

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

CULTURE

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	7
I. UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE FORTE : LA POLITIQUE CULTURELLE EST-ELLE « SOUTENABLE » ?	9
A. LA POLITIQUE CULTURELLE EST SOUMISE AU FINANCEMENT D'ENGAGEMENTS NON COUVERTS	9
1. <i>Une situation préoccupante en 2008</i>	9
2. <i>Plus de 10 % des crédits consacrés aux engagements antérieurs à 2009</i>	9
3. <i>L'étalement du paiement des engagements ?</i>	11
4. <i>Un amendement prévoyant la suppression de la moitié des autorisations d'engagement de la mission « Culture »</i>	12
B. UN EFFORT PLURIANNUEL D'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 0,6 % ENTRE 2009 ET 2011	13
1. <i>La mission « Culture » bénéficiera de crédits en hausse</i>	13
2. <i>Les attentes suscitées par la RGPP</i>	13
II. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS : LA RECHERCHE DE SOLUTIONS « EXTRA-BUDGÉTAIRES »	15
A. LE PROJET DE GRAND AUDITORIUM : VERS UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ?	15
1. <i>Les caractéristiques de cet équipement</i>	15
2. <i>Un financement étatique à hauteur de 45 %</i>	15
3. <i>Un financement « doublement » original</i>	16
B. LE CAS PARTICULIER DES ÉCOLES D'ARCHITECTURE : UN INVESTISSEMENT « HORS BUDGET CULTURE » ?	17
1. <i>Le coût du plan « Ecoles d'architecture »</i>	17
2. <i>Les écoles d'architecture financées à 35 % par des crédits extérieurs à la mission « Culture »</i>	17
C. LES INVESTISSEMENTS DU PATRIMOINE : LA NÉCESSITÉ D'UNE RESSOURCE FISCALE ?	18
1. <i>La réduction des crédits consacrés aux monuments historiques</i>	18
2. <i>Des besoins estimés à 400 millions d'euros par an</i>	18
3. <i>L'affectation d'une recette fiscale</i>	19
4. <i>Pour une vision pluriannuelle des crédits alloués aux monuments historiques</i>	19
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	21
LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

ANNEXE 1 - LA SUPPRESSION DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »	31
I. LES INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME ANCIEN	31
II. ECONOMIE ET RATIONALISATION DES PROCÉDURES GRÂCE À L’AFFECTATION DIRECTE DES TAXES AU CNC	32
III. LA RÉFORME : LA SUPPRESSION DU CAS	32
ANNEXE 2 - TAXES FISCALES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS CULTURELS	35
ANNEXE 3 - PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »	37
I. LES MOYENS DU PROGRAMME 175	37
A. LE PROGRAMME PRIORITAIRE DE LA MISSION « CULTURE »	37
1. <i>Des moyens budgétaires stables</i>	37
2. <i>49 % des crédits de la mission en faveur du patrimoine</i>	37
B. DES CRÉDITS EN FAVEUR DES MUSÉES ET DU PATRIMOINE MONUMENTAL	38
1. <i>La justification au premier euro est satisfaisante</i>	38
2. <i>La stabilisation du poids relatif des actions du présent programme</i>	38
II. LES OBSERVATIONS ET INTERROGATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 175	38
ANNEXE 4 - PROGRAMME 131 « CRÉATION »	41
I. LA STABILISATION DU PROGRAMME	41
A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION : + 0,79 % EN CP ET + 18,9 % EN AE	41
B. LE MAINTIEN DE PRIORITÉS IDENTIQUES ANNÉE APRÈS ANNÉE	42
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET QUESTIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 131	42
ANNEXE 5 - PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	45
I. QUELS MOYENS AU SERVICE DE LA TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DE LA DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ?	45
A. 19,9 % DES CRÉDITS DE LA MISSION « CULTURE »	45
B. POUR UN DÉVERSEMENT DES PERSONNELS	45
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET INTERROGATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 224	46
ANNEXE 6 - LA RGPP AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Votre rapporteur spécial se félicite que le « bleu budgétaire » présentant la mission « Culture » comprenne enfin, comme il le souhaitait, un bref exposé des **priorités politiques du ministère** de la culture et de la communication. Il lui paraît en effet essentiel que ces objectifs soient clairement énoncés, tant il est vrai que le **rôle d'impulsion** du ministère à l'égard de ses établissements publics, des professionnels de la culture et des collectivités territoriales est essentiel.

2. Votre rapporteur spécial est préoccupé par les difficultés que semble rencontrer le ministère de la culture et de la communication à financer les **investissements nécessaires dans le secteur culturel**. Il note que le ministère fait preuve, en la matière, **d'innovation**, mobilisant autant que faire se peut des **ressources extra-budgétaires**, ou mettant en œuvre des financements innovants de type **partenariat public-privé**, notamment pour la réalisation du Grand auditorium philharmonique de la Villette.

3. Il remarque que les **engagements financiers antérieurs à 2009** atteindront à la fin de l'année un **niveau supérieur aux crédits ouverts en 2009** pour le programme 175 « Patrimoines ». Il s'inquiète de cette contrainte forte, qui ne pourra pas être résorbée à court terme.

4. L'inscription d'une **programmation pluriannuelle** dans le projet de loi de finances pour 2009 est une **amélioration notable**. Elle donne une **visibilité** qui manquait jusqu'à présent aux perspectives d'évolution dans le domaine culturel. Il apparaît, toutefois, que la tendance sera à la stabilisation des crédits, plutôt qu'à leur augmentation. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial sera très attentif aux **gains de productivité et de performance** permis par la **révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Il souhaite également connaître les réflexions menées sur **l'affectation d'une recette fiscale** à la mission « Culture », dans le respect de l'esprit de la LOLF¹.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

AVANT-PROPOS

La mission « Culture » est toujours constituée de trois programmes : « Patrimoines », « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » disparaît, en vertu de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2009¹.

La mission représente au total :

1. En termes de crédits budgétaires : 2,841 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **2,780 milliards d'euros** de crédits de paiement (CP). Ces crédits seront complétés à hauteur de :

- **55,83 millions d'euros** en AE et **42,19 millions d'euros** en CP, par des **fonds de concours**, bénéficiant essentiellement aux dépenses d'investissement du programme 175 « Patrimoines » ;

- **55 millions d'euros** en AE et CP, par un **financement extrabudgétaire**, issu des recettes de cession du patrimoine immobilier de l'Etat (compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat). Ces crédits bénéficieront au Centre des monuments nationaux (CMN), soit **20 millions d'euros**, aux écoles d'architecture, par le biais de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux publics (EMOC), à hauteur de **20 millions d'euros**, à l'Opéra national de Paris ainsi qu'à l'Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette, pour **9,3 millions d'euros** et au Grand auditorium à la Villette pour **5,7 millions d'euros**.

2. En termes d'emplois : 11.130 emplois autorisés au titre du ministère de la culture et **17.874 emplois** sous plafond au titre des opérateurs de la mission « Culture », soit un total de **29.004 équivalents temps plein travaillés** (ETPT).

3. En termes de dépenses fiscales : 499 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter **669,7 millions d'euros** de taxes fiscales affectées à des opérateurs de la mission « Culture »², soit un total de **1.168,7 millions d'euros** de dépenses fiscales au sens large.

Votre rapporteur spécial constate que la présentation du « bleu budgétaire » relatif à la mission « Culture » s'est améliorée, année après année, depuis la mise en œuvre de la LOLF. Il lui semble en conséquence moins indispensable de revenir sur la présentation de chacun des programmes de la mission « Culture », ses principales remarques et questions feront ainsi l'objet de trois annexes au présent rapport, consacrées à chaque programme³.

¹ Voir annexe 1.

² Voir annexe 2.

³ Voir annexe 3 : Programme 175 « Patrimoines » ; annexe 4 : Programme 131 « Création » et annexe 5 ; Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

En revanche, il lui a paru souhaitable cette année d'attirer l'attention sur les **enjeux d'investissement** dans le domaine de la culture, alors que le **contexte budgétaire** est extrêmement **contraint**, et le restera pour les trois années à venir.

I. UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE FORTE : LA POLITIQUE CULTURELLE EST-ELLE « SOUTENABLE » ?

A. LA POLITIQUE CULTURELLE EST SOUMISE AU FINANCEMENT D'ENGAGEMENTS NON COUVERTS

1. Une situation préoccupante en 2008

Depuis la présentation du projet de loi de finances pour 2008, les « bleus budgétaires » contiennent des tableaux présentant le « *suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement* », qui indiquent en fait simplement le **montant des crédits de l'année en cours qui sont utilisés pour honorer des engagements, ou des « dettes », antérieurs.**

En 2008, il apparaissait, et votre rapporteur spécial s'en était alarmé, que **6,5 %** des crédits prévus pour la mission « Culture » servaient à couvrir des engagements pris avant 2008, cette proportion s'élevant à **12,6 %** pour le programme 175 « Patrimoines ». Sur la base des informations communiquées à votre rapporteur spécial, on estimait que **41,65 %** des crédits ouverts en 2009 serviraient à couvrir des engagements pris avant 2009. La présentation du projet de loi de finances pour 2009 montre une nette évolution sur ce point.

2. Plus de 10 % des crédits consacrés aux engagements antérieurs à 2009

Les contraintes liées aux engagements pris avant 2009 et pesant sur la mission « Culture » sont présentées dans le schéma suivant. Elles définissent la **soutenabilité** de la politique culturelle.

