

N° 393

—
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication,

Par M. Yann GAILLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loidant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	4
TRAVAUX DE LA COMMISSION: AUDITION CONJOINTE DE M. JEAN-JACQUES AILLAGON, MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, ET DE LA COUR DES COMPTES LE 10 JUILLET 2003	7
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'ORGANISATION ET LA GESTION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE	30

AVANT-PROPOS

En application de l'article 58-2¹ de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances du Sénat a commandé une série d'enquêtes à la Cour des comptes.

C'est à ce titre qu'il lui a été remis une communication sur l'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture qui fait l'objet du présent rapport d'information.

Au-delà de cet intitulé quelque peu austère, il y a une question qui prend un relief tout particulier dans la perspective de l'accélération du processus de décentralisation voulu par le Président de la République et mis en œuvre par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin.

Il est apparu important, à un moment crucial d'une réforme annoncée, de bénéficier à la fois des observations de la haute juridiction financière et de celle du gouvernement qui, en la personne de M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, a été amené à répondre aux remarques de la Cour des comptes.

Le présent rapport d'information comporte, en effet, outre la communication de la Cour des comptes, le compte rendu de la réunion de la commission des finances du 10 juillet 2003, au cours de laquelle M. Jean-François Collinet, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes, ainsi que M. Christian Sabbe, conseiller référendaire, ont présenté leurs analyses, les réponses du ministre de la culture qui s'est expliqué sur les difficultés et les différents arbitrages auxquels il doit procéder pour accompagner la décentralisation culturelle.

M. Jean-François Collinet, président de la 3^{ème} chambre à la Cour des comptes, a ainsi justifié lors de son audition l'intérêt de l'audit d'organisation effectué par la Cour des comptes, **en soulignant le caractère exemplaire du ministère de la culture, qui s'est engagé, depuis de longues années, dans un processus associant étroitement déconcentration et décentralisation, réforme de l'administration centrale et des échelons déconcentrés.**

¹ Cet article dispose que « la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : ... 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

On peut regrouper les observations de la Cour des comptes autour de trois thèmes : l'administration de la culture reste centralisée ; la décentralisation s'est effectuée dans des conditions qui ont manqué de cohérence ; les services déconcentrés n'ont pas toujours les moyens de faire face à leurs nouvelles missions.

L'administration centrale du ministère de la culture n'est pas encore, selon la Cour des comptes, véritablement moderne, en ce sens qu'elle n'est pas en mesure d'assurer son rôle de conception, d'impulsion et d'évaluation des politiques culturelles. Certes, elle s'efforce d'inscrire son action dans un cadre cohérent, par référence, notamment, aux objectifs culturels à 20 ans et aux contrats de plan, voire aux lettres de missions adressées aux directeurs régionaux de l'action culturelle, mais les tentatives d'unification du processus de pilotage ont largement échoué dans la mesure où la direction de l'administration générale n'a pas réussi à imposer son autorité sur les directions fonctionnelles, qui ont maintenu des relations avec leurs représentants en régions.

Ainsi l'administration centrale reste beaucoup plus une administration de gestion qu'une administration d'état-major, comme en témoigne le nombre relativement important de personnels de catégories B et C par rapport à ceux de catégorie A.

Le président de la 3^{ème} Chambre de la Cour des comptes a souligné également qu'en dépit de la création du comité d'évaluation en 1995, la nouvelle culture administrative ne se met que lentement en place comme le montre le temps pris par la mise au point du tableau de bord d'activités des directions régionales des affaires culturelles-DRAC, qui n'a vu le jour qu'en 2003.

La communication de la Cour des comptes a développé l'analyse selon laquelle la décentralisation du ministère de la culture s'est caractérisée par des lourdeurs de gestion et un certain manque de cohérence : on a peu décentralisé par blocs de compétences pour multiplier les compétences conjointes, voire concurrentes. Evoquant l'empilement des dispositifs contractuels, dans un contexte marqué par l'engagement croissant des collectivités territoriales -qui dépensent deux fois plus d'argent que l'Etat central pour la culture-, le président de la 3^{ème} chambre a indiqué, lors de son audition, que **l'on ne dénombre pas moins de neuf systèmes de partenariat distincts**, en soulignant les conséquences défavorables : les agents de l'Etat passent plus de temps à négocier les termes des contrats passés avec les collectivités territoriales qu'à vérifier la façon dont ces derniers sont appliqués. Il fait également savoir qu'il est difficile de tirer des leçons pleinement significatives des différentes procédures expérimentales lancées depuis 2002, compte tenu de la diversité des domaines et des collectivités territoriales concernés.

L'audit de la Cour des comptes insiste sur l'inadaptation des structures de l'administration territoriale de la culture : les échelons déconcentrés ne sont pas en mesure de remplir leur mission sur le terrain et d'être des interlocuteurs directs des collectivités territoriales. Les DRAC se révèlent des administrations à la fois disparates et cloisonnées qui voient leur action de coordination entravée par l'existence d'établissements publics et de services à compétence nationale menant des politiques autonomes.

En dépit d'une augmentation de près d'un tiers depuis 1990 de leur personnel, les DRAC ne sont pas à même de faire face à leurs tâches, notamment parce que le supplément de personnel ainsi obtenu a essentiellement porté sur les services patrimoniaux, au point que l'on peut, globalement, estimer le sous-effectif des autres fonctions du ministère à un pourcentage compris entre 6 % et 10 %. Le présent rapport d'information note à ce sujet qu'il n'y a pas eu de redéploiement significatif de personnel entre l'administration centrale et les échelons déconcentrés au cours des années récentes.

Pour la Cour des comptes, réformer l'administration centrale, accentuer la déconcentration et poursuivre la décentralisation forment un tout et l'on risque de ne pas réussir, si l'on essaye de traiter chaque problème séparément.

Ainsi, à travers la question apparemment périphérique de la gestion des services déconcentrés l'on voit poindre le problème plus général de l'adaptation des administrations d'Etat et de la nécessité d'une réforme en profondeur des administrations centrales pour faire face au nouvel équilibre des compétences et des pouvoirs issus de la décentralisation.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

AUDITION CONJOINTE DE M. JEAN-JACQUES AILLAGON, MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, ET DE LA COUR DES COMPTES

Réunie le jeudi 10 juillet 2003 sous la présidence de **M. Jean ARTHUIS, président**, la commission des finances a procédé à l'audition conjointe de **M. Jean-Jacques AILLAGON**, ministre de la culture et de la communication, ainsi que de **MM. Jean-François COLLINET**, président de la 3^{ème} chambre et **Christian SABBE**, conseiller référendaire, sur la **communication de la Cour des comptes** à la commission des finances relative à **l'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture**.

Le procès-verbal de cette audition est reproduit ci-après.

M. Jean ARTHUIS, président - Permettez-moi d'abord de remercier M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, d'avoir trouvé le temps de s'abstraire d'une conjoncture, qui ne lui laisse guère de répit, pour venir devant la commission des finances du Sénat parler de questions de structures et de considérations budgétaires.

Telle est en effet la nature de la première partie de l'audition à laquelle nous allons maintenant procéder pour mettre en application les dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la réalisation, par la Cour des comptes, de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent.

Aussi, suis-je heureux d'accueillir, conformément à la procédure que nous avons suivie lors des quatre précédentes auditions de ce type, M. Jean-François Collinet, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes, ainsi que ses deux collègues, M. Christian Sabbe, conseiller référendaire et Mme Catherine Démier, conseiller référendaire et secrétaire générale adjointe, pour qu'ils nous présentent la communication de la Cour sur l'organisation et la gestion des services déconcentrés de la culture.

Au-delà de cet intitulé quelque peu austère, il y a une question d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans l'un des axes forts de la

politique du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin ; cet axe fort, c'est la décentralisation. Il nous paraît important, à un moment crucial d'une réforme annoncée, à la fois de bénéficier des observations de la Cour et de permettre au gouvernement de réagir et de préciser la façon dont il entend mettre en oeuvre concrètement les principes qui viennent de trouver place dans notre Constitution.

Même si, me semble-t-il, la Cour s'est trouvée confrontée à un contexte institutionnel mouvant, elle n'en a pas moins procédé à un état des lieux qui témoigne, au-delà de l'engagement croissant des collectivités territoriales, d'un phénomène bien connu d'empilement de dispositifs contractuels ; lequel nuit à un partage clair des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales et quelquefois entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Il altère, en définitive, la lisibilité de l'action de l'Etat. Tel est le point de départ de ma lecture du rapport de la Cour et c'est ce phénomène que j'aimerais notamment que la Cour et le ministre nous expliquent.

Pour ouvrir cette audition, la parole est donc à M. Jean-François Collinet, président de la 3^{ème} Chambre de la Cour des comptes.

M. Jean-François COLLINET, président de la 3^{ème} Chambre de la Cour des comptes – M. le ministre, MM. les sénateurs, pourquoi la Cour a-t-elle choisi le ministère de la Culture pour conduire cet audit qu'on peut appeler un audit d'organisation.

Ce n'était certes pas pour vous être désagréable, M. le ministre, mais tout d'abord parce que votre département, qui est à dimension humaine, se prête donc particulièrement bien à un audit d'organisation et ensuite parce qu'il est doublement exemplaire. D'une part, il est engagé de longue date - donc bien avant la plupart des autres départements- dans un effort de décentralisation et de déconcentration qui remonte, pour la décentralisation, pratiquement à la Libération, et pour la déconcentration, aux années 1975. D'autre part, il est frappant, dans les efforts qui sont entrepris par la puissance publique en général pour réformer son organisation, que l'on parle soit de déconcentration, soit de décentralisation, soit de réforme de l'administration centrale alors que l'ensemble de ces actions doit être mené de front. Il est impossible de parvenir à une bonne déconcentration si l'on n'a pas réformé l'administration centrale, il est impossible de parvenir à une bonne décentralisation si l'on n'a pas un bon relais de l'administration déconcentrée.

De ce point de vue, les trois observations que je vais résumer manqueront de nuance puisqu'il s'agit d'une synthèse ; mais je vous laisse le soin, M. le ministre, d'y apporter ces nuances. La Cour a fait trois constatations : la première est que l'organisation du ministère demeure encore largement celle d'une administration centralisée ; la seconde est que la décentralisation s'est, jusqu'ici, effectuée dans des conditions qui ont manqué

de cohérence et qui étaient lourdes en matière de gestion ; et, la troisième, est que les services déconcentrés eux-mêmes n'ont été dotés à ce jour ni des structures ni des moyens qui leur permettraient de faire face aux missions renforcées qui leur sont désormais confiées. Je vais m'efforcer de développer très brièvement ces trois aspects.

S'agissant de l'organisation du ministère, j'ai dit qu'elle demeurait largement celle d'une administration déconcentrée. Dois-je rappeler devant un ministre ce qu'est aujourd'hui une administration moderne dans un ministère. Elle doit concevoir, impulser, évaluer et sanctionner, ceci dans la perspective qui est ouverte par la loi organique du 1^{er} août 2001 et qui modifie très profondément l'esprit même de la gestion publique et singulièrement de la gestion de l'État.

On peut constater que le ministère de la culture s'est orienté depuis quelques années dans ce sens mais que le processus est loin d'être encore abouti ; il a adopté le schéma régional des objectifs culturels à 20 ans et il s'efforce de traduire ce schéma dans les contrats de plan Etat-régions et dans les lettres de mission qu'il donne aux DRAC lorsqu'il nomme un nouveau directeur.

Premièrement, la Cour a observé que toutes les tentatives qui ont été faites au niveau de l'administration centrale pour parvenir à un pilotage unifié et coordonné ont, en grande partie, échoué, et que la direction de l'administration générale n'a pas réussi à s'imposer aux directions fonctionnelles en tant que direction capable d'assurer la coordination des actions territoriales ; ce d'autant moins qu'elle est, depuis 1999, en concurrence directe avec la délégation au développement et à l'action territoriale.

Deuxièmement, pour l'essentiel, les directions fonctionnelles ont maintenu des relations directes et verticales avec leurs représentants dans les DRAC et conservent une forte propension à flécher leurs crédits pour indiquer très précisément aux DRAC quel usage il convient d'en faire. De plus, l'administration centrale est demeurée beaucoup plus une administration de gestion qu'une administration d'état-major. La preuve en est que ses effectifs, qui n'ont pas varié quantitativement depuis 1996, comportent une pléthore d'agents de catégories B et C et sans doute une insuffisance d'agents de catégorie A.

Enfin, je noterai qu'on est au tout début d'une culture de l'évaluation, qui devrait être centrale au sein d'un ministère, puisque ce n'est qu'en 1995 qu'a été créé un comité ministériel d'évaluation, et en 2003 que la direction de l'administration générale a mis au point un tableau de bord destiné à évaluer les actions des DRAC. Si une réforme de l'administration centrale s'imposera sans doute, elle est fortement conditionnée et fortement dépendante de ce qui va être décidé maintenant en matière de décentralisation.

Le deuxième constat de la Cour est que la décentralisation s'est, par le passé, effectuée dans des conditions qui ont manqué de cohérence et sont très lourdes à gérer.

D'abord, l'esprit qui a prévalu en 1982, était qu'il s'agissait non pas d'une décentralisation par bloc de compétences mais par compétences conjointes et parfois concurrentes. Depuis cette date, l'implication des collectivités locales s'est considérablement développée puisque le budget qu'elles consacrent à la culture est deux fois supérieur à celui que l'Etat lui consacre, d'où une tendance, qui s'est développée depuis une quinzaine d'années, à développer des relations de partenariat qui ont abouti à un empilement de dispositifs contractuels très complexes. Si vous voulez des précisions à ce sujet, le rapporteur pourra intervenir. Sachez que nous en avons dénombré neuf. Neuf systèmes contractuels pouvant lier les collectivités territoriales et l'Etat, qui sont consommateurs de temps et de moyens.

Depuis 2002, notamment en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, puis dans d'autres régions, a été amorcée une démarche expérimentale portant le nom de « protocole de décentralisation culturelle ». Elle vise à unifier localement le dispositif et à parvenir à un partage des compétences ; mais, à ce jour, le dispositif est trop mouvant pour que la Cour puisse porter une appréciation sur les différentes tentatives pour parvenir à une cohérence de la décentralisation.

D'autant plus que les choses ne pourront évoluer que progressivement, s'agissant de décentralisation. Dans les années 1975, on a amorcé la décentralisation à partir du problème des archives et des bibliothèques, puis en 2002, à partir du patrimoine et dans tous les cas la décentralisation pose très vite des problèmes d'ordre réglementaire ou institutionnel qui ne peuvent être résolus en un clin d'œil.

Or, à ce jour et c'est le plus récent constat de la Cour : les échelons déconcentrés ne sont pas armés pour remplir leur mission de gestion sur le terrain et d'interlocuteur direct des collectivités locales. D'abord, la Cour a observé que les DRAC n'ont autorité ni sur les services départementaux, que sont les SDAP, ni sur les services à compétence nationale, qui sont allés se multipliant au cours de la dernière décennie, je crois qu'il y en a une bonne trentaine. Ensuite, les organigrammes des DRAC sont très improvisés, ce sont des organigrammes éclatés, disparates et très cloisonnés, dans l'esprit de ce qu'est une gestion verticale et de ce qu'elle ne doit pas demeurer.

Troisième observation de la Cour : la déconcentration des crédits demeure relativement faible, elle a d'ailleurs eu plutôt tendance à diminuer au cours des dernières années. On peut estimer qu'elle porte sur un tiers environ du budget du ministère et qu'elle est affectée par une très forte sous-consommation des titres V et VI. Enfin, la répartition des effectifs dans les DRAC est inadaptée à leurs tâches. Il n'y a pas eu de redéploiement significatif entre l'administration centrale et les échelons déconcentrés au

cours des dix dernières années ; les effectifs de l'administration centrale, je l'ai dit, sont demeurés à peu près constants, autour de 1450/1500 agents. Certes, les effectifs des DRAC ont crû d'un tiers depuis 1991, mais les 2/3 de ces agents sont affectés aux services patrimoniaux, et le reste, qui porte sur l'ensemble des autres missions du ministère, est en état de sous-effectif manifeste. Il est certes toujours très difficile de chiffrer un sous-effectif, mais on peut estimer entre 6 % et 10 %, selon les services, l'état de sous-effectif dont souffrent les DRAC actuellement.

Pour conclure, je voudrais revenir sur cette idée qui me paraît essentielle et qui est celle que la Cour souhaiterait laisser à votre commission : réformer l'administration centrale, développer la décentralisation et renforcer la déconcentration, c'est tout un. Et si l'on essaie de résoudre les problèmes séparément, on risque fort de n'en résoudre aucun.

Dans cette perspective, le ministère de la culture a certes encore du chemin à parcourir mais, relativement à d'autres départements ministériels, la Cour doit objectivement reconnaître que ce ministère est plutôt en avance qu'en retard et que, s'agissant singulièrement de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, c'est certainement l'un des départements ministériels qui, à ce jour, est le plus près de devenir opérationnel dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions de gestion budgétaire de l'Etat.

Voici, M. le président, ce que je voulais dire de manière très résumée.

M. le PRÉSIDENT - Merci M. le président.

Donc, malgré des observations qui à certains moments pouvaient éveiller des craintes par leur caractère critique, vos propos de conclusions sont assez encourageants et doivent permettre au ministre de s'engager sur une voie prometteuse. M. le ministre, est-ce que vous voulez bien répondre, à moins que le rapporteur ait des compléments d'information, sur l'empilement des dispositifs contractuels, par exemple ?

M. Christian SABBE, conseiller référendaire - M. le président, s'il fallait donner des exemples, je pourrais vous donner une liste. Si l'on prend en compte les contrats ville lecture, les contrats ville ou pays d'art et d'histoire, les contrats éducatifs locaux, les plans locaux d'éducation artistique, les plans départementaux d'éducation artistique et culturelle, les relais livre en campagne et, qui de surcroît doivent s'intégrer dans les contrats Etat-régions, on arrive à des empilements. Parmi les contrôles que nous avons pu opérer, nous avons fait un test dans une région bien gérée, la Bretagne. On nous disait que c'était invivable pour les conseillers culturels ; ils n'ont manifestement pas le temps d'aller voir sur place la moindre réalisation tellement le temps est pris par le montage très compliqué des dossiers, répartis sur l'ensemble d'une région assez vaste ; d'où des déplacements pour assister à des quantités de

commissions qui montent les dossiers. Au bout du compte, on arrive à un empilement qui devient complètement ingérable. Les DRAC nous disent qu'en fin de compte le dossier reste très théorique, parce qu'en pratique, une fois qu'elles ont signé et que l'argent vient, on ne regarde plus vraiment dans le détail ce qui a été convenu par les collectivités. C'est tout le problème des rapports entre les collectivités territoriales et l'Etat dans ces domaines, où par définition, comme le disait M. le président, comme l'essentiel des crédits vient des collectivités, il n'est pas totalement illégitime qu'elles se désintéressent un peu de ce qu'elles ont signé, pour essayer d'être efficace.

M. le PRÉSIDENT - Merci – Le ministère délivre des labels et les collectivités feront au mieux, c'est un contrat de confiance.

M. Jean-Jacques AILLAGON, ministre de la culture et de la communication – Messieurs les présidents, messieurs les sénateurs, tout d'abord, j'accueille avec beaucoup de satisfaction, et comme un encouragement les avis de la Cour des comptes sur la situation du ministère de la culture. Non seulement, elle n'est pas pire que celle d'autres ministères, mais et la Cour veut bien le reconnaître, elle est finalement plus encourageante et meilleure que celle de beaucoup d'autres ministères.

Cela tient sans doute à la relative jeunesse de ce ministère, qui n'a été créé qu'en 1959. Il a donc eu moins d'histoire, moins de temps pour sédimenter des initiatives, des actions, des dispositifs. Par ailleurs, ce ministère, dans la tradition de l'après-guerre, s'est d'emblée inscrit dans la perspective de ce qu'il a appelé lui-même la décentralisation avec d'ailleurs une ambiguïté sur ce mot. N'oubliez pas que l'après-guerre a été marqué, à l'initiative de personnalités comme Jeanne Laurent ou Jean Vilar, par le phénomène de la décentralisation théâtrale. Qu'était cette décentralisation ? Ce n'était pas la délégation par l'Etat aux collectivités locales de responsabilités qu'il aurait exercées en propre, de façon autonome, mais bien de la mise en œuvre, à l'initiative de l'Etat, dans le cadre d'une concertation et d'un conventionnement avec les collectivités locales, de dispositifs en faveur de la création théâtrale et de la diffusion du théâtre. Cette décentralisation est, finalement, quasiment dans les gènes du ministère de la culture.

D'autre part, ce ministère s'est engagé de façon très résolue en 1977 dans un processus de déconcentration sur lequel je reviendrai. Là aussi, il y a une sorte de disposition génétique à considérer que le ministère de la culture est chargé de mettre en œuvre des modalités particulières de coordination de son action avec celle des collectivités locales. Pour ma part, je préfère, plutôt que de parler de déconcentration ou de décentralisation - parce que ces mots, notamment celui de décentralisation, en ce qui concerne le ministère de la culture, sont ambigus -, parler de la redéfinition des modalités de l'action territoriale de l'Etat. L'Etat, à travers son ministère de la culture, n'intervient que très rarement de façon autonome, de façon singulière, de façon propre dans les territoires. La plus grande partie du dispositif national d'action

culturelle pour des raisons historiques évidentes, - l'histoire de notre pays en a ainsi disposé -, est concentrée à Paris et dans l'aire métropolitaine parisienne. Le plus souvent, à part quelques services à compétence nationale et quelques établissements nationaux, partout l'Etat n'intervient que dans le cadre de conventionnement avec les collectivités locales.

