

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

CULTURE

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LA MISSION « CULTURE »	7
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE, DES PASSIFS EN BAISSÉ.....	7
1. <i>Une augmentation des crédits supérieure à la programmation pluriannuelle</i>	7
2. <i>Un passif en voie d'apurement ?</i>	9
B. LE POINT SUR LE PLAN DE RELANCE ET LA RGPP EN MATIÈRE CULTURELLE	11
1. <i>100 millions d'euros dans le cadre de la relance</i>	11
2. <i>La RGPP débouche (enfin) sur la reconfiguration de l'administration centrale</i>	14
II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	19
A. L'AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »	19
1. <i>Un effort significatif en faveur du patrimoine monumental</i>	21
2. <i>L'INRAP fait toujours face à des problèmes structurels de financement</i>	24
3. <i>Le point sur le transfert de la maîtrise d'ouvrage au Centre des monuments nationaux et sur son financement</i>	26
B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » VOIT SES CRÉDITS PRÉSERVÉS	28
1. <i>Des crédits stabilisés</i>	30
2. <i>Spectacle vivant : quelles suites pour les « Entretiens de Valois ? »</i>	32
C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	34
1. <i>Les crédits de politique publique</i>	36
2. <i>Les crédits dédiés aux fonctions de soutien du ministère</i>	37
D. LES EMPLOIS AU SEIN DE LA MISSION « CULTURE »	38
1. <i>L'évolution des plafonds d'emplois et de la masse salariale des programmes</i>	38
2. <i>La règle du « un sur deux » au ministère</i>	39
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	41
I. ARTICLE 52 : OUVERTURE D'UNE POSSIBILITÉ DE DÉVOLUTION DU PATRIMOINE MONUMENTAL DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES VOLONTAIRES	41
A. LE DROIT EXISTANT	41
1. <i>Une procédure de transfert prévue dans le cadre de l'« acte II » de la décentralisation</i>	41
a) <i>La mise en œuvre d'une initiative sénatoriale</i>	41
b) <i>Le dispositif de l'article 97</i>	42
2. <i>65 transferts actés ou en voie de l'être</i>	44
a) <i>Un réel intérêt exprimé par les collectivités territoriales</i>	44
b) <i>Les financements et transferts de personnels accompagnant les transferts de monuments</i>	46

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	47
1. <i>Le nouveau mécanisme et ses justifications</i>	47
a) Un principe général de « transférabilité », assorti d'une clause de sauvegarde.....	47
b) Les justifications avancées	48
2. <i>Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale</i>	49
a) L'avis des ministres	49
b) Les obligations incombant aux collectivités territoriales.....	49
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	50
1. <i>L'opportunité des modifications adoptées à l'Assemblée nationale</i>	50
a) Pourquoi deux avis ?.....	50
b) La « réutilisation » des monuments transférés	51
c) La remise d'un rapport par les collectivités territoriales.....	51
2. <i>Des précisions nécessaires en séance publique</i>	52
a) La portée des critères présidant au refus du transfert	52
b) Les autres questions en suspens	52
II. ARTICLE 52 BIS (NOUVEAU) : RAPPORT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE DÉVOLUTION DU PATRIMOINE HISTORIQUE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES VOLONTAIRES	55
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	57
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	59
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **2,88 milliards d'euros** d'autorisations d'engagement (AE) et **2,92 milliards d'euros** de crédits de paiement sont demandés (CP), pour 2010, au titre de la mission « Culture ». Ces montants s'inscrivent en **augmentation significative** par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009.

2. La dotation de la mission « Culture » s'inscrit en **dépassement des plafonds** fixés par la loi de programmation des finances publiques, principalement en raison de la pérennisation des moyens supplémentaires dévolus au **patrimoine** dans le cadre du Plan de relance (100 millions d'euros).

3. Le ministère de la culture et de la communication a mis en œuvre un **plan d'apurement de ses passifs** qui se traduit par une diminution régulière des restes à payer. La fiabilité de l'information budgétaire relative à la couverture des engagements par des paiements doit toutefois être améliorée.

4. La mise en œuvre du Plan de relance en matière culturelle apparaît **satisfaisante**, au regard de l'impératif d'exécution rapide des crédits.

5. En 2010, la **révision générale des politiques publiques** se traduira par la refonte de l'administration centrale autour d'un secrétariat général et de trois directions générales, ainsi que par le rapprochement des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP).

6. La politique de **gratuité dans les musées** produit des effets réels, mais contrastés et inférieurs à ceux de l'expérimentation de gratuité totale menée en 2008.

7. L'**Institut national de recherches archéologiques préventives** (INRAP) fait toujours face à des problèmes structurels de ressources, qui plaident pour la refonte totale de son mode de financement.

8. Le **transfert de la maîtrise d'ouvrage au Centre des monuments nationaux** aura suscité des circuits financiers complexes et préjudiciables à une exécution rapide des travaux. La situation de cet opérateur fera l'objet, en 2010, d'une enquête de la Cour des comptes sollicitée par votre commission des finances en application de l'article 58 (2°) de la LOLF.

9. Les Entretiens de Valois et la nouvelle directive nationale d'orientation du ministre posent la nécessité de **rationaliser les interventions de l'Etat en faveur du spectacle vivant**.

10. Les plafonds d'emplois de tous les programmes sont en diminution, et **la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait être respectée** sur la période 2008-2011, au sein du ministère.

Taux de réponse au questionnaire budgétaire

Au 10 octobre 2009, délai requis par la LOLF, **100 %** des réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR LA MISSION « CULTURE »

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE, DES PASSIFS EN BAISSSE

2,88 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **2,92 milliards d'euros** de crédits de paiement (CP) sont demandés, pour 2010, au titre de la mission « Culture » du budget général. Ces montants s'inscrivent en **augmentation significative**, tant par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009 qu'au regard du plafond fixé dans le cadre de la programmation pluriannuelle des crédits.

1. Une augmentation des crédits supérieure à la programmation pluriannuelle

Comme l'indique le tableau ci-après, la dotation 2010 de la mission dépasse de près de 134 millions d'euros les CP votés en 2009, soit **une augmentation de 5 %**. Cette augmentation se répartit inégalement entre programmes, le programme « Patrimoines » apparaissant nettement, avec des CP en hausse de **11 %**, comme le principal bénéficiaire des moyens supplémentaires de la mission. Les crédits du programme « Création » **augmentent de 2 %** par rapport à 2009 et le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » voit, quant à lui, sa dotation **diminuer d'1 %** par rapport à 2009, en baisse de 9,5 millions d'euros.

Les crédits de paiement demandés en 2010

(en euros)

Programmes	Patrimoines	Création	Transmission des savoirs...	Total	%
Titre 2 - Personnel	155 836 492	59 390 121	378 652 411	593 879 024	20%
Titre 3 - Fonctionnement	663 038 475	318 411 636	244 016 646	1 225 466 757	42%
Titre 5 - Investissement	197 033 135	10 897 000	22 891 054	230 821 189	8%
Titre 6 - Intervention	233 556 161	436 449 706	197 589 542	867 595 409	30%
Total	1 249 464 263	825 148 463	843 149 653	2 917 762 379	100%
%	43%	28%	29%	100%	
<i>Crédits LFI 2009</i>	<i>1 124 420 495</i>	<i>806 820 236</i>	<i>852 663 125</i>	<i>2 783 903 856</i>	
<i>Evolution 09-10 en euros</i>	<i>125 043 768</i>	<i>18 328 227</i>	<i>-9 513 472</i>	<i>133 858 523</i>	
<i>Evolution 09-10 en %</i>	<i>11%</i>	<i>2%</i>	<i>-1%</i>	<i>5%</i>	

Source : commission des finances

Une telle progression des crédits se traduit par un **dépassement significatif des plafonds fixés dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques**. A l'échelle de la mission et à périmètre courant, ce dépassement s'établit à 5,6 % en AE et 4,3 % en CP (cf. tableau ci-après).

**Ecarts à la programmation pluriannuelle
des crédits de la mission « Culture »**

(en euros)

Programmes et mission		Programmation annoncée en 2009	Ouvertures constatées en 2010	Ecart	%
<i>Patrimoines</i>	AE	1 083 956 348	1 192 585 417	108 629 069	10,0%
	CP	1 153 765 194	1 249 464 263	95 699 069	8,3%
<i>Création</i>	AE	786 125 427	823 284 463	37 159 036	4,7%
	CP	787 989 427	825 148 463	37 159 036	4,7%
<i>Transmission des savoirs...</i>	AE	854 908 193	862 414 316	7 506 123	0,9%
	CP	855 912 530	843 149 653	-12 762 877	-1,5%
Culture	AE	2 724 989 968	2 878 284 196	153 294 228	5,6%
	CP	2 797 667 151	2 917 762 379	120 095 228	4,3%

NB : Les plafonds de la programmation figurant au projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 pour 2010 étaient fermes pour les missions et indicatifs pour chaque programme.

Source : commission des finances

Hors dépenses de personnels et après transferts actés pour la loi de finances initiale 2009¹, le dépassement des crédits du programme 175 « **Patrimoines** » s'établit à 112,93 millions d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP. Les crédits supplémentaires sont affectés à l'entretien et à la restauration des **monuments historiques** (73,86 millions d'euros), au projet de **Musée des civilisations d'Europe et de la Méditerranée**² (12,93 millions d'euros) et aux aménagements intérieurs du **Quadrilatère Richelieu** de la Bibliothèque nationale (26,14 millions d'euros).

Le dépassement constaté sur le **programme 131 « Création »**, soit 36 millions d'euros en AE et en CP, permet de maintenir à leur niveau de 2009 les crédits du programme en faveur du **spectacle vivant**. Enfin, seul un dépassement en AE³ (+20,26 millions d'euros) est constaté sur le **programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**, qui s'explique par le lacement des travaux de rénovation de **l'école d'architecture de Strasbourg**.

¹ Le projet de budget 2010 établi en 2008 dans le cadre du pluriannuel 2009-2011 prenait en compte un certain nombre de transferts : il s'agissait des transferts connus alors en 2008 et également pris en compte dans le PLF 2009. Au cours de la préparation du PLF 2010, de nouveaux transferts ont été opérés, qui ne figuraient donc pas dans le plafond du projet de budget 2010, et qui, toutes choses égales par ailleurs, créent des écarts entre le PLF 2010 et le projet de budget 2010 établi l'an dernier.

² Le projet consiste en la création à Marseille du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) à partir de la délocalisation et de la transformation du musée des arts et traditions populaires (MNATP). La participation de l'Etat à la construction du bâtiment du musée, réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de Rudy Ricciotti, est estimée à 52,11 millions d'euros, en euros courants, valeur actualisée fin de chantier.

³ La part 2010 des CP était en revanche bien inscrite et n'a donc pas été modifiée.

2. Un passif en voie d'apurement ?

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial avait fait part de ses inquiétudes quant à la **soutenabilité budgétaire** des politiques menées par le ministère de la culture et de la communication, soutenabilité potentiellement compromise par l'**accumulation des restes et charges à payer**¹.

Interrogés sur ce point, les services du ministère ont fait valoir qu'un **plan d'apurement des passifs avait été mis en œuvre dès 2007**, permettant de « *ramener les charges à payer à leur niveau structurel et les restes à payer à un niveau tout à fait soutenable, correspondant à l'activité normale du ministère* ».

Evolution des restes et charges à payer de la mission « Culture »

(en millions d'euros)

	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008
Restes à payer	1 175	1 097	1 038
Patrimoines	874	832	808
<i>Dont DRAC</i>	574	562	477
Création	111	101	92
<i>Dont DRAC</i>	74	72	61
Transmission...	190	164	138
<i>Dont DRAC</i>	65	55	35
Charges à payer*	73	84	86
Patrimoines	35	43	55
Création	22	32	23
Transmission...	16	9	8

* Les charges à payer sont un sous-ensemble des restes à payer, auxquels elles ne s'ajoutent donc pas.

Source : commission des finances

De fait, **les restes à payer semblent connaître une diminution régulière** sur l'ensemble des programmes. Cette baisse est due, pour le programme « **Patrimoines** », à un triple effort :

1) de maîtrise des engagements nouveaux en matière de **restauration des monuments historiques**. Seuls 226 millions d'euros ont ainsi été engagés, en 2008, sur le périmètre de la restauration des monuments historiques, pour une moyenne de 305 millions d'euros d'AE engagées sur les années 2000-2007, soit une baisse d'environ 26 %. En 2009, hors plan de relance, le niveau des AE programmées s'établit à 195 millions d'euros. Le corollaire de cet

¹ Les restes à payer sont la différence entre les engagements juridiques et les paiements de l'année, sans considération du service fait. Au sein des restes à payer, les charges à payer sont les charges qui ont donné lieu à service fait au cours de l'exercice, mais qui n'ont pas été comptabilisées avant la clôture de celui-ci (exemple d'une commande livrée et d'une facture reçue, mais dont la dépense correspondante n'a pas été mandatée ou ordonnancée).

effort de maîtrise des engagements est une hausse des **charges à payer**. En effet, le contrôle de la programmation des AE conduit à un engagement plus tardif des crédits¹, qui **accroît le risque de ne pouvoir liquider la dépense correspondante avant la fin de l'exercice** ;

2) de « **nettoyage** » des opérations dans les outils comptables, consistant à clôturer toutes les opérations dont les travaux sont achevés et qui n'ont plus de raison d'être, ainsi que les opérations dites « dormantes », n'ayant suscité aucun mouvement de crédits depuis de nombreux mois² ;

3) de financement des besoins en CP par **redéploiements en fin de gestion**, s'agissant notamment des actions menées dans le domaine des **archives**.

Dans le périmètre du programme « **Création** », des redéploiements de crédits en fin de gestion ont permis la résorption des **charges à payer en DRAC**, dont le niveau est passé de 32 millions d'euros fin 2007 à 23 millions d'euros fin 2008. Cet effort est maintenu en 2009, avec une prévision de délégation de crédits complémentaires en DRAC, en fin de gestion, de près de 5 millions d'euros, afin de régler les dettes les plus anciennes. Les autres restes à payer sont **stables** (69 millions d'euros) et tiennent essentiellement à des **opérations d'investissement pluriannuelles** programmées et exécutées en AE ≠ CP.

La même priorité à la **résorption des charges à payer en DRAC** est constatée au sein du programme « **Transmission des savoirs et démocratisation de la culture** », par redéploiements en fin de gestion. Ces charges sont passées de 13 millions d'euros fin 2006 à 2 millions d'euros fin 2008. Les autres restes à payer diminuent également de 26 millions d'euros de 2007 à 2008, soit en raison de retraits d'engagements³, soit d'efforts réalisés par les services gestionnaires pour honorer les restes à payer exigibles.

Le solde des engagements non couverts par des paiements **à la fin de l'année 2010** devrait s'établir :

1) à 955,23 millions d'euros pour le programme « Patrimoines », augmentation qui s'explique, selon le projet annuel de performances, par l'engagement en 2010 de deux grands projets d'investissement (aménagement intérieurs du **Quadrilatère Richelieu** de la BNF pour 47 millions d'euros et bâtiment Ricciotti du **MUCEM** pour 13 millions d'euros), par l'accroissement des AE ouvertes pour le **Centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine** (+ 8 millions d'euros), et par une hausse de 30 millions d'euros des AE

¹ En 2007 et 2008 en effet, 30 % de la consommation des autorisations d'engagement ouvertes en DRAC a été réalisée sur les deux derniers mois de la gestion.

² Début 2006, à l'échelle du ministère et tous programmes confondus, le montant de l'en-cours des DRAC comprenait environ 12.200 opérations. En juin 2009, 8.019 opérations sont recensées.

³ Résultant, pour 7 millions d'euros, de l'annulation de l'engagement juridique portant sur les travaux de l'école d'architecture de Nantes dont l'opération a été transférée en cours de gestion sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

en administration déconcentrée pour la **restauration des monuments historiques** ;

2) à 238,66 millions d'euros pour le programme « Création », soit une stabilité si l'on retranche les 140 millions d'euros d'AE ouvertes pour la **Philharmonie de Paris**, et dont la couverture en CP est prévue à compter de 2013, sur quinze ans ;

3) à 172,91 millions d'euros pour le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », soit une légère augmentation due à l'inscription d'AE pour la **rénovation de l'école d'architecture de Strasbourg** (18,5 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial **prend acte des résultats mesurés mais positifs** du plan d'apurement des passifs mis en œuvre par le ministère et s'attachera, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009, à vérifier qu'ils traduisent une **tendance pérenne**. Il observe toutefois que les montants annoncés par le ministère **ne correspondent pas aux restes à payer, tels qu'ils figurent au projet annuel de performances**. Les services du ministère reconnaissent là un problème récurrent, déjà signalé à la direction du budget, et non spécifique à la mission « Culture ». Dans ces conditions, **l'amélioration technique des échéanciers de couverture des engagements par des paiements devrait faire l'objet d'un soin particulier**, tant l'information qu'ils délivrent sur la soutenabilité budgétaire des politiques mises en œuvre est précieuse.

