions d'euros, ce qui situe **le poids de la fonction support à 9,3 % du budget total du ministère.**

---

<sup>1</sup> Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

En tout état de cause, il sera toujours possible de reconstituer a posteriori le coût complet des politiques, à condition de prévoir en amont une clé de répartition des crédits de fonctionnement et de personnel.

Le programme 3 regroupe les crédits de l'agrégat 13 « enseignements spécialisés en formation » et de l'agrégat 14 « moyens budgétairement non ventilés par action » à l'exclusion des dépenses de personnel ventilées dans les deux premiers programmes. Il comprend des crédits des titres III, IV, V et VI<sup>1</sup> (ordonnance de 1959). Le programme 3 inclut notamment **plus de 80 % du chapitre 34-97<sup>2</sup> et la totalité du chapitre 37-91<sup>3</sup>**. Il comprend une grande partie des crédits d'intervention en faveur des enseignements et de la formation (chapitres 43-20 et 43-30) et l'ensemble des crédits de bourses. Les crédits d'investissement des écoles d'architecture proviennent du chapitre 56-91, ceux des autres écoles des chapitres 56-91 et 66-91, ceux de l'administration centrale (action 3.7) du 56-91.

La répartition des crédits par action et par titre au sein du programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est présentée dans le tableau suivant.

**Répartition des crédits dans le programme  
« transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**

*(en euros)*

N° Action	Total Titre II	Total Titre III	Total Titre V	Total Titre VI	Total	Ventilation des crédits par action
3.1 : Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	77 386 196	99 232 111	22 622 000	76 916 188	276 156 495	41%
3.2 : Soutien à l'éducation artistique et culturelle	737 165	13 099	-	38 786 742	39 537 006	6%
3.3 : Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	626 000	-	-	34 602 642	35 228 642	5%
3.4 : Actions spécifiques en faveur des publics	698 279	26 599	1 384 498	23 281 671	25 391 047	4%
3.5 : Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire	-	13 099	-	34 574 865	34 587 964	5%
3.6 : Action culturelle internationale	496 716	149 271	-	17 296 583	17 942 570	3%
3.7 : Fonctions de soutien	129 560 522	68 427 482	41 567 268	204 510	239 759 782	36%
<b>TOTAL</b>	<b>209 504 878</b>	<b>167 861 661</b>	<b>65 573 766</b>	<b>225 663 201</b>	<b>668 603 506</b>	<b>100%</b>

Source : avant-projets annuels de performances des programmes. Mission culture

Le programme 3 comprend les moyens budgétaires des directions sectorielles du ministère, du CNC, de la direction de l'administration générale (DAG) pour la partie fonctions de soutien et politique territoriale, de la

<sup>1</sup> Tels que définis par l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959.

<sup>2</sup> Moyens de fonctionnement des services centraux et déconcentrés.

<sup>3</sup> Frais de justice et de réparations civiles.

délégation au développement et à l'action territoriale (DDAI) (affectation directe) s'agissant des politiques d'enseignement et d'éducation artistiques et culturels, du développement des publics, de l'action internationale, des études, du mécénat. Le programme intervient en cohérence avec les moyens affectés aux programmes « métiers » de la mission culture et à la mission « cinéma et audiovisuel » du CNC.

Le délégué de la DDAI remplit la fonction de responsable du programme. La DAG pilote les actions 5 et 7, la DMDTS l'action 3 et la DDAI les actions 1, 2, 4 et 6. Elles disposent de BOP, de même que les autres directions sectorielles (DAPA, DLL, DAP, DMDTS, DMF et le CNC) et les DRAC.

La logique fonctionnelle de ce troisième programme est cohérente avec la nouvelle organisation du ministère : la création d'une nouvelle délégation, la DDAI regroupant des services de l'ancienne délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT), le département des études et de la prospective (DEP), la mission recherche et technologies (MRT) et le département des affaires internationales (DAI) retrouve dans ce programme l'essentiel des contours de son activité.

#### **Les opérateurs du programme**

Il s'agit :

- des établissements d'enseignement supérieur sous tutelle ou sous contrôle du ministère ;
- des établissements d'enseignement spécialisé (CNSM, CNSAD...) ;
- de l'EMOC, rattaché aux fonctions de soutien.

Les différents opérateurs participant à la mise en œuvre globale du programme ou de plusieurs actions sont suivis chacun par sa direction sectorielle de tutelle.

## **II. LES AUTRES MISSIONS PORTANT SUR LE DOMAINE CULTUREL**

### ***A. LA MISSION « CINÉMA ET AUDIOVISUEL »***

On note que, conformément à l'article 20.II de la loi organique précitée, le compte d'affectation spéciale « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle » (n° 902-10) géré par le centre national de la cinématographie constitue en tant que tel une mission.

**B. LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »**

Le ministère de la culture et de la communication n'envisageait pas, compte tenu de sa taille budgétaire et de la cohérence de sa proposition en terme de métiers, de participer à des missions interministérielles au sens de la LOLF, notamment dans le domaine de la recherche.

Mais l'énoncé des conditions fixées par le comité de pilotage interministériel pour créer une mission interministérielle<sup>1</sup> conduisait à constater la légitimité d'une mission interministérielle dédiée à la recherche, rassemblant les principaux postes de l'actuel budget civil de recherche-développement-BCRD.

**Le programme 12 « recherche culturelle et culture scientifique »**, inclus dans la mission interministérielle « recherche », concerne les crédits du ministère de la culture. Il est composé de 4 actions. Sur la base d'un partenariat avec les grands acteurs de la recherche publique et de l'enseignement supérieur, il vise à poursuivre :

- le développement de l'interdisciplinarité au sein des sciences de l'Homme et de la société mais aussi des sciences exactes et de la vie ;
- l'intégration des recherches aux programmes internationaux
- et l'amélioration des modes de suivi et d'évaluation des résultats.

Ses finalités sont doubles : contribuer à la progression des connaissances scientifiques et techniques et diffuser les résultats de la recherche culturelle et de la culture scientifique et technique.

**Les actions de ce programme**

L'action 12.1 « recherche en faveur des patrimoines » concerne les services centraux et déconcentrés, les services à compétence nationale du ministère, les établissements publics sous tutelle ou cotutelle, les groupements d'intérêt public, impliqués dans la recherche sur les patrimoines (archéologique, ethnologique, archivistique).

L'action 12.2 « recherche en faveur de la création » a trait aux activités de recherches (processus, pédagogie, expérimentation) dans les domaines de la création artistique, de l'art, de l'architecture et de l'urbanisme.

L'action 12.3 « opérateurs de la culture scientifique et technique » présente le rôle des opérateurs de l'Etat en matière de soutien à la diffusion de la culture scientifique et technique. Elle est principalement dévolue à la cité des sciences et de l'industrie (CSI).

---

<sup>1</sup> « Celle-ci doit couvrir des programmes de taille suffisante, porter sur une politique sectorielle lisible, faire l'objet d'une gestion spécifique et ne pas se limiter à la déclinaison territoriale d'une politique sectorielle ».

L'action 12.4 « recherches transversales et pilotage du programme » comprend, de manière transversale, les activités de recherches en sciences sociales sur la culture et les industries culturelles, et des recherches interdisciplinaires dans les domaines de compétence du ministère et des opérations de valorisation des résultats. Ces recherches sont menées en étroite partenariat avec la communauté scientifique nationale (CNRS<sup>1</sup>, universités) et internationale.

Le tableau suivant présente la ventilation des crédits par titre et par action au sein du programme « recherche culturelle et culture scientifique ».

**Répartition des crédits dans le programme « recherche culturelle et culture scientifique »**

(en euros)

N° Action	Total Titre III	Total Titre V	Total Titre VI	Total	Effectifs	Ventilation des crédits par action
12.1 : Recherches en faveur des patrimoines	19 564 359	1 319 000	4 710 000	<b>25 593 359</b>	536	21%
12.2 : Recherche en faveur de la création	2 322 966	-	1 879 000	<b>4 201 966</b>	62	4%
12.3 : Opérateurs de la culture scientifique et technique	47 135 000	-	38 170 000	<b>85 305 000</b>	-	71%
12.4 : Recherches transversales et pilotage du programme	2 013 133	609 000	2 273 000	<b>4 895 122</b>	48	4%
<b>TOTAL</b>	<b>71 035 447</b>	<b>1 928 000</b>	<b>47 032 000</b>	<b>119 995 447</b>	<b>646</b>	<b>100%</b>

Source : avant-projets annuels de performances des programmes. Mission culture

Ce programme nécessite une coordination et une mise en cohérence transversale forte tant dans les services centraux que dans les services déconcentrés et les établissements publics en relation avec les instances nationales de la recherche publique.

Il repose sur le partenariat avec les grands acteurs de la recherche publique et de l'enseignement supérieur. Un accord-cadre avec le CNRS, renouvelé en 2003, est au cœur du dispositif permanent d'expertise, de connaissance et de formation par la recherche. Des appels à projet de recherche ministériels ou interministériels, des actions concertées incitatives, des conventions pluriannuelles favorisent la structuration des partenaires publics et publics et privés autour de problématiques communes concernant les champs de compétence du ministère.

Ce programme regroupe des moyens budgétaires et des personnels répartis entre les différentes directions sectorielles (DAPA, DMF, DAF, DLL, DMDTS, DAP, DDAI, DAG). La délégation au développement et aux affaires internationales est responsable du programme et pilote les actions 1, 2 et 4, tandis que la DAG pilote l'action 3. Au sein de la DDAI, la mission de la

<sup>1</sup> Centre national de la recherche scientifique.

recherche et de la technologie (MRT) assure le suivi du programme. Les directions sectorielles, ainsi que les directions régionales des affaires culturelles, disposent d'un BOP. Dans le domaine de la culture scientifique et technique, le principal opérateur de l'Etat est la cité des sciences et de l'industrie (CSI) et doit être prochainement rejoint par le Palais de la découverte.

### III. OBJECTIFS DES PROGRAMMES RELATIFS À LA CULTURE

Le ministère de la culture a entamé une réflexion sur les objectifs et indicateurs de performance dès février 2003, associant ses administrations centrales, mais également des représentants des DRAC et des établissements publics.

Le ministère de la culture, comme tous les autres ministères, a défini la stratégie de chaque programme dont il a la responsabilité. Cette stratégie est traduite sous forme d'objectifs et d'indicateurs de performance, présentés cette année dans les avant-projets annuels de performance des programmes (APAP).

#### Rappel sur les objectifs prévus par la LOLF

##### Les objectifs doivent :

- traduire la recherche constante, par le responsable de programme, d'une amélioration de l'utilisation des crédits qui lui sont confiés ;

- et montrer comment l'effet des politiques publiques, en la qualité des services rendus, peut être accru, au moindre coût.

Dans cette perspective, ces objectifs ne doivent pas être des objectifs d'activité ou de mise en œuvre des moyens du ministère (qui relèveraient plutôt d'un dispositif de contrôle interne), mais :

- des objectifs d'efficacité socio-économique, énonçant le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen et la collectivité, en termes de modification de la réalité culturelle ;

- des objectifs de qualité de service, soulignant la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur ;

- et des objectifs d'efficacité de gestion exprimant les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés, en rapportant les produits obtenus, en l'activité constatée, aux ressources consommées.

Votre rapporteur spécial tenait à rappeler que **la matière culturelle se prête moins facilement que d'autres à la quantification et à l'évaluation** ; de plus, les objectifs et les indicateurs présentés sont susceptibles d'évoluer encore tout au long de l'année.

Le programme « recherche culturelle et culture scientifique » compte 6 indicateurs, le programme « patrimoine » 20, le programme « développement et diffusion de la création » 19, et le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » 9, soit un total de 54 indicateurs, sans compter la mission cinéma et audiovisuel.

Dans la mesure où ces indicateurs sont encore susceptibles d'être modifiés tout au long de l'année 2005, votre rapporteur spécial ne se livrera pas à un examen détaillé de chacun d'entre eux, mais **attirera l'attention sur certains domaines dans lesquels la réflexion sur la notion de performance lui semble être allée dans le bon sens.**

#### ***A. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU PROGRAMME « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE »***

Ce programme appartient à la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ».

Les objectifs prioritaires retenus par le ministère de la culture et de la communication pour ce programme sont :

- la production de connaissances scientifiques et techniques au meilleur niveau internationale ;
- la participation active à la construction d'un espace européen de la recherche dans le domaine culturel ;
- la promotion de la culture scientifique et technique auprès du public le plus large ;
- l'amélioration de la part des ressources propres des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique.

Les services devront donc chercher à accroître les connaissances en matière culturelle et à en améliorer le niveau dans le but de positionner la France aux premiers rangs de l'espace européen de la recherche culturelle. La diffusion des résultats de la recherche, vers le public le plus large possible, sera également un élément clé de ce programme.

Le ministère se fonde sur une « *constante recherche de la qualité pour atteindre ses objectifs et s'appuie ainsi que une forte sélectivité, un ciblage fin des aides accordées selon l'évaluation des projets, mais aussi sur une importante action d'incitation et de communication et le développement de*

*partenariats. Les indicateurs choisis pour illustrer les objectifs ont été déterminés en rapport avec ces leviers d'action »<sup>1</sup>.*

**Ces objectifs sont si généraux et en deviennent quasiment incontestables.**

Comment remettre en cause, par exemple, l'idée de vouloir promouvoir la culture scientifique et technique auprès du public le plus large ? Votre rapporteur spécial se demande toutefois si un indicateur, basé sur le nombre de visites des bases de données et des collections en lignes dans les domaines du « patrimoine », de la « création », des « opérateurs de la culture scientifique et technique » et des « sciences sociales et humaines », permettra réellement d'évaluer les résultats de cet objectif, à moins que **l'objectif ne soit défini plus précisément** afin de viser la promotion de la culture scientifique et technique par **les nouvelles technologies de l'information et de la communication.**

Votre rapporteur spécial souhaite que l'adéquation entre les objectifs et les indicateurs de ce programme soit renforcée. La définition d'objectifs plus précis, correspondant à de réels choix politiques du ministère, et non à l'énoncé de ses actions, correspondrait sans doute plus à l'esprit de la LOLF.

## ***B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »***

### **1. Des objectifs larges et très variés**

Le troisième programme de la mission « culture » a les objectifs suivants :

- l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur placés sous le contrôle du ministère chargé de la culture ;
- l'accès des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle ;
- l'accès à l'offre culturelle pour certains publics spécifiques et notamment les publics jeunes et les personnes handicapées ;
- l'accès des territoires prioritaires à l'offre culturelle ;
- les échanges au sein de l'espace culturel européen et la promotion de la diversité culturelle ;
- l'accueil des étudiants, professionnels et artistes étrangers en France.

---

<sup>1</sup> Citation extraite de l'APAP « Recherche et enseignement supérieur ».

Ce programme comprend une action regroupant des fonctions de soutien, dont la priorité doit être la maîtrise des coûts.

Les leviers d'action qui seront mis en œuvre pour atteindre ces objectifs sont principalement « *fondés sur des textes législatifs, des actions incitatives et des recherches de partenariats. Ainsi, la loi sur les responsabilités locales et celle pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » constituent des moyens d'action forts en faveur d'une plus grande démocratisation culturelle* »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'accès des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle doit être favorisé par la directive nationale d'orientation prise par le ministère, et par la politique active de contractualisation avec les structures culturelles que les services mettront en œuvre en 2005. Une coordination renforcée avec le ministère des affaires étrangères devrait favoriser la création d'un espace culturel européen. Enfin, l'amélioration de l'insertion professionnelle passera, en autres, par la mise en œuvre d'un suivi fin des étudiants visant à une meilleure adéquation entre les formations et les emplois.

## **2. Des indicateurs qui pourraient être améliorés**

Il semble à votre rapporteur spécial que, sur les 9 indicateurs de performance proposés pour évaluer la réussite de ce programme, **4 d'entre eux ne mesurent pas tant la performance de la dépense publique que l'allocation des moyens du ministère de la culture.**

Citons, à titre d'exemple, l'indicateur n° 6 qui permettra de connaître la part des crédits d'éducation artistique et culturelle dirigés vers les territoires prioritaires par rapport au nombre d'élèves scolarisés dans ces territoires. Dans l'APAP, le ministère explique que cet indicateur mesurera la « *répartition volontariste des dotations des crédits déconcentrés* » afin de corriger les déséquilibres territoriaux. Cet objectif est certes louable et votre rapporteur spécial ne peut que le soutenir, toutefois la recherche de performance ne paraît pas évidente, c'est la répartition des crédits et non leur efficacité qui sera mesurée.