Je suis bien conscient de ce phénomène d'empilement qui tient à mes yeux à deux raisons: d'une part, il n'y a jamais eu de volonté délibérée, d'organisation globale, et sans doute la mise en œuvre de la décentralisation nous invite à repenser de façon globale le plan d'intervention territoriale de l'Etat.

Mais il y a également une deuxième raison, c'est que personne n'a jamais, sauf quelques exceptions, disposé des missions spécifiques en matière culturelle des collectivités locales. Si elles ont pris en charge des missions culturelles, elles l'ont fait de leur propre chef, sans que personne ne leur en fasse la moindre obligation. Personne, aucun texte, aucune loi n'oblige une ville d'ouvrir et d'animer une bibliothèque, d'entretenir un musée. Finalement, et c'est la conséquence de la loi de décentralisation de 1982, ce n'est que dans le domaine des archives, dans le domaine des services centraux de prêts des bibliothèques, que la loi disposait que les départements avaient une responsabilité particulière. Tout le reste relève de la libre volonté des collectivités locales, ce qui fait d'ailleurs que ce ne sont pas toujours les collectivités locales de même niveau qui assument les mêmes responsabilités. On voit dans certains territoires les départements faire ce qu'ailleurs les communes ou les régions font ; on voit les communes faire ce que, dans une autre région, celle-ci aura décidé d'assumer de façon principale. Le paysage institutionnel de l'action culturelle dans notre pays est totalement empirique et il est de ce fait désordonné, ce qui a souvent obligé le ministère de la culture, pour tenir compte de la non-hiérarchisation des missions de ses différents interlocuteurs, de démultiplier selon le cas les dispositifs contractuels, selon que c'était les communes, lesquelles jouent d'ailleurs un rôle majeur dans ce dispositif, le département ou la région qui prenaient telle ou telle initiative.

L'affaire est encore compliquée par le fait, - on le voit bien, le débat sur la décentralisation nous y invite une nouvelle fois -, qu'il peut y avoir une vive compétition entre des collectivités locales de différents niveaux dans la prise en charge de tel ou tel domaine de l'action culturelle. Dans le domaine du patrimoine, on a bien vu que la question de savoir vers quel niveau l'Etat pouvait décentraliser sa responsabilité avait suscité entre les régions et les départements une certaine tension.

D'autre part, je l'ai observé tout au long de l'année écoulée, à l'occasion de deux séquences de réflexions sur la décentralisation que nous avons engagées dans deux régions test, Midi-Pyrénées et Lorraine, qu'il y avait de la part des collectivités locales, que ce soient des régions, des départements ou des communes, une appétence très diverse quant à la prise de

responsabilités. Nous avons lancé une réflexion sur la prise de responsabilité des régions à l'égard de la politique en faveur du patrimoine historique. Mais on n'a vu finalement que quelques régions se manifester très fortement, en tout cas se proposer de prendre une part importante de responsabilité. D'autres régions ont refusé, par principe, la moindre prise de responsabilité. Dans d'autres cas, les départements ont contesté à la région la possibilité de jouer un rôle de premier rang - c'était le cas en Alsace par exemple, où entre la région et les deux départements, la compétition s'exprime de façon très vive - et dans certains régions également une part immense d'indifférence ou de méfiance à l'égard de cette prise de responsabilité. Les responsables de ces collectivités craignent que le transfert de compétences ne s'accompagne pas d'un transfert de moyens suffisants ou, dans d'autres cas, que la ou les collectivités concernées ne puissent pas se doter des compétences nécessaires pour assumer ces missions de façon satisfaisante.

M. le Président, je suis très sensible aux recommandations et aux pistes de réflexion ou d'actions que nous ouvre la Cour parce que ce sont exactement dans ces voies là que s'est engagé, au cours de l'année écoulée, le ministère de la culture et de la communication.

En premier lieu, il est évident que si nous voulons mettre en œuvre cette perspective de meilleur déploiement de notre action territoriale, il convient de nous doter d'un outil administratif, central, confirmé, réellement efficace. La dispersion de la responsabilité à cet égard entre la direction de l'administration générale et une direction du développement et de l'action territoriale qui vous le savez, est un devenu une sorte de « fourre-tout » du ministère ; toutes les fonctions qu'on n'a pas très bien su placer dans telle ou telle direction, ont fini par se retrouver au sein de cette direction du développement et de l'action territoriale.

Pour ma part, j'ai engagé le processus de réforme du dispositif ; il sera délibéré en comité technique paritaire du ministère dans les semaines qui suivent. Cette réunion devrait se tenir ce mois-ci, mais l'ardeur de la situation sociale m'a imposé de différer la délibération sur ce point.

La direction de l'administration générale devrait, à l'issue de ce processus, être renforcée, et devenir la mission de coordination de l'action territoriale de l'Etat ; notre direction de l'administration générale est pour le moment essentiellement une direction financière et du personnel ; certains domaines qui relèvent de la coordination d'un ministère sont même dans l'état actuel des choses mal prises en compte par la DAG ; je pense à la coordination des maîtrises d'ouvrage du ministère.

Cette direction deviendra, d'une part, la grande direction de coordination de toutes les actions centrales du ministère, y compris dans des domaines qu'elle aborde peu jusqu'à présent, et d'autre part, la direction de tutelle des services déconcentrés et de tutelle de l'action territoriale de l'Etat ;

parce qu'il n'est pas sain en effet que chaque direction sectorielle s'empare de façon exclusive de sa relation avec tel ou tel secteur de l'action déconcentrée de l'Etat. Donc, les décisions que j'ai prises, vont tout à fait dans le sens de vos recommandations.

La deuxième initiative vise à renforcer la relation entre l'administration centrale et les services déconcentrés, parce que, paradoxalement, j'ai pu observer en arrivant rue de Valois, que dans le même temps où l'administration centrale exerçait mal ses missions de coordination, elle avait laissé très largement à l'abandon des services déconcentrés.

Donc, nous avons pris le parti de renforcer cette relation en réunissant une fois par trimestre, à Paris, les directeurs régionaux des affaires culturelles, y compris, ceux des départements d'outre mer, en prenant l'initiative de gommer les fossés entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée. Nous avons procédé à une fusion des catégories B et C des services centraux et des services déconcentrés de façon à faciliter la fluidité des personnels entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée. L'administration déconcentrée étant un peu perçue par les agents de mon ministère comme une administration de seconde zone ; il faut qu'à l'esprit de chacun il soit clair qu'avec ses missions particulières et sa compétence en matière de relations avec les collectivités locales, elle est un véritable prolongement de l'administration centrale.

Par ailleurs, j'ai souhaité également que des directives claires soient données à nos directeurs régionaux ; vous savez l'importance que j'attache à la clarification donnée, chaque année, aux directeurs régionaux, par la directive nationale d'orientation. J'ai observé que certains secteurs de l'action déconcentrée, en l'occurrence les services départementaux d'architecture et du patrimoine -les SDAP- ne recevaient jusqu'à présent aucune directive de ce type, l'année prochaine ces services seront également dotés d'une directive nationale d'orientation.

La troisième étape, c'est la réorganisation des directions régionales elles-mêmes. J'ai pu observer que la sectorisation de l'administration centrale du ministère de la culture se projetait dans l'organisation des directions régionales des affaires culturelles et même dans l'organisation des services déconcentrés de façon générale. Il nous faut repenser cette organisation en prenant le parti de renforcer dans le même temps le rôle de coordination, sous l'autorité du préfet de région et du directeur régional des affaires culturelles. En effet, je souhaite pour ma part mettre fin à cet absurde fossé entre les directions régionales et les services départementaux d'architecture et du patrimoine, les DRAC et les SDAP. Je crois d'ailleurs que de façon plus générale, la réorganisation d'actions déconcentrées de l'Etat et la relation entre les préfets de région et les préfets de départements, permettront et faciliteront cette meilleure prise de responsabilité des DRAC à l'égard des SDAP.

En tout cas, à l'intérieur des directions régionales, j'ai pu observer qu'aucune politique patrimoniale globale n'était possible dans l'état actuel des choses, tant la division des tâches était sectorisée. Les services de l'archéologie, les services de l'inventaire, les services des monuments historiques, sont totalement autonomes et ne reconnaissent comme seule filiation que leur rattachement au service correspondant de l'administration centrale ; j'ai donc demandé à mes services et à mes directeurs régionaux, de mettre en œuvre, dès l'année prochaine, une réorganisation radicale des services qui se consacrent à la politique du patrimoine.

Je crois qu'une légende prospère : celle de la pléthore de nos directions régionales. Pour ma part, je constate un sous-effectif qui se traduit par l'inefficacité dans certains secteurs de nos directions régionales des affaires culturelles. J'en veux pour exemple le tout récent débat sur l'archéologie préventive. Si nous en sommes arrivés à un tel état de crise c'est parce qu'on a laissé un établissement public qui réalisait les travaux, devenir de fait prescripteur des travaux et que les services déconcentrés n'étaient plus en mesure de faire leur travail d'instruction des prescriptions, de régulation des prescriptions, d'instruction des décisions que prendraient, sur la proposition des directeurs régionaux des affaires culturelles, les préfets. C'est comme cela que la dérive s'est produite. Mais quand je constate que dans certaines directions régionales des affaires culturelles, le service d'archéologie se réduit à une personne, je sais très bien que cette personne ne peut pas instruire avec diligence, avec clairvoyance, avec justesse, des dossiers, qui, par la force des choses, sont très nombreux. Il faut renforcer les services d'archéologie au sein des directions régionales si on veut que l'Etat soit réellement en état de faire son travail de régulateur et de prescripteur et d'encadrer l'action d'un établissement public, l'Institut national de recherche en archéologie préventive (INRAP), auquel on ne peut pas livrer sans aucun discernement, sans aucun contrôle, la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans un domaine aussi sensible.

Par ailleurs, je le sais, le temps est également venu de clarifier la relation entre l'Etat, le ministère de la culture et les collectivités locales. Mais à mes yeux, cela passera tout d'abord par une clarification, et je vous pose la question de savoir si nous en sommes capables, de la répartition des compétences culturelles entre les collectivités locales elles-mêmes ; car, comment voulez-vous que l'Etat clarifie sa relation avec les collectivités locales quand celles-ci n'ont d'une part aucune obligation de mettre en œuvre des actions ou des initiatives culturelles, et que, d'autre part, ces initiatives, elles les exercent dans un dispositif et selon des modalités extrêmement désordonnées.

La loi de 1982 a, je le rappelle, dans le domaine des archives et de la lecture publique, clarifié - au moins un pan du dispositif : ce sont les départements qui sont compétents s'agissant des archives et des services centraux de prêts. J'observe d'ailleurs, et ne cesse de le rappeler aux

adversaires de la décentralisation, que les services d'archives et les services centraux de prêts n'ont qu'à se louer de cette initiative ; ces services sont aujourd'hui dans un état de développement, d'équipement, de dotations en personnels compétents, que l'Etat n'aurait jamais pu, dans de bonnes conditions, leur fournir. Quand nous avons, dans le cadre de la loi de décentralisation, évoqué la décentralisation des services de l'inventaire, j'ai très rapidement observé que les conservateurs de l'inventaire étaient tout à fait prêts à s'engager dans ce dispositif parce qu'ils pressentaient bien qu'il aboutirait à une amélioration de leur situation professionnelle et non à une dégradation. Mais en tout cas, il faudra que l'on fasse ce travail de clarification du rôle des collectivités locales à leurs différents degrés, sinon il est évident qu'aucune clarification en retour de l'action de l'Etat ne sera possible.

Par ailleurs, j'appelle de mes vœux la clarification de la règle du jeu qui préside à la relation entre l'Etat et les collectivités locales. Le sujet est infiniment sensible. On en a aujourd'hui une démonstration s'agissant de la politique nationale des festivals et dans le domaine du spectacle vivant et de la musique. Nous sommes aujourd'hui, ministère de la culture, à la tête d'un réseau très important dans le domaine du théâtre : les théâtres nationaux, les centres dramatiques nationaux, les scènes nationales, les théâtres conventionnés, les compagnies conventionnées et subventionnées.

La relation avec les collectivités locales est en général aisée. Quand il y a lieu d'envisager le développement des moyens de telle ou telle structure, on finit toujours par s'entendre ; de même que pour choisir le directeur de telle ou telle structure. Mais je suis pour ma part terrifié par le caractère assez hétéroclite, disparate, très divers de cette addition de réseaux. D'une part, j'observe que l'idéal de ceux qui les mettent en place est toujours de passer au degré supérieur de conventionnement avec l'Etat. Les scènes conventionnées veulent devenir scènes nationales, les scènes nationales veulent devenir centres dramatiques nationaux et aujourd'hui certains centres dramatiques nationaux viennent me voir pour devenir théâtres nationaux. D'autre part, ces réseaux, aujourd'hui ne bénéficient d'aucune logique géographique : ils ne relèvent pas de l'expression d'une volonté cohérente de l'Etat, à aucun moment de son histoire. Ils sont le résultat d'une simple sédimentation hasardeuse qui fait que dans tel département, où l'on a été audacieux ou astucieux, il y a quatre scènes nationales, le département de la Seine-Maritime par exemple, et dans tel autre département il n'y a pas de scène nationale et même il n'y en a jamais eu, quelle que soit par ailleurs la qualité des équipements pour le théâtre, la musique et la danse.

Je crois que le moment est venu pour l'Etat de redéfinir aujourd'hui, et c'est là d'ailleurs que son rôle stratège, pour reprendre une expression du Premier ministre, peut et doit jouer, des objectifs généraux, une rigueur territoriale, un mode de relation avec les collectivités locales et présider, puisqu'après tout il est la collectivité publique supérieure, à la redéfinition ou

simplement à la définition de ce que pourraient être des missions spécifiques de chacune des collectivités locales à leurs différents degrés d'organisation.

En tout cas, M. le Président, sachez-le, je suis très sensible à vos observations : elles vont tout à fait dans le sens de mes propres réflexions. Le ministère de la Culture et de la communication s'est engagé dans un processus de réaménagement de ses structures et j'espère que dans quelques années l'action publique dans ce domaine pourra en mesurer l'efficacité. L'on constatera alors à quel point les fruits de ces réformes sont beaux.

M. le PRÉSIDENT -. Merci M. le ministre pour toutes ces précisions. Donc, nous allons essayer, dans le quart d'heure qui vient, de faire vivre le débat. Le rapporteur général souhaite-t-il poser une question au ministre ou à la Cour ?

M. Philippe MARINI, rapporteur général – Très brièvement, j'ai noté dans le rapport de la Cour des indications intéressantes sur l'évolution des effectifs, des DRAC en particulier qui, en 10 ans, ont progressé de 500 personnes. Alors, je me suis posé la question de la pertinence de ces augmentations d'effectifs, compte tenu des tâches croissantes à la charge des collectivités territoriales. C'est la question qui me semble la plus importante dans la ligne de beaucoup de propos qui viennent d'être tenus par M. Aillagon.

Ma seconde question n'a rien d'original : elle est très récurrente, c'est celle de la maîtrise d'ouvrage des constructions sur les monuments historiques. Chacun d'entre nous a certainement des exemples de monuments historiques qui croulent parce que les architectes en chef sont hors d'état de réaliser dans les temps les études et de diriger les travaux nécessaires, parce qu'ils ne peuvent pas être partout. Bien entendu ils veillent avec un grand soin à leur pré carré et leur statut semble relever d'une organisation hors d'âge et tout à fait opposée aux intérêts bien compris d'une bonne consommation des crédits publics en même temps que de la sauvegarde du patrimoine. Dans le rapport de la Cour j'ai trouvé des réflexions sur la nécessité de faire évoluer la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques. J'aimerais entendre vos avis sur ce problème.

M. le MINISTRE – Je voudrais répondre brièvement, M. le rapporteur général. Vous le savez, c'est mon intention, nous en avons déjà parlé, nous proposerons prochainement une série de textes à caractère législatif ou réglementaire ainsi que des mesures de simplification qui prévoient, notamment, la réorganisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques. Premièrement, s'agissant de la maîtrise d'ouvrage, la règle que nous souhaitons promouvoir, c'est que le propriétaire est systématiquement maître d'ouvrage et que, naturellement, il n'exerce pas cette maîtrise si lui-même la récuse ou s'il n'a pas la possibilité évidente de l'exercer. S'agissant de bâtiments qui appartiennent à des collectivités locales, il est évident qu'une commune de petite taille qui possède

un monument, une église, une abbaye, disproportionné par rapport à la taille de la commune pourra ou déléguer à une autre collectivité cette maîtrise d'ouvrage ou recourir aux services de l'Etat si elle estime que c'est la meilleure solution.

Il faut inverser la pratique actuelle : aujourd'hui la règle c'est que l'Etat est systématiquement maître d'ouvrage sauf dans des situations exceptionnelles où il consent à déléguer la maîtrise d'ouvrage à des propriétaires. Ce fonctionnement n'est pas inédit. J'ai été directeur des affaires culturelles de la ville de Paris qui depuis longtemps exerce la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques. L'Etat lui délègue les crédits, ses concours à la réalisation des travaux et la ville de Paris, qui a des services d'ailleurs très compétents, exerce directement la maîtrise d'ouvrage.

Ce sera je crois un grand progrès et cela facilitera naturellement la consommation des crédits. Vous le savez l'une des maladies du ministère de la Culture étant la sous-consommation des crédits du titre V, notamment parce que ces crédits se sont sédimentés au cours des dernières années de façon préoccupante.

Deuxièmement, s'agissant de la maîtrise d'œuvre, il est évident qu'elle doit être réorganisée. En ce qui concerne les monuments historiques je proposerai la réforme suivante. D'une part, le nombre d'architectes en chef des monuments historiques (ACMH) serait augmenté de façon très sensible. Dès la fin de cette année, nous engagerons un processus de recrutement de 25 architectes supplémentaires. Ils sont au nombre de 50 actuellement, vous voyez c'est un petit corps, et je crois qu'une bonne partie des phénomènes de tensions entre les propriétaires et les architectes en chef trouve sa source dans cette faiblesse de l'effectif des architectes en chef. Nous proposons donc d'augmenter le nombre d'architectes en chef en procédant également au recrutement de praticiens qui auront pu faire montre de leurs capacités à maîtriser de façon compétente des chantiers sur des monuments historiques.

D'autre part, il serait mis fin à l'affectation automatique et autoritaire d'un architecte en chef ou en tout cas à l'affectation de tel ou tel monument à la responsabilité de tel ou tel architecte en chef. Le propriétaire aura la possibilité de choisir son architecte en chef sur une liste territoriale d'architectes, susceptibles d'assurer la maîtrise d'œuvre sur les travaux. Je crois que cela modifiera radicalement la nature des relations entre le propriétaire et l'architecte en chef.

M. le PRÉSIDENT - Très bien. Cela pourra peut-être s'accompagner aussi d'une plus grande ouverture des entreprises admises à participer aux travaux. Même si quelquefois des restrictions doivent s'imposer. Est-ce que la Cour souhaite apporter une précision ?

M. Jean-François COLLINET, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes – M. le président, si vous le permettez, je pense que les indications que vient de nous donner le ministre de la culture même si elles ne sont pas exhaustives vont tout à fait dans le sens des préoccupations de la Cour. Quelles sont les trois observations que nous avons fait en ce qui concerne les architectes en chef des monuments historiques ? Premièrement ils sont effectivement dans une situation de monopole très contraignant puisqu'ils sont un passage obligé et vous avez répondu à cette question. Deuxièmement ils développent au-delà de leurs activités de fonctionnaires, des activités d'architectes privés, en partie à partir de moyens qui sont ceux de l'Etat, et parfois dans des locaux qui sont dévolus au ministère de la Culture et ceci gratuitement. Troisièmement et enfin le ministère de la culture n'a pas une bonne connaissance des conditions dans lesquelles ils développent ces activités au point que, dans certains cas, les informations que nous avons pu recueillir nous ont laissé quelques doutes sur la réalité de l'engagement des architectes en chef dans leurs activités de fonctionnaires et aucun sur la force de leur engagement dans des activités privées.

