

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

CULTURE

Rapporteurs spéciaux : MM. Yann GAILLARD et Aymeri de MONTESQUIOU

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. LA MISSION « CULTURE » EN 2012	7
A. LA MISSION « CULTURE » À L'HEURE DE LA RIGUEUR	8
1. <i>Une mission mieux « traitée » que la moyenne</i>	8
a) Des crédits en hausse de 1,4 % en volume	8
b) Un dépassement de 60 millions d'euros du plafond assigné par le budget triennal.....	10
2. <i>Quelle soutenabilité budgétaire pour les politiques culturelles ?</i>	11
a) Les grands chantiers culturels gonflent les restes à payer en 2011 et 2012.....	11
b) Une forte diminution des charges à payer	13
B. DES CRÉDITS À METTRE EN PERSPECTIVE	13
1. <i>La mission ne retrace qu'un cinquième de l'effort de l'Etat en matière culturelle</i>	14
a) 13,4 milliards d'euros sont consacrés à la culture et à la communication en 2012.....	14
b) L'importante contribution des missions « Enseignement scolaire », « Recherche et enseignement supérieur » et « Action extérieure de l'Etat »	15
2. <i>Une fiscalité affectée en question, des dépenses fiscales peu efficaces</i>	16
a) Remettre de l'ordre dans la fiscalité affectée	16
b) Une seule dépense fiscale est jugée pleinement efficiente dans le champ de la mission	18
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	22
A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »	22
1. <i>Des crédits sanctuarisés pour le patrimoine monumental</i>	23
a) Aperçu général.....	23
b) Le point sur la situation du Centre des monuments nationaux.....	24
2. <i>L'INRAP voit enfin venir la réforme de la redevance d'archéologie préventive</i>	27
a) Une recapitalisation de l'INRAP et une réforme de la redevance d'archéologique préventive enfin arbitrées	27
b) Des contreparties attendues en termes de gains de productivité et de qualité de service	28
3. <i>Plus de musées, plus de moyens... mais pour quels résultats ?</i>	29
a) Des projets ambitieux.....	29
b) ... mais un bilan sévère de la politique muséale.....	31
c) La gratuité dans les musées : une mesure coûteuse et délicate à évaluer	32
B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »	36
1. <i>La consolidation des moyens du spectacle vivant</i>	37
a) 45 millions d'euros en faveur de la Philharmonie de Paris.....	37
b) La mise en œuvre du Plan pour le spectacle vivant.....	38
2. <i>Une politique de soutien à la création contemporaine en mal d'évaluation</i>	39
a) Le Palais de Tokyo a-t-il enfin trouvé sa vocation ?	39
b) Quelles finalités et quelle efficacité pour les soutiens à l'art contemporain ?	41
C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	44
1. <i>Les fonctions de soutien présentent un coût stable</i>	44
a) Un plafond d'emplois en diminution de 110 ETPT	45
b) Une légère baisse de la masse salariale	46

c) Les autres dépenses de fonction support diminuent de 3,5 %	47
2. Une évolution des crédits brouillée par une nouvelle débudgétisation	48
a) Les débudgétisations vers le CNC se poursuivent	48
b) L'effort d'investissement en faveur des établissements d'enseignement supérieur ne se dément pas	49
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	51
• <i>ARTICLE 49 quinquies (nouveau) (Art. L. 115-3 du code du cinéma et de l'image animée) Rectification d'une erreur au sein du code du cinéma et de l'image animée</i>	51
• <i>ARTICLE 49 sexies (nouveau) (Art. 220 Z bis du code général des impôts) Adaptation du régime du crédit d'impôt en faveur des tournages en France des films à production internationale</i>	53
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	59
ANNEXE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES RELATIVES AU CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, en 2012, au titre de la mission « Culture », dont la maquette est **stabilisée** par rapport à l'exercice 2011.

2. En volume, **les crédits de la mission progressent de 1,4 % à périmètre constant** et les crédits hors pensions augmentent de 2 % en valeur. Ces ordres de grandeur témoignent donc de la **relative « faveur »** dont bénéficie la mission « Culture » au regard des normes s'appliquant globalement aux dépenses de l'Etat.

3. La budgétisation 2012 de la mission **dépasse le plafond qui lui avait été assigné par la loi de programmation des finances publiques (LFPF)** pour les années 2011 à 2014. Ce dépassement s'élève à 40 millions d'euros en AE et à 60 millions d'euros en CP. Il est imputable à un rebasage des dépenses de personnel et aux investissements nécessaires pour la Maison de l'histoire de France et la Philharmonie de Paris.

4. Les années 2011 et 2012 sont caractérisées par un **fort rebond des restes à payer** (+31,3 % en 2011), qui affecte l'ensemble des programmes de la mission. Ce phénomène est imputable aux importantes **opérations d'investissement** en cours, qui sollicitent des financements pluriannuels.

5. La mission « Culture » ne retrace **qu'un cinquième de l'effort financier total de l'Etat en matière de culture et de communication**, qui avoisine 13,5 milliards d'euros en 2012, à raison de 11,3 milliards d'euros de crédits budgétaires, de 879 millions d'euros de taxes affectées et de 1,3 milliard d'euros de dépenses fiscales.

6. Un **effort de rationalisation des taxes affectées aux opérateurs culturels est nécessaire**, soit pour contenir le dynamisme de ces taxes, soit pour procéder à la rebudgétisation de certaines politiques dont le financement par voie de taxe affectée ne se justifie pas. Cette rationalisation doit néanmoins s'opérer sans compromettre la conduite des missions confiées aux opérateurs concernés.

7. Sur 19 dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture » et représentant des enjeux financiers cumulés de 251 millions d'euros, **une seule – soit la réduction d'impôt SOFICA – est jugée pleinement efficiente** par la Mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ayant rendu ses conclusions en 2011.

8. Les **crédits du patrimoine monumental sont stabilisés** à 380,7 millions d'euros en CP (+0,2 %). Les grands projets absorbent 33 millions d'euros de crédits, dont 18,8 millions d'euros d'AE et 3,8 millions d'euros de CP pour la Maison de l'histoire de France, principale innovation de la budgétisation 2012.

9. La mise en œuvre des recommandations formulées en 2010 par votre commission des finances sur le **Centre des monuments nationaux** est inégale. Le contrat de performances de l'établissement n'aura, en particulier, pas pu être signé avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2012.

10. La **recapitalisation** de l'INRAP et la **réforme de la redevance d'archéologie préventive** devraient intervenir avant la fin de l'année 2011, permettant à terme de sortir cet opérateur des difficultés financières chroniques qu'il connaît depuis plusieurs années. Cet effort devra être assorti de **contreparties en termes de gains de productivité et de qualité de service**.

11. Les moyens supplémentaires dévolus à la **politique muséale** (+15,5 millions d'euros) témoignent de la poursuite d'une politique de développement dont les résultats sont pourtant **sévèrement jugés par la Cour des comptes**. En dix ans, le pilotage national de cette politique s'est affaibli, les moyens qui y ont été consacrés ont sensiblement augmenté sans que les musées développent significativement leurs ressources propres, et les objectifs de démocratisation de l'accès aux collections ont été très imparfaitement remplis.

12. Les mesures de gratuité dans les musées apparaissent coûteuses et leur efficacité délicate à évaluer. Les pertes de recettes enregistrées par les musées ont été **largement surcompensées** et ces compensations ne font, fort étonnamment, l'objet d'aucune inscription de crédits en loi de finances initiale depuis trois ans.

13. 45 millions d'euros de crédits sont ouverts pour la poursuite du chantier de la **Philharmonie de Paris**. L'augmentation substantielle du coût prévisionnel de cet équipement, de même que sa budgétisation « chaotique », conduiront vos rapporteurs spéciaux à y consacrer un **contrôle sur pièces et sur place en 2012**.

14. La politique de soutien à la création contemporaine *via* la commande publique, les acquisitions ou les aides aux artistes et aux structures mérite une **évaluation approfondie** et la construction d'objectifs et d'indicateurs robustes. Une telle évaluation constitue un préalable à la mise en œuvre des quinze mesures en faveur des arts plastiques récemment annoncées par le ministre de la culture et de la communication.

15. La diminution des effectifs imputés sur la mission se poursuit, et se traduit par une **légère diminution de la masse salariale** en valeur. La sur-exécution du schéma d'emplois constatée en 2008 permet de desserrer la contrainte en termes de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et d'y soustraire, à compter de 2011, les **emplois d'enseignants** des écoles d'architecture, d'art et des conservatoires.

Au 10 octobre 2011, date limite fixée par la LOLF, 93 % des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux. Ce taux était de 95 % au 6 novembre 2011.

I. LA MISSION « CULTURE » EN 2012

2,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sont demandés, pour 2012, au titre de la mission « Culture ». Si 2011 a vu le transfert des crédits de la politique du livre sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et le regroupement des crédits de personnel sur le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », **la maquette budgétaire est désormais stabilisée**. Le dispositif d'évaluation de la performance fait l'objet d'ajustements à la marge, retracés dans l'encadré qui suit.

Principaux aménagements apportés au dispositif d'évaluation de la performance en 2012

Programme 175 « Patrimoines »

En matière de pilotage des chantiers culturels, deux nouveaux indicateurs sont créés afin de tenir compte de la création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), issu de la fusion du service national des travaux (SNT) et de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC). Ces indicateurs portent sur le respect de la programmation des opérations sous conventions cadres OPPIC terminées dans l'année et sur le respect de la programmation des opérations sous convention de mandat de maîtrise d'ouvrage OPPIC.

Les trois sous-indicateurs relatifs au Louvre et au Centre des monuments nationaux (CMN) sont remplacés par deux sous-indicateurs, issus de l'enquête annuelle organisée par la direction générale des patrimoines dans les établissements sous sa tutelle et portant sur un panel plus large d'institutions patrimoniales et architecturales. Ces indicateurs mesurent la satisfaction des visiteurs (la visite était-elle en-deçà, conforme ou au-delà des attentes) et le score de recommandation mesurant la différence entre les visiteurs « prescripteurs » et les visiteurs « détracteurs ».

Programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

Trois nouveaux sous-indicateurs sont associés à l'objectif 2 et à l'indicateur 2.3, « Accessibilité des lieux culturels aux personnes en situation de handicap ». Ils concernent l'accessibilité aux personnes handicapées dans les établissements d'enseignement supérieur culturel (ESC) et mesurent la part des établissements d'ESC accessibles aux personnes à mobilité réduite, la part des établissements d'ESC accessibles en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, et la part des établissements non accessibles ayant démarré les travaux de mise en conformité.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

A. LA MISSION « CULTURE » À L'HEURE DE LA RIGUEUR

L'évolution des dépenses de l'Etat étant soumise, depuis l'instauration des lois de programmation des finances publiques, à des normes transversales, il convient en premier lieu d'examiner la budgétisation 2012 de la mission « Culture » au regard de ces normes. **A cet égard, les politiques culturelles apparaissent, en 2012, relativement épargnées par la « rigueur ».**

1. Une mission mieux « traitée » que la moyenne

La norme de stabilisation en volume et en valeur des dépenses de l'Etat ne s'applique pas mission par mission, mais à un agrégat incluant l'ensemble des dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes et les affectations de taxes venant en substitution de crédits budgétaires. **Pour autant, l'analyse de la progression des crédits de la mission « Culture » au regard de ces objectifs transversaux constitue un indicateur pertinent du degré de contrainte budgétaire qui pèse spécifiquement sur les budgets culturels.**

a) Des crédits en hausse de 1,4 % en volume

L'évolution à périmètre courant des crédits de la mission s'établit à + 1,7 % en valeur entre la LFI 2011 et le PLF 2012. Retraitée des mesures de périmètre et de transfert, cette évolution ressort à +2,1 % en valeur, et à **+ 1,4 % en volume** sur la base d'une inflation prévisionnelle de 1,7 %. **Cette progression est notable lorsque l'on sait que les dépenses totales de l'Etat, additionnées aux prélèvements sur recettes, sont stabilisées en volume d'une année sur l'autre.**

Hors dépenses de pensions¹, les dépenses du budget général sont également **gelées en valeur**. Or les crédits de la mission « Culture » hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions » **progressent de 2 % en valeur** entre 2011 et 2012 à périmètre constant. Si la règle de gel en valeur des dépenses s'était appliquée mission par mission, ce sont donc **près de 50 millions d'euros d'économies** qu'il aurait fallu trouver sur la mission « Culture » par rapport aux crédits demandés pour 2012... soit l'équivalent des crédits ouverts pour la Philharmonie de Paris et le Plan pour le spectacle vivant (*cf. infra*).

Ces ordres de grandeur témoignent donc de la **relative « faveur »** dont bénéficie la mission « Culture » dans un contexte de maîtrise accrue de la dépense.

¹ Et hors charge de la dette, ce qui ne concerne pas la mission « Culture ».

Evolution des crédits de la mission « Culture »

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2011	PLF 2012 constant	Variation à périmètre constant		Mesure de périmètre	Mesures de transfert	PLF 2012 courant	Variation à périmètre courant	
			M€	%				M€	%
175	868,8	874,9	6,1	0,7%		-4,3	870,6	1,8	0,2%
131	736,8	782,6	45,8	6,2%		5,3	787,9	51,1	6,9%
224	1 076,5	1 081,9	5,4	0,5%	-7,5	-0,7	1 073,8	-2,7	-0,3%
Total mission	2 682,1	2 739,4	57,4	2,1%	-7,5	0,3	2 732,3	50,2	1,9%
Dont CAS Pensions	178,2	185,6	7,4	4,2%		-0,2	185,4	7,2	4,0%
Hors CAS Pensions	2 503,8	2 553,8	49,9	2,0%	-7,5	0,6	2 546,9	43,0	1,7%

Source : réponses au questionnaire

La seconde loi de programmation des finances publiques prévoyait également une réduction des **dépenses de fonctionnement courant** de 10 % sur la période 2011-2013¹, la stabilisation des **interventions dites « de guichet »**² et la baisse des **interventions discrétionnaires**. Selon le ministère du budget³, l'évolution des crédits de la mission « Culture » sur ces différents postes indique que les crédits de fonctionnement courant sont **stabilisés** à 0,14 milliard d'euros, de même que les interventions de guichet (0,03 milliard d'euros). Les **interventions discrétionnaires augmentent en revanche** de 0,05 milliard d'euros, passant de 0,63 à 0,68 milliard d'euros.

b) Un dépassement de 60 millions d'euros du plafond assigné par le budget triennal

La budgétisation 2012 de la mission **dépasse le plafond qui lui avait été assigné par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014**. Ce dépassement s'élève à **40 millions d'euros en AE et à 60 millions d'euros en CP**, les crédits de la mission au format de la LPFP atteignant 2 423 millions d'euros en AE et 2 554 millions d'euros en CP, au lieu des 2 383 millions d'euros en AE et 2 494 millions d'euros en CP prévus.

5 millions d'euros de dépassement sont imputables au rebasage des **dépenses de personnel**, compte tenu de l'augmentation observée du coût des recrutements. Le ministère explique ce phénomène par un **rattrapage, à compter de 2010, des recrutements de cadres A et A+**, qui avaient été gelés durant la période de restructuration de l'administration centrale du ministère⁴.

S'agissant des dépenses hors personnel, les crédits supplémentaires bénéficient tout d'abord au projet de **Maison de l'histoire de France (MHF)**, pour un total de 30 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP. 5 millions d'euros (AE=CP) iront au fonctionnement du nouvel établissement public créé en 2012, 5 millions d'euros (AE=CP) seront dévolus aux premiers travaux d'installation et de muséographie sur le site parisien des Archives

¹ A raison de 5 % en 2011 et de 2,5 % en 2012 et 2013.

² On entend par intervention de guichet les dispositifs d'intervention versés automatiquement dès lors que le bénéficiaire du dispositif répond aux conditions définies par des textes.

³ Réponses au questionnaire de la Rapporteuse générale.

⁴ Durant l'année 2009, en attente de la restructuration de l'administration centrale du ministère, et de la mise en place de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, un grand nombre de postes de cadres A et A+ ont été laissés volontairement vacants. A l'inverse, depuis 2010, les faibles flux de recrutements externes autorisés par le schéma d'emplois sont consacrés en grande partie au recrutement d'agents confirmés. Dans le but de maintenir la capacité d'enseignement supérieur et le potentiel d'intervention et de pilotage dans les domaines scientifiques techniques, et culturels, les départs de cadres A sont en grande partie remplacés. Les possibilités de recrutement à l'issue des cursus de formation initiale étant insuffisants pour couvrir les besoins, la majorité des entrées se fait en cours de carrière par des agents ayant acquis un indice de rémunération élevé. Ce phénomène se vérifie dans tous les corps et toutes les filières. Enfin, le rattachement au ministère de la culture et de la communication en 2009 de la Direction du développement des médias (100 personnes) composée de profils très spécialisés et hautement qualifiés a renforcé cette tendance.

nationales et 20 millions d'euros d'AE pourront être engagés pour la rénovation et la muséographie des musées nationaux constituant le réseau de la MHF. Enfin, 45 millions d'euros en CP viennent compléter le financement de la **Philharmonie de Paris**, dont le cheminement hasardeux a maintes fois été souligné par votre commission des finances (*cf. infra*).

2. Quelle soutenabilité budgétaire pour les politiques culturelles ?

Vos rapporteurs spéciaux s'attachent à évaluer annuellement la soutenabilité budgétaire des politiques culturelles au moyen de deux indicateurs que sont les **restes à payer** (soit les engagements juridiques non couverts par des paiements) et les **charges à payer**, qui correspondent à des opérations pour lesquelles la dette de l'Etat est constituée¹ mais qui n'ont pas encore donné lieu à paiement².

Le tableau qui suit indique que les années 2011 et 2012 sont caractérisés par un **fort rebond des restes à payer, qui affecte l'ensemble des programmes de la mission**.