Synthèse du suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement des programmes « Création », « Patrimoines » et « Transmission des savoirs »

(en euros)

	AE LFI 2008 + reports 2007 vers 2008 (1) 3 187 508 855			CP LFI 2008+ reports 2007 vers 2008 (2) 2 835 366 028	
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2007	AE demandées pour 2009	CP demandés sur AE antérieures à 2009*	CP demandés sur AE nouvelles en 2009	Total des CP demandés pour 2009	Prévision du solde des engagements non couverts par des CP au 31/12/2009
(3) 1 147 153 124	(4) 2 841 410 334	(5) 305 950 715	(6) 2 474 942 124	(7) = (5) + (6) 2 780 892 839	(8) 1 559 813 446
					Estimation des CP 2010 sur engagements non couverts au 31/12/2009 (9) 321 994 914
					Estimation des CP 2011 sur engagements non couverts au 31/12/2009 (10) 318 476 105
					Estimation du montant maximal de CP nécessaires après 2011 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2009** (11) = (8) - (9) - (10) 919 342 427

* Cette case n'a pas vocation à correspondre à un calcul théorique de la tranche des CP 2009 pouvant couvrir les engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2008.

Il ressort de l'analyse de ces données que la part des crédits ouverts en 2009, consacrés au financement d'engagements antérieurs à 2009, est de **11 %**, ce qui représente un **doublément** par rapport à 2008.

Plus de 10 % des crédits de la mission « Culture » sont « **fléchés** » vers des **financements décidés avant 2009**.

De plus, à la fin de l'année 2009, les engagements pris et non couverts s'élèveront à **1,559 milliard d'euros**, qu'il faut comparer aux **2,780 milliards d'euros** ouverts au titre de la mission « Culture » en 2009. Les engagements non couverts en fin d'année représentent donc **56 %** de crédits ouverts en 2009.

Pour le programme « Patrimoines », cette contrainte est encore plus forte : **22,66 %** des crédits ouverts en 2009 servent à financer des engagements pris avant 2009. Le solde des engagements non couverts par des crédits de paiement à la fin de l'année 2009 sera supérieur au montant des

crédits ouverts en 2009 : **1,129 milliard d'euros** est alloué à la politique du patrimoine en 2009 et **1,136 milliard d'euros** est dû au 31 décembre 2009 au titre de cette même politique.

Pour les programmes 131 « Création » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », la contrainte est moins forte :

- la part des crédits 2009 consacrée à des engagements antérieurs est de **3,28 %** pour le programme 131 et **2,77 %** pour le programme 224 ;

- le solde des engagements non couverts à la fin de l'année sera de **30,8 %** des crédits ouverts en 2009 pour le programme 131 et **20,7 %** pour le programme 224.

3. L'étalement du paiement des engagements ?

En 2008, les informations fournies par le « bleu budgétaire » prévoyaient que les crédits de paiement nécessaires pour couvrir les engagements déjà pris s'élèveraient à 20,84 % des crédits ouverts en 2009, puis 18 % en 2010, avec un solde de **14,7 %**¹.

En 2009, les crédits de paiement alloués aux engagements antérieurs atteindraient **11,6 %** des crédits ouverts en 2010, puis **11,5 %** en 2011, avec un solde de **33 %**².

La contrainte financière pesant sur la mission « Culture », que l'on peut aussi nommer « **soutenabilité** de la politique culturelle », semble **allégée**. **Les engagements sont, en fait, honorés plus lentement.**

Pour le programme « Patrimoines », qui est le plus « contraint », le desserrement de la contrainte était nécessaire. Il semble que **23 %** des crédits de paiement soient désormais consacrés chaque année au financement d'engagements antérieurs à l'année considérés. Ceci constitue une **division par deux de la contrainte pesant sur ce programme**, le projet de loi de finances pour 2008 présentant un rythme de couverture des engagements pris avant 2008 tel que **40 % des crédits de paiement** devaient leur être consacrés, chaque année.

La conséquence du ralentissement des paiements est que le solde des engagements non couverts après 2011 atteint **612,38 millions d'euros**, soit une croissance de plus de **70 %** par rapport au solde des engagements non couverts après 2010, prévu par le projet de loi de finances pour 2008.

Votre rapporteur spécial se demande si les coûts de ce ralentissement du paiement des engagements antérieurs ont bien été pris en compte :

- d'éventuelles **pénalités** pour retard de paiement ne risquent-elles pas d'alourdir encore les charges ?

¹ En supposant que les crédits ouverts en 2009 et 2010 sont à un niveau identique à celui de 2008.

² En supposant que les crédits ouverts en 2010 et 2011 sont du même montant qu'en 2009.

- les **coûts économiques** pour les « créanciers » du ministère ont-ils été évalués ?

Enfin, votre rapporteur spécial s'inquiète pour deux raisons :

- il estime que l'analyse précédemment exposée ne tient compte que des engagements pris dans un sens juridique assez précis et restreint. Ne faudrait-il pas ajouter à ces charges, pour avoir une vision plus juste et plus complète de la politique culturelle, les « engagements » prévus par les **contrats de plan Etat-régions**, soit **250,4 millions d'euros supplémentaires**, et les besoins d'investissements « **inéluçtables** » du ministère et de ses opérateurs, c'est-à-dire les tranches à venir de travaux commencés, les mises aux normes obligatoires, les cofinancements promis aux collectivités territoriales, etc. ?

- enfin, la **programmation pluriannuelle**, présentée pour la première fois dans le projet de loi de finances pour 2009, ne laisse pas prévoir un desserrement rapide des contraintes financières pesant sur la mission « Culture ».

4. Un amendement prévoyant la suppression de la moitié des autorisations d'engagement de la mission « Culture »

Votre rapporteur spécial attire l'attention sur la **soutenabilité de la politique culturelle depuis l'année dernière**. Il estime **nécessaire** qu'un **réel débat ait lieu sur cette question**. C'est dans cette perspective qu'il proposera un **amendement visant à la suppression de la moitié des autorisations d'engagement de la mission « Culture »**.

Il lui paraît indispensable que le ministre de la culture et de la communication puisse **expliquer au Parlement comment la contrainte de soutenabilité est prise en compte dans l'élaboration du budget**, avant de décider d'ouvrir de nouveaux chantiers, de mettre en construction de nouveaux équipements culturels, de décider de nouvelles restaurations, etc.

Votre rapporteur spécial souhaite également que le ministère puisse présenter un **échancier plus précis du rythme prévisible d'exigibilité des paiements des engagements pris avant 2009**, afin qu'une éventuelle **variation** de ce rythme n'apparaisse pas comme une **facilité d'écriture** financière, visant à rassurer le Parlement, mais corresponde bien à la **réalité économique et juridique des engagements contractés**.

B. UN EFFORT PLURIANNUEL D'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 0,6 % ENTRE 2009 ET 2011

1. La mission « Culture » bénéficiera de crédits en hausse

Pour la première fois cette année, le « bleu Culture » présente une **vision pluriannuelle** de l'évolution des crédits de la politique culturelle, retracée dans le tableau suivant.

Il apparait que les crédits de paiement de la présente mission progresseront de **0,6 %** en 2010 puis en 2011. Les autorisations d'engagement se stabiliseront en 2011 après une diminution de **4 %** en 2010.

Dans le contexte contraint que connaît l'économie française, ces chiffres témoignent d'un **réel effort**, consenti en faveur de la politique culturelle. Il semble que le programme 175 « Patrimoines » en soit le principal bénéficiaire, avec une quasi stabilité des autorisations d'engagement qui lui seront allouées et une augmentation plus forte des crédits de paiement, soit **2,1 %** en 2010 et en 2011.

Récapitulation des crédits par programme

(en euros)

Mission/Programme		PLF 2009	2010	2011
Culture	Plafond AE	2 841 410 334	2 724 989 968	2 722 752 706
	Plafond CP	2 780 892 839	2 797 667 151	2 815 595 760
Patrimoines	AE	1 054 582 057	1 083 956 348	1 076 020 339
	CP	1 129 530 931	1 153 765 194	1 168 954 030
Création	AE	948 238 437	786 125 427	778 028 244
	CP	805 917 450	787 989 427	779 657 496
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	AE	838 589 840	854 908 193	868 704 123
	CP	845 444 458	855 912 530	866 984 234

Source : ministère de la culture et de la communication

2. Les attentes suscitées par la RGPP

Votre rapporteur spécial note toutefois qu'il est essentiel d'envisager une meilleure utilisation des crédits publics plutôt que leur augmentation.

La démarche de performance mise en œuvre depuis l'application de la LOLF sera renforcée et accélérée par la **révision générale des politiques publique** (RGPP). De réelles économies peuvent être attendues de réformes intelligentes visant la mutualisation des moyens ou l'optimisation de leur allocation. Les décisions rendues par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) dans le domaine culturel sont présentées en annexe¹.

¹ Voir annexe 6 : la RGPP au ministère de la culture.

Votre rapporteur spécial se réjouit de voir repris bon nombre de ses recommandations, notamment :

- la **réorganisation de l'administration centrale** en un nombre de directions centrales resserrées ;

- la modernisation de la **réunion des musées nationaux**, du **Centre national de la cinématographie** et d'autres opérateurs du ministère ;

- la généralisation des **contrats de performance des opérateurs** et des lettres de mission à leurs dirigeants ;

- le développement des **ressources propres** des établissements publics ;

- l'accroissement d'une **offre concurrentielle** dans le domaine de **l'archéologie préventive** ;

- le maintien et le renforcement des **DRAC**.

II. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS : LA RECHERCHE DE SOLUTIONS « EXTRA-BUDGÉTAIRES »

Votre rapporteur spécial a souhaité porter un éclairage particulier sur **trois projets d'investissement**, relevant de chaque programme de la présente mission, qui sont symptomatiques, à la fois **des enjeux culturels** et des **difficultés de financement** des équipements culturels.

A. LE PROJET DE GRAND AUDITORIUM : VERS UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ?

1. Les caractéristiques de cet équipement

Le projet de Grand auditorium, également appelé Philharmonie de Paris, avait été déclaré prioritaire par le Président de la République lors de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, en septembre 2007. La construction de ce nouvel équipement, situé sur le site du parc de la Villette, devrait permettre de mettre **2.300 à 3.500 places** à disposition, et d'accueillir, à Paris, à l'horizon **2012**, les plus importantes formations symphoniques internationales.

La maîtrise d'ouvrage a été confiée à M. Jean Nouvel en avril 2007, à la suite d'un concours international.

Votre rapporteur spécial craignait que ce nouvel équipement puisse entrer en concurrence avec la salle Pleyel rénovée. Il était toutefois convaincu de la nécessité de doter la capitale d'un équipement à la hauteur des attentes et des besoins dans le domaine lyrique. Le Conseil de modernisation des politiques publiques a réaffirmé le caractère prioritaire de la réalisation de cet équipement philharmonique, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

2. Un financement étatique à hauteur de 45 %

Le coût global des travaux est estimé à **204 millions d'euros** hors taxe. Ce coût comprend l'équipement en tant que tel¹, les études et prestations nécessaires à la construction. En revanche, il ne comprend pas les coûts de fonctionnement de l'association puis de la structure porteuse qui lui succèdera, et notamment les coûts liés aux prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage actualisés.

L'accord financier entre la ville de Paris et l'Etat repose sur une répartition à parts égales de la charge du projet, soit **45 %**. Une participation de la région Ile-de-France est attendue à hauteur de 10 %, mais reste néanmoins à confirmer selon les services du ministère de la culture.

¹ Dont le parking et les aménagements extérieurs.

3. Un financement « doublement » original

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, **les modalités de financement et de gestion du projet ne sont pas encore arrêtées**. Un modèle de type partenariat public-privé (PPP) « *pourrait être envisagé* ». Votre rapporteur spécial a demandé des informations complémentaires sur ce sujet.

De plus, ce mode de financement paraît flou. En effet, si l'Etat acquitte 45 % du total estimé à 204 millions d'euros, sa part devrait être de **91,8 millions d'euros**. Or, le montant inscrit au projet de loi de finances pour 2009 au titre des travaux du Grand auditorium est de **139,97 millions d'euros** en AE, soit une différence de **48,17 millions d'euros**.

La part du projet ainsi financée par l'Etat serait non pas de 45 %, mais de **68,6 %**, afin, selon le « bleu », de « *financer le lancement de la procédure de dialogue compétitif début 2009, dans l'hypothèse du recours à un partenariat public-privé* ». La réponse n° 20 au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial précise que ce montant « *intègre notamment un montant de marge de promotion à destination du partenaire* ». Montant qui semble **fort coûteux** pour l'Etat. **Votre rapporteur spécial demandera des précisions au ministre de la culture et de la communication** lors du débat en séance publique sur les crédits de la mission « Culture ».

Il convient encore de noter que le projet de loi de finances pour 2009 prévoit également l'inscription de **5,7 millions d'euros** en AE et en CP correspondant aux crédits de fonctionnement de l'**association** Philharmonie de Paris, porteuse du projet. Ces crédits font l'objet d'un **financement spécifique** à partir du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Ils sont destinés à prendre en charge les dépenses de fonctionnement de l'association, le premier équipement, la viabilisation et la mise en sécurité du terrain avant travaux, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, les assurances pour maîtrise d'ouvrage, l'indemnisation des candidats à la procédure de partenariat public-privé ou encore l'indemnisation des concessionnaires des parkings situés sous l'emprise du futur bâtiment.

Votre rapporteur spécial a demandé des **éclaircissements** sur ces différents postes de dépenses et sur la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques qui a **soutenu la réalisation de cet équipement culturel dans ces conditions financières et budgétaires si particulières**. Le grand auditorium ne pourrait en effet être réalisé et financé que par le biais d'un PPP et la mobilisation de ressources du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

B. LE CAS PARTICULIER DES ÉCOLES D'ARCHITECTURE : UN INVESTISSEMENT « HORS BUDGET CULTURE » ?

1. Le coût du plan « Ecoles d'architecture »

Le financement des écoles d'architecture est permis par les crédits normalement inscrits à l'action 1-224 « Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle ».

Outre des opérations d'investissement sous maîtrise d'ouvrage des DRAC, soit **1,14 million d'euros** en AE et **3,74 millions d'euros** en CP¹, sont inscrits au budget 2009 pour le financement du plan « Ecoles d'architecture », des opérations d'investissement sous convention EMOC, soit **0,5 million d'euros** en AE et **8,89 millions d'euros** en CP.

Le coût global du projet relatif aux écoles d'architecture est de **157,93 millions d'euros**, dont **28,89 millions d'euros** en CP et **0,5 million d'euros** en AE en 2009, comme le montre le tableau suivant.

Financement du plan « Ecoles d'architecture »

(en millions d'euros)

Ecole	Coût global	Avant 2009		PLF 2009		CAS 2009		Après 2009	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Paris-Val de Seine	48,77	48,77	41,12		7,65				
Nantes*	23,64	23,64	19,19				4,45		
Paris-Belleville	46,85	46,85	30,35		0,95		15,55		
Strasbourg	18,97	2,5	0,5	0,5	0,29			15,97	18,18
Clermont-Ferrand	19,7	0,43	0,43					18,84	18,84
Total**	157,93	122,19	91,59	0,5	8,89	0	20	34,81	37,02

*Hors part de financement des collectivités territoriales

**Sous convention EMOC

Source : ministère de la culture et de la communication

2. Les écoles d'architecture financées à 35 % par des crédits extérieurs à la mission « Culture »

Le ministère de la culture a fait le choix de financer en 2009 la poursuite du plan « Ecoles d'architecture » sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » à partir des crédits issus de cessions immobilières, pour **20 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial souhaite que lui soit précisé s'il s'agit de cessions immobilières réalisées en 2008 ou attendues pour 2009, ce qui rendrait la réalisation de ces investissements plus incertaine.

¹ Il s'agit de travaux de rénovation et de mise aux normes de sécurité des écoles de Paris-La Villette, Clermont-Ferrand, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Saint-Etienne et Toulouse.

De plus, sur le coût global de **157,93 millions d'euros** du présent projet, on compte :

- en 2006, **15 millions d'euros** de « dotation en capital 2006 de l'EMOC » issus des recettes de **privatisation des autoroutes** ;

- en 2008, **20 millions d'euros** issus du CAS « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** » ;

- et en 2009, **20 millions d'euros** de même origine ;

- soit **55 millions d'euros de crédits ayant une autre origine que la mission « Culture »**. Ceci correspond à **35 % du coût total du plan de rénovation des écoles d'architecture**.

Votre rapporteur spécial remarque, comme il l'avait déjà souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, que l'investissement dans les écoles d'architecture n'est rendu possible, chaque année, que grâce à des **crédits supplémentaires issus de cession du patrimoine immobilier du ministère de la culture et de la communication**.

Votre rapporteur spécial souhaite que lui soit communiqué l'état de ce patrimoine immobilier et les perspectives de vente pour les années à venir. Il ne sera sans doute pas possible de financer indéfiniment des investissements relatifs à des équipements culturels ou d'enseignement culturel de cette manière.

C. LES INVESTISSEMENTS DU PATRIMOINE : LA NÉCESSITÉ D'UNE RESSOURCE FISCALE ?

1. La réduction des crédits consacrés aux monuments historiques

En 2009, malgré l'apport de **20 millions d'euros** supplémentaires, issus du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », les crédits consacrés aux monuments historiques diminueront de **6,8 %** en CP et **29,7 %** en AE, pour s'établir à **283,08 millions d'euros** en CP et **235,15 millions d'euros** en AE.

2. Des besoins estimés à 400 millions d'euros par an

Le **rapport sur l'état du parc monumental français**, prévu par l'article 90 de la loi de finances pour 2007¹, remis au Parlement le 21 janvier 2008 précisait que : « *pour assurer une conservation satisfaisante du patrimoine identifié comme menacé, un investissement global de 2 milliards d'euros sur les 5 ans à venir serait nécessaire* », soit **400 millions d'euros** par an.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006. Le présent article est issu d'un amendement de votre commission des finances.

Votre rapporteur spécial prend acte de l'évaluation du montant de crédits nécessaires à la conservation du seul patrimoine menacé. Il souhaiterait qu'apparaissent dans le « bleu budgétaire » de la mission « Culture » des éléments permettant d'estimer le **caractère d'urgence des travaux d'entretien ou de restauration prévus**. La dégradation d'un monument entraîne des travaux de réparation bien souvent plus coûteux que des travaux d'entretien. Il est donc indispensable que les données recueillies pour la confection du rapport de janvier 2008, précité, soient utilisées pour orienter au mieux les crédits.