B. LE POINT SUR LE PLAN DE RELANCE ET LA RGPP EN MATIÈRE CULTURELLE

En cette fin d'année 2009, l'examen des crédits de la mission « Culture » a pour toile de fond la **poursuite du Plan de relance en matière culturelle**, ainsi que la mise en œuvre des réformes « RGPP », qui devraient notamment se matérialiser par une **profonde réorganisation de l'administration centrale**.

1. 100 millions d'euros dans le cadre de la relance

Le volet culturel du plan de relance s'établit à 100 millions d'euros en AE et CP (*cf.* tableau de synthèse ci-après). Une convention relative à l'utilisation et à la gestion des crédits a été signée, le 17 février 2009, par le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance et le ministre de la culture et de la communication.

Les crédits ont été mis à disposition du ministère de la culture et de la communication à hauteur de 93,55 millions d'euros en AE et de 74,84 millions d'euros en CP, par les décrets de transfert des 19 février et 31 juillet 2009. 6,45 millions d'euros en AE et 5,16 millions d'euros en CP ont, par ailleurs, été versés à l'établissement public Bibliothèque nationale de France, à

l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles et à l'établissement public du musée du Louvre.

En **2010**, le ministère de la culture et de la communication et les trois établissements publics précités recevront les 20 % de crédits de paiement restants, soit 20 millions d'euros. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, les crédits issus du plan de relance doivent être considérés comme **venant à l'appui des politiques existantes**, en ce qu'ils permettent soit d'accélérer des opérations déjà commencées, soit d'engager des opérations reportées faute de disponibilités budgétaires.

S'agissant des mesures en faveur du patrimoine, votre rapporteur spécial se félicite, en outre, de ce que les opérations conduites fassent l'objet d'une **répartition équitable sur l'ensemble du territoire**¹ et soient, pour plus des deux tiers, consacrées à des monuments **n'appartenant pas à l'Etat**.

L'un des impératifs présidant à la mise en œuvre du plan de relance résidait, en outre, dans une **consommation rapide** des crédits.

A cet égard, le ministère de la culture et de la communication fait valoir que « *le calendrier de mise en œuvre des mesures du plan de relance intéressant le secteur de la culture a été particulièrement bien respecté grâce à un travail fin d'identification et de prévision réalisé en amont des délégations de crédits et en concertation avec tous les services concernés du ministère. Les taux d'exécution des crédits du plan de relance sont très bons, reflétant l'implication de tous les services* » (cf. tableau).

En cas d'importants retards constatés pour certaines opérations, des redéploiements de crédits ont été réalisés, de préférence au profit de chantiers situés dans la même région.

¹ Pour les monuments historiques, toutes les régions sont concernées par le plan de relance, à l'exception de la Corse, compétente en matière de financement de la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat.

Synthèse des mesures de relance dans le domaine culturel

Programme et dotation	Projets	Etat de consommation des crédits
<p>175 – Patrimoine</p> <p>85 millions d’euros en AE et 87 millions d’euros en CP</p>	<p>Monuments historiques 49 cathédrales, 71 opérations sur monuments de l’Etat, 109 opérations sur monuments des communes (édifices religieux) et grands projets culturels (Versailles, Quadrilatère Richelieu, Fort Sain-Jean).</p> <p>Musées Travaux du MUCEM et du musée de la céramique, du musée de l’automobile à Mulhouse.</p> <p>Archives Travaux du site de Pierrefitte-sur-Seine et projets en Lorraine et Bourgogne.</p>	<p>La consommation constatée au 14 septembre 2009 était de 65,73 millions d’euros en AE et 40,1 millions d’euros en CP, soit un taux de réalisation de la prévision de 80 % en AE et de 81 % en CP.</p>
<p>131 – Création</p> <p>9 millions d’euros en AE et 7 millions d’euros en CP</p>	<p>Spectacle vivant Accélération des travaux de mise en sécurité de sites parisiens de spectacle vivant (Cité de la musique, Grande Halle, théâtres de la Colline, de l’Odéon, de Chaillot, du Rond-Point, Opéra comique).</p> <p>Arts plastiques Aménagement des espaces inférieurs du site du Palais de Tokyo, travaux de mise en sécurité sur le Mobilier national et travaux d’urgence sur le site de la Fondation nationale des arts graphiques et plastiques de Nogent-sur-Marne.</p> <p>Opérations en DRAC Scène de musiques actuelles (SMAC) de Rouen, Théâtre de la Commune et Zingaro à Aubervilliers, Centre national chorégraphique de Montpellier, SMAC « La Fabrique » à Nantes et Opéra Angers-Nantes.</p>	<p>Sur les 16 opérations, 13 opérations avaient démarré au 14 septembre 2009, soit 82 %. La consommation constatée au 14 septembre s’élevait à 6,6 millions d’euros d’AE et 1,3 millions d’euros de CP, soit un taux de réalisation de la prévision de 81 % en AE et 50 % en CP. L’écart en CP n’est dû, en grande partie, qu’à un décalage du versement de certaines subventions, rattrapé fin septembre.</p>
<p>224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</p> <p>6 millions d’euros en AE et CP</p>	<p>Etablissements d’enseignement supérieur Travaux de rénovation ou d’aménagement, dont le Conservatoire national de musique et de danse de Lyon, l’école d’art d’Arles ou la Villa Arson à Nice.</p> <p>Autres Rénovation du palais des festivals de Cannes et Banque numérique du patrimoine martiniquais.</p>	<p>Sur les 7 opérations du programme, 6 opérations ont démarré, soit 85 % des opérations. La consommation constatée au 14 septembre 2009 était de 6,2 millions d’euros en AE et 2,5 millions d’euros en CP, soit un taux de réalisation de la prévision de 100 % en AE et de 75 % en CP.</p>

Source : commission des finances, d’après les réponses au questionnaire budgétaire.

2. La RGPP débouche (enfin) sur la reconfiguration de l'administration centrale

Parmi les mesures « RGPP » intéressant le ministère de la culture et de la communication, figurait la **réorganisation de son administration centrale**, dans le but de réduire le nombre de directions, de supprimer certains doublons entre la direction de l'administration générale, les directions opérationnelles et les opérateurs, et de centraliser et de rationaliser les fonctions « support ».

Au terme d'une **longue phrase préparatoire**, cette réorganisation devrait être effective au 1^{er} janvier 2010. Elle prévoit le passage à **trois grandes directions générales** chargées des patrimoines, de la création artistique, ainsi que des médias et des industries culturelles¹, appuyées par un **secrétariat général « rénové »**, chargé des politiques transversales et des fonctions support.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, la « *forte mutualisation des fonctions au sein des directions générales et du secrétariat général permet de sécuriser les diminutions d'emploi prévues (249 ETP sur trois ans), en faisant porter l'effort sur les structures transversales et support, les services métiers étant préservés au maximum des réductions d'effectifs* ». Un certain nombre de **surcoûts transitoires** accompagneront toutefois cette réorganisation, résultant de prestations « *d'accompagnement méthodologique du changement* » (1,5 million d'euros), et de la nécessité de **former les cadres** à la nouvelle répartition des compétences et aux nouvelles procédures (800.000 euros).

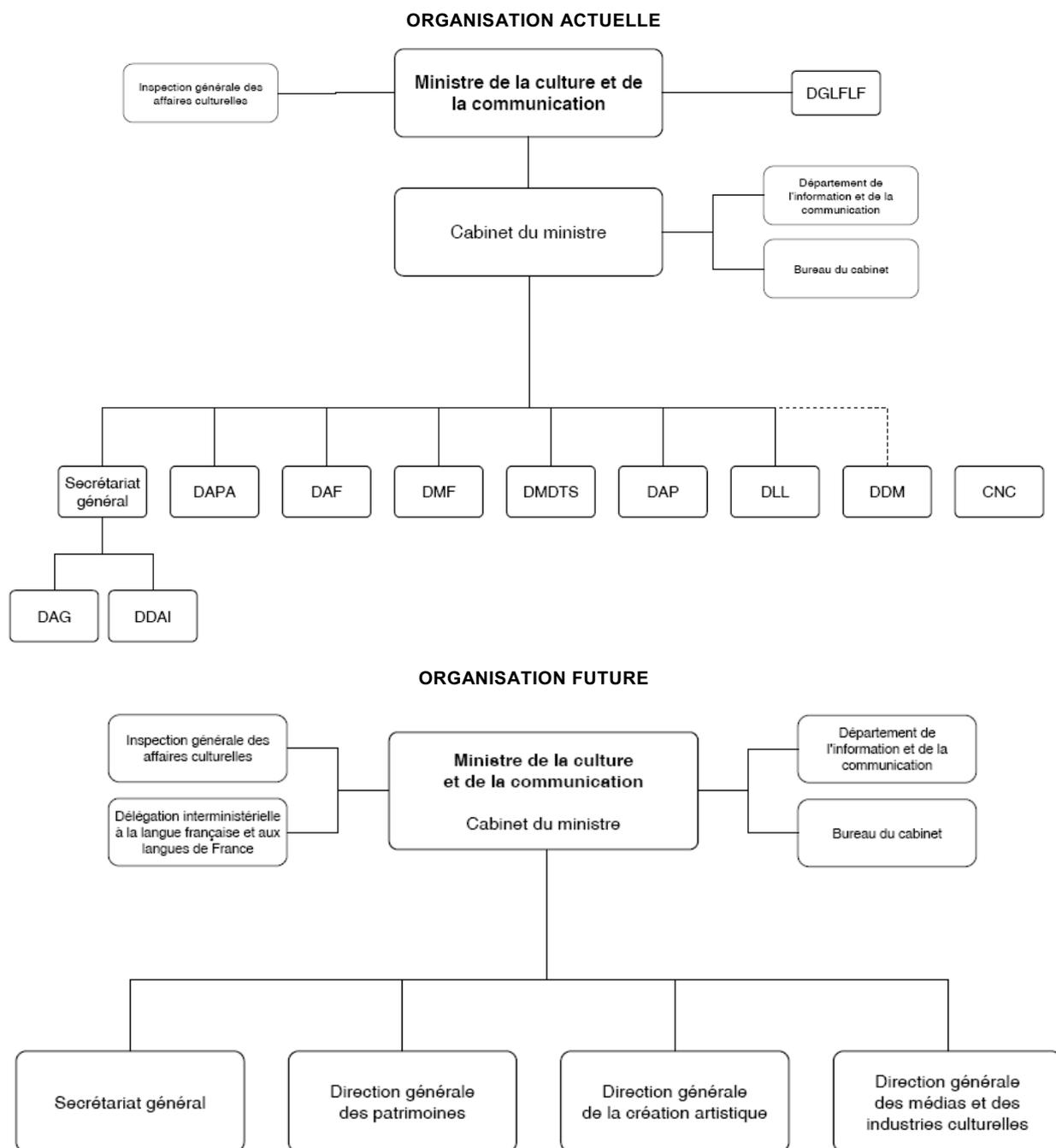
Enfin, selon les réponses au questionnaire, la réorganisation de l'administration centrale permettra une « **densification immobilière vertueuse à court terme** ». Le ministère s'est notamment engagé à intégrer les 110 agents de la direction du développement des médias, **sans augmentation des surfaces immobilières mais par densification de l'immeuble des Bons-Enfants et par rationalisation globale des surfaces disponibles**.

Votre rapporteur spécial rappelle que cette densification immobilière est appelée de ses vœux par votre commission des finances², qui sera de surcroît vigilante à la maîtrise des « *coûts d'aménagement et de transfert actuellement* », d'ores et déjà annoncés par le ministère.

¹ Cette direction intègre l'actuelle direction du développement des médias, jusqu'alors service du Premier Ministre, ce qui pourrait se traduire, au moins à l'issue de la programmation triennale 2009-2011, par une nouvelle articulation des missions « Culture » et « Médias » au sein de la maquette budgétaire.

² Au cours d'une réunion du 9 avril 2008, votre commission des finances avait regretté que le ministère de la culture ait, contre l'avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat et de France Domaine, fait le choix de localiser la direction de la musique, de la danse et des spectacles et la Fondation du patrimoine dans un immeuble pris à bail dans le 3^{ème} arrondissement, au lieu de les implanter au sein de l'immeuble des Bons Enfants.

L'organisation actuelle et future de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication



DGLFLF : délégation générale à la langue française et aux langues de France, DAG : direction de l'administration générale, DDAI : délégation au développement et à l'action internationale, DAPA : direction de l'architecture et du patrimoine, DAF : direction des archives de France, DMF : direction des musées de France, DMDTS : direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, DAP : délégation aux arts plastiques, DLL : direction du livre et de la lecture ; DDM : direction du développement des médias ; CNC : Centre national du cinéma et de l'image animée

Source : ministère de la culture et de la communication

Les autres mesures à caractère transversal prévues par la RGPP sont la généralisation des contrats de performance des opérateurs, le développement des ressources propres des établissements publics et la réorganisation territoriale, passant notamment par la fusion des directions régionales de l'action culturelle (DRAC) et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP).

Sur le premier de ces points, votre rapporteur spécial considère que le nombre significatif d'opérateurs mettant en œuvre les politiques culturelles **rend indispensable la conclusion rapide de contrats de performance** clairement articulés avec les objectifs et indicateurs retenus pour le suivi des crédits budgétaires. Cette orientation avait, au demeurant, fait l'objet des recommandations qu'il avait formulées dans son rapport d'information consacré à quatre établissements publics sous tutelle du ministère¹.

Outre qu'ils conditionnent un exercice efficace de la tutelle, ces instruments sont en effet de nature à faciliter une **approche consolidée** des moyens mis en œuvre dans le cadre de chaque programme de politique publique, moyens dont les seuls crédits inscrits à la mission ne sauraient donner une image complète et fidèle. A cet égard, le responsable du **programme 175 « Patrimoines »** fait valoir que 7 établissements publics sous tutelle, œuvrant dans le périmètre du programme, sont d'ores et déjà dotés de tels contrats² et que 2 ont un contrat en cours de finalisation. 4 contrats sont en cours d'élaboration et devraient aboutir en 2010 et 6 établissements en sont encore dépourvus.

Les contrats de performance des opérateurs du programme 175

Stade s'élaboration	Opérateurs concernés
<i>7 contrats signés ou validés en conseil d'administration</i>	Musée du Louvre (renouvellement prévu en 2009 et effectif début 2010), Musée d'Orsay*, Réunion des musées nationaux*, Quai Branly*, Versailles*, Institut national d'histoire de l'art*, Bibliothèque nationale de France.
<i>2 contrats en cours de finalisation (signature prévue en 2009)</i>	Cité de l'architecture et du patrimoine, Arts décoratifs.
<i>4 contrats en cours d'élaboration ou à relancer (signature prévue en 2010)</i>	INRAP, Centre des monuments nationaux, Cinémathèque française, Centre Pompidou.
<i>2 contrats faisant l'objet d'une « démarche débutée en interne »</i>	Musée Guimet, Musée Rodin.
<i>Absence de contrat de performance pour 4 opérateurs</i>	Domaine national de Chambord, Etablissement public du Grand palais (dans l'attente de sa « montée en puissance »), Musée Henner (dans l'attente de sa réouverture), Musée Moreau (en attente de la formalisation du projet scientifique et culturel).

* Contrat à renouveler en 2010.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

¹ Rapport d'information n° 384 (2006-2007).

² Ces contrats sont néanmoins souvent soumis à renouvellement en 2010.

Sur les 16 opérateurs rattachés au **programme 131 « Création »**, 4 disposent d'un contrat de performance en cours de validité (Théâtre national de Strasbourg, Centre national des variétés, Centre national de la danse et Ensemble intercontemporain) et 2 devraient en disposer avant fin 2009 (Cité de la musique et Centre national des arts plastiques). L'ensemble des opérateurs devraient néanmoins disposer d'un tel contrat avant fin 2010, soit au cours du premier semestre (Comédie Française, Théâtre national de l'Odéon et Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette), soit au cours du second (Bibliothèque publique d'information, Opéra national de Paris, Opéra Comique, Théâtre national de la Colline, Théâtre national de Chaillot, Orchestre de Paris).

Dans le périmètre du **programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**, la généralisation des contrats de performance est présentée comme « *en attente* » pour les écoles nationales supérieures d'architecture. Deux contrats ont été signés en 2009 (Ecole nationale supérieure des arts de Dijon et Conservatoire national d'art dramatique) et six renouvellements de contrats sont envisagés pour 2010 (Ecole nationale supérieure de création industrielle, Ecole nationale supérieure des arts décoratifs, Ecole nationale supérieure de la photographie d'Arles, et Conservatoires supérieurs de Paris et Lyon et Ecole du Louvre).