Evolution des restes à payer (RAP) et des charges à payer (CAP)

(en millions d'euros)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
175	RAP	874,86	885,32 1,2%	716,63 -19,1%	631,09 -11,9%	704,62 11,7%	685,86 -2,7%
	CAP	55,11	55,39 0,5%	32,76 -40,9%	10,44 -68,1%	NC NC	NC NC
131	RAP	101	84 -16,8%	82,7 -1,5%	94,69 14,5%	198,88 110,0%	146,65 -26,3%
	CAP	34,62	23,46 -32,2%	8,52 -63,7%	3,3 -61,3%	NC NC	NC NC
224	RAP	167,37	153,69 -8,2%	59,37 -61,4%	62,61 5,5%	131,29 109,7%	109,28 -16,8%
	CAP	9,42	8,47 -10,1%	4,84 -42,9%	1,91 -60,5%	NC NC	NC NC
Mission	RAP	1 147,15	1 137,23 -0,9%	858,7 -24,5%	788,39 -8,2%	1034,79 31,3%	941,79 -9,0%
	CAP	99,53	87,66 -11,9%	46,1 -47,4%	15,62 -66,1%	- -	- -

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

a) Les grands chantiers culturels gonflent les restes à payer en 2011 et 2012

Les restes à payer de la mission s'imputent principalement sur les opérations **d'investissement** qui, en raison de leur caractère souvent

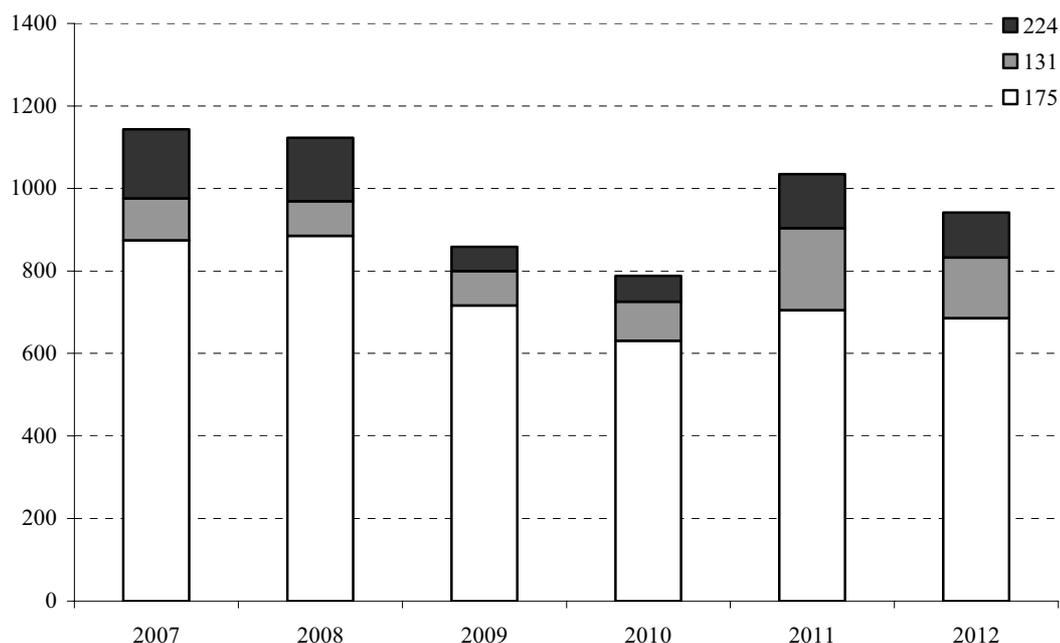
¹ En cas de service fait notamment.

² Les charges à payer constituent donc un sous-ensemble des restes à payer.

pluriannuel, donnent inévitablement lieu à des décalages entre les engagements juridiques et les paiements. **Ils sont, de fait, un indicateur du niveau d'investissement du ministère et concernent avant tout le programme 175 « Patrimoines ».**

Evolution des restes à payer de la mission « Culture »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

La décreue observée de 2007 à 2010 sur le programme 175 « Patrimoines » a avant tout résulté d'opérations de « nettoyage » des applications comptables, consistant à **clure des opérations inactives, notamment en services déconcentrés**¹. En crédits centraux, les restes à payer comptabilisés en 2009 et 2010 résultaient d'opérations d'investissement pluriannuelles telles que la construction du nouveau centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, les travaux d'aménagement intérieurs du Quadrilatère Richelieu de la bibliothèque nationale, le chantier du Musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM) à Marseille, et les différents chantiers en cours dans les musées nationaux tels que Port-Royal, Cluny, Saint-Germain et Compiègne. **Le rebond des restes à payer observé en 2011 (+11 %) s'explique par la poursuite des engagements liés à ces projets. Il est atténué en 2012 par l'ouverture de crédits de paiement dédiés au MuCEM (41,7 millions d'euros), le centre des archives**

¹ A fin 2007, les AE non couvertes par des CP en administration déconcentrée étaient évaluées à plus de 560 millions d'euros, puis 477 millions d'euros fin 2008, 439 millions d'euros fin 2009 et 364 millions d'euros fin 2010.

nationales (14,8 millions d'euros) et le Quadrilatère Richelieu (4,4 millions d'euros).

Les restes à payer du programme 131 « Création » connaissent également une forte croissance en 2011 et 2012, sous l'effet du lancement du chantier de la **Philharmonie de Paris**. Cette opération engendre à elle seule 105,9 millions d'euros de restes à payer fin 2011 et 60,9 millions d'euros fin 2012. Hors Philharmonie, la prévision de restes à payer à la fin de l'année 2011 est de 93 millions d'euros et de 85,8 millions d'euros fin 2012 (-8 %).

Après une décrue de plus de 60 % sur la période 2007-2010, les restes à payer du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » connaissent enfin une nouvelle augmentation en 2011 principalement due à l'engagement de 25 millions d'euros pour l'opération de **rénovation de l'école d'architecture de Clermont-Ferrand**, de 4 millions d'euros pour les travaux d'accessibilité des établissements d'enseignement culturel et de 15 millions d'euros pour les renouvellements de baux pluriannuels¹.

b) Une forte diminution des charges à payer

Les charges à payer représentent, au sein des restes à payer, les engagements juridiques non couverts par des paiements **alors même que ces derniers sont exigibles en vertu de la règle du service fait**. Cette absence de paiement peut-être imputable à différentes raisons, telles que la réception hors délai des factures, le refus du comptable ou plus simplement le manque de crédits disponibles.

Sur l'ensemble de la mission, les charges à payer sont passées de près de 100 millions d'euros en 2007 à une quinzaine de millions d'euros fin 2010 et portent essentiellement sur des dépenses déconcentrées d'intervention et d'investissement. La diminution observée sur la période résulte soit d'une meilleure comptabilisation², soit d'un effort de résorption au sein des services déconcentrés, notamment permis par la faculté dont disposent les responsables de budgets opérationnels de programme de redéployer les crédits.

Pour autant qu'il soit pérenne, cet effort de résorption des charges de l'Etat mérite d'être salué.

B. DES CRÉDITS À METTRE EN PERSPECTIVE

Les crédits de la mission « Culture » ne retracent pas à eux seuls l'effort global consenti par l'Etat dans le domaine culturel entendu au sens large. Y contribuent également les **crédits d'autres missions** du budget général ou de comptes spéciaux consacrés à la presse, à l'audiovisuel et à

¹ De plus, le cofinancement de certains travaux d'investissement par les collectivités territoriales crée un décalage technique entre le moment de la perception des fonds de concours, et celui d'engagement des AE.

² Les agents s'étant mieux approprié la notion, les comptabilisation erronées en charges à payer diminuent.

l'animation, ainsi que les **taxes affectées** aux opérateurs culturels et les **dépenses fiscales** intervenant dans ces domaines.

1. La mission ne retrace qu'un cinquième de l'effort de l'Etat en matière culturelle

a) 13,4 milliards d'euros sont consacrés à la culture et à la communication en 2012

Le jaune budgétaire « Effort financier de l'Etat dans le domaine de la culture et de la communication » enseigne que **l'effort financier total en matière de culture et de communication avoisine 13,5 milliards d'euros** en 2012, à raison de 11,3 milliards d'euros de crédits budgétaires, de 879 millions d'euros de taxes affectées et de 1,3 milliard d'euros de dépenses fiscales.

Effort financier dans le domaine culturel

(en millions d'euros)

Effort financier	2011	2012	Variation	
			M€	%
Crédits budgétaires (CP)	11 094	11 259	164	1,5%
Culture	2 682	2 732	50	1,9%
Médias, livre...	1 454	1 288	-166	-11,4%
Avances à l'audiovisuel public	3 222	3 290	68	2,1%
Dont autres missions	3 736	3 948	212	5,7%
Taxes affectées	909	879	-31	-3,4%
ASTP	7	6	-1	-9,8%
CNJV	23	23	0	0,0%
CNC	756	726	-30	-4,0%
CNL	35	35	0	0,0%
INRAP	78	78	0	0,0%
CMN	10	10	0	0,0%
Dépenses fiscales	1 291	1 288	-3	-0,2%
Culture	357	362	5	1,4%
Médias, livre...	196	196	0	0,0%
Avances à l'audiovisuel public	738	730	-8	-1,1%
TOTAL	13 295	13 425	131	1,0%

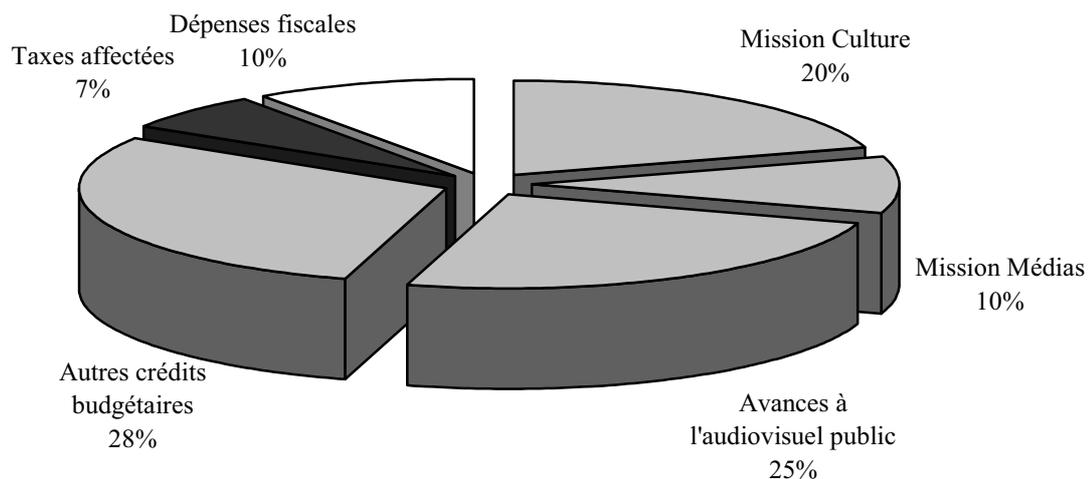
ASTP : Association pour le soutien du théâtre privé ; CNJV : Centre national de la chanson, des variétés et du jazz ; CNC : Centre national du cinéma et de l'image animée ; CNL : Centre national du livre ; INRAP : Institut national de recherche en archéologie préventive ; CMN : Centre des monuments nationaux.

Source : commission des finances, d'après le jaune « Effort financier de l'Etat dans le domaine de la culture et de la communication »

b) L'importante contribution des missions « Enseignement scolaire », « Recherche et enseignement supérieur » et « Action extérieure de l'Etat »

Or, si les crédits budgétaires représentent donc 83 % de cet effort (contre 10 % pour les dépenses fiscales et 7 % pour les taxes affectées), **seuls un cinquième sont imputés sur la mission « Culture » et un dixième sur la mission « Médias, livre et industries culturelles »**. Un quart de ces crédits figurent sur le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public », qui recueille les recettes de l'ex-« redevance » et finance les organismes du secteur public de l'audiovisuel.

Répartition de l'effort financier de l'Etat en matière culturelle



Source : commission des finances, d'après le jaune « Effort financier de l'Etat dans le domaine de la culture et de la communication »

Vos rapporteurs spéciaux relèvent enfin que, outre la mission « Médias, livre et industries culturelles », **trois missions se singularisent par l'importance des crédits qu'elles consacrent à la culture et à la communication :**

1) 0,8 milliard d'euros s'imputent sur la mission « Action extérieure de l'Etat », principalement au titre des contributions aux organisations internationales spécialisées dans ce domaine (UNESCO...) et de la **diplomatie culturelle** et d'influence (Institut français, réseau des Alliances françaises...);

2) 0,7 milliard d'euros sont consacrés à la culture par la mission « Recherche et enseignement supérieur », dans les domaines de la **culture scientifique et technique** et des musées scientifiques (muséum d'histoire naturelle, musée des arts et métiers...);

3) la mission « Enseignement scolaire » flèche enfin 2,2 milliards d'euros de crédits à l'action culturelle *via* **l'enseignement des disciplines artistiques et le soutien aux activités artistiques et de sensibilisation culturelle**.

2. Une fiscalité affectée en question, des dépenses fiscales peu efficaces

Représentant respectivement 7 % et 10 % du financement des politiques culturelles, les taxes affectées et les dépenses fiscales soulèvent des questions spécifiques relatives **au pilotage et à l'efficacité des moyens** dévolus à ces politiques.

a) Remettre de l'ordre dans la fiscalité affectée

Les travaux parlementaires ont récemment mis en lumière les enjeux associés au financement des politiques culturelles par affectation directe de taxes aux opérateurs qui en ont la charge. Notre collègue Philippe Marini avait, en qualité de rapporteur général et à la faveur de l'examen de la situation financière du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), mis en lumière les **lacunes du contrôle parlementaire** sur les taxes affectées et les **risques de dérive de la dépense publique** qu'elles pouvaient susciter (*cf.* encadré)¹. Plus récemment, nos collègues députés membres de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale ont consacré des travaux² au financement de la culture dont les constats convergent clairement avec ceux du Sénat.

¹ Voir notamment le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 111, 2010-2011, tome II) et le rapport d'information préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2012 (n° 708, 2010-2011).

² Rapport d'information de MM. Richard Dell'Agnola, Nicolas Perruchot et Marcel Rogement (n° 3798, XIII^e législature).

Les effets pervers de la fiscalité affectée

La fiscalité affectée aux opérateurs est (...) **concentrée : 7 d'entre eux bénéficient de 85 % des affectations et relèvent de trois sphères d'action publique : la culture et les sports, l'écologie et l'aménagement du territoire et la santé-solidarité.** Il s'agit du Centre national du cinéma et de l'image animée (757 millions d'euros), de l'AFITF (545 millions d'euros), des agences de l'eau (1 927 millions d'euros), de l'ADEME (508 millions d'euros), du Fonds CMU (1 937 millions d'euros), du Centre national pour le développement du sport (247 millions d'euros) et du Fonds de solidarité (1 419 millions d'euros).

(...) Votre commission des finances a (...) pu connaître en détail, au cours des derniers débats budgétaires, de la situation du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Cet opérateur, dont les missions ne sont pas directement en cause, bénéficie actuellement d'une progression très dynamique de ses recettes, qui ont notamment crû de 30 % de 2010 à 2011. **Trois conclusions peuvent en être tirées, emblématiques des « effets pervers » des taxes affectées :**

1) l'affectation a eu pour conséquence **d'inciter l'opérateur à programmer des dépenses de façon tout aussi dynamique que l'étaient ses ressources.** Quels que soient les motifs allégués par le CNC pour dépenser plus (et notamment la mise en œuvre d'un vaste plan en faveur de la numérisation des salles et des œuvres), il convient de reconnaître que cette trajectoire n'est pas compatible avec les engagements vertueux de la loi de programmation ;

2) la « prospérité » du CNC a conduit le Gouvernement à **externaliser certaines dépenses budgétaires** auparavant assumées par le ministère de la culture et de la communication. Ce transfert – qui intéressait notamment la subvention à la Cinémathèque française – était certes cohérent avec les missions du centre. **Il reste que sur le plan de la discipline budgétaire, il a consisté à exclure quelques millions d'euros de la norme de dépense applicable au budget de l'Etat, pour les faire assumer par une entité tierce affranchie de toute contrainte ;**

3) plus généralement, les affectations contreviennent au principe d'universalité budgétaire, nuisent à l'analyse consolidée des moyens publics consacrés à une politique et **affaiblissent l'autorisation parlementaire sur les recettes et les dépenses.** Certes, les affectations de recettes sont formellement reconduites par l'article 1^{er} de chaque loi de finances¹, mais cet article fait l'objet d'un vote de principe, et ne donne jamais lieu à un réexamen de chaque affectation, sur la base d'une analyse de la situation financière des opérateurs affectataires. S'agissant des dépenses, l'autorisation parlementaire est purement et simplement **absente** pour les opérateurs dont le financement ne repose sur aucun crédit budgétaire.

Source : Rapport d'information de M. Philippe Marini préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2012 (n° 708, 2010-2011).

S'agissant spécifiquement des opérateurs culturels affectataires de taxes, les principales conclusions de la MEC peuvent être ainsi résumées :

1) **modérer la progression très dynamique de la taxe sur les distributeurs de services de télévision affectée au CNC.** L'article 5 *bis* du projet de loi de finances pour 2012, inséré en première lecture à l'Assemblée

¹ Cet article dispose que « la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi ».

nationale sur initiative gouvernementale, **met en œuvre cette préconisation** en consolidant l'assiette et en allégeant le barème de cette taxe, conformément aux engagements pris par le Gouvernement devant le Parlement lors des débats sur le premier collectif budgétaire pour 2011¹ ;

2) simplifier et clarifier les modalités d'affectation de la **redevance d'archéologie préventive (RAP) affectée à l'INRAP** et la corrélérer à la taxe d'aménagement. Selon les réponses au questionnaire, le Gouvernement proposera une telle réforme « *dans le cadre du collectif de fin d'année, qui s'appuiera sur l'adossement de la RAP à la taxe d'aménagement à un taux de 0,4 %* » (cf. *infra*, l'analyse de la situation budgétaire de l'INRAP) ;

3) procéder à la **rebudgétisation du financement du Centre des monuments nationaux et du Centre national du livre**, qui ne justifient ni au regard des missions de ces établissements ni des montants en jeu, modestes et parfois déclinants².

On mentionnera enfin que le Gouvernement a proposé, en première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, l'institution d'un mécanisme de **plafonnement des taxes affectées à une trentaine d'opérateurs et organismes** (article 16 *ter*). Ce plafonnement concerne l'ensemble des opérateurs culturels, à l'exception de l'INRAP. Il s'accompagne, pour le CNC, d'un écrêtement de 70 millions d'euros du rendement de la taxe sur les services de télévision, réaffectés au budget général de l'Etat.