M. le PRÉSIDENT – Et ils instruisent toujours les demandes de subventions qu'alloue l'Etat également ?

M. Christian SABBE, conseiller référendaire – Oui M. le président, ils contribuent directement aux études, ils en définissent les montants. Ils font évaluer par un corps qu'on oublie souvent, les vérificateurs des monuments historiques qui sont 18, qui ont un monopole dans les mêmes conditions et qui font juridiquement partie dans la maîtrise d'œuvre qu'ils sont chargés néanmoins de contrôler. Si vous ajoutez à cela que les conservations régionales des monuments historiques qui représentent la maîtrise d'ouvrage d'Etat n'ont pas, pour les mêmes raisons qu'expliquait M. le ministre, -des problèmes d'effectifs-, les moyens de surveiller les prix, on arrive à un système complètement bouclé où tous les prix sont définis par ceux qui perçoivent des rémunérations dessus. Comme le disait le président à l'instant, le vrai problème qui a un peu interpellé la Cour dans des rapports sur l'augmentation du nombre des ACMH, est cette évidence : il y a un besoin puisqu'ils n'ont pas le temps de faire leur travail. Mais dès lors qu'ils refusent de dire quel temps ils passent sur la partie publique et sur la partie privée, on ne peut pas conclure à un manque de temps puisqu'on ne sait pas le temps qu'ils y passent. Quant à donner un chiffre comme j'ai pu lire dans certains documents, par exemple qu'il faut augmenter de 50 ACMH le nombre des 50 actuel, et qu'il faudrait peut-être continuer, ça me laisse très perplexe, sauf à dire qu'il n'y a plus de monopole.

M. le PRÉSIDENT – Pardonnez-moi, mais quel est le statut de l'architecte en chef des bâtiments historiques ? Il est rémunéré par l'Etat, il perçoit un salaire ?

M. Christian SABBE, conseiller référendaire – Ils perçoivent exclusivement des rémunérations sur honoraires, qui sont assis sur les travaux qu'ils réalisent, tant pour le compte de l'Etat, que, en maîtrise d'œuvre, pour les propriétaires privés ou les collectivités locales.

M. le MINISTRE - Pour les propriétaires privés, ils instruisent en plus les demandes de subventions, et pratiquement ils décident du montant des subventions que l'Etat va verser.

M. Christian SABBE, conseiller référendaire – Permettez, M. le président, une petite correction. Ce sont les architectes des bâtiments de France qui font le contrôle des travaux à exécuter, mais en revanche l'étude sur les monuments historiques est faite par un architecte des monuments historiques.

M. le MINISTRE - Face à une situation qui n'est pas nouvelle, mais qui est dénoncée depuis très longtemps, il faut tendre à la clarification de la situation. En tout cas, le monopole tel qu'il s'exerce actuellement dans des conditions déontologiques et d'ailleurs économiques très contestables, il faut le bouleverser. Tout d'abord, pour être complet, j'aurai dû vous dire qu'il faut repenser l'ensemble des dispositifs de maîtrise d'œuvre : architectes des bâtiments de France (ABF), architectes en chef des monuments historiques, vérificateurs, vous avez tout à fait raison puisque nous avons trois types de praticiens qui interviennent dans les mêmes opérations. Je suis pour ma part partisan de mettre fin à l'intervention conjointe de l'architecte des bâtiments de France et de l'architecte en chef des monuments historiques sur le même bâtiment selon qu'il s'agit de travaux de réparation ou de travaux de restauration ; la frontière entre ces deux types d'intervention étant parfois très mince. Il n'est pas sain non plus qu'un propriétaire que ce soit une collectivité publique ou un propriétaire privé, ait affaire à autant d'interlocuteurs, d'intervenants qui peuvent de façon très préoccupante le livrer à des attitudes capricieuses ou désinvolte, ce qui fait d'ailleurs que les chantiers sur nos monuments historiques sont d'une longueur extrême. La mauvaise organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre est sans doute l'une des causes de la longueur des travaux, de la dispersion des crédits, de l'incapacité de concentrer, à un moment donné, des crédits massifs sur une opération de façon à la rendre visible, utile aux monuments et visible aux citoyens.

Il y a quelques semaines ou quelques mois maintenant, je suis allé à l'invitation de M. Marini dans le département de l'Oise. Dans l'après-midi, on m'a conduit à Beauvais et après le déjeuner, à l'arrière de la cathédrale, je vois un monument recouvert d'un échafaudage. Je demande de quoi il s'agit. On me dit c'est un bâtiment qui avait brûlé et qui était en restauration. J'y vois un panneau à l'en-tête du ministère de la culture et de la francophonie qui était l'appellation du ministère, à l'époque, où M. Toubon était ministre, donc il y a dix ans.

Alors on m'a dit qu'on n'avait pas eu le temps de s'en occuper et que l'on avait d'autres priorités, que si l'on avait su que je passerais par là, le panneau aurait été changé. Il faut mettre fin à ces situations absurdes. Donc je crois que la réorganisation de la maîtrise d'ouvrage, l'attribution systématique de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires renforcera le contrôle du propriétaire sur les travaux. Deuxièmement, une meilleure définition de la répartition des opérations entre les différents types de maîtres d'œuvre publics architectes des bâtiments de France, architectes en chef des monuments historiques, vérificateurs, tendra à la clarification. Egalement, la possibilité systématique ouverte aux propriétaires de choisir son maître d'œuvre renversera totalement la relation. Aujourd'hui, le propriétaire subit le praticien, demain le propriétaire aura choisi le maître d'œuvre et pourra en amont des opérations négocier avec lui les conditions de son intervention. De plus, et je vous donnerai raison, je crois qu'il vaut mieux régler les conditions déontologiques, éthiques, professionnelles de l'action de ces praticiens qui aujourd'hui naviguent entre le service public et le service privé, ce qui en soit est légitime mais la confusion des deux aboutit parfois à des situations très contestables.

Ce sera en tout cas l'ensemble des réponses à ces interrogations qui sera inscrit dans les dispositions des textes que nous préparons.

M. le PRÉSIDENT - Nous avons rendez-vous à la fin de l'année, M. le Ministre. La parole est à M. Gaillard, rapporteur spécial.

M. Yann GAILLARD - Le rapporteur spécial n'a plus grand-chose à dire parce que l'essentiel a déjà été dit. Moi je me réjouis beaucoup des préconisations de la Cour. Nous avons d'ailleurs au moment où nous-même, à la commission des finances, avons procédé à une étude, notamment sur la politique du patrimoine, interrogé les magistrats de la Cour. Donc, il n'est pas étonnant que nous soyons sur la même ligne.

Je crois qu'effectivement les réponses du ministre vont tout à fait dans un sens encourageant. En ce qui concerne la réforme du statut des ACMH, il faut ajouter effectivement le problème des vérificateurs dont nous ne nous sommes pas assez préoccupés dans notre rapport. Si nous sommes en phase sur ces points, j'y vois moins clair en ce qui concerne des questions beaucoup plus générales comme par exemple la concurrence entre les régions et les départements. C'est dans la nature des choses. Le ministre a cité l'exemple de l'Alsace. Nous avons été très sensibles à ce qui se passait en Rhône-Alpes où il y a une politique du département de l'Isère qui est très volontariste et qui rend difficile une politique régionale.

Alors les points sur lesquels je suis encore un peu perplexe sont les suivants.

Premièrement, tout ce qui a été dit sur la maîtrise d'œuvre est me semble-t-il parfait. C'est la bonne orientation.

Deuxièmement, sur la maîtrise d'ouvrage, j'y vois moins clair parce que, autant il importe de renforcer les services d'archéologie pour encadrer l'INRAP, autant j'aurais souhaité que les services d'archéologie soient sous le contrôle des conservations régionales des monuments historiques (CRMH). Il y a une ambiguïté qu'il n'est pas facile à lever.

Troisièmement, j'apprécie beaucoup la position prise par le ministre qui correspond aux préconisations et de la Cour et à celles que nous avons faites concernant le rattachement des services départementaux, peut-être avec double tutelle aux régions, car la question des rapports entre architectes des bâtiments de France et architectes des monuments historiques n'est pas très claire.

Je suis plus interrogatif sur les points suivants :

1) Qu'en est-il de l'évolution des grands services constructeurs d'Etat, établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels de l'Etat (EPMOTC) devenus établissements de maîtrise d'ouvrages culturels (EMOC). Qu'en est-il également de la nécessaire division de la DRAC Ile-de-France qui est absolument incapable de faire face à des problèmes comme celui de l'Arc de Triomphe dont on a beaucoup parlé.

2) Où en est, enfin, le devenir du Centre des monuments nationaux. L'indiscrétion du Figaro a été très nuisible. En ce qui me concerne j'ai par exemple le problème dans mon département du Château de La Motte-Tilly, où tout le monde est complètement en émoi parce que de toute façon, comme c'est un legs, on ne peut pas le vendre. Et comme c'est une petite chose, je ne sais pas si on aura la possibilité de faire un établissement public de coopération culturelle (EPCC), qui permettrait de gérer au plus près le domaine qui va avec le château et dont les ressources sont gaspillées et ne sont même pas perçues en ce qui concerne les forêts. C'est assez regrettable.

3) Le ministre a annoncé sa volonté de faire une réflexion générale. J'attire son attention sur le problème de la musique. Je me demande si ce n'est pas d'ailleurs le secteur le plus en retard. Mais encore une fois encore, nous sommes tous sur la même longueur d'onde.

M. le PRÉSIDENT - Je vous remercie M. Yann Gaillard. M. le Ministre...

M. le MINISTRE – Oui, M. le président. Rapidement tout d'abord sur l'indiscrétion du Figaro. Indiscrétion tout à fait malheureuse et en partie mal informée. Nous envisageons, en effet, à l'occasion de la loi de décentralisation d'ouvrir la possibilité pour les collectivités locales, de devenir propriétaires ou de se voir attribuer la gestion des monuments nationaux, à

l'exclusion des monuments qui resteront la propriété de l'État et seront déclarés imprescriptibles. Il est évident que notre Nation a des devoirs à l'égard de certains monuments particuliers. Il n'est pas question de donner la Basilique de Saint-Denis au département de la Seine Saint-Denis ou le Château de Versailles à la ville de Versailles. Cela n'aurait pas de sens. Nous sommes gardiens d'un patrimoine légué par notre histoire. J'ai constitué une commission d'experts et je proposerai d'ailleurs à votre assemblée d'y désigner des membres. La commission sera présidée par M. René Rémond, elle aura pour objet de définir dans le patrimoine hétéroclite historique de l'État, dont le ministère de la culture a la garde, ce qui peut relever d'une initiative de délégation, de transfert de propriété ou de gestion et ce qui doit rester dans le patrimoine de l'Etat et donc être géré par l'Etat, par le ministère de la Culture.

Le château de La Motte-Tilly se trouvait en effet dans la liste des monuments menacés par l'article de Mme Roméro. D'une part, ce n'est pas l'Etat qui en est propriétaire, c'est le Centre des monuments nationaux. C'est l'ancienne caisse nationale des monuments historiques qui possède par legs de la duchesse de Maillé, ce château en propre. Donc la question ne se posera pas. D'autre part, il est évident que pour tous les éléments de la propriété de l'Etat qui relève de cet exercice, il sera toujours pris en compte naturellement la volonté des personnes qui ont légués ou qui ont donné à l'Etat . Il n'est pas question de la bafouer. S'agissant de la maison de Renan à Tréguier , il y aura lieu de vérifier si dans les dispositions testamentaires de Renan il était prévu que de façon irréversible ce bien devait appartenir à la nation. Il ne sera pas envisagé de le transférer au département des Côtes d'Armor si elles en manifestaient le désir.

Ce sera je crois une bonne occasion de clarifier les choses et je le rappelle, il n'y aura de transfert que s'il y a une volonté claire d'une collectivité locale, si l'Etat reconnaît la compétence de cette collectivité locale à prendre en charge un monument et si, naturellement, la collectivité s'engage à l'entretenir dans des conditions convenables et à l'ouvrir au public.

Le Centre des monuments nationaux va d'ailleurs de ce fait rentrer dans une période d'ajustement. Il est évident qu'il va perdre la gestion de certains monuments. Pour ma part je serais également d'avis qu'on clarifie à cette occasion la relation entre le centre des monuments nationaux et la réunion des musées nationaux. Certains monuments sont gérés à la suite d'avatars historiques par la réunion des musées nationaux, sous prétexte que ce sont des musées alors que ce sont d'abord des monuments. Le château de Pau, par exemple est géré par la réunion des musées nationaux. Je serais d'avis dans certains cas de transférer certains sites au centre des monuments nationaux, mais également transférer certaines activités du centre des monuments nationaux à la réunion des musées nationaux dont le savoir faire est plus aguerri. Faut-il que nous ayons deux services éditoriaux, un à la réunion des musées nationaux, un au centre des monuments nationaux ? Donc

j'aimerais bien une clarification qui tendrait à reconnaître le centre des monuments nationaux comme exploitant le site ouvert au public et la réunion des musées nationaux comme organisme public d'édition, de diffusion, de publication et d'organisation de manifestations telles que les expositions.

Concernant la maîtrise d'ouvrage, on m'a remis hier soir un document d'analyse au ministère de la culture. Ce document conclut tout d'abord au fait que, si nous avons des organismes, même des établissements de maîtrise d'ouvrage, le ministère de la culture lui-même, comme administration, assure mal le contrôle de ces ouvrages ou de ces maîtrises d'ouvrages. Donc, comme je vous le disais tout à l'heure, je souhaite, d'une part, renforcer, au sein de la direction de l'administration générale, la fonction de contrôle des maîtrises d'ouvrages et, d'autre part, clarifier la prolifération de ces innombrables maîtrises d'ouvrages qui sont satellisées autour du ministère de la culture. D'ailleurs, je crois que la prise en compte de la réglementation et de la législation européenne nous contraindra également à mettre fin, dans certains cas, à la situation de monopole de fait de ces établissements. Donc nous sommes entrés dans un processus de clarification de la situation des maîtrises d'ouvrages publiques. Mais enfin, M. le rapporteur, je vous rassure, je sais votre attachement au château de La Motte-Tilly, la volonté de la Duchesse de Maillé ne sera pas bafouée et rien ne sera décidé sans que toutes les précautions n'aient été prises.

M. le PRÉSIDENT - Merci M. le Ministre. M. le Président, pas d'observation particulière sur ce qui vient d'être dit ? Nous allons essayer d'aller vite maintenant sur la première séquence, c'est-à-dire celle relative à l'audition commune, la confrontation entre la Cour et le ministre, pour passer rapidement à la seconde séquence sur l'exécution budgétaire 2003 mais, à ce moment-là, nous libérerons la Cour. M. le Président...

M. Jean-François COLLINET, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes – Deux observations générales très rapidement.

Lorsque je suis entré à la Cour, la Cour était une institution inquisitoriale ; elle est devenue une institution « dialoguante », ma présence ici le manifeste. Pour qu'on puisse dialoguer en matière de contrôle, il faut que l'on puisse, de part et d'autre, pratiquer la rectitude de la parole. Ce n'est pas le cas dans toutes les administrations mais je voudrais vous donner acte, M. le Ministre, du fait qu'entre le ministère de la culture et la Cour, il y a rectitude de la parole. Deuxièmement, je pense qu'il y a trois éléments fondamentaux qui vont commander les conditions dans lesquelles se fera ou ne se fera pas la réforme de l'Etat. Le premier porte sur la mise en œuvre de la loi du 1^{er} août 2001 dont j'ai dit qu'elle était relativement avancée au ministère de la culture ; le deuxième porte sur les problèmes que nous venons d'évoquer et le troisième porte sur la gestion des fonctionnaires. Alors, M. le Ministre, nous sommes en train de préparer, sur la gestion des fonctionnaires au sein de votre

département un relevé de constatation provisoire qui vous parviendra très prochainement.

M. le PRÉSIDENT - Qui est aussi encourageant ?

M. Jean-François COLLINET, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes – Non parce qu’il y a vraiment un nombre d’obstacles, qui ne sont pas des obstacles inhérents à l’activité de ce ministère mais à la gestion par corps. Lorsque l’on a quarante ou cinquante corps dans un ministère, la gestion est complètement étrangère à la notion de profession qui devrait être de mise.

M. le MINISTRE - Rapidement, je voudrais simplement vous dire que depuis mon arrivée au ministère de la culture, rue de Valois, je me suis incontestablement engagé dans un processus de réforme radical de mon ministère et des modalités de son action et je tiens aussi à vous dire que je mesure l’effrayante difficulté qu’il y a dans notre pays à réformer.

M. Philippe MARINI, rapporteur général – Dans le prolongement de la question de M. Gaillard tout à l’heure sur un site particulier, j’aurais voulu demander au ministre s’il est envisagé - envisageable de poursuivre cette idée de la mise en place d’EPCC pour gérer des sites ou de toute autre forme, groupement d’intérêts publics, établissements publics, associant l’Etat et des collectivités territoriales, de manière à promouvoir l’ouverture et l’animation de certains domaines qui peuvent eux-mêmes comporter plusieurs sites et qui doivent être gérés dans un esprit de promotion à la fois culturelle et touristique. Et ma seconde question, M. le Ministre, M. le Président, était d’en revenir aux effectifs, donc plus 500 postes en dix ans. Quand aurons-nous une vision de la gestion prévisionnelle des effectifs des DRAC, en particulier, compte tenu de la décentralisation ? Je serais heureux de les voir maigrir au fur et à mesure des transferts de compétences.

LE PRÉSIDENT – M. le Ministre, une réponse brève à cette question ?

M. le MINISTRE - Non, M. le Rapporteur général, je crois qu’il faut tenter d’avoir une vision globale de l’évolution des effectifs : -administration centrale, services déconcentrés-, et je crois que la logique paradoxale de la décentralisation, c’est qu’il faut que les services de l’Etat déconcentrés soient mieux armés pour constituer, pour les collectivités locales, des interlocuteurs avertis, compétents, efficaces et rapides. C’est sans doute dans la balance entre l’administration centrale et l’administration déconcentrée, ou dans la redéfinition de leurs rôles, que réside globalement la clé d’une meilleure réponse donnée à l’évolution des effectifs du ministère de la culture. J’estime que dans beaucoup d’actions très sensibles notre présence est indispensable, même si l’on peut contester, par exemple, qu’il y ait un conseiller de cinéma dans chaque direction régionale. Toutefois, il m’est arrivé de me demander si

pour certaines fonctions qui finalement ne mobilisaient pas un agent de façon permanente pendant toute l'année, on ne pouvait pas « mutualiser » les effectifs entre deux directions régionales, entre Lorraine et Champagne-Ardenne par exemple. Cela me semble possible mais le gain sera en fin de compte très faible. La vérité, c'est qu'il faut, dans les domaines où l'Etat encadre, où l'Etat contrôle et partout où l'Etat exécute, que les services soient suffisamment dotés. Dans ces services-là, notamment le service du patrimoine, le sous-équipement humain est quand même très préoccupant et conduit à des drames, je le répète, ou à des situations explosives comme celle que nous avons connue sur l'archéologie préventive.

M. le PRÉSIDENT - Merci. M. le Président,...

M. Jean-François COLLINET, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes – On me dit que j'ai commis une omission impardonnable ; cette enquête sur la gestion des personnels du ministère de la culture n'est pas seulement de notre initiative mais à la demande de votre commission des finances.

M. le PRÉSIDENT - Et vous allez nous la présenter prochainement

M. Jean-François COLLINET, président de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes – Je ne sais pas ce que vous appelez prochainement mais avant la fin de l'année assurément

M. le PRÉSIDENT - Décidément, nous avons deux rendez-vous importants d'ici la fin de l'année. La communication de votre enquête et le projet de loi que prépare M. le Ministre. Très brièvement, je vais demander à Maurice Blin et à Philippe Lachenaud d'intervenir, mais vraiment sous l'aspect rapport de la cour des comptes.

M. Maurice BLIN – Je n'interviens plus...

M. Jean-Philippe LACHENAUD – Je voulais insister sur la nécessité de mener à bien la réforme de la direction de l'administration générale et des DRAC simultanément. C'est la clé puisque toutes les directions verticales du ministère se font la guerre. Quant à moi, je l'ai faite dans mon temps contre la DAG lorsque j'étais directeur de l'architecture. Il y a vraiment un problème extrêmement difficile à résoudre. Je n'ai pas la recette mais je crois que c'est une des clés de mener en parallèle ces deux réformes. Quant aux DRAC, évidemment, il convient de trouver une solution spécifique pour l'Ile-de-France. Je vous l'ai déjà exprimé, M. le Ministre, mais vraiment, par rapport aux 12 millions d'habitants, la ville de Paris avec sa politique culturelle magnifique et les autres départements, il faut vraiment trouver une solution spécifique.

Ma deuxième réflexion consistait à dire que, plus que la maîtrise d'œuvre, c'est vraiment l'organisation de la maîtrise d'ouvrage qui est

importante. Il y a dans le rapport établi par mon collègue Gaillard des recommandations tout à fait positives, tout à fait intéressantes ; c'est là la clé d'une meilleure consommation des crédits, d'une meilleure maîtrise des coûts des opérations, d'une meilleure maîtrise des délais dans la maîtrise d'ouvrage. Par contre, le statut des architectes en chef des monuments historiques est une originalité française. Si l'on voit les dysfonctionnements, les résultats globaux sont assez exceptionnels et il est certain que quelques monuments du type cathédrales ou autres et l'ensemble des patrimoines en France ont été bien protégés. Il faut quand même une expertise et une connaissance d'un monument avant de pouvoir intervenir dessus et un respect des traditions ; moi, personnellement, je pense qu'il ne faut pas détériorer le niveau d'intervention des architectes des monuments historiques, il ne faut pas les fonctionnariser, il ne s'agit pas de les transformer en ABF de deuxième niveau ou de troisième niveau, ça je crois que ça serait une erreur. Pour une fois il y a un système spécifique dans l'administration française, est-ce que c'est vraiment la clé ? Je pense que l'idée d'une liste des architectes en chef des monuments historiques est une ouverture du choix, c'est une bonne idée.