S'agissant enfin du **rapprochement des DRAC et des SDAP, préconisé de longue date par votre rapporteur spécial¹**, les réponses au questionnaire budgétaire indiquent qu'il interviendra à compter du 1^{er} janvier 2010. Si les SDAP deviendront ainsi les unités territoriales des DRAC, **les compétences des deux niveaux de services déconcentrés ne seront pas affectées, en pratique**, par ce regroupement². Les effets attendus de cette réorganisation sont une **meilleure coordination régionale** des actions départementales en matière de conservation et de mise en valeur du patrimoine, ainsi que de qualité architecturale et paysagère.

La réforme aura également pour conséquence une « *optimisation des moyens* » des services déconcentrés : les DRAC prendront en charge les **dépenses de fonctionnement** de leurs nouvelles unités territoriales et, dans le domaine de l'immobilier, la fusion DRAC-SDAP devra s'appuyer, dans les chefs-lieux de région, **sur des rapprochements géographiques et des mutualisations de services support**. Votre rapporteur spécial s'attachera à obtenir du ministre, en séance publique, une évaluation des économies attendues de l'ensemble de ces mesures, tant en termes de crédits budgétaires que d'effectifs, dont la diminution sur trois ans est estimée à 68 ETP.

¹ Voir le rapport d'information « 51 mesures pour le patrimoine monumental » (n° 378, 2001-2002).

² Les ex-SDAP continueront d'assurer les missions actuellement exercées au niveau départemental pour le compte du ministère de la culture et de la communication et pour le compte du ministère de l'écologie.

Etat d'avancement des mesures RGPP à caractère transversal

Mesure	Etat de mise en œuvre, économie et/ou surcoûts induits
<p>32. - Généralisation des contrats pluriannuels de performance des opérateurs et des lettres de mission à leurs dirigeants.</p>	<p>Près d'un tiers des opérateurs du ministère disposent d'un contrat de performance. Ces contrats de performance intègrent les diminutions d'emploi prévues sur la période 2009-2011, notamment la réduction d'effectifs de 255 ETP prévue sur le périmètre des établissements publics. La démarche consistant à adresser à tout responsable nouvellement nommé une lettre de mission est en cours de généralisation pour les opérateurs. Par ailleurs, une part variable de la rémunération des dirigeants est désormais liée à l'atteinte d'objectifs. Cette démarche est d'ores et déjà systématique pour les directeurs d'administration centrale.</p>
<p>301. – Développement des ressources propres des établissements publics. Promouvoir l'augmentation des ressources propres (analyse de fonds de dotation, mécénat, valorisation des marques). Maîtriser les coûts (fonctionnement et investissement, comité financier et de suivi des grands projets). Mettre en place des mécanismes d'incitation (mesure 32). Renforcer le dispositif de pilotage-reporting -contrôle de gestion.</p>	<p>Les baisses de subvention pourraient dégager 13,2 millions d'euros d'économies sur deux ans. Compte tenu de la conjoncture, l'orientation privilégiée est la maîtrise des coûts, à travers des dispositifs de suivi (tableaux de bord et indicateurs) pilotés par la mission du contrôle de gestion ministériel et l'animation du réseau des opérateurs sur ces thématiques. La mise en place de comités d'instruction et de suivi permet également un meilleur pilotage du ministère (comité financier, comité de suivi des grands projets immobiliers). Est d'ores et déjà observé un accroissement des ressources propres des établissements du programme « Création » entre 2007 et 2008 : il est principalement attribuable à une forte augmentation des recettes de l'Opéra de Paris (+ 2 millions d'euros pour l'atelier lyrique, + 1,5 million d'euros pour les spectacles et + 900.000 euros sur la boutique), de l'Opéra-comique (+ 2,6 millions d'euros, principalement sur les productions, coproductions et le mécénat), de l'Etablissement public du parc et de la Grande Halle de la Villette (+ 1,6 million d'euros sur la billetterie et les concessions) ainsi qu'à une hausse des produits financiers pour la plupart des établissements.</p>
<p>306. – Amélioration du fonctionnement des DRAC Priorités mieux définies. Crédits moins fléchés par le niveau national. Procédures allégées et polyvalence des conseillers renforcée. Gestion de leurs crédits mieux évaluée.</p>	<p>La fusion des DRAC avec les SDAP permettra de sécuriser les diminutions d'effectifs (68 ETP sur 3 ans) prévues sur ce périmètre. Nouvelles priorités des DRAC définies par la directive nationale d'orientation du 20 octobre 2009. Fléchage des crédits amoindri, les dotations 2009 ayant été réalisées au niveau des programmes (par BOP) et non des actions. Les réunions de dialogue de gestion, en début d'année 2010, ont permis une analyse approfondie de la performance et de l'exécution, avant la prise en compte des propositions de programmation à 3 ans. Le dialogue de gestion et l'évaluation remplacent donc le fléchage <i>a priori</i>. Développement des formations à la gestion et au contrôle des organismes subventionnés pour les conseillers sectoriels. Procédure budgétaire simplifiée, la programmation en investissement étant mieux articulée avec les outils informatiques. Mise en place de tableaux de bord par DRAC, avec indicateurs de performance.</p>

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

II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

L'analyse par programme des crédits de la mission « Culture » n'en constitue pas la reprise exhaustive, qui figure au projet annuel de performances. Elle se concentre sur les dotations budgétaires connaissant des évolutions significatives en 2010, ainsi que sur les principales réformes, nécessaires, envisagées ou en cours, dans le périmètre de chaque programme.

A. L'AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

Placé sous la responsabilité du directeur de l'architecture et du patrimoine, ce programme rassemble les crédits dédiés à l'ensemble des patrimoines, soit, au premier chef, les monuments historiques, les espaces protégés, l'archéologie, les musées et les archives, mais également l'architecture et les patrimoines livresque, cinématographique et linguistique.

1,19 milliard d'euros en AE et 1,25 milliard d'euros en CP sont demandés, pour 2010, au titre du programme 175 « Patrimoines ». Les CP s'inscrivent en **augmentation de 11 %** par rapport aux crédits votés en 2009 et **dépassent de 10 %** les plafonds indicatifs de programmation pluriannuelle figurant au projet annuel de performances pour 2009.

Cette évolution traduit l'annonce faite par le **Président de la République** lors de ses vœux au monde de la culture, le 13 janvier 2009, consistant à consolider définitivement les 100 millions d'euros exceptionnellement dégagés en faveur du patrimoine dans le cadre du Plan de relance.

Cette consolidation permettra, selon la nouvelle directive nationale d'orientation du ministre, de *« poursuivre une politique patrimoniale ambitieuse selon deux axes :*

« - une priorité faite aux crédits d'entretien afin d'enrayer la dégradation de l'état général des monuments par une vraie politique préventive ;

« - un effort de restauration équilibré entre les monuments historiques appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés et ceux appartenant à l'Etat, l'objectif étant également de soutenir l'activité de ce secteur économique sur l'ensemble du territoire national ».

Les crédits de paiement du programme « Patrimoines » en 2010

(en millions d'euros)

Actions	Personnel (2)	Fonctionnement (3)	Investissement (5)	Intervention (6)	Total	%	Ouvertures LFI 2009	Evolution
<i>1 - Patrimoine monumental et archéologique</i>	24 774 388	103 915 747	114 117 906	176 618 768	419 426 809	34%	326 942 565	28%
<i>2 - Architecture</i>	2 690 117	16 834 697	600 000	5 030 000	25 154 814	2%	24 944 477	1%
<i>3 - Patrimoine des musées de France</i>	95 311 858	302 762 881	13 654 334	29 531 820	441 260 893	35%	437 369 557	1%
<i>4 - Patrimoine archivistique et célébrations nationales</i>	30 665 873	6 288 130	56 380 000	7 590 000	100 924 003	8%	79 733 371	27%
<i>5 - Patrimoine écrit et documentaire</i>		208 813 385	5 000 000	2 742 000	216 555 385	17%	208 772 000	4%
<i>6 - Patrimoine cinématographique</i>		19 586 146	890 000	1 280 000	21 756 146	2%	22 466 146	-3%
<i>7 - Patrimoine linguistique</i>	1 850 737			2 497 833	4 348 570	0%	4 187 632	4%
<i>8 - Acquisition et enrichissement des collections publiques</i>	543 519	4 837 489	6 390 895	8 265 740	20 037 643	2%	20 004 747	0%
Total	155 836 492	663 038 475	197 033 135	233 556 161	1 249 464 263	100%	1 124 420 495	11%
%	12%	53%	16%	19%	100%			

Source : commission des finances

1. Un effort significatif en faveur du patrimoine monumental

La principale action bénéficiaire des augmentations de crédits est l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique », dont la dotation en CP s'accroît de 28 % (419,4 millions d'euros). Hors grands projets, les crédits centraux et déconcentrés d'entretien des monuments historiques et la subvention pour charges de service public du Centre des monuments nationaux au titre des opérations de restauration sont respectivement accrus de 16 millions d'euros et 14,5 millions d'euros¹.

Augmentent également dans des proportions significatives :

1) les crédits d'investissement dédiés à la restauration des monuments historiques de l'Etat (+ 50 % pour les crédits centraux qui passent de 29,6 à 44,5 millions d'euros et + 44 % pour les crédits déconcentrés qui passent de 41 à 59 millions d'euros) ;

2) les crédits d'intervention subventionnant l'entretien du patrimoine par les collectivités territoriales et les particuliers, qui passent de 137 à 167 millions d'euros (+ 22 %).

Au titre des **grands projets**, la seule enveloppe connaissant une augmentation significative de ses crédits est celle du **MUCEM**, portée de 4,4 millions d'euros en 2009 à 7,7 millions d'euros en 2010 afin de financer les **travaux de restauration du Fort Saint-Jean**, monument classé.

S'agissant des autres rubriques de l'action 1, votre rapporteur spécial relève deux augmentations de plus de 10 % des subventions de fonctionnement :

1) du Centre des monuments nationaux (8,6 millions d'euros), due à l'entrée du château de Rambouillet dans le périmètre de gestion de l'établissement (+ 300.000 euros pour compenser les frais de fonctionnement supplémentaires) et la sortie de l'abbaye de Fontevraud (+ 542.000 euros pour compenser la baisse de recettes nettes induite pour l'établissement) ;

2) du domaine de Chambord (+ 70.000 euros), afin d'accompagner l'établissement dans le recrutement d'un chargé de mécénat destiné au développement de ses ressources propres.

Les crédits de l'action 2 « Architecture » sont quasiment stables et s'établissent à 25,1 millions d'euros, dont 15,1 millions d'euros vont à la subvention pour charges de service public de la **Cité de l'architecture et du patrimoine**.

¹ Pour l'ensemble du présent rapport, les évolutions de crédits au sein de chaque action résultent des comparaisons des crédits demandés pour 2009 et des crédits demandés pour 2010. Ces rapprochements sont donc fournis à titre indicatif, les montants votés en 2009 pouvant différer des montants demandés et des évolutions de périmètre ayant pu survenir.

Il en va de même pour l'action 3 « Patrimoine des musées de France », dotée de 441,3 millions d'euros. Votre rapporteur spécial rappelle que la plupart des crédits de cette action prennent la forme de subventions pour charges de services publics des **musées**, dont 116,4 millions d'euros pour le Louvre, 82,7 millions d'euros pour le Centre Pompidou, 26,7 millions d'euros pour la Réunion des musées nationaux et 26 millions d'euros pour le Quai Branly. Au titre des dépenses d'investissement, la dotation du **MUCEM** est doublée, passant de 2 à 4 millions d'euros en CP, tandis que 17 millions d'euros sont ouverts en AE. Comme indiqué en introduction au présent rapport, il s'agit ici de financer la **construction du bâtiment de Rudy Ricciotti**¹.

S'agissant des musées, votre rapporteur spécial observe que l'expérimentation de la **gratuité** représentera un coût consolidé estimé à 22,7 millions d'euros en 2009² et à **30 millions d'euros en 2010**³. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, *« là où des comparaisons fiables peuvent être effectuées, l'impact des mesures de gratuité pour les jeunes et les enseignants est relativement significatif pour les mois d'avril, mai et juin 2009, et cependant bien inférieur à l'impact de la gratuité totale expérimentée l'an passé. On estime à environ 15 % en moyenne l'augmentation (de la fréquentation) des jeunes sur l'ensemble des établissements concernés »*.

Les effets de la mesure semblent toutefois **contrastés**. Si, sur un échantillon de 50 monuments non concernés par l'expérimentation de 2008, le CMN relève une progression de 120 % des moins de 26 ans et de 105 % des enseignants, les Arts décoratifs relèvent une fréquentation des 18-25 ans en hausse de 40 %, et de 12 % pour les enseignants. Au musée de Cluny, les 18-25 ans, qui représentaient environ 3 % de la fréquentation, en constituent pour le mois d'avril près de 9% mais la tendance s'inscrit en baisse au mois de mai. Au Quai Branly, le nombre de visiteurs jeunes et enseignants s'est respectivement accru de 17 % et 6,4 %. Dans d'autres établissements, l'impact des mesures est, en outre, qualifié de *« peu perceptible »* par les réponses au questionnaire.

Les crédits de paiement demandés pour l'action 4 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » s'établissent à 100,9 millions d'euros, soit une augmentation de 27 % par rapport à 2009. Cette

¹ Cette opération bénéficie également des crédits du Plan de relance.

² Dont 16,9 millions d'euros versés aux établissements participant, depuis le 4 avril 2009, à la mise en œuvre de la mesure de gratuité concernant les jeunes de 18 à 25 ans (financés par prélèvement sur les crédits mis en réserve en début d'exercice sur les subventions aux établissements), et 5,8 millions d'euros pour la mise en œuvre de la gratuité au profit des enseignants du primaire et du secondaire (devant être financés par décret de virement de crédits du ministère de l'éducation nationale au ministère de la culture, non encore intervenu à ce jour).

³ Ce montant correspond au chiffrage en année pleine de la compensation de la perte de recettes subie en raison des mesures de gratuité en faveur des jeunes de 18 à 25 ans et des enseignants du primaire et du secondaire. Il concerne non seulement les établissements relevant du ministère de la culture, mais également ceux relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de la défense.

évolution résulte de la mobilisation de 53,3 millions d'euros de crédits d'investissement au bénéfice du nouveau **centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine**. Ce site accueillera les archives centrales de l'Etat postérieures à 1790. Il disposera d'une capacité de réserve pour les trente années à venir (320 kilomètres de linéaire de rayonnage) et fonctionnera en réseau avec les sites parisien et bellifontain au sein du service à compétence nationale « Archives nationales ». Le permis de construire a été délivré en juin 2008 et le marché de travaux a été notifié en mai 2009. La durée des travaux est de 31 mois, pour une livraison du bâtiment à la fin 2011 et une ouverture début 2013 après le déménagement des archives prévu pour durer 14 mois. **Le coût global du bâtiment à la valeur estimée de fin de chantier en 2012 est fixé à 194,23 millions d'euros.**

La dotation de l'action 5 « Patrimoine écrit et documentaire » augmente légèrement (+ 4 %, avec 216,5 millions d'euros) sous l'effet de la progression de la subvention pour charges de service public de la **Bibliothèque nationale de France** (208,8 millions d'euros, + 1,35 %) et de l'ouverture de 5 millions d'euros de crédits d'investissement (CP) dédiés à l'aménagement du **Quadrilatère Richelieu** (pour lequel 40,04 millions d'euros sont également ouverts en AE). Ce site, dont les espaces seront partagés entre la Bibliothèque nationale de France, l'Institut national d'histoire de l'art et l'Ecole des Chartes, nécessite une rénovation totale, son état actuel ne garantissant plus de façon satisfaisante la sécurité des personnes et des collections patrimoniales qui y sont conservées.

Le programme des travaux, dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), permettra le renforcement de la sécurité ainsi que la restructuration interne du bâtiment. Le projet, dont le **coût total est estimé à 177,6 millions d'euros en euros courants, valeur actualisée fin de chantier**, fait l'objet d'un financement interministériel : la participation du ministère de la culture et de la communication (MCC) s'élève à 137,44 millions d'euros et celle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à 40,16 millions d'euros, soit 22,78 %, au titre de la tutelle qu'il exerce sur l'École nationale des chartes et de celle qu'il partage avec le MCC sur l'INHA.

Les trois dernières actions du programme bénéficient de dotations limitées et globalement stables :

1) l'action 6 « Patrimoine cinématographique » finance essentiellement la **Cinémathèque française** et les cinémathèques en région (21 millions d'euros) ;

2) l'action 7 « Patrimoine linguistique » comprend, pour 4,3 millions d'euros, les moyens de la **délégation générale à la langue française et aux langues de France** (DGLFLF) ;

3) l'action 8 « Acquisition et enrichissement des collections publiques » voit ses crédits parfaitement stabilisés, à hauteur de 20 millions d'euros.