---

<sup>1</sup> Citation extraite des réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

## ***C. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU PROGRAMME « CRÉATION »***

### **1. Des objectifs nombreux**

Le programme « création », inclus dans la mission « culture », doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- favoriser les primo-bénéficiaires et les disciplines émergentes dans les dispositifs d'aide à la création ;
- veiller à la production d'œuvres nouvelles de qualité ;
- assurer la pérennité des circuits indépendants de distribution des produits culturels ;
- renforcer la professionnalisation de l'entrée dans les métiers du spectacle, le développement de la permanence artistique et l'accompagnement des parcours professionnels des artistes ;
- augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels.

Il convient de se demander si ce dernier objectif ne correspondrait pas plus au programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

A ces cinq premiers objectifs s'ajoutent les objectifs définis pour chaque sous-action, ce qui conduit le ministère à proposer 19 indicateurs pour un seul programme. Si certains indicateurs semblent être des indicateurs d'activité ou d'allocation des moyens, d'autres s'orientent vers l'évaluation de performance. **Comme cela a déjà été indiqué, les indicateurs et les objectifs sont susceptibles d'être améliorés tout au long de l'année, c'est pourquoi votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur la démarche mise en œuvre par la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS).**

### **2. La réflexion de la DMDTS sur les indicateurs : une démarche intéressante**

Les indicateurs mis en œuvre dans le **secteur du spectacle vivant** ont pour vocation de fournir des éléments d'aide à la décision et d'évaluation à l'usage de la DMDTS et des DRAC. Leur développement trouve un nouvel essor dans la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de contrôle de gestion au sein du ministère dans le cadre de la LOLF.

### *a) Les indicateurs quantitatifs*

La direction centrale en charge des politiques du spectacle vivant veille à développer les indicateurs quantitatifs d'aide à la décision en se basant sur les deux axes suivants :

- **garantir l'amélioration des indicateurs de contexte**, tant par une meilleure exploitation des grandes enquêtes nationales réalisées dans le champ du spectacle (travaux de l'observatoire de l'emploi du département des études et de la prospective) que par la mise en œuvre de chantiers de collectes directement sur l'initiative de la DMDTS (par exemple, l'activité commandée à l'observatoire de la musique dans le suivi de l'économie du disque) ;

- **améliorer peu à peu les indicateurs quantitatifs intégrés dans des « tableaux de bord »** relatifs au suivi des différents réseaux de chaque bureau, au sein de la base de données que met en place l'observatoire des politiques du spectacle vivant de la DMDTS. Ces tableaux de bord établissent une photographie des situations, constatent des évolutions dans la durée, permettent des projections ou simulations, et traitent :

- du financement : répartition des charges, origine et affectation des subventions, évolution de quelques postes significatifs du compte d'exploitation et du bilan, etc. ;

- de l'emploi : suivi de la proportion de l'emploi intermittent, suivi de l'emploi artistique dans les centres dramatiques nationaux, répartition entre fonctions administratives et artistiques, et lancement d'un chantier permanent de suivi des diplômés de l'enseignement supérieur de la musique ;

- du rayonnement des structures : fréquentation, action culturelle et éducative des établissements, etc. ;

- de leur activité artistique : type de répertoire présenté, nombre de créations de l'année.

### *b) Les indicateurs qualitatifs*

Les indicateurs qualitatifs (pertinence pédagogique, renouvellement esthétique, etc.) sont combinés aux précédents dans une **démarche d'inspection, de contrôle et d'expertise des établissements**.

Les indicateurs décrits ci-dessus permettent, pour une structure donnée ou pour un ensemble de structures (réseaux), de vérifier si les objectifs fixés ont été atteints, et **méritent d'être mieux définis ou affinés selon la DMDTS**. C'est le but que la DMDTS fixe aux tableaux de bord des services, aux chantiers d'analyse transversale, aux présentations cartographiques du spectacle vivant, ou encore aux indicateurs de résultats joints à la présentation du projet

de loi de finances permettant une lecture annuelle de l'impact de l'action de l'Etat dans ce domaine.

*c) Perspectives*

La DMDTS affiche les **ambitions suivantes, qui semblent aller dans le sens d'un réel engagement en vue de la mise en œuvre efficace de la LOLF :**

- **Améliorer la qualité des indicateurs existants**

Selon la direction : « *les informations, fournies soit directement par les structures, soit par des organismes professionnels fédérateurs, soit par l'intermédiaire des DRAC, sont de nature déclarative, émanant de la structure évaluée. Elles sont donc présentées selon des modes de calcul qui leur sont propres, ce qui altère parfois sensiblement leur qualité dans des comparaisons internes aux réseaux, ou entre réseaux. **La normalisation de la présentation financière des activités**, dans un premier temps des scènes nationales et centres dramatiques (UNIDO), ou encore l'implication des associations fédérant certains réseaux (exemple l'Association française des orchestres) devraient apporter, à ce titre, une **amélioration sensible de la fiabilité des données** recueillies, respectivement dans les analyses financières des scènes nationales et centres dramatiques nationaux et dans les analyses de la fréquentation des orchestres »<sup>1</sup>.*

L'analyse exposée semble **particulièrement pertinente à votre rapporteur spécial.**

- **Développer de nouveaux indicateurs de performance**

Actuellement, les indicateurs disponibles sont très majoritairement des indicateurs d'impact socio-économique des actions.

**La DMDTS, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, estime qu'elle doit peu à peu de développer des indicateurs d'efficience (mise en regard d'un résultat par rapport aux crédits et aux ressources humaines engagées) et de qualité ressentie par le public (le niveau et la structure de la fréquentation, par exemple).**

Votre rapporteur spécial se réjouit de la bonne appréhension des objectifs de la LOLF ainsi que de la volonté et de la méthode mises en œuvre pour les atteindre.

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

## ***D. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DU PROGRAMME « PATRIMOINES »***

### **1. Des objectifs ambitieux**

La mission « culture » comprend le programme « patrimoines » dont les objectifs sont les suivants :

- améliorer la connaissance scientifique des patrimoines ;
- protéger et restaurer prioritairement les patrimoines les plus menacés ;
- accélérer la mise aux normes dans le cadre de la conservation préventive ;
- accroître la participation des partenaires publics ou privés à l'effort de préservation des patrimoines ;
- accroître la fréquentation et élargir les publics des sites patrimoniaux et des lieux de diffusion de l'architecture ;
- améliorer la part des ressources propres des établissements publics patrimoniaux ;
- favoriser par le mécénat l'acquisition de trésors nationaux ;
- encourager les politiques d'acquisitions des collectivités territoriales ;
- enrichir le patrimoine linguistique.

### **2. Les indicateurs qui semblent adaptés aux objectifs de la LOLF**

Votre rapporteur spécial se félicite que bon nombre d'indicateurs retenus soient **réellement des indicateurs de performance**. Ainsi, certains indicateurs permettront-ils de mesurer la « productivité des services », citons notamment :

- le suivi du rythme de réalisation des inventaires et des catalogues ;
- le taux de restauration des patrimoines dégradés et susceptibles de disparaître ;
- la capacité de traitement des demandes de protection d'édifices recevables ;

- ou encore la rapidité de traitement des dossiers de création des zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP).

**Ces indicateurs gagneraient toutefois à être mis en regard des moyens humains et financiers affectés à ces missions dans chaque DRAC, afin qu'il soit possible de mettre en évidence les processus ou les modes d'organisation les moins coûteux et les plus efficaces.**

#### **IV. LES RÉPERCUSSIONS DE LA LOLF SUR LES RELATIONS ENTRE LE MINISTÈRE ET SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS : L'EXEMPLE DU LOUVRE**

Le ministère de la culture et l'établissement public du musée du Louvre ont mis en place en 2003 un contrat triennal d'objectifs et de moyens basé sur trois principes de gestion :

- une visibilité stratégique et financière pluriannuelle ;
- un engagement réciproque des partenaires : engagement du musée sur l'atteinte des objectifs définis et engagement des institutions de tutelles sur l'allocation des moyens humains et financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs ;
- une **évaluation des résultats**.

Les objectifs du musée du Louvre sont ordonnés autour de trois grands axes :

- intensifier le développement culturel ;
- développer la protection et la mise en valeur du patrimoine ;
- renforcer les fonctions administratives et techniques.

##### ***A. DÉFINITION D'INDICATEURS DE PERFORMANCE***

Les objectifs sont assortis d'**indicateurs qualitatifs et quantitatifs de résultat**. Sur la période du contrat (2003-2005), **le musée s'est engagé à établir un compte rendu annuel d'exécution comprenant notamment un chiffrage des indicateurs définis, lesquels feront l'objet d'une certification par un auditeur externe**.

Il a dans ce cadre établi un **rapport annuel de performance à l'issue de l'année 2003**. Les tableaux suivants présentent lesdits indicateurs.

Liste par axe stratégique des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre

Axe 1 - Intensifier le développement culturel		Objectif 2003	Réalisé 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Catégorie de l'indicateur
<b>Objectif 1.1 : Maintenir la fréquentation du Musée à un haut niveau</b>						
1.1a	Nombre total de visiteurs (en millions)	5,7	5,7	6,1	6,1	Quantitatif
1.1b	Nombre de visiteurs / surface ouverte au public	104,2	103,1	107,5	103,8	Quantitatif
1.1c	Dépenses de fonctionnement (hors reversement à la RMN) / nombre de visiteurs (en euros)	18,79	18,87	17,97	18,34	Quantitatif
1.1d	Nombre de visiteurs payants / Nombre total de visiteurs (en %)	69	65,4	69	69	Quantitatif
1.1e	Recette totale / fréquentation totale (en euros)	6,52	6,25	6,41	6,51	Quantitatif
1.1f	Recette totale / coût de l'axe 1 (en %)	1,02	0,94	1,04	1,04	Quantitatif
1.1g	Nombre de visiteurs payants / Nombre de visiteurs payants des musées nationaux	0,43	0,42	0,45	0,44	Quantitatif
1.1h	Nombre quotidien de visiteurs des expositions temporaires du hall Napoléon	2 800	2753	2 800	3 000	Quantitatif
1.1i	Visiteurs de moins de 26 ans (en %)	40	46	40	40	Quantitatif
1.1j	Visiteurs de moins de 18 ans (en %)	16	18	16	16	Quantitatif
<b>Objectif 1.2 : Mener une politique volontariste à l'égard du public national</b>						
1.2a	Nombre de visiteurs nationaux (en milliers)	1 637	2.050	1 793	1 793	Quantitatif
	Dont primo visiteurs (en %)	25	28	25	25	
1.2b	Nombre d'adhérents Carte Louvre jeunes	22 000	15 600	23 000	25 000	Quantitatif
1.2c	Fréquentation moyenne des séances publiques de l'Auditorium	250	256	260	270	Quantitatif
1.2d	Taux de couverture financière de l'Auditorium (recettes / dépenses de production)	43	46	64	64	Quantitatif
<b>Objectif 1.3 : Diffuser le savoir sur les collections et l'histoire de l'art</b>						
1.3a	Internet : Nombre de visites du site Internet du Musée (en millions)	8	6	9	10	Quantitatif
	Durée moyenne de connexion (en mn)	*		*	*	Quantitatif
1.3b	Effort éditorial :	*		*	*	Quantitatif
	CA éditorial	*	104400 euros	*	*	
	Dépenses	*	359 700 euros			
	Nombre de titres	*	38	*	*	
	Diffusion	*	87.000	*	*	
1.3c	Mise en ligne de la base de dessins (en %)	100	100	100	100	Qualitatif
1.3d	Mise en ligne de l'ensemble des œuvres exposées (en %)	100	98	100	100	Qualitatif
1.3e	Taux de reversement des Bases Louvre dans les bases nationales (en %)	*	9,7	*	*	Quantitatif
1.3f	Nombre de participants aux actions éducatives (ateliers pédagogiques et formations)					Quantitatif
	Adultes	8 500	8.600	9 000	9 500	
	Jeunes	23 000	23.200	24 000	25 000	
<b>Objectif 1.4 : Améliorer l'accueil et l'information du public à la pyramide</b>						
1.4a	Nombre annuel d'heures d'ouverture du Musée	3 171	3.236	3 171	3 171	Qualitatif
1.4b	Taux de satisfaction du public relatif à l'accueil aux comptoirs d'information (en %)	63	58	66	70	Qualitatif
1.4c	Taux de satisfaction du public relatif à l'accueil aux caisses du Musée (en %)	63	55	66	70	Qualitatif
1.4d	Taux de satisfaction du public relatif à l'accueil aux vestiaires (en %)	63	52	66	70	Qualitatif
1.4e	Taux de satisfaction du public relatif aux équipements de confort (en %)	61	52	63	65	Qualitatif
1.4f	Taux de satisfaction du public relatif à la durée de l'attente (en %)	64	73	67	70	Qualitatif
<b>Objectif 1.5 : Offrir un accès maximal aux collections</b>						
1.5a	Taux d'ouverture des salles (en %)	80	81	83	86	Qualitatif
1.5b	Coefficient de passage agent / poste du personnel de surveillance	2,94	2,87	2,92	2,92	Quantitatif
1.5c	Coefficient de passage agent / poste du personnel d'accueil	2,74	2,85	2,72	2,72	Quantitatif
1.5d	Taux de maintien du programme d'ouverture garantie (en %)	100	80	100	100	Qualitatif
1.5e	Part de l'effectif du service de la surveillance en contact avec le public / effectif total (en %)	79,9	80	80,4	80,9	Quantitatif

**Liste par axe stratégique des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre**

Axe 2 : Développer la protection et la mise en valeur du patrimoine		Objectif 2003	Réalisé 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Catégorie de l'indicateur
<b>Objectif 2.2 : Développer la coopération avec les musées de région</b>						
2.2a	Nombre d'expositions ou publications réalisées en collaboration en France	*	60	*	*	Quantitatif
2.2b	Nombre d'expositions en France ayant bénéficié de prêts du Musée	*	56	*	*	Quantitatif
2.2c	Nombre de nouveaux dépôts en France	*	5	*	*	Quantitatif
<b>Objectif 2.3 : Intensifier, par l'intermédiaire de son pôle scientifique, le rôle international du Musée</b>						
2.3a	Nombre d'expositions à l'étranger ayant bénéficié de prêts du Musée	*	81	*	*	Quantitatif
<b>Objectif 2.4 : Parachever l'inventaire et l'immatriculation des collections</b>						
2.4a	Taux de couverture photographique de la collection (en %)	58	57	61	62	Quantitatif
2.4b	Taux d'informatisation de la collection (en %)	58	74	61	63	Quantitatif
2.4c	Taux de numérisation des oeuvres (en %)	44	44	45	46	Quantitatif
<b>Objectif 2.6 : Progresser dans la couverture scientifique des collections</b>						
2.6a	Nombre total de catalogues sommaires et raisonnés publiés	231	218	243	254	Quantitatif
2.6b	Nombre d'expositions réalisées	*	10	*	*	Quantitatif
<b>Objectif 2.7 : Progresser dans le récolement des dépôts</b>						
2.7a	Nombre d'œuvres récochées / Nombre d'œuvres déposées (en%)	64	57	78	88	Quantitatif

**Liste par axe stratégique des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre**

Axe 3 : Renforcer les fonctions administratives et techniques		Objectif 2003	Réalisé 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Catégorie de l'indicateur
<b>Objectif 3.1 : Optimiser l'emploi des ressources humaines</b>						
3.1a	Taux d'absentéisme global (en %)	*	6,1	*	*	Quantitatif
3.1b	Coût de surveillance par heure de m <sup>2</sup> ouvert au public (en euros x 1000)	100	100	100	100	Quantitatif
3.1c	Effectif Axe III / Effectif total (en %)	12	12	12	11	Quantitatif
<b>Objectif 3.2 : Optimiser les ressources financières</b>						
3.2a	Ressources propres (hors mécénat) / dépenses de fonctionnement (%en )	32,4	31	33,2	33,1	Quantitatif
3.2b	Coût de l'Axe III / Coût total (en %)	35,3	34,4	36	36	Quantitatif
<b>Objectif 3.3 : Assurer le maintien de la performance des équipements de toute nature en veillant à leur renouvellement</b>						
3.3a	Nombre d'heures de maintenance corrective / Nombre total d'heures de maintenance (en %)	34,5	35	34	33	Quantitatif

***B. L'UTILISATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE :  
REDÉPLOIEMENT DES AIDES DE L'ETAT EN FONCTION DES  
RÉSULTATS***

L'esprit de responsabilité qui a présidé aux travaux d'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre, tant dans l'expression des besoins que l'Etat s'est engagé à satisfaire que dans la définition des niveaux de résultat que le Louvre s'est engagé à atteindre, doit naturellement trouver un prolongement dans l'exécution du contrat.