Par ailleurs, c'était ma troisième observation, je vais être très très bref ; je vais faire l'éloge de la complexité. C'est elle qui fait la diversité, qui fait la richesse des initiatives, des actions. Nous ne sommes plus au temps de Malraux et des maisons de la culture. Aujourd'hui, que ce soit la musique, que ce soit le livre, que ce soit les monuments historiques, il y a heureusement des multiplicités d'initiatives. Il faut donc qu'il y ait en regard des multiplicités de systèmes juridiques et des multiplicités de systèmes de financements. Alors évidemment, pour les rationalistes et cartésiens ou les centralisateurs, ce n'est peut-être pas facile à assimiler et à admettre, mais moi je plaide et je fais l'éloge, donc, de la complexité. Je ferai de même l'éloge de la politique contractuelle. Même si je pense qu'il serait souhaitable de faire vraiment un balayage complet de la politique contractuelle, de la simplifier, de réduire les hypothèses de politique contractuelle, il ne faut pas rejeter l'idée même de politique contractuelle parce que d'expérience, elle est un champ d'innovation. Elle a été un moyen de stabiliser les financements croisés des différents partenaires dans les projets, un moyen de donner toute son extension, tout son essor à des initiatives locales, et un moyen de partenariat. Il y a vraiment toute une série d'éléments positifs dans la politique contractuelle à partir du moment où elle serait remise en ordre et où elle serait stabilisée et elle permet notamment à des établissements publics du type de ceux qu'évoquait M. Marini, ou à des centres culturels régionaux de connaître un plein développement dans le cadre de politiques contractuelles. Voilà les quelques réflexions, M. le Président, que je voulais présenter.

M. le PRÉSIDENT – M. le Ministre, voulez-vous réagir aux observations de M. Lachenaud.

M. le MINISTRE – M. Lachenaud connaît bien le ministère de la culture ; il en a une pratique, il en connaît à la fois les faiblesses mais

également les forces et c'est vrai qu'il faut que nous tendions à la fois à la clarification, parce que parfois nous sommes face à des dispositifs confus, et en même temps, on ne cherche pas à caporaliser par un excès de rationalisme des actions qui, par la force des choses, relèvent également de l'émotion, de la prise de responsabilité, de la passion, et qu'on ne pourra jamais, d'un bout à l'autre du territoire, égaliser. Donc il faut conserver cette balance subtile entre rigueur et clarté d'une part, et vitalité d'autre part.

M. le PRÉSIDENT – Avant de passer à la suite de l'ordre du jour, je voudrais féliciter les magistrats de la Cour pour la qualité de leur travail, ainsi que M. le Ministre pour l'intérêt de ses réponses.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances du Sénat a décidé de publier les conclusions de la communication sur l'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture sous forme d'un rapport d'information.

ANNEXE



COUR DES COMPTES

*a) COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU
SENAT*

**L'ORGANISATION ET LA GESTION DES
SERVICES DECONCENTRES DU
MINISTERE DE LA CULTURE**

DECEMBRE 2002

SOMMAIRE

I.	L'APPARITION PROGRESSIVE D'UNE NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES CULTURELLES ENTRE LE MINISTERE DE LA CULTURE ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	34
1.	L'extension des ambitions, des moyens et des revendications culturelles des collectivités territoriales	34
2.	La généralisation des partenariats entre le ministère de la culture et les collectivités territoriales	36
2.1.	L'empilement des dispositifs contractuels de partenariat et ses effets	36
2.2.	Le cadre encore partenarial des protocoles de décentralisation et ses conséquences	40
3.	La réponse aux nouvelles demandes de transferts de compétences et de moyens par les collectivités territoriales	41
3.1.	Les compétences que l'Etat veut conserver	41
3.2.	La nature des demandes de décentralisation et des décisions déjà prises	42
II.	L'ADAPTATION DES SERVICES TERRITORIAUX DU MINISTERE DE LA CULTURE A CE NOUVEAU CONTEXTE	45
1.	L'adaptation de l'organisation territoriale des services du ministère aux objectifs de décentralisation et de déconcentration de l'Etat	46
1.1.	Les circonscriptions territoriales	46
1.1.1.	Les services extérieurs nationaux	46
1.1.2.	L'échelon départemental	47
1.2.	Les organigrammes des SDAP et des DRAC	50
1.3.	Les personnels des DRAC et des SDAP	53
2.	L'adaptation de la gestion territoriale déconcentrée à ce paysage culturel en redéfinition	55
2.1.	La gestion déconcentrée des crédits	55
2.2.	La gestion des activités par les services déconcentrés territoriaux du ministère de la culture	58

III.	L'ADAPTATION DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE DE LA CULTURE A CE NOUVEAU CONTEXTE ET AU PILOTAGE DE LA GESTION DECONCENTREE	62
1.	L'adaptation des priorités stratégiques	62
2.	L'amélioration des instruments de pilotage, de contrôle et d'évaluation des DRAC et des SDAP	64
2.1.	L'affichage des objectifs	64
2.2.	Les organes de pilotage	65
2.3.	Les moyens d'évaluation	67
3.	La mise en cohérence de l'affectation du personnel du ministère avec l'évolution de ses compétences et la déconcentration de leur gestion	69
3.1.	La persistance d'une organisation centrale cloisonnée et non d'état-major	69
3.2.	Le faible redéploiement territorial des effectifs	70

La Cour a réalisé une étude d'ensemble de la gestion territoriale déconcentrée du ministère de la culture et de la communication.

Elle a regroupé ses constatations autour de trois thèmes : l'apparition progressive d'une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités publiques ; les problèmes d'adaptation des services territoriaux du ministère à ce nouveau contexte ; et les difficultés de ses services centraux à piloter la gestion de ces compétences territoriales évolutives.

I. L'APPARITION PROGRESSIVE D'UNE NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES CULTURELLES ENTRE LE MINISTERE DE LA CULTURE ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1. L'extension des ambitions, des moyens, et des revendications culturelles des collectivités territoriales

Lors de l'adoption des lois de décentralisation, en 1982 et 1983, les compétences culturelles n'ont pas fait l'objet d'une répartition par blocs entre les collectivités publiques. Au contraire, elles ont été traitées comme des compétences générales appartenant simultanément à toutes ces collectivités, à l'exception des domaines que l'Etat central se réservait, et des bibliothèques départementales de prêt et des archives départementales et régionales qu'il transférait aux collectivités locales à compter du 1^{er} janvier 1996, tout en conservant le contrôle scientifique et technique de leurs activités et la gestion des personnels scientifiques placés à leur tête.

Alors que, pendant quelques années encore, les collectivités territoriales ont continué à laisser l'Etat prendre les initiatives essentielles, elles ont depuis progressivement réinvesti le champ culturel, au point qu'aujourd'hui, elles engagent dans le domaine culturel des crédits plus de deux fois supérieurs au budget total du ministère de la culture et plus de six fois supérieurs aux crédits gérés par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

Le ministère de la culture en est pleinement informé, notamment grâce à l'enquête sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales, que le département des études et de la prospective de la direction de l'administration générale (DAG) conduit tous les 3 ans, depuis 1981. Les résultats de l'enquête menée en 1996, qui ont été publiés en octobre 2000 dans un numéro hors série de "Développement culturel", indiquent ainsi que :

- Les 22 régions, 96 départements et 841 villes de plus de 10 000 habitants étudiés ont dépensé au total pour la culture 30,3 milliards F (4,6 milliards d'euros), soit 5,4 % de leur budget total, à raison de 6,5 % de leurs dépenses de fonctionnement et de 3,2 % de leurs dépenses d'investissement.
- La répartition des rôles entre les collectivités territoriales a été essentiellement la suivante:
 - Les communes, avec 23,5 milliards F (3,6 milliards d'euros), ont surtout financé des équipements culturels de proximité : bibliothèques, écoles de musique, équipements de quartiers, centres culturels, salles de spectacle ;
 - Les départements, avec 5,1 milliards F (778 millions d'euros), ont privilégié la conservation et la diffusion culturelles, avec les archives départementales et les bibliothèques départementales de prêt, leurs dépenses étant majoritairement consacrées à la rémunération des personnels ;
 - Les régions ont affecté les 3/4 des 1,6 milliard F (244 millions d'euros) qu'elles ont consacré à la culture, d'abord à la valorisation de la production artistique, en particulier le spectacle vivant et ensuite au patrimoine et à l'animation.
- **Par domaines d'activités, les priorités décroissantes ont été les suivantes :**
 - La musique, l'art lyrique et la danse ont bénéficié de 6,8 milliards F (1 milliard d'euros), soit 22,6 % des crédits ;
 - Le livre et la lecture, de 4,4 milliards F (671 millions d'euros), soit 14,5 % ;
 - L'animation polyvalente, de 4,1 milliards F (625 millions d'euros), soit 13,4 % ;
 - Les arts plastiques et les métiers d'art, de 2,4 milliards F (366 millions d'euros), soit 8 % ;
 - Les monuments historiques, sites et objets mobiliers, de 1,8 milliard F (366 millions d'euros), soit 5,8 % ;
 - Les spectacles divers, de 1,8 milliard F (366 millions d'euros), soit 5,8 % ;
 - Le théâtre, de 1,3 milliard F (198 millions d'euros), soit 4,2 % ;
 - Les dépenses administratives, de 2 milliards F (305 millions d'euros), soit 6,6 % ;
 - Les 12 autres domaines répertoriés, du solde représentant quelque 20 %.

Les collectivités territoriales les plus importantes (régions, départements, métropoles, grandes villes) se sont dotées de services culturels, fréquemment étoffés et compétents, et elles développent désormais leurs propres stratégies. Parallèlement, le dispositif législatif et réglementaire destiné à favoriser différents modes de coopération entre les collectivités territoriales trouve des applications dans le secteur culturel, dont profitent notamment les communes moyennes ou petites. Ainsi, bien que la culture ne figure pas parmi les compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'intercommunalité culturelle est une

compétence optionnelle fréquemment choisie, aussi bien pour mener des actions culturelles de mise en valeur du patrimoine, des programmes événementiels d'expositions, des festivals, ou des salons, que pour réaliser ou gérer des équipements culturels.

Le ministère a indiqué à la Cour qu'il "adhère pour l'essentiel, à cette analyse", en soulignant l'importance qu'il attache aux concours financiers que sa politique contractuelle lui permet d'obtenir des collectivités territoriales et des personnes privées. Il précise à cet égard que les fonds de concours qu'elles versent pour la réalisation de travaux sur leurs monuments historiques, dont l'Etat assume la maîtrise d'ouvrage, se sont élevés à 62,2 millions d'euros en 2001 et ont représenté 26 % des crédits alloués en loi de finances initiale à la direction de l'architecture et du patrimoine.

2. La généralisation des partenariats entre le ministère de la culture et les collectivités territoriales

Le ministère de la culture, agissant au nom de l'Etat, est effectivement confronté à la volonté croissante des collectivités territoriales d'exercer leur compétence culturelle générale et doit régler les difficultés résultant de la juxtaposition de leurs initiatives et des siennes. Il se montre parallèlement désireux de tirer parti des moyens accrus qu'elles veulent y consacrer, alors que les siens se révèlent insuffisants. Il souhaite enfin suivre leur gestion, s'assurer de l'utilisation des subventions qu'il leur alloue et conserver un contrôle scientifique sur une partie des activités et des agents.

2.1. L'empilement des dispositifs contractuels de partenariat et ses effets

Plutôt que de travailler par "blocs de compétences", le ministère de la culture a préféré généraliser les partenariats culturels, sous de multiples dénominations, considérant qu'il s'agit du mode optimal d'organisation de l'exercice des compétences culturelles respectives de l'Etat, des collectivités territoriales et des institutions et organismes qui leur sont liés : conclusion de contrats généraux, partenariat pour mettre en œuvre la stratégie à 20 ans de l'Etat exprimée dans le schéma collectif des activités culturelles du ministère, contrats d'objectif passés avec les acteurs culturels opérationnels subventionnés, etc. Ces multiples dispositifs de partenariats sont pour partie intégrés dans des contrats de ville, d'agglomération ou de pays, dont ils constituent le volet culturel.

Une note du directeur du cabinet du ministre de la culture en date du 7 mars 2001 adressée au ministère de la réforme de l'Etat mentionne ainsi toute une série d'actions contractuelles financées sur les chapitres budgétaires 43-30 et 66-91:

- "les contrats éducatifs locaux (CEL) : activités artistiques hors temps scolaire ;
- "les plans locaux d'éducation artistique : éducation artistique en temps scolaire ;

- "les plans départementaux d'éducation artistique : éducation artistique en temps scolaire ;
- "les contrats ville-lecture : développement de la lecture publique ;
- "les relais livre en campagne : points de lecture publique en milieu rural ;
- "les conventions ville-architecture : sensibilisation à l'architecture, refonte de plans d'urbanisme, création de service municipal d'architecture ;
- "les conventions villes d'art et d'histoire : (communication sur le patrimoine d'une ville, recrutement d'animateurs du patrimoine) ;
- "les conventions CNC (centre national de la cinématographie)/départements/régions/villes : collège au cinéma, accueil de tournages en région, action un été au ciné ;
- "les conventions de développement culturel avec les départements : développement culturel en milieu rural".

Selon cette note, l'ensemble des actions en partenariat devait donner lieu, en 2001, à l'allocation de 6,5 milliards F (991 millions d'euros) de financements par le ministère de la culture, et de 12 à 13 milliards F (1,8 à 2 milliards d'euros) de cofinancements par les collectivités territoriales. La part de l'Etat devait provenir à raison d'environ 5 milliards F (762 millions d'euros) du titre IV, et d'environ 1 à 1,5 milliard F (152 à 229 millions d'euros) des titres V (travaux sur monuments historiques en maîtrise d'ouvrage de l'Etat) et VI (travaux sur monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat et en maîtrise d'ouvrage du propriétaire)

Cet effort pour organiser un partenariat cohérent et efficace se heurte à trois difficultés majeures : l'empilement des relations contractuelles les rend de moins en moins intelligibles et gérables ; les moyens humains et financiers des services territoriaux ne paraissent pas compatibles avec le montage et le suivi effectif de ce foisonnement de contrats ; le décalage se révèle significatif entre les engagements généraux adoptés et les conséquences pratiques qu'en tirent les partenaires locaux.

Ayant été dans une très large mesure à l'origine de cette adjonction continuelle de nouveaux dispositifs, le ministère de la culture reconnaît que certaines DRAC ont été conduites "à réduire la multiplicité des dispositifs contractuels existants par l'articulation des contrats entre eux, en intégrant notamment des domaines thématiques - ville-lecture, ville ou pays d'art et d'histoire, CEL, - dans les contrats territoriaux plus structurants (contrats de ville, contrats d'agglomération, etc.)". Elles ne font d'ailleurs que se conformer à une circulaire conjointe des ministres de la culture et de la ville, en date du 19 juin 2000, appelant à intégrer "les procédures contractuelles existantes – charte des missions de service public, contrat ville lecture, convention ville cinéma, convention ville et pays d'art et d'histoire, convention de ville pour l'architecture et le patrimoine - ... dans un programme culture pour la ville - cultures de la ville, qui constitue le volet culturel du contrat de ville".

Comme l'indique la DRAC de la région Centre dans son bilan annuel, "la multiplication des procédures de contractualisation avec les collectivités ... (est bien) l'une des difficultés (majeures et qui) ... ne facilite pas la lisibilité de l'intervention de l'Etat en région". Jugement confirmé par l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC), qui a constaté qu' "il n'existe pas à la DRAC de document de synthèse ... concernant ... (ces documents, alors qu'ils correspondent) à des engagements pluriannuels de l'Etat ...(et donc de) vision globale et prospective de cet ensemble : les documents fournis l'ont été sous leur forme brute, de façon partielle et pour tout dire peu utilisable".

La Cour a effectivement constaté que les effectifs de ces services ne leur permettent pas de disposer du temps nécessaire pour examiner tous les projets, formaliser contractuellement le partage de leur prise en charge, participer aux réunions de concertation destinées à en assurer la mise en œuvre, et plus encore pour contrôler et évaluer l'utilisation effective des fonds alloués.

L'attitude des collectivités territoriales est par ailleurs variable et ambiguë. Certes, comme le dit la délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT), nombre de ces collectivités "expriment globalement une demande croissante à l'égard de l'Etat, d'expertise, de conseil, d'accompagnement, de structuration de la vie culturelle". Mais, les partenaires, qu'ils soient régions, départements, regroupements intercommunaux, communes, ou acteurs culturels directs, comme les associations, les institutions, les artistes et créateurs, ne se montrent pas nécessairement disposés à inclure et encore moins à respecter les contraintes et les contrôles dont l'Etat veut assortir ses concours. Ainsi, les décalages peuvent être importants entre les objectifs convenus ou les projets annoncés dans les accords de partenariat et les réalisations effectives. La DDAT signale ainsi les "difficultés rappelées à plusieurs reprises par les DRAC : faiblesse de l'engagement des départements, relations parfois tendues avec certains conseils régionaux, prise en compte variable de la culture dans les structures intercommunales".

Si les collectivités territoriales sont particulièrement intéressées par les actions patrimoniales, elles souhaitent aussi les diriger. Ainsi, préfèrent-elles, les ZPPAUP (zones de protection du patrimoine urbain et paysager) aux SSMV (secteurs sauvegardés et de mise en valeur) car les procédures applicables sont moins contraignantes ; les opérations financées sur la dotation globale d'équipement plutôt que sur les crédits du PRNP (patrimoine rural non protégé) car les crédits de l'Etat sont alors deux à trois fois plus importants et l'avis de l'ABF (architecte des bâtiments de France) sur les travaux n'est pas obligatoire.

De façon générale, toutes les DRAC soulignent qu'elles sont tributaires de la réceptivité dont font preuve les collectivités territoriales, voire les préfets de département, à l'égard de leurs propositions et il semble que nombre de collectivités seraient prêtes à se passer de l'Etat, dès lors qu'elles disposeraient de ressources

financières autonomes suffisantes pour renforcer leur personnel en agents compétents et pour financer leurs projets.

Le choix fait par le ministère de la culture de systématiser les partenariats avec les collectivités territoriales pour éviter que les projets se concurrencent et bénéficier du renfort de moyens qu'elles apportent oblige en contrepartie à tenir compte des responsabilités et des vœux de chaque partenaire. Cette obligation a pour effet d'allonger les délais, d'imposer de tenir en parallèle des dossiers similaires dans plusieurs services, de renchérir les coûts de revient. Plus encore, du fait du mélange des responsabilités et des objectifs, il devient très difficile de déterminer précisément la part qui revient à chaque partenaire dans l'exécution des opérations conjointes et dans les résultats obtenus.

Dans sa note de synthèse des conférences de bilan de juillet 2001, la DDAT signalait que le ministère rencontrait également des difficultés avec les institutions culturelles, pour mettre en place sa stratégie de systématisation des conventionnements : "Les contrats d'objectifs liés à l'application des chartes de mission de service public se heurtent à des réticences de la part de certains établissements, parmi les plus importants. De même le caractère pluriannuel des conventions contribue à limiter les capacités de redéploiement".

Est ce pour tenir compte de toutes ces contradictions qu'un nouveau cadre juridique a été imaginé, qui se rattache toujours à la conception partenariale de l'exercice des compétences, mais tente de renforcer le rôle des collectivités territoriales autour de chefs de file ? Tel paraît être le sens de la loi du 4 janvier 2002, qui a prévu, que, par arrêté des préfets de département et à la demande des collectivités territoriales, puissent être créés des établissements publics de coopération culturelle (EPCC), dotés du statut d'établissement public administratif (EPA) ou d'établissement public industriel ou commercial (EPIC), l'Etat ayant ou non le statut de membre, mais sans qu'ils lui soient pour autant rattachés. Cette novation paraît toutefois déjà inquiéter de nombreux acteurs culturels, particulièrement dans le domaine du théâtre et des spectacles vivants, qui critiquent la tutelle de l'Etat, mais la préfèrent finalement à celle, plus astreignante, des collectivités territoriales qui pour l'essentiel les font vivre. Ainsi, la directrice d'une scène nationale regrettait récemment que les élus locaux "finançant en moyenne 70 % des budgets des scènes nationales contre 30 % pour l'Etat, et donc payeurs majoritaires, ... veu(il)lent être les décideurs et se passer des bons conseillers".

Alors que se multiplient les contestations sur les conditions dans lesquelles se constituent et fonctionnent les partenariats entre collectivités publiques, il y a lieu de se demander si le recours généralisé aux partenariats culturels avec les collectivités territoriales n'est pas un compromis temporaire dans l'attente de nouvelles étapes en matière de décentralisation dans le domaine culturel, auxquelles diverses initiatives récentes, de portée différente, ont ouvert la voie.

C'est ce que semble admettre le ministère, lorsqu'il répond qu' "en l'état actuel du droit et dans l'attente de nouveaux développements de la décentralisation, il était difficile de raisonner par blocs de compétences ...même si certains effets de ce partenariat peuvent faire l'objet d'appréciations contrastées. Dès à présent et dans la perspective de la décentralisation, les politiques partenariales avec les collectivités locales font l'objet d'une attention particulière et visent à préparer une nouvelle étape de transferts de compétences ".