3. L'affectation d'une recette fiscale

Votre rapporteur spécial soutiendra, dans cette perspective, le ministère de la culture et de la communication pour que les crédits alloués aux monuments historiques atteignent le seuil requis pour leur préservation. A cet égard, il interrogera la ministre de la culture et de la communication afin de savoir quelles sont les « *ressources extrabudgétaires à vocation pérenne* »¹ qui seront mobilisées à compter de 2010, « *conformément à la volonté du Premier ministre et du Président de la République* ». Ces ressources complémentaires pourraient apparemment prendre la forme de l'**affectation** aux monuments historiques « *d'une partie des recettes issues des paris en ligne non sportifs ou d'une fraction des produits de la Française des Jeux* », afin d'atteindre à terme une fourchette comprise entre **350 millions d'euros et 400 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'affectation d'une recette fiscale au CMN en 2006 et 2007 (soit un total de **140 millions d'euros**) avait entraîné la création d'un circuit comptable et financier complexe et lourd², ainsi que l'attribution d'un rôle nouveau de maîtrise d'ouvrage déléguée au CMN, qui n'avaient pas lieu d'être, comme en a témoigné leur suppression respective. Il juge donc nécessaire d'analyser les **modalités** de l'éventuelle affectation d'une recette fiscale, en estimant qu'il serait sans doute préférable que l'impôt choisi ait un **lien avec la conservation du patrimoine**, ceci afin de respecter l'esprit de la LOLF.

4. Pour une vision pluriannuelle des crédits alloués aux monuments historiques

Incidentement, votre rapporteur spécial note qu'un effort particulier sera réalisé en 2009 en faveur des monuments appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés, qui bénéficieront de **139,62 millions d'euros** en CP, soit une hausse de 13,4 % par rapport au projet de loi de

¹ Cf. dossier de présentation du budget 2009, 26 septembre 2008, du ministère de la culture et de la communication, p. 24.

² Les crédits visés étaient reversés par fonds de concours au budget opérationnel de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA).

finances pour 2008. Les autorisations de programme s'élèveront à **103,51 millions d'euros**, soit une diminution de 37,9 %. Il faut se réjouir de ce rééquilibrage, après que les crédits en faveur des monuments historiques appartenant à l'Etat ont été largement favorisés, bénéficiant de l'affectation d'une recette fiscale de **140 millions d'euros** sur deux ans et d'une recette issue de la privatisation des autoroutes de **100 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial estime toutefois qu'il serait judicieux de donner quelque **visibilité** aux professionnels dans ce domaine. Il se demande s'il ne serait pas ainsi souhaitable de présenter un **programme pluriannuel d'allocation des crédits destinés aux monuments historiques**, dans un contexte où le budget est particulièrement contraint. Il serait ainsi possible, grâce à une **vision de moyen terme**, de **lisser** les mouvements de balanciers entre les monuments appartenant à l'Etat et ceux appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés.

AMENDEMENT
PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION CULTURE

N°	FINC.1
----	---------------

(n° 98, rapport 99, 100)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GAILLARD

ARTICLE 35

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Patrimoines		449 500 000		
Dont Titre 2		0		
Création		449 500 000		
Dont Titre 2		0		
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture		226 500 000		
Dont Titre 2		0		
TOTAL		1 125 500 000		
SOLDE		- 1 125 500 000		

OBJET

La présentation des crédits de la mission « Culture » permet de **mesurer la soutenabilité de la politique culturelle**, c'est-à-dire la **capacité des responsables à honorer les engagements souscrits au nom de l'Etat**.

En 2009, plus de **10 %** des crédits de paiement ouverts seront consacrés au financement d'engagements antérieurs à 2009. Pour le seul programme 175 « Patrimoines », cette proportion atteint **22,66 %**.

A la fin de l'année 2009, les engagements pris et non couverts s'élèveront à **1,559 milliard d'euros, soit 56 % des 2,780 milliards d'euros ouverts au titre de la mission.**

Pour le patrimoine, les engagements non couverts seront supérieurs au montant des crédits ouverts en 2009 : **1,129 milliard d'euros alloué à la politique du patrimoine en 2009, 1,136 milliard d'euros dû.**

Est-il possible, dans ces conditions, de prendre de **nouveaux engagements** ? Ne faudrait-il pas, comme y invite cet amendement, réduire de moitié (hors dépenses de personnel) les autorisations d'engagement, soit une diminution de 1,1255 milliard d'euros ?

Votre rapporteur spécial estime qu'il est **indispensable d'aider le ministère de la culture à assurer la soutenabilité de sa politique.**

- Faut-il l'empêcher de prendre de nouveaux engagements et bloquer ainsi l'indispensable investissement culturel ? Certainement pas ! Même si des efforts d'arbitrage et de rationalisation doivent être faits.

- Faut-il prévoir un ajustement des crédits de paiement afin qu'ils soient à la hauteur des « besoins inéluctables » du patrimoine, tels que ceux recensés par un récent rapport, approuvé par le Président de la République et le Premier ministre, qui chiffre à 400 millions d'euros le montant des crédits nécessaires à la conservation des monuments historiques ?

- Faut-il engager un réel débat sur l'affectation d'une recette fiscale à la mission « Culture », dans le respect de l'esprit de la LOLF ?

Telles sont les questions que cet amendement vise à évoquer en séance publique.

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION ADOPTÉES EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a **adopté sans modification** les crédits de la mission « Culture ».

A. ADOPTION D'UN ARTICLE 59 OCTIÉS RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue député Hervé Gaymard, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article 59 *octies* prévoyant que le gouvernement présente au Parlement, au plus tard le 31 janvier 2009, **un rapport sur la réduction du délai maximal de paiement¹ entre les entreprises pour les opérations d'achat, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon de livre.**

Le rapport présente également, le cas échéant, les mesures de soutien budgétaire et fiscal et les mesures dérogatoires qui pourraient être prises.

B. ADOPTION D'UN ARTICLE 59 NONIÉS RATTACHÉ

A l'initiative de notre collègue député Richard Dell'Agnola, rapporteur spécial des programmes « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le gouvernement présente au Parlement un rapport pour déterminer **l'impact du droit de suite sur le budget de l'État et les modalités de réforme de cette législation afin que son application ne crée pas de distorsion de concurrence entre la France et les autres États-membres de l'Union européenne.**

Rappelons que l'article L. 122-8 du code de la propriété intellectuelle définit le droit de suite et les modalités de son application aux ventes des œuvres originales graphiques et plastiques. Son champ d'application comprend les œuvres des artistes décédés en France, alors qu'il est limité aux œuvres des artistes vivants au Royaume-Uni. Cette situation pèse sur le marché de l'art français. Alors que la Commission européenne examine

¹ Prévus par l'article 21 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, modifiant l'article L. 441-6 du code de commerce qui plafonne à 45 jours fin de mois ou 60 jours calendaires le délai maximal entre les entreprises.

actuellement cette question, il est intéressant qu'un rapport dresse un état des lieux sur la situation française.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté une majoration de crédits destinée à abonder, à **titre non reconductible**, le plafond de la mission « Culture » de **6.436.830 euros**.

III. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, elle a adopté une **majoration** de crédits de **300.000 euros** sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », action 6 « Actions en faveur de l'accès à la culture ». Votre commission s'est interrogée sur le contenu exact de cette majoration de crédits.

Enfin, elle a **minoré** les crédits de la mission « Culture » de **9.593.082 euros**, afin de financer les mesures annoncées par le Président de la République **en faveur de l'emploi**. Cette minoration est ainsi répartie :

- une diminution de **6.515.666 euros** des crédits du programme « **Patrimoines** »;
- une diminution de **3.077.416 euros** des crédits du programme « **Transmission des savoirs et démocratisation de la culture** ».

Le **solde de ces mouvement de crédits, à titre reconductible ou non, est négatif, de 2.856.252 euros** pour la mission « Culture ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport spécial de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, sur la mission « Culture ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que la mission continuait à être partagée en trois programmes, tandis que le compte d'affectation spéciale (CAS) « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » qui leur était associé disparaît, en vertu de l'article 22 du projet de loi de finances.

Il a indiqué que les crédits de la mission s'élevaient à 2,841 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,782 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), complétés de :

- 55,83 millions d'euros en AE et 42,19 millions d'euros en CP, par des fonds de concours, bénéficiant essentiellement aux dépenses d'investissement du programme 175 « Patrimoines »,

- et 55 millions d'euros en AE et CP, par un financement, issu des recettes de cession du patrimoine immobilier de l'Etat provenant du CAS « Gestion du Patrimoine immobilier de l'Etat », soit 20 millions d'euros pour le Centre des monuments nationaux (CMN), 20 millions d'euros pour les écoles d'architecture, 9,3 millions d'euros pour l'Opéra de Paris et l'Etablissement public du parc et de la grande Halle de la Villette, et 5,7 millions d'euros pour le Grand auditorium à la Villette.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a par ailleurs indiqué que la mission « Culture » employait 29.104 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont 11.130 pour le ministère, et 17.874 pour les établissements publics. Les dépenses fiscales bénéficiant au secteur culturel s'élèvent à 1,2 milliard d'euros, dont 500 millions d'euros rattachés à la mission « Culture » et 700 millions d'euros affectés aux grands opérateurs culturels.