L'accord dégagé sur les moyens nécessaires à l'activité du musée du Louvre et l'engagement de l'Etat de ne pas effectuer de régulation sur les montants prévus de subvention d'une part, et l'autonomie de l'établissement d'autre part, conduisent à appliquer **deux principes de gestion**, étroitement complémentaires :

**- liberté d'utilisation des ressources ;**

**- responsabilité pour rééquilibrer un éventuel déficit d'exploitation.**

Sous réserve de la compétence du conseil d'administration sur les décisions d'ordre budgétaire, **le Louvre est libre d'affecter des excédents de ressources dégagés en cours de gestion, en les employant en totalité ou en partie pour financer les besoins émergents, ou en décidant de les virer au fonds de roulement pour se prémunir de pertes ultérieures éventuelles.**

La contrepartie de cette liberté laissée à l'établissement est **l'absence de recours automatique à l'Etat en cas de déficit**, sauf si l'importance des pertes excédait les possibilités d'économie ou de prélèvement sur le fonds de roulement. Pour faire face à ce risque, le critère de prudence incite évidemment l'établissement à accroître ses réserves.

L'établissement public s'est engagé à établir un rapport annuel de performance comprenant notamment un chiffrage des indicateurs définis. Il a, dans ce cadre, mis en œuvre un **système de planification et de remontée de l'information généralisé** qui constitue un projet important dans la modernisation entreprise par l'établissement.

Le **premier rapport annuel de performance** établi à l'issue de l'année 2003 a été présenté par le musée à ses institutions de tutelle et aux membres du conseil d'administration pour information en mars dernier. Il doit faire l'objet d'un débat au dernier trimestre 2004 **après la validation des indicateurs par les inspecteurs généraux de l'administration des affaires culturelles en charge de leur audit.**

Le contrat apparaît ainsi comme un **instrument essentiel de dialogue de gestion entre les tutelles et l'établissement et d'évaluation de son action.**

## V. LES EXPÉRIMENTATIONS DE LA LOLF

### A. L'EXPÉRIMENTATION MENÉE EN 2004

Afin d'anticiper l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances précitée, la direction de l'administration générale du ministère de la culture a souhaité conduire, dès l'année 2004 jusqu'en 2005, dans la région Rhône-Alpes, en direction régionale des affaires culturelles (DRAC), une expérimentation de fongibilité<sup>1</sup> des crédits de personnel, de fonctionnement et d'interventions.

#### 1. Les objectifs

L'objectif de l'expérimentation n'était pas tant de valider les mécanismes budgétaires de fongibilité des crédits, que de **montrer que ce nouveau principe de gestion a un impact réel sur les résultats des politiques menées.**

Compte tenu de l'extrême variété des missions et des métiers du ministère de la culture, il a paru opportun, afin de ne pas alourdir l'expérimentation, de focaliser la mesure des résultats sur quelques axes pertinents de la politique du ministère de la culture en région Rhône Alpes, adaptés au contexte local.

Pour le ministère de la culture et de la communication, les **objectifs** de la présente expérimentation étaient de trois ordres :

- **préfigurer les nouveaux modes de gestion des emplois et des crédits issus de la mise en œuvre de la LOLF**, en l'occurrence la fongibilité asymétrique et les règles de report, tout en permettant aux responsables locaux que sont les directeurs des DRAC de mobiliser avec une efficacité accrue les moyens mis à leur disposition ;

---

<sup>1</sup> Principe général défini par l'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 : dans un programme, les crédits prévisionnels destinés aux dépenses de personnel ne peuvent être majorés par d'autres crédits, mais peuvent, en sens inverse, abonder d'autres titres. La fongibilité des dépenses de personnel est donc asymétrique.

- **réformer le dialogue de gestion entre les directions régionales et l'administration centrale**, en favorisant une participation plus en amont des DRAC, et réviser le pilotage national en s'appuyant sur la directive nationale d'orientation<sup>1</sup> et sur la mise en place progressive des tableaux de bord des DRAC ;

- **améliorer le pilotage de la direction régionale expérimentatrice**, en mettant en œuvre localement le plan national de développement du contrôle de gestion et en développant la culture de gestion par des actions de formation et de sensibilisation.

## **2. Le périmètre budgétaire et les modalités pratiques**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, et pour la période de l'expérimentation (2004 et 2005), la fongibilité asymétrique<sup>2</sup> était autorisée pour les dépenses suivantes de la dotation globale de fonctionnement de la direction régionale expérimentatrice : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement et les crédits d'entretien et crédits d'intervention.

Les modalités d'inscription sur le budget de l'Etat, retenues dans le cadre des projets de loi de finances pour 2004 et 2005 pour la DRAC expérimentatrice, étaient les suivantes : la dotation budgétaire globale concernée par la fongibilité était inscrite sur trois nouveaux chapitres 39-01, 39-02 et 39-03 du budget du ministère de la culture.

Dans le cadre de l'expérimentation, les contraintes suivantes devaient être respectées : plafonds d'emplois et indiciaires, respect de la dotation globale, report des crédits inférieur à 3 % et règles liées à la régulation.

**S'agissant du titre IV (chapitre 43-30), peu de changements étaient prévus par rapport à la pratique actuelle** : l'existence de programmes étanches n'améliorait pas plus qu'aujourd'hui la fongibilité entre politiques.

En effet, la globalisation des crédits de titre IV opérée à la fin des années 1990 avait eu pour effet de créer 4 articles de prévision, regroupant, pour l'article 10 les actions patrimoniales, pour l'article 20, les actions du spectacle vivant et du développement culturel, pour l'article 30 les enseignements spécialisés et pour l'article 40 les crédits d'entretien. Encore conviendra-t-il de gérer au sein du titre IV la fongibilité entre crédits centraux et crédits déconcentrés.

---

<sup>1</sup> Document d'orientation établi par le ministère de la culture en début d'année.

<sup>2</sup> Le dispositif reposait sur le respect du principe de fongibilité asymétrique. De ce fait, les dépenses de personnel ne pouvaient pas s'élever au-delà des crédits inscrits à ce titre lors de la constitution du chapitre, crédits évalués selon la valeur du point applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour l'année 2004.

A l'inverse, **la rigidité des programmes constitue une difficulté<sup>1</sup> pour les crédits du chapitre 66-91** (subventions aux maîtres d'ouvrage locaux), qui ont été complètement globalisés tous secteurs confondus. Toutefois, ce manque de souplesse doit être rapporté à l'intérêt que constitue la fongibilité entre titres au niveau déconcentré.

### **3. Les leçons de l'expérimentation menée en 2004**

**Les principaux apports de l'expérimentation LOLF, en région Rhône-Alpes**, à ce stade pourraient se résumer dans ces quelques points suivants, selon le ministère de la culture :

- la spécificité du ministère, qui a choisi de répartir au niveau régional ses politiques entre trois programmes étanches, ne pose pas de difficulté majeure en termes de gestion. Elle est bien comprise des services qui s'identifient aisément à l'un des quatre BOP (budget opérationnel de programme) de la DRAC. Mais l'apport de cette nouvelle démarche budgétaire est bien de **créer davantage de cohésion entre les équipes chargées de la mise en œuvre de tel programme**, et de favoriser ainsi les arbitrages en faveur d'une vision politique plus globale au niveau régional ;

- la responsabilité accrue du DRAC, qui en contrepartie d'un engagement sur les résultats, dispose au travers de l'exercice de la fongibilité de marges de manœuvre locales, permet de **recentrer le débat budgétaire sur les politiques et non sur les seuls moyens nouveaux**. Cependant, l'exercice réel de ces nouvelles capacités d'arbitrage local **nécessite la mise en place d'outils de pilotage** et une nouvelle pratique managériale qui nécessite un temps d'apprentissage. De plus, l'intégration de la DRAC dans un débat plus large avec le responsable de programme conduit à réviser les modes habituels du dialogue de gestion interne au ministère ;

- la nécessité de définir, d'accompagner et d'encadrer la nouvelle responsabilité du directeur régional en matière de gestion des emplois et de la masse salariale a entraîné l'élaboration d'outils de pilotage au niveau déconcentré. La DRAC a tiré les **premiers bénéfices d'une fongibilité des dépenses de personnel au sein du Titre II LOLF** ;

- la mise en œuvre anticipée de la LOLF est aussi l'occasion de se poser sans tabou **la question de l'organisation optimale des services déconcentrés en région, à la fois au sein de la DRAC et dans la coordination des multiples acteurs du ministère en région qui ne dépendent pas aujourd'hui de la DRAC**.

---

<sup>1</sup> Une forte fongibilité existera néanmoins entre les crédits « monuments historiques » et « non monuments historiques » (c'est-à-dire, pour résumer, les chapitres 56-20/66-20 et 56-91/66-91), ce qui devrait malgré tout constituer un grand progrès pour les crédits d'investissement consacrés au patrimoine et qui seront regroupés au sein du programme n°1.

## **B. L'EXTENSION DES EXPÉRIMENTATIONS EN 2005**

Le ministère de la culture et de la communication étendra l'expérimentation mise en œuvre pour la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) Rhône-Alpes en 2004 à **sept autres DRAC** : celles de Basse-Normandie, de Picardie, de Midi-Pyrénées, de Poitou-Charentes, d'Aquitaine, d'Ile-de-France et du Languedoc-Roussillon, et **complètera le champ concerné** (dépenses de personnel, fonctionnement et subventions de l'actuel titre IV), en testant l'ensemble des natures de crédits (y compris les investissements des actuels titres V et VI), mais également en testant **l'intégration du niveau départemental<sup>1</sup>** dans les BOP des DRAC.

**Trois DRAC** (Aquitaine, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon) expérimenteront la fongibilité asymétrique de leurs **dépenses ordinaires et cinq DRAC** (Rhône-Alpes, Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, Picardie, Poitou-Charentes) expérimenteront la fongibilité asymétrique de **leurs dépenses ordinaires et de leurs dépenses d'investissement**.

Le budget des directions régionales est réparti au niveau déconcentré en trois BOP, pour respecter la logique des programmes, ce qui conduit de fait à expérimenter chacun d'entre eux.

La **prise en compte des SDAP** (personnel et fonctionnement) est **expérimentée par les DRAC de Basse-Normandie, Ile-de-France, Picardie et Rhône-Alpes**.

### **Participation des DRAC à l'expérimentation<sup>2</sup>**

<b>DRAC</b>	<b>avec SDAP</b>	<b>TII (LOLF)</b>	<b>TIII (LOLF)</b>	<b>TV (LOLF)</b>	<b>TVI (LOLF)</b>
Aquitaine	Non	Oui	Oui	Non	Non
Basse Normandie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Ile de France	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Languedoc-Roussillon	Non	Oui	Oui	Non	Non
Midi-pyrénées	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Picardie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Poitou	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Rhône-Alpes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : ministère de la culture

<sup>1</sup> Ceci signifie que les SDAP seront concernés par l'expérimentation en 2005.

<sup>2</sup> Selon la nomenclature budgétaire prévue par la LOLF : titre II pour les dépenses de personnel, titre III pour les dépenses de fonctionnement, titre V pour les dépenses d'investissement et titre VI pour les dépenses d'intervention (article 5 de la LOLF).

La nomenclature budgétaire devant s'adapter à cette nouvelle maquette et à l'extension des expérimentations, il a été décidé :

- la suppression des chapitres 39-01, 39-02, 39-03 créés pour l'expérimentation Rhône-Alpes lors du PLF 2004 ;

- la création de nouveaux chapitres : 39-04, 39-05, 39-06 et 39-07 (ce dernier étant dédié au programme recherche) pour les trois DRAC expérimentatrices pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention ;

- la création de nouveaux chapitres : 59-04, 59-05, 59-06 et 59-07 pour les cinq DRAC expérimentatrices pour les dépenses de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.

Les tableaux suivants présentent les mouvements de crédits nécessaires à la mise en œuvre de l'expérimentation.

**Transfert d'autorisations de paiement au titre de l'expérimentation LOLF**

(en millions d'euros)

Titres	LFI 2004 (AP)	PLF 2005 (AP)	2005/2004 (en %)	Transferts au titre de l'expérimentation LOLF		
				vers les chapitres 39	vers les chapitres 59	Total
Titre III - Moyens des services	1 392	1 466	5,32%	109	-75	34
Titre IV - Interventions publiques	824	665	-19,30%	-109	-61	-170
<i>Total des dépenses ordinaires</i>	<i>2216</i>	<i>2131</i>	<i>-3,84%</i>	<i>0</i>	<i>-136</i>	<i>-136</i>
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	266	403	51,50%	X	167	167
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	302	272	-9,93%		-31	-31
<i>Total dépenses en capital</i>	<i>568</i>	<i>675</i>	<i>18,84%</i>	<i>0</i>	<i>136</i>	<i>136</i>
<b>Total</b>	<b>2 784</b>	<b>2 806</b>	<b>0,79%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : ministère de la culture

**Transfert de crédits de paiement au titre de l'expérimentation LOLF**

(en millions d'euros)

Titres	LFI 2004 (CP)	PLF 2005 (CP)	2005/2004 (en %)	Transferts au titre de l'expérimentation LOLF		
				vers les chapitres 39	vers les chapitres 59	Total
Titre III - Moyens des services	1 392	1 466	5,32%	109	-75	34
Titre IV - Interventions publiques	824	665	-19,30%	-109	-61	-170
<i>Total des dépenses ordinaires</i>	<i>2216</i>	<i>2131</i>	<i>-3,84%</i>	<i>0</i>	<i>-136</i>	<i>-136</i>
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	204	417	104,51%	X	161	161
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	219	240	9,50%		-25	-25
<i>Total dépenses en capital</i>	<i>423</i>	<i>657</i>	<i>55,31%</i>	<i>0</i>	<i>136</i>	<i>136</i>
<b>Total</b>	<b>2 639</b>	<b>2 788</b>	<b>5,64%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : ministère de la culture

Au sein de chacun de ces chapitres (en 39 ou 59), les articles budgétaires correspondent aux actions définies dans l'avant-projet annuel de performance (PAP).

Les crédits de personnels sont inclus dans chaque article de prévision (soit chaque action) au même titre que les crédits de fonctionnement et d'intervention et, pour les chapitres en 59, d'investissement. La distinction entre crédits de personnel et autres crédits, nécessaire pour faire jouer la fongibilité asymétrique sera néanmoins préservée en gestion.

S'agissant des chapitres 59, des autorisations de programmes ont été créées pour accompagner le transfert des dépenses ordinaires (selon la clé AP=CP).

**L'expérimentation de mise en œuvre de la LOLF porte sur 12 % des crédits du ministère de la culture pour 2005.**

## CHAPITRE III

### ASPECTS SECTORIELS

Compte tenu de la place dévolue dans le présent rapport à la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, votre rapporteur spécial ne consacrera que peu de développements à l'exposé des politiques sectorielles du ministère de la culture. Il a notamment renoncé à évoquer l'effort de préservation, d'enrichissement et de mise en valeur des patrimoines.

#### I. LA SITUATION DE LA RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX

La Réunion des musées nationaux (RMN) a été créée en **1895** pour recueillir et gérer les fonds nécessaires, et procéder à l'acquisition d'œuvres d'art destinées à enrichir les collections nationales.

