

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 7

CULTURE

Rapporteur spécial : M. Maurice SCHUMANN.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 11), 2988 (tome IV), 2989 (tome VIII) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Bibliothèques - Cinéma - Culture - Livre - Monuments historiques - Musées - Musique - Théâtre - Théâtres nationaux.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	6
AVANT-PROPOS	8
INTRODUCTION : EVOLUTION DES CREDITS	11
<i>A) PRESENTATION GENERALE</i>	11
<i>B) LES DEPENSES ORDINAIRES</i>	11
<i>C) LES DEPENSES EN CAPITAL</i>	15
 CHAPITRE PREMIER : LE POIDS DES GRANDES OPERATIONS	 19
I - L'INCIDENCE BUDGETAIRE DES GRANDS PROJETS ..	19
<i>A) L'INCIDENCE SUR LE BUDGET DE 1986</i>	19
<i>B) LE COUT TOTAL DES GRANDS PROJETS</i>	20
 II - LES CONDITIONS D'EXECUTION DES GRANDES OPERATIONS	 21
<i>A) L'OPERATION DU GRAND-LOUVRE</i>	22
<i>B) LE PARC DE LA VILLETTE</i>	23
<i>C) L'OPERA DE LA BASTILLE</i>	24

CHAPITRE DEUX : EVOLUTION ET PERSPECTIVES DE LA DECENTRALISATION DE L'ACTION CULTURELLE.....	27
I - L'EVOLUTION DES PRINCIPES.....	27
<i>A) LA PERIODE ANTERIEURE AUX LOIS DE 1982-1983</i>	<i>27</i>
<i>B) LES LOIS DES 2 MARS 1982 ET 22 JUILLET 1983</i>	<i>28</i>
<i>C) L'INCIDENCE DU PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES ...</i>	<i>30</i>
II - L'EVOLUTION DES MOYENS FINANCIERS	31
<i>A) CREDITS AFFERENTS AUX COMPETENCES DESTINEES A ETRE TRANSFEREES</i>	<i>31</i>
<i>B) L'EFFORT GLOBAL DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'ACTION CULTURELLE LOCALE.....</i>	<i>34</i>
CONSÉQUENCES DE LA DEUXIÈME DÉLIBÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	37

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Le projet de budget pour 1986 du ministère de la Culture enregistre une **très forte progression**.

Toutefois, loin de servir le développement de l'ensemble des actions du ministère, cette progression a **pour objet de permettre la poursuite du programme de grandes opérations en région parisienne**; hors grandes opérations, le budget du ministère n'a augmenté que de 1,8 % en francs courants par rapport à 1984 et a régressé de 3,3 % en francs constants.

2) Ces grandes opérations, dont le coût paraît souvent trop élevé par rapport aux avantages qu'on en peut attendre, sont par ailleurs conduites dans des conditions fréquemment discutables.

Les crédits de l'ensemble des **grandes opérations représentent 50 % des dépenses d'investissement en 1986**; deux d'entre elles (le Grand-Louvre et l'Opéra de la Bastille) absorbent 40 % de ces crédits et 1/6ème du budget total.

3) Corrélativement, le ministère de la Culture a été conduit à délaisser certaines actions autrefois jugées prioritaires : **l'action en faveur des collectivités locales, par exemple, bénéficie de moyens en réduction et, corrélativement, évolue vers un retour au dirigisme**.

4) De ce fait, le projet de budget pour 1986, comme le budget de 1985, **apparaît paradoxal, voire contradictoire**; ainsi, la construction d'un nouvel opéra nécessitera un nombre de chanteurs et de musiciens croissant, alors que les crédits d'enseignement musical ne retrouvent pas leur niveau de 1984; ainsi, l'opération du Grand-Louvre, loin de traduire une priorité donnée au patrimoine muséographique, risque au contraire de limiter fortement les efforts en faveur de tous les autres musées pendant de nombreuses années.

5) Les grandes opérations devant susciter lors de leur achèvement d'importants frais de fonctionnement, **l'alternative est donc claire :**

- ou le budget continuera à progresser, comme cette année,
- ou un nombre croissant d'actions devra être abandonné.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 31 octobre sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a procédé à l'examen sur le rapport de M. Maurice Schumann, rapporteur spécial, des crédits pour 1986 du budget du ministère de la Culture.

M. Maurice Schumann a, en premier lieu, présenté les conclusions de son rapport.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, un large débat s'est instauré au sein de la commission.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé qu'il fallait mettre en perspective l'évolution des crédits de la Culture prévus en faveur de la province. Leur évolution est certes moins favorable que celle observée pour les grandes opérations parisiennes mais reste probablement très supérieure à l'effort consenti dans ce domaine avant 1981.

M. Jean Cluzel a déploré les propos tenus par M. le ministre de la Culture à l'Assemblée nationale qui ont présenté un caractère tout à fait discourtois à l'encontre de l'opposition nationale. Il s'est par ailleurs inquiété du bon usage des moyens financiers considérables mis à la disposition, au sein du budget des charges communes, du carrefour international de la communication. Il a souligné le lien étroit existant entre la culture et la communication et le rôle déterminant de la télévision qui représente l'essentiel de la consommation culturelle des Français.

M. Camille Vallin tout en reconnaissant l'importance de l'effort consenti dans le domaine culturel puisque le budget du ministère de la Culture a atteint 1% des dépenses de l'Etat, a toutefois partagé l'inquiétude du rapporteur spécial quant à la mauvaise répartition de ces crédits entre Paris et la province.

M. André-Georges Voisin s'est étonné de la distorsion apparaissant dans l'évolution des droits d'entrée dans les châteaux, selon qu'ils relèvent des départements ou de l'Etat.

M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles, a formulé plusieurs remarques portant notamment sur le poids présent et à venir des grandes opérations et la diminution des crédits prévus en faveur des chartes régionales. Il a déploré l'insuffisance des emplois notamment dans les bibliothèques et les musées et s'est inquiété de la disparition d'un fabricant national de pianos qui semble en contradiction avec les ambitions initiales du « plan son » gouvernemental.