2. L'INRAP fait toujours face à des problèmes structurels de financement

Au sein du programme 175, les crédits du volet « Archéologie » de l'action 1 diminuent de 9 millions d'euros **en raison de la suppression de la subvention budgétaire à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)**. La disparition de cet appoint, voire de ce « secours » budgétaire pourrait laisser penser que l'établissement s'autofinance désormais dans des conditions satisfaisantes. Entendus par votre rapporteur spécial, les représentants de l'institut **n'ont guère confirmé cette intuition**.

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, le budget 2009 de l'INRAP s'élevait initialement à **144,4 millions d'euros**, dont 93,8 millions d'euros de chiffre d'affaires issu de l'activité de fouilles, 40,5 millions d'euros de redevance d'archéologie préventive (RAP) et 9 millions d'euros de subvention pour charge de service public versée par le ministère de la culture et de la communication. Dans le cadre du plan de relance¹, ont toutefois été prévus une **augmentation des taux de la RAP**, permettant d'en porter le produit prévisionnel destiné à l'INRAP à 46 millions d'euros, ainsi qu'une **dotations exceptionnelles** de 10 millions d'euros² destinée à accompagner les besoins de l'établissement en matière de **diagnostics** consécutifs à la mise en œuvre des chantiers du plan de relance.

Nonobstant ces mesures exceptionnelles, la situation financière de l'établissement demeure **fragile**, en raison :

1) **de la nécessité de rembourser une avance de trésorerie de 23 millions d'euros**, consentie par l'Etat à l'INRAP lors de sa création en 2002. Cette avance devait permettre à l'institut de fonctionner dans l'attente de la montée en puissance de la redevance d'archéologie préventive. Un premier remboursement de 7,5 millions d'euros est intervenu en 2006, grâce au versement par le ministère de la culture d'une subvention spécifique. Une seconde tranche de 7,5 millions d'euros a été remboursée en 2007, à son arrivée à échéance, contre le versement d'une nouvelle avance du même montant. Le reste à rembourser pour l'INRAP est à ce stade constitué de la troisième tranche de la première avance ainsi que de la seconde avance, assorties des intérêts³ correspondant, soit **17,7 millions d'euros** (15,5 millions d'euros au titre du capital restant dû et 2,2 millions d'euros d'intérêts) ;

2) **du rendement structurellement insuffisant de la RAP depuis sa création, que ne compensent pas totalement les subventions budgétaires.**

¹ Article 8 de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (n° 2009-179 du 17 février 2009).

² Ces dotations exceptionnelles sont monnaie courante pour l'INRAP, et symptomatiques de l'insuffisance de ses ressources. Les dotations exceptionnelles versées en 2004 (11,5 millions d'euros) et 2005 (20 millions d'euros) par le ministère de la culture étaient destinées à pallier le rendement insuffisant de la redevance d'archéologie préventive. Celle versée en 2006 (7,5 millions d'euros) a permis le remboursement de la première tranche de l'avance du Trésor.

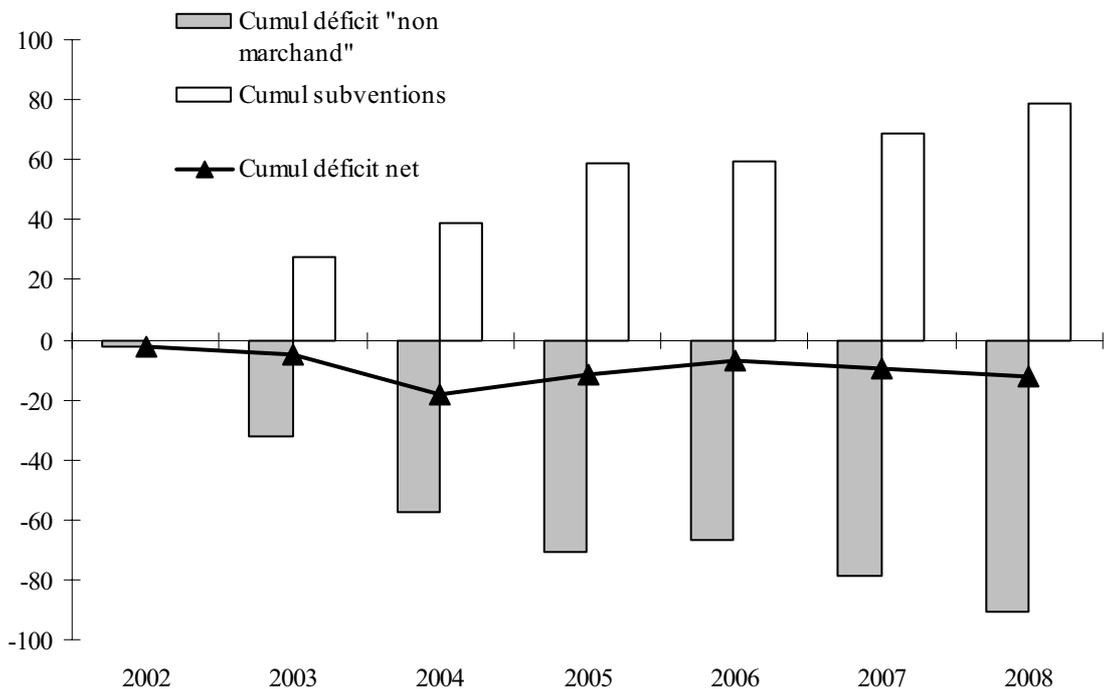
³ Ces derniers sont provisionnés par l'INRAP dans ses comptes.

Ainsi, sur l'ensemble des activités « non marchandes »¹ auxquelles se livre l'INRAP depuis 2002, le déficit cumulé résultant de l'écart entre le rendement de la RAP et les coûts engendrés par ces activités s'établit à près de 91 millions d'euros, compensé à hauteur de 79 millions d'euros par des crédits budgétaires, **soit un déficit pendant de 12 millions d'euros** (cf. graphique).

Votre rapporteur spécial observe, en outre, que les recettes attendues de la RAP en 2010 ne couvriront ni les besoins de l'INRAP, ni ceux du Fonds national d'archéologique préventive (FNAP). Le besoin de financement de l'INRAP devrait s'établir à 64,7 millions d'euros en 2010, dont 57 millions d'euros au titre des diagnostics et 7,7 millions d'euros au titre des activités de recherche, contre un produit de RAP anticipé à 54,4 millions d'euros, soit une insuffisance attendue de 10,3 millions d'euros. Pour le FNAP, cette insuffisance devrait s'établir, au minimum, au même montant, résultant de la différence entre le produit de la RAP (23,8 millions d'euros) et les coûts de prise en charge des dossiers 2009 retardés (21,3 millions d'euros) et des dossiers 2010 (12,8 millions d'euros pour les dossiers prioritaires, intéressant les personnes physiques et les logements sociaux)².

Déficit net cumulé de l'INRAP au titre de ses activités non marchandes

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données fournies par l'INRAP.

¹ Diagnostics, fouilles programmées et loi 2001, recherche et valorisation.

² Selon le ministère, un financement d'appoint en 2010 par redéploiement de crédits est prévu à partir du budget du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces constats étant formulés, l'alternative apparaît claire. Une première solution consisterait à procéder à un énième « replâtrage budgétaire » de l'INRAP et du FNAP, au moyen d'une nouvelle subvention exceptionnelle en 2010. Cette mesure, quoique préférable à l'aggravation de la situation financière de l'opérateur, constituerait cependant un **expédient de plus, trahissant une sorte de refus d'assumer le coût réel de la politique de l'archéologie préventive.**

Une seconde solution, sur l'opportunité de laquelle il conviendra d'interroger le ministre, en séance publique, consisterait à « remettre à plat » le financement de l'archéologie préventive, en substituant à la RAP un **nouveau prélèvement** dont les caractéristiques devraient être de procurer des **ressources suffisantes** à l'établissement¹, de **limiter les coûts** de gestion et de recouvrement et d'être **équitablement** réparti entre les contribuables. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la redevance d'archéologie préventive pourrait être amenée à évoluer, en 2011, dans le cadre de la **réforme de la fiscalité de l'urbanisme**. Le ministère de la culture a ainsi proposé qu'une **mission conduite par l'inspection générale des finances** « étudie le sujet et fasse des propositions de ressources pérennes et stables pouvant se substituer au dispositif actuel », avec pour objectif l'insertion d'un nouveau dispositif dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011.

L'une et l'autre de ces solutions pourraient, enfin, être assorties de la consolidation définitive de la situation financière de l'INRAP, en le **recapitalisant**² et en lui permettant de **rembourser** au Trésor le solde de l'avance qu'il lui a consentie à sa création.

3. Le point sur le transfert de la maîtrise d'ouvrage au Centre des monuments nationaux et sur son financement

En application de l'article 48 de la loi de finances pour 2007, le Centre des monuments nationaux (CMN) s'est vu confier la responsabilité de la conservation des monuments dont il assurait jusqu'alors la mise en valeur et l'ouverture au public, et qui lui sont désormais remis en dotation. Le CMN est également **devenu maître d'ouvrage des travaux conduits sur ces monuments**, ainsi que des travaux de restauration sur **d'autres monuments de l'Etat affectés au ministère de la culture et de la communication**³.

Ces nouvelles attributions de compétences ont été assorties d'une affectation au CMN d'une fraction égale à 25 % du produit des droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers, plafonnée

¹ Estimées à 110 millions d'euros par an par sa directrice générale.

² L'INRAP n'a jamais été doté en fonds propres depuis sa création.

³ Le ministère a donc confié en 2007, au CMN, la maîtrise d'ouvrage pour des opérations nouvelles sur des monuments historiques appartenant à l'Etat et affectés à la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA).

à **70 millions d'euros par an** (soit un total de 140 millions d'euros au titre de 2006 et 2007).

En 2007, selon les réponses au questionnaire budgétaire, **125** des 140 millions d'euros ont été consacrés à la couverture, en crédits de paiement¹, d'opérations **déjà prévues** sur monuments historiques de l'Etat, qu'ils relèvent du ministère ou du CMN. Ces crédits ont fait l'objet de deux conventions précisant les monuments concernés et prévoyant leur **reversement par le CMN** au ministère de la culture et de la communication. Ils ont été totalement consommés sur les exercices 2007 et 2008. Le reliquat de **15 millions d'euros** a été consacré à des **opérations nouvelles**, programmées en 2007².

Néanmoins, « *le CMN ne disposant pas encore des moyens lui permettant d'exercer cette maîtrise d'ouvrage, des conventions de mandat ont été passées entre le CMN et l'Etat afin de permettre aux services du ministère de la culture et de la communication (DRAC et service national des travaux) de mettre en œuvre les nouvelles opérations avec le financement issu du produit de la taxe apportée par le CMN* ». **Ce système pour le moins sophistiqué³, résultant du transfert prématuré de ressources fiscales à un opérateur qui n'était techniquement pas en mesure d'assumer son nouveau rôle de maître d'ouvrage, a entraîné des retards dans la consommation des crédits : 5,4 millions d'euros de CP ont donc été reportés de 2007 vers 2008.**

L'article 50 de la loi de finances pour 2008 ayant supprimé l'affectation de droits de mutation au CMN, **70 millions d'euros de crédits budgétaires** ont été inscrits à la mission « Culture », le ministère assumant directement la maîtrise d'ouvrage. Le CMN est, toutefois, demeuré maître d'ouvrage des travaux sur les **monuments nationaux**, pour lesquels il a perçu une subvention budgétaire de 29,72 millions d'euros en AE et 26,72 millions d'euros en CP. Faute de solution plus satisfaisante, le système des « *conventions de mandat* » a été **reconduit** pour les travaux sur monuments nationaux, et a produit les **mêmes difficultés de consommation des crédits** qu'en 2007. Ainsi, au 31 décembre 2008, sur les 59,55 millions d'euros d'AE déléguées depuis 2007 au titre des conventions de mandat pour les travaux d'investissement, seuls 31 millions d'euros d'AE ont été engagés et 11 millions d'euros de CP mandatés.

En **2009**, année du **transfert effectif** de la maîtrise d'ouvrage au CMN, la dotation attribuée à l'établissement s'est élevée à 26,5 millions d'euros d'AE et à 25 millions d'euros de CP. Le CMN assure désormais en **maîtrise d'ouvrage directe** les opérations nouvelles et seuls 9,68 millions

¹ Correspondant à des AE antérieures à 2007.

² Et pour lesquelles le ministère a obtenu l'ouverture de 67,213 millions d'euros d'AE, gagées sur le produit de la taxe affectée au CMN au titre des exercices 2007 et suivants.

³ Les conventions de mandat impliquent en effet des délais de signature des conventions, des délais de rattachement sur le budget du ministère des fonds de concours du CMN, des délais des délégations de crédits, ainsi que les lourdeurs du suivi administratif inhérent à ce type d'instrument juridique.

d'euros de crédits correspondent à des opérations en convention de mandat. En outre, un **transfert vers le CMN de 33 emplois** issus des DRAC, des services départementaux de l'architecture et du patrimoine, du service national des travaux et de l'EMOC devrait aboutir à la constitution, au sein de cet opérateur, d'une direction de la maîtrise d'ouvrage, dont les réponses au questionnaire indiquent pourtant qu'elle « *tarde à se mettre en place* ».

Votre commission des finances a exprimé, à plusieurs reprises, des **réserves** sur le mécanisme adopté en 2007, jugeant qu'il aboutissait à compliquer un peu plus le « paysage » de la maîtrise d'ouvrage culturelle et qu'il occasionnerait des **circuits financiers inutilement complexes et préjudiciables à une exécution rapide des travaux**. Alors qu'un effort considérable est consenti en faveur du patrimoine, dans le cadre de la dotation 2010 de la mission « Culture », votre rapporteur spécial s'attachera **à obtenir du ministre des précisions sur la mise en œuvre effective de la maîtrise d'ouvrage au CMN et sur la résorption des retards constatés dans la consommation des crédits**.

Les éclaircissements attendus du Gouvernement seront complétés, en 2010, par la réalisation d'une **enquête sur la situation du CMN**, que votre commission des finances a sollicitée de la **Cour des comptes** en application du 2° de l'article 58 de la LOLF.

B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION » VOIT SES CRÉDITS PRÉSERVÉS

Les crédits demandés en 2010 au titre du programme 131 « Création » s'élèvent à 823,3 millions d'euros en AE et 825,1 millions d'euros en CP. S'ils apparaissent stables par rapport à 2009 (+ 2%), ils **dépassent de près de 5 % le plafond indicatif de programmation pluriannuelle** figurant au projet annuel de performances pour 2009. Selon le responsable de programme, cette stabilisation par rapport à 2009 « *traduit le souhait du Gouvernement de permettre les réformes qui découleront des entretiens de Valois dans un contexte de stabilité budgétaire* » (cf. *infra*).

Placé sous la responsabilité du futur directeur général de la création artistique, ce programme apporte les concours nécessaires à la création, à la production et à la diffusion d'œuvre dans les domaines du spectacle vivant (musique, danse, théâtre...), des arts plastiques et de la littérature, ainsi qu'à soutenir l'économie des professions et des industries culturelles.

Les crédits de paiement du programme « Création » en 2010

(en millions d'euros)

Actions	Personnel (2)	Fonctionnement (3)	Investissement (5)	Intervention (6)	Total	%	Ouvertures LFI 2009	Evolution
1 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	8 924 187	291 034 000	5 580 000	361 756 606	667 294 793	81%	649 482 056	3%
2 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	30 427 647	16 578 688	5 317 000	35 166 164	87 489 499	11%	84 581 560	3%
3 - Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture	18 821 444	6 850 000		6 907 632	32 579 076	4%	31 032 850	5%
4 - Economie des professions et des industries culturelles	1 216 843	3 948 948		32 619 304	37 785 095	5%	41 723 770	-9%
Total	59 390 121	318 411 636	10 897 000	436 449 706	825 148 463	100%	806 820 236	2%
%	7%	39%	1%	53%	100%			

Source : commission des finances

1. Des crédits stabilisés

De loin la plus importante du programme, avec 81 % des crédits de paiement, **l'action 1 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant » est dotée de 667,3 millions d'euros pour 2010 (+ 3 %)**. 40 % de ces crédits correspondent à des dépenses de fonctionnement, et plus particulièrement aux subventions pour charges de service public des principales scènes ou opérateurs du spectacle vivant.