Vos rapporteurs spéciaux ne contestent pas la nécessité de rationaliser l'emploi des taxes affectées et de corriger les effets pervers qu'elles sont susceptibles de produire. Il conviendra néanmoins de veiller à ce que les initiatives prises dans ce domaine ne compromettent pas l'accomplissement des missions assumées par les opérateurs concernés.

b) Une seule dépense fiscale est jugée pleinement efficiente dans le champ de la mission

L'Etat enregistrera, en 2012, **des pertes de recettes d'1,3 milliard d'euros** au titre des dépenses fiscales en faveur du secteur culturel, soit un montant stable par rapport à 2011 (-0,2 %). Le tome II de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2012 recense 28 dispositifs rattachés à la mission « Culture », 6 rattachés à la mission « Médias, livre et industries culturelles » et 3 rattachés au compte « Avances à l'audiovisuel public ». **Trois dispositifs concentrent plus des deux tiers (67,7 %) de la dépense fiscale totale.** Il s'agit du taux de TVA de 2,1 % applicable aux

¹ Une analyse complète de ces aménagements figure au commentaire de l'article 5 bis, au sein du tome II du présent rapport général.

² Le CMN est affectataire de 15 % (soit environ 10 millions d'euros) du produit sur les mises engagées dans les jeux de cercle en ligne (poker, black jack...) et le CNL perçoit le produit de la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie (5 millions d'euros) et de la taxe sur la reprographie et l'impression (le rendement de cette taxe avoisine les 30 millions d'euros et est chroniquement inférieur aux estimations).

publications de presse (195 millions d'euros), de la déduction intégrale de TVA au bénéfice des organismes du service public de la communication audiovisuelle¹ (200 millions d'euros) et du dégrèvement de contribution audiovisuelle en faveur des personnes de condition modeste (477 millions d'euros).

La mission « Culture » *stricto sensu* se caractérise par un **nombre élevé de « petites » dépenses fiscales** au coût modéré, voire presque nul. Seuls 3 avantages fiscaux sur 28 sont ainsi chiffrés à plus de 50 millions d'euros² et 15 mesures ont un coût inférieur à 5 millions d'euros ou non évalué. Ces éléments conduisent naturellement à s'interroger sur la pertinence et l'efficacité de certains dispositifs. A la question de vos rapporteurs spéciaux sur les éventuels aménagements de dépenses fiscales prévus en 2012, le ministère de la culture et de la communication a répondu qu'il n'était « *pas envisagé de réexaminer les dépenses fiscales rattachées à la mission "Culture", celles-ci gardant toute leur pertinence* »³. Le laconisme de cette réponse ne manque pas de saveur lorsqu'on le rapporte **aux résultats mitigés des « niches culturelles »**, tels qu'ils ressortent des évaluations récemment conduites par la Mission d'évaluation des dépenses fiscales présidée par Henri Guillaume⁴.

19 dispositifs représentant des enjeux financiers cumulés de 251 millions d'euros ont fait l'objet d'une évaluation par la mission, dont les résultats figurent ci-après.

L'efficacité des dépenses fiscales de la mission « Culture »

	Nombre de mesures		Enjeux financiers (M€)	
Score 0	8	42,1%	19	7,6%
Score 1	5	26,3%	51	20,3%
Score 2	4	21,1%	131	52,2%
Score 3	2	10,5%	50	19,9%
TOTAL	19	100,0%	251	100,0%

Source : commission des finances, d'après le rapport de la mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

42,1 % des mesures représentant 7,6 % de la dépense évaluée ont obtenu un score de zéro, et ont donc été jugées **inefficaces**, c'est-à-dire

¹ Consécutives à la soumission de la redevance au taux de TVA de 2,10 %.

² Taux de TVA de 2,10 % sur les entrées des 140 premières représentations de certains spectacles (60 millions d'euros), crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques (60 millions d'euros) et crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles (52 millions d'euros).

³ Réponses au questionnaire.

⁴ La mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a achevé ses travaux en juin 2011. Ceux-ci ont été conduits sur le fondement de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

n'atteignant pas leur objectif principal. Près de la moitié des mesures représentant plus de 70 % de la dépense ont obtenu un score de 1 ou 2, en ne remplissant pas au moins un des quatre critères d'efficacité définis par la mission (ciblage correct, rapport coût/efficacité raisonnable, outil fiscal efficient en lui-même et mesure plus adaptée qu'une dépense budgétaire ou réglementaire). **Enfin, seuls 2 dispositifs (un dixième du total évalué) ont été jugés pleinement efficaces, représentant 50 millions d'euros de dépense fiscale (un cinquième du total).** Il s'agit :

1) de la réduction d'impôt sur le revenu pour souscription au capital des sociétés de financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA), qui représente un coût de 30 millions d'euros annuels. Cette mesure, qui parvenait à échéance le 31 décembre 2011, est prorogée jusqu'en 2014 par l'article 3 *sexies* du projet de loi de finances pour 2012 ;

2) de la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droits de mutation à titre gratuit. Pour un coût de 20 millions d'euros, ce dispositif est censé favoriser l'acquisition d'œuvres par les fondations, congrégations et autres associations culturelles. **La mission relève néanmoins que 98 % de la dépense fiscale bénéficie à des organismes sans vocation patrimoniale ou muséale et conteste donc son rattachement à la mission « Culture ».**

La réduction d'impôt SOFICA est, en définitive, la **seule** niche fiscale rattachée à la mission « Culture » qui puisse être considérée comme pleinement « *pertinente* », selon les termes employés par le ministère...

Evolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission « Culture » entre 2011 et 2012

(en euros, à structure 2012 et avant transferts, hors fonds de concours et attributions de produits)

Programmes et actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2011	2012	Evolution		2011	2012	Evolution	
			€	%			€	%
175 - Patrimoines	848 932 087	813 941 902	-34 990 185	-4,1%	868 792 755	870 597 681	1 804 926	0,2%
1 - Patrimoine monumental	375 821 463	345 937 877	-29 883 586	-8,0%	379 839 266	380 746 467	907 201	0,2%
2 - Architecture	26 080 463	26 765 202	684 739	2,6%	25 580 463	27 761 202	2 180 739	8,5%
3 - Patrimoine des musées de France	391 848 129	372 733 852	-19 114 277	-4,9%	371 875 293	382 601 728	10 726 435	2,9%
4 - Patrimoine archivistique et célébrations nationales	27 575 694	37 330 348	9 754 654	35,4%	65 361 395	48 876 661	-16 484 734	-25,2%
7 - Patrimoine linguistique	2 566 333	2 600 833	34 500	1,3%	2 566 333	2 600 833	34 500	1,3%
8 - Acquisition et enrichissement des collections publiques	16 631 239	18 506 024	1 874 785	11,3%	16 631 239	18 506 024	1 874 785	11,3%
9 - Patrimoine archéologique	8 408 766	10 067 766	1 659 000	19,7%	6 938 766	9 504 766	2 566 000	37,0%
131 - Création	753 119 598	735 716 707	-17 402 891	-2,3%	736 807 906	787 946 707	51 138 801	6,9%
1 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	682 030 001	665 283 901	-16 746 100	-2,5%	663 930 001	718 943 901	55 013 900	8,3%
2 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	71 089 597	70 432 806	-656 791	-0,9%	72 877 905	69 002 806	-3 875 099	-5,3%
224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 115 325 259	1 051 746 978	-63 578 281	-5,7%	1 076 455 166	1 073 754 103	-2 701 063	-0,3%
1 - Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	247 356 522	208 452 371	-38 904 151	-15,7%	224 872 029	226 518 621	1 646 592	0,7%
2 - Soutien à l'éducation artistique et culturelle	30 883 975	30 725 475	-158 500	-0,5%	31 533 143	31 871 878	338 735	1,1%
3 - Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	29 458 000	29 228 000	-230 000	-0,8%	29 458 000	29 228 000	-230 000	-0,8%
4 - Actions en faveur de l'accès à la culture	54 819 553	44 030 395	-10 789 158	-19,7%	54 609 553	43 820 395	-10 789 158	-19,8%
6 - Action culturelle internationale	9 250 458	8 965 158	-285 300	-3,1%	9 250 458	8 965 158	-285 300	-3,1%
7 - Fonctions de soutien du ministère	743 556 751	730 345 579	-13 211 172	-1,8%	726 731 983	733 350 051	6 618 068	0,9%
Total mission	2 717 376 944	2 601 405 587	-115 971 357	-4,3%	2 682 055 827	2 732 298 491	50 242 664	1,9%
Dont titre 2	634 203 342	643 893 011	9 689 669	1,5%	634 203 342	643 893 011	9 689 669	1,5%
Dont hors titre 2	2 083 173 602	1 957 512 576	-125 661 026	-6,0%	2 047 852 485	2 088 405 480	40 552 995	2,0%

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances 2012

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

L'analyse par programme ne porte pas sur l'ensemble des crédits demandés pour 2012, dont la justification au premier euro figure au projet annuel de performances (PAP). Seules sont retracées les évolutions les plus significatives, permettant de mettre en évidence les principales priorités financées par la mission¹. Par ailleurs, le PAP présentant l'évolution des crédits à périmètre courant, le tableau qui suit retrace ces montants afin de **neutraliser les effets des transferts et des mesures de périmètre et d'appréhender les seules évolutions de crédits imputables aux arbitrages ministériels.**

L'évolution des crédits de paiement à périmètre constant

Programmes et actions	LFI 2011	Transferts et mesures de périmètre	PLF 2012 constant	Variation à périmètre constant	
				€	%
175	868 792 755	-4 294 513	874 892 194	6 099 439	0,7%
1	379 839 266	318 760	380 427 707	588 441	0,2%
2	25 580 463	34 376	27 726 826	2 146 363	8,4%
3	371 875 293	-4 806 649	387 408 377	15 533 084	4,2%
4	65 361 395	0	48 876 661	-16 484 734	-25,2%
7	2 566 333	0	2 600 833	34 500	1,3%
8	16 631 239	0	18 506 024	1 874 785	11,3%
9	6 938 766	159 000	9 345 766	2 407 000	34,7%
131	736 807 906	5 323 000	782 623 707	45 815 801	6,2%
1	663 930 001	5 323 000	713 620 901	49 690 900	7,5%
2	72 877 905	0	69 002 806	-3 875 099	-5,3%
224	1 076 455 166	-8 142 505	1 081 896 608	5 441 442	0,5%
1	224 872 029	-7 580 038	234 098 659	9 226 630	4,1%
2	31 533 143	-50 000	31 921 878	388 735	1,2%
3	29 458 000	0	29 228 000	-230 000	-0,8%
4	54 609 553	-23 000	43 843 395	-10 766 158	-19,7%
6	9 250 458	-45 000	9 010 158	-240 300	-2,6%
7	726 731 983	-444 467	733 794 518	7 062 535	1,0%
Mission	2 682 055 827	-7 114 018	2 739 412 509	57 356 682	2,1%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

813,9 millions d'euros en AE et 870,6 millions d'euros en CP sont demandés, pour 2012, sur le programme 175 « Patrimoines ». La dotation du

¹ Sauf mention contraire, les évolutions de crédits résultent des chiffrages du seul projet annuel de performances.

programme en crédits de paiement est en **légère augmentation à périmètre constant** (+ 0,7 %).¹

1. Des crédits sanctuarisés pour le patrimoine monumental

a) Aperçu général

Les crédits de l'action 1 « Patrimoine monumental » sont stabilisés à 380,7 millions d'euros en CP (+0,2 %). Hors grands projets, les crédits d'entretien atteignent 55,8 millions d'euros et les crédits de restauration 255,4 millions d'euros² (dont 150,8 millions d'euros seront consacrés à des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat).

Les **grands projets** absorbent 33 millions d'euros de crédits, dont 18 millions d'euros pour la mise en œuvre du schéma directeur de Versailles, 1,9 million d'euros pour le Musée Picasso, 4,4 millions d'euros pour le Quadrilatère Richelieu et 5 millions d'euros pour le Fort Saint-Jean, abritant une partie du MuCEM. La principale innovation de la budgétisation 2012 consiste en **l'inscription de 18,8 millions d'euros d'AE et 3,8 millions d'euros de CP pour la Maison de l'histoire de France**³ (*cf. infra*, l'analyse des crédits des musées).

¹ Sauf mention contraire, et afin de faciliter le rapprochement des chiffres du rapport avec ceux du PAP, les montants de crédits de paiement en valeur absolue sont à périmètre courant. Les pourcentages d'évolution sont à périmètre constant, afin de retracer l'évolution réelle des crédits.

² Hors subvention au Centre des monuments nationaux.

³ Ces crédits concernent les études et le lancement des travaux du seul quadrilatère Rohan-Soubise à Paris. 15 millions d'euros sont par ailleurs consacrés aux travaux de clos et de couvert des autres musées constituant le réseau de la MHF. En 2011, trois conventions de mandat ont été signées entre le ministère et l'OPPIC afin de définir un schéma directeur pour le quadrilatère, ainsi que la répartition des fonctions dédiées aux Archives nationales et des fonctions dédiées à la MHF sur le site.

**Crédits d'entretien et de restauration
des monuments historiques (MH)**

(CP en millions d'euros)

	PAP 2011	PAP 2012	Variation
MH hors grands projets	336,14	333,42	-0,8%
Crédits d'entretien	55,77	55,77	0,0%
<i>Dont MH Etat</i>	34,06	34,06	0,0%
<i>Dont MH non Etat</i>	21,71	21,71	0,0%
Dotations aux opérateurs	8,06	7,26	-9,9%
Crédits de restauration	272,31	270,39	-0,7%
<i>Dont MH Etat</i>	107,04	104,57	-2,3%
<i>Dont MH non Etat</i>	150,27	150,82	0,4%
<i>Dont subvention CMN</i>	15,00	15,00	0,0%
MH Grands projets	28,27	29,26	3,5%
Musée Picasso	1,90	1,90	0,0%
Schéma directeur Versailles	18,00	18,00	0,0%
Quadrilatère Richelieu	3,20	4,40	37,5%
Fort Saint-Jean (MuCEM)	5,17	4,96	-4,1%
Maison de l'histoire de France	0,00	3,75	/
TOTAL	364,41	362,68	-0,5%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

b) Le point sur la situation du Centre des monuments nationaux

La subvention pour charges de service public du CMN est stable à 15,5 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP, auxquels s'ajoute le produit de la fraction du prélèvement sur les jeux en ligne, soit 10 millions d'euros, **ramenés à 8 millions d'euros** par le dispositif d'écèlement des taxes affectées institué par l'article 16 *ter* du projet de loi de finances pour 2012. Ce léger écèlement est jugé **supportable** par vos rapporteurs spéciaux. Le CMN est en effet pourvu d'un fonds de roulement de 88 millions d'euros fin 2011 lui permettant de faire face aux **trois prochaines années d'investissement**, et notamment aux travaux sur le péristyle et le dôme du Panthéon (27,4 millions d'euros), aux travaux de consolidation des remparts du Mont-Saint-Michel (5,2 millions d'euros) eu aux travaux de restauration des châteaux d'Azay-le-Rideau (2,5 millions d'euros) et de Jossigny (2,9 millions d'euros).

Au cours de l'année 2010, votre commission des finances avait confié à la Cour des comptes, sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, la réalisation d'une enquête sur cet opérateur **particulièrement malmené par les errements récents de notre politique patrimoniale**. Les conclusions rendues par la Cour des comptes avaient conduit votre commission à formuler onze recommandations (*cf.* encadré), dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une

évaluation¹ dans le cadre de la préparation du présent rapport (voir le détail des réponses en annexe).

**Recommandations de la commission des finances
relatives au Centre des monuments nationaux**

1. Elaborer et signer le **contrat de performances** du CMN avant le dépôt de la loi de finances pour 2012.
2. **Actualiser les textes** qui fondent l'intervention du CMN et établir une **définition claire** des monuments dont il a la charge.
3. **Associer le CMN aux réflexions** en cours sur la reconfiguration de la politique patrimoniale, et notamment sur la création de la Maison de l'histoire de France et l'avenir des châteaux-musées.
4. Clarifier le positionnement du CMN dans le cadre de la **nouvelle politique immobilière de l'Etat**, tirer les conséquences de la suppression du régime de remise en dotation et adapter les contours de cette politique aux **spécificités des missions** d'un opérateur intégré.
5. **Stabiliser les contours du parc monumental** dévolu au CMN et consacrer juridiquement sa **vocation péréquatrice** entre monuments rentables et déficitaires.
6. Maintenir la possibilité d'une **dévolution de certains monuments aux collectivités territoriales**, assortie des garanties nécessaires à la sauvegarde du patrimoine, à la stabilité des objectifs assignés au CMN et à la préservation de son équilibre financier.
7. **Sortir le plus rapidement possible du dispositif des « conventions de mandat »** et hâter la mobilisation des DRAC pour que le CMN dispose de l'ensemble des éléments lui permettant d'exercer pleinement ses fonctions de maître d'ouvrage et d'opérer avec fiabilité le traitement comptable des opérations.
8. Sous réserve qu'il s'engage à mieux mobiliser les leviers managériaux dont il dispose et de lui assigner des objectifs précis en la matière, **déléguer au CMN les actes de gestion** à l'égard des personnels titulaires qui lui sont affectés et lui transférer la masse salariale correspondante.
9. Assigner au CMN un **objectif de ressources propres** et dynamiser ces ressources en augmentant la fréquentation des sites, en accroissant les ressources domaniales et en mobilisant davantage le mécénat.
10. **Maîtriser les coûts de fonctionnement** grâce à la mise en œuvre d'instruments de pilotage et d'analyse de l'efficacité des manifestations et actions culturelles entreprises.
11. Formaliser dans le contrat de performances une programmation des travaux et un **calendrier de consommation** des ressources d'investissement.

Source : Rapport d'information de M. Yann Gaillard : « Le Centre des monuments nationaux : un colosse aux pieds d'argile ? » (n° 48, 2010-2011).

**Il ressort de cette évaluation que, hormis les sujets dont le
Parlement s'est lui-même emparé, l'état d'avancement des principaux**

¹ *Audition d'Isabelle Lemesle, présidente, Raphaël Collard, chef du département budgétaire et financier et Patricia Ferré, chef du département des relations avec les élus, conduite le 4 novembre 2011.*

« **chantiers** » **identifiés en 2010 est inégal**. La proposition de loi de nos collègues Françoise Férat et Jacques Legendre¹ sur la dévolution du patrimoine monumental aux collectivités territoriales permet, en l'état actuel de la navette, de consacrer le **rôle péréquateur** du CMN et d'encadrer strictement les possibilités de dévolution, soumises à la supervision d'un Haut conseil du patrimoine monumental. Elle prévoit également qu'un décret en Conseil d'Etat fixe la **liste des monuments confiés** au CMN.