M. Jacques Carat, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles (théâtre et cinéma) s'est félicité de la situation satisfaisante du théâtre parisien due, il est vrai, moins à l'évolution des crédits qu'à l'amélioration de la fréquentation. Il s'est en revanche inquiété de la crise que traverse le cinéma et qui est due à l'explosion des autres consommations audiovisuelles.

M. Edouard Bonnefous, président, après s'est déclaré en plein accord avec les observations du rapporteur spécial, a formulé plusieurs remarques ; il s'est inquiété du financement de l'Institut du monde arabe dès lors qu'il semble que les pays arabes ne versent plus leur quote-part. Il a souligné le coût élevé de la réalisation du musée Picasso au regard du résultat atteint qui lui a paru décevant quant à la présentation de l'oeuvre du peintre et qui a eu pour conséquence de porter atteinte à l'intégrité monumentale de l'hôtel Salé.

Le président s'est également inquiété du coût exorbitant non seulement du fonctionnement du centre national Georges Pompidou mais également des dépenses de rénovation nécessaires année après année.

Il a souligné que les recettes de fonctionnement ne couvraient pas 10 % des dépenses et que l'exceptionnelle fréquentation publique du centre Pompidou trouvait une explication évidente dans la gratuité des entrées.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de budget du ministère de la Culture pour 1986.

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Examinant à l'automne 1984 le projet de budget pour 1985 du ministère de la Culture, votre Commission des Finances avait jugé celui-ci paradoxal, voire contradictoire. Elle observait en effet l'importance croissante prise, au sein des dotations budgétaires, par un petit nombre de projets de prestige, qualifiés de grandes opérations ; elle relevait par ailleurs le recul manifeste enregistré par certaines actions autrefois jugées prioritaires ; elle redoutait, enfin, que seule une augmentation importante des crédits du ministère puisse permettre, à l'avenir, d'assurer conjointement le fonctionnement des grands projets et le simple maintien des autres actions du ministère.

Le projet de budget pour 1986 concrétise d'ores et déjà cette prédiction : les crédits du ministère connaissent une remarquable progression - + 15 % à structure budgétaire constante - et pourtant diverses actions enregistrent une diminution des moyens qui leur sont affectés.

Une comparaison des dotations hors grandes opérations du projet de budget pour 1986 avec les budgets hors grandes opérations de 1984 et 1982 est particulièrement significative :

.par rapport à 1984, le projet de budget pour 1986 hors grandes opérations n'a progressé que de 0,1 % en francs constants ;

.par rapport à 1982, le projet de budget pour 1986 hors grandes opérations n'a progressé que de 4,7 % en francs constants.

Ainsi, la progression globale des crédits du ministère de la Culture a presque exclusivement servi à permettre la réalisation des grandes opérations en région parisienne.

Or, l'utilité de ces grandes opérations est discutable au regard de leur coût ; elles sont, par ailleurs, conduites dans des conditions parfois contestables. Leur poids croissant au sein du budget provoque, en outre, le sacrifice d'actions considérées comme essentielles par votre Commission

des Finances ; il en va ainsi, notamment, de la décentralisation de l'action culturelle et de l'enseignement musical.

La décentralisation de l'action culturelle, présentée au début de la législature comme l'une des priorités fondamentales du ministère ne peut être considérée aujourd'hui comme un succès ; la réduction des moyens budgétaires affectés aux compétences qui devaient, en vertu de la loi du 22 juillet 1983, faire l'objet d'un transfert de ressources au profit des collectivités locales en témoigne ; la volonté désormais manifestée par le gouvernement d'ajourner « sine die » ce transfert révèle, par ailleurs, parallèlement au retour de la pénurie des moyens, un retour corrélatif à la sélectivité, voire peut-être au dirigisme. Cette tendance est d'ailleurs confirmée par la diminution des dotations consacrées aux conventions de développement culturel et par la suppression du fonds spécial de développement culturel dont les crédits sont destinés aux régions ; le ministère semble devoir se replier sur certaines actions et laisser à d'autres acteurs le soin de financer la politique culturelle, les collectivités locales notamment.

Le recul des moyens financiers consacrés par l'Etat à l'action culturelle quotidienne, c'est-à-dire par exemple aux bibliothèques, à l'enseignement artistique ou au fonctionnement des musées est confirmé par les chiffres : la dotation affectée aux bibliothèques municipales a diminué de 17,5 % en francs constants par rapport au budget de 1982 ; pour les écoles de musique, cette diminution a été de 26 % ; pour le fonctionnement des musées classés et contrôlés, elle a atteint 30 %.

La logique de la politique des grandes opérations débouche ainsi sur un paradoxe : malgré un budget en forte progression, l'Etat sera conduit à terme à ne plus assurer qu'une action d'impulsion et de financement de quelques grands ensembles culturels ; le simple maintien des dotations allouées à l'action culturelle quotidienne, d'un montant déjà faible dans le projet de budget pour 1986, supposera dans ce cadre une progression constante du budget du ministère.

Cette sélectivité de l'action du ministère n'implique d'ailleurs pas une gestion irréprochable des crédits ; certes, des progrès importants ont été effectués ; certaines des principales déficiences constatées en ce domaine ont pu être partiellement corrigées ; ainsi, l'importante sous-consommation des crédits votés, que l'on pouvait constater en 1982 et 1983, a été considérablement atténuée et le renforcement des moyens de l'administration centrale y a contribué. Toutefois, divers errements sont toujours perceptibles ; les subventions aux associations ne font pas l'objet d'un contrôle suffisamment rigoureux, comme en témoignent les rapports publics de 1982 et 1985 de la Cour des Comptes et les différents rapports

du contrôleur financier du ministère ; la gestion des théâtres nationaux n'est guère irréprochable ; l'école nationale supérieure de création industrielle, dotée de moyens importants a jusqu'à ce jour connu surtout des difficultés.

Les moyens non budgétaires de l'action culturelle de la puissance publique apparaissent, par ailleurs, contradictoires ; il est par exemple paradoxal de prévoir une déduction fiscale substantielle en faveur de l'investissement cinématographique et de maintenir corrélativement les monuments historiques dans l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes ; (à moins que le patrimoine national ne soit considéré comme subalterne, ce qui n'est pas l'opinion de votre Commission des Finances).