Ces subventions sont globalement stabilisées, même si plusieurs d'entre elles, dont l'Etablissement public de la Grande Halle de la Villette (25,6 millions d'euros, + 14 %) et l'Opéra national de Paris (114 millions d'euros, + 7 %), semblent en augmentation. Cette hausse n'est **qu'apparente**, car elle résulte de la réinscription au sein de la mission « Culture », en 2010, de la dotation d'investissement de ces opérateurs, auparavant inscrite au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

La subvention à la **caisse de retraite des personnels de l'Opéra augmente également de 19 %**, passant de 11,785 à 13,455 millions d'euros. **Cette évolution est notable, en ce qu'elle traduit une inflexion dans le « pilotage » du fonds de réserve de la caisse.** En effet, depuis 2005, le niveau de la subvention d'équilibre a systématiquement été inférieur au déficit résultant des charges et produits de la caisse, et ce afin de ramener un fonds de réserve confortable à un **étiage jugé plus raisonnable**. Cette stratégie a permis de faire passer ce fonds de réserve de 8,5 millions d'euros fin 2004 à **1,5 millions d'euros en 2009**. Ce niveau étant jugé **incompressible**, la subvention est recalibrée en 2010 afin de permettre au fonds de réserve d'atteindre un niveau égal à un mois de fonctionnement.

Les dépenses d'intervention en faveur du spectacle vivant connaissent une progression globale contenue. 2,1 millions d'euros sont, en particulier, consacrés à **l'association¹ de préfiguration de la Philharmonie de Paris**, qui s'ajoutent aux 276 millions d'euros de coût global estimé du projet, dont 128 millions d'euros à la charge de l'Etat (*cf.* encadré).

¹ Cette forme juridique a vocation à évoluer sous forme de société par actions simplifiée, dont le capital serait détenu à parité par la Cité de la musique et la Ville de Paris, et dont les membres du conseil de surveillance seraient nommés à parité par la Ville de Paris et par l'Etat. La mise en place de cette société, destinée ultérieurement à assurer la gestion de l'auditorium en ménageant une étroite coordination avec la direction de la Cité de la musique, devrait être créée par la loi afin de garantir le transfert des actifs de l'association vers la nouvelle structure.

Les modalités de financement de la Philharmonie de Paris

Le coût global du projet de Philharmonie de Paris a été estimé à 276 millions d'euros, hors intérêts d'emprunt. Ce coût comprend l'équipement en tant que tel, les études et prestations nécessaires à la construction, les postes d'assurance, le premier équipement. Ce montant intègre également une actualisation annexée sur les indices d'évolution des prix dans le secteur du bâtiment.

L'accord financier entre la Ville de Paris et l'Etat repose sur une répartition à parts égales de la charge du projet. Initialement censée contribuer à hauteur de 10 % du projet, la Région Île-de-France a indiqué qu'elle ne consentirait pas plus de 20 millions d'euros. La part relevant de l'Etat s'élève donc à 128 millions d'euros sur la base des évaluations actuelles.

L'Etat et la Ville de Paris ont d'ores et déjà financé le projet à hauteur de 32,1 millions d'euros pour les années 2006-2009. Pour le solde, l'hypothèse d'un financement par emprunt a été retenue et validée lors de la réunion interministérielle du 18 décembre 2008. Une garantie d'Etat devrait être inscrite au PLF 2010, pour permettre à la Philharmonie de contracter un emprunt¹.

Frais financiers compris, la Philharmonie devrait donc contracter un emprunt de 243,7 millions d'euros, garanti à parts égales par l'Etat et la Ville de Paris. Dans le montage envisagé, les premiers remboursements n'interviendraient qu'à compter de 2013. Une hypothèse de remboursement sur 15 ans impliquerait un financement pour la part « Etat » de 11,3 millions d'euros par an.

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

L'action 2 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques » regroupe 87,5 millions d'euros, soit 11 % des crédits du programme (+ 3 %). Cette action porte notamment les subventions du Mobilier national et de la Manufacture des Gobelins, du Centre national des arts plastiques et de la **Manufacture de Sèvres-Cité de la céramique**. En application de la RGPP, ce dernier opérateur sera constitué en établissement public à caractère administratif au 1^{er} janvier 2010, regroupant la Manufacture et le Musée national de la céramique.

Une hausse de 5 % des CP demandés est observée sur l'action 3 « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture », essentiellement due à la hausse des dépenses de personnel de la délégation au livre et à la lecture et de la Bibliothèque publique d'information.

L'action 4 « Economie des professions et industries culturelles » voit enfin ses crédits diminuer de 9 %, en raison :

¹ Cette disposition étant absente du projet de loi de finances pour 2010 déposé à l'Assemblée nationale, le ministère indique que « Le gouvernement étudie le dispositif de financement final possible, qui serait inséré par voie d'amendement au PLF 2010 ou proposé au PLFR 2009, voire repoussé à un autre véhicule législatif courant 2010, en fonction de l'avancement des appels d'offre en cours ».

1) d'une diminution des crédits prévus pour la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet¹ (**HADOPI**) (-1,4 million d'euros, aboutissant à une dotation de 5,311 millions d'euros), compte tenu du **démarrage plus tardif** de l'activité de celle-ci et de la réduction d'une partie du périmètre de ses activités résultant de la décision² du Conseil constitutionnel ;

2) d'une baisse des crédits d'intervention en faveur des **industries culturelles dans le domaine du livre** (-5,6 millions d'euros), dans le cadre du **transfert au Centre national du livre** de certains dispositifs de soutien.

2. Spectacle vivant : quelles suites pour les « Entretiens de Valois ? »

L'un des enjeux importants pour le ministère de la culture et de la communication tient aujourd'hui à la **rationalisation de ses interventions en faveur du spectacle vivant**. A la suite de la RGPP³, les comités de modernisation des politiques publiques ont en effet préconisé qu'une *« redéfinition des modalités d'intervention de l'Etat en faveur du spectacle vivant (soit) recherchée en concertation avec les collectivités territoriales, qui assurent aujourd'hui une part prépondérante du financement des structures en région »*.

Lancés le 11 février 2008, les **Entretiens de Valois** ont constitué une instance commune de réflexion sur le spectacle vivant, rassemblant l'Etat, les collectivités territoriales et les professionnels du secteur. Ces entretiens ont tracé trois axes principaux de réforme :

1) **réviser les critères d'intervention de l'Etat**, artistiques et économiques, ce qui nécessite de redéfinir les labels du spectacle vivant et de rationaliser les cartes des financements, tout en systématisant les conventions-cadre pluriannuelles ;

2) **améliorer les conditions de production et de diffusion**, en développant notamment les nouvelles sources de financement (apports des entreprises audiovisuelles, fonds national d'aide à la diffusion), en poursuivant le développement de la professionnalisation des entreprises de spectacle, en promouvant les pôles européens de spectacle intégrés, en favorisant l'exportation et en responsabilisant les établissements publics sur leur mission de diffusion sur le territoire ;

¹ Créée par la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet.

² Le Conseil Constitutionnel ayant jugé que les sanctions prévues en cas d'actes répétés de piratage en ligne, notamment la suspension de l'abonnement Internet, devaient être confiées à la justice pénale, une nouvelle loi a été adoptée en ce sens le 22 septembre 2009. (Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009).

³ Mesure 304.

3) **soutenir l'émergence et l'innovation artistiques**, grâce aux économies dégagées par la mise en œuvre des deux premiers axes de réforme.

L'ensemble de ces orientations sont, au demeurant, reprises par la **directive nationale d'orientation (DNO)** que le nouveau ministre a adressée aux préfets de région et aux DRAC le 20 octobre 2009. Cette DNO précise que les objectifs à poursuivre consisteront à *« clarifier les modalités d'intervention de l'Etat, notamment en ce qui concerne la politique de labellisation, réexaminer la carte des équipements et la faire évoluer si nécessaire, mieux répartir les financements de l'Etat et des collectivités territoriales, appliquer strictement les avis et préconisations des comités d'experts et étudier la possibilité de rapprocher les structures majoritairement financées par l'Etat, notamment en Ile-de-France »*.

La traduction concrète, et selon toute vraisemblance délicate, de ces louables orientations consiste, pour l'instant, en un **travail d'identification des structures qu'il serait possible de mutualiser ou de rapprocher**. Interrogé sur les moyens à employer pour accroître la **sélectivité** des interventions en faveur du spectacle vivant, le responsable du programme « Création » a par ailleurs fait état de **plusieurs démarches en cours**, consistant à *« remettre à plat l'ensemble des critères d'aides de l'Etat aux réseaux labellisés »*, à recentrer l'aide de l'Etat sur les festivals *« qui combinent qualité de l'offre culturelle et rayonnement national et international de haut niveau »*, à réformer l'aide aux compagnies¹ pour la limiter *« à un tout petit nombre de créateurs d'exception »* et à clarifier les modalités d'aides aux équipements culturels, sur la base d'un inventaire national sur l'état sanitaire du parc existant et sur les projets d'équipements nouveaux recensés.

Les crédits déconcentrés en faveur du spectacle vivant ayant crû en moyenne de 2 % à 3 % par an sur la période récente, l'enjeu est, selon le ministère, de les stabiliser au niveau de 2009, soit 276 millions d'euros et une économie potentielle **d'environ 11 millions d'euros, sur deux ans, par rapport à la tendance**.

¹ La norme devant désormais être l'aide déconcentrée, y compris pour les aides apportées aux anciens directeurs d'institutions de création labellisées.

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

862,4 millions d'euros en AE et 843,1 millions d'euros en CP sont enfin demandés pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » en 2010. Contrairement aux deux précédents programmes, cette dotation est, en CP, **en recul d'1 % par rapport à 2009 et d'1,5 % par rapport au plafond indicatif de programmation pluriannuelle** figurant au PAP 2009.

Placé sous la responsabilité du délégué adjoint au développement et aux affaires internationales, ce programme porte les crédits dédiés aux politiques culturelles « transversales », soit essentiellement le financement du réseau d'enseignement supérieur culturel, le soutien à l'éducation artistique et culturelle, la promotion de la diversité culturelle et la coopération européenne et internationale. Il comprend également les moyens dévolus aux missions de soutien du ministère (logistique, études, systèmes d'informations, ressources humaines...).

Les crédits de paiement du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » en 2010

(en millions d'euros)

Actions	Personnel (2)	Fonctionnement (3)	Investissement (5)	Intervention (6)	Total	%	Ouvertures LFI 2009	Evolution
1 - Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	111 321 999	139 290 873	9 210 000	72 278 652	332 101 524	39%	326 485 535	2%
2 - Soutien à l'éducation artistique et culturelle	585 027	500 000		33 129 920	34 214 947	4%	32 855 211	4%
3 - Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé				29 458 000	29 458 000	3%	29 458 000	0%
4 - Actions en faveur de l'accès à la culture	1 032 419	3 064 125		45 316 602	49 413 146	6%	59 775 043	-17%
6 - Action culturelle internationale	2 233 668			17 406 368	19 640 036	2%	19 089 609	3%
7 - Fonctions de soutien du ministère	263 479 298	101 161 648	13 681 054		378 322 000	45%	384 999 727	-2%
Total	378 652 411	244 016 646	22 891 054	197 589 542	843 149 653	100%	852 663 125	-1%
%	45%	29%	3%	23%	100%			

Source : commission des finances

1. Les crédits de politique publique

Hors crédits dévolus aux fonctions de soutien du ministère, la dotation du programme 224 se concentre sur l'action 1 « Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle », qui représente 332,1 millions d'euros en CP (+ 2 %). Cette action regroupe notamment, pour 139,3 millions d'euros, les subventions pour charges de service public des **grands établissements d'enseignement artistique** tels que les écoles d'architecture (41,7 millions d'euros), les deux conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et Lyon (37,4 millions d'euros au total), ou encore l'Ecole nationale supérieure des arts décoratifs (11,1 millions d'euros).

Sur cette action, les crédits des **bourses d'études** connaissent une augmentation de 6 %, passant de 26,6 à 28,2 millions d'euros. Cette augmentation résulte de l'actualisation du montant des bourses (+ 1,9 %, soit + 510.000 euros), de la mise en place d'un fonds national d'aides d'urgence (540.000 euros), des frais de gestion des bourses par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (270.000 euros) et de la création de contrats doctoraux dans les écoles d'architecture (480.000 euros). Les bourses d'enseignement spécialisé diminuent, quant à elles, de 200.000 euros.

Hors bourses, **les crédits d'intervention progressent de 10 %** en raison du lancement des travaux de l'Institut international de la marionnette (5 millions d'euros en AE et 1,92 million d'euros en CP), de la constitution des pôles d'enseignement supérieur du spectacle vivant (1 million d'euros), des mesures en faveur de l'accès des publics handicapés dans les établissements d'enseignement supérieur (150.000 euros) et de la poursuite des travaux dans les Centres de formation à l'enseignement de la danse et de la musique (CEFEDM) et les écoles d'art territoriales (6,25 millions d'euros en AE et 3,5 millions d'euros en CP).

Les autres actions du programme, hors soutien, regroupent des crédits d'un montant limité :

1) l'action 2 « Soutien à l'éducation artistique et culturelle » voit ses crédits augmenter de 4 %, pour s'établir à 34,2 millions d'euros au profit, notamment, d'actions et de partenariats culturels en milieu **scolaire** ;

2) l'action 3 « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé » est **stable**, avec 29,5 millions d'euros uniquement consacrés aux conservatoires à rayonnement régional et départemental. De fait, le responsable **ne dispose guère de marges de manœuvre** sur cette enveloppe, puisque les crédits ont vocation à être décentralisés en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

3) hors effets de périmètre, les crédits de l'action 4 « Actions en faveur de l'accès à la culture » sont en **diminution sensible** (6 millions

d'euros, soit -11 %), notamment en raison de la **fin des travaux de la Cité nationale de l'immigration** ;

4) la dotation de l'action 6 « Action culturelle internationale » est enfin globalement **stabilisée** à 19,6 millions d'euros (+ 3 %).

2. Les crédits dédiés aux fonctions de soutien du ministère

Le programme 224 présente la particularité de regrouper, en son action 7, les moyens dédiés aux **fonctions de soutien** du ministère, soit les crédits correspondant aux dépenses immobilières, à la logistique, à l'informatique, aux dépenses sociales... En CP, la dotation de cette action est **en diminution de 2 % et s'établit à 378,3 millions d'euros**.

Conformément à ce qui est observé sur la plupart des missions du budget général, l'extension du périmètre des **loyers budgétaires** a un impact significatif, s'agissant tout particulièrement des crédits des services déconcentrés, qui « bondissent » de 181 % (passant de 4,2 à 11,8 millions d'euros). Les **autres dépenses afférentes à l'immobilier et aux locaux** sont également en forte progression, passant de 5,5 à 8,4 millions d'euros (+ 52 %).

Les dépenses de la rubrique « affaires générales » (logistique, informatique, formation, communication, documentation et service national des travaux) **diminuent en revanche de plus de 11 %** pour s'établir à 22,4 millions d'euros. Votre rapporteur spécial observe toutefois que les **bouleversements organisationnels liés à la RGPP**, et singulièrement le « basculement » vers l'application Chorus et l'adaptation de l'application « Ressources humaines » **impliqueront vraisemblablement des investissements informatiques non négligeables**¹. Les crédits ici présentés n'intègrent donc pas la totalité des surcoûts exceptionnels liés à la réforme qui, à ce stade, sont **estimés à plus de cinq millions d'euros**.

¹ Selon les réponses au questionnaire budgétaire, l'ensemble des services du ministère doit être prêt à basculer dans Chorus à partir du 1^{er} janvier 2011. Les spécificités métier du ministère sont insuffisamment prises en compte par Chorus. En conséquence, une refonte des applications métier, la création d'une application transversale relative aux subventions et celle d'un infocentre sont à prévoir. Sur le plan des ressources humaines, le ministère s'est inscrit dans la démarche opérateur national de paye (ONP) et sera le premier pilote. A ce titre, les services des ressources humaines devront « caler » leurs processus sur ceux de l'ONP et enrichir les données de leurs systèmes d'information actuels. La prise en compte de ces éléments exceptionnels donne lieu à la définition d'un nouveau schéma directeur des systèmes d'information qui est en cours de réalisation.

D. LES EMPLOIS AU SEIN DE LA MISSION « CULTURE »

Bien que les crédits de titre 2 soient, au moins en partie, ventilés au sein des trois programmes de la mission, la cohérence et la commodité de lecture commandent d'en regrouper l'analyse.

1. L'évolution des plafonds d'emplois et de la masse salariale des programmes

L'ensemble des **plafonds d'emplois** des programmes est en baisse en 2010. Ces plafonds s'établissent :

1) à 3.156 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour le programme 175 « Patrimoines », **soit une diminution de 43 ETPT** par rapport à 2009, imputable aux suppressions d'emplois de 2009 et 2010 (-44 ETPT), à la création de 15 ETPT au profit du Centre national des archives et à des transferts entrants au titre de l'ouverture de ce même centre (+10 ETPT), ainsi qu'à des transferts sortants (-24 ETPT) vers divers opérateurs (CAPA, RMN, Louvre, Orsay, Cité de la céramique) ;

2) à 991 ETPT pour le programme 131 « Création », **soit une diminution de 27 ETPT** par rapport à 2009. Cette évolution résulte des suppressions d'emplois de 2009 et 2010 (-16 ETPT) et de transferts sortants vers la Cité à 6.882 ETPT pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », **soit une diminution de 121 ETPT** par rapport à 2009. 60 ETPT sont supprimés en application des schémas d'emploi 2009 et 2010 et le solde (61 ETPT) correspond à des transferts sortants vers les opérateurs du programme (CNSMDP, Arts décoratifs), les collectivités locales (Inventaire et Monuments historiques, pour 40 ETPT), ou d'autres structures ou instances.