Le **contrat de performances** de l'établissement, dont votre commission des finances recommandait la finalisation **avant** le dépôt du projet de loi de finances pour 2012, devrait être signé lors du conseil d'administration du 30 novembre prochain et la présidente de l'établissement a **enfin** reçu sa nouvelle lettre de mission le 2 novembre (soit plus de six mois après sa reconduction à la tête du Centre). Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs aux objectifs que ce contrat assignera au CMN en matière d'accroissement des **ressources propres**, dont Isabelle Lemesle affirme faire une priorité, *via* le développement d'activités de conseil, la réorganisation des boutiques, l'amplification du mécénat et la dynamisation des ressources domaniales tirées de l'hébergement et de la restauration. Les recommandations formulées en matière de maîtrise des **coûts de fonctionnement** et de programmation des **investissements** sont « *en cours* » de mise en œuvre, avec notamment la finalisation du schéma directeur informatique, pourvoyeur d'outils de gestion des ressources humaines et de gestion des collections.

Enfin, quatre recommandations demeurent « au point mort » ou presque :

1) le CMN est demeuré **en marge** des réflexions conduites sur la Maison de l'histoire de France. Ce cloisonnement laisse à penser que la création, au ministère de la culture, d'une direction générale des patrimoines n'a pas encore suscité les passerelles nécessaires entre politique monumentale et politique muséale, et que certains atavismes administratifs résistent à la modernisation des organigrammes ;

2) la clarification du positionnement du CMN au regard de la **politique immobilière de l'Etat** n'est pas davantage intervenue, en dépit des engagements pris par la DGFIP de trouver des approches adaptées à la spécificité des immeubles et des missions du Centre ;

3) la sortie du système opaque et complexe des « conventions de mandat » est actée, le CMN ayant récupéré 23 millions d'euros des DRAC et s'étant doté des équipes pour mettre en œuvre la maîtrise d'ouvrage intégrée. La remontée vers le Centre des dossiers documentaires et des études préalables détenus par les DRAC, qui sont indispensables à l'exercice de sa fonction de maître d'ouvrage et au traitement comptable des opérations, **demeure toutefois laborieuse**, les DRAC étant, il est vrai, mobilisées – voire désorganisées – par la mise en œuvre du progiciel de gestion Chorus ;

¹ Adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 3 novembre 2011.

4) enfin, le transfert de la masse salariale et la délégation au CMN des actes de gestion des **personnels** qui lui sont affectés par le ministère ne sont, à ce stade, qu'évoqués par la lettre de mission signée par le ministre, et conditionnés à **l'apaisement du climat social** dans l'établissement, qui demeure manifestement tendu.

2. L'INRAP voit enfin venir la réforme de la redevance d'archéologie préventive

Les CP de l'action 9 « Patrimoine archéologique » augmentent de 34,7 % (+2,6 millions d'euros, à 9,5 millions d'euros), afin de financer la rénovation et la construction de centres d'études et de conservation dans le secteur de l'archéologie.

a) Une recapitalisation de l'INRAP et une réforme de la redevance d'archéologie préventive enfin arbitrées

Aucun crédit budgétaire n'est en revanche prévu en PLF 2012 au bénéfice de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), alors que l'opérateur est régulièrement mis sous « perfusion budgétaire » de son ministère de tutelle pour pallier l'insuffisant rendement de la RAP. 20 millions d'euros devraient à nouveau être débloqués en fin de gestion 2011 et, depuis 2002, l'INRAP estime à **154 millions d'euros** le total des subventions budgétaires qu'il aura été nécessaire de lui verser pour maintenir son activité.

Plusieurs arbitrages importants sont toutefois intervenus au cours des derniers mois. Après une année 2010 marquée par un rendement en forte baisse de la redevance (de 20,5 % inférieure à la prévision), la **recapitalisation** de l'opérateur a été décidée, à hauteur de ses capitaux propres négatifs¹, soit 21 millions d'euros. La **dette**² contractée par l'INRAP à l'endroit de l'Agence France Trésor (19,5 millions d'euros fin 2011) perdure néanmoins, générant 600 000 euros d'intérêts annuels.

Par ailleurs, et à la suite des travaux conduits par l'Inspection générale des Finances, le collectif de fin de gestion 2011 devrait **procéder à la réforme de la RAP**. **Trois scénarios** avaient été envisagés par l'IGF pour cette réforme :

1) le premier, et le moins ambitieux, consistait à **aménager le dispositif en vigueur** en réduisant les exonérations de RAP, en étendant son assiette aux lotissements et aux zones d'aménagement concerté (ZAC), ainsi qu'en abaissant le seuil d'imposition de la RAP « Urbanisme » et en

¹ Elle devrait intervenir en collectif de fin de gestion 2011.

² Cette dette résulte du fait que l'INRAP a été créé sans fonds de roulement et que des avances du Trésor ont été nécessaires en 2002, 2005 et 2007 pour un total 30,5 millions d'euros. 15 millions d'euros ont été remboursés en 2006 et 2007.

augmentant les taux des deux composantes (« Urbanisme » et « DRAC ») de la redevance ;

2) le deuxième scénario envisageait de substituer à la RAP une **taxe sur les mutations de terrains à bâtir** ;

3) le troisième scénario visait enfin à supprimer la RAP « urbanisme » et à lui **substituer une augmentation de la taxe d'aménagement**¹, tout en simplifiant les modalités de recouvrement. La RAP « DRAC » serait, quant à elle, maintenue et simplifiée.

C'est ce dernier scénario qui a été finalement retenu, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent, compte tenu des défauts que présentaient les deux solutions alternatives. En effet, un simple aménagement de la RAP n'aurait pas remédié à ses imperfections structurelles, et la création d'une taxe sur les terrains à bâtir aurait pu avoir des conséquences haussières sur le prix du foncier et son rendement aurait pu s'avérer volatil car fortement dépendant des variations du marché immobilier.

Selon l'INRAP, le rendement en régime de croisière de cette nouvelle RAP atteindrait environ **120 millions d'euros**, soit 80 millions d'euros au titre de la taxe d'aménagement et 40 millions d'euros au titre de la RAP filière « DRAC ». Ce plein rendement serait atteint en 2014, et les premiers encaissements au titre du nouveau régime commenceraient à compter du 1^{er} mars 2013. Il serait **supérieur d'environ 20 millions d'euros** aux ressources actuelles procurées par la RAP, combinées aux aides budgétaires versées par le ministère de la culture.

b) Des contreparties attendues en termes de gains de productivité et de qualité de service

L'effort supplémentaire consenti par le contribuable via la recapitalisation et l'aménagement de la RAP doit naturellement s'accompagner de gains de productivité et d'une amélioration de la qualité du service apporté aux aménageurs. A cet égard, le contrat de performance 2011-2013² signé en juillet 2011 entre l'Etat et l'Institut s'appuie notamment sur un plan d'action baptisé « Reconquête aménageurs », adopté fin 2010. Ce plan vise à améliorer la relation client, les délais et les prix et comporte 90 mesures dont l'INRAP fait valoir que plus d'un tiers sera réalisé en fin d'année 2011.

L'établissement poursuit par ailleurs son effort de **maîtrise des dépenses** opérationnelles et de structure, « *en renforçant le dialogue de gestion avec les directions interrégionales, en développant les tableaux de bord et les outils d'analyse, en sensibilisant les acteurs à une démarche de*

¹ La taxe d'aménagement a remplacé six taxes d'urbanisme en application de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 (n° 2010-1658 du 29 décembre 2010).

² Ce contrat fera l'objet dans les prochains mois d'un avenant, soumis au Conseil d'administration, pour intégrer les modifications entraînées par la réforme de la redevance d'archéologie préventive.

recherche systématique d'économies et en développant une politique de rationalisation de ses achats »¹. **Les frais fixes devraient ainsi diminuer de 2,5 % en euros constants de 2010 à 2011.** Une attention particulière est également portée à la **politique d'achats**, qui s'appuiera autant que faire se peut sur des marchés interministériels, pluriannuels et des démarches de mutualisation. L'INRAP en attend « *une diminution des coûts (...), une meilleure réactivité dans l'engagement des opérations, une harmonisation des méthodes de travail entre directions interrégionales et un allègement de la charge de travail des équipes opérationnelles et fonctionnelles de l'institut* ». Prises dans leur ensemble, **les charges de structure devraient s'inscrire en diminution de 1 million d'euros entre 2011 et 2012**, passant de 48 à 47 millions d'euros.

Enfin, l'INRAP se dote progressivement d'un **système de gestion de l'activité** (SGA) permettant de développer une comptabilité analytique par opérations² et d'améliorer le suivi de ses **délais** d'intervention. S'agissant plus globalement de la **conduite des opérations de diagnostic**, l'INRAP se fixe un objectif de ratio moyen jour-homme à l'hectare de 6,7 pour 2012 (contre 7,2 en 2011), applicable à une superficie de 11 450 hectares sondés. L'opérateur reconnaît néanmoins que l'atteinte de cet objectif est conditionnée par deux contraintes majeures que sont l'impossibilité de connaître précisément à l'avance la typologie des prescriptions des services régionaux d'archéologie³ et l'impact effectif des réformes, de même que leur acceptation par les agents.

3. Plus de musées, plus de moyens... mais pour quels résultats ?

L'action 3 « Patrimoine des musées de France » connaît **l'augmentation de crédits la plus importante du programme** en valeur absolue, avec +10,7 millions d'euros. Cette augmentation est encore plus importante si l'on neutralise une importante mesure de transfert qui diminue facialement les crédits de 4,8 millions d'euros en transférant vers le programme 131 les subventions de fonctionnement et d'investissement de l'Institut de recherche et coordination acoustique/musique (IRCAM). Une fois les transferts retraités, **les crédits de l'action augmentent de 15,5 millions d'euros (+4,2 %)**. Les subventions pour charges de service public des **musées** et les dépenses d'investissement associées au **MuCEM** expliquent principalement cette progression.

a) Des projets ambitieux...

Avec une dotation totale de 167,3 millions d'euros, près de **10 millions d'euros supplémentaires (+6 %)** sont consacrés aux subventions

¹ Réponses au questionnaire.

² Au-delà de celle existant déjà par activités : diagnostics, fouilles, valorisation, recherche...

³ Les opérations de petite taille ou les diagnostics en milieu urbain sont plus consommateurs de moyens que les autres opérations.

des musées¹ en 2012, dont 5,6 millions d'euros à la **rénovation du Musée Picasso** et 5 millions d'euros à la **Maison de l'histoire de France**. Selon les réponses au questionnaire, la future Maison de l'histoire de France (MHF) comprendra « *une galerie permanente consacrée à l'histoire de France, une confédération de neuf musées nationaux qui conservent des collections relatives à l'histoire de France, un réseau national² et international d'institutions patrimoniales et scientifiques consacrées à l'histoire, un forum au service des historiens et un portail numérique au service de la diffusion des connaissances et du débat historiques* ».

Subventions des opérateurs musées

(CP en millions d'euros)

	PAP 2011	PAP 2012	Variation
Louvre	109,11	110,04	0,9%
Branly	24,63	24,60	-0,1%
Orsay	13,48	10,98	-18,5%
Guimet	4,60	4,64	0,9%
Fontainebleau	2,62	2,72	3,8%
Picasso	2,20	7,84	256,4%
Gustave Moreau	0,59	0,99	67,8%
Rodin	0,40	0,10	-75,0%
Henner	0,34	0,35	2,9%
MHF	0,00	5,00	/
TOTAL	157,97	167,26	5,9%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Les crédits d'investissement dévolus au MuCEM passent ensuite de 29,6 millions d'euros en 2011 à 36,6 millions d'euros en 2012 en CP. Cette augmentation traduit la montée en charge du projet, qui reprendra notamment les collections du musée national des arts et traditions populaires (MNATP) de Paris, fermé en 2005. La participation de l'Etat³ s'élève à 83,71 millions d'euros, valeur actualisée fin de chantier. En 2012, 25,7 millions d'euros iront à la construction du bâtiment du môle portuaire J4 et aux aménagements du fort Saint-Jean, 8,1 millions d'euros au chantier des

¹ Hors services à compétence nationale, dont la dotation atteint 9,4 millions d'euros.

² Le musée national de Préhistoire des Eyzies de Tayac, le musée des Antiquités nationales du château de Saint Germain-en-Laye, le musée national du Moyen-âge de l'hôtel de Cluny à Paris, le musée national de la Renaissance du château d'Ecouen, le musée national du château de Pau, le musée national du château de Fontainebleau, le musée national de la Malmaison, le musée national du château de Compiègne et le musée des plans-reliefs aux Invalides feront partie du réseau de la MHF.

³ Aux côtés de la région PACA, du conseil général des Bouches-du-Rhône et de la Ville de Marseille.

collections¹ et 2,5 millions d'euros au centre de conservation, réalisé en partenariat public-privé.

b) ... mais un bilan sévère de la politique muséale

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'effort supplémentaire consenti en faveur des musées prend paradoxalement place dans un **contexte de remise en question de la politique muséale conduite au cours des dix dernières années**. Dans son rapport public thématique de mars 2011 « *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)* », la Cour des comptes dresse trois principaux constats.

La réorganisation des 37 musées nationaux a d'abord favorisé leur autonomie, mais **affaibli le pilotage national de la politique muséale**. L'autonomisation des musées, devenus établissements publics et séparés de la Réunion des musées nationaux (RMN), ne s'est **pas accompagnée d'objectifs d'efficience** et, quand bien même de tels objectifs auraient été assignés, l'affaiblissement du pilotage ministériel n'aurait guère permis d'en sanctionner le non-respect. La Cour des comptes considère peu ou prou que les dirigeants des grands musées se sont **extraits de tout encadrement** et que la conduite de l'action publique repose sur des relations directes entre ces organismes et les autorités politiques dont les services du ministère semblent **largement spectateurs**.

Le corollaire de l'autonomisation des musées devait être le développement de leurs **ressources propres** et la stabilisation – voire la réduction – des financements de l'Etat. Or, selon la Cour, les crédits budgétaires alloués aux musées nationaux et à la politique muséale ont **progressé de 58 %** entre 2000 et 2012² (de 334 à 528 millions d'euros), cependant que le budget du ministère augmentait de 32 %. A cette augmentation s'est ajouté le doublement des avantages associés au mécénat, de sorte que **l'effort total de l'Etat s'est accru, en dix ans, dans une proportion comprise entre 70 % et 90 %**. Les taux de prise en charge par l'Etat des dépenses des musées n'ont guère diminué sur la même période, et sont même repartis à la hausse à compter de 2009, sous l'effet de la compensation des mesures de gratuité en faveur des jeunes et des enseignants (*cf. infra*). Quant aux ressources propres, leur part dans les ressources de l'ensemble des institutions patrimoniales est passée de 47 % en 2005 à 39 % en 2010... **soit un résultat inverse des effets escomptés**.

S'agissant enfin des **résultats** produits par cette politique, la Cour reconnaît d'indéniables progrès dans la gestion et l'enrichissement des collections, mais pointe les effets incertains des initiatives visant à multiplier

¹ Cette opération pluriannuelle qui a démarré en 2007 comprend le récolement, l'inventaire, les prises de vue, le code barrage des objets, leur manipulation, leur conditionnement et leur transport ainsi que les chantiers annexes sur les documents sur support en papier.

² Ces crédits ont notamment financé la progression des effectifs des musées, qui seraient passés de 6 559 emplois en 2000 à 7 460 emplois en 2009 (+901 emplois, soit +13,7 %, dont + 613 emplois au Louvre et +202 emplois à Versailles).

les expositions temporaires, ainsi qu'à développer l'activité éditoriale et les spectacles. Du point de vue de la distribution géographique des soutiens publics, la décennie écoulée a, en outre, vu le **tarissement progressif des aides d'Etat aux musées des collectivités territoriales** (de 32,6 millions d'euros en 2000 à 16,5 millions d'euros en 2010) et la **localisation majoritairement parisienne des nouveaux équipements**¹ (musée du Quai Branly, création du département des arts de l'Islam du Louvre, projet du Palais de Tokyo, Maison de l'histoire de France). Enfin, si la fréquentation a considérablement augmenté (de 17,8 à 28,1 millions de visiteurs, soit +58 % entre 2000 et 2009), **la diversification des publics n'est pas à la hauteur des espérances**. Il apparaît en effet que la hausse de fréquentation concerne avant tout les publics qui allaient **déjà** au musée, et qui y sont donc de plus en plus assidus ! **L'absence de démocratisation** de l'accès au musée (la part des ouvriers ayant visité un musée dans l'année est passée de 23 % en 1989 à 15 % en 2008) n'est peut-être pas sans lien avec une **politique tarifaire marquée par de fortes augmentations** à compter de 2003².

c) La gratuité dans les musées : une mesure coûteuse et délicate à évaluer

Une des mesures emblématiques des efforts entrepris pour démocratiser l'accès au musée a consisté à **rendre cet accès gratuit pour les enseignants et les jeunes de 18 à 25 ans issus de l'Union européenne**. Le ministère de la culture estime, dans les réponses au questionnaire budgétaire, que la mesure 18-25 ans a généré, depuis sa mise en place, soit neuf trimestres, près de 4,5 millions d'entrées et qu'entre avril 2009 et mars 2011, le taux de présence des jeunes en visite dans les collections permanentes des musées nationaux aura pratiquement doublé en Ile-de-France (10,7 % au lieu de 5,5 %), et plus que doublé dans les autres régions (5,3 % au lieu de 2,2 %). Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ces chiffres, tout en rappelant que l'examen du projet de loi de règlement pour 2010³ a mis en évidence des **résultats sensiblement inférieurs aux attentes**, puisque la part des 18-25 ans dans la fréquentation des collections permanentes des institutions patrimoniales et architecturales a atteint 8,62 % en 2010 contre un objectif supérieur à 11 %.

Au-delà de l'appréciation des effets concrets de la mesure, qui semble **particulièrement sujette à caution**⁴, se pose la question de sa **compensation budgétaire par l'Etat**. Outre que cette compensation ne s'est accompagnée

¹ A l'exception du MuCEM, du Louvre Lens et du Centre Pompidou Metz.

² Alors que la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France énonçait que « les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser leur accès au public le plus large », le tarif de base du Louvre est passé de 7 euros en 2000 à 10 euros en 2011 (+42 %, pour une inflation sur la période de 20 %).

³ Voir la contribution « Culture » du tome II du rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 (n° 674, 2010-2011).

⁴ Selon le rapport précité de la Cour des comptes, les effets de la mesure seraient « impossibles à évaluer » en raison de l'absence de données fiables de fréquentation pour les années antérieures à 2009.

d'aucun objectif d'efficience pour les musées bénéficiaires, ses modalités de calcul ont abouti à **surcompenser largement, en 2009 et 2010, les pertes de recettes** enregistrées par les établissements.