Le projet de budget pour 1986 du ministère de la Culture, budget d'apparente abondance, recèle donc en réalité les vices d'un budget insuffisant : concentration des crédits sur quelques grands ensembles et sélectivité croissante des interventions, sans que cette sélectivité soit d'ailleurs systématiquement accompagnée de toute la rigueur nécessaire.

INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

Les crédits du budget du ministère de la Culture atteignent, dans le projet de loi de Finances pour 1986, 9,619 milliards de francs, soit une **augmentation de 12,3 % par rapport au budget voté de 1985**, dans lequel la dotation de la Culture s'élevait à 8,566 milliards.

Cette évolution d'ensemble appelle les observations suivantes :

- L'augmentation des crédits en francs constants est de 8,6 %, avec une hausse prévisionnelle des prix de 3,4 % en moyenne en 1986, selon les prévisions gouvernementales.

- La progression des crédits du ministère de la Culture est **très nettement supérieure à celles des dépenses définitives de l'Etat** inscrites au projet de budget pour 1986 (+ 3,6 % en francs courants, quasi-stagnation en francs constants) ; de ce fait, la part du budget du ministère de la Culture dans le budget général s'accroît sensiblement (0,96 %, contre 0,86 % en 1985 et 0,84 % en 1984).

- **Certains crédits** inscrits l'an passé au budget du ministère de la Culture **ayant été transférés** au budget du ministère de l'Intérieur et inscrits en **dotation générale de décentralisation**, à hauteur de 281 millions de francs, le budget pour 1986 du ministère s'élève, à **structure constante**, à 9,900 milliards de francs, soit une **progression de 15,5 %** (11,7 % en francs constants).

B. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires (titre III : moyens des services et titre IV : interventions publiques) passent de 5,738 milliards (1985) à 5,676 milliards (projet de budget pour 1986). On observe donc une réduction apparente de 1,1 % des dépenses ordinaires ; toutefois, à structure budgétaire constante, ces dépenses sont en légère progression en francs courants (+ 3,6 %) et stagnent en francs constants.

Le budget global étant en forte progression, cette stagnation des dépenses ordinaires se traduit par une nette diminution de leur part au sein de l'ensemble des dépenses ; celle-ci, qui était de 76,5 % en 1983, 71,4 % en 1984 et 67 % en 1985 ne se monte plus qu'à 59,9 % dans le projet de budget pour 1986.

Cette situation résulte, toutefois, d'évolutions contrastées des titres III et IV.

1) Les crédits du titre III (moyens des services) augmentent de 4,1 % et atteignent 3,470 milliards de francs ; de plus, 150 millions de francs ayant été intégrés dans la dotation générale de décentralisation, la progression réelle s'établit à 8,8 %.

a) Les dotations des trois premières parties, correspondant aux dépenses de personnels (rémunérations et charges sociales) progressent de 8,85 % et s'élèvent à 1,480 milliard, soit 15,4 % du budget total.

Cette augmentation d'ensemble résulte de plusieurs facteurs :

- 1 % des emplois (soit 108) a été supprimé, par application d'une norme commune à tous les ministères ; ces suppressions sont également réparties dans l'ensemble des services ;

- par ailleurs, 405 emplois nouveaux sont créés. Le nombre des créations nettes d'emplois s'établit donc à 297 ; ces emplois nouveaux sont affectés :

- à raison de 336 au musée d'Orsay,
- à raison de 24 à la Bibliothèque Nationale,
- à raison de 15 au musée du Louvre,
- à raison de 30 à la recherche ;

- enfin, l'application des normes générales en matière de hausse des traitements et surtout de titularisations ont également contribué à la forte augmentation des dépenses de personnel.

b) Les crédits des parties 4 (matériel et fonctionnement des services), 5 (entretien des bâtiments) et 7 (dépenses diverses) diminuent en apparence de 16 %. A structure budgétaire constante, on observe en réalité une légère progression de 2,2 %, les crédits de fonctionnement des bibliothèques centrales de prêt et des bibliothèques municipales ayant été intégrés en dotation générale de décentralisation.

c) La dotation de la 6ème partie (subventions de fonctionnement aux établissements publics) enregistre une forte progression (+ 10,9 %) et atteint 1,422 milliard de francs.

Parmi les établissements publics, **les plus favorisés sont les établissements gestionnaires des grandes opérations** en région parisienne ; la subvention à l'établissement public du Musée d'Orsay est quadruplée et se monte à 117 millions de francs, en raison de l'ouverture au public du musée du XIXe siècle ; les dotations consacrées à l'Opéra de la Bastille et au Grand-Louvre augmentent également dans d'importantes proportions (+ 167 % et + 88 %). Au total, les subventions de fonctionnement allouées à ces trois établissements s'élèvent à 193 millions de francs.

Les crédits de la Bibliothèque nationale connaissent également une forte croissance (+ 14,3 %) et se montent à 80 millions de francs.

La subvention du Centre National des Arts Plastiques, en revanche, régresse pour la deuxième année consécutive ; cette régression, toutefois, découle en partie d'une simple mesure d'ordre (création d'une ligne « école nationale supérieure de création industrielle », dont les crédits étaient les années précédentes intégrés dans ceux du Centre). La dotation du conservatoire national de musique de Lyon diminue également dans d'importantes proportions.

Les crédits des autres établissements publics sont diminués ou simplement reconduits (en francs constants, tout au moins).

2) Les crédits du titre IV (interventions publiques : subventions de fonctionnement accordées aux collectivités locales et aux associations, pour l'essentiel) subissent une régression apparente de 9,8 %, limitée à 3,3 % à structure budgétaire constante (120 millions de francs étant intégrés en dotation générale de décentralisation), soit une diminution de 6,5 % en francs constants.

a) L'analyse par grandes actions révèle une stagnation ou une légère diminution des crédits pour quatre d'entre elles (patrimoine écrit et documentaire, patrimoine monumental, patrimoine muséographique et arts plastiques, spectacles) ; l'action « développement culturel », en revanche, régresse fortement.

● **Les crédits de l'action « patrimoine écrit et documentaire »** restent stables à structure budgétaire constante ; 120 millions de francs sont en effet intégrés dans la dotation générale de décentralisation, au titre des

bibliothèques municipales. Une somme de 108 millions de francs, destinés notamment à la poursuite de l'effort de l'Etat en matière de coopération inter-bibliothèque subsiste toutefois au titre IV du budget de l'Etat.