Hors contributions au CAS « Pensions », la masse salariale du programme 175 devrait s'établir à **114,7 millions d'euros en 2010**, contre 112,7 millions d'euros en 2009¹. Celle du programme 131 est estimée à **44,1 millions d'euros en 2010**, contre 43,4 millions d'euros en 2009 et celle du programme 224 à **277,5 millions d'euros en 2010**, contre 273 millions d'euros en 2009. Les éléments qui conduisent à ces évolutions sont retracés dans le tableau de synthèse qui suit.

¹ A périmètre constant.

Eléments salariaux

(en millions d'euros)

	175	131	224
Exécution 2009 retraitée	112,7	43,4	273,0
Impact du schéma d'emplois			
2009	-0,7	-0,3	-1,0
2010	-0,3	-0,3	-1,2
Mesures catégorielles	0,3	0,1	0,4
Mesures générales			
Hausse point d'indice 2009	0,2	0,1	0,5
Hausse point d'indice 2010	0,3	0,1	0,8
GIPA	0,2	0,1	0,5
Mesures bas salaires	0,1	0,1	0,4
Glissement vieillesse technicité			
Positif	1,0	0,4	2,3
Négatif	-0,8	-0,3	-1,9
Autres	1,7	0,8	3,8
Total	114,7	44,1	277,5

Source : commission des finances, d'après le PAP 2010.

2. La règle du « un sur deux » au ministère

Selon les réponses au questionnaire, « *le budget 2009-2011 a pris acte de l'objectif assigné au ministère de réaliser sur la période 415 suppressions de postes correspondant aux prévisions de 830 départs en retraite* ». La période de référence a toutefois été étendue à 2008 lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2010, en accord avec la Direction du budget.

En application de la lettre plafond du projet de loi de finances pour 2010, le schéma d'emplois 2009-2011 arbitré en 2008 prévoyait **203 suppressions nettes en 2009, 125 en 2010 et 140 en 2011.**

Des ajustements à ce schéma ont toutefois été apportés afin de prendre en compte les suppressions d'emplois supplémentaires réalisées en **2008**, dans le respect du schéma global sur la période. En effet, alors que le schéma d'emplois voté en 2008 était de -76 ETP, la fin de gestion s'est traduite par une réalisation de **-237 ETP**. L'avance prise en 2008 vient donc en diminution des objectifs annuels votés pour 2009-2011. Ces objectifs actualisés sont donc désormais de -33 ETP en 2009, -65 ETP en 2010 et -109 ETP en 2011 et traduisent le **respect du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui s'applique sur l'ensemble du périmètre ministériel.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

I. ARTICLE 52 : OUVERTURE D'UNE POSSIBILITÉ DE DÉVOLUTION DU PATRIMOINE MONUMENTAL DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES VOLONTAIRES

Le présent article, qui traduit une décision prise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, a pour objet de permettre aux collectivités territoriales de se porter candidates à la reprise de tout ou partie d'un bien du patrimoine historique de l'Etat ou de ses établissements publics.

A. LE DROIT EXISTANT

Le dispositif proposé **prolonge et élargit** l'application de l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permettait aux collectivités territoriales, sous certaines conditions, de se porter candidates au transfert d'éléments du patrimoine classé ou inscrit de l'Etat ou du Centre des monuments nationaux.

1. Une procédure de transfert prévue dans le cadre de l'« acte II » de la décentralisation

a) La mise en œuvre d'une initiative sénatoriale

Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi de finances, la procédure de transfert prévue par « l'acte II » de la décentralisation « *s'inspirait des travaux de la commission présidée en 2003 par l'historien René Rémond, qui avait suggéré d'affecter, par principe, les monuments historiques aux collectivités territoriales et de faire de la propriété de l'Etat l'exception, pour les lieux de mémoire nationale ou les biens de qualité exceptionnelle* ». Une telle « attribution de paternité » trahit une mémoire sélective, et **il n'est pas superflu de rappeler les origines sénatoriales d'une telle réforme**. Dès 2002, **votre rapporteur spécial**¹ avait en effet préconisé la « désétatisation » du patrimoine monumental dans un rapport d'information fait au nom de votre commission des finances². Par ailleurs, à la fin de l'année 2008, notre collègue **Philippe Richert** avait déposé une proposition de loi dont le dispositif proposé par le présent article constitue peu ou prou la reprise³.

¹ Qui avait, au demeurant, siégé au sein de la commission « Rémond ».

² 51 mesures pour le patrimoine monumental (n° 378, 2001-2002).

³ Proposition de loi concernant les nouvelles possibilités de transfert d'affectation aux collectivités territoriales du patrimoine de l'Etat (n° 17, 2008-2009).

Ces éléments étant précisés, les travaux de la commission « Rémond » avaient, en effet, abouti à répertorier les monuments et sites en trois catégories : ceux qui devaient être **conservés** par l'Etat, selon des critères exposés plus loin ; ceux dont le transfert était **possible** ; ceux dont le transfert était **souhaitable**, en raison de projets de développement portés par les collectivités, d'une gestion déjà confiées à elles ou de la possibilité d'un remembrement d'un site partagé entre l'Etat et les collectivités.

b) Le dispositif de l'article 97

Le dispositif de l'article 97¹ de l'« acte II » de la décentralisation (cf. encadré) prévoyait :

1) que les monuments classés transférables sur demande aux collectivités étaient, parmi les monuments de l'Etat et du Centre des monuments nationaux (CMN), ceux qui figuraient **sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat**. C'est le décret n° 2005-936 du 20 juillet 2005 relatif aux conditions de transfert de la propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales qui, en application de la loi, a établi une liste de **176 monuments historiques** transférables ;

2) que la demande des collectivités territoriales devait être formulée au plus tard **12 mois après la publication de ce décret** ;

3) que les transferts étaient effectués **à titre gratuit** et ne donnaient lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires ;

4) que les collectivités destinataires du transfert avaient pour mission d'assurer la **conservation** du monument et, lorsqu'il était ouvert au public, d'en présenter les **collections**, d'en développer la **fréquentation** et d'en favoriser la **connaissance** ;

¹ L'article 99 de la même loi prévoyait qu'une expérimentation était engagée pour une durée de quatre ans, afin de permettre aux régions et, à défaut, aux départements, de gérer les crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration des monuments (immeubles, orgues et objets mobiliers) classés ou inscrits au titre du code du patrimoine, n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements publics. Parmi les collectivités qui ont fait connaître leur intérêt pour l'expérimentation (conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, département de l'Eure-et-Loir, département du Lot, département de la Savoie), seul le département du Lot a finalement confirmé officiellement sa candidature à l'issue des délais fixés par le décret du 20 juillet 2005. Après négociations avec les services de l'Etat, le montant des crédits pour l'entretien et la restauration des monuments n'appartenant pas à l'Etat dont la gestion a été confiée au département du Lot a été fixé à 550.000 euros. Ces crédits ont été intégrés à la dotation générale de décentralisation 2008 du département et seront reconduits d'année en année pendant toute la durée de l'expérimentation (quatre ans). Selon un premier bilan transmis par le département concerné pour l'année 2008, le montant des aides attribuées par le département au nom de l'Etat et du conseil général s'est élevé à 0,94 million d'euros (dont 0,55 million d'euros de l'Etat et 0,34 million d'euros du département), au travers de 88 subventions. Ces aides se sont réparties comme suit : 1) 0,38 million d'euros pour la restauration des monuments classés ; 2) 0,11 million d'euros pour la restauration des monuments inscrits ; 3) 0,36 million d'euros pour l'entretien des monuments et des orgues classés ; 4) 0,09 million d'euros pour la restauration d'objets mobiliers classés ou inscrits. Un bilan complet sera dressé à l'issue de la période d'expérimentation.

5) que les transferts de propriété valaient transfert de service et s'accompagnaient des **transferts de personnels** exerçant leurs fonctions dans ces immeubles, dans les conditions de droit commun¹ prévues par la loi.

**Article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004
relative aux libertés et responsabilités locales**

I. - L'Etat ou le Centre des monuments nationaux transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ou à leurs groupements, sous réserve du respect des clauses des dons et legs, la propriété des immeubles classés ou inscrits au titre du titre II du livre VI du code du patrimoine figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, ainsi que la propriété des objets mobiliers qu'ils renferment appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux. Cette liste peut également prévoir le transfert d'objets mobiliers classés ou inscrits appartenant à l'Etat. Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires.

La demande des collectivités territoriales ou de leurs groupements doit être adressée au représentant de l'Etat dans la région dans les douze mois à compter de la publication du décret mentionné à l'alinéa précédent. A l'appui de leur demande, les collectivités territoriales ou leurs groupements communiquent un projet précisant les conditions dans lesquelles elles assureront la conservation et la mise en valeur de l'immeuble. Le représentant de l'Etat notifie la demande aux autres collectivités territoriales intéressées dans le ressort desquelles se trouve l'immeuble. Au cas où, pour un même immeuble, d'autres demandes seraient présentées dans un délai de trois mois suivant la plus tardive des notifications, le représentant de l'Etat organise une concertation entre les candidats en vue d'aboutir à la présentation d'une demande unique. A l'issue de cette concertation, il désigne la collectivité ou le groupement de collectivités bénéficiaire du transfert en fonction des projets présentés en vue de remplir les missions précisées au II.

II. - Les collectivités territoriales ou leurs groupements propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre du titre II du livre VI du code du patrimoine ont pour mission d'assurer la conservation du monument et, lorsqu'il est ouvert au public, d'en présenter les collections, d'en développer la fréquentation et d'en favoriser la connaissance.

III. - Une convention conclue entre l'Etat ou le Centre des monuments nationaux et la collectivité ou le groupement de collectivités bénéficiaire procède au transfert de propriété de l'immeuble et des objets mobiliers dont elle dresse la liste. Elle transfère également les droits et obligations attachés aux biens en cause et ceux résultant des contrats en cours. Elle fixe notamment l'utilisation prévue du monument transféré ainsi que les conditions d'ouverture éventuelle au public et de présentation des objets qu'il renferme. Elle établit, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans, un programme de travaux susceptibles d'être subventionnés par l'Etat.

A compter du transfert de propriété, qui vaut transfert de service, les personnels exerçant leurs fonctions dans ces immeubles et dont la convention fixe la liste sont transférés dans les conditions prévues au chapitre II du titre V de la présente loi.

Source : Légifrance

¹ Les agents fonctionnaires bénéficiant du traditionnel droit d'option (voir plus loin).

2. 65 transferts actés ou en voie de l'être

a) *Un réel intérêt exprimé par les collectivités territoriales*

L'application de l'article 97 avait donné lieu, au 23 juillet 2006, à **73 candidatures** adressées aux préfets de région, concernant **70 monuments et sites**¹ tels que les châteaux du Haut-Koenigsbourg et de Chaumont-sur-Loire, les abbayes de Jumièges et de Silvacane, les vestiges du temple de Mercure au sommet du Puy-de-Dôme, le dolmen de la Pierre-Levée à Poitiers ou la chapelle Saint-Jean-du-Liget à Sennevières. Selon le ministère de la culture, « *ce résultat témoigne d'un véritable intérêt des collectivités locales pour la conservation et la mise en valeur du patrimoine monumental* ».

5 candidatures n'ayant pas abouti ou ayant fait l'objet d'un autre type de procédure², ce sont au total **65 monuments et sites** dont le transfert a été engagé en application de la procédure de l'article 97. 56 conventions sont, à ce jour, signées et 9 sont en voie de l'être.

Sur les 65 monuments, **44 transferts sont effectués au bénéfice des communes, 15 au bénéfice des départements et 6 au bénéfice des régions**. Ces transferts concernent 26 sites archéologiques, protohistoriques ou mégalithiques, 4 monuments antiques, 10 châteaux, châteaux forts ou éléments de fortifications, 18 monuments du patrimoine religieux (chapelle, basilique, abbaye ou parties d'abbaye), 3 monuments du patrimoine civil (maison, hôtels), 3 parcelles de terrain (adjacentes à des édifices religieux) et 1 collection mobilière (*cf.* tableau). 11 de ces monuments figurent en outre sur la liste des immeubles gérés par le Centre des monuments nationaux³.

¹ Deux monuments ayant fait l'objet de candidatures multiples.

² La candidature de la commune de Salses-le-Château au transfert du fort de Salses a été rejetée par le préfet de la région Languedoc-Roussillon, en raison des faibles capacités de la commune et d'un projet de valorisation culturelle insuffisant. Le transfert du bastion Nord de la citadelle de Bastia a d'autre part été effectué par un rectificatif à l'acte de vente de la citadelle à la commune. Le département des Alpes-Maritimes, bien qu'ayant été désigné par le préfet comme bénéficiaire du transfert de couvent des Franciscains à Saorge, a finalement renoncé à ce transfert, de même que la commune des Andelys, pour le transfert du donjon de Château-Gaillard.

³ Château de Haut-Koenigsbourg, dolmen de Peyrelevalde, château de Châteauneuf, site des Fontaines Salées, château de Chaumont, Maison du Maréchal Foch à Tarbes, site de la Graufesenque, chapelle des Carmélites à Toulouse, abbaye de Jumièges, abbaye de Silvacane, château du Roi René à Tarascon.

Liste des 65 monuments et sites transférés ou en cours de transfert

Collectivités	Monuments et sites	Date du transfert	Collectivités	Monuments et sites	Date du transfert
Conventions signées (communes)			Conventions signées (départements)		
Kaysersberg	Ruines du château de Schlossberg	1/01/2008	<i>Bas-Rhin</i>	<i>Château du Haut-Koenigsbourg</i>	1/01/2007
Rampieux	Dolmen de Peyrelevalde	1/06/2007	Dordogne	Château de Campagne	1/06/2007
Villars	Abbaye de Boschaud	1/06/2007	Puy-de-Dôme	Temple de Mercure au sommet du Puy-de-Dôme	29/11/2007
Saint-Floret	Château de Saint-Floret	24/07/2007	Côtes-d'Armor	Camp de Péran	01/02/2008
Cerzat	Gisement préhistorique	28/06/2007	Côtes-d'Armor	Château de la Hunaudaye	01/09/2008
Lavaudieu	Abbaye Saint-André	28/06/2007	Bavay	Site antique de Bavay	24/10/2008
Vertault	Oppidum de Vertillum	14/09/2007	Pas-de-Calais	Ruines de l'ancienne abbatale de Mont-Saint-Eloi	01/01/2008
Escolives-Sainte-Camille	Villa gallo-romaine et nécropole mérovingienne	06/08/2007	Calvados	Chapelle du prieuré Saint-Gabriel	01/01/2008
Foissy-lès-Vézelay, St-Père	Site des Fontaines-Salées	01/01/2008	<i>Seine-Maritime</i>	Abbaye de Jumièges	01/01/2007
Crozon	Alignements de Ty-Ar-C'Huré à Montougard	01/02/2008	Aisne	Porte de Laon	07/09/2007
Sennevières	Chapelle Saint-Jean-du-Liget	27/08/2007	Oise	Sanctuaire gallo-romain de Champlieu	12/09/2007
L'Ile-Bouchard	Ruines de l'église priorale de Saint-Léonard	27/08/2007	Oise	Grand théâtre gallo-romain de Vendeuil-Clapy	12/09/2007
Sainte-Savine	Tumulus	08/01/2008	Ardèche	Théâtre gallo-romain d'Alba-la-Romaine	01/01/2010
Châlons-en-Champagne	Eléments du cloître de Notre-Dame-en-Vaux	01/06/2007	Haute-Savoie	Ruines de l'abbatale de Saint-Jean-d'Aulps	05/12/2007
Paris	Hôtel Renan-Scheffer, musée vie romantique	01/01/2007	Loire	Partie de l'abbaye de Charlieu	01/01/2009
Provins	Partie de l'église Saint-Ayoul	01/01/2007	Conventions signées (régions)		
Argenteuil	Allée couverte des Déserts	29/06/2007	Auvergne	Collections du domaine de Randan	05/09/2008
Brueil-en-Vexin	Allée mégalithique de la Cave-aux-Fées	12/12/2007	Bourgogne	Château de Châteauneuf	1/01/2008
Nîmes	Castellum divisorium	10/02/2009	Centre	Château de Chaumont	01/02/2007
Millau	Site de la Graufesenque	1/01/2008	Languedoc-Roussillon	Ville et port de Saint-Sauveur	14/11/2008
Biran	Tour gallo-romaine (pile funéraire)	22/10/2007	Languedoc-Roussillon	Cité des Gabales	19/12/2008
Toulouse	Chapelle des Carmélites	01/08/2007	Conventions en cours de signature (8 communes, 1 région)		
Cordes-sur-Ciel	Maison Gaugiran	21/12/2007	Marseille	Musée des docks romains	-
Carennac	Deux salles dans l'aile sud du prieuré	24/08/2007	Arlès	Cryptoportiques	-
Tarbes	Maison natale du Maréchal Foch	01/03/2008	Fréjus	Butte Saint-Antoine	-
Watten	Tour	07/11/2007	Fréjus	Plate-forme romaine	-
La Vallée	Ensemble mégalithique de la Pierre-Levée	27/08/2007	Hyères	Cité gréco-romaine d'Olbia	-
Saint-Maixent-l'École	Parcelle de terrain	20/11/2007	Vaison-la-Romaine	Site archéologique (à l'exclusion du château)	-
Vendeuvre-du-Poitou	Site antique des Tours Mirandes	30/07/2007	Saint-Pantaléon	Site de La Ferraille	-
Poitiers	Dolmen de la Pierre-Levée	27/08/2007	Aime	Basilique Saint-Martin	-
Riez	Hôtel de Mazan	01/09/2007	Languedoc-Roussillon	Oppidum des Castels	-
Nice	Fort du Mont-Alban	13/03/2008			
Arles	Chapelle Saint-Jean-de-Moustier	10/12/2007			
La Roque-d'Anthéron	Abbaye de Silvacane	01/01/2008			
Tarascon	Château du Roi René	01/01/2008			
Cruas	Terrain adjacent à l'église de Cruas	01/01/2010			