2.2. Le cadre encore partenarial des protocoles de décentralisation et ses conséquences

Une initiative engagée en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a été étendue et explicitée par un document cadre publié en décembre 2000. Il s'agit d'expérimenter des transferts de compétences, tout en les inscrivant dans la logique des partenariats, par la conclusion de protocoles de décentralisation culturelle. L'objectif est d' "entreprendre des expérimentations, qui devraient préfigurer les nouvelles responsabilités et compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales".

Le ministre de la culture a ainsi demandé aux préfets compétents à l'égard de huit sites-tests de négocier et expérimenter sur trois ans des protocoles de décentralisation dans deux domaines : celui du patrimoine et celui des enseignements artistiques. Une enveloppe spécifique d'appui de 15 MF a été prévue. Le document cadre affiche clairement l'intention de remédier aux inadaptations résultant de "l'interpénétration des politiques avec des répartitions diverses des responsabilités" et l'objectif de "clarifier le partage des compétences entre les collectivités, en identifiant mieux chacun des niveaux de responsabilité" afin de permettre "à chaque partenaire de remplir des missions mieux identifiées, plus larges, mieux adaptées aux besoins de la population". Il poursuit ainsi : "Le rôle de l'Etat sera précisé dans sa capacité à élaborer et impulser les objectifs communs, à faciliter la complémentarité des collectivités, à veiller à la répartition de manière équitable des ressources et services culturels sur les territoires et dans sa compétence à assurer un contrôle pédagogique, technique et scientifique". "Les collectivités définiront elles-mêmes, avec l'appui de l'Etat, les fonctions de chef de file" et "le choix du chef de file devra être justifié en terme d'objectifs-orientations-, et de fonctions-pilotage, coordination-, et selon le niveau territorial le mieux placé". "Ces expérimentations feront...l'objet d'une évaluation quasiment en temps réel par le groupe national de suivi".

Les huit sites choisis concernent cinq régions (Lorraine, PACA, et Aquitaine pour le patrimoine ; Nord-Pas de Calais et Pays de Loire, pour les enseignements artistiques) et trois départements (Isère, Lozère et Seine-Saint-Denis, pour le patrimoine). L'importance de ces protocoles tient autant à leurs dispositions qu'à leurs potentialités. La DDAT, dans sa plaquette sur les protocoles de décentralisation culturelle, souligne ainsi à propos du protocole relatif à la région PACA qu'il "est le seul à traiter des monuments inscrits, à

l'échelle régionale" et que le conseil régional "pourrait devenir à moyen terme, pleinement responsable de la politique de restauration et de mise en valeur, et se doter d'une capacité technique d'intervention au profit des propriétaires", perspective difficilement compatible avec l'organisation actuelle de la conservation du patrimoine (infra).

Les protocoles de décentralisation, conçus et mis en œuvre à législation inchangée, restent donc dans une logique contractuelle de partenariat, puisqu'ils s'inscrivent dans le processus de conclusion de contrats territoriaux. Mais les collectivités territoriales en sont les chefs de file et ils portent en germe selon toute vraisemblance de nouveaux développements.

En réponse à la Cour, qui souhaitait connaître à mi parcours de la mise en œuvre de ces protocoles, l'évaluation que le ministère de la culture fait de leur application, celui-ci a répondu que : "il est prématuré à ce stade de dresser un bilan, même si (le suivi a) ... déjà permis d'ébaucher une cartographie des structures et des emplois relevant de chacun des échelons considérés. Pour les protocoles amorcés en 2001, l'année 2003 permettra de préciser les conditions d'exercice des responsabilités respectives des signataires et de s'engager dans des dévolutions expérimentales de crédits. De nouveaux champs feront l'objet de protocoles expérimentaux en 2003 - fonds régionaux d'acquisition et de restauration des musées et des bibliothèques - . En tout état de cause, cette démarche doit s'inscrire désormais dans l'optique d'une décentralisation beaucoup plus large souhaitée par le Gouvernement et alimente les réflexions conduites à cet effet. Le ministère a engagé une démarche expérimentale en Lorraine et Midi-Pyrénées afin de dresser un état des lieux exhaustif de l'exercice des compétences culturelles dans chacune de ces deux régions et définir ainsi des ensembles de responsabilités à répartir entre collectivités".

3. La réponse aux nouvelles demandes de transferts de compétences et de moyens par les collectivités territoriales

Plusieurs évolutions récentes manifestent, en effet, que ni les collectivités locales, ni le Parlement, ni le Gouvernement ne veulent en rester là et la réponse faite à la Cour par le ministère de la culture montre qu'il prépare, dans le cadre du mouvement de décentralisation annoncé, des propositions relatives aux responsabilités culturelles respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

3.1. Les compétences que l'Etat veut conserver

Dans sa réponse, en date du 7 mars 2001, au ministère de la réforme de l'Etat, sur les suites données au comité interministériel de réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 à propos du "partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales", le directeur du cabinet du ministre de la culture de l'époque définissait ainsi les domaines dans lesquels "en matière culturelle et artistique, l'Etat exerce une compétence non partagée" :

- "la délivrance des diplômes d'enseignement supérieur,
- "le classement des établissements d'enseignement spécialisé,
- "la protection du patrimoine immobilier, mobilier, archéologique,
- "l'autorisation –sauf en Corse- de travaux affectant le patrimoine protégé ou ses abords ou susceptibles de porter atteinte aux archives du sol,
- "le contrôle scientifique des services d'archives départementaux et municipaux, des bibliothèques et des musées",
- "les établissements publics sous tutelle du ministère qui ...assurent un service direct aux usagers".

De façon plus générale, le ministère de la culture a semblé jusqu'à présent considérer que l'Etat est fondé à intervenir, quelles que soient les compétences attribuées aux collectivités territoriales, à chaque fois que doivent être garanties l'égalité et la solidarité culturelles entre les différents territoires, et la qualité scientifique et artistique des agents, des projets, des réalisations ou des formations supérieures. Il s'est ainsi réservé en pratique la faculté d'interférer dans tous les domaines culturels, qu'il s'agisse de gestion, de contrôle, ou de tutelle.

C'est donc à faire éventuellement évoluer le champ des compétences exclusives de l'Etat et celui des responsabilités qu'il partage avec les collectivités territoriales, que s'attachent les réflexions et expérimentations en cours. En toute hypothèse, la connaissance du contenu et des limites des compétences que l'Etat aura à gérer, devrait être le préalable logique à l'adaptation de l'organisation et des moyens de fonctionnement des services centraux et territoriaux du ministère de la culture à leur gestion déconcentrée. Si la nécessité et l'urgence de cette réorganisation sont reconnues, des solutions différentes sont susceptibles d'être retenues, qui dépendent en partie de l'arbitrage qui sera rendu sur les compétences que l'Etat voudra se réserver et sur le niveau territorial auquel il voudra les exercer. Sont particulièrement en cause: les activités qui concernent directement le patrimoine de l'Etat ou ses pouvoirs propres de régulation ; celles qui correspondent à des priorités culturelles nationales ; et celles pour la réalisation desquelles l'Etat contrôle l'essentiel des moyens.

3.2. La nature des demandes de décentralisation et des décisions déjà prises

Les mesures les plus significatives de décentralisation des compétences de l'Etat dans le domaine culturel ont d'abord concerné la Corse.

Dès 1991, avec la loi portant statut particulier de la collectivité territoriale de Corse (CTC), des transferts de compétences culturelles spécifiques, à la fois significatifs mais paradoxaux et ambigus, ont été opérés. Notamment, la CTC s'est vu attribuer une partie des compétences relevant jusque là de l'Etat à

l'égard des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat. Elle a d'ailleurs engagé un architecte diplômé du Centre de Chaillot pour surveiller l'état sanitaire de ce patrimoine et celui du patrimoine non protégé. Puis, la nouvelle loi sur la Corse du 22 janvier 2002 a accentué ces transferts.

La Cour a donc demandé au ministère de la culture, après une décennie d'application de la loi de 1991 et quelques mois de mise en œuvre de celle adoptée cette année, quel bilan il en a tiré, en particulier pour : la protection du patrimoine monumental, la prise en charge financière des dépenses correspondantes et notamment le désengagement corrélatif du budget de l'Etat, la conduite de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, les conditions d'intervention des architectes en chef des monuments historiques, des vérificateurs des monuments historiques et des architectes des bâtiments de France.

Dans sa réponse sur les compétences culturelles en Corse, le ministère rappelle d'abord, que "la collectivité territoriale de Corse (CTC) s'est vue, par (la loi de 1991) confier les crédits et la programmation des travaux sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat. la loi de 1991 ne remettant pas en cause les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, l'Etat a conservé le pouvoir de protection (classement et inscription) ainsi que le contrôle des travaux (autorisations)". Il admet toutefois que dans le cadre de cette loi, "les prérogatives de classement n'ont en réalité pu être exercées ...en raison de la difficulté pratique - et politique - que constituait la désignation et la réunion des membres du conseil des sites, qui exerce en Corse les compétences (de la) CRPS (commission régionale du patrimoine et des sites)". Il informe qu'il a pu être mis fin à cette situation "dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau statut issu de la loi du 22 janvier 2002, (puisque) la composition du conseil des sites de Corse a été remanié de façon à faciliter l'exercice effectif des compétences cumulées qu'il exerce en matière de protection du patrimoine et (de) l'environnement, ainsi que de classement des stations touristiques (décret du 3 mai 2002)".

Par ailleurs, le ministère souligne que : "la décentralisation des crédits ainsi que les transferts de propriété de monuments historiques appartenant à l'Etat opérés par la loi du 22 janvier 2002 ont de nouveau posé la question des conditions d'intervention des architectes des monuments historiques ainsi que celle de architectes des bâtiments de France pour les travaux d'entretien. Les textes d'application nécessaires à la prise en compte de cette modification sont en cours d'élaboration".

La Cour conclut de cette réponse que les mesures de décentralisation instituées en Corse soulèvent des problèmes d'adaptation des réglementations, qui ne se limitent pas aux seules conditions d'exercice des professions mentionnées, mais portent sur des aspects fondamentaux des règles d'application de la loi du 31 décembre 1913.

Par exemple, elles créent un contexte complètement nouveau pour l'application de l'interprétation extensive, constamment donnée mais aujourd'hui controversée, de l'article 11 du décret du 18 mars 1924, selon laquelle, l'Etat se voit automatiquement conférer la maîtrise d'ouvrage exclusive des travaux sur des monuments historiques qui appartiennent à des collectivités territoriales ou à des personnes privées, dès lors qu'il accorde une aide financière, aussi minime soit-elle, pour leur réalisation. Désormais, un raisonnement a contrario conduit logiquement à dire, qu'à chaque fois que, à la suite de transferts de compétences aux collectivités territoriales ou/et de la cession par l'Etat de la propriété de certains de ses monuments, il renonce à apporter un financement et laisse les collectivités territoriales se substituer à lui, il n'a plus vocation à en assurer la maîtrise d'ouvrage. Et c'est précisément cette conséquence majeure qui en entraîne d'autres, dont celles que le ministère évoque de façon allusive : la perspective d'une réduction du champ du monopole des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) en matière de maîtrise d'œuvre, puisque ce monopole est subordonné à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par l'Etat ; la perspective pour les architectes des bâtiments de France (ABF) de perdre leur compétence exclusive pour déterminer et diriger les travaux d'entretien et de réparation ordinaire des monuments historiques classés, puisque cette compétence est également conditionnée par la détention de la maîtrise d'ouvrage par l'Etat et l'octroi de ses aides financières.

Le dispositif adopté pour la Corse permet donc de prendre la mesure des difficultés liées à l'adoption de mesures de décentralisation dans des domaines aussi réglementés que celui des édifices classés.

Une même constatation peut être formulée à propos de l'initiative prise par les parlementaires, au cours des débats ayant conduit à la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, et qui a abouti à transférer aux collectivités territoriales certaines compétences culturelles de l'Etat.

La loi de février 2002 fait en effet surgir des problèmes similaires dans divers domaines. Les dispositions concernées, qui figurent aux articles 111 à 114, portent sur le patrimoine et touchent aux compétences des architectes des bâtiments de France, de la conservation régionale des monuments historiques, du conseiller architecture régional, du service régional de l'inventaire et du service régional de l'archéologie. Certes en matière de conservation patrimoniale, elles réservent une possibilité ultime d'arbitrage au préfet de région, mais les réductions des compétences de l'Etat sur le patrimoine monumental sont néanmoins essentielles, en matière d'inventaire, d'instruction du classement, d'inscription à l'inventaire supplémentaire, d'autorisation de travaux sur les immeubles inscrits ou dans les abords.

Il s'agit certes d'un dispositif expérimental. Mais l'article 114 dispose qu' "à l'issue de la deuxième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement, chaque année pendant 5 ans, un rapport établissant le bilan,

d'une part, des transferts de personnels et de ressources aux collectivités territoriales réalisées dans le cadre des nouvelles compétences transférées, d'autre part, de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat". Le Parlement attend donc des suites concrètes en matière d'octroi de moyens aux collectivités locales et de réduction corrélative de ceux des services territoriaux de l'Etat.

Un processus majeur de transfert de compétences culturelles de l'Etat vers les collectivités territoriales paraît donc enclenché, auquel le ministère, lors des débats parlementaires, n'avait pas paru s'être préparé autrement que par la généralisation des partenariats, y compris sous la forme des protocoles de décentralisation. La Cour a donc demandé au ministère s'il entend infléchir sa stratégie vers la constitution de blocs de compétences culturelles.

Le ministère a répondu qu'il "a procédé ces derniers mois, comme l'ensemble des départements ministériels, à une réflexion très complète sur les orientations et les modalités d'une nouvelle étape de la décentralisation...S'agissant du patrimoine, un rapport d'analyse a été demandé à une commission...Ce rapport a été remis le 20 novembre et fait actuellement l'objet d'un examen par le ministère en vue de déterminer les suites à lui apporter".

D'ores et déjà, et "conformément à la demande du Premier ministre, le ministre de la culture et de la communication a présenté au Gouvernement des premières propositions, allant dans le sens d'une clarification des compétences respectives de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, et d'un renforcement très significatif du rôle de celles-ci. Ces propositions concernent les secteurs patrimoniaux et les enseignements artistiques".

Dans sa réponse, le ministère avait auparavant fait observer que "la mise en œuvre de la loi démocratie de proximité suscite de nombreuses interrogations qui semblent avoir incité les collectivités territoriales à une certaine prudence : aucune demande d'expérimentation n'a été officiellement présentée au ministère sur le fondement de cet article. L'absence de débat public sur le contenu de cet article (l'article 111) en rend l'interprétation malaisée notamment s'agissant du transfert de la compétence d'inscription à l'inventaire des monuments historiques et (des) conséquences quant au principe de libre administration des collectivités territoriales".

II. L'ADAPTATION DES SERVICES TERRITORIAUX DU MINISTERE DE LA CULTURE A CE NOUVEAU CONTEXTE

Alors que la redéfinition des compétences culturelles de l'Etat et de leurs conditions d'exercice fait donc actuellement l'objet d'expérimentations, le ministère de la culture est encore loin d'avoir achevé la mise en place d'une organisation territoriale déconcentrée et unifiée, respectant pleinement les objectifs fixés dans les lois de 1982 et 1983 relatives à la décentralisation et à la déconcentration et dans la Charte de la déconcentration des services de l'Etat de 1992. En effet, des aspects essentiels de son organisation territoriale restent à définir et à mettre en place et la gestion territoriale déconcentrée de ses crédits comme de ses activités connaît de sérieuses limites.

1. L'adaptation de l'organisation territoriale des services du ministère aux objectifs de décentralisation et de déconcentration de l'Etat

La lenteur avec laquelle ont été mises en place les DRAC et les faiblesses qui caractérisent leur structuration constituent encore aujourd'hui un frein essentiel à l'achèvement de la déconcentration territoriale du ministère de la culture. Ces constatations valent pour le choix des circonscriptions territoriales, comme pour l'organisation des services ou l'affectation des personnels.

1.1. Les circonscriptions territoriales

Pour mettre en œuvre la déconcentration, le ministère de la culture a choisi de faire de la région son échelon territorial de gestion de droit commun. Les directeurs des DRAC étaient donc appelés à acquérir une large autonomie pour gérer dans leur région l'application de l'ensemble des objectifs stratégiques nationaux fixés par les services centraux. Ce choix régional avait pu être fait d'autant plus aisément que, à l'époque, les services départementaux de l'architecture étaient rattachés au ministère de l'équipement. Or, il apparaît de plus en plus mis en cause tant par la multiplication des services extérieurs nationaux que par le maintien à l'échelon départemental de la gestion d'activités importantes du ministère de la culture.

1.1.1. Les services extérieurs nationaux

Les directeurs des DRAC ne disposent d'aucune autorité hiérarchique, de tutelle, ou de coordination à l'égard des services extérieurs nationaux du ministère dotés d'un statut de service à compétence nationale ou d'établissement public, qui interviennent ou sont implantés dans leurs régions. Or ces entités largement ou totalement autonomes ont tendance à se multiplier, et les activités correspondantes échappent à la déconcentration territoriale placée sous la responsabilité des directeurs des DRAC et des préfets de région.

La déconcentration fonctionnelle au profit des services à compétence nationale (30 musées nationaux, service national des travaux, etc.) et la décentralisation fonctionnelle au profit des établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux se surajoutent désormais à la déconcentration territoriale. Ces organismes prennent ainsi la responsabilité d'un site, (musée, monument historique, ou théâtre) ou d'un ensemble de sites, à l'égard desquels ils exercent une compétence spécifique ou générale (Réunion des musées nationaux, Centre des monuments nationaux (CMN), Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels, etc.).

Cette coexistence d'organismes nationaux et de services territoriaux caractérise évidemment au premier chef l'Ile de France, mais elle concerne aussi la plupart des régions. La région PACA en est un bon exemple, puisque la DRAC et les SDAP y côtoient pas moins de 39 services et établissements du ministère de la culture, dont des services à compétence nationale (3 musées nationaux, le département des recherches archéologiques sous-marines et subaquatiques, les centres des archives

nationales d'Aix en Provence et d'Espeyran) et des monuments historiques de l'Etat gérés par le CMN ou par les services de l'archéologie, voire par le centre (partenarial) interrégional de conservation et de restauration du patrimoine.

Dans son rapport annuel pour 1999, l'IGAAC avait souligné que le cumul de la déconcentration administrative et de la déconcentration fonctionnelle obligeait à s'assurer "de l'élaboration et du maintien d'une unité de doctrine, de méthodes et de procédures pour l'ensemble des actions du ministère".

La Cour a donc interrogé le ministère sur la stratégie qu'il poursuit dans ce domaine, puisque le développement de la déconcentration et la décentralisation fonctionnelles affectent à l'évidence le rôle et les responsabilités des DRAC, dont les dirigeants sont pourtant censés représenter l'ensemble du ministère dans ces régions.

En réponse, le ministère n'a pas nié la réalité de ces problèmes, tout en en réduisant la portée et en affirmant ne pas être en contradiction avec la charte de déconcentration. Il a toutefois annoncé l'étude de plusieurs mesures :

"Les directeurs régionaux des affaires culturelles n'ont certes pas d'autorité hiérarchique sur les dirigeants des services à compétence nationale (SCN) ou des établissements publics, et il peut en résulter certaines difficultés dans la mise en œuvre de la politique du ministère en région ... Afin d'y remédier, le ministère s'oriente vers une plus grande formalisation des objectifs assignés aux établissements publics et aux SCN, tant au plan national qu'au plan local. La nécessaire contribution des établissements publics à l'action territoriale du ministère a été récemment rappelée par le ministre et constituera désormais un volet important de tout contrat d'objectifs et de moyens signé avec les établissements. Au delà du seul cas des établissements, une orientation à approfondir pourrait être de confier aux DRAC une mission de coordination passant en particulier par l'élaboration d'un document stratégique pluriannuel concernant l'ensemble des services du ministère au sein d'une même région".

1.1.2. L'échelon départemental

Bien que la région soit la circonscription territoriale adoptée par le ministère de la culture pour organiser la déconcentration territoriale de ses services et conduire ses politiques de développement culturel, le département continue de jouer un rôle très important pour quatre raisons.

C'est d'abord à ce niveau que sont implantés des services essentiels : les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), qui, limités à l'architecture, ont relevé entre 1977 et 1996 du ministère de l'équipement et non de la culture. Le directeur du cabinet du ministre de la culture, dans sa réponse du 7 mars 2001 au ministre de la réforme de l'Etat, soulignait que "le lien existant entre DRAC et SDAP n'est pas de subordination mais de coordination et de complémentarité". De fait, les SDAP s'attachent à conserver un rattachement exclusif à l'administration

centrale et aux préfets de département, et à éviter l'instauration d'un lien de dépendance à l'égard des DRAC.

C'est aussi à ce niveau qu'une partie des agents régionaux de la DRAC exercent de façon opérationnelle leurs activités, en raison de leur objet, de leur localisation, et des interlocuteurs de proximité auxquels ils s'adressent en partenariat ou en exécution : agents des services régionaux de l'inventaire (SRI) et des services régionaux de l'archéologie (SRA), mais aussi certains conseillers culturels de la DRAC en raison de la territorialisation croissante des politiques culturelles.