A l'origine, la RMN ne regroupait que quatre établissements : le musée du Louvre, le château de Versailles, le musée du Luxembourg et le château de Saint-Germain-en-Laye. Puis elle a travaillé avec **34 établissements** (22 à Paris et en région parisienne) :

- 32 musées de tailles très diverses puisqu'à côté du musée du Louvre, du musée d'Orsay et du château de Versailles, on trouve des musées de petite taille comme le musée Gustave Moreau, à Paris, ou le musée Magnin, à Dijon, et des musées « intermédiaires » comme le musée Picasso, à Paris, le musée de la Renaissance, au château d'Ecouen, ou le musée Message Biblique Marc Chagall, à Nice ;

- et 2 lieux d'exposition (les Galeries nationales du Grand Palais et le Palais de la Porte Dorée).

**La RMN est, depuis 1990, un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication.**

Le musée du Louvre est devenu un établissement public à caractère administratif (EPA) en 1992. Le musée et le domaine national du château de Versailles constituent de même un établissement public à caractère administratif depuis 1995. Le musée d'Orsay et le musée des arts asiatiques

Guimet sont devenus des établissements publics à caractère administratif le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

L'évolution engagée depuis plusieurs années de transformation de musées nationaux en établissements publics indépendants de la RMN a profondément modifié le paysage institutionnel de cette dernière. Cette évolution rend aujourd'hui nécessaire qu'une **véritable réflexion stratégique soit menée pour conforter l'institution, faire évoluer ses missions** dans le respect de son histoire, **valoriser au mieux la compétence de ses personnels et moderniser son activité**, conformément à la demande exprimée par les différents acteurs de ce secteur patrimonial, notamment dans le contexte de la décentralisation culturelle.

#### ***A. LES RÉSULTATS DE LA RMN EN 2003 : UN FRAGILE RETOUR DES BÉNÉFICES***

##### **1. Les agrégats**

###### *a) Les équilibres financiers de la RMN par nature de recettes et dépenses*

Les grands équilibres aboutissant au résultat d'exploitation courante de la RMN, c'est-à-dire avant impact des résultats exceptionnels et des résultats financiers, font apparaître, en 2003, un **bénéfice de 1,44 million d'euros**, l'exploitation courante étant bénéficiaire de 0,8 million d'euros. En 2000, le bénéfice n'était que de 200.000 euros, puis la RMN a connu des **déficits importants** en 2001 et en 2002, soit **7,7 millions d'euros** et **4,9 millions d'euros**.

### Résultat d'exploitation

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	EPRD	DM	Réel
					2003	2003	2003
<b>PRODUITS D'EXPLOITATION</b>	<b>147,3</b>	<b>142,6</b>	<b>135,4</b>	<b>148,7</b>	<b>151,1</b>	<b>6,61</b>	<b>134,6</b>
Ventes (70 +71 + 72)	122	118,2	111,1	125,8	133,8		110,5
Subventions (74)	21,8	18,1	16,5	16,6	10,1	6,61	17,2
Autres produits (75)	3,4	5,5	6,3	5,2	6,6		6
Divers (79)	0,2	0,9	1,6	1,1	0,6		1
<b>CHARGES D'EXPLOITATION</b>	<b>146,2</b>	<b>143,7</b>	<b>146,9</b>	<b>153,9</b>	<b>151,3</b>	<b>5,91</b>	<b>133,9</b>
Achats (60)	33,9	35,6	37,1	34,9	36,2		28,6
Services extérieurs (61 + 62)	28,4	27,7	31,5	34,9	33,1		29,4
Impôts et taxes (63)	2,5	2,7	2,8	2,8	3,1	0,02	2,9
Charges de personnel (64)	44,1	46,8	48,5	50,3	50	0,41	49,8
Autres charges (65)	31,3	26,5	25	25,7	19,9	6,61	21,3
Dotations aux amortissements et provisions nettes de reprises (68-78)	6	4,7	2,3	5,5	5,2		2,1
Divers ( 69 + 069)		-0,1	-0,4	-0,3	3,7	-1,12	-0,2
<b>EXPLOITATION COURANTE</b>	<b>1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-11,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>
Financier et Exceptionnel	2,5	1,3	3,8	0,4	1,2		0,7
<b>Total Section EXPLOITATION</b>	<b>3,6</b>	<b>0,2</b>	<b>-7,7</b>	<b>-4,9</b>	<b>1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

#### *b) Les grands équilibres par groupe d'activité*

On peut constater, en 2003, une évolution très nette du résultat du « groupe 1 » (droit d'entrée des collections permanentes, acquisitions, expositions) : **+ 6,5 millions d'euros** par rapport à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD), et **+ 5,6 millions d'euros par rapport à 2002**. Le résultat du budget des **expositions** est supérieur de **4,1 millions d'euros par rapport à l'EPRD** et de 3,2 millions d'euros par rapport à 2002.

La situation 2003 des **services éditoriaux et commerciaux (SEC)** reste déficitaire de 1,9 million d'euros mais **s'améliore** par rapport à 2002 d'environ **1 million d'euros**, traduisant l'**effort considérable mené sur les charges**, alors que les recettes ont chuté de manière importante.

Enfin, les **services communs** présentent un **déficit de 14,3 millions d'euros** et une **amélioration** de leur résultat de 1,1 million d'euros par rapport à l'EPRD, et **dégradent légèrement leur résultat** (- 0,2 million d'euros) **par**

**rapport à 2002**, cet écart traduisant l'impact des études liées à la réorganisation de l'établissement initiée en 2003.

**Comparaison avec l'EPRD 2003**

(en millions d'euros)

	Produits			Charges			Résultat		
	EPRD	Réalisé	Ecart	EPRD	Réalisé	Ecart	EPRD	Réalisé	Ecart
Fréquentations / collections permanentes / acquisitions	45,9	46,6	0,7	32,1	30,4	-1,7	13,8	16,2	2,4
Expositions	12,3	17,5	5,2	16,1	17,1	1	-3,8	0,3	4,1
<b>TOTAL GROUPE 1</b>	<b>58,1</b>	<b>64,1</b>	<b>5,9</b>	<b>48,2</b>	<b>47,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>10</b>	<b>16,5</b>	<b>6,5</b>
Producteurs	31,4	32,9	1,5	27,3	32,8	5,6	4,1	0,1	-4
Distributeurs	81,4	66,2	-15,2	76,3	66,5	-9,7	5,1	-0,3	-5,5
Centraux SEC	0,7	1,1	0,4	4,6	2,7	-1,9	-3,9	-1,7	2,3
<b>TOTAL SEC</b>	<b>113,5</b>	<b>100,2</b>	<b>-13,3</b>	<b>108,2</b>	<b>102,1</b>	<b>-6,1</b>	<b>5,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-7,2</b>
<b>TOTAL SERVICES COMMUNS</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0</b>	<b>14,8</b>	<b>13,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-14,3</b>	<b>-13,1</b>	<b>1,1</b>
<b>TOTAL RMN</b>	<b>172,1</b>	<b>164,8</b>	<b>-7,4</b>	<b>171,1</b>	<b>163,3</b>	<b>-7,8</b>	<b>1</b>	<b>1,4</b>	<b>0,4</b>

Source : ministère de la culture

**Comparaison avec 2002**

(en millions d'euros)

	Produits			Charges			Résultat		
	2002	2003	Ecart	2002	2003	Ecart	2002	2003	Ecart
Fréquentations / collections permanentes / acquisitions	49,6	46,6	-3	35,8	30,4	-5,4	13,7	16,2	2,4
Expositions	16,8	17,5	0,6	19,7	17,1	-2,5	-2,9	0,3	3,2
<b>TOTAL GROUPE 1</b>	<b>66,4</b>	<b>64,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>55,5</b>	<b>47,6</b>	<b>-7,9</b>	<b>10,9</b>	<b>16,5</b>	<b>5,6</b>
Producteurs	38,4	32,9	-5,5	38,2	32,8	-5,3	0,2	0,1	-0,1
Distributeurs	73,8	66,2	-7,6	75	66,5	-8,5	-1,2	-0,3	0,9
Centraux SEC	1,1	1,1	0	3,1	2,7	-0,3	-1,9	-1,7	0,3
<b>TOTAL SEC</b>	<b>113,3</b>	<b>100,2</b>	<b>-13,1</b>	<b>116,2</b>	<b>102,1</b>	<b>-14,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL SERVICES COMMUNS</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>13,5</b>	<b>13,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-12,9</b>	<b>-13,1</b>	<b>-0,2</b>
<b>TOTAL RMN</b>	<b>180,3</b>	<b>164,8</b>	<b>-15,5</b>	<b>185,2</b>	<b>163,3</b>	<b>-21,9</b>	<b>-4,9</b>	<b>1,4</b>	<b>6,3</b>

Source : ministère de la culture

*c) L'évolution des effectifs et de la masse salariale*

Les effectifs réels 2003 s'établissent près de à **1.266 équivalents temps plein (ETP)** contre 1.371 ETP prévus par l'EPRD 2003, soit une diminution de - 6 % et contre 1.339 ETP en 2002, soit une régression de 5,45 %.

L'ensemble des groupes d'activités est en diminution, à l'**exception du département des expositions** pour lequel le recours aux **contrats à durée déterminée (CDD)** sur les projets d'expositions est en augmentation par rapport à l'EPRD.

L'augmentation du « groupe 2 » (services éditoriaux et commerciaux, producteurs) entre 2002 et 2003 s'explique par l'intégration, au sein du département achat et référencement, d'une partie de l'équipe Hermès.

#### Les effectifs en ETP

Effectifs	2002	EPRD 2003	2003	Ecart 03/02	Ecart 03/EPRD
Total Groupe 1A	270,42	284,61	260,01	-3,85%	-5,92%
Total Groupe 1B	188,83	163,28	170,06	-9,94%	4,32%
Total Groupe 2	143,68	151,83	145,87	1,52%	-0,67%
Total Groupe 3	546,99	574,14	504,56	-7,76%	-10,97%
Total Centraux SEC	15,85	19,5	13,43	-15,27%	-28,18%
Total Groupe 4	172,74	178,43	171,67	-0,62%	-1,60%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 338,51</b>	<b>1 371,78</b>	<b>1 265,59</b>	<b>-5,45%</b>	<b>-5,98%</b>

Groupe 1B : expositions.

Groupe 2 : services éditoriaux et commerciaux, producteurs.

Groupe 3 : services commerciaux et éditoriaux, distributeurs.

Groupe 4 : services communs.

Source : ministère de la culture

La masse salariale est **en deçà** de la dernière décision modificative (DM) de **0,8 million d'euros**. Au total, la masse salariale (hors formation professionnelle et intérim qui a chuté de 75 %) a baissé de 1,5 million d'euros par rapport à l'EPRD.

Les dépenses de formation professionnelle s'élèvent à 0,4 million d'euros, contre 0,5 million d'euros inscrits à l'EPRD comme en exécution 2002.

#### La masse salariale

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	EPRD 2003	EPRD + DM	Réel 2003	Ecart EPRD + DM / réel 03	Ecart 02/03
Personnel permanent	34,5	38,5	40	42,1	43,4	48,6	45,7	45,4	-1%	5%
Personnel temporaire	8,5	8	7,8	9	8,4	5,3	7,4	7,4	-1%	-12%
Provision / reprise nette sur congés payés	0	0	1,3	0,1	1,1	0,1	0,1	-0,2	-249%	-120%
Total Masse salariale RMN	45,6	46,5	49,1	51,2	52,9	54	53,3	52,5	-2%	-1%
FPC	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	-28%	-20%
<b>TOTAL RMN</b>	<b>46,1</b>	<b>47,2</b>	<b>49,7</b>	<b>51,8</b>	<b>53,4</b>	<b>54,6</b>	<b>53,9</b>	<b>52,9</b>	<b>-2%</b>	<b>-1%</b>
Personnel intérimaire	0,1	0,4	0,4	0,7	0,9	0,8	0,8	0,2	-79%	-82%
<b>Total Frais de personnel RMN hors FPC</b>	<b>45,7</b>	<b>47</b>	<b>49,6</b>	<b>51,9</b>	<b>53,8</b>	<b>54,8</b>	<b>54,1</b>	<b>52,7</b>	<b>-3%</b>	<b>-2%</b>

Source : ministère de la culture

*d) L'évolution du chiffre d'affaires*

Le chiffre d'affaires entre 2000 et 2003 évolue fortement, globalement et par groupe d'activité. **Il atteint 110,5 millions d'euros en 2003.**

Si l'année 2001 avait été marquée par les évènements du 11 septembre et les grèves qui avaient perturbé la fin de l'exercice, l'année 2003 a connu le contre coup de la guerre en Irak et une grande morosité économique.

Cette conjoncture défavorable a eu des impacts différents selon les activités :

- le secteur des expositions a progressé de façon spectaculaire entre 2001 et 2003 (+ 5,2 millions d'euros) ;

- le secteur commercial a connu une **dégradation sans précédent de son chiffre d'affaires** (- 6,7 millions d'euros par rapport à 2001, et - 13 millions d'euros par rapport à 2002, soit près de 17 % de réduction du volume d'affaires) ;

- la production stockée (variation de stock des produits fabriqués par la RMN) est marquée par un déstockage important de 3,4 millions d'euros de ces produits par rapport à 1,8 million d'euros en 2002.

**L'évolution du chiffre d'affaires**

*(en millions d'euros)*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Collections permanentes	34,3	30,7	34,2	31,9
Expositions	7,8	8,4	13,5	13,6
Services éditoriaux et commerciaux	75,7	71,7	78	65
Services communs	0,4	0,3	0,1	0
<b>TOTAL</b>	<b>118,2</b>	<b>111,1</b>	<b>125,8</b>	<b>110,5</b>

*Source : ministère de la culture*

Dans un contexte particulièrement difficile en 2003, des mesures d'urgence ont été prises pour préserver au mieux les niveaux de production internes (politique des 20/80, mise en avant des produits RMN), ce qui a permis de hisser la part des produits RMN à 54,2 % du total des ventes (contre 50,7 % en 2001 et 50,2 % en 2002).

*e) L'évolution des stocks*

L'exercice 2003 a été marqué par un fort déstockage, tous produits confondus (produits RMN et produits extérieurs). En effet, la variation brute entre 2002 et 2003 s'élève à **5,32 millions d'euros**, soit près de **22 % de la valeur brute 2002**.

Sur les produits RMN, le déstockage a doublé entre 2002 et 2003, grâce à d'importantes opérations de braderies, soldes et pilonnages réalisés sur les produits dont la rotation n'était plus assurée.

Ces pilons représentent un **coût brut de 1,9 million d'euros** et pèsent sur le compte de résultat pour un montant net des provisions pour **dépréciation d'un million d'euros**.

**L'évolution des stocks**

*(en euros)*

<b>Pilons 2003</b>	<b>Valeur brute</b>	<b>Dépréciation</b>	<b>Valeur nette</b>
Produits RMN	1 900 845	907 047	993 798
<i>dt audio et multimedia</i>	<i>147 358</i>	<i>41 172</i>	<i>106 186</i>
<i>dt images</i>	<i>346 132</i>	<i>121 389</i>	<i>224 743</i>
<i>dt livres</i>	<i>1 154 281</i>	<i>651 895</i>	<i>502 386</i>
<i>dt moulages</i>	<i>21 452</i>	<i>5 339</i>	<i>16 113</i>
<i>dt produits grand public</i>	<i>231 623</i>	<i>87 252</i>	<i>144 370</i>
Produits extérieurs	440	66	374
Emballages	7 736	-	7 736
<b>TOTAL</b>	<b>1 909 021</b>	<b>907 113</b>	<b>1 001 908</b>

*Source : ministère de la culture*

Sur les produits extérieurs, le déstockage a également été très significatif, puisque les stocks ont diminué de plus de moitié, permettant également de réduire de moitié la dépréciation sur ces produits.

Enfin, les stocks d'emballages et de matières premières diminuent également de plus de moitié.

## 2. Les résultats par groupe d'activité

### *a) Droit d'entrée dans les collections permanentes, acquisitions et expositions*

Les résultats des droits d'entrée dans les collections permanentes, des acquisitions et des expositions s'élèvent à 16,505 millions d'euros. Ils présentent des écarts importants par rapport à l'EPRD, notamment en raison de la réduction opérée sur les acquisitions sur fonds propres.

- **Droit d'entrée dans les collections permanentes**

Les recettes de droit d'entrée des collections permanentes sont en **très fort recul en 2003**. Les fréquentations sont en retrait de 10 % par rapport à l'année 2002, et en retrait de 17 % par rapport à l'EPRD (soit un écart de 5,15 millions d'euros). Les **efforts d'économie sur les dépenses de fonctionnement et de personnel** d'un montant de 1,2 million d'euros par rapport à l'EPRD 2003 ont permis d'atténuer cette forte dégradation.