En gras italiques, les monuments gérés par le CMN
 Source: ministère de la culture et de la communication

b) Les financements et transferts de personnels accompagnant les transferts de monuments

Les conventions signées, en application de l'article 97, entre l'Etat et les collectivités précisent les conditions du **soutien de l'Etat aux travaux de restauration menés sur les édifices transférés pendant les cinq années suivant le transfert.**

De fait, 25 conventions¹ ont été assorties d'un programme de travaux spécifiques pour la restauration des monuments, ces travaux étant **subventionnés à hauteur de la moitié par l'Etat**, pour un coût total de **51,4 millions d'euros sur cinq ans** (cf. encadré). Le financement de l'Etat au titre de ces programmes de travaux s'est élevé à 1,638 million d'euros en AE et 0,05 million d'euros en CP en 2008, et à 2,854 millions d'euros en AE et 0,568 million d'euros en CP en 2009. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, « en 2010, ces financements devraient être **en augmentation** en raison de nouvelles programmations concernant notamment le temple de Mercure (Auvergne) et les trois sites archéologiques transférées à la région Languedoc-Roussillon ».

Par ailleurs, les **crédits d'entretien**² auparavant consacrés par l'Etat aux monuments décentralisés ont été transférés aux collectivités concernées au travers de la **dotation globale de décentralisation**, à raison de 437.630 euros en 2008 et 451.484 euros en 2009.

12 monuments transférés employaient 81 agents, dont :

1) **45 agents titulaires de l'Etat**, qui disposent d'un délai de deux ans pour faire valoir leur droit d'option ;

2) **36 agents du Centre des monuments nationaux**, dont les collectivités bénéficiaires des transferts avaient obligation de reprendre les contrats.

A ce jour, seuls les personnels du Haut-Koenigsbourg, de l'Abbaye de Jumièges et du château de Chaumont ont exprimé leur droit d'option. Sur les 27 agents concernés³, 22 agents ont exprimé leur choix, 13 ayant opté pour un détachement sans limitation de durée et 9 pour une intégration dans la fonction publique territoriale⁴. La deuxième campagne de droit d'option des agents affectés dans un monument historique a été lancée pour les régions Bourgogne, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

¹ Deux conventions feront l'objet d'avenants ultérieurs pour y intégrer un programme de travaux, dont la définition est subordonnée à la remise d'études préalables architecturales en cours. L'état sanitaire des 20 autres monuments a été jugé suffisamment satisfaisant pour ne pas nécessiter de programme de restauration spécifique.

² Et, pour les monuments qui n'étaient pas gérés par le CMN, de fonctionnement.

³ 11 au château de Haut-Koenigsbourg, 4 à l'Abbaye de Jumièges et 12 au château de Chaumont.

⁴ Les 5 agents restants ont été placés en disponibilité, sont partis à la retraite, ou bien ont été mutés.

Les principaux programmes quinquennaux de travaux

Château du Haut-Koenigsbourg : 6,78 millions d'euros (dont part de l'Etat : 3,24 millions d'euros). **Château de Chaumont** : 3,205 millions d'euros (dont part de l'Etat : 1,602 million d'euros). **Abbaye de Jumièges** : 2,642 millions d'euros (dont part de l'Etat : 1,366 million d'euros). **Château de Campagne** : 4,2 millions d'euros (dont part de l'Etat : 2,1 millions d'euros). **Château de Châteauneuf** : 1,2 millions d'euro (dont part de l'Etat : 0,6 million d'euros). **Tour de Watten** : 0,9 million d'euros (dont part de l'Etat : 0,45 million d'euros). **Fort du Mont Alban à Nice** : 2,5 millions d'euros (dont part de l'Etat : 1,25 million d'euros). **Abbaye de Silvacane à La Roque-d'Anthéron** : (1,031 million d'euros dont part de l'Etat : 0,515 million d'euros). **Château du Roi René à Tarascon** : 1,2 million d'euros (dont part de l'Etat : 0,6 million d'euros).

Chœur de l'église Saint-Ayoul de Provins : le financement des travaux de restauration sur ce monument transféré à la ville de Provins sera apporté dans le cadre de la convention-cadre signée entre le ministère de la culture et la ville pour la restauration de son patrimoine, qui a été inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette convention prévoit, sur une durée de dix ans, un apport financier de l'Etat de 8 millions d'euros pour la restauration des divers monuments de la ville.

Site de la Graufesenque à Millau : ce site bénéficiera des financements qui ont été inscrits au contrat de projet Etat-Région 2007-2013 pour l'aménagement de quatre pôles archéologiques majeurs de Midi-Pyrénées (part de l'Etat sur la durée du contrat pour les quatre sites : 3 millions d'euros).

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Le nouveau mécanisme et ses justifications

Le dispositif proposé par le présent article consiste à prolonger l'application de l'article 97, **avec toutefois de notables nuances.**

a) Un principe général de « transférabilité », assorti d'une clause de sauvegarde

En effet, le périmètre des monuments et sites transférables est étendu, puisqu'il n'est **plus limité à une liste fixée par décret** et qu'il pourra s'agir de monuments appartenant à l'Etat **et à ses établissements publics**, et non plus seulement au Centre des monuments nationaux. Le présent article pose donc, en quelque sorte, un **principe général de « transférabilité »** des monuments de l'Etat et de ses établissements publics. Ce principe prend la forme d'une **possibilité** ouverte à l'Etat et à ses établissements publics¹.

¹ La rédaction proposée dispose que l'Etat et ses établissements publics « peuvent transférer » et non plus « transfèrent ».

Par ailleurs, le dispositif n'est **plus borné dans le temps**, alors que l'article 97 de la loi de 2004 prévoyait que la demande des collectivités territoriales devait être formulée au plus tard **12 mois après la publication du décret** fixant la liste des monuments transférables.

Corrélativement à ces évolutions, une clause permet explicitement au représentant de l'Etat de ne désigner aucune collectivité bénéficiaire du transfert, au vu :

1) de **l'importance qui s'attache au maintien du bien concerné dans le patrimoine de l'Etat** ;

2) de **l'intérêt des finances publiques**. Selon l'étude d'impact, le respect de ce critère emporte que « *le coût financier pour l'Etat ne saura (...) jamais dériver du fait d'une telle opération. En revanche, des bénéfices financiers pour les collectivités sont à attendre d'un projet visant à une meilleure valorisation* » ;

3) des **conséquences statutaires** du transfert pour les personnels concernés¹ ;

4) ou de **l'insuffisance du projet présenté par la collectivité candidate**, insuffisance qui sera vraisemblablement évaluée au regard des objectifs de conservation, de présentation des collections, de développement de la fréquentation et de la connaissance fixés au II de l'article.

Enfin, les transferts pourront désormais porter sur la propriété de tout **ou partie** des immeubles classés ou inscrits. Les autres dispositions de l'article 97 ne sont pas modifiées.

b) Les justifications avancées

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi de finances pour 2010 justifie cette mesure par le fait que « *les résultats des transferts sont très positifs, non seulement pour les monuments les plus en vue comme le château du Haut-Koenigsbourg, repris par le conseil général du Bas-Rhin, mais aussi pour des éléments du patrimoine moins connus, qui se trouvent souvent mieux entretenus et valorisés par des collectivités que par l'Etat* ».

Cette étude indique toutefois que **toutes les potentialités de la politique de transfert n'ont pas été mises à profit** et qu'il est donc nécessaire de « *relancer le mouvement de transfert de patrimoine aux collectivités volontaires* », qui « *portent une vision du patrimoine dynamique et soucieuse de l'intérêt général, à plus forte raison lorsqu'il représente un intérêt local marqué* ».

A cet égard, le Gouvernement aurait pu opter pour une campagne de **cessions pures et simples** d'éléments du patrimoine de l'Etat, à laquelle les

¹ Sur ce point, l'étude d'impact de l'article se borne à préciser que « les conventions de transfert devront assurer que les conséquences pour l'emploi des personnes concernées ne soient pas défavorables ».

collectivités auraient pu se porter candidates. Cette solution n'a toutefois pas été retenue, dans la mesure où elle aurait entraîné, selon l'étude d'impact, une « *perte de contrôle financier et scientifique de l'Etat sur l'entretien et la réparation du patrimoine, alors que la possibilité de transfert demeure dans une relation privilégiée entre l'Etat et les collectivités, et est enserrée dans une convention* ».

2. Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements à l'article 52, précisant l'intervention des ministres et les obligations incombant aux collectivités territoriales dans le cadre de procédure.

A titre liminaire, votre rapporteur spécial observe que notre collègue député Nicolas Perruchot, rapporteur au nom de la commission des finances, a fait valoir un **point de vue critique** sur le dispositif proposé, jugeant « *pour le moins surprenant qu'aucune concertation préalable sur un sujet d'une telle importance pour de nombreux Français, mais aussi pour tous les touristes étrangers, n'ait eu lieu avec les acteurs du patrimoine et avec le Parlement* ». Le rapporteur a également relevé des « *incertitudes* » quant aux conséquences de la mise en œuvre de l'article 52 sur la cohérence de la politique patrimoniale et douté de l'opportunité de rendre l'ensemble des éléments patrimoniaux nationaux transférables.

a) L'avis des ministres

A l'initiative de notre collègue Marc Bernier, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le transfert à une collectivité demanderesse d'un monument de l'Etat ou d'un de ses établissements publics serait **précédé d'un avis du ministre de la culture et de la communication**¹.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement disposant que le représentant de l'Etat désigne la collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert « *après avis du ministre en charge des monuments historiques et du ministre en charge du domaine* », soit le ministre du budget.

b) Les obligations incombant aux collectivités territoriales

En second lieu, l'Assemblée nationale a adopté un amendement² de M. Bernier, au nom de la commission des affaires culturelles, précisant que les missions incombant aux collectivités bénéficiaires d'un transfert comprennent, en sus de la conservation du monument, de la présentation de ses collections et

¹ La commission des affaires culturelles de l'Assemblée souhaitait que cet avis soit conforme, mais nos collègues députés y ont adopté un sous-amendement de Mme Muriel Marland-Militello supprimant cette mention.

² Identique à un amendement de Mme Marland-Militello.

de la promotion de sa connaissance et de sa fréquentation, sa « *réutilisation éventuelle dans des conditions respectueuses de son histoire et de son intérêt artistique et architectural* ».

Nos collègues députés ont enfin adopté un amendement prévoyant que la collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert remet, dans les dix années¹ suivant ce transfert, d'un **rapport** au ministre chargé des monuments historiques détaillant la mise en œuvre du projet de conservation et de mise en valeur du monument. A défaut de transmission, ou s'il apparaissait que la gestion du monument n'est pas conforme à la convention de transfert, le ministre pourrait demander la **résiliation** de cette convention.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial approuve pleinement, dans son principe, le transfert de certains sites et monuments aux collectivités territoriales volontaires. Par ailleurs, certaines modifications adoptées à l'Assemblée nationale sont opportunes, mais toutes n'apparaissent pas nécessaires. *A contrario*, les débats au Sénat devront permettre d'apporter des réponses à certaines questions que la discussion à l'Assemblée nationale n'a pas permis d'aborder.

1. L'opportunité des modifications adoptées à l'Assemblée nationale

a) Pourquoi deux avis ?

Les amendements tendant à prévoir un **avis** des ministres chargés de la culture d'une part, et des monuments historiques et du domaine d'autre part, résultent d'interrogations légitimes sur **l'articulation d'une large décentralisation des monuments avec le pilotage national de la politique du patrimoine.**

De fait, la rédaction initiale de l'article 52 ne précise pas les modalités d'intervention du **ministre de la culture**, autorité responsable du classement ou de l'inscription des monuments, en application du code du patrimoine². Or, la nouvelle procédure de dévolution des monuments n'étant bornée ni dans l'espace ni dans le temps, toute collectivité pourra se porter, à tout moment, candidate à l'acquisition de tout monument inscrit ou classé. L'application de l'article 52 est donc susceptible de faire **évoluer en permanence le périmètre des monuments** relevant de l'Etat.

¹ La durée initiale prévue par l'amendement était de 7 ans, et a été portée à 10 ans par l'adoption d'un sous-amendement de Mme Marland-Militello.

² Les préfets de région se tourneront naturellement vers le ministre pour les transferts les plus significatifs.

L'avis des ministres pourrait donc garantir qu'une décentralisation « au fil de l'eau » des monuments demeure **compatible** avec la stratégie de long terme dont doit se doter l'Etat en matière d'entretien et de restauration et avec la nécessité qui s'impose à lui de programmer des investissements souvent lourds et étalés sur plusieurs années.

Votre rapporteur spécial doute néanmoins de la nécessité de préciser à **deux reprises**, dans le texte de l'article 97, qu'un avis des ministres sera sollicité, tout en ne visant pas exactement les mêmes ministres. La cohérence rédactionnelle de l'article commande donc que l'une des deux mentions soit supprimée.

b) La « réutilisation » des monuments transférés

Il convient également de s'interroger sur la portée exacte des dispositions, ajoutées par l'Assemblée nationale, relatives à la « *réutilisation éventuelle (d'un monument) dans des conditions respectueuses de son histoire et de son intérêt artistique et architectural* ». Selon l'objet de l'amendement, cette précision vise à « *donner plus de liberté d'action aux collectivités tout en respectant le patrimoine transféré* ».

Votre rapporteur spécial n'est pas parvenu à identifier clairement quels cas précis pouvait viser une telle disposition, destinée, selon notre collègue députée Murielle Marland-Militello, à « *renforcer la sécurité artistique et patrimoniale des monuments transférés* ». Il s'agit, selon toute vraisemblance, des circonstances où un monument pourrait changer d'affectation ou de destination.

Si tel est le cas, la loi **dispose déjà** que la convention de transfert fixe « *l'utilisation prévue du monument transféré* ». Cette rédaction est assez large pour englober les cas de « *réutilisation éventuelle* » et **l'existence d'une convention devrait suffire à garantir qu'elle s'opèrera dans des conditions respectueuses de l'intégrité ou de l'identité du monument en question**. Pour ces raisons, votre rapporteur spécial vous proposera de supprimer cette mention.

c) La remise d'un rapport par les collectivités territoriales

Le fait d'imposer aux collectivités la remise d'un rapport, dix ans après le transfert, n'apparaît **pas justifié** à votre rapporteur spécial. Outre que le délai prévu peut paraître arbitraire, ce type de contrainte administrative est rendu **inutile** par le fait que le transfert est assorti d'une **convention** signée entre l'Etat et les collectivités, convention qui apparaît largement suffisante pour assurer l'encadrement et le suivi de la gestion du monument transféré. Dans ces conditions, une telle formalité semble devoir être **supprimée**.