Il a ensuite noté que, depuis le projet de loi de finances pour 2008, les « bleus budgétaires » contenaient des tableaux de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement. Ils présentent la soutenabilité de la politique publique. Il a précisé qu'en 2008, 6,5 % des crédits de la mission « Culture » servaient à couvrir des engagements antérieurs à 2008. En 2009, cette proportion s'élèvera à 11 %, soit un quasi-doublement. Il a observé qu'à la fin de l'année 2009, les engagements pris et non couverts atteindront 1.559 millions d'euros, pour 2.790 millions d'euros ouverts au titre de la mission. Il a ajouté que, pour le programme « Patrimoines », 22,66 % des crédits ouverts en 2009 serviraient à financer des

engagements antérieurs. Le solde des engagements non couverts par des crédits de paiement à la fin de 2009 sera donc supérieur au montant des crédits ouverts en 2009.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a également noté que la contrainte de soutenabilité était moins forte pour les deux autres programmes de la mission, puisque la part des crédits ouverts en 2009 et consacrés aux engagements antérieurs est de 3,28 % pour le programme 131 « Création » et de 2,77 % pour le programme 224 « Transmission des savoirs ».

Il s'est interrogé sur la capacité du ministère à honorer, à l'avenir, les engagements déjà pris. Il a noté que le coût du ralentissement de la couverture des engagements, que prévoyait le projet de loi de finances pour 2009, pourrait être lourd pour l'Etat avec d'éventuelles pénalités contractuelles, et pour les créanciers du ministère, c'est-à-dire par les entreprises et les collectivités territoriales. **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a alors indiqué qu'il présenterait un amendement de réduction des autorisations d'engagement de moitié afin d'ouvrir un large débat sur cette question.

Il s'est demandé s'il ne faudrait pas ajouter à la contrainte de soutenabilité les engagements prévus par les contrats Etat-régions, soit 250 millions d'euros, et les besoins d'investissements inéluctables du ministère et de ces opérateurs. Il a cité à titre d'exemple la réalisation du Grand auditorium de la Villette appelé encore « Philharmonie de Paris », déclaré prioritaire par le Président de la République lors de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine.

Il a estimé que, compte tenu du contexte budgétaire et financier contraint et du montant des engagements non couverts, il conviendrait, au cours des prochaines années, de ne réaliser aucun grand projet de construction d'équipement culturel. Il a considéré que la gestion des engagements antérieurs à 2009 était suffisamment contraignante et que s'y ajoutait encore le besoin d'entretien des monuments historiques. Il a cité le rapport sur l'état du parc monumental français, prévu par l'article 90 de la loi de finances pour 2007, qui avait évalué le besoin d'investissement global à 2 milliards d'euros pour les 5 ans à venir, soit 400 millions d'euros par an.

Il a rappelé que la construction de la « Philharmonie de Paris » coûterait 204 millions d'euros hors taxe, les coûts supplémentaires de fonctionnement de l'association porteuse du projet n'étant, pour leur part, pas évalués. Il a indiqué que le financement du projet devait être partagé entre l'Etat, soit 45 %, la ville de Paris, soit 45 %, et la région, soit 10 %. La part de l'Etat s'élèverait donc à 91,8 millions d'euros. Il a souligné que le projet de loi de finances pour 2009 avait alloué 139,97 millions d'euros à cet investissement, soit 48,17 millions d'euros supplémentaires, apparemment destinés au « financement de la procédure de dialogue compétitif », dans l'hypothèse du recours à un partenariat public-privé. Les 48 millions d'euros supplémentaires correspondraient au « montant de marge de promotion à destination du partenaire ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ajouté qu'il avait demandé des éclaircissements sur les modalités de financement de ce nouvel équipement culturel, validé par le Conseil de modernisation des politiques publiques chargé de mettre en œuvre la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il a indiqué que le financement du plan de modernisation des écoles d'architecture atteignait 157,93 millions d'euros, et a observé que 35 % des crédits alloués à ce plan provenait du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il s'est demandé quelles cessions immobilières venaient nourrir le compte d'affectation spéciale permettant ces financements qui dépassent la dotation budgétaire initiale de la mission « Culture ».

Il s'est demandé si la présente mission pourrait bénéficier, à l'avenir, comme le souhaitait la ministre de la culture et de la communication, de l'affectation d'une recette fiscale pérenne issue de l'extension des activités de la Française des jeux à Internet.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a souligné l'effort particulier en faveur des monuments appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés, soit 103,51 millions d'euros. Il a relevé que les entreprises spécialisées dans l'entretien et la restauration des monuments historiques avaient besoin d'une visibilité à moyen terme sur les crédits consacrés à leur secteur, afin de veiller au renouvellement de leurs ouvriers spécialisés, dont certains pourraient être, à la manière japonaise, qualifiés de « trésors vivants ».

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean-Pierre Fourcade a demandé si des crédits étaient inscrits au projet de loi de finances pour 2009 afin d'installer une annexe du Centre Pompidou dans les sous-sols du Palais de Tokyo. Il s'est déclaré favorable à l'utilisation de ces surfaces d'exposition par des artistes vivants, plutôt que par des collections déjà constituées.

Il a également souhaité savoir si le rapporteur spécial avait connaissance d'une liste de parcs et monuments historiques qui pourraient être transférés aux collectivités territoriales qui en feraient la demande. Il a rappelé que le transfert du parc de Saint Cloud entraînerait d'importants frais de restauration de voirie. Il s'est interrogé sur le financement de tels travaux avant le transfert de propriété.

Enfin, il s'est demandé si des crédits étaient alloués en 2009 à l'aménagement de l'Ile Seguin.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé que l'idée de transférer la propriété de certains monuments historiques aux collectivités territoriales faisait partie des propositions qu'il avait présentées dans le cadre de son rapport d'information intitulé « 51 mesures pour le patrimoine monumental ». Il a souligné que la logique de ce transfert n'était pas seulement financière, mais correspondait à une conception « civique » de

l'entretien du patrimoine dont seraient responsables l'Etat, les collectivités territoriales, et tout citoyen. Il a indiqué qu'une commission présidée par M. René Rémond avait dressé une liste des monuments qui pouvaient être transférés aux collectivités territoriales, tenant compte de leur caractère national et de leur rentabilité. Le château du Haut-Koenigsbourg est, à ce jour, l'un des seuls monuments à avoir été pris en charge par une collectivité territoriale.

Il a observé que le projet de loi de finances pour 2009 ne prévoyait pas de crédits spécifiques pour l'aménagement des sous-sols du Palais de Tokyo ou de l'Ile Seguin.

M. Jean-Claude Frécon a relevé que, dans l'exercice de ses fonctions, il avait connu un phénomène financier semblable à celui qui paraît toucher la mission « Culture ». Le retard de consommation des crédits ouverts dans l'année empêchait de couvrir les engagements contractés et se traduisait par un important montant de reports de crédits d'une année sur l'autre. Il s'est demandé si un « cercle vicieux » similaire ne s'était pas mis en place dans le secteur culturel, comme tendait à le prouver le fait que les crédits ne soient notifiés que tardivement aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC), avant d'être répartis par le conservateur régional des monuments historiques (CRMH).

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a craint que le phénomène marquant la mission « Culture » ne soit d'une plus grande ampleur, car l'écart entre les crédits de paiement ouverts et les engagements déjà contractés ne cesse de croître.

M. Jean Arthuis, président, a remarqué qu'on pourrait alors bientôt parler d'une sorte de « dette de la culture ».

M. Pierre Jarlier s'est déclaré surpris de constater que de nouveaux investissements culturels de grande ampleur, tel que le Grand auditorium de la Villette, étaient prévus par le projet de loi de finances pour 2009, alors que la dotation budgétaire allouée aux monuments historiques était inférieure d'environ 120 millions d'euros aux besoins constatés.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, partageant l'analyse de son collègue, a rappelé que le Conseil de modernisation des politiques publiques avait rendu un avis favorable à la réalisation de la « Philharmonie de Paris ».

M. Jean-Claude Frécon s'est également inquiété de la faiblesse des crédits consacrés aux monuments historiques, rappelant que l'entretien coûte souvent moins cher que la restauration.

La commission a alors adopté un amendement visant à réduire de moitié les autorisations d'engagement de la présente mission.

La commission a ensuite adopté les crédits de la mission « Culture » ainsi modifiés.

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption avec modification des crédits de la mission « Culture » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, tout en réservant sa position sur un amendement adopté en seconde délibération par l'Assemblée nationale et tendant à majorer de 300.000 euros les crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Puis elle a adopté sans modification les articles 59 *octies* et 59 *nonies* (nouveaux) prévoyant des rapports, respectivement, sur la réduction du délai maximal de paiement entre les entreprises pour les opérations liées au marché du livre, et pour déterminer l'impact du droit de suite sur le budget de l'Etat.

ANNEXE 1

LA SUPPRESSION DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »

Le CAS « Cinéma audiovisuel et expression radiophonique locale » comprenait trois programmes : le programme 711 « Industries cinématographiques », le programme 712 « Industries audiovisuelles » et le programme 713 « Soutien à l’expression radiophonique locale ». Le présent projet de loi de finances prévoit sa suppression.

Des taxes alimentaient le soutien à l’audiovisuel et au cinéma et étaient affectées au présent CAS, dont le ministre de la culture et de la communication était ordonnateur et dont le comptable assignataire était le receveur général des finances de Paris.