Selon la Cour des comptes, **la surcompensation totale au titre des mesures en faveur des jeunes et des enseignants a atteint, sur deux ans, 19,5 millions d'euros**, dont 6,5 millions d'euros au titre de la mesure en faveur des enseignants et 13 millions d'euros au titre de la mesure en faveur des 18-25 ans. Ainsi, 41,4 millions d'euros de compensations auront été versées en deux ans, alors que les pertes de recettes effectives sont estimées par la Cour des comptes à 21,9 millions d'euros !

La surcompensation des pertes de recettes liées à la gratuité dans les musées

(en euros)

Musées	Compensations versées				Compensations réellement dues				Surcompensations			
	2009		2010		2009		2010		2009		2010	
	<i>Ens.</i>	<i>18-25</i>	<i>Ens.</i>	<i>18-25</i>	<i>Ens.</i>	<i>18-25</i>	<i>Ens.</i>	<i>18-25</i>	<i>Ens.</i>	<i>18-25</i>	<i>Ens.</i>	<i>18-25</i>
Louvre-Delacroix	1 756 168	6 402 119	2 341 557	8 536 159	250 881	2 755 879	334 508	3 674 505	1 505 287	3 646 240	2 007 049	4 861 654
Versailles	1 380 099	3 545 378	1 840 132	4 727 171	268 353	2 922 015	357 803	3 896 020	1 111 746	623 363	1 482 329	831 151
Rodin	56 122	137 943	74 829	183 924	18 707	190 493	24 943	253 990	37 415	-52 550	49 886	-70 066
Quai Branly	164 384	383 562	219 179	511 416	153 425	462 831	204 567	617 109	10 959	-79 269	14 612	-105 693
Arts décoratifs	71 938	233 991	95 917	311 988	63 638	224 991	84 850	299 988	8 300	9 000	11 067	12 000
Guimet	105 828	75 591	141 104	100 788	8 326	57 090	11 101	76 120	97 502	18 501	130 003	24 668
Orsay-Orangerie		1 014 641		1 352 855		859 626		1 146 169	0	155 015	0	206 686
RMN-SCN		1 210 347		1 613 796		502 904		670 538	0	707 443	0	943 258
CNAC-GP		1 090 394		1 453 859		615 294		820 392	0	475 100	0	633 467
Gustave Moreau		11 286		15 048		6 305		8 406	0	4 981	0	6 642
CNHI		49 311		65 748		15 083		20 111	0	34 228	0	45 637
Musée musique	31 601	26 294	42 135	35 059	5 372	13 562	7 163	18 083	26 229	12 732	34 972	16 976
TOTAUX	3 566 140	14 180 857	4 754 853	18 907 811	768 702	8 626 073	1 024 935	11 501 431	2 797 438	5 554 784	3 729 918	7 406 380
		17 746 997		23 662 664		9 394 775		12 526 366		8 352 222		11 136 298
				41 409 661				21 921 141				19 488 520

Nota bene : vos rapporteurs spéciaux se sont efforcés, en vain, de réconcilier les données publiées par la Cour des comptes avec les données issues des réponses au questionnaire budgétaire, faute pour ces réponses de détailler – comme il était pourtant demandé – les pertes de recettes effectives liées aux mesures de gratuité.

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes

Ainsi que vos rapporteurs spéciaux ont déjà eu l'occasion de le souligner¹, **ces surcompensations n'ont pas été récupérées auprès des établissements**, qui les ont employées à couvrir des impasses de gestion ou à pourvoir à d'autres dépenses².

Fort de cette expérience, le ministère de la culture et de la communication affirme avoir « *souhaité définir une approche équilibrée de la compensation de la gratuité, afin d'en clarifier les modalités de versement et d'en maîtriser l'impact sur les finances publiques **en figeant, dans des conditions équitables pour les établissements, la compensation sur la base de l'année 2010**, seule année pleine depuis la mise en place de la mesure. A cette année de référence est appliqué, pour chaque musée national, **le calcul du prix d'un "ticket moyen" intégrant les différentes catégories de tarifs pour chaque établissement. Le montant global des recettes de leur billetterie de l'année 2010 est divisé par leur nombre global de visiteurs payants. Le "ticket moyen" ainsi obtenu est multiplié par le nombre total de visiteurs 18-25 ans et par le nombre d'enseignants accueillis** ». Selon les réponses au questionnaire, le montant des compensations globales des 18-25 ans pour les musées nationaux s'élèverait, **pour l'année 2011, à 17,33 millions d'euros et à 2,02 millions d'euros pour la compensation des enseignants.***

Enfin, aucun chiffrage n'est disponible pour 2012, ce qui n'est guère étonnant compte tenu des **modalités de budgétisation atypiques** retenues pour compenser la gratuité en faveur des 18-25 ans³. Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà mis en évidence, cette mesure n'a, en effet, bénéficié **d'aucune ouverture de crédits en lois de finances initiales pour 2009, 2010 et 2011 et a été financée par dégel des crédits de la réserve de précaution**. Cette absence de crédits était compréhensible en 2009, puisque la mesure a été mise en œuvre en cours d'année. Elle l'est beaucoup moins pour les années ultérieures.

Selon le ministère, l'absence persistante de crédits en LFI semble se justifier par les **incertitudes entourant le montant exact** de la dépense à inscrire : « *avant d'envisager la pérennisation de cette dépense et son intégration au projet de loi de finances, le MCC devait en fixer définitivement les paramètres de calcul et en maîtriser l'impact sur les finances publiques. Il était avant tout nécessaire de recueillir les données réelles de la fréquentation des jeunes de 18 à 25 ans et des enseignants durant l'année 2010, seule année pleine depuis la mise en œuvre de la mesure* ». Cette argumentation n'est guère recevable : si l'exécutif ne devait prévoir en loi de finances initiale que les dépenses dont il peut anticiper avec certitude le montant, toutes les sous-budgétisations seraient permises et la fongibilité des crédits ne servirait à rien.

¹ Voir le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011.

² Le Louvre a ainsi financé son schéma directeur incendie...

³ La gratuité en faveur des enseignants est financée par le budget du ministère de l'éducation nationale.

S'agissant de 2012, l'absence de crédits s'explique par le fait que la compensation de la gratuité n'avait **pas été prévue dans le cadre du dernier budget triennal 2011-2013**, tel que défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. La gratuité étant mise en œuvre depuis le 1^{er} avril 2009 et la loi de programmation ayant été votée à la fin de l'année 2010, cette lacune ne laisse pas d'étonner.

En définitive, ce n'est qu'à partir de 2013 que ces crédits auront vocation à être intégrés dans les projets de loi de finances. **La mesure aura donc attendu quatre années pour faire l'objet d'une budgétisation sincère.**

Synthèse de l'évolution des crédits des autres actions du programme

La budgétisation des autres actions du programme appelle les observations suivantes :

1) Les CP de l'action 2 « Architecture » sont revalorisés de 8,4 % pour atteindre 27,8 millions d'euros. Cette revalorisation intéresse principalement le financement d'opérations pluriannuelles d'études concernant les **secteurs sauvegardés**¹.

2) les CP de l'action 4 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » diminuent de plus de 25 % (de 65,4 à 48,9 millions d'euros), **au gré de l'avancement du chantier du site des archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine** (26,9 millions d'euros de CP sont prévus en 2012 contre 48,9 millions d'euros en 2011) ;

3) la dotation de l'action 7 « Patrimoine linguistique » est **stable** à 2,6 millions d'euros ;

4) l'action 8 « Acquisition et enrichissement des collections publiques » voit ses CP progresser de 11,3 %, à 18,5 millions d'euros (+1,9 million d'euros). L'effort concerne à la fois les collections d'Etat et les acquisitions au bénéfice des musées des collectivités territoriales ;

Source : commission des finances

B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »

Les crédits de paiement du programme 131 « Création » progressent de 6,2 % de 2011 à 2012, pour atteindre 787,9 millions d'euros (+ 51,1 millions d'euros).

¹ Il existe 103 secteurs sauvegardés couvrant près de 7 000 hectares. Certains doivent, à court terme, faire l'objet d'une révision, le plus souvent coordonnée avec la mise en place des nouveaux plans locaux d'urbanisme (PLU). Les principales opérations (création ou révision) qui sont prévues en 2012 relèvent des villes de Bordeaux, Metz, Nancy, Nantes, Saint-Léonard-de-Noblat, Strasbourg et Troyes. Le coût moyen pour l'Etat d'une opération de révision pour un secteur sauvegardé s'élève à 0,50 million d'euros. Cette part représente 50 % du coût des opérations, toutes contributions confondues. Plusieurs périmètres de protection adaptés et modifiés (PPA - PPM) seront lancés en 2012. L'objectif est d'adapter ou de modifier 140 périmètres de protection par an. Le coût moyen par périmètre est de 5 000 euros.

1. La consolidation des moyens du spectacle vivant

La progression des crédits du programme **bénéficie au spectacle vivant**. Les CP de l'action 1 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant » passent de 665,3 millions d'euros en LFI 2011 à 718,9 millions d'euros en PLF 2012 (+7,5 % hors effet de la réimputation des subventions à l'IRCAM). Cette augmentation s'impute principalement sur les **dépenses d'intervention** de l'action, qui augmentent de 54,6 millions d'euros, notamment sous l'effet du financement de la **Philharmonie de Paris** et du **Plan pour le spectacle vivant**.

a) 45 millions d'euros en faveur de la Philharmonie de Paris

45 millions d'euros de CP complémentaires sont demandés afin de couvrir les engagements relatifs au chantier de la Philharmonie de Paris. Ces engagements s'élèvent à un montant total de 158,3 millions d'euros, soit la part de l'Etat dans le projet. La région Ile-de-France et la Ville de Paris interviennent respectivement pour 20 millions et 158,3 millions d'euros. **Le coût total du projet est donc évalué à 336,5 millions d'euros¹.**

Décomposition du coût du projet « Philharmonie de Paris »

Postes de dépenses	Coût en millions d'euros
Honoraires	39,34
Travaux	195,42
Interfaces site	4,50
Assurances maîtrise d'ouvrage	5,32
Contrat global	16,97
Provision pour aléas	37,48
Equipement	30,00
Intégration parc	7,50
Total investissements	336,53

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

A l'occasion de l'examen du premier collectif budgétaire pour 2011, notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, **était revenu sur la budgétisation complexe du projet et sur l'inflation de son coût**. Selon notre collègue, « *l'analyse détaillée des conditions de budgétisation (faisait) apparaître un entrelacs complexe d'ouvertures, de reports et de redéploiements qui semblent témoigner du cheminement laborieux du projet. Les modalités de cette budgétisation "improvisée" indiquent notamment que 139,97 millions d'euros d'AE ont été ouvertes en faveur du projet en 2009 et qu'aucune n'a été consommée à cette fin. 34,1 millions d'euros ont été*

¹ 52,4 millions d'euros de CP ayant été ouverts avant 2012, le solde de CP à ouvrir après 2012 est de 60,9 millions d'euros.

redéployés en faveur d'aides à la presse, et 105,88 millions d'euros ont été reportés vers 2010. En 2010, ces AE n'ont, pas plus qu'en 2009, été consommées pour la Philharmonie : 18,87 millions d'euros ont été redéployés pour le financement de la "Carte Musique", 5 millions d'euros vers l'INRAP et 1,16 million d'euros vers d'autres opérations relevant du programme "Création" ». Il ressortait également des analyses du rapporteur général que les crédits demandés en collectif pour 2011 (62,9 millions d'euros en AE et 39,4 millions d'euros en CP) avaient été engagés **avant même l'adoption du texte par le Parlement...** ce que le ministre avait justifié, quelques mois plus tard devant votre commission des finances, par les retards déjà accumulés par le projet¹.

S'agissant du **coût** de l'équipement, la première estimation s'élevait à **203 millions d'euros** (dont 91,3 millions d'euros pour l'Etat) dans le projet annuel de performances « Culture » 2008. **Ce coût a donc, facialement, connu une inflation de 66 % en trois ans.** Selon le ministère, **ce montant initial n'incluait toutefois pas l'ensemble des dépenses prises en compte dans les estimations suivantes, notamment le premier équipement et une provision pour aléas.** Début 2009, suite à la livraison de l'avant-projet définitif (APD), le coût global de l'opération a été réévalué à **276,3 millions d'euros actualisés**, dont 140 millions d'euros pour l'Etat. Ces premiers surcoûts ont résulté de l'intégration au périmètre de l'opération **de la totalité du premier équipement, de l'orgue et des assurances complémentaires.** En décembre 2010, le coût des travaux a été porté à **242,98 millions d'euros**, dont les travaux supplémentaires dits « Option 1 » et la prime de célérité². Par ailleurs, la provision pour aléas a été revalorisée de 9,7 millions d'euros, conformément aux préconisations de l'Inspection générale des finances.

A ce jour, les travaux de terrassement sont achevés et les travaux de construction sont en cours, pour une inauguration prévue en 2014.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que la conduite « heurtée » de ce grand chantier culturel et l'évolution de la dépense associée méritent un examen plus approfondi. **Ils proposeront donc à votre commission des finances, en 2012, la réalisation d'un contrôle sur pièces et sur place consacré à la Philharmonie de Paris.**

b) La mise en œuvre du Plan pour le spectacle vivant

Hors Philharmonie de Paris, les crédits d'intervention atteignent 372 millions d'euros, soit 9,6 millions d'euros de plus qu'en 2011. 3,5 millions d'euros supplémentaires sont, en particulier, consacrés au **Plan pour le spectacle vivant consécutif aux Entretiens de Valois**, soit un montant total de 4,7 millions d'euros. Sur ces 3,5 millions d'euros, 2 millions

¹ Lors de son audition du 9 juin 2011 dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, Frédéric Mitterrand avait déclaré : « Les malentendus, les incompréhensions s'expliquent en partie parce que l'affaire traîne depuis des années. Voyant une fenêtre de tir, j'ai eu tendance à "foncer" ! »

² Prime accordée pour le temps gagné par rapport au délai prévu par le contrat.

d'euros de crédits déconcentrés seront consacrés à la revalorisation des subventions de fonctionnement des scènes nationales (0,9 million d'euros), aux pôles nationaux des arts du cirque et aux centres nationaux des arts de la rue (0,2 million d'euros), à la poursuite du plan de soutien aux musiques actuelles (0,7 million d'euros) et soutien au réseau de la danse en région (0,2 million d'euros).

Si de tels montants peuvent apparaître modestes, **ils n'en attestent pas moins de la relative « faveur » dont bénéficie le spectacle vivant au regard des normes transversales d'économies** fixées par la seconde loi de programmation des finances publiques, normes qui prévoyaient notamment une réduction de 10 % en trois ans des dépenses d'intervention de l'Etat.

2. Une politique de soutien à la création contemporaine en mal d'évaluation

Les crédits de paiement de l'action 2 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques » diminuent de 5,3 %, à 69 millions d'euros (-3,9 millions d'euros). Les ajustements à la baisse pèsent essentiellement sur les crédits d'investissement dévolus au chantier du **Palais de Tokyo**.

a) Le Palais de Tokyo a-t-il enfin trouvé sa vocation ?

4,4 millions d'euros en AE et 5,5 Millions d'euros en CP sont consacrés au **chantier du Palais de Tokyo**, auxquels s'ajoutent 5 millions d'euros (AE=CP) de subvention à la société gestionnaire du projet. Votre rapporteur spécial s'est rendu, en 2011, sur ce site, dont l'histoire récente enseigne qu'il **peine à trouver une vocation durable**. Constituant l'aile ouest d'un bâtiment conçu pour l'exposition universelle de 1937, le palais accueille le Fonds national d'art contemporain (FNAC), puis le Musée national d'art moderne (MNAM) en 1947. Après le déménagement de ce dernier au Centre Pompidou en 1977, se succèdent ou cohabitent :

1) sous l'appellation de « **Musée d'art et d'essai** », et jusqu'en 1986, des collections d'œuvres hétéroclites, comprenant des collections de donateurs, et, par roulement, des œuvres appartenant aux musées nationaux ;

2) de 1988 à 1990, **l'Institut des hautes études en arts plastiques**, fondé en 1985, par Serge Fauchereau, Sarkis et Daniel Buren, qui réunit des promotions annuelles d'une vingtaine de jeunes artistes¹ ;

3) la **Fondation européenne pour les métiers de l'image et du son** (FEMIS), de 1986 à 1995 ;

4) le **Centre national de la photographie** qui, à compter de 1984, y organisera de grandes expositions consacrées à la photographie

¹ L'institut occupera les anciennes salles de sculpture, libérées par le départ de la donation Laurens.

contemporaine. Le ministère avait, à cette occasion, souhaité affecter le palais au projet plus large de Maison de l'Image, mais dont le chantier sera abandonné en 1998 ;

5) le **Palais de Tokyo – Site de création contemporaine**, qui voit le jour en juillet 1999, sous la direction à Nicolas Bourriaud et Jérôme Sans.

Le chantier en cours vise à aménager un nouveau lieu **consacré à la création et à l'innovation en France et d'accueillir des créateurs confirmés vivant, enseignant ou travaillant en France**. L'ensemble sera également dédié à la promotion de la création émergente et expérimentale internationale, à la mise en valeur des créateurs confirmés de la scène française et au développement d'un « *lieu de vie culturel (des loisirs à la recherche) ouvert et vivant* » (cf. encadré). **Il faut souhaiter, compte tenu du dimensionnement du projet, que cette nouvelle affectation sera pérenne et rencontrera le succès escompté, mettant ainsi fin à une succession d'initiatives peu viables et qui se sont soldées par l'abandon d'un site pourtant remarquable.**

Le projet du Palais de Tokyo

A cet effet le programme prévoit (...) un parcours étendu sur 17 salles (dont 8 existent déjà au niveau 2). Il s'agit de créer un « quartier d'art contemporain » ouvert sur la ville qui s'organisera autour d'une politique d'offre multiple dans les espaces mais aussi dans les expositions. Le niveau 1 (4 000 m²) comprendra plusieurs salles, dont une dédiée aux monographies, une pour les « cartes blanches », des grandes salles modulables, des salles petits formats (150 m²), une salle « Midi-Minuit » de la vidéo, une salle de la diffusion de la création sonore et radiophonique, une salle de débats, une salle de performance. Cette offre se combinera à celle du niveau 2 permettant de proposer une vingtaine d'offres différentes au même moment, au rythme des expositions, pour favoriser confrontations et débats.