2. Des précisions nécessaires en séance publique

Les débats en séance devront enfin permettre d'apporter quelques éclaircissements au Sénat sur les modalités concrètes d'application du nouveau dispositif, s'agissant en particulier des critères présidant au refus de transfert.

a) La portée des critères présidant au refus du transfert

L'article proposé se caractérise par un certain **laconisme** quant aux **critères qui permettront au préfet de refuser** un transfert. Le premier de ces critères est **l'importance qui s'attache au maintien du bien concerné dans le patrimoine de l'Etat**. Sur ce point, votre rapporteur spécial rappelle que la commission « Rémond » avait défini un certain nombre de caractéristiques justifiant le maintien d'un monument sous propriété de l'Etat. Ces caractéristiques étaient :

1) **l'appartenance à la mémoire de la Nation** : devaient ainsi relever de l'Etat les champs de bataille, les cimetières militaires, les palais nationaux, les monuments perpétuant « *le souvenir de nos discordes* » (colonne de Juillet, statue du Maréchal Ney...) ou dédiés aux gloires de la France (statue de Jeanne d'Arc de la place des Pyramides) ;

2) la **notoriété internationale** et le rayonnement faisant d'un monument un élément du **patrimoine européen ou universel** (grands sites archéologiques, vestiges de l'abbaye de Cluny, obélisque de la Concorde...) ;

3) le fait que l'Etat ait consenti d'importants **moyens financiers** ou **acquis récemment** les monuments en question, ou encore le fait que ces monuments nécessitent une **gestion de très long terme** (sites archéologiques à exploiter ultérieurement) ou exigent des compétences et moyens techniques de **pointe** (grottes ornées).

Il serait donc opportun que le Gouvernement précise au Sénat, au cours des débats, les éléments sur lesquels se fonderont les préfets de région pour refuser un transfert, éléments qui seront selon toute vraisemblance précisés par voie réglementaire¹.

b) Les autres questions en suspens

Deux questions demeurent enfin sur les modalités concrètes d'application du nouveau dispositif :

1) le présent article ouvre la possibilité de ne transférer qu'une **partie** d'un site ou d'un monument. Cette possibilité est de nature à mettre un terme à certains « **démembrements** » de sites entre l'Etat et les collectivités, mais

¹ Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application du présent article et une circulaire du ministre de la culture et de la communication « sera adressée aux préfets de régions et aux directeurs régionaux des affaires culturelles pour leur expliquer l'esprit de la mesure et les conditions dans lesquelles ils doivent conduire d'éventuelles négociations avec des collectivités candidates ».

pourrait aussi aboutir à en « démembrer » d'autres, et à susciter un enchevêtrement de compétences et d'interventions croisées nuisibles à la cohérence de la gestion d'un site ;

2) **l'articulation** du présent dispositif avec l'action menée par France Domaine¹ et avec le mécanisme spécifique de cessions des sites de la défense, prévu par la loi de programmation militaire, n'est pas précisée.

Sur ces points, qui ne sont toutefois pas de nature à remettre en cause le bien-fondé du dispositif proposé, votre rapporteur spécial s'attachera à **obtenir des éclaircissements, en séance, de la part du Gouvernement.**

Position de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ *Sur ce point, l'avis du ministre chargé du domaine, introduit par l'Assemblée nationale, est de nature à garantir la cohérence des procédures mises en œuvre par France Domaine et de l'application de l'article 97, dans sa nouvelle rédaction.*

II. ARTICLE 52 BIS (NOUVEAU) : RAPPORT AU PARLEMENT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE DE DÉVOLUTION DU PATRIMOINE HISTORIQUE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES VOLONTAIRES

Inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, le présent article additionnel prévoit que le « *Gouvernement transmet tous les deux ans aux commissions compétentes du Parlement un **rapport** établissant un bilan et une évaluation de l'application de l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et notamment un suivi des conventions de transfert signées en application de ces dispositions* ».

En outre, ce rapport a vocation à retracer, « *région par région, l'évolution des moyens alloués par l'Etat en faveur de l'entretien et de la restauration des monuments classés ou inscrits au titre des monuments historiques dont il n'est pas propriétaire, ainsi que des engagements en cours et des opérations réalisées et programmées* ».

Votre rapporteur spécial ne voit pas d'objection à ce que la mise en œuvre d'une nouvelle vague de décentralisation des monuments s'accompagne d'un tel dispositif d'information du Parlement.

Position de votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté une majoration de crédits destinée à abonder, à **titre non reconductible**, le plafond de la mission « Culture » de 6.928.200 euros.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a **majoré** de 200.000 euros en AE et CP le programme « Patrimoines » et de 55.000 euros en AE et CP le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Elle a également **minoré** les crédits de la mission de 6.060.140 euros en autorisations d'engagement et de 3.500.000 euros en crédits de paiement, afin, notamment, de gager les ouvertures de crédits opérées en faveur du monde agricole et de l'outre-mer, conformément aux récents engagements pris par le Président de la République. Cette minoration se répartit à raison de 2.560.140 euros en AE et 2 millions d'euros en CP sur le programme « Patrimoines », et 3,5 millions d'euros en AE et 1,5 millions d'euros en CP sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale aux articles rattachés sont commentées *supra*.

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION CULTURE

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GAILLARD

ARTICLE 52

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Le présent amendement a pour objet de supprimer la mention, en tête d'article, d'un « *avis du ministre de la culture et de la communication* » avant le transfert des monuments aux collectivités. Cette mention apparaît en effet **redondante** avec une autre disposition de l'article, qui précise déjà que le représentant de l'Etat désigne la collectivité bénéficiaire du transfert « *après avis du ministre chargé des monuments historiques et du ministre chargé du domaine* ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION CULTURE

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GAILLARD

ARTICLE 52

Alinéa 14

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Le présent amendement a pour objet de revenir au texte initial de l'article 52. L'Assemblée nationale a en effet précisé, au titre des missions incombant aux collectivités et groupements bénéficiaires d'un transfert de monument, la « *réutilisation éventuelle (du monument) dans des conditions respectueuses de son histoire et de son intérêt artistique et architectural* ».

Outre que la notion de « réutilisation éventuelle » semble imprécise, ce type d'indication relève davantage de la convention de transfert que de la loi.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION CULTURE

N°	
----	--

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GAILLARD

ARTICLE 52

Alinéas 16 et 17

Supprimer ces alinéas.

OBJET

Le présent amendement a pour objet de revenir au texte initial de l'article 52.

L'Assemblée nationale a souhaité que les collectivités et groupements bénéficiaires d'un transfert remettent au ministre chargé des monuments historiques, dans les dix ans suivant ce transfert, un rapport détaillant la mise en œuvre du projet de conservation et de mise en valeur du monument. Le défaut de transmission de ce rapport ou le caractère insatisfaisant du bilan qu'il ferait apparaître permettraient au ministre de demander la résiliation de la convention.

Outre que le délai prévu peut paraître arbitraire, ce type de contrainte est rendu inutile par le fait que le transfert est assorti d'une convention signée entre l'Etat et les collectivités, convention qui apparaît largement suffisante pour assurer l'encadrement et le suivi de la gestion du monument transféré. Il est donc proposé de supprimer cette formalité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 12 novembre 2009, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, sur la mission « Culture ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que 2,88 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 2,92 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) sont demandés, pour 2010, au titre de la mission « Culture ». Ces dotations s'inscrivent en augmentation significative par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2009 et dépassent les plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques. Ce dépassement traduit principalement l'engagement, pris par le Président de la République, de pérenniser les moyens supplémentaires dévolus au patrimoine dans le cadre du plan de relance.

Le rapporteur spécial a rappelé que le ministère de la culture et de la communication fait face à un creusement continu de l'écart entre ses engagements de crédits et ses paiements effectifs. Pour technique qu'il puisse paraître, ce phénomène est un réel facteur d'inquiétude en ce qu'il est susceptible de remettre en cause la soutenabilité budgétaire des politiques conduites dans le domaine culturel. Si les représentants du cabinet du ministre ont fait état d'un plan d'apurement de ces passifs, qui semble porter ses fruits, l'écart constaté entre engagements et paiements demeure toutefois supérieur à 1 milliard d'euros, et les efforts devront être poursuivis dans les années à venir.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé que l'examen des crédits de la mission « Culture » a pour toile de fond, en cette fin d'année 2009, la mise en œuvre du plan de relance et les suites de la révision générale des politiques publiques (RGPP). S'agissant du plan de relance, les taux de consommation des crédits sont satisfaisants et traduisent le respect de l'impératif d'exécution rapide des mesures. Par ailleurs, deux décisions importantes issues de la RGPP trouveront une traduction concrète en 2010. La première intéresse la réorganisation de l'administration centrale, dont la composition passera de dix à trois directions, assorties d'un secrétariat général chargé des fonctions de support. Ces directions seront respectivement en charge des patrimoines, de la création artistique, ainsi que des médias et des industries culturelles. Selon le ministère, ces mesures permettront de respecter la trajectoire de diminution des emplois (-249 équivalents temps plein –ETP– sur trois ans) et de rassembler un plus grand nombre de services dans l'immeuble des Bons Enfants, conformément à ce que la commission avait déjà préconisé.

En 2010, la RGPP se traduira également par le rapprochement des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP). Le rapporteur spécial s'est félicité d'une telle initiative, qui traduit une des préconisations qu'il avait formulées dans le cadre de son rapport d'information de 2002, consacré à « 51 mesures en faveur du patrimoine monumental ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ensuite brièvement présenté les crédits des trois programmes. Le programme 175 « Patrimoines » est doté de 1,19 milliard d'euros en AE et 1,25 milliard d'euros en CP, ces derniers s'affichant en augmentation de 11 % par rapport aux crédits votés en 2009. Ces moyens supplémentaires iront notamment à l'entretien et à la restauration des monuments historiques, qu'elle soit placée sous la responsabilité de l'Etat ou du Centre des monuments nationaux (CMN).

S'agissant de la gratuité dans les musées au profit des jeunes et des enseignants, dont le coût est estimé à 30 millions d'euros, le rapporteur spécial a observé qu'elle produit des effets réels, mais inférieurs à ceux de l'expérimentation de gratuité totale menée en 2008. Il a enfin regretté :

- que l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) soit toujours confronté à des problèmes structurels de ressources, et plaidé pour la refonte complète de son mode de financement ;

- que le transfert de la maîtrise d'ouvrage au Centre des monuments nationaux ait accru la confusion du paysage de la maîtrise d'ouvrage culturelle et abouti à des circuits financiers complexes, retardant la consommation des crédits. Ces éléments justifient d'autant plus l'enquête que la commission a confiée à la Cour des comptes sur le CMN, et qui devrait permettre de faire la lumière sur la situation de cet opérateur en 2010.

Puis **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits demandés en 2010 au titre du programme 131 « Création » s'élèvent à 823,3 millions d'euros en AE et 825,1 millions d'euros en CP. Le principal élément à relever, dans le cadre de ce programme, tient aux suites qui seront données aux Entretiens de Valois sur le spectacle vivant. Les orientations qui résultent de ces entretiens, conduits entre l'Etat, les collectivités territoriales et les professionnels, visent à clarifier les modalités d'intervention financière de l'Etat et à mieux les articuler avec celles des collectivités, à réexaminer la carte des équipements et à favoriser les rapprochements des structures majoritairement financées par l'Etat, notamment en Île-de-France. Selon le rapporteur, la mise en œuvre de ces préconisations sera délicate, bien que nécessaire au regard du « maquis » des interventions qui s'est peu à peu développé en matière de spectacle vivant. En tout état de cause, le ministère en attend une économie de 5,5 millions d'euros par an au titre des interventions déconcentrées, alors même que les financements alloués à cette politique ont crû de 2 % à 3 % par an sur la période récente.

S'agissant enfin du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a

précisé que 862,4 millions d'euros en AE et 843,1 millions d'euros en CP lui sont attribués en 2010. Cette dotation, reconduite par rapport à 2009, va essentiellement aux fonctions de support du ministère et aux établissements d'enseignement artistique. Un effort particulier est néanmoins consenti en faveur des bourses d'études accordées aux étudiants des établissements d'enseignement artistique, qui connaissent une augmentation de 6 %, passant de 26,6 à 28,2 millions d'euros.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a achevé la présentation des crédits en indiquant que les effectifs baissent dans l'ensemble des programmes, avec une diminution globale de 191 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Par ailleurs, la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait être respectée sur la période 2008-2011, au sein du ministère.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté l'article 52 du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Culture ». Cet article prolonge et élargit les dispositions de l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet aux collectivités territoriales, sous certaines conditions, de se porter candidates au transfert d'éléments du patrimoine, classé ou inscrit, de l'Etat ou du Centre des monuments nationaux.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé que, en application de cet article, soixante-cinq monuments et sites ont été décentralisés, dont quarante-quatre au bénéfice des communes, quinze à celui des départements et six à celui des régions. Dans le prolongement de ces transferts, l'article 52 du projet de loi de finances pour 2010 élargit le périmètre des monuments et sites transférables, qui ne sera plus limité à une liste fixée par décret et couvrira les monuments appartenant à l'Etat et à l'ensemble de ses établissements publics. Par ailleurs, le dispositif n'est plus borné dans le temps.

En contrepartie de ces évolutions, une clause permet explicitement au représentant de l'Etat de ne désigner aucune collectivité bénéficiaire du transfert, au vu de l'importance qui s'attache au maintien du bien concerné dans le patrimoine de l'Etat, de l'intérêt des finances publiques, des conséquences statutaires du transfert pour les personnels concernés ou de l'insuffisance du projet présenté par la collectivité candidate.

Après avoir précisé que les transferts pourront désormais porter sur la propriété de tout ou partie des immeubles classés ou inscrits, le rapporteur a pleinement approuvé l'évolution proposée, qui s'inscrit dans la droite ligne de la « désétatisation » du patrimoine monumental qu'il avait préconisée dans son rapport de 2002 sur le patrimoine monumental. De fait, c'est à la société tout entière qu'il appartient de conserver et d'entretenir le patrimoine, l'Etat ne pouvant se prévaloir d'aucun monopole en la matière. Il a également rappelé que la « paternité sénatoriale » de l'article 52 revient en partie à M. Philippe Richert, qui avait déposé une proposition de loi similaire à la fin de 2008.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a néanmoins considéré qu'un certain nombre d'éclaircissements devront être apportés par le

Gouvernement sur l'application concrète du dispositif proposé. Ils devront notamment concerner la portée précise des critères de refus de transfert par le préfet de région, ou encore l'articulation de ce principe général de transférabilité avec le pilotage de la politique patrimoniale par le ministère de la culture.

Mme Michèle André s'est inquiétée de la dégradation des relations entre certaines DRAC et le tissu associatif, estimant que la diminution des soutiens ou certaines ruptures de conventionnement peuvent laisser craindre un désengagement de l'Etat en matière culturelle.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a reconnu le caractère parfois sensible des relations entre le monde associatif et les services de l'Etat dans le domaine de la culture, et jugé qu'il serait opportun d'attirer l'attention du ministre sur cette question.

M. Serge Lagache, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a souligné l'inquiétude ressentie par certaines collectivités territoriales quant à la pérennité de leurs ressources. Si celles-ci venaient à stagner ou à diminuer, les budgets culturels, par exemple consacrés au cinéma, serviraient probablement de variable d'ajustement, dans la mesure où ces dépenses sont souvent considérées comme optionnelles.

Mme Michèle André a ajouté que la disparition possible de la clause de compétence générale des départements pourrait avoir des répercussions importantes dans le domaine culturel, s'agissant notamment de la gestion des archives départementales ou de la pérennité des schémas départementaux de l'enseignement musical.

Sur la recommandation de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Culture » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, ainsi que de l'article 52 rattaché.

* *
*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position tendant à l'adoption des crédits de la mission « Culture ».

Puis elle a adopté trois amendements modifiant l'article 52 rattaché, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale. Elle a enfin décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 52 bis rattaché, inséré par l'Assemblée nationale.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. – Ministère de la culture et de la communication¹

- M. Georges-François HIRSCH, directeur de la musique, de la danse, du théâtre et du spectacle, responsable du programme 131 « Création », et M. Christopher MILES, secrétaire général du programme.
- M. Michel CLÉMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme 175 « Patrimoines », Mme Bénédicte LEFEUVRE, secrétaire générale du programme et Mme Isabelle MARÉCHAL, directrice adjointe de l'architecture et du patrimoine.
- Mme Catherine RUGGERI, directrice adjointe de l'administration générale, M. David ZIVIE, chef du bureau du budget et des affaires financières et M. Alain TRIOLLE, chef du service du personnel et des affaires sociales.
- M. Arnaud ROFFIGNON, conseiller budgétaire, et M. Richard ELTVEDT, conseiller parlementaire au cabinet du ministre.
- M. Jean-François CHAINTREAU, délégué adjoint au développement et aux affaires internationales, responsable du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », et Mme Christine RICHET, secrétaire générale du programme.

2. – Opérateurs

- Mme Nicole POT, directrice générale de l'Institut national de recherches archéologiques préventives, et M. Jacques BALLU, directeur administratif et financier.
- Mme Véronique CAYLA, directrice générale du Centre national du cinéma et de l'image animée, et Mme Audrey AZOULAY, directrice juridique et financière.

¹ Dans l'ordre chronologique.