- **Acquisitions**

Les **acquisitions s'élèvent à 15,3 millions d'euros, chiffre inférieur à la prévision budgétaire (15,61 millions d'euros prévus par l'EPRD 2003)**.

Compte tenu de la chute des recettes de droit d'entrée de 5,15 millions d'euros, il a été opéré une **réduction des acquisitions sur fonds propres de 5,8 millions d'euros**. Pour maintenir la capacité d'acquisition des musées nationaux, l'établissement a bénéficié d'une **subvention exceptionnelle du Fonds du patrimoine**.

**Votre rapporteur spécial estime que le rétablissement de la situation financière de la RMN ne peut se faire au détriment de sa politique d'acquisition, essentielle pour l'attractivité future des musées nationaux.**

- **Expositions**

Le résultat net de l'exercice 2003 s'établit à 0,3 million d'euros, alors que le budget de la RMN, pour 2003, prévoyait un déficit de 3,8 millions d'euros.

La riche programmation des expositions 2003 a permis de dégager des recettes excédentaires de 5,2 millions d'euros. Cette plus-value s'explique par de très bons résultats des expositions présentées par les **Galeries nationales du Grand Palais (GNGP)**.

Globalement, les expositions du **Grand Palais** ont permis de vendre 874.453 billets (soit plus de 130.000 billets de plus que prévu). Le meilleur résultat revient à l'exposition Gauguin (+ 32 % par rapport à l'EPRD, et totalisant à lui seul 40 % des billets vendus). Par ailleurs, la carte Sésame a connu un grand succès avec plus de 42.000 abonnés, soit une recette complémentaire de plus d'1 million d'euros.

- **Evolution de la fréquentation des musées nationaux et le montant des droits d'entrée**

En 2003, les musées nationaux ont accueilli **8.071.000 visiteurs** payants contre 8.937.000 en 2002. La fréquentation est **en retrait de 10 %** par rapport à 2002, en raison de la chute de la fréquentation touristique.

Globalement les données de fréquentation 2003 se situent à **- 17 %** par rapport à l'EPRD. Les entrées au musée du Louvre ont été inférieures de 12 % aux prévisions, et celles du domaine de Versailles ont été surévaluées de 15 %. Les prévisions de fréquentation des autres musées nationaux étaient supérieures de 24 % aux entrées enregistrées en 2003.

*b) Services éditoriaux et commerciaux*

Le résultat des SEC s'améliore d'un million d'euros par rapport à l'année 2002, dans un contexte économique particulièrement difficile, mais **reste déficitaire de - 1,9 million d'euros**.

Comme on l'a dit, la part des produits RMN augmente dans le total des ventes en 2003. La politique de mise en avant des produits RMN a permis l'amélioration de leur vente dans les réseaux de distribution.

Le chiffre d'affaires global des distributeurs est très en deçà du budget (- 20,5 %) et très en recul par rapport à 2002 (- 11 %). Il s'établit à 64,7 millions d'euros, contre 81,3 millions d'euros prévu à l'EPRD et 72,7 millions d'euros réalisés en 2002. C'est la revente qui connaît la plus forte dégradation par rapport aux prévisions (- 38,2 %). Les espaces commerciaux sont en retrait par rapport aux prévisions budgétaires de - 18,4 %, la vente à distance (VAD) de - 19,3 % et les actions commerciales de - 19,5 %.

On constate la dégradation des ratios masse salariale/chiffre d'affaires et charges de fonctionnement/chiffre d'affaires tant par rapport à l'EPRD que par rapport au résultat pour 2002, à cause de la forte dégradation du chiffre d'affaires global des distributeurs.

*c) Services communs*

- **Le résultat des services communs est en amélioration par rapport à l'EPRD.**

Le résultant avant affectation des services communs est **déficitaire de 13,14 millions d'euros**.

Hors intérim, la masse salariale est restée inférieure aux prévisions (- 3 %). En revanche, on notera un recours à l'intérim (65.000 euros) non budgété à l'EPRD, mais très en recul par rapport au réalisé 2002 (563.000 euros).

Les charges de fonctionnement sont en recul de 14,5 % par rapport au budget et de 4,4 % par rapport à 2002, conséquence d'une importante **maîtrise des coûts**, et en particulier d'opérations prévues et non réalisées concernant les immeubles centraux et la maintenance informatique.

Notons par ailleurs que l'exercice 2003 a été marqué par le **lancement d'une série d'études devant permettre d'apporter des solutions à la crise que traverse l'établissement** (audit des services éditoriaux et commerciaux, audit sur le projet Hermès, étude sur l'organisation comptable et financière, étude sur l'organisation et l'optimisation des achats, etc.), mais dont le coût pèse de manière exceptionnelle sur le résultat 2003.

**Comparaison avec l'EPRD 2003**

*(en milliers d'euros)*

Groupe 4	Produits			Charges			Résultats		
	EPRD	Réalisé	Ecart	EPRD	Réalisé	Ecart	EPRD	Réalisé	Ecart
Direction générale	-	1	1	739	777	38	-739	-776	-37
Communication	-	7	7	1 075	928	-147	-1 075	-921	155
Secrétariat général	500	461	-39	3 038	2 307	-731	-2 538	-1 846	692
DRH	-	0	0	2 418	2 646	228	-2 418	-2 646	-228
Institutions représentatives	-	-	-	361	379	18	-361	-379	-18
Contrôle d'Etat	-	-	-	73	74	0	-73	-74	0
DAF	-	-	-	280	313	33	-280	-313	-33
Audit	-	-	-	130	127	-4	-130	-127	4
DCO	-	-	-	1 165	1 048	-117	-1 165	-1 048	117
Budget	-	-	-	738	696	-42	-738	-696	42
Agence comptable	-	1	1	1 912	1 749	-163	-1 912	-1 748	164
Juridique	-	6	6	595	551	-45	-595	-544	51
Informatique	-	28	28	2 255	2 059	-196	-2 255	-2 031	224
<b>TOTAL GROUPE 4 avant affectation des communs</b>	<b>500</b>	<b>505</b>	<b>5</b>	<b>14 780</b>	<b>13 652</b>	<b>-1 128</b>	<b>-14 280</b>	<b>-13 148</b>	<b>1 133</b>

Source : ministère de la culture

• **Quote-part des services communs affectés aux groupes d'activité**

Alors que leur montant global est quasi équivalent entre 2002 et 2003, le poids des services communs dans chacun des groupes d'activité évolue de façon hétérogène, notamment en raison d'une modification des clés informatiques qui a réduit la quote-part affectée aux collections permanentes (24 % au lieu de 25 %) et aux expositions (14 % au lieu de 17 %), et augmenté dans la proportion équivalente la quote-part affectée aux services éditoriaux et commerciaux (61 % au lieu de 59 %).

**Quote-part des services communs**

(en millions d'euros)

	2002			EPRD 2003				2003				
	Résultat av. affect.	QP communs	%	Résultat ap. affect.	Résultat av. affect.	QP communs	%	Résultat ap. affect.	Résultat av. affect.	QP communs	%	Résultat ap. affect.
Groupe IA	13,74	-3,18	25%	10,56	13,78	-3,87	27%	9,92	16,18	-3,21	24%	12,97
Groupe IB	-2,85	-2,17	17%	-5,02	-3,8	-1,62	11%	-5,42	0,33	-1,87	14%	-1,54
SEC	-2,9	-7,55	59%	-10,45	5,3	-8,79	62%	-3,5	-1,92	-8,07	61%	-9,99
Communs	-12,9	12,9	100%	0	-14,28	14,28	100%	0	-13,15	13,15	100%	-
<b>TOTAL</b>	<b>-4,91</b>	<b>-</b>		<b>-4,91</b>	<b>1</b>	<b>-</b>		<b>1</b>	<b>1,44</b>	<b>0</b>		<b>1,44</b>

Source : ministère de la culture

**B. BILAN DES MESURES DE REDRESSEMENT**

Depuis octobre 2002, année où le déficit atteignait 4,9 millions d'euros, la direction de la réunion des musées nationaux s'est attachée au **redressement de l'établissement** et à sa complète réorganisation. Cette action a été menée en quatre phases décrites ci-après.

**1. Etablir un premier diagnostic et faire compléter les audits nécessaires**

Dès novembre 2002, **trois conditions de viabilité** pour la RMN ont été mises en évidence et n'ont rien perdu de leur actualité :

- rendre les activités éditoriales et commerciales rentables ;
- asseoir les relations de la RMN avec les plus grands musées, et en particulier avec le Louvre ;
- concevoir et mener une politique de maîtrise de la masse salariale.

Plusieurs **audits** ont été menés sur les sujets suivants :

- activités éditoriales et commerciales (février 2003) ;
- système d'information Hermès (mars 2003) ;
- achats (audit Solving automne 2003) ;
- modernisation du système comptable, budgétaire et la création d'une comptabilité d'engagement (Ernst et Young automne 2003) ;
- éventuels désengagements immobiliers et leur rapport financier.

## **2. Moderniser et réorganiser l'établissement**

- Avant la fin du premier semestre 2003, une réorganisation de la direction a commencé à être mise en œuvre, et a été accompagnée d'un **renouvellement complet de l'équipe de direction générale**.

**En 2004, une réorganisation complète des services a été menée.**

En parallèle, la refonte et la réorganisation comptables et budgétaires, mises en œuvre fin 2003, devront aboutir fin 2004.

Enfin, une **direction des achats** a été mise en place au début de l'année 2004.

## **3. Améliorer les relations avec les quatre grands musées, devenus des EPA**

Une négociation a été menée et de nouvelles conventions ont été signées avec le musée du Louvre dans les trois domaines suivants : expositions, publications et espaces commerciaux. Ces conventions ont été annexées au contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre. La convention relative aux espaces commerciaux a été approuvée par les conseils d'administration des deux établissements au printemps 2004.

Des négociations sont conduites en parallèle avec les trois musées de Versailles, d'Orsay et Guimet, mais ne semblent pas **avoir trouvé de traduction concrète à ce jour**.

#### **4. Amplifier les actions de réduction des coûts**

Fortement ressentie dès 2001, la nécessité de **réduire les coûts de fonctionnement** a donné lieu à des actions dans tous les domaines d'action de la RMN, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.

Ainsi, en ce qui concerne les expositions, le déficit est devenu inférieur à l'EPRD, et ce dès 2003.

La **masse salariale** dépensée est **contenue** grâce à un meilleur contrôle des prises de congés payés et à la réduction du nombre de CDD recrutés.

**Les charges de fonctionnement** de l'établissement ont été **réduites** d'un montant de **5 millions d'euros** en 2003.

Les **coûts d'achats** ont été **diminués** de près de **9 millions d'euros**, en particulier dans le domaine éditorial et commercial, ce qui a permis en 2003 d'amortir la baisse du chiffre d'affaires de ce secteur.

##### **Des mesures d'économie drastiques ont été prises en 2004 :**

- **arrêt des activités de vente par correspondance**, au printemps 2004, et **arrêt des activités de l'unité partenaire auprès des musées territoriaux** ;

- et la **fermeture des succursales** et filiale RMN en Italie et de la **filiale** RMN au Japon.

Ces efforts devraient permettre **d'optimiser les activités commerciales** de la RMN grâce aux opérations d'assainissement et de repositionnement entreprises en 2003 et 2004.

En 2004 et 2005, les efforts porteront sur la **consolidation** des résultats et sur le **développement des chiffres d'affaires éditoriaux et commerciaux**.

#### ***C. LES PERSPECTIVES DE LA RMN***

##### **1. La réforme statutaire de l'établissement**

Le statut de la RMN a été modifié par le décret n° 2003-730 du 1<sup>er</sup> août 2003, **supprimant la règle selon laquelle le directeur des musées de France était de droit président du conseil d'administration de la RMN** et

premier ordonnateur de l'établissement. Le président est désormais nommé par décret et la gestion de l'établissement est assurée par l'administrateur général.

D'autre part, les décrets du 26 décembre 2003<sup>1</sup> ont modifié les statuts des établissements publics du Louvre et de Versailles et créé ceux d'Orsay et de Guimet, **transférant à ces établissements la compétence en matière d'acquisition d'œuvres d'art et la gestion du droit d'entrée pour les deux derniers**. Ils mettent fin au versement ou à la gestion par la RMN d'une partie du droit d'entrée perçu par les deux premiers établissements.

La RMN étant **confirmée dans son rôle d'organisateur d'expositions, d'éditeur et de diffuseur**, et conservant par ailleurs à l'égard des services à compétence nationale la totalité des attributions actuelles, il n'est pas envisagé, dans l'immédiat, de nouvelle modification statutaire.

## **2. Rapprochement avec le Centre des monuments nationaux (CMN)**

A la demande du ministère de la culture et de la communication, ont été menés en 2003 et 2004 des échanges entre le CMN et la RMN autour des activités suivantes : exploitation des fonds photographiques, édition de livres, produits dérivés diffusion et logistique.

La réflexion menée sur **l'exploitation des fonds photographiques** a conduit à la réalisation en 2003 d'une étude financière, qui confirme l'intérêt du rapprochement entre la RMN et le CMN qui pourrait être mis en œuvre rapidement.

Une étude des synergies possibles entre la RMN et le CMN sur le plan éditorial a été entreprise en 2003. La RMN a proposé au CMN le **regroupement des activités éditoriales dans un pôle d'éditions publiques**. Ce projet est actuellement en attente d'une étude plus détaillée.

En ce qui concerne, enfin, les **activités commerciales**, compte tenu de la politique de décentralisation et des modes de fonctionnement très différents des deux établissements, il n'est **pas aujourd'hui souhaitable** de regrouper ces activités tant que leur redressement -au sein de chacun des deux établissements- n'est pas consolidé.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2003-1298 du 26 décembre 2003, modifiant le décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre et le décret n° 86-1370 du 30 décembre 1986 fixant les dispositions statutaires applicables à certains emplois de la direction des musées de France ; décret n° 2003-1299 du 26 décembre 2003, modifiant le décret n° 95-463 du 27 avril 1995 modifié, portant création de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles ; décret n° 2003-1300 du 26 décembre 2003, portant création de l'établissement public du musée d'Orsay ; décret n° 2003-1301 du 26 décembre 2003 portant création de l'établissement public du musée des arts asiatiques Guimet.

### 3. Les récentes évolutions

- Il a été décidé de consacrer, sans interruption pendant la durée des travaux, le site des Galeries Nationales du Grand Palais à l'activité d'expositions de la réunion des musées nationaux. La RMN doit ainsi pouvoir mettre en œuvre une politique ambitieuse, de niveau international.

- La RMN doit développer ses **partenariats avec les grands musées**.

Un accord a ainsi été très récemment trouvé pour la programmation des expositions des galeries nationales du Grand Palais : les musées du Louvre, du quai Branly, de Versailles, d'Orsay, le musée Guimet et le centre Pompidou seront désormais **représentés au sein du comité de programmation**, et la RMN est désignée clairement comme affectataire des galeries nationales, qu'elle ne quittera pas durant les travaux prévus sur le site.

- Il importe également que la **subvention de l'Etat** (maintenant nécessaire après le décroisement des financements opéré avec les musées établissements publics prévu par la loi de finances pour 2004) **couvre complètement les charges particulières résultant de la mission de service public de l'établissement**.

Le projet de loi de finances pour 2005 reconduit à cet égard la subvention inscrite dans la loi de finances pour 2004, soit 11,37 millions d'euros, qui avait été abondée au moment de l'établissement de l'état prévisionnel des recettes et dépenses de l'établissement pour couvrir ces charges. Le montant des ajustements qui seront nécessaires est en cours de calcul dans le cadre de la préparation de l'EPRD pour 2005.

- Un **transfert de subvention de 500.000 euros** est prévu par le projet de loi de finances pour 2005 de la RMN vers l'établissement public du musée du Louvre pour que celui-ci assure directement ses éditions scientifiques, comme le prévoit le contrat d'objectifs.

L'établissement public nécessite, selon votre rapporteur spécial, un **soin attentif de l'Etat pour poursuivre l'action de redressement du secteur économique et commercial, qui demeure déficitaire**, bien que l'établissement ait globalement assuré une gestion équilibrée en 2003. En l'état actuel des informations de conjoncture, une exécution proche de l'équilibre ne paraît pas hors de portée en 2004.