C'est également au niveau départemental que plusieurs autres ministères ou partenaires réguliers du ministère de la culture exercent des activités recoupant les siennes : directions départementales de l'équipement (DDE), directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), directions départementales de l'agriculture (DDA), inspecteurs des sites des directions régionales de l'environnement (DIREN), mais aussi des associations liées au ministère comme les associations départementales pour la danse et la musique (ADDM), etc.

C'est, enfin, à ce niveau qu'ont été décentralisées des compétences culturelles à l'égard desquelles le ministère exerce encore un rôle, en assurant leur contrôle scientifique et le recrutement de leurs personnels d'encadrement : les services départementaux des archives et les bibliothèques départementales de prêt.

Dans ses synthèses des conférences de bilan des DRAC, la délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT) reconnaît l'importance des activités culturelles de l'État assurées à l'échelon départemental, notamment "par la mise en place des nouveaux contrats territoriaux, des plans départementaux de développement de la lecture, des CEL, de réseaux, des plans d'éducation artistique et culturelle et de certains protocoles expérimentaux de décentralisation culturelle". Elle souligne qu'en Aquitaine, la DRAC compte en son sein cinq coordinateurs de l'action départementale et qu'en Ile de France ...des responsables départementaux du développement culturel ont également été désignés".

Certains en déduisent qu'il conviendrait de réduire le nombre de cas nécessitant une coordination en transformant les SDAP en pôles départementaux de l'architecture et du patrimoine (qui reprendraient aux DRAC la gestion des crédits de travaux relevant des compétences des ABF et resteraient sous l'autorité des préfets de département). D'autres préconisent une solution inverse, consistant à mieux intégrer les SDAP dans le dispositif territorial dirigé par les directeurs des DRAC et à utiliser

leur implantation départementale chaque fois que nécessaire pour la mise en œuvre de toutes les politiques territoriales culturelles. D'autres encore relèvent que 25 pôles départementaux interministériels de compétences à dominante culturelle existent déjà et suggèrent que les DRAC s'appuient sur de tels relais départementaux interministériels, pôles de compétences, voire délégations inter-services, que les préfets peuvent créer sur la base du décret du 20 octobre 1999.

Ces réflexions évoquées dans plusieurs notes de synthèse et comptes-rendus de contrôle et d'audit ont conduit la Cour à demander au ministère de la culture l'option qu'il envisage de prendre pour l'adaptation de son organisation territoriale.

Celui-ci a longuement répondu, en énumérant d'abord tous les dispositifs mis en place pour assurer l'ancrage des SDAP au ministère : en administration centrale, suivi mensuel régulier et précis des SDAP par la mission des services déconcentrés créée au sein de la direction de l'architecture et du patrimoine, organisation par cette direction de deux réunions des chefs de service par an et de trois réunions inter-régionales de l'ensemble des ABF et des architectes oeuvrant en SDAP, "priorité donnée par le ministère à un renforcement des moyens des SDAP" ; en région, "conférences régionales de l'architecture et du patrimoine (CRAP) et dans certaines régions, ...commissions départementales qui ont pour objet de coordonner les actions menées par les DRAC et les SDAP et sont présidées par les directeurs régionaux des affaires culturelles" et "développement des échanges et ...animation du réseau constitué par les SDAP, les conseillers pour l'architecture et les architectes conseils, tant au niveau régional que départemental".

Puis, il a souligné que "si les matières patrimoniales (archéologie, inventaire, monuments historiques) et architecturales se traitent déjà à l'échelon départemental, toutes les attributions culturelles ne trouvent pas leur pertinence à ce niveau au regard, en particulier, des compétences exercées par les conseils régionaux ou par les conseils généraux. L'organisation du travail par département, largement pratiquée au sein des DRAC, n'implique pas pour autant une implantation départementale, qui risquerait d'être impossible à mettre en œuvre sans un renforcement très substantiel en effectifs et en moyens budgétaires."

Cependant, le ministère a reconnu que l' "amélioration des liens entre les DRAC et les SDAP n'est pas achevée (et qu') elle nécessite en particulier, pour ce qui concerne les compétences en matière d'architecture que le décret relatif aux attributions des directions régionales des affaires culturelles soit modifié. Cette modification est subordonnée à la parution préalable d'un texte réglementaire concernant les DIREN qui devrait bientôt intervenir".

Il a également admis qu' "à l'occasion d'une réorganisation dictée par des mesures de décentralisation, l'articulation entre DRAC et SDAP sera précisée. La constitution d'un service régional de l'architecture et du patrimoine au sein des DRAC avec des subdivisions départementales pourrait être envisagée sur un mode transversal (documentation, protection, travaux). La direction pourrait en être confiée à des conservateurs aussi bien qu'à des ABF. Cette hypothèse faciliterait l'articulation entre les échelons territoriaux et les compétences respectivement exercées".

Et il a logiquement conclu qu' "il apparaît difficile de se prononcer sur une éventuelle évolution de l'organisation territoriale du ministère et des rapports entre échelons régional et départemental indépendamment des décisions qui interviendront en matière de décentralisation".

1.2. Les organigrammes des SDAP et des DRAC

La création des services territoriaux du ministère de la culture s'est échelonnée sur une vingtaine d'années et il a fallu autant de temps pour imposer la reconnaissance de la fonction de directeur régional des affaires culturelles, sinon de son autorité. Cette seule durée est révélatrice des obstacles qu'il a fallu surmonter, dont certains subsistent, comme le montre l'analyse de l'organisation des SDAP et des DRAC.

Les SDAP établissent rarement des organigrammes. Disposant pour la plupart d'effectifs très faibles, ils répartissent en général les tâches entre les agents techniques sur une base géographique et entre les agents administratifs à partir de critères fonctionnels. L'IGAAC signale l'insuffisance fréquente d'encadrement des agents par les ABF, chefs de SDAP, que dans sa réponse le ministère attribue "plus (à) leur charge de travail et (à) une culture managériale imparfaite que (à) l'absence d'organigramme publié".

Plusieurs raisons expliquent que les organigrammes des DRAC soient encore aujourd'hui disparates :

- Il est dans la logique de la déconcentration que les directions régionales adaptent leur organigramme à leurs moyens, leurs besoins, leurs objectifs culturels régionaux prioritaires et leur environnement.

- La compétence pour organiser les services et répartir les agents au sein de la DRAC appartient juridiquement au préfet de région et non au directeur de la DRAC.

- L'organigramme type proposé en 1986/87 par le ministère a rarement été mis en œuvre et est maintenant abandonné.

- Les nouveaux principes d' "organisation du travail dans les DRAC" n'ont été fixés que récemment dans une circulaire du ministre de la culture aux préfets de région en date du 13 février 2001.

Ce qui en revanche s'explique moins est l'impossibilité dans laquelle se trouvent la plupart des directeurs de DRAC de mettre en place une structuration simple, fonctionnelle et hiérarchisée, regroupant toutes les disciplines et activités qui relèvent d'eux en quelques grandes fonctions, placées sous l'autorité d'un ou de deux adjoints.

C'est vraisemblablement ce constat qui a conduit le ministre de la culture à adresser en février 2001 cette nouvelle circulaire, visant à promouvoir la constitution dans chaque DRAC de quatre pôles destinés à coordonner respectivement : les politiques culturelles et interministérielles ; l'administration générale ; l'information et la documentation ; et enfin les services de l'architecture et du patrimoine. Cette circulaire demandait à chaque directeur de DRAC de communiquer au ministre, sous couvert du préfet de région, avant la fin de l'année 2001, un organigramme prenant en compte ces orientations de principe, tout en les adaptant aux situations régionales. En fait, seules de très rares DRAC ont pu établir leur nouvel organigramme, tant les directeurs doivent surmonter d'oppositions avant de pouvoir le présenter en comité technique paritaire régional. Les particularismes sectoriels restent considérables et parfois irréductibles et la certitude, exprimée clairement bien qu'en termes prudents par la circulaire, que certaines évolutions sont inévitables ne paraît pas suffire.

Certes dans sa note de synthèse des conférences de bilan des DRAC de juillet 2001, la DDAT affirme que "dans la plupart des DRAC, les responsables de la coordination administrative et de la coordination intersectorielle auprès du directeur sont désormais bien identifiés" et que "la coordination des services patrimoniaux ... s'améliore par la tenue des conférences régionales des services de l'architecture et du patrimoine, quelquefois relayées au niveau départemental par des conférences départementales, qui permettent de renforcer la cohérence DRAC / SDAP...". Mais elle ajoute, ce qui paraît contredire son affirmation précédente, que "les difficultés résident dans les habitudes d'autonomie de ces services, mais également dans la réticence d'un certain nombre d'entre eux à prendre pleinement en compte les priorités du ministère de la culture, notamment en matière de soutien aux zones

d'intervention prioritaire, de démocratisation culturelle et d'éducation artistique, et à mutualiser leurs moyens (photographie, infographie, documentation)". Les exemples positifs qu'elle cite apparaissent plutôt comme des exceptions, au demeurant circonscrites à quelques activités : "En Ile de France, le conservateur du patrimoine assure cette coordination. En Bretagne, la DRAC a pris l'initiative d'instaurer une concertation entre les 3 services patrimoniaux, les musées et le milieu scolaire".

Ainsi, la mise en place d'un pôle structuré de développement culturel reste dans la plupart des DRAC à l'état embryonnaire. Elle paraît pourtant le point d'aboutissement logique du placement des conseillers culturels sous l'autorité d'un adjoint du directeur. Cette élémentaire coordination faisant défaut dans la plupart des DRAC, d'autres étapes ne sont que rarement franchies, comme la centralisation du suivi administratif et financier des dossiers, ou l'instauration d'une certaine polyvalence sectorielle des conseillers culturels expérimentés, ou encore, comme en Aquitaine, la responsabilité conférée à un conseiller sectoriel de coordonner les actions culturelles de toute nature dans un département.

En revanche, un pôle commun des moyens et de l'administration générale existe maintenant dans la plupart des DRAC.

Quant au pôle de l'information et de la documentation, il se constitue également dans de nombreuses DRAC sous l'appellation de centre d'information et de documentation (CID), mais les difficultés sont fréquentes et parfois insurmontables pour y inclure ou y raccorder les bases documentaires des différents services patrimoniaux.

Enfin, aucun pôle structuré de l'architecture et du patrimoine n'a pu jusqu'à présent être mis en place. L'irrédentisme des services régionaux concernés et celui des SDAP ont fait échouer toutes les tentatives destinées à opérer les regroupements les plus significatifs, notamment celles conduites en Ile de France, Rhône-Alpes et Aquitaine.

Dans son contrôle de la DRAC de la région Centre, établi à la fin de l'année 2000, un inspecteur général de l'IGAAC tirait la conclusion, qui paraît applicable à de nombreuses autres régions, que cette insuffisance de coordination empêche que les agents aient une vision précise du projet de l'Etat en région et puissent donc le conduire avec cohérence.

Pourtant, le ministère paraît, au moins pour l'instant, décidé à se satisfaire du statu quo. Il en donne la raison : "l'organisation des DRAC ne peut être totalement déconnectée de celle des administrations centrales (qui) ...reste encore assez verticale et cloisonnée, (comme) ...la Cour (le) relève plus loin et à juste titre ". Il lui trouve même une justification, puisqu'il affirme que "l'organigramme en râteau n'est pas néfaste en soi et peut être adapté à des structures de taille moyenne ou modeste. Il permet souvent plus de réactivité et de souplesse que l'organisation hiérarchique et pyramidale qui génère plus sûrement des coûts de fonctionnement et des lenteurs dans la circulation de l'information".

Pour autant et simultanément, il ne cache pas que "les évolutions qui ne manqueront pas d'affecter les secteurs patrimoniaux dans le cadre de la décentralisation seront l'occasion de constituer dans chaque DRAC le pôle structuré de l'architecture et du patrimoine qui n'a pu jusqu'à présent se mettre en place".

1.3. Les personnels des DRAC et des SDAP

Chaque DRAC assure le suivi administratif du versement de la rémunération de l'ensemble des agents du ministère de la culture en fonction dans la région, souvent deux fois plus nombreux que ceux qui sont en poste à la DRAC. Ainsi, en Midi-Pyrénées, au 31 décembre 2000, la DRAC assurait le suivi de 260 personnes (stagiaires inclus) parmi lesquels 237 agents de l'Etat, dont 38 étaient mis à la disposition des collectivités territoriales, 80 étaient affectés dans des services de l'Etat ne relevant pas de la DRAC et seulement 119 étaient en fonction à la DRAC.

Les effectifs des DRAC ont été fortement accrus en une dizaine d'années, passant de 1 475 agents physiquement présents en 1991 à 1 857 au 31 décembre 2000 (pour 1 998 postes budgétaires), la perspective affichée étant de disposer de 2 246 postes budgétaires en 2003. Ces 1 857 agents physiquement présents ne représentaient en réalité que l'équivalent de 1 773 agents à plein temps, compte tenu de l'extension du travail à temps partiel. Si les nombres d'agents en congés et de postes vacants devaient demeurer identiques à ceux constatés en décembre 2000, les effectifs présents devraient, en 2003, avoisiner 2 106 agents.

Par rapport à 1991, l'augmentation des effectifs des DRAC serait donc de 631 postes budgétaires et de 519 agents présents, dès lors que l'on considère que les 112 agents relevant antérieurement de l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) ou de contrats associatifs étaient déjà présents en 1991, leurs emplois ayant été simplement régularisés.

L'impossibilité de pourvoir dans des délais raisonnables les postes vacants (141) aboutit à ce que les DRAC fonctionnent en permanence en sous-effectif d'environ 6 %, les situations les plus tendues étant celles des DRAC d'Alsace, de Lorraine, de Champagne-Ardenne, et d'Ile de France.

Une telle situation, qui allie à une forte croissance des effectifs théoriques une occupation effective manifestement insuffisante des postes budgétairement autorisés, est indissociable des difficultés auxquelles les DRAC sont confrontées dans la gestion de leurs agents et dont la solution leur échappe pour l'essentiel : cohabitation de fonctionnaires à statut national et à statut territorial ; multiplicité des corps ; périodicité irrégulière des concours ; différences de rémunération et de perspectives de carrière. En outre, sont régulièrement évoqués : le niveau très variable de compétences des agents ; des interrogations sur la nature des formations de base à exiger ; l'opposition de nombreux agents à leur regroupement dans des organigrammes simplifiés et hiérarchisés ; la concentration de plus des 2/3 des effectifs au sein des services patrimoniaux, alors que d'autres priorités culturelles sont affichées.

Au total, les DRAC sont nombreuses à dénoncer, dans leurs bilans annuels, l'insuffisance de leurs effectifs.

La DDAT en a pris acte dans les termes suivants qui figurent dans sa note de synthèse des conférences de bilan des DRAC de juillet 2001 : "La question des moyens humains est posée de manière aiguë. Le développement des partenariats implique de participer à des instances de concertations nouvelles, dont le nombre va croissant et dont la plupart sont instituées au niveau départemental, voire infra-départemental (CEL, conseils de développement de pays...)". "Les solutions envisagées par les DRAC sont divergentes ... : recrutement de personnels dans les DRAC, création de services départementaux, ou externalisation de certaines tâches vers des agences ou des associations locales. La poursuite de la création de postes de conseillers sectoriels, notamment dans les domaines du cinéma/audiovisuel et de l'architecture, répond à une demande exprimée depuis longtemps".

Les SDAP dénoncent leur manque global d'effectifs pour assumer toutes les tâches qui relèvent aujourd'hui de leurs compétences. Mais les effectifs réellement présents restent mal connus, du fait de la présence réduite des agents travaillant à temps partiel, et, en sens inverse, de l'adjonction des nombreux agents qui relèvent encore du ministère de l'équipement et de ceux, en nombre beaucoup plus faible, mis à disposition par des collectivités territoriales. Selon certaines estimations, les 100 SDAP disposeraient de l'équivalent de 780 agents travaillant à temps plein.

La "mission des services déconcentrés" de la DAPA qui a achevé en décembre 2001 un travail très important d'enquête destiné à apprécier la réalité et l'évolution de la charge de travail des SDAP entre 1996 et 2000, soulignait que "les effectifs des SDAP sont restés pratiquement identiques (-2%)", soit une moyenne de 7,6 agents par SDAP en 2000 au lieu de 7,76 en 1996, alors qu'une moyenne de 9,5 agents par SDAP serait nécessaire, ce qui, selon cette étude, impliquerait la création de 190 postes supplémentaires.

L'audit effectué par le cabinet Deloitte et Touche précise, à propos du Finistère, que, d'une façon générale il y a trop d'agents administratifs de catégorie C, et que les formations initiales comme les concours de recrutement devraient être reconsidérés pour renforcer les effectifs en spécialistes du patrimoine urbain et paysager plutôt que du patrimoine bâti.

Le ministère de la culture est donc confronté à de graves problèmes de gestion de son personnel territorial.

Il s'en déclare pleinement conscient et indique à la Cour qu'il "entend réduire, par une adaptation du calendrier des concours et par le développement des concours déconcentrés organisés au plan interministériel, le taux excessif de vacances des emplois constaté depuis plusieurs années. Il s'efforcera aussi de faciliter la mobilité entre services centraux et déconcentrés par la fusion des corps administratifs homologues des services centraux et déconcentrés : la

fusion des corps de catégorie B et C est entamée ; celle des catégories A interviendra en 2003. Enfin le ministère poursuivra sa politique de redéploiement des postes de l'administration centrale vers les services déconcentrés, en s'employant à satisfaire en priorité les besoins en effectifs des services dont la situation est la plus difficile." Par ailleurs le ministère insiste sur le fait que si " les besoins en personnels restent (aussi) préoccupants (dans les SDAP, cela tient aux) conditions dans lesquelles se sont opérés les transferts de personnels en provenance du ministère de l'équipement", lors du rattachement de l'architecture en 1996.

2. L'adaptation de la gestion territoriale déconcentrée à ce paysage culturel en redéfinition

La liberté d'action laissée par l'administration centrale aux services territoriaux déconcentrés de l'Etat est souvent appréciée à partir de la proportion des crédits déconcentrés, alors que cette approche n'en donne qu'une vision partielle et discutable. L'analyse des conditions dans lesquelles s'opère localement la gestion des activités en est le complément indispensable.

2.1. La gestion déconcentrée des crédits

La proportion des crédits déconcentrés peut s'apprécier à partir de références différentes et il est fréquent de la calculer par rapport aux seuls crédits déconcentrables, bien qu'il n'existe aucune définition de ces crédits commune à tous les ministères. Par ailleurs, la réalité de cette déconcentration varie grandement selon les types de délégations de crédits accordées. Enfin, elle dépend de l'importance du recours des administrations centrales aux multiples possibilités de fléchage plus ou moins occulte des affectations de crédits.

Sous ces réserves de fond applicables à l'ensemble des ministères, la déconcentration des crédits du ministère de la culture apparaît à la fois limitée par rapport à l'ensemble de son budget et importante par rapport aux seuls crédits qu'il estime déconcentrables.

Que l'on se réfère aux montants figurant dans la loi de finances initiale (LFI), comme le fait la directive nationale d'orientation (DNO), ou aux crédits effectivement utilisés, les chiffres obtenus conduisent à des constatations très proches, pour l'exercice 2001 :

- 31 % seulement des crédits du ministère est territorialement déconcentré ;
- 46 % environ est considéré comme le maximum territorialement déconcentrable du fait de l'importance des fonds alloués aux établissements publics (34 %) et des crédits de personnel (20 %) ;
- en revanche les crédits déconcentrables sont effectivement déconcentrés dans la proportion de 67 % ;
- Par référence à l'ensemble des crédits : le titre III (moyens des services) n'est pratiquement pas déconcentré par délégations d'autorisation d'engagement-DAE (3%), mais l'est davantage si on y ajoute les crédits délégués par ordonnance de

délégation notifiée-ODN (33,6 %) ; le titre IV (interventions publiques) l'est fortement (72 %) ; le titre V (investissements exécutés par l'Etat) l'est peu (35 %) ; enfin le titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) est déconcentré à hauteur de 40 % seulement, en raison du faible poids des crédits destinés aux régions au sein de ce titre, puisqu'il concerne surtout les établissements publics et les services à compétence nationale.

Ce sont logiquement la direction du livre et la direction des archives, dont les compétences ont été décentralisées, qui, en proportion de leurs crédits dits déconcentrables, en déconcentrent le plus. Puis viennent la délégation au développement et à l'action territoriale, la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, la délégation aux arts plastiques, la direction de l'architecture et du patrimoine, la direction des musées, et la direction de l'administration générale.

Globalement, le montant total des crédits délégués à tous les services territoriaux du ministère de la culture a baissé de 5 625 MF (858 millions d'euros) en 2000 à 5 498 MF (838 millions d'euros) en 2001.

Les chiffres de consommation de crédits 2001 édités par la direction de l'administration générale permettent de cerner plus précisément les montants des crédits utilisés par les 27 DRAC et par les 100 SDAP, ces derniers ne disposant que de crédits de fonctionnement, puisque leurs autres dépenses sont financées sur les budgets des DRAC des régions concernées.