● **L'action « patrimoine monumental »** enregistre une forte progression (+ 29 %), qui résulte exclusivement d'une mesure nouvelle de 13,8 millions de francs consacrée à la « mission Parc de la Villette » ; les crédits de celle-ci représentent d'ailleurs 55 % des subventions de fonctionnement allouées au titre du « patrimoine monumental », ce qui implique une singulière déviation langagière, le patrimoine étant, en principe, ce qui existe après avoir été transmis et non ce qui est en cours de réalisation.

● **La dotation de l'action « patrimoine muséographique et arts plastiques »** régresse de 3 %, soit 6,2 % en francs constants, en raison, notamment, d'une diminution de 4 millions de francs des subventions de fonctionnement destinées aux musées classés et contrôlés.

● **Les crédits de l'action « spectacles »** stagnent en francs constants (+ 3,7 % en francs courants) ; parmi les différentes mesures nouvelles positives, on peut noter l'augmentation de 7,5 millions de francs des moyens consacrés aux écoles de musique, qui croissent ainsi de 8,6 %.

● **L'action développement culturel**, contrairement aux quatre autres principales actions du ministère, enregistre une forte réduction des crédits de subventions de fonctionnement, qui passent de 542 à 409 millions de francs, soit une diminution de 24,5 % en francs courants (28 % en francs constants). Pour la deuxième année consécutive, ces crédits sont donc amputés dans d'importantes proportions. **Les crédits de l'article 43.50.40 (« décentralisation culturelle ») diminuent de 50 %**, passant de 126 à 63 millions de francs. La politique de conventions culturelles, menée à l'aide des crédits de cet article, semble de ce fait devoir être progressivement abandonnée. Par ailleurs, le fonds d'innovation culturelle, qui avait succédé au Fonds d'intervention culturelle, supprimé en 1985, est à son tour supprimé, sans être remplacé.

b) Parmi les différents bénéficiaires des interventions du ministère, **les collectivités locales**, délibérément sacrifiées dans le budget de 1985, connaissent cette année un sort meilleur ; les crédits consacrés aux bibliothèques municipales restent stables, ceux des écoles de musique sont accrus, mais l'effort global de l'Etat reste inférieur à ce qu'il était en 1983 et 1984.

Par ailleurs, la réduction des crédits destinés à la politique des conventions culturelles et la suppression du fonds spécial de développement culturel se traduira assurément par une diminution de l'effort que les collectivités locales seront à même de fournir en matière culturelle.

C. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital (titre V : investissements exécutés par l'Etat et VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat) connaissent, cette année encore, une forte progression (+ 12,8 % pour les autorisations de programme, + 39,5 % pour les crédits de paiement).

Toutefois, le projet de budget pour 1986 est caractérisé par une plus forte augmentation des crédits de paiement que des autorisations de programme, contrairement aux budgets précédents.

1) Les dépenses du titre V passent de 996 à 1285 millions de francs, soit une augmentation de 29 %. Les autorisations de programme, en revanche, régressent fortement (- 23,9 %).

● **Un relatif effort** semble devoir être accompli cette année en faveur des monuments historiques, les crédits de paiement atteignant 668 millions de francs, contre 486 l'an passé. En revanche, l'avenir semble, en ce domaine, obéré par une forte réduction des autorisations de programme (qui passent de 735 à 543 millions de francs). Comme les précédents budgets, celui de 1986 ne traduit pas une véritable politique de préservation du patrimoine.

● Les crédits consacrés à l'équipement des bibliothèques centrales de prêt s'accroissent et s'élèvent à 50 millions de francs, les autorisations de programme restant stables, ce qui paraît garantir la poursuite de l'effort de l'Etat en la matière.

2) Les crédits du titre VI passent de 1,83 milliard de francs en 1985 à 2,65 milliards en 1986, soit une augmentation de 45 % ; la croissance des autorisations de programme est de 33,3 % contre 85 % l'an passé.

● Comme en 1985, l'essentiel des crédits du titre VI sera consacré en 1986 à la réalisation de grandes opérations culturelles en région parisienne. La dotation qui leur est affectée (1 982 millions) croît en effet de 45,8 % et représente 75 % des crédits du titre VI et 50 % du total des dépenses d'investissement (contre 48 % en 1985).

● Toutefois, l'effort accompli en faveur des musées classés et contrôlés doit également être noté ; cet effort, cependant, débouchera sur un simple retour au niveau des crédits consacrés à cette action en 1984.

● Les crédits du chapitre « grandes opérations culturelles dans les régions », qui contribue également à hauteur de 45 %, malgré son nom, à des opérations muséographiques, connaissent par ailleurs une progression satisfaisante (+ 50 %) et atteignent 75 millions de francs. La dotation

affectée au développement culturel est d'autre part augmentée de 40 millions de francs, mais ne retrouve par le niveau atteint en 1984 (elle s'élevait, à l'époque, à 128 millions de francs, contre 100 prévus pour 1986).

Il semble donc que l'effort d'investissement de l'Etat en province ait, au total, sensiblement régressé par rapport aux années 1983 et 1984.

DEPENSES ORDINAIRES

	Crédits votés en 1985 (en millions de F)	Crédits prévus pour 1986 (en millions de F)	Evolution (en %)
Titre III (moyens des services)			
1ère partie : rémunérations	1 177	1 266 (1)	+ 7,5
2ème et 3ème parties : charges sociales ...	303	346	+ 14,2
4ème, 5ème et 7ème parties : fonctionne- ment et matériel	572	586 (1)	+ 2,4
6ème partie : subventions de fonctionne- ment aux établissements publics	1 282	1 422	+ 10,9
TOTAUX pour le titre III	3 334	3 620 (1)	+ 8,6
Titre IV (interventions)			
Patrimoine écrit	249	248 (1)	- 0,4
Musées et arts plastiques	101	227 (2)	(2)
Spectacles	1 276	1 356	- 20,2
Développement culturel	542	433	- 20,2
Autres	200	(3)	
TOTAUX pour le titre IV	2 403	2 325 (1)	- 3,3 (1)
TOTAUX POUR LES DEPENSES ORDINAIRES	5 737	5 946 (1)	+ 3,6 (1)

(1) A structure budgétaire constante

(2) Progression sans signification, imputable à une mesure d'ordre

(3) Disparition liée à une mesure d'ordre.