**Votre rapporteur spécial examinera avec la plus grande attention les activités de la RMN et souhaite attirer l'attention du ministre sur l'importance de cet établissement et de son rôle dans l'activité culturelle française, mais également dans le rayonnement international de la France.**

## II. L'ACTION DU MINISTÈRE EN FAVEUR DU LIVRE ET DE LA LECTURE

Votre rapporteur spécial a souhaité cette année examiner plus attentivement la politique en faveur du livre et de la lecture qui est une action prioritaire du ministère de la culture.

Considérant que l'écrit est la base de toute culture, et que sa promotion appelle la mobilisation de la puissance publique, à l'heure où des études révèlent que près de 40 % des Français ne lisent pas un livre par an, le ministère de la culture accorde en effet une **importance essentielle au secteur du livre**.

Il poursuit les priorités suivantes : **le développement de la lecture publique, la conservation, l'enrichissement et la valorisation du patrimoine écrit, le soutien à l'édition et à la librairie, l'aide à la création et aux auteurs**.

En 2005, le ministère doit mettre en œuvre d'importantes initiatives nouvelles dans le domaine de l'aide à la création de bibliothèques, de la protection et de la sûreté des collections ainsi que de l'économie du livre et du soutien aux auteurs.

### *A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA LECTURE PUBLIQUE*

Tout en étudiant les moyens de poursuivre son soutien à la réalisation de grands équipements de dimension régionale, le ministère a pris en compte le besoin persistant de lieux de culture et d'accès à l'information dans les zones rurales et les quartiers périphériques des villes. C'est pourquoi, à partir de 2003, il a inscrit parmi ses priorités en termes d'aménagement culturel du territoire le **développement d'une nouvelle génération de médiathèques de proximité, les « Ruches »**. En 2005, une **cinquantaine de nouveaux projets** seront mis à l'étude dans les zones rurales et les quartiers urbains périphériques.

En 2005, le ministère a décidé de renforcer parallèlement la mission de « **tête de réseau** » de la **Bibliothèque publique d'information** à l'égard des bibliothèques des collectivités territoriales, qui bénéficiera d'une mesure nouvelle de 135.082 euros (+ 2,5 % de dotation de fonctionnement par rapport à 2004). L'augmentation des crédits du titre IV de l'établissement permettra de développer le rôle de pôle de référence pour les bibliothèques de lecture publique en offrant de nouveaux services sur place (musique et image animée, notamment) et à distance (nouveau site Internet avec service de réponses à distance, gestion et diffusion d'un catalogue de vidéogrammes pour le réseau des bibliothèques territoriales).

Il entend également, en liaison avec le ministère chargé de la recherche, favoriser la **constitution d'un réseau de diffusion de la culture scientifique et technique** avec l'aide de la médiathèque de la Cité des sciences et de l'industrie.

Enfin, plus de 161,5 millions d'euros (contre 157,6 millions d'euros en 2004) seront consacrés en 2005 au développement des bibliothèques publiques et à l'achèvement de l'IMEC (Institut Mémoires de l'édition contemporaine, à Caen). Plus de 54 millions d'euros (contre 53,3 millions d'euros l'année précédente) permettront de soutenir les opérations d'investissement engagées par les collectivités locales pour créer et moderniser les bibliothèques municipales et départementales de prêt, qu'il s'agisse d'équipements de proximité – notamment les Ruches – ou d'opérations de grande envergure. C'est ainsi que s'achèvera, en 2005, le programme des douze bibliothèques municipales à vocation régionale lancée en 1992, avec l'ouverture de celle de Rennes. La même année, démarreront les chantiers des nouveaux projets de dimension similaire à Clermont-Ferrand, Paul, Rouen et Strasbourg.

En liaison avec le ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales), il a également engagé une **réflexion sur la réforme du concours particulier des bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation**. Cette réforme devrait poursuivre deux objectifs : renforcer l'aide à l'investissement, notamment pour assurer la poursuite de la réalisation de grands équipements de dimension régionale et reconsidérer l'aide au fonctionnement, pour la rendre plus efficace dans l'hypothèse de son maintien.

Votre rapporteur spécial se propose de suivre cette réflexion avec une grande attention tout au long de l'année 2005, tant les enjeux lui paraissent essentiels.

## ***B. LA PROTECTION, LA SÛRETÉ ET LA MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE ÉCRIT***

### **1. La Bibliothèque nationale de France**

Le ministère entend préserver et renforcer les capacités d'acquisition de la Bibliothèque nationale de France (BnF), en particulier de trésors nationaux.

Alors que la BnF a été récemment victime de vols de documents patrimoniaux d'importance, les dispositifs de sécurité de l'établissement vont être renforcés en 2005. L'établissement devra se doter d'une politique

moderne et transparente, en proposant des critères d'évaluation en matière de sûreté des collections.

La Bibliothèque nationale de France bénéficiera d'une **mesure nouvelle de 0,6 million d'euros**, portant sa subvention de fonctionnement à 98,1 millions d'euros. En plus d'assumer ses missions traditionnelles de collecte, de conservation et de mise à disposition de ses collections, la BnF renforcera en 2005 son rôle de tête de réseau documentaire sur le double plan de la conservation et des services aux publics. L'établissement bénéficiera, en outre, de **3 millions d'euros** (soit 0,3 million d'euros de moyens nouveaux) de subventions de titre IV, au titre de sa mission de coopération nationale, notamment pour le développement du Catalogue collectif de France, et de quelque **0,5 million d'euros** pour ses acquisitions patrimoniales.

La BnF, grâce à une dotation globale en investissement de **12 millions d'euros**, poursuivra les opérations de modernisation de l'ensemble de ses implantations. Il s'agit, notamment, de la remise à niveau de ses équipements informatiques sur le site de Tolbiac et de vastes chantiers d'entretien, de modernisation et de mise en sécurité de ses bâtiments, tous sites confondus. Des efforts particuliers sont attendus en matière de sûreté des collections. Les études pour la rénovation du site de Richelieu bénéficieront, dans le même temps, de 5 millions d'euros sur le budget de l'EMOC.

## 2. Les bibliothèques municipales

Le patrimoine écrit réside aussi pour une large part dans les collections hébergées par les bibliothèques municipales, aux richesses encore trop mal connues et mises en valeur<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial se félicite que le ministère engage un effort déterminant pour clarifier, chaque fois que cela peut s'avérer nécessaire, le statut de ces fonds, pour permettre leur « catalogage », leur signalement, leur conservation et leur valorisation, notamment à travers la numérisation.

Un **plan d'action pour le patrimoine écrit (PAPE)** a été mis en chantier en 2004. Il comportera des moyens renforcés pour aider les collectivités à mener des acquisitions patrimoniales d'intérêt national. En 2005, sur la base des études et diagnostics réalisés, les DRAC lanceront diverses opérations de recensement et de valorisation, en collaboration avec les collectivités territoriales.

Parallèlement, les crédits consacrés aux acquisitions patrimoniales, et notamment aux « acquisitions patrimoniales d'intérêt national » (APIN),

---

<sup>1</sup> Comme en témoignent les dix volumes du « Patrimoine des bibliothèques de France », Payot, 1995.

bénéficieront d'une mesure nouvelle de 0,15 million d'euros, soit une **augmentation de 17 %**.

### ***C. LE SOUTIEN AU SECTEUR ÉCONOMIQUE DU LIVRE***

#### **1. Le prêt en bibliothèque**

En faisant adopter à l'unanimité la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs, le gouvernement a actualisé, complété et renforcé la loi du 10 août 1981 sur le prix du livre, qui vise à maintenir un réseau diversifié de diffusion du livre et à favoriser par ce moyen la diversité éditoriale. **En plafonnant les rabais pour les ventes de livres aux collectivités**, la loi du 18 juin 2003 devrait en effet permettre à la **librairie indépendante de retrouver sa place parmi les fournisseurs** et partenaires des bibliothèques.

Pendant les années 2004 et 2005, **l'Etat accompagnera l'effort des collectivités territoriales** pour maintenir leur capacité d'acquisition de livres à la suite du plafonnement des rabais, à travers un **fonds de 3 millions d'euros** (dont 1,5 million d'euros en 2005) mis en place par le centre national du livre (CNL).

#### **2. Les aides aux librairies**

**Le ministère est particulièrement attentif à l'évolution de la situation des librairies indépendantes.**

Les aides aux librairies représenteront, en 2005, **270.000 euros** en crédits de l'administration centrale pour les associations professionnelles et environ **un million d'euros** en crédits déconcentrés pour les subventions aux entreprises. Les éditeurs bénéficieront également de **1,2 million d'euros** de subvention pour les aides à la traduction et de **500.000 euros** de prêts du centre national du livre.

A ces aides viendront s'ajouter environ **1,3 million d'euros** consacré par le centre national du livre à ce secteur.

Le ministère a par ailleurs engagé une réflexion sur le **renforcement des aides aux entreprises de ce secteur**, notamment en ce qui concerne la transmission des librairies. La signature d'une convention entre les ministères chargés de la culture et des PME créant un nouveau **programme d'aide financière à la création et au développement des commerces culturels de**

**proximité** (dont la librairie) dans le cadre du FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) s'inscrit dans ce cadre (une dotation d'**un million d'euros est prévue à ce titre pour 2005**).

Dans le contexte de l'extension de la gratuité des manuels scolaires pour les lycéens à l'initiative des régions, il a entrepris une **évaluation précise de l'impact des différentes modalités retenues par les collectivités régionales sur l'économie locale du livre et sur l'emploi en librairie**.

### **3. Les aides visant au rayonnement international de l'édition française**

Enfin, les **aides à l'exportation** du livre français à l'étranger s'élèveront à **4,3 millions d'euros** en 2005. Elles prennent la forme d'une aide aux éditeurs français présents sur les foires et les salons à l'étranger, d'un allègement des frais de transport et d'assurance à l'export et d'un programme d'allègement des prix des livres français, avec un accent particulier sur les pays d'Afrique subsaharienne.

Le ministère s'efforce enfin de veiller à la prise en compte de la spécificité du secteur au niveau européen. **C'est ainsi qu'en accord avec les éditeurs, le gouvernement a autorisé une ouverture mesurée du secteur de l'édition à la publicité télévisuelle<sup>1</sup>**. Cette position permet à ses yeux<sup>2</sup> de répondre aux demandes de la Commission européenne sans mettre en péril les équilibres de l'économie du livre. Le ministère continue de militer pour faire **mieux reconnaître la nécessité des politiques publiques** dans ce secteur, tout particulièrement à travers l'application d'un **prix unique du livre**. Il s'attache à sensibiliser à cet enjeu les autorités et les professionnels des pays d'Europe centrale rejoignant l'Union européenne.

#### ***D. L'AIDE À LA CRÉATION***

Dans ce domaine, l'action du ministère vise avant tout à créer des conditions favorables à l'**activité des auteurs**. C'est ainsi que la loi du 18 juin 2003 évoquée plus haut, **affecte une partie de la rémunération du droit de prêt à la création d'une retraite complémentaire pour les écrivains professionnels**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003 permettant la publicité pour la presse à la télévision (exception faite de la presse spécialisée dans le domaine du cinéma).

<sup>2</sup> La France reste passible de lourdes amendes, l'avis motivé de la Commission européenne du 7 juillet 2004 demande la levée de l'interdiction de la publicité télévisée pour l'édition et le cinéma, afin de respecter la liberté des prestations de service.

Le budget 2005 amplifiera l'effort du ministère de la culture et de la communication en faveur des acteurs les plus fragiles de la chaîne du livre. La principale avancée concerne l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 2003 sur le droit de prêt en bibliothèque précitée, qui s'accompagne d'une **mesure nouvelle de 2,6 millions d'euros**. Le ministère de la culture et de la communication consacrera ainsi, en 2005, une somme de **10,7 millions d'euros au titre de sa contribution au droit de prêt**. En tenant compte de la contribution du ministère de l'éducation nationale, la participation de l'Etat s'élèvera à environ **12 millions d'euros par an**. Ces sommes permettront de **verser aux auteurs et aux éditeurs une importante rémunération et de mettre en place un régime de retraite complémentaire** au profit des 2.300 écrivains et traducteurs dont l'écriture constitue l'activité essentielle et qui ne disposaient pas d'un tel régime jusqu'à ce jour.

Par ailleurs, l'accent sera mis en amont sur une **réforme des aides du CNL favorisant davantage l'édition de textes dans les secteurs de vente lente**, et en aval sur une grande vigilance sur la question du respect des droits d'auteurs.

### III. L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE : LA SITUATION DE L'INRAP

#### A. LE « KRACH » FINANCIER DE L'INRAP

L'INRAP connaît une **crise financière** depuis sa création, due au trop faible rendement du système de financement prévu par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

La prise de conscience du déficit structurel qu'entraînait le dispositif fiscal prévu a été trop lente et les **recrutements de personnel ont été poursuivis** alors même que le rendement des deux redevances créées en 2001 (une redevance de diagnostic, due lorsqu'il était prescrit, et une redevance de fouilles) ne le permettait pas sans déficit. Elles ont été supprimées par la loi n° 2003-707 du 1<sup>er</sup> août 2003.

Aux termes de cette loi, une seule redevance, détachée des opérations de fouille pèse sur les auteurs des projets d'aménagement affectant le sous-sol. Cette redevance finance la réalisation des diagnostics d'archéologie préventive, et alimente, à hauteur de 30 % au moins de son produit, un fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP). Elle est due que le diagnostic soit ou non réalisé. Si le diagnostic est positif, et que des opérations de fouille doivent être menées, leur financement incombe à l'auteur du projet d'aménagement affectant le sous-sol.

Le déficit cumulé de l'INRAP atteignait **38,5 millions d'euros en 2003**. L'INRAP a alors bénéficié d'une **subvention de 27 millions d'euros** allouée par l'Etat. En 2004, l'INRAP a adopté un **budget primitif en équilibre**, mais a reçu une **avance de trésorerie de 23 millions d'euros**, à laquelle s'ajoute le redéploiement de crédits de 11,5 millions d'euros, déjà mentionné.

Entrée en vigueur en novembre 2003, la nouvelle redevance d'archéologie préventive a été immédiatement contestée, les « cas aberrants » d'imposition se multipliant. Les difficultés les plus notables concernaient les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. L'assiette de la redevance pour ces travaux était la superficie totale de l'unité foncière concernée. Le montant de la redevance était sans relation avec la surface des travaux affectant le sous-sol, atteignait parfois un montant supérieur à celui de l'investissement prévu et contraignait les aménageurs à renoncer à leur projet.

C'est dans cette situation qu'est intervenue une nouvelle réforme de la redevance d'archéologie préventive avec la loi du 9 août 2004.

#### ***B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA NOUVELLE REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE***

L'article 14 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 a modifié le régime de la redevance d'archéologie préventive.

**Une nouvelle assiette et un nouveau taux ont été définis pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme.**

L'assiette de la redevance pour les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme sera désormais la surface hors œuvre nette (SHON), c'est-à-dire la surface habitable de tous les étages. A cette surface sera appliquée une valeur d'imposition différente selon la catégorie de la construction, prévue par l'article 1585 D du code général des impôts. La redevance sera de 0,3 % du montant ainsi obtenu. Les aires de stationnement seront imposées de la même façon, le Sénat s'étant fermement opposé à leur exonération.

Cette modification a deux objectifs : résoudre les cas aberrants d'imposition, d'une part, et augmenter le rendement de la redevance, d'autre part.

L'Etat ne pouvant continuellement subventionner l'INRAP, **des efforts doivent être faits pour que le budget de l'INRAP soit équilibré et que les dépenses, notamment en personnel, soient en adéquation avec les recettes**, constituées pour un tiers par la redevance d'archéologie préventive,

pour un tiers par la facturation des fouilles et pour un tiers par les anciens modes de financement<sup>1</sup>.