L'idée est également de favoriser les échanges entre l'intérieur et l'extérieur, l'art et la ville, le privé et le public. La création de la Rue au niveau 1, le long de la Seine et des parvis, où seront installées les concessions, fera le lien entre la ville et le centre d'art : restaurants, galeries, boutiques. Il existera également un espace pour les locations d'espaces privées le long de l'avenue du Président Wilson, enjeu crucial pour la viabilité économique du projet.

L'accessibilité du site, construit sur un terrain de la « colline des arts » et contraint par huit différences de niveaux entre l'Avenue du Président Wilson et l'Avenue de New York, demande une démarche réfléchie en adéquation avec la structure du bâtiment et la volonté de fluidité du programme, et ce plus particulièrement au niveau 1 destiné à accueillir neuf salles d'expositions. La logistique et les espaces de stockage actuellement situés au niveau 0 sont doublés et répartis aux niveaux 0, 3A et 3B.

A l'issue d'un concours international, les architectes Anne Lacaton et Jean-Philippe Vassal ont été désignés maîtres d'œuvre. Après une année d'études, le chantier a démarré en juin 2011 pour se terminer fin mars 2012.

Source : réponses au questionnaire

b) *Quelles finalités et quelle efficacité pour les soutiens à l'art contemporain ?*

Le 11 octobre 2011, le ministre de la culture a, au terme des Entretiens sur les arts plastiques, annoncé la mise en œuvre de **quinze mesures en faveur des arts plastiques**. Vos rapporteurs spéciaux considèrent que ces mesures s'apparentent, pour l'heure, davantage à des orientations, compte tenu de leur degré de généralité (*cf.* encadré).

Les quinze mesures en faveur des arts plastiques

1. La mise en place d'un groupe de travail pour l'élaboration d'une convention collective propre au secteur des arts plastiques. 2. Le développement d'une approche globale des questions liées à la rémunération des artistes. 3. La mise en place d'un fonds pour la formation professionnelle continue des artistes auteurs. 4. La recherche d'une meilleure insertion professionnelle des étudiants et des jeunes artistes. 5. La relance d'un programme de construction d'ateliers pour les artistes. 6. Le renforcement du rôle fédérateur du Centre National des Arts Plastiques. 7. Le développement d'un fonds de production. 8. L'accès des acteurs privés à un fonds de garantie. 9. Une collaboration renforcée dans le cadre de la procédure de la commande publique. 10. Le renforcement des moyens d'acquisition des établissements en région. 11. L'organisation d'entretiens pour les arts plastiques en région. 12. Le développement d'une politique de résidences. 13. Un « plan traduction » pour l'histoire de l'art et la critique d'art. 14. Le lancement d'un groupe de travail sur le numérique dans les arts plastiques. 15. Le renforcement de l'action internationale.

Source : ministère de la culture et de la communication

On relève par ailleurs que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a, sous la signature de notre collègue Jean-Pierre Placade, récemment consacré un rapport à l'art contemporain intitulé « *Agissons pour l'art d'aujourd'hui, expression vivante de notre société* »¹. Votre rapporteur spécial, qui a également conduit, au premier semestre 2011, une série d'entretiens sur ce thème, **partage un certain nombre de constats** formulés par ce rapport très documenté, concernant en particulier le **recul relatif du marché de l'art français** lié à la globalisation, ou encore la **présence insuffisante des artistes français** dans les grandes collections ou les manifestations internationales.

Pour mémoire, l'Etat « mécène » consacrera, en 2012, 2 millions d'euros à la commande publique, auxquels s'ajoute la contribution du Centre national des arts plastiques² (environ 3 millions d'euros d'acquisitions par an), des collectivités territoriales et des personnes privées. La commande d'Etat et l'acquisition d'œuvres contemporaines cohabitent en outre avec un **grand nombre de dispositifs de soutien public**, tels que les **aides individuelles** à la création des DRAC, les aides allouées par le CNAP aux artistes (allocation de

¹ *Rapport d'information n° 2011-2012.*

² *Le CNAP a, depuis 1980, acquis 25 000 œuvres de 6 000 artistes différents.*

recherche et de séjour pour le développement d'un projet, allocation de recherche aux auteurs, théoriciens et critiques d'art, allocation d'étude et de recherche en matière de restauration et de conservation d'œuvres d'art contemporain...) ou aux structures professionnelles (aide aux galeries pour la première exposition ou le premier catalogue). Enfin, le dispositif de **1 % culturel** a conduit, depuis 1951, à la commande de 12 400 œuvres auprès de 4 000 artistes.

L'effort consolidé consenti par les personnes publiques pour soutenir la création contemporaine n'est toutefois pas précisément chiffré, non plus que son évolution au cours des dernières années, ce qui constitue un premier obstacle à son évaluation.

L'un des principaux constats auxquels est parvenu votre rapporteur spécial est que les **finalités** assignées à notre politique de soutien à la création contemporaine sont **multiples** et semblent **insuffisamment hiérarchisées**, au point qu'on est amené à douter de l'existence même d'une « politique publique » comprise comme un **ensemble d'actions cohérentes faisant l'objet d'un pilotage unifié**. Ainsi, l'objectif patrimonial d'enrichissement des collections – qui guide par exemple l'action du Centre Pompidou – voisine avec celui de soutien à la création et d'assistance aux artistes, voire avec l'objectif de démocratisation culturelle¹, sans que l'on sache exactement si ces finalités sont compatibles entre elles et quel outil répond à quel besoin. Les documents budgétaires sont emblématiques de cette relative confusion, puisqu'ils consacrent aux **arts plastiques** (et non à la seule création contemporaine) :

1) un indicateur de **renouvellement des bénéficiaires** des dispositifs de soutien, qui mesure la part des artistes bénéficiant pour la première fois d'une commande, d'une acquisition ou d'une aide ;

2) un indicateur de **promotion de l'emploi artistique**, mesurant la part des crédits d'acquisition et de commande versée directement à des artistes dans les budgets des structures ;

3) deux indicateurs de **fréquentation des lieux subventionnés**, relatifs à la fréquentation totale (cible de 2,55 millions de visiteurs) et à la part du public scolaire ;

4) un indicateur lié au taux d'**expositions hors les murs** réalisées par les Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC).

Au-delà des documents budgétaires, un indicateur fréquemment mobilisé pour mesurer la « vigueur » de la création contemporaine française réside dans la **présence des artistes français dans les grands rendez-vous internationaux** (foires, biennales...) ou dans leur **cote**, telle que mesurée dans certains **classements**. Il n'est cependant pas certain que ces données soient suffisamment fiables, ni même correctement ciblées pour évaluer les seuls effets de **l'intervention publique**. De fait, l'impartialité des classements

¹ Via la mise à disposition d'œuvres contemporaines dans l'espace public, par exemple.

internationaux tels que le *Kunst Kompass* est souvent contestée, en ce qu'ils comporteraient des **biais méthodologiques** ou favoriseraient une approche **strictement mercantile** qui ne saurait servir d'étalon à l'intervention de l'Etat. Plusieurs interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux ont également fait valoir que les statistiques relatives aux ventes aux enchères d'art contemporain, à la cote des artistes français ou à leur présence dans les classements reflétaient des phénomènes résultant de **déterminants étrangers à la seule politique publique de soutien à la création contemporaine**, et notamment à la vigueur du marché français de l'art ou à la présence sur notre territoire d'importants collectionneurs.

Devant ces lacunes, l'évaluateur est conduit à interroger les **spécialistes... dont les avis sur la question sont souvent diamétralement opposés**. Schématiquement, certains observateurs portent un regard critique sur un domaine sur-administré, où l'interventionnisme de l'Etat produirait un effet d'éviction sur la commande privée et nuirait au dynamisme du marché de l'art. Pire, l'assurance d'un débouché public pour leur œuvre inciterait certains créateurs à s'affranchir des contraintes de la demande privée et à devenir des artistes « pour le musée », privilégiant les œuvres « intellectualisées » ou « contextualisées ». Ce phénomène serait particulièrement préjudiciable à leur présence internationale, certains créateurs français étant peu ou prou considérés à l'étranger comme des artistes « officiels »...

Ces critiques sont **réfutées point par point** par les dirigeants de certaines institutions publiques rencontrés par votre rapporteur spécial, et notamment par les responsables du Centre Pompidou ou du Centre national des arts plastiques. Le CNAP fait par exemple valoir que l'acquisition pour une collection nationale, loin de préjudicier à la réputation des artistes, est un **indicateur de qualité**. Ensuite, la commande publique ne nuit pas à la notoriété internationale des artistes, dans la mesure où elle est **précisément orientée** vers le renforcement de la présence de ces artistes dans les grandes manifestations¹. Loin de concurrencer la demande privée, les commandes et acquisitions publiques seraient conçues comme ayant un rôle **d'exemplarité et d'incitation**. Enfin, aucun artiste ne semble pouvoir se prévaloir d'une rente de situation liée à l'achat public, non seulement parce que les conditions d'acquisition et de commande sont conçues pour **éviter tout effet d'abonnement**, mais aussi parce qu'aucun créateur n'a objectivement intérêt à s'affranchir des contraintes de la demande privée.

On mesure ici à quel point l'absence d'indicateurs permettant **d'objectiver et de quantifier** les résultats de l'intervention publique en matière de création contemporaine fait obstacle à une évaluation impartiale,

¹ Ainsi de la commande publique « I am with you in the night » du groupe Claire fontaine en 2008 lors de Manifesta 7 à Bolzano (Italie), et plus récemment de Laurent Grasso, « Silent Movie » présentée à Murcie en 2010 pour Manifesta 10. Certaines pièces produites par le CNAP à l'occasion d'une manifestation nationale ont, selon l'opérateur, permis à leurs créateurs de bénéficier d'une grande visibilité. Ainsi « Le Carrosse » de Xavier Veilhan, produit à l'occasion de l'exposition personnelle de l'artiste au château de Versailles en 2009.

qui ne saurait reposer sur des jugements de goûts ou les seuls points de vue – parfois largement conceptuels – de ses partisans et de ses détracteurs.

Ces difficultés rejaillissent enfin sur la question des nécessaires évolutions des modalités d'intervention publique en faveur de la création contemporaine. Dans un contexte de dépense budgétaire contrainte et de forte augmentation du prix des œuvres sur un marché spéculatif, plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont estimé que l'action de l'Etat devait évoluer. Ont ainsi été suggérés le redéploiement des crédits budgétaires vers des dispositifs de **dépense fiscale**, dont l'effet démultiplicateur est jugé plus grand, la substitution aux achats publics **d'aides à la constitution de collections privées** ou à la **structuration des galeries**, ainsi qu'à la **production d'œuvres**. Les propositions du ministère de la culture vont, pour certaines d'entre elles, dans le sens d'un **renforcement des moyens** dévolus aux arts plastiques (relance d'un programme de construction d'ateliers pour les artistes, renforcement des moyens d'acquisition des établissements en région, développement d'une politique de résidences...).

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ces suggestions, mais considèrent que de telles évolutions **ne sauraient se dispenser d'une évaluation préalable et d'un diagnostic partagé sur le bilan des trente dernières années de politiques publiques en matière de création contemporaine**. Dans ce domaine comme dans tous les autres, dépenser plus n'est pas nécessairement une panacée, à plus forte raison dans un contexte de dégradation sans précédent de nos comptes publics.

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

La dotation du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est **stable** entre 2011 et 2012, à 1,1 milliard d'euros en CP (+0,5 %) et 1,1 milliard d'euros en AE. Pour mémoire, ce programme regroupe désormais, sur l'action 7, l'ensemble des crédits correspondant aux **fonctions de soutien** du ministère et l'ensemble de ses **emplois** (soit 733,4 millions d'euros et 68 % des CP du programme). Les autres actions sont consacrées à l'enseignement et l'éducation artistique, à l'accès à la culture et à l'action culturelle internationale.

1. Les fonctions de soutien présentent un coût stable

L'action 7 « Fonctions de soutien du ministère » est dotée de 730,3 millions d'euros en AE et 733,4 millions d'euros en CP. Les CP sont **quasiment stables** par rapport à 2011 (+ 1 %).

a) *Un plafond d'emplois en diminution de 110 ETPT*

Le plafond d'emplois ministériel est arrêté à 11 014 équivalent temps plein travaillé (ETPT), **en baisse de 110 ETPT** par rapport à la LFI 2011. Cette évolution globale résulte de l'effet en année pleine des **suppressions d'emploi** intervenues en 2011 (-57 ETPT) et de l'effet, dès 2012, du schéma d'emplois 2012 (-43 ETPT), ainsi que de **transferts** d'emplois à hauteur de - 10 ETPT (4 ETPT entrants et - 14 ETPT sortants).

Le schéma d'emplois 2012 aboutit à la suppression de 93 ETPT, à raison de **149 ETPT supprimés en application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**, de 25 ETPT supplémentaires accordés au ministère en raison de l'avance qu'il avait prise, en 2009, sur l'exécution de son schéma d'emplois (*cf. infra*), et de + 31 ETPT au titre de l'assouplissement de la contrainte pesant sur les écoles d'enseignement supérieur du ministère (aucun emploi n'y sera supprimé en 2012).

Une approche rétrospective de l'application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite au ministère de la culture enseigne que, sur la période 2008-2012, **le taux de non-remplacement cumulé aura été de 41,4 %**. De fait, le tableau qui suit montre que l'objectif a été **largement dépassé** en 2008 (86 %), et que la contrainte a été allégée par la suite. Cet allègement, associé à la sanctuarisation, à compter de 2011, des **emplois d'enseignants** des écoles d'architecture, d'art et des conservatoires, explique la baisse du taux de non-remplacement.

Application du « un sur deux » au ministère de la culture

(en ETP)

Années	Suppressions totales	Départs en retraite	Non-remplacements	Taux de non-remplacement
2008	-236	275	-236	85,8%
2009	-108	268	-108	40,3%
2010	-71	326	-71	21,8%
2011 (révisé)	-93	286	-93	32,5%
2012 (prévision)	-93	298	-93	31,2%
Total	-601	1 453	-601	41,4%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Dans sa note d'exécution budgétaire relative à l'exercice 2010, la Cour des comptes a estimé que la budgétisation des emplois par le ministère avait abouti à un **contournement de fait de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**. De 2008 à 2010, les départs à la retraite auraient systématiquement été sous-estimés en loi de finances initiale, afin de minorer l'effort à accomplir en termes de suppressions nettes d'emplois. En effet, le nombre de non-remplacements est

calculé sur la base de la prévision de départs en retraite, dont il représente 50 % (un sur deux). En revanche, lorsque des départs en retraite sont constatés au-delà de la prévision, ils sont remplacés sur la base du un pour un, soit une règle beaucoup moins stricte.

Interrogé sur ce point, **le ministère conteste avoir procédé à un tel « contournement »** et indique n'avoir « *nullement minoré les prévisions de départs en retraite, d'autant qu'une baisse de la prévision entraîne mécaniquement la réduction de l'enveloppe du retour catégoriel au-delà de laquelle il n'est pas autorisé de financer de nouvelles mesures statutaires et indemnitaires en faveur des agents* ». Selon les explications du ministère, les raisons du décalage sont à trouver dans le fait que « *la population concernée est très étroite (entre 10 000 et 11 000 agents) et hétérogène (une cinquantaine de corps) ; il est donc difficile d'établir une prévision de départs en retraite d'une extrême précision. Le ministère a donc strictement respecté le schéma d'emplois qui lui avait été fixé. Si le schéma 2009 et 2010 a pu être assoupli, c'est uniquement parce que le ministère avait anticipé la contrainte en 2008, en supprimant plus de postes que prévu* ».

Vos rapporteurs spéciaux donnent acte au responsable de programme de ces éléments de justification.

b) Une légère baisse de la masse salariale

Les **crédits de titre 2**, qui comprennent les rémunérations d'activité (383,2 millions d'euros), les contributions et cotisations sociales (254,3 millions d'euros) et les prestations sociales et allocations diverses (6,4 millions d'euros) **sont en augmentation de 1,5 %** en AE et CP entre 2011 et 2012, et passent de 634,2 à 643,9 millions d'euros. La décomposition des différents facteurs d'évolution indique toutefois que **la masse salariale hors pensions est en légère baisse** (- 2,2 millions d'euros par rapport au socle retraité 2011, cf. tableau suivant). L'augmentation des crédits de titre 2 est donc essentiellement imputable aux dépenses de **pensions**, qui passent de 178,2 millions d'euros en 2011 à 185,4 millions d'euros en 2012 (+ 4 %).

Eléments salariaux de la mission « Culture »

(en millions d'euros)

Facteurs d'évolution	Impact
Exécution 2011 retraitée	460,7
Impact du schéma d'emplois	-2,3
2010	-0,4
2011	-1,9
Mesures catégorielles	1,2
Mesures générales	1,1
Hausse point d'indice 2010	0,0
Hausse point d'indice 2011	0,0
GIPA	0,7
Mesures bas salaires	0,4
Glissement vieillesse technicité	2,2
Positif	5,8
Négatif	-3,6
Autres	-4,4
Total	458,5

Source : rapport annuel de performances 2012

Les déterminants de l'évolution de la masse salariale font notamment ressortir que l'addition des mesures générales (+ 1,1 million d'euros) et des mesures catégorielles (+ 1,2 million d'euros) annulent les gains tirés du schéma d'emplois (- 2,3 millions d'euros). Le GVT solde est positif (+ 2,2 millions d'euros), mais les économies réalisées sur les autres mesures (- 4,4 millions d'euros) permettent une diminution globale de la masse salariale.

c) Les autres dépenses de fonction support diminuent de 3,5 %

Hors titre 2, les dépenses de fonction support passent de **92,5 à 89,5 millions d'euros en CP** (- 3,3 % à périmètre courant). Les dépenses de travaux diminuent de 2,9 millions d'euros et les frais de fonctionnement courant hors subventions pour charges de service public de 1,2 million d'euros. Le détail de ces évolutions figure au tableau ci-après.