I. LES INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME ANCIEN

Cette architecture présentait de réels **inconvenients** :

- les programmes 711 et 712 étaient **budgetairement étanches** alors qu’ils traitaient d’industries qui se sont considérablement rapprochées, de mécanismes de soutien similaire (aide automatique, aide sélective) et d’actions parfois communes (relocaliser les tournages en France par exemple). Le Comité interministériel d’audit des programmes a relevé l’ensemble de ces arguments dans un rapport d’avril 2007 et a regretté, comme votre rapporteur spécial, la dichotomie artificielle des deux programmes. La **numérisation** de la production et de la diffusion rend obsolète une séparation des politiques de soutien par support de destination (la salle, l’écran de télévision). Il convient au contraire d’encourager les créateurs à opérer sur tous les supports ;

- les **capacités de réaction** du Centre national de la cinématographie (CNC) étaient **ralenties** par cette structure de CAS. En effet, il serait utile, au cours de l’année, de pouvoir procéder à une **régulation entre les sections du CAS** selon les évolutions de la fréquentation ou des recettes de la télévision et du cinéma ;

- sur le **plan comptable**, si le CNC retraçait dans son bilan depuis 2007 l’ensemble de ses dettes (constituées par les droits de tirage non encore exercés des bénéficiaires de soutien), il ne pouvait faire de même pour ses créances. En outre, la comptabilisation des recettes affectées au CAS se faisait sur la base de la seule constatation des encaissements, **et non des droits constatés**. Cela contribuait donc à déséquilibrer la structure financière du CNC.

II. ECONOMIE ET RATIONALISATION DES PROCÉDURES GRÂCE À L'AFFECTATION DIRECTE DES TAXES AU CNC

L'affectation directe des taxes au CNC, sans passer par un CAS, présentera de **nombreux avantages** :

- notamment la **fusion des programmes** 711 et 712 dans le budget opérationnel du CNC. Il sera dès lors possible de **passer d'une logique verticale**, par **support de diffusion**, à une **logique horizontale**, fondée sur les **étapes** de la **création** (écriture, production, distribution) ;

- la réduction des délais administratifs et comptables de circulation de la ressource et la **comptabilisation complète** des actifs et des passifs du CNC selon une comptabilité d'engagement et non de caisse ;

- et enfin, la **réduction des financements budgétaires alloués au CNC** pour contribuer à son fonctionnement à due concurrence des produits financiers supplémentaires liés à une trésorerie accrue.

Cette réforme a été amorcée, car depuis le 1^{er} janvier 2007, le CNC recouvre **directement la taxe sur les entrées en salle** (dite « TSA ») et qu'à compter du 1^{er} janvier 2010, il est prévu de lui confier le recouvrement de la **taxe sur les services de télévision** (dite « TST »), selon les informations fournies par les services du ministère de la culture. Ces mesures sont justifiées par les **gains de productivité** qui peuvent être réalisés à l'occasion de ce transfert de responsabilité.

III. LA RÉFORME : LA SUPPRESSION DU CAS

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit l'**affectation directe au CNC des ressources fiscales** finançant le soutien public au cinéma et à l'audiovisuel qu'il gèrera dans une autonomie financière accrue.

La première difficulté à la réforme résidait dans la sortie du CAS actuel des deux programmes 711 et 712. En effet, seul subsistera au sein du CAS le **Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale** (FSER), programme 713. Or, la LOLF ne permet pas l'existence de **missions mono-programme**. Le rattachement du FSER à la mission « Cinéma et audiovisuel », en complétant son intitulé en conséquence, a relevé de la pure convention lors du passage à la LOLF, comme le reconnaissent les services du ministère de la culture et de la communication. Il est prévu de **rattacher** désormais le FSER à la mission « **Médias** ».

La seconde difficulté résidait dans la nécessité, avant d'affecter directement des taxes au CNC, de le réformer, afin de le doter, comme le

demande le ministère du budget, d'un **conseil d'administration**¹. Ceci permettrait également d'améliorer les **capacités de réaction** du CNC : les **dispositifs de soutien**, aujourd'hui définis par un ensemble de décrets et arrêtés, pourraient être **modulés** par simple délibération du conseil d'administration. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, cette réforme, de nature législative, pourrait être présentée au Parlement en 2009².

Votre rapporteur spécial soutient cette suppression du CAS, dans l'attente de la réforme de la gouvernance du CNC.

¹ Rappelons que le CNC dispose à ce jour d'un comité financier, auquel participent les tutelles de l'établissement (ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et ministère de la culture et de la communication).

² Le gouvernement prévoit de demander au Parlement une habilitation à intervenir par ordonnance, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial.

ANNEXE 2

TAXES FISCALES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS CULTURELS

Taxes fiscales bénéficiant au secteur culturel

(recettes nettes en millions d'euros)

		Exécution 2007	Prévision 2008	Prévision 2009
Taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA)*	Centre national de la cinématographie (CNC)	-	-	120,6
Taxe sur les services de télévision*	Centre national de la cinématographie (CNC)	-	-	390,4
Taxes sur l'édition vidéo et la VOD*	Centre national de la cinématographie (CNC)	-	-	29,1
Cotisation (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques	Centre national de la cinématographie (CNC)	8,6	8,1	8,1
Taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé	Association pour le soutien du théâtre privé	5,45	4,5	4,5
Taxe sur les spectacles de variétés	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNVJ)	17,2	16,5	17
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Centre national du livre (CNL)	5,3	5	5
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	Centre national du livre (CNL)	18,2	30	30
Redevance d'archéologie préventive	Fonds national pour l'archéologie préventive ; Institut national de recherche en archéologie préventive (INRAP) ; services locaux d'archéologie	63,3	65	65
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière perçus au profit des départements	Centre des monuments nationaux (CMN)**	70	0	0
TOTAL à périmètre courant		198,05	129,1	669,7
TOTAL à périmètre constant 2008		198,05	129,1	129,6

*Jusqu'en 2008, la taxe sur les entrées en salles de cinéma, la taxe sur les services de télévision et les taxes vidéo et VOD (video on demand / vidéo à la demande) alimentaient un compte d'affectation spéciale, leurs produits étant rattachés aux programm

**Affectée en 2006 et 2007 au Centre des monuments nationaux, cette taxe a fait l'objet d'une rebudgétisation dans le cadre du PLF 2008.

Source : ministère de la culture et de la communication

ANNEXE 3

PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

I. LES MOYENS DU PROGRAMME 175

A. LE PROGRAMME PRIORITAIRE DE LA MISSION « CULTURE »

1. Des moyens budgétaires stables

Le programme 175 « Patrimoines » représente **1.054,58 millions d'euros** en AE, auxquels s'ajoutent **49 millions d'euros** de fonds de concours d'une part, et **1.129,53 millions d'euros** en CP, auxquels s'ajoutent **35,37 millions d'euros** de fonds de concours d'autre part. Les moyens en CP sont **stables** par rapport à l'année dernière. Les effectifs inscrits au programme diminuent de **4 unités**, pour s'établir à **3.200 ETPT**. Les emplois rémunérés par les opérateurs¹ s'élèvent à **11.259 ETPT**, soit 48 unités de moins par rapport à 2008.

2. 49 % des crédits de la mission en faveur du patrimoine

Après application du schéma de déversement analytique des crédits qui consiste, essentiellement, pour la mission « Culture », en une redistribution des moyens de fonctionnement du ministère², par programme, la part du programme 175 au sein de la présente mission reste **constante**, à **49 % des CP de la mission après reversement**. Il en va de même pour les deux autres programmes, qui représentent **31 %** des CP pur le programme 131, et **20 %** pour le programme 224, comme le montre le tableau suivant.

Les trois programmes de la mission « Culture »

N°	Programme	PLF 2009			En % des CP de la mission après reversement		
		CP avant reversement des crédits de soutien ⁽¹⁾ (en millions d'euros)	En % des CP de la mission	CP après reversement (en millions d'euros)	2009	2008	2007
175	Patrimoines	1 129,53	40,62	1 361,35	48,91	48,89	46,56
131	Création	805,92	28,98	863,11	31,01	30,87	32,32
224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	845,44	30,40	558,94	20,08	20,24	21,12
TOTAL		2 780,89	100	2 783,40	100	100	100

(1) Les crédits de soutien sont constitués pour l'essentiel de la masse salariale des services déconcentrés.

¹ Il s'agit des emplois rémunérés par les opérateurs, hors plafond d'emplois du ministère et sous plafond d'emplois opérateurs.

² Dont les personnels des directions régionales des affaires culturelles.

B. DES CRÉDITS EN FAVEUR DES MUSÉES ET DU PATRIMOINE MONUMENTAL

1. La justification au premier euro est satisfaisante

Votre rapporteur spécial se félicite de la poursuite des efforts d'**amélioration** de la justification au premier euro des dépenses des actions du programme 175. Il la juge désormais globalement **satisfaisante**, comme le montre le tableau suivant.