### **C. L'ANALYSE DU BUDGET ET LES PERSPECTIVES 2005 DE L'INRAP**

Un projet d'établissement a été mis en place dès la fin de l'année 2003. Il a pour objectif d'affiner et de valoriser le rôle de l'INRAP en tant qu'acteur scientifique et culturel majeur de l'archéologie préventive. Il renforce le sens de l'activité de l'INRAP et clarifie ses missions, ses objectifs et ses métiers. **Il doit s'inscrire dans une logique économique.**

L'INRAP ne bénéficie pas de subvention du ministère de la culture en 2005, son financement provenant de la redevance et de la facturation des fouilles. De même les emplois de l'INRAP ne sont pas compris dans les effectifs inscrits au projet de loi de finances pour 2005.

#### **1. Principaux produits et principales charges du budget 2004**

Alors que le budget de l'établissement pour 2003 n'avait pu être adopté qu'au second semestre 2003, **le budget 2004 a été approuvé par le conseil d'administration de l'INRAP du 17 décembre 2003.**

Les **recettes prévisionnelles** 2004 se composent de :

- recettes liées à la facturation aux aménageurs des travaux réalisés sur la base de commandes passées à l'AFAN avant le 1<sup>er</sup> février 2002 à hauteur de **3,4 millions d'euros** ;
- recettes de la redevance d'archéologie préventive prévue par la loi de 2001 à hauteur de **44,8 millions d'euros** dont 35,2 millions d'euros au titre des recettes constatées d'avance en 2003 ;
- recettes issues de la redevance prévue par la loi de 2003 pour **29,2 millions d'euros** ;
- recettes liées à la facturation des opérations de fouilles pour **27,7 millions d'euros** ;
- subventions d'exploitation prévues au titre des activités de recherche à hauteur de **1,1 million d'euros** ;

---

<sup>1</sup> Correspondant au solde de facturation des opérations menées par l'AFAN.

- prestations de services ou subventions qui correspondent à la réalisation d'opérations archéologiques hors prescriptions à hauteur de **0,6 million d'euros** ;

- une reprise de provisions de **0,3 million d'euros** au titre des aides à la publication reçues lors des exercices antérieurs pour des projets de publications qui n'ont pas encore été réalisés,

- une subvention d'exploitation de **11,5 millions d'euros** destinée à compenser la diminution des recettes de la redevance de la loi 2003.

Les **charges** se décomposent ainsi :

- frais de personnel : 67,8 millions d'euros (1.405 CDI et 355 CDD en équivalent temps plein) ;

- frais de fonctionnement : 50,8 millions d'euros.

Les budgets 2003 et 2004 sont synthétisés dans les tableaux suivants :

**Compte de résultat prévisionnel de l'INRAP**

(en euros)

	CHARGES			PRODUITS	
	2003	2004		2003	2004
<b>Personnel</b>	<b>60 033 112</b>	<b>67 795 732</b>	<b>Ressources Propres</b>	<b>77 016 177</b>	<b>105 990 556</b>
			dont produit de la redevance loi 2001	59 616 177	44 750 473
			dont produit de la redevance loi 2003	0	29 240 472
			dont prestations Afan	16 500 000	3 359 936
			dont facturation Fouilles loi 2003	0	32 308 706
<b>Fonctionnement</b>	<b>45 589 457</b>	<b>50 794 824</b>	<b>Subvention Culture</b>	<b>28 606 392</b>	<b>12 600 000</b>
			dont chap. 43.20	500 000	500 000
			dont chap 66.98 (BCRD)	609 000	600 000
			dont déficit couvert par une subvention	27 497 392	0
			dont subvention destinée à compenser la diminution des recettes de la redevance de la loi 2003	0	11 500 000
<b>Total</b>	<b>105 622 569</b>	<b>118 590 556</b>	<b>Total</b>	<b>105 622 569</b>	<b>118 590 556</b>

Source : ministère de la culture

## **2. Le budget annexe du fonds national d'archéologie (FNAP)**

L'INRAP s'est vu confier la **gestion du FNAP** sous la forme de **budget annexe**. La directrice générale de l'INRAP est l'ordonnateur de ce budget annexe.

Le budget primitif du FNAP pour 2004, adopté par le conseil d'administration le 7 juillet 2004, représente 30 % de la redevance d'archéologie préventive prévisionnelle, soit **14,2 millions d'euros**.

Le fonds compensera les coûts des fouilles réalisées pour les particuliers construisant pour eux-mêmes ou pour les logements locatifs sociaux, et subventionnera certains aménageurs.

## **3. Les perspectives de financement de l'INRAP**

La réforme de la redevance d'archéologie préventive présente un inconvénient majeur pour l'INRAP à court terme. L'annonce de la nouvelle modification du régime d'imposition et la possibilité donnée aux redevables d'opter pour le nouveau régime d'imposition (jusqu'au 31 décembre 2004) ont **retardé la perception de la redevance**. **La situation financière de l'INRAP reste donc précaire**, obligeant le ministère de la culture à intervenir une fois encore pour limiter les dégâts en 2004.

Votre rapporteur spécial examinera cette question dans le cadre du contrôle de l'INRAP et des services régionaux d'archéologie dépendant du ministre de la culture, qu'il a mis en œuvre en application de la LOLF, avec l'assistance la Cour des comptes (selon les modalités prévues par l'article 58-1° de la LOLF).

## **IV. L'ADAPTATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE**

Il convient de rappeler que **le régime d'assurance-chômage est déterminé par des accords négociés et conclus par les organisations patronales et syndicales représentatives sur le plan national et interprofessionnel**. Le dispositif d'indemnisation des artistes et des techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant, engagés sous contrat de travail à durée déterminée, qui s'attache à prendre en compte le caractère discontinu de l'activité salariée de ces secteurs ainsi que la multiplicité des employeurs, n'échappe pas à cette règle fondamentale de la

négociation collective. L'article 15 du protocole d'accord du 20 décembre 2002 sur le retour à l'équilibre du régime d'assurance-chômage engageait les partenaires sociaux à négocier les annexes VIII et X au règlement d'assurance-chômage au cours du premier semestre 2003.

Le nouveau régime a le mérite de préserver l'essentiel et de comporter des avantages non négligeables, notamment après que le ministre de la culture ait réussi à faire prendre en compte par les partenaires sociaux certaines préoccupations complémentaires.

## *A. LES RÉFORMES DE 2003*

### **1. L'inévitable réforme**

Le déficit des annexes VIII et X concernant les intermittents en 2002 était de **828 millions d'euros** soit plus de 2,5 fois son niveau de 1993. **Le rapport prestations sur cotisations était alors de 8. En dix ans, la population indemnisée au titre de ces annexes avait plus que doublé, passant de 49.201 en 1992 à 102.600 en 2002.**

De **nombreux abus** avaient été constatés, portant principalement sur :

- le recours à l'intermittence pour des activités connexes au spectacle, à l'audiovisuel ou au cinéma ;

- le recours à l'intermittence pour des emplois permanents : notamment les sociétés de diffusion, radios ou télévisions ;

- le recours à l'intermittence pour assurer des fonctions non directement liées à la production des œuvres : postes d'accueil, de gardiennages, de secrétariat, de standardistes ;

- les comportements frauduleux pour l'ouverture des droits tels l'organisation de spectacles fictifs ou la production de fausses déclarations.

### **2. Les modalités de l'accord du 26 juin 2003 signé par les partenaires sociaux, et modifié le 8 juillet 2003**

Les partenaires sociaux ont préservé la spécificité et les principes du régime des intermittents. Pour la première fois depuis des années, le maintien des annexes ne résulte pas d'un simple report mais d'un véritable accord impliquant les employeurs au niveau confédéral.

**La solidarité interprofessionnelle a été préservée. En effet, certains principes fondamentaux du régime, dérogoires aux règles du régime général, ont été maintenus : exigence de 507 heures d'affiliation, système des cachets, prise en compte pour cette affiliation des périodes de maladie, maternité et formation reçue, recours possible au CDD d'usage pour les entreprises et les métiers concernés.**

Seuls les paramètres du régime sont modifiés : la période d'affiliation est portée de 12 mois à 10 ou 10,5 mois et la durée d'indemnisation passe de 12 à 8 mois.

L'entrée dans le dispositif peut paraître plus difficile pour ceux qui débutent leur carrière (pour un comédien, 43 dates de représentation *a minima* sur 10,5 mois), mais il faut relever que déjà dans l'ancien système les 507 heures étaient constituées sur une moyenne d'à peine plus de 11 mois (14,3 % de la durée d'affiliation faite sur le dernier mois).

Les principaux points de l'accord conclu entre les partenaires sociaux sont les suivants :

- **les 8 mois d'indemnisation constituent un capital reportable ;**
- **la dégressivité de l'indemnisation est supprimée ;**
- **le niveau d'indemnisation est amélioré ;**
- **la franchise est réduite à 30 jours (entraînant un effet favorable sur le niveau d'indemnisation) ;**
- **les congés maladie, maternité et les heures de formation reçues sont pris en compte** dans le calcul des heures (par dérogation aux règles du régime général).

Le 8 juillet 2003 un avenant à cet accord a été signé prévoyant que :

- les dispositions des anciennes annexes étaient maintenues jusqu'au 30 décembre 2003 ;

- l'application de la réforme se ferait de manière progressive : en 2004, les 507 heures devaient être réalisées au cours des 11 derniers mois précédant la fin du contrat de travail. En 2005 cette période sera réduite à 10 mois pour les techniciens de l'annexe VIII, qui couvrira l'ensemble des ouvriers et techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant, et de 10,5 mois pour les artistes de l'annexe X ;

- les artistes pourraient déclarer leur travail en heures ou en cachets ; seraient prises en compte dans les 507 heures, 55 heures d'enseignements dispensés par les intéressés, et la limite hebdomadaire du nombre de cachets pour les artistes serait supprimée.

## ***B. L'ACTION DU MINISTÈRE***

### **1. La stratégie du ministère**

La stratégie de sortie de crise menée par le ministre de la culture en 2004 se traduit par les mesures suivantes :

**- prendre des mesures d'urgence :**

- prise en compte de la situation des femmes en **congé de maternité** ;
- création d'un **fonds provisoire**, financé par l'Etat, dont l'organisation a été définie par M. Michel Lagrave, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes. Ce fonds est opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

**- et engager sans délai le traitement des problèmes de fond :**

- en renforçant la **lutte contre les abus** (publication du décret du 7 mai 2004 permettant le croisement des déclarations des employeurs et des salariés et des fichiers des organismes sociaux du secteur, participation au comité interministériel de lutte contre le travail illégal du 18 juin 2004, et au comité de suivi de la convention partenariale de lutte contre le travail illégal dans le spectacle le 14 septembre 2004) ;

- **en redélimitant le périmètre des annexes VIII et X** qui légitiment le recours à l'intermittence (le projet de rapport de M. Jacques Charpillon, chef du service de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles sur cette question a été soumis à une large concertation le 25 août et débattu lors du Conseil national des professions du spectacle le 30 septembre 2004) ;

- en définissant l'**organisation d'un système de financement pérenne** (mission confiée à M. Jean-Paul Guillot, président d'un bureau d'expertise économique indépendant, pour définir les principes et l'organisation du financement de l'emploi et d'un système d'indemnisation du chômage pour les artistes et techniciens du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel, en concertation avec les différentes parties prenantes, les conclusions de cette mission devraient être rendues publiques en novembre 2004).

## 2. Le coût des mesures d'urgence

### a) *Le congé maternité*

A l'invitation du Premier ministre, l'UNEDIC a accepté de financer le **congé maternité** des intermittentes qui ne sont pas titulaires d'un contrat de travail. La circulaire du 18 mai 2004<sup>1</sup> assimile leur congé maternité à du travail effectif à raison de 5 heures par jour<sup>2</sup> pour la justification des 507 heures de travail requises pour une admission à l'ouverture des droits aux prestations en espèce de la Sécurité sociale. Cependant, **ni l'UNEDIC ni le gouvernement n'a évalué le coût de cette mesure de solidarité interprofessionnelle.**

### b) *Le fonds spécifique provisoire*

Les personnes **en congés maladie**, et des **intermittents exclus du nouveau système d'indemnisation** ont, pour leur part, **bénéficié de la contribution de l'Etat grâce à la création d'un fonds spécifique provisoire.** Il ferait bénéficier d'une ouverture de droits les salariés qui auront effectué 507 heures sur 12 mois, au lieu de 11 mois prévus pour 2004, d'une part, et prend en compte, au titre des heures travaillées, les arrêts maladie de trois mois et plus<sup>3</sup>, d'autre part. **La contribution de l'Etat, estimée initialement à 20 millions d'euros, devait finalement atteindre, selon les hypothèses hautes présentées par le rapport Lagrave<sup>4</sup>, 80 millions d'euros en 2004 et 82 millions d'euros en 2005, soit 162 millions d'euros en deux ans.**

Le 30 septembre 2004, M. Michel Lagrave a rendu au ministre de la culture un **rapport d'étape** sur la situation du fonds spécifique provisoire mis en place au profit des artistes et techniciens du spectacle.

L'hypothèse de travail relative à la constitution de ce fonds concluait à la prise en compte éventuelle de 13.000 allocataires pour un coût financier de l'ordre de 80 millions d'euros en 2004. Il s'agissait d'une hypothèse maximale, qui semble bien au-dessus de la réalité.

Le dispositif d'urgence a été mis en place au 1<sup>er</sup> juillet 2004, conformément aux engagements pris par le ministre de la culture. Il n'a pas pris la forme d'un fonds organique mais d'une convention classique entre l'Etat et l'UNEDIC, accompagnée d'un protocole d'application.

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 04-11 du 18 mai 2004 de l'UNEDIC, portant sur les annexes VIII et X – Modalités de recherche de l'affiliation en cas de maternité.

<sup>2</sup> Soit 200 heures de travail effectif pour la durée minimum d'arrêt de travail obligatoire de huit semaines.

<sup>3</sup> Sur la base de 5 heures par jour.

<sup>4</sup> Rapport demandé par le ministre de la culture le 5 mai 2004 à M. Michel Lagrave, Conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, ancien directeur de la sécurité sociale.

La gestion du fonds est décentralisée, ce sont les Assedic qui examinent les dossiers déposés, admettent les demandes et liquident les prestations.

Il n'y a pas de **budget affecté au Fonds**. Le système fonctionne à base d'**avances périodiques**. Après une avance initiale versée en juillet 2004 par la délégation générale à l'emploi et à la Formation professionnelle, celle-ci règle, tous les mois, une nouvelle avance à la demande de l'UNEDIC, compte tenu des dépenses effectives payées par les Assedic le mois précédent. Ces avances permettent à l'UNEDIC d'être alimentée régulièrement en trésorerie pour faire face aux besoins des Assedic. Ces dernières disposent donc en permanence des crédits nécessaires pour régler les prestations.

En chiffres cumulés depuis la mise en œuvre du dispositif au 1<sup>er</sup> juillet 2004, les constats sont les suivants :

- sur **1.035 dossiers déposés** : **529 ont été retenus**, 378 ont été rejetés et 128 attendent une décision ;

- les dépenses payées au 21 septembre 2004 s'élèvent à **961.000 euros**.

Il est intéressant de noter, comme le souligne d'ailleurs le rapport d'étape, que le **nombre de dossiers déposés est resté relativement faible**.

#### **Le rapport d'étape présente quatre observations**

- « *les dépôts ont eu lieu essentiellement au mois de juillet et d'août 2004, période au cours de laquelle les artistes et les techniciens se consacrent à leur travail. Ils ne sont pas en mesure, au cours de l'été, de se préoccuper de leur situation administrative ;*

- « *les comportements se sont adaptés aux dispositions des annexes VIII et X, telles qu'elles découlent de l'accord du 26 juin 2003. Les artistes et techniciens qui étaient proches des conditions d'ouverture des droits (507 heures de travail sur 11 mois) ont fait les efforts nécessaires pour entrer dans le champ, par un supplément de travail ;*

- « *les primo-demandeurs des trois premiers mois de 2004 sont moins nombreux que ceux de la période équivalente de 2003. Mais il faut interpréter cette différence avec précaution. Il peut s'agir d'artistes et de techniciens qui ont hésité à entrer dans la profession mais aussi de ceux qui n'ont pas été admis dans le régime, faute de remplir les droits ;*

- « *le dispositif d'information a été mis en oeuvre mais a pu donner lieu à quelques retards ponctuels dans certains sites* ».

Votre rapporteur spécial ne manquera pas de suivre l'évolution du fonds spécifique et les efforts du ministère pour régler le problème des personnels intermittents.