Evolution des dépenses de fonction support de la mission

(en millions d'euros)

PAP 2010	PAP 2011	PAP 2012	Variation	
			M€	%
Fonctionnement	71,18	69,95	-1,23	-1,7%
Dépenses immobilières et frais liés aux locaux	5,93	4,95	-0,98	-16,5%
Affaires générales	22,61	23,04	0,43	1,9%
Action sociale et prévention	5,39	5,12	-0,27	-5,0%
FIPHFP	1,60	1,50	-0,10	-6,3%
Affaires juridiques	0,65	0,70	0,05	7,7%
Etudes	1,06	1,06	0,00	0,0%
Fonctionnement des services déconcentrés	15,76	15,77	0,01	0,1%
Loyers budgétaires centraux	17,71	17,36	-0,35	-2,0%
Loyers budgétaires déconcentrés	0,47	0,45	-0,02	-4,3%
Subvention EMOC / OPPIC	10,04	11,06	1,02	10,2%
Investissement	11,31	8,46	-2,85	-25,2%
Travaux divers du ministère	2,66	1,66	-1,00	-37,6%
Investissement informatique	3,60	3,60	0,00	0,0%
Travaux de l'EMOC / OPPIC	1,75	1,70	-0,05	-2,9%
Crédits déconcentrés	3,30	1,50	-1,80	-54,5%
Total hors titre 2	92,53	89,47	-3,06	-3,3%

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

2. Une évolution des crédits brouillée par une nouvelle débudgétisation

a) Les débudgétisations vers le CNC se poursuivent

Les crédits de l'action 1 « Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle » présentent une apparente stabilité (+ 0,7 % à périmètre courant). Ils sont néanmoins en **hausse de 4,1 %** par rapport à 2011 (+ 9,3 millions d'euros), une fois neutralisés les effets de la **débudgétisation de la subvention de l'Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS, pour 7,5 millions d'euros)** et diverses autres mesures de transfert.

Les besoins de l'ENSMIS seront désormais pris en charge par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), **opérateur dont la situation financière confortable incite le ministère de la culture, depuis plusieurs exercices, à se « délester » de certaines missions...**

En 2011, 25 millions d'euros de dépenses ont ainsi été transférées au CNC, dont 11 millions d'euros de subventions à la Cinémathèque française et 14 millions d'euros liés à l'action culturelle internationale, à l'éducation artistique et culturelle et à l'accès à la culture en matière cinématographique. Au total, **l'opérateur estime à 48 millions d'euros le montant de dépenses**

budgetaires que son ministère de tutelle lui aura transférées au cours des dernières années.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que ce phénomène de transfert de charges d'un ministère impécunieux vers un opérateur mieux pourvu doit désormais prendre fin, non seulement parce que ces débudgétisations à répétition s'apparentent à un contournement de la norme de dépense de l'Etat, mais également parce que le CNC ne saurait indéfiniment servir de « rustine » au financement des politiques culturelles, compte tenu des initiatives prises par le législateur pour juguler sa situation de sur-financement¹.

b) L'effort d'investissement en faveur des établissements d'enseignement supérieur ne se dément pas

Les crédits de paiement d'investissement et d'intervention dévolus aux établissements d'enseignement supérieur sont respectivement en hausse :

1) de 2,8 millions d'euros, consacrés aux travaux de rénovation des écoles d'architecture de Strasbourg et de Clermont-Ferrand ;

2) de 5,5 millions d'euros en faveur d'opérations inscrites aux contrats de projets Etat-Région 2007-2013. Figurent notamment parmi ces opérations le projet ARTEM (Art, Technologie, Management) en Lorraine, à hauteur de 3 millions d'euros, ainsi que différentes opérations territoriales, dont le pôle d'enseignement Bretagne – Pays-de-la-Loire, le pôle d'enseignement supérieur musique et danse en Aquitaine, l'Ecole européenne supérieure de l'image (EESI) d'Angoulême-Poitiers et les travaux de rénovation et d'entretien des écoles territoriales d'art.

¹ Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de modérer le rendement de la taxe sur les services de télévision, ainsi que de plafonner et d'écrêter le produit des taxes affectées au centre.

Synthèse de l'évolution des crédits des autres actions du programme

La budgétisation des autres actions du programme appelle les observations suivantes :

1) les CP évoluent pour des **montants peu significatifs** sur les actions 2 « Soutien à l'éducation artistique et culturelle » (+0,4 million d'euros et +1,2 %), 3 « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé » (-0,2 million d'euros et -0,8 %) et 6 « Action culturelle internationale » (+0,2 million d'euros et -2,6 %).

2) les CP de l'action 4 « Actions en faveur de l'accès à la culture » diminuent de près de 20 % (-10,8 millions d'euros) principalement en raison de l'imputation, en cours d'examen au Parlement, de crédits à titre non reconductible.

Source : commission des finances

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 49 quinquies (nouveau)
(Art. L. 115-3 du code du cinéma et de l'image animée)

Rectification d'une erreur au sein du code du cinéma et de l'image animée

Commentaire : le présent article rectifie une erreur technique affectant les dispositions du code du cinéma et de l'image animée relatives à la taxe sur les entrées de cinéma.

Le présent article additionnel résulte de deux amendements identiques de nos collègues députés Michel Herbillon et Patrick Bloche, rapporteurs pour avis au nom de la commission des affaires culturelles. Ces amendements ont reçu un **avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Le présent article précise que la taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques (TSA)¹ **est exclue de l'assiette des taxes sur le chiffre d'affaires** autres que la TVA.

Le dispositif proposé **rétablit le droit en vigueur antérieurement à la codification** de la TSA au sein du code du cinéma et de l'image animée. Avant cette codification, le régime de la taxe était défini à l'article 1609 *duovicies* du code général des impôts, qui disposait notamment que « *le montant de la taxe ne peut entrer en compte dans la détermination de l'assiette des divers impôts, taxes et droits de toute nature autres que la taxe sur la valeur ajoutée auxquels est soumise la recette normale des salles de spectacles cinématographiques* ». Cette précision avait pour objet de **faire échec à d'éventuelles doubles impositions**.

Lors de la codification intervenue en 2009, ces dispositions n'ont toutefois **pas été reprises** dans le code du cinéma et de l'image animée. Cette lacune a suscité des hésitations de la part des redevables de la TSA, et est notamment source de **contentieux** en matière de recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

¹ Cette taxe, dont le produit est attendu à 130 millions d'euros en 2012, est affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée. Elle est égale à 10,72 % du prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques situés en France métropolitaine. Le taux est multiplié par 1,5 en cas de représentation d'œuvres ou de documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

Le dispositif proposé est donc de nature à clarifier le droit, **la volonté du législateur n'ayant jamais été de modifier les règles d'assujettissement des redevables de la TSA lors de sa codification.**

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 sexies (nouveau)
(Art. 220 Z bis du code général des impôts)

**Adaptation du régime du crédit d'impôt en faveur des tournages
en France des films à production internationale**

Commentaire : le présent article fait passer de douze à vingt-quatre mois le délai de délivrance de l'agrément permettant de bénéficier du crédit d'impôt en faveur des tournages en France des films à production internationale.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts institue un **crédit d'impôt sur les sociétés** au bénéfice des entreprises de production cinématographique et des entreprises de production audiovisuelle. Ce crédit d'impôt porte sur les dépenses de production correspondant à des opérations effectuées en France, en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles produites par des entreprises de production établies hors de France. **Il vise donc à encourager les tournages de productions étrangères sur le sol français.**

Le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant total des dépenses de rémunération des auteurs, artistes, personnels de réalisation et de production, des dépenses liées au recours aux industries techniques et autres prestataires de la création cinématographique ou audiovisuelle et des dépenses de transport et de restauration. L'assiette des dépenses éligibles est en outre **plafonnée à 80 %** du budget de production de l'œuvre.

Le bénéfice du crédit d'impôt est subordonné à la réception, par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), d'une **demande d'agrément provisoire**. L'agrément provisoire est délivré après sélection des œuvres par un comité d'experts. Cet agrément atteste que les œuvres remplissent les conditions cumulatives suivantes :

- 1) ne **pas être admises** au bénéfice des aides financières à la production du CNC ;
- 2) comporter, dans leur contenu dramatique, des **éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français** ;
- 3) faire l'objet de dépenses éligibles d'un montant **supérieur ou égal à un million d'euros** et, pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, d'un minimum de **cinq jours de tournage** en France.

L'agrément provisoire doit être complété par un **agrément définitif du président du CNC certifiant que l'œuvre cinématographique ou**

audiovisuelle a rempli les conditions susvisées. L'article 220 Z *bis* du CGI précise, à cet égard, que la part du crédit d'impôt **n'ayant pas reçu**, dans un délai maximum de **douze mois** à compter de la date des derniers travaux exécutés en France, **cet agrément définitif fait l'objet d'un reversement.**

Le coût de cette dépense fiscale est estimé à **10 millions d'euros** en 2012 (contre 4 millions d'euros en 2010 et 7 millions d'euros en 2011). Six entreprises en ont bénéficié en 2010. Ce crédit d'impôt **n'aura plus d'incidence budgétaire en 2013**, le fait générateur cessant au 31 décembre 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel résulte de deux amendements identiques de nos collègues députés Michel Herbillon et Patrick Bloche, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles. Ces amendements ont reçu un **avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à **porter de douze à vingt-quatre mois le délai dans lequel l'agrément définitif doit être reçu.** Les auteurs font valoir que le délai de douze mois est **trop court** pour achever la réalisation et le montage des films, ce qui limite considérablement la portée du dispositif actuel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que cette proposition d'aménagement revient **au moins pour la troisième fois** devant le Sénat, puisqu'elle avait fait l'objet d'amendements dans les collectifs budgétaires de fin 2009 et fin 2010, adoptés en première lecture **puis supprimés par la commission mixte paritaire.**

Votre commission des finances avait, tant en 2009 qu'en 2010, donné un avis **favorable** à l'adoption de ces amendements, dans la mesure où ils visaient à tenir compte des contraintes matérielles associées à la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. En outre, au cours de la séance du 16 décembre 2010, le Gouvernement avait confirmé que **le coût d'un tel aménagement serait « marginal ».**

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. A TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a, en **première délibération**, adopté un amendement du Gouvernement **minorant de 8 millions d'euros** en AE et CP les crédits de la mission. Cet amendement constitue la **contribution de la mission « Culture » au milliard d'euros d'économies supplémentaires** annoncé par le Gouvernement le 24 août 2011. Selon la ministre chargée du budget, cette réfaction tient compte « *des marges de manœuvre de certains opérateurs, ainsi que des modifications de l'échéancier intervenues pour certaines opérations d'investissement* ».

De fait, les 8 millions d'euros se décomposent ainsi :

1) -1,8 million d'euros sur les **crédits d'acquisition** du programme 175 « Patrimoines » (qui sont ainsi stabilisés par rapport à 2011) ;

2) -4,4 millions d'euros sur les crédits des opérations menées par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC). Cette diminution intéresse le chantier du MuCEM, et plus précisément l'aménagement du **fort Saint-Jean**. Le ministère de la culture indique que les crédits seront versés **par anticipation en 2011** et que la baisse enregistrée en 2012 ne portera donc pas préjudice au bon déroulement de l'opération ;

3) -1,8 million d'euros sur les **subventions de fonctionnement** aux opérateurs, dont 0,8 million d'euros sur le programme « Patrimoines » inscrits à titre de provision, 0,35 million d'euros sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » imputés sur la subvention de l'OPPIC et 0,65 million d'euros sur le programme « Création ». Ce dernier montant concerne les crédits d'investissement de l'Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette (0,5 million d'euros) et de la salle Pleyel (0,15 million d'euros) et tient compte du niveau de leur fonds de roulement afin, selon le ministère, de ne « *pas perturber le rythme des travaux prévus* ».

En **deuxième délibération**, l'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement du Gouvernement **minorant de 5,6 millions d'euros supplémentaires** les crédits de la mission au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques. Cette diminution résulte de :

1) la minoration de 4 249 512 euros (AE et CP) des crédits du programme 175 « Patrimoines », à raison de -249 512 euros sur les dépenses de communication et frais de représentation, -2 millions d'euros sur les crédits destinés au Centre des monuments nationaux et -2 millions d'euros sur les crédits destinés aux monuments historiques ;

2) la minoration de 19 221 euros (AE et CP) des crédits du programme 131 « Création » correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation ;

3) la minoration de 1 341 738 euros (AE et CP) des crédits du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », se répartissant ainsi : -674 783 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie et - 666 955 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation.

B. A TITRE NON RECONDUCTIBLE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement majorant les crédits de la mission :

1) de 9 349 735 euros (AE et CP) à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par la commission des finances.

2) de 1 100 000 euros (AE et CP) à titre exceptionnel et non reconductible.

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Les votes de l'Assemblée nationale diminuent les AE et CP de la mission d'un montant total de 3,2 millions d'euros (-0,1 %). Retraitée des ouvertures à titre non reconductible, **cette diminution est de 13,6 millions d'euros (-0,5 %).**

Impact des votes de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission

(en euros)

Programmes		PLF	Votes AN	Transmission Sénat	Variation
175	AE	813 941 902	-10 097 262	803 844 640	-1,2%
	CP	870 597 681	-10 097 262	860 500 419	-1,2%
131	AE	731 716 707	-54 621	731 662 086	0,0%
	CP	787 946 707	-54 621	787 892 086	0,0%
224	AE	1 051 746 978	6 991 147	1 058 738 125	0,7%
	CP	1 073 754 103	6 992 147	1 080 746 250	0,7%
Mission	AE	2 597 405 587	-3 160 736	2 594 244 851	-0,1%
	CP	2 732 298 491	-3 159 736	2 729 138 755	-0,1%

Source : commission des finances

II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux articles additionnels** commentés *supra* dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Claude Frécon, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Yann Gaillard et Aymeri de Montesquiou, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2012.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Mes chers collègues, 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,7 milliards d'euros en crédits de paiement sont demandés, en 2012, au titre de la mission « Culture ». Les crédits progressent de 1,4 % en volume et dépassent de 60 millions d'euros le plafond du budget triennal, ce qui témoigne de la relative « faveur » dont bénéficie la mission au regard des normes appliquées aux dépenses de l'Etat.

Avant d'en venir au détail des crédits, je crois important de rappeler que la mission « Culture » ne retrace qu'un cinquième de l'effort financier total de l'Etat en matière de culture et de communication. Cet effort avoisine 13,5 milliards d'euros en 2012, à raison de 11,3 milliards d'euros de crédits budgétaires, de 879 millions d'euros de taxes affectées et de 1,3 milliard d'euros de dépenses fiscales.

Un effort de rationalisation des taxes affectées aux opérateurs culturels est aujourd'hui entrepris par le Gouvernement, notamment pour contenir le dynamisme de ces taxes. Cette rationalisation concerne plusieurs opérateurs culturels que sont le Centre des monuments nationaux, le Centre national du cinéma, le Centre national du livre et le Centre national de la variété, de la chanson et du jazz. Nous devons être attentifs à ce qu'elle s'opère sans compromettre l'accomplissement des missions confiées aux opérateurs concernés. Sur ce sujet, je vous renvoie aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, qui a consacré un excellent rapport à la fiscalité culturelle affectée.

Enfin, 19 dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture » et représentant des enjeux financiers cumulés de 251 millions d'euros ont été évaluées par le « Rapport Guillaume ». Une seule est jugée pleinement efficiente. Il s'agit de la réduction d'impôt SOFICA, en faveur du cinéma.

J'en viens aux crédits des différents programmes. Ceux du patrimoine monumental sont stabilisés à 380,7 millions d'euros. Les grands projets absorbent 33 millions d'euros, dont 18,8 millions d'euros d'AE et 3,8 millions d'euros de CP pour la Maison de l'histoire de France, principale innovation de la budgétisation 2012.

15,5 millions d'euros vont au Centre des monuments nationaux, auxquels s'ajoutent 8 millions d'euros de taxe sur les paris en ligne. J'ai fait le point, avec Mme Lemesle, sa présidente, sur la mise en œuvre des onze recommandations que notre commission avait formulées en 2010, à la suite des travaux de la Cour des comptes. Les résultats sont contrastés, sans que

cela soit toujours imputable au CMN lui-même. Le contrat de performances de l'établissement devrait enfin être signé à la fin du mois de novembre, et formalisera un certain nombre d'objectifs que nous avons nous-mêmes assignés à l'opérateur, en matière de ressources propres ou de programmation des investissements.

S'agissant de l'archéologie, la recapitalisation de l'INRAP et la réforme de la redevance d'archéologie préventive devraient enfin intervenir en collectif budgétaire, permettant de sortir cet opérateur des difficultés financières chroniques qu'il connaît depuis plusieurs années. Je n'insiste pas sur cette question que nous connaissons tous bien, et sur le sort de l'INRAP, qui est un des opérateurs culturels les plus décriés parmi les collectivités territoriales ! Je me réjouis de ces avancées, et en particulier de l'adossement de la RAP à la taxe d'aménagement, qui devrait porter son produit global à 120 millions d'euros par an, au lieu de 80 millions d'euros actuellement.

Notre politique muséale bénéficie de 15,5 millions d'euros supplémentaires, principalement en faveur de la rénovation du Musée Picasso, qui est dans un état épouvantable, de la Maison de l'histoire de France, dont je me demande encore ce qu'elle sera exactement...

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Vous n'êtes pas le seul !

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – ... et du Musée des civilisations d'Europe et de la Méditerranée de Marseille (MuCEM). Si l'on y ajoute le Quai Branly, le Louvre-Lens ou encore le Centre-Pompidou Metz, il semble que les musées poussent en France comme les champignons sous la pluie. Cette politique de développement a pourtant été sévèrement jugée par la Cour des comptes en 2011. Selon la rue Cambon, en dix ans, le pilotage national de cette politique s'est affaibli, les moyens qui y ont été consacrés ont sensiblement augmenté sans que les musées développent significativement leurs ressources propres, et les objectifs de démocratisation de l'accès aux collections ont été très imparfaitement remplis. Les mesures de gratuité dans les musées pour les enseignants et les jeunes sont un exemple d'initiative coûteuse et dont l'efficacité reste à démontrer. Les pertes de recettes enregistrées par les musées ont, au demeurant, été largement surcompensées par l'Etat (19,5 millions d'euros). Le monde muséal est peuplé de personnalités dont certaines sont tout à fait prestigieuses, au point que je me demande si elles n'échappent pas quelque peu à l'autorité du ministre.

Qu'en est-il des crédits de la création ? 45 millions d'euros de crédits sont ouverts pour la poursuite du chantier de la Philharmonie de Paris. Il est vrai qu'en matière de grands équipements symphoniques, Paris semble en retard par rapport à d'autres capitales. Néanmoins, l'augmentation substantielle du coût prévisionnel de cet équipement, de même que sa budgétisation « chaotique », nous conduiront vraisemblablement à y consacrer un contrôle sur pièces et sur place en 2012.