Justification au premier euro du programme 175

(en millions d'euros)

N°	Actions	CP 2009	En % des CP du programme	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Patrimoine monumental et archéologique	332,67	29,45	23,47	81,19 en CP 66,65 en AE	83,94 en CP 87,06 en AE	144,05 en CP 108,11 en AE
2	Architecture	24,94	2,21	2,64	16,66 en CP = AE	0,60 en CP 0,10 en AE	5,03 en CP 5,08 en AE
3	Patrimoines des musées de France	436,79	38,67	96,61	297,78 en CP 304,00 en AE	13,63 en CP 14,91 en AE	28,93 en CP 16,83 en AE
4	Patrimoine archivistique et célébrations nationales	79,67	7,05	30,5	6,10 en CP = AE	35,48 en CP 16,64 en AE	7,58 en CP = AE
5	Patrimoine écrit et documentaire	208,77	18,48	-	20,60 en CP 20,40 en AE	-	2,74 en CP = AE
6	Patrimoine cinématographique	22,46	1,99	-	19,58 en CP = AE	1,60 en CP 0 en AE	1,28 en CP = AE
7	Patrimoine linguistique	4,18	0,37	1,69	-	-	2,49 en CP = AE
8	Acquisitions et enrichissement des collections publiques	20,00	1,77	0,51	4,83 en CP = AE	6,39 en CP = AE	8,25 en CP = AE

2. La stabilisation du poids relatif des actions du présent programme

La répartition des crédits entre les actions du programme 175 semble avoir trouvé un certain **équilibre**. Elle est quasiment identique à celle prévue par le projet de loi de finances pour 2008, soit **38,67 %** des CP alloués à l'action 3-175 « Patrimoines des musées », **29,45 %** des CP à l'action 1-175 « Patrimoine monumental et archéologique », et **18,48 %** des CP à l'action 5-175 « Patrimoine écrit et documentaire ».

II. LES OBSERVATIONS ET INTERROGATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 175

1.- Votre rapporteur spécial se félicite que l'**INRAP** soit considéré comme un **opérateur principal** du présent programme et fasse l'objet d'une **présentation détaillée**. Il reste préoccupé par la **situation financière** de l'établissement public, les **délais** de réalisation des diagnostics et des fouilles, le **manque de visibilité** dans ce domaine, qui peut gravement handicaper les projets des **collectivités territoriales**. Il soutient le ministère dans sa volonté de développer une **offre concurrentielle** à l'INRAP et d'améliorer le

rendement de la redevance, mais souhaite obtenir des précisions sur les moyens d'atteindre ces objectifs, qu'il a lui-même prôné dans son rapport d'information sur ce sujet¹. Il se félicite d'ailleurs que le ministre de la culture ait enfin réuni le **conseil national des recherches archéologiques** (CNRA) le 18 septembre 2008, et qu'à cette occasion les questions essentielles pour l'avenir de l'archéologie préventive aient pu être examinées sous son autorité.

2.- L'expérimentation de la **gratuité dans les musées** (quatorze établissements, musées et monuments historiques), qui a eu lieu pendant le premier semestre de l'année 2008, n'est décrite ni dans la présentation du présent programme, ni dans la justification au premier euro. Le **financement** de cette politique des publics devait se faire par **redéploiement** des crédits, mais rien n'indique qu'un tel mouvement soit prévu cette année. De plus, la réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial sur ce sujet se cantonne à l'analyse de la fréquentation, en hausse, des musées concernés. **Le succès de cette politique ne faisait pas de doute, la question portait sur son coût et la possibilité de pérenniser cette pratique.**

3.- Votre rapporteur spécial regrette également les **trop vagues allusions** dans le « bleu budgétaire » **aux enjeux essentiels** que sont :

- le fonctionnement du **nouveau musée universel d'Abou-Dabi**, et l'utilisation des sommes déjà versées à ce titre par les Emirats arabes unis ;

- l'absence de **projection budgétaire et financière** relative à la **création d'un établissement public** regroupant la Manufacture nationale de Sèvres et le Musée national de la céramique² d'une part, et la **création de l'établissement public** du musée de Fontainebleau³, d'autre part ;

- d'une manière plus générale, les autres **conséquences budgétaires et financières** dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, telles que la réforme annoncée des relations entre la **Réunion des musées nationaux** (RMN) et les musées. Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif à l'évolution de la direction des musées de France, de la RMN et de leurs relations.

¹ *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances n° 440 (2004-2005) « Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive ».*

² *Aujourd'hui service à compétence nationale (SCN).*

³ *Aujourd'hui SCN.*

ANNEXE 4

PROGRAMME 131 « CRÉATION »

I. LA STABILISATION DU PROGRAMME

A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION : + 0,79 % EN CP ET + 18,9 % EN AE

Les crédits alloués à ce programme s'élèvent à **948,23 millions d'euros** en AE et à **805,92 millions d'euros** en CP. Les fonds de concours atteignent **2,525 millions d'euros** en AE et en CP, soit une progression de **30 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2008.

Les crédits destinés au présent programme augmentent de **0,79 %** en CP et de **18,9 %** en AE par rapport à 2008. La forte progression des AE est due à l'inscription de la totalité des AE nécessaires à la réalisation du **Grand auditorium de la Villette**, dont il a été question dans le corps du présent rapport.

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme « Création » atteignent **201 millions d'euros** en 2009, soit **24,9 %** des dépenses totales du présent programme. Les dépenses fiscales représentent, respectivement, 16 % du programme 175 « Patrimoines » et 14,3 % du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Les **effectifs** inscrits au plafond d'autorisation ministériel s'établissent à **1.019 ETPT**, soit une stabilisation (5 unités en moins) après des effets de périmètre importants, dus au transfert de personnel à la Bibliothèque nationale de France.

Comme il l'indiquait déjà l'année dernière, votre rapporteur spécial estime que la question de l'emploi dans le secteur de la « Création » doit être traitée au sein des **opérateurs** du programme. Ceux-ci emploient, sous plafond opérateurs, **3.730 ETPT**, les effectifs du ministère ne représentent donc que **27 %** des ETPT du programme 131.

Notons que l'effort de maîtrise de l'emploi public est quasi équivalent entre le ministère (- 0,49 %) et ses opérateurs (- 0,37 %). Toutefois, votre rapporteur spécial est conscient que lorsque l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette réduit, en 2009, ses effectifs de 9 ETPT, et que le théâtre de Chaillot diminue ses effectifs de 4 ETPT et la Comédie française de 5 ETPT, ils ne disposent pas des mêmes possibilités de **redéploiement** de personnel que le ministère et ses services extérieurs¹.

¹ Ces mouvements peuvent toutefois être freinés par la multitude des corps composant le personnel du ministère de la culture, souvent trop étanches.

B. LE MAINTIEN DE PRIORITÉS IDENTIQUES ANNÉE APRÈS ANNÉE

Le tableau suivant présente la justification au premier euro du programme 131 « Création » ainsi que la répartition des crédits de paiement entre les actions du programme.

La justification au premier euro du programme 131

(en millions d'euros)

N°	Actions	CP 2009	En % des CP du programme	Justification au premier euro			
				Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	648,86	80,51	8,75	276,39 en CP 279,14 en AE	5,89 en CP 146,91 en AE	357,82 en CP 351,95 en AE
2	Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	84,42	10,48	30,76	15,10 en CP = AE	4,10 en CP 3,53 en AE	34,45 en CP 40,24 en AE
3	Soutien à la création, à la production, à la diffusion du spectacle vivant et à la valorisation du livre et de la lecture	30,90	3,83	17,50	6,81 en CP = AE	0	6,58 en CP 5,78 en AE
4	Economie des professions et des industries culturelles	41,71	5,18	1,50	0,61 en CP = AE	0	39,58 en CP = AE

L'action 1-131 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant » concentre **80,51 %** des CP du présent programme, soit **648,86 millions d'euros** en CP.

La répartition des crédits entre les actions du programme 131 est stabilisée et n'évolue qu'à la marge depuis quelques années, soit **80,5 %** des CP en faveur du **spectacle vivant**, **10,5 %** en faveur des **arts plastiques**, **5,1 %** pour les **industries culturelles** et **3,8 %** dédiés au secteur du **livre**.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET QUESTIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 131

1.- Votre rapporteur spécial apprécie l'effort de présentation générale du programme par son nouveau responsable, M. Georges-François Hirsch, directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles. Des pistes sont notamment énoncées pour la **réorganisation des directions centrales** dans ce secteur. Un objectif est également fixé pour l'aboutissement de la démarche de **contractualisation avec les opérateurs** du programme : 2011. Enfin, le souhait du responsable de programme d'encourager la **mutualisation entre les opérateurs** du spectacle vivant, et de renforcer l'**exercice de la tutelle** répond aux attentes de votre rapporteur spécial¹.

2.- L'investissement reste **contraint**. Le « bleu budgétaire » précise que : « *L'Etat devra donc adapter sa politique lyrique en région en 2009, à moyens constants, pour faire face aux engagements qu'il a pris et contribuer à développer une politique de production et de diffusion cohérente sur l'ensemble du territoire* », puis, s'agissant des salles de musiques actuelles

¹ Cf. rapport d'information au nom de la commission des finances n° 384 (2006-2007) du 12 juillet 2007 « Quatre établissements publics et leur tutelle ».

(SMAC) « *A moyens constants, l'Etat devra réviser l'accompagnement qu'il accorde aux autres composantes du réseau du spectacle vivant en région s'il souhaite suivre la montée en puissance de ces institutions très populaires et fréquentées par un public diversifié* ». Si l'on ajoute à cela que, lors de sa présentation du budget 2009 à la presse, le ministre de la culture et de la communication s'est réjoui de la réduction du décalage entre AE et CP pour les musées en région, votre rapporteur spécial estime indispensable que les investissements soient traités d'une façon plus lisibles.