DEPENSES EN CAPITAL

	Crédits votés en 1985 (en millions de F)	Crédits prévus pour 1986 (en millions de F)	Evolution (en %)
TITRE V (investissements réalisés par l'Etat)			
AP	1 334	1 016	- 23,9
CP	996	1 285	+ 29
TITRE VI (subventions d'investissements)			
AP	2 382	3 175	+ 33,3
CP	1 830	2 657	+ 45
dont			
Grand-Louvre			
AP	720	1 010	
CP	420	891	
Musée d'Orsay			
AP	131	73,7	
CP	370	240,2	
Opéra de la Bastille			
AP	500	1 100	
CP	220	650	
Parc de la Villette			
AP	350	100	
CP	275	76,5	
Cité musicale de la Villette			
AP	40	225	
CP	40	100	
Institut du Monde arabe			
AP	25	17,7	
CP	30	24,7	
Total grandes opérations			
AP	1 766	2 526,4	+ 43
CP	1 360	1 982,4	+ 45,8
TOTAUX DEPENSES EN CAPITAL			
AP	3 716	4 191	+ 12,8
CP	2 827	3 943	+ 39,5
TOTAUX POUR LA CULTURE	8 565	9 619	+ 12,3

CHAPITRE PREMIER

LE POIDS DES GRANDES OPERATIONS

Votre Rapporteur avait, l'an passé, fortement insisté sur l'inopportunité financière de la plupart des grandes opérations actuellement financées par le ministère. Un contrôle budgétaire mené par lui au printemps 1985 a par ailleurs révélé diverses anomalies dans la conduite des projets et des risques de dépassements importants de crédits par rapport aux prévisions initiales. Aussi se doit-il, cette année encore, d'évoquer amplement la question des grandes opérations. Deux points peuvent être, à ce propos, relevés : l'incidence budgétaire des grandes opérations ; les conditions dans lesquelles sont conduits les projets.

I. L'INCIDENCE BUDGETAIRE DES GRANDS PROJETS

A. *L'INCIDENCE SUR LE BUDGET DE 1986*

La place croissante prise par les grandes opérations au sein du budget du ministère de la Culture est démontrée par les chiffres : en 1983, la part des opérations de prestige était de 23 % des dépenses d'investissement ; en 1984, cette part se montait à 39 % ; elle atteint 48 % en 1985 et s'établira à 50 % en 1986.

Dans ces conditions, le « parisianisme » croissant de l'action culturelle, qu'avait déjà relevé votre rapporteur l'an passé, est devenu incontestable ; il apparaît par ailleurs qu'une part importante des dépenses de fonctionnement du ministère est d'ores et déjà affectée aux établissements publics qui assument la gestion des grands projets : 154 millions de francs sont prévus à ce titre au budget de 1986 ; de plus, 336 des 405 emplois nouveaux sont affectés au musée d'Orsay, dont l'ouverture est prévue dans le courant de 1986. La conséquence de cette prépondérance

des grandes opérations est la réduction, en francs constants, du budget 1986 hors grandes opérations du ministère par rapport au budget 1984 hors grandes opérations.

	Crédits 1984	Crédits 1985	Crédits prévus pour 1986	Evolution 85/86	Evolution 84/86
Total dépenses	8.048	8.565	9.619	+ 12,3 %	+ 19,5 %
Grandes opérations	940	1.440	2.115	+ 53,8 %	+ 225 %
Dépenses hors grandes opérations	7.108	7.125	7.504	+ 5,3 %	+ 5,6 %

Si l'on raisonne en francs constants, le budget 1986 du ministère de la Culture n'augmente, hors grandes opérations, que de 1,8 % par rapport à 1985. Par rapport à 1984, il y a une régression de 3,3 % (la hausse de prix 84/86 sera de 9,1 %, si les prévisions sur lesquelles sont fondées le budget 86 - + 3,4 % de hausse des prix - se vérifient).

B. LE COUT TOTAL DES GRANDS PROJETS

1) Les dotations budgétaires allouées à chacun des grands projets seront, en francs valeur 1985, à l'issue de l'exercice 1986, les suivantes :

COÛT TOTAL BUDGETAIRE DES GRANDES OPERATIONS
(en millions de F valeur 1985)

Musée d'Orsay	
Fonctionnement	223
Investissement	1.602
Total	1.825
Opéra de la Bastille	
Fonctionnement	64
Investissement	1.234
Total	1.298
Grand-Louvre	
Fonctionnement	80
Investissement	1.449
Total	1.529
Parc de La Villette	
Fonctionnement	74
Investissement	789
Total	863
Cité musicale de La Villette	
Fonctionnement	25
Investissement	187
Total	212
Institut du monde arabe	
Fonctionnement	budget rel. extérieur 125
Investissement	(+ 148 budget des rel. extérieures)
Total	125
Total à la fin de 1986	5.852

Le coût budgétaire total des grandes opérations, dont la plupart sont encore loin d'être achevées, risque donc d'être considérable. Leur exécution parfois défailante laisse en effet présager d'importants dépassements de crédits.

**II. LES CONDITIONS D'EXECUTION
DES GRANDES OPERATIONS**

Par arrêtés en date du 14 mars 1985, le ministre des Finances a créé des missions de contrôle, dotées de pouvoirs importants, placées auprès de chacun des établissements publics gestionnaires des grandes opérations (Etablissement public du parc de la Villette, Etablissement public du musée d'Orsay, Etablissement public du Grand-Louvre, Etablissement public d'aménagement de l'Opéra de la Bastille).

Cette création révèle une réaction du ministère des Finances face à une gestion souvent présentée comme laxiste.

Votre rapporteur, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958, article 164, a par ailleurs conduit au printemps 1985 un contrôle budgétaire sur trois des opérations actuellement en cours (Grand-Louvre, parc de la Villette, Opéra de la Bastille), au terme duquel il lui est apparu que les conditions d'exécution des projets n'étaient pas toujours irréprochables.