5,5 millions d'euros sont dévolus à la rénovation du Palais de Tokyo, censé accueillir des créateurs confirmés vivant, enseignant ou travaillant en France. J'ai visité ce palais, qui ne s'est jamais remis du déménagement du musée d'art moderne au Centre Pompidou et a connu des affectations multiples et éphémères. Le contraste est infiniment triste, entre le néant du Palais de Tokyo et la vitalité de son voisin, le Musée d'art moderne de la ville de Paris ! Il faut souhaiter que la nouvelle affectation du palais sera pérenne et rencontrera le succès escompté.

J'ai d'ailleurs consacré, au premier semestre, une série d'auditions à la politique de soutien à la création contemporaine via la commande publique, les acquisitions ou les aides aux artistes et aux structures. J'avais envisagé de consacrer un rapport à l'Etat « mécène », mais il est difficile de tirer un constat objectif des appréciations que portent les uns et les autres sur cette politique. Il semble que le marché de l'art français « décroche » au niveau mondial et, dans ces conditions, je crois nécessaire de procéder à une évaluation approfondie qui dépasse les jugements subjectifs ou de goût.

J'en termine en vous indiquant que la diminution des effectifs imputés sur la mission se poursuit et se traduit par une légère diminution de la masse salariale. Néanmoins, le ministère ayant fait mieux que le « un sur deux » en 2008, il bénéficie d'un assouplissement de la règle en fin de législature, ce qui lui permet d'y soustraire les emplois d'enseignants des écoles d'architecture, d'art et des conservatoires. La Cour des comptes avait soupçonné la rue de Valois de contourner astucieusement la règle de non-remplacement en sous-évaluant systématiquement les départs en retraite. J'ai interrogé le ministère, qui est un modèle de discipline et a nié avoir opéré un tel contournement, qui aurait obéré le financement de nouvelles mesures statutaires et indemnitaires en faveur des agents. Nous pouvons lui donner acte de ces explications.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial. – Comme l'a indiqué notre collègue Yann Gaillard, les crédits du patrimoine monumental sont stabilisés. Je souhaite apporter un complément à son intervention concernant la préservation du patrimoine des collectivités territoriales, et notamment du patrimoine rural. En 2012, le ministère consacrera 21,7 millions d'euros de subventions de fonctionnement aux collectivités et aux particuliers pour les travaux d'entretien des monuments, ainsi qu'aux associations qui organisent des chantiers bénévoles de restauration. S'y ajouteront 145,8 millions d'euros de subventions d'investissement pour les opérations de restauration engagées sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales ou des propriétaires privés. Ces montants sont stables par rapport à 2011, ce qui confirme que l'effort de l'Etat en la matière ne se dément pas.

Je m'interroge néanmoins sur le contexte et les modalités de mise en œuvre de ces soutiens. Aux côtés de l'Etat, qui concentre son action sur le patrimoine inscrit ou classé, les collectivités territoriales mais aussi la Fondation du patrimoine et diverses associations interviennent pour préserver le patrimoine rural. Je rappelle que la Fondation du patrimoine aura

consacré, en 2010, 23 millions d'euros aux projets de restauration du « petit » patrimoine, que Maeterlinck surnommait le « *trésor des humbles* ». Il serait intéressant de disposer d'un chiffrage de l'effort global consenti par les collectivités publiques, les associations et les fondations dans ce domaine.

S'agissant de l'échelon pertinent d'intervention, je rappelle que nous avons voté, dans la loi de décentralisation de 2004, des dispositions permettant aux régions ou aux départements de gérer, à titre expérimental, les crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'Etat. Je serais curieux de savoir quelles conclusions ont été tirées de cette expérimentation.

Enfin, les crédits budgétaires sont complétés par un certain nombre de dépenses fiscales, dont l'ancien dispositif « Malraux » et l'imputation des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques. Le premier n'a pas été évalué par le « Rapport Guillaume » et le second n'a été gratifié que d'un score de 1, ce qui témoigne d'une efficacité assez faible et mérite que l'on s'y attarde. Sur l'ensemble de ces points, les documents budgétaires demeurent muets. Je crois donc qu'il serait utile d'interroger le Gouvernement lors de l'examen en séance des crédits de la mission.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Sous le bénéfice de ces observations, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Culture ».

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – J'ai été intéressée par les analyses du rapporteur spécial sur le marché de l'art et sur le déclin de la place de Paris. Faut-il en conclure que l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune en faveur des œuvres d'art ne fonctionne pas ? Mon avis est que Paris a perdu du terrain dans les années soixante, lorsqu'elle a laissé les grands artistes contemporains partir pour New-York !

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Je suis en total désaccord avec l'analyse que vous faites du régime des œuvres d'art dans le cadre de l'ISF !

M. Francis Delattre. – S'agissant de l'accès à la culture, le Val d'Oise a entrepris des démarches pour faire en sorte que des œuvres qui sont stockées par les musées parisiens – et menacées par des crues de la Seine ! – soient exposées. Un projet ambitieux concernait la ville de Cergy et un accord avait été trouvé avec le ministère pour créer un lieu d'exposition de ces œuvres. Ce projet, porté par la ville et par la région, fait-il l'objet d'ouvertures de crédits ?

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Les documents budgétaires n'en disent rien, à ma connaissance.

M. Roger Karoutchi. – Sur le marché de l'art, le débat ne porte pas sur l'ISF mais sur l'absence d'actions et de priorités, comparativement à des villes comme Barcelone, New-York ou Berlin qui nous ont distancés ! Paris était la capitale de l'art et de la culture, elle a été rattrapée et elle est

maintenant dépassée. Nous avons le Centre Pompidou, le Grand Palais et quelques structures importantes, mais nous manquons de grandes manifestations internationales. Ce n'est pas une question de fiscalité et de moyens, c'est une question de conception, de méthode. Nous sommes assez médiocres lorsqu'il s'agit d'organiser de grands rendez-vous, de grandes rétrospectives. New-York organise des rétrospectives tous les trois mois avec des œuvres de la terre entière !

Faut-il décentraliser les musées ? Il y a des réussites exemplaires mais la décentralisation ne doit pas se faire au préjudice de la qualité des expositions. Le véritable défi est aujourd'hui, pour Paris, de redevenir une grande métropole culturelle.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Lorsque l'on discute avec les spécialistes, les positions sur ce sujet sont très tranchées. Certains affirment par exemple que le décrochage français résulte du caractère sur-administré de la création ! L'Etat s'occupe-t-il trop de l'art et décourage-t-il l'initiative privée ? Peut-être faut-il que l'art apprenne à exister par lui-même !

M. Philippe Dominati. – Exactement ! Le problème est peut-être que nous avons un ministère de la culture...

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Au demeurant, tous les pays ne peuvent pas briller à toutes les époques !

M. Vincent Delahaye. – Ne soyons pas trop sévères : certains restent moins biens lotis que nous et l'excellence a un prix et un coût ! Je suis toujours à la recherche d'économies et je me pose des questions sur les investissements que nous faisons. La Philharmonie de Paris mérite effectivement qu'on s'y intéresse de près. Est-ce bien le moment de mettre en œuvre le projet de Maison de l'histoire de France ? Est-ce vraiment une priorité à l'heure où l'on demande des efforts à tous ? Cela nous engagera-t-il, à l'avenir, à financer le fonctionnement de ces structures ? Combien cela coûtera-t-il ? Je pose ces questions car, dans les collectivités, nous sommes attentifs à ne pas multiplier les investissements qui génèreraient trop de coûts de fonctionnement par la suite.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Nous en sommes au stade de la construction, mais on imagine mal que le fonctionnement ne fasse pas l'objet d'un soutien public à l'avenir !

M. Jean-Claude Frécon, président. – Et sur la construction de la Philharmonie, nous en sommes déjà à 66 % de plus qu'initialement annoncé !

Mme Marie-France Beauvils. – Les moyens du livre et de la lecture baissent, et sur le terrain, nous sommes souvent interrogés à ce sujet. De même, la mission « Enseignement scolaire » consacrerait 2,2 milliards d'euros à l'enseignement des disciplines artistiques et au soutien aux activités artistiques et de sensibilisation culturelle. J'ignore si l'effort est à la hausse ou à la baisse, mais là encore, le chiffre m'étonne car les personnels qui se consacraient à ces activités ont disparu ou ce sont les collectivités qui ont été

sollicitées pour y pourvoir au lieu et place de l'Education nationale. Enfin, s'agissant du spectacle vivant, les crédits progressent mais cette progression se ressent peu au niveau local et les compagnies nous sollicitent toujours davantage !

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Je prends acte de ces observations. S'agissant du livre, auquel j'ai consacré un rapport d'information, je vous indique que cette politique relève désormais de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Mme Michèle André. – Les débats que nous avons eus démontrent que ce budget manque d'espace pour la créativité. Nous constatons, en région, que les directions régionales des affaires culturelles ont quasiment disparu du paysage ! Lorsque l'on lance un schéma départemental de la musique ambitieux et que l'on cherche des partenaires, l'Etat ne prend plus sa part. Les collectivités font face, mais elles font moins faute de ressources. Dans ces conditions, nous ne pourrions voter ces crédits.

M. Jean Germain. – L'aide de l'Etat se concentre sur les projets parisiens ! La Cour des comptes l'a d'ailleurs noté sur les musées. Sur le marché de l'art, nous sommes devenus conformistes et conservateurs, voire moralisateurs. L'art contemporain est plus libre, plus provocant et plus vivant à l'étranger. Buren fait des expositions à l'étranger, alors qu'en France, certains se demandent encore si c'est de l'art. L'art est peut-être trop administré et, bien que nous n'en soyons pas à l'époque du « réalisme socialiste », nous n'en sommes pas très loin de la part de certains conservateurs.

M. Roger Karoutchi. – Pourquoi les conservateurs ?

M. Jean Germain. – Je parlais des conservateurs de musée, cher collègue !

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Je suis ébahi par la richesse des interventions et je n'ose plus rien dire !

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Culture ».

* *
*

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Culture » et a décidé de proposer l'adoption sans modification des articles 49 quater et 49 quinquies.

ANNEXE
MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE
COMMISSION DES FINANCES RELATIVES AU CENTRE DES
MONUMENTS NATIONAUX

Audition du 4 novembre 2011

CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX

*Point sur la mise en œuvre des recommandations du rapport d'information fait
par le Sénateur Gaillard en octobre 2010 au nom de la commission des
finances en application de l'article 58 – 2° de la LOLF*

1. Elaborer et signer le contrat de performance du CMN avant le dépôt de la loi de finances pour 2012.

Le contrat de performance est inscrit à l'ordre du jour du conseil d'administration du Centre des monuments nationaux (CMN) le 30 novembre prochain. Pour mémoire, le retard pris dans sa formalisation tient essentiellement à la réorganisation de l'établissement (juin 2009), à la mise en œuvre effective de la réforme de la maîtrise d'ouvrage (achevée en janvier 2011) et à l'examen – toujours en cours – de la proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'Etat susceptible de porter atteinte au périmètre de l'établissement.

2. Actualiser les textes qui fondent l'intervention du CMN et établir une définition claire des Monuments dont il a la charge.

La lettre de mission que le ministre de la culture et de la communication a adressé le 28 octobre 2001 au Président du CMN dans le cadre de son second mandat, reprenant la constatation faite par la Cour des comptes et le rapporteur de la commission d'une définition du monument national qui n'est plus entièrement juridiquement satisfaisante depuis l'entrée en vigueur du décret n°2008-1248 du 1er décembre 2008, demande qu'une étude soit conduite sur « les missions du CMN, l'actualisation de son périmètre d'intervention, la perception des droits d'entrée et les redevances domaniales », en lien entre le CMN et la Direction générale des patrimoines (DGPat).

Il faut rappeler que l'article 3 de la proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'Etat complète toujours dans sa rédaction issue de la seconde lecture du Sénat l'article L. 141-1 du code du patrimoine par l'alinéa suivant : « Afin de contribuer au développement culturel équilibré du

territoire national par l'ouverture la plus large au public des monuments qui lui sont confiés, le Centre des monuments nationaux assure une juste répartition de ses moyens de fonctionnement entre ces monuments, dont la liste est établie par décret en Conseil d'État. » Ce faisant d'une part, elle institue le principe de péréquation qui était jusqu'alors de fait et non de droit et d'autre part, elle déroge par la loi au décret susmentionné de 2008.

3. Associer le CMN aux réflexions en cours sur la reconfiguration de la politique patrimoniale, et notamment sur la création de la Maison de l'Histoire de France et l'avenir des châteaux-musées.

Le CMN a peu été associé aux réflexions sur cette reconfiguration de la politique patrimoniale qui aurait pu, par exemple, permettre de lui confier le musée des Eyzies de Tayac, musée national de la préhistoire directement lié aux grottes éponymes dont il assure déjà la gestion. Ce rapprochement se serait pleinement inscrit dans la logique qui a présidé à la création de la DGPat (rapprochement des mondes du musée et du patrimoine).

En tout état de cause, en tant que responsable de la conservation et de l'ouverture au public de sites majeurs de l'histoire de France, le CMN pourra s'engager dans une politique de partenariat avec la Maison de l'Histoire de France.

4. Clarifier le positionnement du CMN dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat, tirer les conséquences de la suppression du régime de remise en dotation et adapter les contours de cette politique aux spécificités des missions d'un opérateur intégré.

Le Centre des monuments nationaux doit jouer pleinement son rôle dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat, la responsabilité de la conservation et de l'ouverture au public de monuments historiques protégés faisant de lui une « une administration occupante », au sens de la circulaire du 28 février 2007, totalement spécifique, comme l'a d'ailleurs relevé le directeur général des finances publiques lors de l'audit de la Cour des comptes. Pour autant, à ce stade, l'établissement n'a pas été informé d'éventuels travaux sur le projet d'une délégation de France Domaine alors évoquée par le représentant unique de l'Etat propriétaire.

En tout état de cause, la dérogation aux dispositions du décret de 2008 susmentionnée reste une priorité compte tenu de cette spécificité mais aussi de la nécessaire appréciation au niveau national – et non départemental – de l'opportunité culturelle, scientifique et économique pour l'Etat de confier ou non la responsabilité d'un site au CMN.

5. Stabiliser les contours du parc monumental dévolu au CMN et consacrer juridiquement sa vocation « péréquatrice » entre monuments rentables et déficitaires.

Cf. réponses précédentes.

6. Maintenir la possibilité d'une dévolution de certains monuments aux collectivités territoriales, assortie des garanties nécessaires à la sauvegarde du patrimoine, à la stabilité des objectifs assignés au CMN et à la préservation de son équilibre financier.

La réponse à cette recommandation est très largement tributaire de la rédaction finale de la proposition de loi sur la patrimoine monumental de l'Etat.

7. Sortir le plus rapidement possible du dispositif des DRAC pour que le CMN dispose de l'ensemble des éléments lui permettant d'exercer pleinement ses fonctions de maître d'ouvrage et d'opérer avec fiabilité le traitement comptable des opérations.

La sortie juridique du dispositif est réalisée. En revanche, les DRAC n'ont manifestement pas pu dégager les moyens nécessaires pour procéder au transfert au CMN de la documentation relative aux opérations qu'elles ont conduites pour le compte de l'établissement et seul un quart des sommes versées par le CMN aux DRAC a pu être justifié auprès de l'agence comptable principale de l'établissement (DGD).

8. Sous réserve qu'il s'engage à mieux mobiliser les leviers managériaux dont il dispose et de lui assigner des objectifs précis en la matière, déléguer au CMN les actes de gestion à l'égard des personnels titulaires qui lui sont affectés et lui transférer la masse salariale correspondante.

La lettre de mission du ministre de la culture et de la communication au Président de l'établissement mentionne un possible transfert de gestion à l'horizon 2013. Toutefois, il le conditionne à l'amélioration de la qualité du dialogue social au sein de l'établissement.

9. Assigner au CMN un objectif de ressources propres et dynamiser ces ressources en augmentant la fréquentation des sites, en accroissant les ressources domaniales et en mobilisant davantage le mécénat.

Le taux de ressources propres du CMN se situe aux alentours de 78%. L'augmentation des ressources propres passe principalement, non pas par le développement de la fréquentation qui arrivera à un niveau plafond dans les deux années à venir mais plutôt par la conjonction :

- du réaménagement et de la révision de l'offre des boutiques qui existent déjà dans les monuments et dont le rendement peut être très nettement amélioré. Un concept a été défini. Un plan pluriannuel est en cours d'élaboration. Et l'amélioration du chiffre d'affaires de la boutique de l'Arc de triomphe (+ 60%) qui vient de bénéficier d'un réaménagement total et d'une révision de son offre atteste de la pertinence de la démarche ;

- de la poursuite de l'accroissement des ressources domaniales (longue durée et courte durée), notamment par le développement de l'activité de restauration là où elle constitue un élément de confort pour le visiteur et une ressource supplémentaire avérée pour l'établissement. 2012 devrait voir, sous réserve de l'accord de la tutelle, le lancement de l'expérimentation de l'activité dans quatre sites qui ont fait l'objet d'études techniques et économiques approfondies ;

- de l'amélioration du résultat des Editions du patrimoine ;

- de la poursuite du développement du mécénat avec un accent particulier mis, en matière patrimoniale, sur une approche tournée vers la solidarité et le développement durable d'une part, et sur les PME qui permettent, au-delà du rendement économique, de sensibiliser les territoires à l'action de l'Etat.

Au-delà, dans la lettre de mission susmentionnée, le ministre de la culture et de la communication demande à l'établissement de réfléchir, pour générer des ressources propres supplémentaires, à développer une mission de présentation aux publics et de gestion domaniale d'autres monuments publics ou privés.

10. Maîtriser les coûts de fonctionnement grâce à la mise en œuvre d'instruments de pilotage et d'analyse de l'efficience des manifestations et actions culturelles entreprises.

Le CMN prépare depuis plusieurs mois la création d'un schéma directeur informatique qui, dans le cadre d'un programme pluriannuel (2012-2013), va notamment permettre de doter l'établissement d'outils plus performants (gestion des ressources humaines ou des collections, production culturelle par exemple), parfois nouveaux pour l'exercice des compétences nouvelles (maîtrise d'ouvrage) et tous collaboratifs (interdirections et siège/monuments). L'ensemble des services va donc progressivement être doté des outils de pilotage appropriés.

Le budget consacré au schéma directeur informatique en 2012 s'élève à 1,2 million d'euros.

11. Formaliser dans le contrat de performance une programmation des travaux et un calendrier de consommation des ressources d'investissement.

Un programme pluriannuel d'investissement a été établi. Il sera validé dans le cadre de la préparation du budget 2012.

Le contrat de performance prévoit par ailleurs des indicateurs relatifs à la maîtrise des délais et aux coûts des opérations.

Source : Centre des monuments nationaux