A la lecture du « bleu », il n'est pas possible de comprendre rapidement vers quels **territoires**, et vers quelles sortes d'**équipements** culturels le ministère de la culture oriente son action. Les responsables des opéras en région, des SMAC ou des musées recommandent chacun de préserver leur niveau d'investissement pour garantir leur développement. Il est très difficile d'arbitrer et même d'évaluer réellement les besoins, surtout lorsqu'aux longs développements thématiques¹ sur les AE succède cette phrase laconique sur les **25,9 millions d'euros** de CP « *Les crédits de paiement prévus permettront d'honorer en priorité les engagements de l'Etat sur des opérations* ».

De plus, lors de ses déplacements en Directions régionales des affaires culturelles (DRAC), votre rapporteur spécial a appris que certains cofinancements européens, de type **FEDER**², pourraient être remis en cause et devraient être **remboursés** si les financements français correspondants n'étaient pas versés. Votre rapporteur spécial estime que cet enjeu devrait faire l'objet d'une **présentation synthétique** à l'échelle du programme, sur le modèle ce que qui est fait pour les crédits participant au financement des contrats de plan Etat-régions.

3.- Votre rapporteur spécial se demande dans quelle mesure la création de la **Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet** (HADOPI), dotée par le présent projet de loi de **7 ETPT** et de **6,7 millions d'euros** en AE et en CP, ne devrait pas faire l'objet d'un article spécifique au sein du projet de loi de finances, par souci de cohérence. L'HADOPI est en effet créée par le projet de loi relatif à la diffusion et à la protection de la création sur Internet.

4.- Enfin, il est regrettable que le « bleu budgétaire » ne justifie pas l'utilisation des **5 millions d'euros** inscrits au **Fonds permanent de solidarité et de professionnalisation des intermittents** (nombre d'allocataires prévu, rythme de consommation des crédits, etc.), malgré les observations déjà formulées par votre rapporteur spécial sur ce sujet, l'année dernière.

¹ Par type d'équipements culturels.

² Fonds européen de développement régional.

ANNEXE 5

PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »

I. QUELS MOYENS AU SERVICE DE LA TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DE LA DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ?

A. 19,9 % DES CRÉDITS DE LA MISSION « CULTURE »

Après ventilation des crédits « *de pilotage, de soutien et de polyvalence* » au sein de la mission « Culture », il apparaît que les crédits réellement alloués à ce programme ne s'élèvent pas à **849,74 millions d'euros**, mais à **563,24 millions d'euros**¹, soit une diminution de **33,7 %** par rapport aux chiffres du projet de loi de finances pour 2009. Le présent programme voit ainsi son poids relatif au sein de la mission « Culture » diminuer d'un tiers, passant de **30,1 %** à **19,9 %** du budget de la mission après les diverses reventilations.

Les dépenses fiscales rattachées au programme atteignent **121 millions d'euros**.

Les effectifs inscrits au plafond d'autorisation ministériel s'établissent à **6.911 ETPT**, soit une augmentation de 7 unités. Les opérateurs rattachés au présent programme représentent **2.885 ETPT**².

B. POUR UN DÉVERSEMENT DES PERSONNELS

Ces données relatives aux personnels sont peu lisibles. Les personnels sont reventilés entre programmes de la mission, et entre niveau central et DRAC. Votre rapporteur spécial souhaite que le schéma de déversement analytique ne se limite pas aux seuls mouvements de crédits au sein de la mission « Culture » mais présente, outre la **méthode de calcul du reversement**, les **effets du reversement des personnes en ETPT par programme**.

En l'absence de ces éléments d'information, votre rapporteur spécial ne peut porter de réelles appréciations sur la politique de **gestion du personnel** de la mission « Culture », alors que le **titre 2**, relatif aux dépenses de personnel, représente **21,55 %** des crédits de paiement de la présente mission³.

¹ Fonds de concours compris pour les deux montants mentionnés.

² Sous plafond opérateurs.

³ Les crédits du titre 3 représentent **41,8 %** des CP de la mission, ceux du titre 6, **29,89 %**, et ceux du titre 5, **6,7 %**.

Votre rapporteur spécial persiste à se demander si le regroupement des personnels au sein de l'action 7-224 « Fonctions de soutien du ministère » constitue la meilleure gestion des personnels au sens de la LOLF. Il n'est pas possible en l'état d'exercer la **fongibilité asymétrique** qui devait pourtant être une réelle source d'**économies** et de **performances** pour des **gestionnaires responsabilisés**.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET INTERROGATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 224

1.- Les **contrats de performance** avec les opérateurs de l'action 1-224 « Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle » n'ont pas progressé depuis l'année dernière. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial s'inquiète de la diminution de **16,8 %** des ressources propres de l'Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS), qui s'établissent à **1,83 million d'euros** en 2008. Le « bleu » se contente de noter que « *le poste principal des recettes propres est la taxe d'apprentissage en baisse depuis 2005* ». Face à cette situation inquiétante, votre rapporteur spécial souhaite que l'ENSMIS, qui reçoit une subvention de fonctionnement de **7,668 millions d'euros** en CP et en AE, figure au nombre des **opérateurs** du présent programme faisant l'objet d'une **présentation détaillée**.

2.- Alors que les crédits de l'action 2-224 « Soutien à l'éducation artistique et culturelle » progressent de **2,27 %**, pour atteindre **32,82 millions d'euros**, le montant moyen par enfant consacré à l'éducation artistique et culturelle passe de **16,9 euros** à **10,66 euros** entre le projet de loi de finances pour 2008 et celui pour 2009. Votre rapporteur spécial **s'interroge** sur cette évolution alors que l'éducation artistique est une **priorité** clairement énoncée.

3.- S'agissant de l'action 3-224 « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé », votre rapporteur spécial regrette que la préparation de la décentralisation de l'enseignement spécialisé ne soit pas plus précise. Les crédits alloués à ce secteur atteindront **29,46 millions d'euros** en AE et en CP en 2009, ce qui correspond au financement des établissements d'enseignement spécialisé sur la base de la moyenne financée par la DRAC sur trois ans. Au vu des enjeux, il serait intéressant de connaître l'état d'avancement des **schémas départementaux d'enseignement spécialisé** que les collectivités territoriales doivent préparer en vertu de la loi n° 2004-8089 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. De même, votre rapporteur spécial souhaiterait connaître la **répartition territoriale** des 40 conservatoires à rayonnement régional et des 102 conservatoires à rayonnement départemental.

ANNEXE 6

LA RGPP AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Extrait de la présentation du budget 2009 par Madame la Ministre de la culture et de la communication.

Les mesures décidées par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)	
N°	Mesures du CMPP1 (12 décembre 2007)
27	Réorganisation de l' administration centrale autour des principes missions, ce qui conduira à réduire le nombre de directions d'administration centrale de 10 à 4 ou 5.
28	Regroupement des 7 corps d'inspection du ministère.
30	Fin de la gestion directe de musée par la direction des musées de France . Selon les cas, ces musées seront transférés à des collectivités locales, regroupés avec des établissements publics existants, érigés en établissements publics autonomes ou confiés à la Réunion des musées nationaux.
31	Modernisation de la gestion de la Réunion des musées nationaux par filialisation de certaines de ses activités commerciales et rapprochement avec le Centre des monuments nationaux.
32	Généralisation des contrats pluriannuels de performance et des lettres de missions aux dirigeants des opérateurs .
33	Rénovation du statut du CNC avec création d'un conseil d'administration.
34	Regroupement du Palais de la découverte et de la Cité des Sciences et de l'Industrie en un seul opérateur, présent sur deux sites.
35	Transférer la propriété ou la gestion de certains sites patrimoniaux aux collectivités territoriales sur une base volontaire.

N°	Mesures du CMPP3 (11 juin 2008)
300	L'efficacité de la politique de restauration des monuments historiques sera renforcée, notamment par la mise en concurrence des architectes en chefs des monuments nationaux.
301	Le développement des ressources propres des établissements publics et la maîtrise de leurs coûts seront recherchés, d'alléger la part des subventions de l'Etat dans leur budget.
302	La politique de l' archéologie préventive sera rendue plus performante. Le rendement de la redevance de l'archéologie préventive sera amélioré. Le développement d'une offre concurrentielle permettra de démultiplier les capacités d'intervention en matière de fouilles. Les modes de recrutement au sein de l'INRAP, opérateur de l'Etat, seront modernisés. Enfin, la possibilité juridique d'une filialisation des activités de fouille sera examinée.
303	En matière de maîtrise d'ouvrage , le ministère de la culture et de la communication devra renforcer sa capacité de pilotage des grands projets. Un rapprochement entre le service national des travaux (SNT) et l' établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) sera recherché.
304	La redéfinition des modalités d' intervention de l'Etat en faveur du spectacle vivant sera recherchée en concertation avec les collectivités territoriales qui assurent aujourd'hui une part prépondérante du financement des structures en région. Lancés le 11 février 2008, les « Entretiens de Valois », instance commune de réflexion sur le spectacle vivant rassemblant l'Etat, les collectivités territoriales et les professionnels du secteur, serviront de base aux décisions qui seront arrêtées avant la fin de l'année.
305	Une rationalisation des écoles du ministère sera engagée pour permettre la constitution de pôles d'excellence, dans le cadre de la réforme du LMD, assurant la meilleure insertion professionnelle des élèves.
306	Le fonctionnement des directions régionales des affaires culturelles sera amélioré : leurs priorités seront mieux définies, leurs crédits seront moins fléchés par le niveau national, certaines de leurs procédures seront allégées et la polyvalence des conseillers sera renforcée. La gestion de leurs crédits sera mieux évaluée.