Les crédits de titre III payés en région ont représenté un total de 544 MF (83 millions d'euros) en 2000 et de 536 MF (82 millions d'euros) en 2001, provenant aux 2/3 de crédits déconcentrés et pour 1/3 de crédits centraux.

Sur ces 536 MF (82 millions d'euros), la dotation globale de fonctionnement (DGF) des DRAC a représenté un montant de 136 MF (21 millions d'euros). Les critères de définition et de répartition de cette DGF entre les DRAC ont fait l'objet de modifications nombreuses et complexes en 2001 pour aboutir à des résultats finalement peu différents de ceux de l'année précédente.

Deux ans avant celle des DRAC, la DGF des SDAP a fait l'objet d'une révision méthodologique similaire. Tout aussi compliquée, elle n'aboutit en pratique qu'à faire varier des montants dérisoires au sein des dotations (quelques centaines d'euros par SDAP). Simultanément, en revanche, des revalorisations générales importantes de DGF sont opérées pour tous les SDAP, chaque année, en vue de réduire l'insuffisance reconnue de ces dotations et de prendre acte d'inéluctables et significatifs dépassements en exécution. La DGF initiale est ainsi passée pour les 100 SDAP de 20 MF (3 millions d'euros) en 1996, à 24,6 MF (3,8 millions d'euros) en 1999 et 29,4 MF (4,5 millions d'euros) en 2001, et au cours de ce dernier exercice, la DGF finale a atteint 31,4 MF (4,8 millions d'euros). Sous réserve de Paris qui reçoit 5 MF (0,8 million d'euros) les autres SDAP perçoivent entre 150 000 F (22 900

euros) et 660 000 F (100 600 euros) chacun, pour des effectifs qui varient le plus souvent entre 5 et 10 agents.

Sans nier la complexité des calculs des DGF des DRAC et des SDAP et la modicité des variations auxquelles ils conduisent, le ministère estime que les critères retenus "n'en donnent pas moins dans l'ensemble satisfaction et constituent un progrès très réel dans la responsabilisation des chefs des services déconcentrés sur leurs dépenses de fonctionnement".

Il convient de rappeler, par ailleurs, que l'essentiel, c'est à dire la rémunération principale et les charges sociales des agents des DRAC et des SDAP, reste en dehors de leur DGF.

En 2001, les crédits des deux chapitres du titre IV destinés aux interventions culturelles ont atteint un total de 2 657 MF ou 405 millions d'euros (après 2 591 MF ou 395 millions d'euros en 2000) et ils ont été totalement consommés. Dix DRAC ont bénéficié des 2/3 de ces sommes.

Pour le titre V comme pour le titre VI, les autorisations de programme (AP) sont globalisées sur un seul article depuis 2002, afin d'en faciliter la gestion. Il résulte des états de suivi de leur consommation en DRAC établis par le bureau de la comptabilité de la DAG, qu'en 2000 et 2001, celles déléguées sur le titre V ont respectivement atteint 1 460 MF (223 millions d'euros) et 1 329 MF (203 millions d'euros). Elles se sont réparties entre les chapitres 56-20-investissements sur le patrimoine monumental de l'Etat ou non (1 127 MF ou 172 millions d'euros et 1 009 MF ou 154 millions d'euros) et 56-91-bâtiments et autres investissements (332 MF ou 51 millions d'euros et 320 MF ou 49 millions d'euros).

Relevant que "le taux de déconcentration des crédits de titre V pour les monuments historiques en 2002 est proche de 51 %, (le ministère souligne qu'il en va)...différemment pour les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat (83,7 %) et pour ceux qui appartiennent à l'Etat (32,3 %). (Car) trois très grandes opérations nécessairement financées sur crédits centraux faussent le calcul". Abstraction faite de ces trois opérations les taux de déconcentration des crédits de titre V destinés à l'ensemble des monuments historiques passent à 54,3 % et pour les seuls édifices de l'Etat à 38,5 %, ce qui n'est pas très différent.

En 2000 et 2001, les AP déléguées aux DRAC sur le titre VI atteignaient respectivement 1 033 MF (158 millions d'euros) et 951 MF (145 millions d'euros), réparties entre les chapitres 66-20-subventions d'investissements sur le patrimoine monumental n'appartenant pas à l'Etat (500 MF ou 76 millions d'euros et 415 MF ou 63 millions d'euros) et 66-91-subventions aux autres équipements appartenant à des organismes de l'Etat ou non (533 MF ou 81,3 millions d'euros et 536 MF 81,7 millions d'euros). Les montants d'AP délégués à chaque DRAC varient considérablement d'une année sur l'autre. Le plus gros montant sur ce chapitre va là encore à l'Île de France (70 MF ou 10,7 millions d'euros en 2000, et 37 MF ou 5,6

millions d'euros en 2001), mais à certains moments d'autres DRAC peuvent bénéficier d'allocations élevées liées à des opérations spécifiques.

Le ministère a indiqué à la Cour que la sous-consommation préoccupante des autorisations de programme et des crédits de paiement tenait à la fois à des circonstances conjoncturelles – "l'incidence des contrats de gestion avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ...les conséquences des tempêtes du mois de décembre 1999, ... la surchauffe du marché du bâtiment en 1999 et 2000 " - et "à des facteurs plus structurels" - l'insuffisante corrélation des ouvertures de crédits de paiement avec le rythme effectif d'engagement des travaux, les délais imposés par la complexité des circuits internes de la dépense, le nombre très élevé d'opérations de travaux sur monuments historiques dont les montants moyens sont modestes.

Tout en soulignant que le taux de consommation de ses crédits "demeure supérieur à celui de nombre de départements ministériels", il conclut sur ce point en précisant que "le projet de loi de finances pour 2003 traduit certaines ... mesures (prises pour l'améliorer) : modification de la clé d'ouverture des crédits de paiement répartis sur cinq ans et non plus quatre pour les travaux réalisés par l'Etat (chapitre 56-20) ; augmentation très sensible des crédits alloués à l'entretien des monuments historiques (chapitres 35-20/20 et 43-30/40) ...; et enfin, inflexion en faveur d'une maîtrise d'ouvrage assurée par les propriétaires, qui se traduira par une augmentation des crédits des titres IV et VI".

2.2. La gestion des activités par les services déconcentrés territoriaux du ministère de la culture

Chaque DRAC est amenée à sélectionner et à adapter les priorités stratégiques définies par l'administration centrale en fonction des caractéristiques de la région dans laquelle elle intervient, et ainsi à déterminer ses propres orientations. Les directeurs des DRAC les exposent dans la partie de leurs bilans annuels d'activité consacrée à la stratégie, tout en veillant de près en général à démontrer qu'elles correspondent pleinement aux attentes de l'administration centrale :

- élargissement de l'accès à la culture et démocratisation culturelle ;
- équilibre territorial de l'action culturelle au sein de la région ;
- soutien à la création et aux lieux de diffusion ;
- valorisation des ressources patrimoniales ;
- formation artistique et éducation culturelle ;
- insertion dans le dispositif de partenariat fait de programmes et de contrats ;
- intercommunalité et interministérialité ;

La DDAT relève dans sa note précitée de juillet 2001 que "la conséquence (du) sous-effectif (des DRAC), que vient aggraver la charge de travail liée à une multiplication par 3 des crédits déconcentrés en 10 ans...(est que les DRAC sont contraintes

d'effectuer) un choix restrictif entre les différentes politiques patrimoniales et artistiques définies en administration centrale".

II. LA PRÉDOMINANCE DES ACTIVITÉS DE CONCEPTUALISATION, DE PARTICIPATION À DES RÉUNIONS, DE CONTRACTUALISATION ET DE GESTION ADMINISTRATIVE DANS L'EMPLOI DU TEMPS DES CONSEILLERS CULTURELS SECTORIELS, PAR RAPPORT À LEURS ACTIVITÉS D'EXPERTISE, RESSORT À L'ÉVIDENCE DE LA LECTURE DES BILANS ANNUELS DES DRAC. LES CONSEILLERS CULTURELS CONSACRENT EN EFFET UNE GRANDE PARTIE DE LEUR TEMPS DE TRAVAIL À METTRE AU POINT DES CONCEPTS, DES STRUCTURES, DES DISPOSITIFS, DES FINANCEMENTS ET DES PARTENARIATS.

III.

Il en résulte d'ailleurs un empilement de documents contractuels que les DRAC dénoncent et dont elles contestent l'efficacité. Ainsi, la DRAC de Haute-Normandie, dans son bilan relatif à l'exercice 2000, critique le fait que, pour l'éducation artistique, "l'accumulation des dispositifs et des plans successifs devient de plus en plus ingérable, d'autant que l'intendance ne suit pas : manque de personnel, manque de moyens financiers ... Il devient impossible de répondre aux décisions du ministère (et) à la demande du milieu, d'ouvrir à de nouveaux partenariats, et pire, d'assurer le suivi des opérations mises en place et leur évaluation". Dans le même domaine, la DRAC d'Aquitaine stigmatise aussi ces dispositifs "qui s'empilent et se côtoient sans cohérence ...sans que l'on puisse réellement envisager leur généralisation. Ce constat d'échec a bien souvent été souligné, et la nécessité d'arrêter la création de dispositifs nouveaux, d'expérimenter sans évaluation réelle s'est imposée à tous". La DRAC de la région Centre étendait cette analyse à toutes les actions culturelles, en regrettant "la complexité croissante des procédures et formalités de contractualisation que le ministère a empiéées au fil des années".

IV.

S'agissant des activités architecturales et patrimoniales, l'examen des bilans annuels des DRAC et des rapports d'activité des SDAP met en évidence les nombreux points communs qui caractérisent leur gestion ; ce que confirme l'analyse des rapports de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) sur les DRAC et ceux qu'elle établit avec le conseil général des ponts et chaussées (CGPC) sur les SDAP.

Les services concernés disposent d'effectifs qui représentent entre les 2/3 et les 3/4 de l'ensemble des personnels des DRAC et des SDAP, et une proportion encore plus élevée des membres des corps les plus prestigieux.

De plus en plus les services patrimoniaux de l'Etat doivent prendre en compte l'intérêt particulier porté par les collectivités locales au patrimoine. Ces dernières, seules ou dans un cadre contractuel avec les services de la DRAC ou les SDAP, multiplient les initiatives et créent leurs propres services locaux patrimoniaux, qui dans certaines régions sont plus importants que ceux de l'Etat, comme en Midi-Pyrénées ou en Ile de France pour l'archéologie.

En dépit de la complémentarité et parfois de la similitude de leurs activités, les services architecturaux et patrimoniaux de la DRAC et des SDAP agissent dans la plupart des régions de façon parallèle plutôt que conjointe, quand ce n'est pas concurrente. Le foisonnement de ces actions appelle la recherche d'une mise en cohérence.

Sans doute, les directeurs des DRAC organisent-ils maintenant des conférences mensuelles régionales de l'architecture et du patrimoine (CRAP), voire des conférences départementales, auxquelles participent les chefs des services concernés de la région et des départements. Mais rares sont les régions où a été mise en place une véritable coordination allant au-delà de l'organisation de ces réunions périodiques. Lorsque certains regroupements sont néanmoins organisés par les DRAC, ils visent des objectifs modestes : ainsi, en Corse, le même conservateur a pris en charge la conservation régionale des monuments historiques (CRMH) et le service régional d'archéologie (SRA) ; en Aquitaine, le chef du service régional de l'inventaire (SRI) est également le conseiller culturel sectoriel pour l'architecture et le directeur de la DRAC suit personnellement les activités patrimoniales parmi lesquelles il a placé les musées et le patrimoine écrit, la lecture publique et les industries culturelles.

Les SDAP ne font jamais partie, même informellement de ces regroupements peu nombreux : aussi la DRAC Rhône-Alpes, qui avait eu des ambitions plus vastes couvrant aussi, semble-t-il, les SDAP, a dû y renoncer. Leurs activités ne sont même presque jamais évoquées dans les bilans annuels des DRAC (la DRAC d'Auvergne faisant, à cet égard, exception), alors qu'elles en financent les interventions.

Avec la CRMH, les compétences des SDAP se croisent pour la programmation des crédits d'entretien sur les édifices classés et de restauration sur les édifices inscrits ou pour l'établissement des dossiers de recensement en vue d'une protection et le passage en commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS).

La Cour ne peut que relever les conclusions sévères d'un rapport de l'IGAAC : "En fait apparaît de plus en plus clairement la nécessité de redéfinir les compétences des conservateurs régionaux des monuments historiques et celles des chefs de SDAP et de préciser les modalités de leur collaboration, notamment dans la gestion des travaux sur les monuments protégés, de resserrer les liens entre les services patrimoniaux de la DRAC et des SDAP autour de projets communs pour éviter une dispersion des énergies, et surtout

de mettre en œuvre une politique documentaire commune, au même titre que la mise en réseau, dans le domaine informatique, de la gestion des crédits alloués pour les travaux sur les monuments historiques".

Une telle clarification s'impose d'autant plus que les SDAP donnent la priorité à leurs activités de sauvegarde du patrimoine sur celles de promotion de la qualité architecturale et négligent le suivi sanitaire des monuments historiques, ce qui empêche la DRAC dont ils relèvent d'avoir elle-même une vision d'ensemble de l'état du patrimoine monumental dans la région.

L'insertion des DRAC et des SDAP dans l'ensemble des activités interministérielles mériterait également d'être clarifiée. Avec la DIREN (direction régionale de l'environnement), les relations des SDAP prennent la forme de réunions organisées à son initiative par département. Mais elles peuvent être aussi inexistantes, lorsqu'il s'avère trop difficile de développer une concertation sur la gestion des espaces et la protection des paysages avec les inspecteurs régionaux des sites, (notamment faute d'une affirmation nationale de priorités pour la protection des sites).

Les relations des SDAP avec les DDE sont également constantes, du fait de leurs compétences conjointes dans de nombreux domaines : avis donnés sur le droit des sols (ADS) et dans les espaces protégés, participation à l'élaboration des plans d'occupation des sols (POS) et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU), cartes communales, aménagements de centres-bourgs, etc. Dans certains départements, la concertation va d'ailleurs jusqu'à instituer des pôles de conseil et d'expertise associant à la DDE et à la DRAC, le conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) du conseil général, la DIREN et la DDA.

La situation de crise constatée dans les SDAP a été confirmée par le cabinet Deloitte et Touche dans le cadre de l'audit des SDAP que lui a confié la DAPA. Cet audit confirme que, faute de temps, les SDAP se concentrent souvent sur le contrôle des abords des monuments historiques et l'entretien des monuments n'appartenant pas à l'Etat et suivent insuffisamment l'entretien des monuments de l'Etat, l'état sanitaire des édifices, ou encore la conformité des travaux réalisés dans les sites inscrits avec les conditions posées.

La Cour a demandé au ministère le plan d'action qu'il envisage pour remédier à la situation de ses services territoriaux et notamment à celle des SDAP, en soulignant qu'une nouvelle étape de la décentralisation culturelle pourrait avoir des incidences

très fortes sur leur rôle effectif, les collectivités locales prenant davantage en charge la gestion directe du patrimoine.

Sur ce point, le ministère a limité sa réponse à "souligner à nouveau les efforts entrepris par les DRAC pour exercer effectivement les missions d'animation et de coordination qui sont les leurs sur les questions d'architecture et du patrimoine dans la région", tout en reconnaissant dans les termes suivants la nécessité d'une profonde réforme : "les décisions qui seront prises en matière de décentralisation permettront de revoir de manière approfondie les questions d'organisation des DRAC et des SDAP".

III. L'ADAPTATION DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE DE LA CULTURE A CE NOUVEAU CONTEXTE ET AU PILOTAGE DE LA GESTION DECONCENTREE

L'accentuation de la décentralisation et de la déconcentration des compétences et de la gestion des activités culturelles de l'Etat, pose également au ministère de la culture la question de l'adaptation de ses priorités stratégiques, du pilotage de ses services territoriaux, et de l'affectation de son personnel.

1. L'adaptation des priorités stratégiques

Jusqu'à présent, le ministère de la culture ne semble pas avoir considéré que ces nouvelles réalités rendaient nécessaire de réviser certaines de ses priorités culturelles. Néanmoins, la Cour a constaté au cours de son contrôle que les conséquences qui en résultent sont fréquemment évoquées par ses services territoriaux et centraux, de même que les différents types de réponses qui pourraient y être apportés.

Ainsi, le secteur de l'architecture et du patrimoine, qui met en jeu des pouvoirs régaliens et qui dispose de l'essentiel des personnels du ministère, est directement visé par les transferts de compétences aux collectivités territoriales qui ont été opérés ou sont en cours d'expérimentation en application de la loi sur la Corse, de la loi sur la démocratie de proximité, ou des protocoles de décentralisation.

De même, dans le secteur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles - qui ne donne lieu que de façon marginale à l'exercice de pouvoirs régaliens et où les collectivités territoriales sont déjà pleinement compétentes (sous réserve de certaines règles propres à l'enseignement spécialisé) - la Cour a pu constater que les stratégies culturelles du ministère sont affectées par la montée en puissance des collectivités territoriales.

Alors qu'il souligne que les petites villes et les villes moyennes sont celles qui ont le plus besoin de lui, le ministère de la culture ne leur consacre que des moyens humains et financiers minimes. Les bilans d'activité des DRAC sont en effet unanimes à constater que l'essentiel des crédits est absorbé par les grands organismes, réseaux et institutions conventionnés installés dans les grandes villes et cofinancés par elles, quand bien même celles-ci disposent

souvent des compétences et des moyens financiers qui leur permettraient de se passer du soutien du ministère de la culture. Or, les coûts de fonctionnement de ces grands ensembles s'alourdissent constamment et le ministère est d'autant plus sollicité d'accroître ses subventions que leurs responsables sont soucieux de ne pas trop dépendre de leurs interlocuteurs locaux, y compris dans le cadre des nouveaux établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Il y a là un arbitrage politique majeur si l'on veut éviter que s'aggrave le risque de saupoudrage actuel.

La Cour a également constaté la différence d'approche entre la direction de la musique, de la danse, du théâtre, et des spectacles (DMDTS), qui privilégie la qualité artistique des activités culturelles, et les préfets, qui, avec l'appui fréquent des DRAC, se montrent plus sensibles à la contribution que ces activités apportent à l'animation sociale locale. L'administration centrale est naturellement portée à prendre des risques sur des projets culturels et à favoriser les institutions conventionnées, alors que les DRAC voudraient plutôt consacrer leurs moyens à l'aménagement et au renforcement du tissu culturel du territoire. Certaines situations intermédiaires existent néanmoins, telles celles des réseaux des scènes de musique actuelle (SMAC), des aides à la création indépendante par les compagnies, des associations départementales de danse et de musique, etc.

Au demeurant, la très forte déconcentration du titre IV donne toute liberté aux préfets d'imposer, le cas échéant, et avec ou sans l'appui des DRAC, des affectations très différentes de ce qui avait motivé les allocations de crédits par l'administration centrale. En réaction, l'administration centrale poursuit des pratiques occultes de fléchage des crédits.

Dans le secteur des musées, les 32 musées nationaux relevant du ministère de la culture échappent pour leur gestion et pour leur tutelle à la déconcentration territoriale dirigée par les DRAC. Dès lors, leur insertion dans la politique territoriale ne peut se faire que si des relations d'information et de concertation sont formellement instituées. Dans de nombreuses régions la réalité paraît bien éloignée de cet objectif.

Quant aux directions horizontales -la délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT) pour le contenu et la direction d'administration générale (DAG) pour les moyens-, elles ne peuvent apporter des réponses stratégiques d'ensemble, que si les directions verticales ont d'abord et pour leur part arrêté leurs conclusions sur les adaptations éventuelles à apporter à leurs priorités.

La Cour a donc souhaité être informée de l'état des réflexions du ministère sur les adaptations des politiques culturelles que pourraient rendre nécessaires l'accentuation de la décentralisation et de la déconcentration territoriales et les conséquences qui en résultent pour les interventions des services de l'Etat.

Le ministère lui a répondu qu'il ne partage pas son analyse s'agissant de la priorité donnée par les préfets aux besoins locaux par rapport aux objectifs ministériels dans l'affectation des crédits de titre IV, affirmant que "il y a peu de cas où les décisions préfectorales sont en opposition avec les priorités ministérielles". En revanche il reconnaît la nécessité qu'il y ait "moins de fléchage et de chiffrages précis par type d'action au profit de la définition préalable d'objectifs, qui eux peuvent être quantifiés". Il précise que "une nouvelle procédure d'affectation des crédits déconcentrés est mise en place pour l'exercice 2003 : elle repose sur un examen des demandes budgétaires des DRAC ...; elle n'est ainsi plus fondée sur une répartition préalable des mesures nouvelles entre les directions sectorielles. Un objectif de rééquilibrage géographique est en outre explicitement pris en compte".

2. L'amélioration des instruments de pilotage, de contrôle et d'évaluation des DRAC et des SDAP

Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration définit ce que doivent être les cinq éléments caractérisant désormais le rôle des administrations centrales : concevoir, animer, orienter, évaluer, contrôler.