A) L'OPERATION DU LOUVRE

L'opération du Grand-Louvre comporte plusieurs volets ; le principal d'entre eux est toutefois la réalisation d'un sous-sol de 24.700 mètres carrés dans la Cour Napoléon, surmonté d'une pyramide destinée à permettre l'aération et l'éclairage de ce sous-sol ainsi qu'à désigner au public l'entrée du musée.

En revanche, les opérations proprement muséologiques (mise en valeur des oeuvres) sont délaissées, de même que la rénovation de la partie du Louvre actuellement ouverte au public.

L'aménagement en tant que musée de l'aile actuellement occupée par le ministère des Finances semble enfin n'occuper qu'un rôle secondaire dans le programme de l'opération.

Le parti retenu - privilégier la réalisation d'un sous-sol plutôt que l'aménagement des espaces proprement muséographiques qui en sont la justification- peut sembler douteux sur le plan de la logique, surtout si le coût prévisionnel de l'opération dépasse deux milliards de francs.

Cette option (dégager des surfaces en sous-sol) implique par ailleurs la mobilisation de moyens financiers exorbitants, en raison des contraintes esthétiques ; ainsi, par exemple, le coût prévisionnel de la climatisation et des différents montages électriques s'élève à 369 millions de francs, soit quatre fois le montant total des subventions d'équipement prévues au budget de 1986 pour l'ensemble des musées classés et contrôlés.

A l'inopportunité du parti retenu s'ajoutent d'autre part diverses anomalies dans la conduite de l'opération :

- le projet a été engagé malgré un avis défavorable de la commission supérieure des monuments historiques ;
- l'architecte principal du projet a été choisi par entente directe, et non par la voie du concours, habituelle en pareil cas (mais qui, il est vrai, n'a rien d'obligatoire) ;
- le contrat de maîtrise d'oeuvre générale du projet, passé par l'établissement public avec un groupement solidaire d'architectes a, pour partie, revêtu le caractère d'un marché de régularisation et a donc reçu un commencement d'exécution avant d'être visé par les organismes de contrôle ; ce contrat garantit une rémunération globale de 120 millions de francs au groupement d'architectes ;
- quoique ce dernier bénéficie donc d'une rémunération substantielle il semble (peut-être en raison de l'extraordinaire difficulté du parti architectural retenu) incapable d'assumer l'intégralité de sa mission, ce qui conduit l'établissement public à passer de nouveaux contrats qui risquent de majorer le coût final de l'opération ;
- les conditions de mises en concurrence, enfin, apparaissent parfois douteuses.

B) L'AMENAGEMENT DU PARC DE LA VILLETTE

La création de l'Etablissement public du parc de la Villette (E.P.P.V.) remonte au 13 juillet 1979 ; cet établissement a pour mission, dans une zone de 55 hectares, de réaliser les travaux nécessaires à la construction d'un musée des sciences et des techniques, l'aménagement d'un parc, la création d'une cité musicale. Seuls ces deux derniers aspects sont financés par le ministère de la Culture.

La création d'un parc et d'une cité musicale à la Villette procèdent d'intentions a priori irréprochables ; votre rapporteur ne peut, notamment, qu'approuver et encourager le principe d'une cité musicale qui permettra d'installer le conservatoire national dans des conditions meilleures que celles qui sont actuellement les siennes rue de Madrid.

La réalisation du parc (il est encore trop tôt pour porter un quelconque jugement sur la cité musicale) est loin, en revanche, de s'effectuer dans des conditions satisfaisantes.

Cet aménagement comporte deux aspects : la rénovation de la grande halle et la réalisation du parc stricto sensu.

- S'agissant de la grande halle, il apparaît que le coût total atteindra 240 millions de francs, somme qui semble excessive pour une simple rénovation, ce d'autant plus que le coût d'objectif sur lequel s'étaient engagés les architectes du projet était en août 1983 de 140 millions de francs.

Il convient par ailleurs de relever que le fonctionnement de la grande halle sera assuré dans des conditions juridiques particulières, puisqu'une association de la loi de 1901, constituant un démembrement caractéristique de l'administration, a été créée à cet effet.

- S'agissant du parc, dont le coût total prévisionnel était de 600 millions de francs et pour lequel 584 millions de francs auront déjà été dépensés à la fin de 1986 alors qu'une seule tranche de 15 hectares sur les 55 prévus aura été aménagée, certaines irrégularités peuvent être également relevées.

Les relations financières entre l'établissement public et l'architecte du projet sont en effet caractérisées par un laxisme certain ; le montant des honoraires alloués excèdera notamment largement le montant qui aurait résulté de l'application du barème normalisé.

C) LA REALISATION DE L'OPERATION DE LA BASTILLE

La construction de l'Opéra de la Bastille constitue le pivot d'un programme de « redéploiement de l'art lyrique à Paris ».

Ce programme comporte actuellement trois possibilités : la première prévoit la fermeture de la salle Favart et du palais Garnier, 470 représentations annuelles étant données à l'opéra de la Bastille ; la seconde prévoit 250 représentations à l'opéra de la Bastille, 250 spectacles de danse au palais Garnier et 200 représentations d'opérette Salle Favart ; la troisième, 250 représentations à la Bastille, 120 spectacles de danse au palais Garnier et 80 représentations d'opérette salle Favart.

Selon les études effectuées par l'établissement public de l'opéra de la Bastille, la première possibilité se traduirait par une subvention totale de 180 millions de francs du budget du ministère de la Culture ; la seconde impliquerait une subvention de 327 millions de francs, la troisième de 265 millions de francs.

Aucune de ces trois hypothèses n'entraînerait donc d'augmentation du coût de l'art lyrique à Paris, puisque la subvention de fonctionnement de l'opéra de Paris prévue pour 1986 s'élève à 359 millions de francs.

Votre rapporteur considère toutefois les chiffres avancés comme très optimistes ; il les tient cependant pour un engagement ; cet engagement paraît néanmoins presque impossible à tenir ; les trois hypothèses considérées impliquent toutes, en effet, un doublement voire un triplement des moyens de fonctionnement actuels de l'opéra et notamment des orchestres et des chœurs ; votre rapporteur observe d'ailleurs à ce propos que le nombre des choristes dont dispose actuellement notre pays ne permet de mener correctement à bien aucune des hypothèses envisagées. La réalisation de l'opéra de la Bastille apparaît ainsi paradoxale, dès lors que les moyens budgétaires alloués à l'enseignement musical connaissent une réduction par rapport au niveau qu'ils avaient atteint en 1982, 1983 et 1984.