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre IV (interventions publiques) du budget de la culture et de la communication, d'un montant de 4.091.200 euros sur le chapitre 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national », dont 147.000 euros sur l'article 10 « Patrimoine culturel » et 3.944.200 euros sur l'article 20 « Développement culturel et spectacle ».

L'Assemblée nationale a ensuite majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) du budget de la culture et de la communication, d'un montant de 472.000 euros, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, sur le chapitre 66-20 « Patrimoine monumental », ainsi répartis :

- **136.000 euros** en autorisations de programme et en crédits de paiement sur **l'article 30** « Qualité architecturale, abords, secteurs sauvegardés et espaces protégés : opération d'intérêt national » ;

- **286.000 euros** en autorisations de programme et en crédits de paiement sur **l'article 60** « Patrimoine monumental : opérations déconcentrées » ;

- et **50.000 euros** en autorisations de programme et en crédits de paiement sur **l'article 90** « Patrimoine monumental : autres opérations d'intérêt national ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de la culture, sur le rapport de **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget du ministère de la culture et de la communication connaissait, en 2005, une croissance de 5,9 %, pour s'établir à 2,787 milliards d'euros. Il a précisé qu'aucune annulation n'avait frappé les crédits du ministère en 2004.

Le rapporteur spécial a, tout d'abord, présenté trois observations portant sur des questions de structure.

Il a estimé que le secteur du patrimoine monumental était toujours en crise. Il a rappelé qu'en 2003, le ministère avait mené une « opération vérité » en demandant uniquement les crédits de paiement qu'il pouvait dépenser. Il a précisé que les dotations allouées au patrimoine avaient diminué de 310 millions d'euros, de 2002 à 2004, alors que, dans le même temps, les autorisations de programme n'étaient pas réduites et que les opérateurs étaient incités à ouvrir de nouveaux chantiers, afin d'améliorer la consommation des crédits de paiement.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a observé que ces décisions, logiques, mais quelque peu contradictoires, avaient abouti à une nouvelle crise du secteur, des travaux de restauration étant interrompus et des factures restant impayées, à hauteur de 70 millions d'euros en juillet 2004.

Il a noté que la crise avait été partiellement jugulée grâce à un redéploiement de crédits de l'administration centrale vers les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) de 20 millions d'euros, 17 millions d'euros provenant des crédits de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et 3 millions d'euros de ceux des services nationaux des travaux. Il a annoncé qu'en loi de finances rectificative pour 2004, une ouverture de crédits supplémentaires de 31 millions d'euros serait demandée, la « dette » restante étant reportée sur 2005.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué que le « plan patrimoine », mis en œuvre en septembre 2003, prévoyait des mesures, tant législatives que réglementaires, qui s'inspiraient du rapport d'information n° 387 (2001-2002) de la commission des finances intitulé « 51 mesures pour le patrimoine monumental » et du rapport de M. Jean-Pierre Bady, « Patrimoine et décentralisation », remis au ministre de la culture le 18 novembre 2002.

Il a relevé que ce plan comprenait un effort budgétaire durable qui concernait des monuments sur l'ensemble du territoire, qu'ils appartiennent ou non à l'Etat et qu'ils soient publics ou privés. Il a précisé que le projet de loi de finances pour 2005 consolidait les progrès réalisés en 2004 en la matière, et proposait une nouvelle augmentation des autorisations de programme de 10 millions d'euros, afin d'atteindre un montant global de 260 millions d'euros en 2008.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a estimé que pour compléter ce plan, il convenait de procéder à certaines réformes essentielles, telles que la modification du statut des architectes en chef des monuments historiques, la constitution au niveau des DRAC de services patrimoniaux intégrés, et la redéfinition de la répartition des tâches entre les différents acteurs du patrimoine.

Il a indiqué que les objectifs de réforme et de modernisation prévus par la stratégie de réforme 2003 avaient été globalement atteints cette année.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a observé que la réorganisation de l'administration centrale et des services déconcentrés était amorcée. Il s'est félicité de la réflexion engagée sur les missions des DRAC et sur leur rôle en matière d'animation et de coordination des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP).

Il a souligné la contribution substantielle du ministère de la culture et de la communication à l'effort national de maîtrise de l'emploi public. Il a ajouté qu'en diminuant ses effectifs de 206 unités le ministère favorisait le rééquilibrage du budget dans une proportion supérieure à la part de ses crédits. Il a estimé qu'il convenait cependant de rester vigilant sur la politique conduite en matière d'emplois précaires.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) par le ministère de la culture était très satisfaisante.

Il a rappelé que conformément à l'article 20. II de la LOLF, le compte d'affectation spéciale n° 902-10, « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle », constituait une mission spécifique.

Il a annoncé que le budget de la culture était structuré en trois programmes au sein de la mission culture : « patrimoines », « création », et « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Il a indiqué que le premier programme de la mission culture, à vocation patrimoniale, représentait un peu moins d'un milliard d'euros et 60 % des crédits d'investissement du ministère, le second, relatif à la création, presque

850 millions d'euros, et le dernier ayant trait à la transmission des savoirs, 668 millions d'euros.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a souligné l'ampleur de l'expérimentation mise en œuvre au titre de la LOLF en 2005, portant sur 12 % des crédits du ministère.

Il a souligné que l'expérimentation menée par la DRAC de Rhône-Alpes cette année serait étendue en 2005 à sept autres DRAC, trois d'entre elles expérimentant la fongibilité asymétrique de leurs dépenses ordinaires et les cinq autres celle de leurs dépenses ordinaires et de leurs dépenses d'investissement. Il s'est félicité que la globalisation des crédits au titre de l'expérimentation de la LOLF permette la prise en compte des SDAP dans quatre DRAC.

Il a précisé que le budget des directions régionales serait réparti au niveau déconcentré en trois budgets opérationnels de programme (BOP), pour respecter la logique de la division de la mission culture en programmes.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a estimé que l'effort du ministère de la culture pour devancer « l'appel de la LOLF » devait être salué, mais il a toutefois souhaité attirer l'attention du ministre sur un certain nombre d'écueils, tels que la difficulté de définir des indicateurs de performance dans des domaines d'action et d'intervention aussi qualitatifs. Il a également insisté sur la nécessité d'assurer une meilleure vision consolidée de l'action du ministère.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a ensuite présenté ses observations sur des questions plus ponctuelles.

Il a noté que le paysage institutionnel de la réunion des musées nationaux (RMN) avait été profondément modifié par la transformation de grands musées en établissements publics. Il a indiqué que cette évolution rendait aujourd'hui nécessaire une véritable réflexion stratégique tendant à renforcer la RMN, à faire évoluer ses missions dans le respect de son histoire, à valoriser au mieux la compétence de ses personnels et à moderniser son activité.

Il a estimé que la RMN nécessitait une attention particulière de l'Etat, afin que soit poursuivi son redressement économique et commercial. Il a rappelé que le déficit de la RMN avait été réduit depuis 2001, qu'un excédent avait été enregistré en 2003 et que l'équilibre pourrait être à nouveau atteint en 2004. Il a regretté que la RMN reste sans directeur général dans le contexte difficile qu'elle connaissait.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a noté que la RMN se voyait, dans le cadre du programme « patrimoines », confirmée dans ses trois métiers fondamentaux d'organisateur d'expositions, d'éditeur et de vendeur,

d'une part, et qu'elle serait dorénavant affectataire des galeries nationales du Grand Palais (GNGP) d'autre part.

Il a remarqué, à cet égard, que la représentation des musées du Louvre, du quai Branly, de Versailles, d'Orsay, Guimet et du centre Pompidou au sein du comité de programmation des GNGP risquait de réduire grandement le rôle de la RMN.

Indiquant que les activités éditoriales de la RMN pourraient être regroupées avec celles du centre des monuments historiques (CMN) dans un pôle d'éditions publiques, il s'est demandé quel rôle propre conserverait la RMN. **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a déclaré qu'il serait attentif en 2005, tant à l'amélioration des résultats financiers de la RMN qu'à l'exercice de ses fonctions.

Il a ensuite évoqué la situation financière de l'institut national des recherches archéologiques préventives (INRAP), rappelant que son déficit cumulé atteignait 38,5 millions d'euros en 2003, une subvention de 27 millions d'euros ayant été allouée par l'Etat. Il a noté qu'en 2004, l'INRAP avait adopté un budget primitif en équilibre, mais avait reçu une avance de trésorerie de 23 millions d'euros.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a rappelé que les explications de ce « krach financier » étaient connues et que la réforme de la redevance d'archéologie préventive, prévue par l'article 17 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, tendait à remédier à la situation en améliorant le rendement de la redevance d'archéologie préventive.

Il a cependant remarqué que la réforme, tendant à substituer la surface hors œuvre nette (SHON) à l'unité foncière comme assiette de la redevance d'archéologie préventive pour les travaux soumis à autorisation en vertu du code de l'urbanisme, avait, dans un premier temps, aggravé les choses en donnant la possibilité aux redevables de demander, jusqu'au 31 décembre 2004, l'application du nouveau régime d'imposition, prévu par la loi du 9 août 2004, s'il leur était plus favorable. Il a observé que cette mesure et l'annonce d'une nouvelle réforme avaient tari la perception de la redevance.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a souligné que la situation financière de l'INRAP restait très précaire et avait donné lieu, en 2004, à un redéploiement de crédits du ministère de la culture, à hauteur de 11,5 millions d'euros. Il a indiqué qu'il prêterait une attention toute particulière à ce problème dans le cadre du contrôle de l'INRAP qu'il avait entrepris avec l'assistance de la Cour des comptes, selon les modalités prévues par l'article 58-1° de la LOLF.

Il s'est félicité de la parution, le 26 août 2004, du décret n° 2004-868 portant affectation d'une fraction du produit des successions en déshérence appréhendées par l'Etat à la Fondation du patrimoine. Il a souhaité que la Fondation puisse bénéficier de ces crédits le plus rapidement possible.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a ensuite rappelé que pour résoudre la crise consécutive à la réforme du régime d'indemnisation chômage des personnels intermittents du spectacle un fonds spécifique provisoire avait été créé en juillet 2004. Il a précisé que ce fonds faisait bénéficier d'une ouverture de droits les salariés ayant effectué 507 heures sur 12 mois, au lieu de 11 mois prévus pour 2004, et prenait en compte, au titre des heures travaillées, les arrêts maladie de trois mois et plus. Il a noté que la contribution de l'Etat, estimée initialement à 20 millions d'euros, serait finalement plus modique, les dépenses payées au 21 septembre 2004 ne s'élevant qu'à 961.000 euros.

Il a indiqué qu'il convenait de surveiller l'éventuelle montée en puissance du fonds avant de conclure à la résolution de la crise de l'intermittence, la faiblesse des dossiers déposés pour bénéficier des crédits du fonds pouvant s'expliquer aussi bien par l'adaptation des personnels à leur nouveau régime d'indemnisation que par leur indisponibilité pendant la période des festivals.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le rapporteur spécial pour sa présentation des crédits du ministère de la culture. Il a souligné que le ministère de la culture, comme de nombreux autres ministères, expliquait la tempérence de ses demandes pour 2005 par les ouvertures de crédits supplémentaires qui seraient présentées en loi de finances rectificative pour 2004. Il s'est demandé s'il ne s'agissait pas d'une certaine forme de préemption des plus-values fiscales annoncées pour 2004.

**M. Aymeri de Montesquiou** s'est demandé si l'action du ministère de la culture et celle du ministère du tourisme ne devraient pas être corrélées, tant l'état du patrimoine était un élément déterminant de la fréquentation touristique. Il a souhaité savoir si les collectivités territoriales pouvaient être associées à des actions conjointes des deux ministères.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a rappelé que la décentralisation était une des priorités mise en avant dans son rapport d'information précité « 51 mesures pour le patrimoine monumental ». Il a ajouté que l'Etat avait accepté de transférer la propriété de monuments importants aux collectivités territoriales, qui n'avaient cependant pas toujours la possibilité de prendre en charge les nouvelles dépenses afférentes. Il a observé que les collectivités territoriales avaient su faire preuve de leur compétence en améliorant l'état des lycées et des collèges, et qu'elles sauraient sans doute faire preuve de la même excellence dans le domaine du

patrimoine. Il s'est interrogé toutefois sur les conséquences que pourrait avoir leur engagement dans ce secteur en termes d'augmentation des impôts locaux.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a estimé que l'idée de lier les crédits du tourisme et de la culture était très originale et devait donc être approfondie.

**M. Michel Moreigne** a souhaité attirer l'attention de la commission sur les conséquences de l'abandon de la maîtrise d'ouvrage par l'Etat pour les travaux réalisés sur des monuments appartenant aux petites communes. Il a indiqué qu'il envisageait de créer un syndicat mixte dans son département, associant le conseil général et les communes concernées afin de les soutenir tant dans les démarches de passation des marchés publics que dans la maîtrise d'ouvrage des travaux au sens large. Par ailleurs, il a souhaité que les crédits destinés à la Fondation du patrimoine lui soient alloués dans les meilleurs délais.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il avait déjà saisi le directeur de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) de ce problème et que celui-ci lui avait indiqué que l'Etat envisageait de mettre en place une mission d'assistance de maîtrise d'ouvrage pour les petites communes. Il a remarqué que se greffait sur ce sujet un problème financier lié aux faibles capacités financières des communes, qui leur interdisaient parfois de restaurer des monuments endommagés, tels que les églises.

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué qu'il s'inquiétait des difficultés financières que rencontraient les communes pour entretenir leur patrimoine.

**M. Denis Badré**, après avoir félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation, a remarqué que le troisième programme de la mission culture intitulé « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » comprenait une action correspondant aux « fonctions support » du ministère de la culture. Il a souhaité que la comptabilité analytique soit développée afin qu'il soit possible d'affecter les charges de fonctionnement qui lui reviennent à chaque programme.

**M. Alain Lambert** a rappelé que l'intégration des « fonctions support » au sein d'un programme ou au sein d'une action dédiée avait fait l'objet de nombreux débats lors de la préparation de la mise en œuvre de la LOLF. Il a indiqué que le développement de la comptabilité analytique permettrait d'avoir une vision consolidée de l'action menée par les ministères dans tel ou tel domaine.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que l'affectation des crédits de fonctionnement dans un programme n'avait de sens que si le responsable dudit programme était également responsable de la gestion de ces crédits.

**M. Serge Dassault** a souhaité attirer l'attention de la commission sur les nombreux excès et dérives de l'action des architectes des bâtiments de France (ABF) et s'est interrogé sur les possibilités de subventionner des théâtres municipaux.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué que le problème des ABF n'était malheureusement que trop connu, et que l'interdiction qui leur était désormais faite d'assurer une maîtrise d'œuvre en dehors de leurs fonctions n'empêchait pas, dans certains cas, des risques d'indélicatesse. Il a estimé que ce sujet relevait sans doute plus de la déontologie de la profession que de la législation, et qu'il serait intéressant d'interroger le ministre sur ce sujet en séance publique lors de l'examen de ses crédits.

**M. Roger Besse**, après avoir également complimenté le rapporteur spécial, a observé que lorsque les travaux avaient lieu dans des communes ne disposant pas de la maîtrise d'ouvrage sur leurs monuments, les DRAC imposaient des artisans qu'elles estimaient qualifiés, mais qui s'avéraient parfois négligents, au détriment d'artisans locaux dont les compétences n'étaient pas reconnues. Il s'est également associé aux réserves émises par ses collègues sur les ABF, en dénonçant le caractère aléatoire et infondé de leurs prescriptions.

**M. Jacques Baudot** a souhaité savoir si les réflexions menées sur la réforme de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat pourraient avoir une incidence sur la gestion du patrimoine monumental, notamment ecclésial par les communes.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a répondu qu'il lui semblait que ces réflexions n'en étaient qu'aux prémices.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le rapporteur spécial à la fois pour sa présentation des crédits du ministère de la culture et pour avoir accepté d'expérimenter la mise en œuvre de l'article n° 58-1 de la LOLF en réalisant un contrôle avec la collaboration de la Cour des comptes.

**Après avoir pris acte de l'avis favorable donné par M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, à l'adoption de ces crédits, la commission a alors décidé de réserver sa décision sur les crédits du ministère de la culture jusqu'à l'examen des crédits de la communication.**

Réunie le **mardi 9 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de la culture.**

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**