Force est de constater que beaucoup reste à faire, en administration centrale et dans les services territoriaux, qu'il s'agisse de l'affichage des objectifs, de l'organisation et du fonctionnement des organes de pilotage, ou des moyens pour rendre compte et évaluer.

2.1.L'affichage des objectifs

Les textes élaborés au cours des cinq dernières années pour définir la politique culturelle de l'Etat et son application territoriale traduisent un réel effort pour passer d'une politique d'offre dirigée vers des consommateurs de culture appartenant à des milieux socio-culturels qui n'évoluent guère, à une politique de demande susceptible de s'adapter aux attentes formulées dans chaque région par les usagers des services collectifs culturels.

L'affirmation par l'Etat de ses priorités culturelles et de leur traduction stratégique régionale (concertée ou non avec les collectivités territoriales) se lit principalement à travers : le schéma régional des services collectifs culturels à 20 ans ; les documents d'objectifs régionaux triennaux ; les contrats de plan Etat/régions ; les DOCUP (documents uniques de programmation conclus avec l'Union européenne) élaborés pour la période 2000 à 2006 ; et la directive nationale d'orientation (DNO) annuelle, à laquelle est annexée l'enveloppe budgétaire allouée à chaque région. S'y ajoute aux plans national et surtout régional ou local, une multitude de documents contractuels de partenariat qui en reprennent les thèmes en fonction des sujets traités.

Par ailleurs, chaque directeur de DRAC reçoit à son entrée en fonction une lettre de mission, dont, depuis peu, il met lui-même au point les termes, et qui,

après validation par l'administration centrale, devient un quasi-contrat d'objectifs passé avec le ministre de la culture.

En revanche, s'agissant des chefs de SDAP, il n'est guère possible de se référer au plan d'objectifs prioritaires de programmation et d'action, que la circulaire conjointe des ministres de l'équipement et de la culture, en date du 13 août 1993, leur recommande d'établir, car elle est restée lettre morte, à quelques exceptions près. Les chefs de SDAP se plaignent de leur côté de ce que l'administration centrale ne définisse pas assez clairement ce que sont la politique patrimoniale et les priorités dans ce domaine, et d'un défaut d'interlocuteurs.

La situation est donc encore très imparfaite, même si le ministère de la culture a démontré, en matière budgétaire, avec les circulaires d'emploi des crédits, puis les DNO, sa volonté de s'engager dans une logique consistant à donner aux DRAC des orientations stratégiques qu'il leur appartient d'appliquer en fonction des situations locales, et, en matière administrative, son souci de déconcentrer les décisions individuelles dans une trentaine de domaines.

Dans sa réponse au ministère de la réforme de l'Etat, en date du 7 mars 2001, sur les suites données au comité interministériel de réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2001, le directeur du cabinet du ministre de la culture donne des informations précises sur l'état de la déconcentration des décisions administratives individuelles (DAI) et indique que le ministère poursuit ses réflexions sur la déconcentration d'autres régimes de DAI, notamment "les mesures de protection au titre des monuments historiques, objets et immeubles, en cas d'accord de leur propriétaire".

Toutefois, la simplification administrative ne peut se mesurer au nombre de DAI déconcentrées. Ainsi, les licences d'entrepreneur de spectacles, dont la délivrance relève désormais des DRAC et met en jeu une procédure lourde et en grande partie inutile, sont un bon exemple de l'intérêt qu'il y aurait à simplifier les réglementations administratives avant d'en transférer la gestion et la charge de travail aux services territoriaux. Un grand nombre de DRAC demandent instamment qu'y soit substitué un régime déclaratif, qui permettrait de limiter l'examen des dossiers au petit nombre de cas susceptibles, a priori, d'être suspectés.

2.2. Les organes de pilotage

Une coordination horizontale efficace entre les directions centrales conditionne non seulement le bon fonctionnement du ministère de la culture mais aussi et surtout le pilotage des services déconcentrés.

En 1982 avait été créée une direction du développement culturel (DDC), qui fut ramenée au rôle de délégation aux enseignements et aux formations (DEF) en 1985, les fonctions de coordination étant alors transférées à la DAG, qui en 1986 devint la direction de l'administration générale et de l'environnement culturel (DAGEC).

Mais, comme la DDC en son temps, la DAGEC portait ombrage aux directions verticales. Aussi, quelque temps après le changement de gouvernement en 1988, la DAGEC fut supprimée et, en 1990, elle redevint simplement DAG, n'intervenant qu'en matière de crédits et de postes budgétaires à l'égard des DRAC.

En 1997, la DAG recréa en son sein une cellule chargée des DRAC, qu'elle transforma en "mission déconcentration" en 1998 en la chargeant de suivre la déconcentration administrative et financière, et notamment d'exploiter les bilans des DRAC et les rapports de l'IGAAC sur les services déconcentrés et de coordonner la préparation de la circulaire annuelle d'emploi des crédits déconcentrés.

Parallèlement, la DEF qui avait été substituée à la DAG en 1990 par l'adjonction de l'environnement culturel à ses activités, puis avait été transformée en délégation au développement et aux formations (DDF), devint en février 1999 la délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT) et reçut pour mission d'assurer la cohérence de l'action territoriale des services centraux et territoriaux et de favoriser l'enseignement artistique et le développement des pratiques culturelles.

Ainsi, de même que dans une région le directeur de la DRAC est encore loin d'apparaître comme l'unique représentant de tout le ministère (sous l'autorité et par délégation du préfet), de même, en administration centrale, il n'existe pas une direction horizontale qui soit seule compétente pour coordonner le pilotage de tous les services territoriaux. D'un côté, cette coordination est officiellement partagée entre deux directions : la DAG pour les moyens et la DDAT pour les contenus. D'un autre côté, dans la réalité, les directions verticales ne se privent pas de piloter directement, elles aussi, les services territoriaux dans leurs domaines d'activités.

Chaque DRAC est censée débattre annuellement de son bilan avec toutes les directions d'administration centrale sous la présidence du cabinet du ministre. A l'issue de ces conférences annuelles, une note de synthèse est établie pour l'ensemble des DRAC par la DDAT (délégation au développement et à l'action territoriale), la rédaction de la partie de cette note consacrée aux bilans sectoriels relevant cependant de chacune des directions centrales concernées.

Il n'est pas douteux que le pilotage et l'évaluation des DRAC sont facilités par la tenue de ces conférences annuelles de bilan, dont la première a concerné les activités de l'exercice 1999. Des résultats ont été obtenus aussi bien dans l'harmonisation des moyens, que dans la réalisation d'actions culturelles. Les conférences de bilan permettent une meilleure compréhension par l'administration centrale des réalités locales.

Mais les modalités selon lesquelles ces conférences sont organisées illustrent les limites de la coordination et du pilotage que l'administration centrale du ministère est capable d'assurer. Notamment, les enceintes de dialogue avec l'administration centrale sont différentes pour la DRAC et pour les SDAP d'une même région. Comme l'observe la DDAT dans la note de synthèse de juillet 2001, "la coordination intersectorielle, que l'on doit développer dans les DRAC, gagnerait à ce que les services horizontaux de l'administration centrale, DDAT, DAG, et DAI (département des affaires internationales), renforcent, pour ce qui les concerne, leur rôle de coordination entre les directions". L'IGAAC constate que les conférences de bilan se transforment en "une revue d'utilisation du titre IV", laissant à l'écart les actions patrimoniales et estime que "la définition ... (d'indicateurs fiables d'évaluation comparative des DRAC), qui mobilise aujourd'hui la DAG, le DEP (département des études et de la prévision de la DAG), la DDAT et l'IGAAC, donnerait une toute autre pertinence à la procédure de ces conférences de bilan".

2.3. Les moyens d'évaluation

L'évaluation devrait être un élément essentiel du pilotage de la politique territoriale du ministère de la culture.

Plus précisément, une évaluation pertinente devrait permettre d'apprécier :

- l'impact réel sur le public visé de l'action culturelle de l'Etat (mesure de l'efficacité de la politique culturelle),
- mais aussi l'efficacité des processus selon lesquels la politique culturelle est déclinée (rapport entre les prestations fournies et les moyens mis en œuvre),
- et la rigueur de gestion (mesure des coûts de revient globaux et unitaires des produits délivrés).

Un premier pas a été fait dans ce sens avec la création en 1995 d'un "comité ministériel d'évaluation ... chargé d'évaluer l'efficacité des politiques mises en œuvre par le ministère chargé de la culture, des services publics culturels, des missions, de l'organisation et du mode de fonctionnement du ministère (administration centrale, services déconcentrés et établissements publics)" (arrêté du 15 mars 1995), qui a pu établir un certain nombre de rapports comme ceux relatifs aux politiques de l'inventaire ou à l'impact des mesures de gratuité le dimanche dans les musées.

Soucieuse d'aller plus loin, la DAG élabore depuis plusieurs mois, avec l'aide du cabinet Deloitte et Touche, un tableau de bord destiné à l'évaluation des DRAC, dont la mise en place devrait être achevée au printemps 2003. Son but

est de mettre au point des indicateurs d'environnement, de moyens et de performance, conçus comme autant de critères permettant de mesurer l'efficacité de la dépense culturelle par rapport aux objectifs fixés.

Parallèlement à la DAG qui conduit cette étude pour les DRAC, la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) a engagé depuis un an une démarche similaire, mais plus étendue, pour les SDAP, en s'appuyant également sur le cabinet Deloitte et Touche, mais aussi sur des groupes de travail et sur les réactions des agents formulées dans le cadre d'un forum organisé sur internet. Pour conduire cette étude la DAPA s'est d'ailleurs dotée d'une mission des services déconcentrés, qui fonctionne parallèlement à la mission déconcentration de la DAG.

Cette juxtaposition de deux études d'évaluation concernant certes des services territoriaux différents, mais dont les finalités sont très proches, et qu'animent respectivement deux directions différentes, l'une horizontale et l'autre verticale, avec l'aide du même cabinet extérieur, est exemplaire du cloisonnement de l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture.

Le ministère de la culture s'appuie également sur l'observatoire des politiques culturelles, créé à Grenoble en 1988 et qui fonctionne sur la base d'un partenariat entre la ville, la région, l'université et le ministère de la culture. C'est la DDAT qui, au sein du ministère, suit les travaux de l'observatoire, lequel depuis sa création s'est donné comme objectif d'accompagner la décentralisation culturelle et de suivre les politiques culturelles territoriales.

Ces divers instruments s'ajoutent aux instruments plus traditionnels que constituent les bilans annuels d'activité des DRAC et les rapports annuels d'activité des SDAP (lorsqu'ils existent), les synthèses annuelles des conférences de bilan tenues avec chacune des DRAC et les multiples rapports d'inspection. Ces documents sont presque toujours trop descriptifs, énumératifs et quantitatifs pour permettre d'évaluer l'apport effectif des activités de chaque service territorial de l'Etat au développement de la vie culturelle de la région concernée.

En réponse à la Cour sur l'ensemble de ces sujets relatifs aux objectifs, au pilotage et à l'évaluation, le ministère a apporté quelques informations sur différentes évolutions en cours :

- L'amélioration des instruments se poursuit avec : la présentation de la DNO sous la forme d'un document pluriannuel, complété par un volet annuel, centré sur les grandes priorités du ministère et les actions transversales ; l'idée de faire de même pour les bilans annuels ; la mise en place du logiciel "Quadrille" pour analyser l'utilisation des crédits de titre IV par les DRAC ; l'expérimentation en 2003 et la généralisation en 2004 des indicateurs de pilotage des DRAC.
- Un audit est mené par l'IGAAC sur la DDAT.

- Des crédits seront disponibles en 2003 pour "financer des audits et des évaluations sur des établissements publics et sur des politiques ou des fonctions internes du ministère".
- "Des dispositifs d'observation régionale partagée entre les DRAC et les collectivités territoriales se mettent progressivement en place".
- La "déconcentration des décisions administratives individuelles (DAI) ...(va maintenant s'achever) avec l'adoption de trois décrets : ...deux décrets devront opérer respectivement la déconcentration des décisions administratives individuelles au profit du préfet de région et le maintien au niveau du ministre de certaines (autres). Au préalable un décret spécifique doit déclasser les dispositions législatives qui désignent précisément une autorité administrative comme étant compétente pour une décision. Ces projets de décrets seront prochainement élaborés".

3. La mise en cohérence de l'affectation du personnel du ministère avec l'évolution de ses compétences et la déconcentration de leur gestion

L'affectation du personnel du ministère de la culture présente deux caractéristiques : la persistance d'une organisation centrale cloisonnée ; le faible redéploiement territorial des effectifs.

3.1. La persistance d'une organisation centrale cloisonnée et non d'état-major

Comme dans la plupart des ministères, les structures de l'administration centrale du ministère de la culture ont peu évolué pour s'adapter aux fonctions d'état-major - conception, animation, orientation, évaluation, et contrôle - , qui, selon les termes mêmes de la Charte de la déconcentration, sont celles qui leur incombent.

A ce jour, les réorganisations ont touché la DAPA et la DMDTS, cette dernière s'étant seule réorganisée sur une base fonctionnelle, et non par simple juxtaposition des anciennes directions.

Aucun audit d'ensemble des directions centrales n'a été engagé à la différence de ce qui a été fait pour les DRAC et les SDAP ; seule une inspection par l'IGGAC de la DDAT, effectuée à sa demande, est en cours.

Le passage d'une administration centrale lourde et verticale à une administration centrale horizontale naturellement légère, s'appuyant sur des services territoriaux gestionnaires et opérationnels, est un enjeu important pour la mise en œuvre des compétences culturelles. La Cour a interrogé le ministère sur ses intentions dans ce domaine.

Comme indiqué précédemment, le ministère, dans sa réponse, admet que l'organisation de ses administrations centrales "reste encore assez verticale et cloisonnée".

Il ajoute ici toutefois qu'une "reconfiguration importante de l'administration centrale ...est intervenue avec la création de la DAPA et de la DMDTS" et indique que "la poursuite de ce mouvement de décloisonnement entre les directions ne doit pas ignorer la diversité des compétences et des métiers qui fondent la légitimité de ce ministère".

Il précise enfin que ce décloisonnement "ne passe pas seulement par des modifications d'organigramme mais aussi, et peut être davantage, par des dispositifs de pilotage et de mise en cohérence des actions...Les perspectives de la décentralisation, le regroupement prochain de la majorité des services centraux dans l'immeuble des Bons Enfants et la préparation du ministère aux nouvelles règles budgétaires et financières introduites par la LOLF conduisent le ministère à approfondir une logique de projets et développer la transversalité dans la conduite des politiques culturelles. Il sera de ce fait amené à faire évoluer son organisation et à développer, dans ce cadre, les fonctions stratégiques. D'ores et déjà, le ministère a demandé aux directeurs d'administration centrale de réfléchir à une réorganisation des services visant principalement à mieux appréhender et traiter les fonctions transversales comme les questions internationales, les enseignements artistiques et la formation professionnelle, les industries culturelles et les relations avec le secteur privé".

3.2. Le faible redéploiement territorial des effectifs

Selon les chiffres indiqués par l'IGAAC dans son rapport annuel pour 1997, au 31 décembre 1996, le ministère de la culture disposait de 21 450 agents titulaires et contractuels (devenus plus de 22 000 en 2001). Ces 21 450 agents se répartissaient ainsi :

- **Juridiquement, 12 746 agents (en effectifs réels) relevaient directement du ministère et 8704 agents (en effectifs budgétaires) étaient des salariés des établissements publics placés sous sa tutelle.**
- **Fonctionnellement, 4 480 agents travaillaient dans des structures administratives (1 921 en administration centrale et au centre national de la cinématographie (CNC) ; 2 505 dans les 27 DRAC et les 100 SDAP ; 54 au centre national du livre (CNL) et au centre national des arts plastiques (CNAP)) et 16 970 étaient dans les 416 services opérationnels.**
- **Géographiquement, 16 051 agents, soit 75 %, exerçaient leurs activités en Ile de France, dont 14 520 à Paris et 1 531 ailleurs en Ile de France. Quant aux 5 399 autres agents (25%), ils se répartissaient ainsi : 472 en PACA, 344 en Rhône Alpes, 312 en Languedoc Roussillon, 299 en Midi Pyrénées, etc.**

Les tableaux établis par la DAG, dans le cadre du suivi des chartes d'objectifs de 1991 à 2000, et d'autres indications figurant dans la réponse que cette direction a faite à la Cour le 29 janvier 2002, fournissent une présentation détaillée des effectifs réels de titulaires et de contractuels relevant du ministère ou de ses établissements publics administratifs (sauf pour 2000, où il s'agit d'objectifs). L'administration centrale dispose d'un effectif qui a décliné de 1 425 à 1 373, entre 1991 et 1995, puis s'est situé à un nouveau seuil de 1 467 agents titulaires ou contractuels en 1996, en raison du retour de l'architecture parmi les compétences du ministère. Il a ensuite faiblement décliné pour se stabiliser à environ 1442 agents au cours des 3 exercices suivants et remonter à 1 468 en 2000, soit le niveau de 1996. L'objectif annoncé était pourtant de ramener à 1 394 agents le personnel de l'administration centrale en 2000.

L'administration territoriale déconcentrée disposait de 2 505 agents au 31 décembre 1996 et de 2 656 agents en 1999, avec pour objectif d'atteindre 2 723 en 2000. Ces chiffres résultent de ce que, d'une part, les agents des DRAC étaient passés de 1 745 en 1996 à 1 807 en 1999, alors que l'objectif était de 1 932 agents en 2000 (dont 51 par transfert de postes provenant de l'administration centrale), et les agents des SDAP étaient respectivement revenus de 760 à 749, avec l'objectif d'être 791 en 2000.

Parallèlement, le nombre d'agents des services extérieurs et des établissements publics, qui relèvent respectivement de la déconcentration et de la décentralisation fonctionnelles, s'est accru à un rythme beaucoup plus rapide du fait de la multiplication de ces organismes, qui, dans les régions où ils exercent leurs activités, constituent autant de structures échappant à la déconcentration territoriale placée sous l'autorité des préfets et des DRAC. Leurs effectifs (hors ceux des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)) sont passés de 6 534 au 31 décembre 1991 à 9 342 en 1996, et 9 598 en 1999, avec comme objectif d'atteindre 10 170 en 2000.

Au sein de cet ensemble, des évolutions de sens inverse se sont produites du fait du changement de statut d'un grand nombre de ces organismes, et notamment de la transformation de services extérieurs en établissements publics ou en services à compétence nationale (SCN). Ainsi, le personnel des établissements publics administratifs s'est fortement accru, pour l'essentiel au cours de deux exercices, 1995 et 1996, passant de 3 867 en 1994 à 7 081 agents en 1996, niveau à partir duquel il a ensuite modérément progressé pour atteindre 7 258 agents en 1999. En revanche le nombre global d'agents relevant de toutes les catégories de services extérieurs s'est réduit entre 1994 et 1999, passant de 2 938 à 2 340 avec un objectif de 2 400 en 2000, puisque la création du statut de SCN et notamment le placement sous ce statut d'une trentaine de musées, a entraîné à la fois le gonflement en 1999 de la catégorie des SCN passés de 781 agents en 1998 à 2 175 en 1999 et la réduction à 165 agents cette année là des effectifs de la catégorie des "autres services extérieurs", qui en comptaient 1 564 en 1998.

Les évolutions montrent que le choix stratégique du ministère de faire de ses services territoriaux les services gestionnaires de droit commun de ses compétences et de son administration centrale un état-major est loin d'avoir encore été traduit dans les faits.

Le ministère n'exprime pas de désaccords sur ces constatations. Simplement, il relève que "la Cour remarque l'insuffisance de moyens humains des services déconcentrés". Il "rappelle qu'un réel effort a été consenti en faveur des DRAC". Il ajoute que "la mobilité des agents de centrale vers les services déconcentrés reste faible, malgré le rapprochement des régimes indemnitaires qui a été engagé (et que) toutefois un rééquilibrage territorial a été entrepris pour favoriser des régions réellement déshéritées". Enfin, il souligne que "le décloisonnement des corps administratifs des catégories B et C, qui est déjà engagé et sera suivi d'une opération similaire pour les corps de catégorie A, est de nature à faciliter le redéploiement recherché entre services centraux et déconcentrés".

DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION CULTURELLES : DES QUESTIONS DE COHÉRENCE

Au moment où le processus de décentralisation reçoit une impulsion décisive, la commission des finances du Sénat a souhaité s'informer sur la façon dont le ministère de la culture s'adaptait à un environnement marqué par la montée en puissance des interventions des collectivités territoriales.

L'enquête que la Cour des comptes a effectuée sur l'organisation et la gestion des services déconcentrés du ministère de la culture à la demande de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, met en avant à la fois les efforts accomplis et le chemin qui reste encore à parcourir. Elle tend à montrer que non seulement la décentralisation -qui est loin d'être achevée- s'est effectuée dans des conditions qui ont manqué de cohérence, mais que les services déconcentrés n'ont actuellement pas les moyens de faire face à leurs nouvelles missions.

Le présent rapport d'information comporte la communication de la Cour des comptes ainsi que le compte rendu intégral de la réponse de M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, lors de la présentation en commission de l'enquête, qui constitue un exposé très concret des arbitrages auxquels doit procéder le gouvernement pour accompagner la décentralisation culturelle.