L'exécution de l'opération comporte, par ailleurs, quelques anomalies : marchés de régularisation, absence de mise en compétition, difficultés du maître d'ouvrage et du groupement solidaire des architectes à assumer l'intégralité de leur mission ont pu notamment être relevés.

Il convient toutefois d'observer que ces anomalies sont, pour l'essentiel, imputables à la difficulté du parti retenu, plus qu'à une véritable défaillance de l'établissement public gestionnaire.

Ce dernier point peut d'ailleurs être considéré comme une observation d'ordre général ; les anomalies relevées dont la conséquence sera sans nul doute un dépassement des devis prévisionnels des opérations, procèdent plus de la difficulté, voire de la démesure des options fondamentales sur lesquelles ont été lancées ces opérations que d'une défaillance ou a fortiori d'une quelconque malhonnêteté des équipes dirigeantes des établissements publics gestionnaires.

Un extrait d'un avis de la commission des marchés, organisme indépendant dont la mission est de donner des avis aux autorités administratives passant des marchés publics sur les travaux duquel votre rapporteur a principalement fondé le contrôle qu'il a mené, résume les difficultés qu'entraînent ces options :

« la commission regrette une nouvelle fois qu'une grande opération de construction publique soit lancée avec une certaine précipitation, peu compatible avec le respect des dispositions du Code des marchés publics et les principes d'une saine gestion ».

CHAPITRE II

EVOLUTION ET PERSPECTIVE DE LA DECENTRALISATION DE L'ACTION CULTURELLE

Annoncée comme l'une des priorités du Gouvernement en matière culturelle, présentée, aujourd'hui, comme un succès à porter à son actif, la décentralisation de l'action culturelle suscite en réalité, à l'heure décisive de la réalisation des transferts de compétences et de ressources, interrogations et inquiétudes.

I. L'EVOLUTION DES PRINCIPES

Trois grandes étapes peuvent être distinguées : la première débute avec les premières interventions culturelles des collectivités locales et s'achève avec les lois de décentralisation des 2 mars 1982 et 22 juillet 1983 ; la seconde, entamée avec ces lois, devait cesser le 1er janvier 1986 ; la troisième période aurait dû commencer à cette date et marquer une rupture ; elle constituera, en réalité, un simple aménagement de la situation actuelle.

A) LA PERIODE ANTERIEURE AUX LOIS DE 1982-1983

La répartition des compétences en matière culturelle était, au cours de cette période, caractérisée par l'imprécision, aucune règle spécifique n'ayant été posée ; cette carence normative avait pour conséquence, au plan financier, un véritable enchevêtrement de financements croisés, subventions ou fonds de concours.

Sur le fondement des principes généraux régissant alors l'action des collectivités locales (la commune est compétente pour les affaires d'intérêt communal, le département pour les affaires d'intérêt départemental...) celles-ci intervenaient en réalité dans la plupart des domaines.

Les communes, outre l'entretien de nombreux monuments au titre de la gestion de leur domaine, l'organisation de diverses manifestations (festivals...) et le soutien de l'initiative privée (théâtres, musique...) assumaient la création et la gestion des bibliothèques, de la plupart des écoles de musique et d'enseignement des arts plastiques et des musées autres que les musées nationaux.

Mais **le rôle de l'Etat était décisif** : assumant certaines dépenses de personnel, maîtrisant par le jeu des subventions le choix des investissements, il était également compétent en matière de bibliothèques centrales de prêt et d'archives, quoique le rôle du département soit, dans ce dernier cas, primordial.

B) LES LOIS DES 2 MARS 1982 ET 22 JUILLET 1983

a) **La loi du 2 mars 1982** a, par son article 94, posé le principe de la **création d'une « dotation culturelle spéciale »**, destinée, au cours d'une période transitoire, à alléger les charges des collectivités locales.

Cette dotation dont le montant est fixé annuellement par la loi de finances a pour fonction de permettre à l'Etat de contribuer à l'action culturelle des collectivités locales dans les domaines suivants :

- bibliothèques,
- écoles de musique,
- écoles d'art.

Hormis une simple modification de la présentation des documents budgétaires, la création de cette dotation n'a eu en réalité, au plan des principes, **aucune conséquence**.

b) **La loi du 22 juillet 1983** constitue, à ce jour, la charte de la décentralisation en matière culturelle.

Elle a posé les principes suivants :

- **la compétence des collectivités locales est confirmée à propos des :**
 - bibliothèques (article 61),
 - musées (article 62),

- écoles de musique et de danse à l'exception de l'enseignement supérieur (article 63),
- écoles d'art, à l'exception de l'enseignement supérieur (article 64).

● **deux compétences exercées actuellement par l'Etat doivent être transférées :**

- les archives -bien que sur ce point, il soit difficile de faire état d'une compétence étatique, les départements assurant le financement de manière prépondérante- (article 66),
- les bibliothèques centrales de prêt (article 60).

● **la loi a, au plan financier, les conséquences suivantes :**

- **les personnels scientifiques** des bibliothèques centrales de prêt, des bibliothèques municipales classées, des musées classés et des services d'archives **sont nommés et rémunérés par l'Etat** ; de ce fait, la participation des collectivités locales aux dépenses (il est vrai minimes) occasionnées par ces personnels est supprimée.

- **les crédits actuellement alloués par l'Etat** au titre de ces activités doivent être intégrés au 1er janvier 1986 dans la dotation générale de décentralisation.

Il y a donc :

- pour les bibliothèques centrales de prêt et les archives transfert de compétences et de ressources aux départements ;

- pour les bibliothèques municipales, les écoles d'art et de musique et les musées, transfert de ressources uniquement et transfert de certains personnels actuellement agents de l'Etat (autres, bien entendu, que les personnels scientifiques, c'est-à-dire les conservateurs, qui conserveront définitivement le statut de fonctionnaires de l'Etat).

La logique de la loi du 22 juillet 1983 est donc une logique de décentralisation ; les collectivités locales exercent des compétences en matière culturelle, recevront à ce titre des ressources, au prorata des dépenses suscitées par l'exercice de ces compétences et les utiliseront comme bon leur semble.

C) L'INCIDENCE DU PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES

Un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale va bouleverser cette logique. Ses principales dispositions sont les suivantes :

- le transfert de compétences en matière de **bibliothèques centrales de prêt** sera effectif au 1er janvier 1986.

Toutefois, seuls les crédits de fonctionnement seront, à cette date, intégrés dans la dotation générale de décentralisation. **L'Etat conserverait pendant quatre ans, à compter du transfert (dont jusqu'au 1er janvier 1990) la maîtrise des crédits d'équipement**, afin d'achever la couverture du territoire. Les crédits d'équipement seraient alors intégrés dans la dotation globale d'équipement des départements.

- le transfert de ressources sera bien effectué en matière de **bibliothèques municipales**. Toutefois, les crédits d'**informatisation** des bibliothèques ne seront intégrés dans la D.G.D. qu'à compter du 1er janvier 1987, le ministère de la Culture souhaitant achever la mise en place d'un logiciel mis au point par ses soins.

Les crédits de **coopération inter-bibliothèques** resteraient, en revanche, définitivement inscrits au budget de l'Etat, l'action devant être en ce domaine menée, selon le ministère, au plan national.

- en matière d'enseignement de la musique, de la danse et des arts plastiques, ainsi qu'en matière d'archives et de musées, le projet de loi viserait à **maintenir la situation actuelle** ; l'Etat conserverait la maîtrise de l'ensemble des subventions actuellement allouées aux collectivités locales, qui ne seraient pas intégrées dans la dotation générale de décentralisation. La prise en charge par l'Etat des dépenses de personnel scientifique serait donc la seule conséquence de la loi du 22 juillet 1983.

Deux explications, aux conséquences bien différentes, sont présentées pour justifier ce revirement :

- il s'agirait, en premier lieu, de procéder à une évaluation fine de la notion d'établissements d'enseignement supérieur, afin d'éviter que l'Etat ne transfère des ressources correspondant à un domaine où il se doit d'exercer pleinement la compétence qui lui est dévolue ;

● un autre motif semble également inspirer le changement : l'action culturelle ne pourrait être efficacement conduite au seul niveau, trop limité, des collectivités locales ; l'Etat seul pourrait être efficacement à même de donner les impulsions nécessaires et pour ce faire devrait conserver ce moyen d'incitation fondamental qu'est le financement.

Votre rapporteur partage sans aucune réserve la première préoccupation ; la seconde se situe au coeur du seul véritable problème du débat centralisation-décentralisation : le problème de la taille critique. Sur ce point, une position pragmatique peut seule être prise : si les ressources transférées sont insuffisantes, ce qui semble devoir être le cas au regard de l'évolution du budget de la Culture ces deux dernières années, il est préférable que l'Etat conserve la maîtrise d'une partie du financement de l'action culturelle des collectivités locales ; en période de pénurie, l'incitation est préférable à la décentralisation pleine et entière. La logique de la décentralisation n'aurait été concevable que dans le cadre d'un transfert de ressources suffisant pour permettre aux collectivités locales de mener une action cohérente. Une répartition incitative et dirigiste semble préférable à une répartition égalitaire lorsque la masse de crédits disponibles est insuffisante.

II - L'EVOLUTION DES MOYENS FINANCIERS

A) L'EVOLUTION DES CREDITS AFFERENTS AUX COMPETENCES VISEES PAR LES LOIS DE DECENTRALISATION

1) Les bibliothèques centrales de prêt

Les crédits des bibliothèques centrales de prêt étaient jusqu'à cette année inscrits aux titres III et V du budget du ministère de la Culture, ce qui est logique s'agissant d'une compétence exercée par l'Etat.

L'évolution des crédits de fonctionnement les concernant a été la suivante (hors personnel scientifique) :

CREDITS DE FONCTIONNEMENT DES BCP (en millions de francs)

	1984	1985
Matériel et fonctionnement (articles 64-62-13)	87,6	84,4
Personnels saisonniers (articles 31-90-10)	2,5	2,6
Locations (articles 34-91-10)	2,8	2,7
Matériel automobile (articles 34-92-10)	22,9	22,9
Carburants et lubrifiants (articles 34-94-10)	3,2	3,2
TOTAUX	119	115,8

L'année 1985 a donc été marquée par une diminution en francs courants et a fortiori en francs constants des moyens de fonctionnement des bibliothèques centrales de prêt.

En 1986, ces crédits seront intégrés dans la D.G.D., pour un montant de 115 millions de francs, soit une régression par rapport à 1985 en francs constants et une diminution de 12 % en francs constants par rapport à 1984.

Comme votre rapporteur avait pu le prévoir l'an passé, le transfert des bibliothèques centrales de prêt s'effectue donc dans des conditions financières défavorables pour le département.

S'agissant des dépenses d'équipement, en revanche, qui ne sont pas transférées cette année, l'Etat semble poursuivre son effort dans des conditions satisfaisantes ; les crédits de paiement atteignent 50 millions de francs contre 34 l'an passé, les autorisations de programme restant stables.

2) Les bibliothèques municipales

Le principe de l'intégration dans la dotation générale de décentralisation des crédits destinés aux bibliothèques municipales n'est pas remis en cause ; de ce fait, le projet de budget pour 1986 prévoit l'intégration dans la D.G.D. :

- de 35 millions de francs préalablement inscrits au titre III et correspondant à la prise en charge par l'Etat du financement de certaines dépenses de matériel (nonobstant l'exercice par les communes de la compétence en ce domaine) ;

- de 120,2 millions de francs préalablement inscrits au titre IV, correspondant aux subventions de fonctionnement allouées antérieurement. L'Etat conserve toutefois à ce titre 108 millions de francs pour assurer la coopération inter-bibliothèques et apurer certaines opérations déjà engagées ;

- de 11 millions de francs inscrits, en 1985, au titre VI (article 66.10.20) ; l'Etat conserve cependant en la matière l'essentiel des moyens financiers, puisque 72 millions de francs restent inscrits au budget du ministère (en crédits de paiement).

Au total, les moyens globaux consacrés aux bibliothèques municipales évoluent comme suit :

- 1984 : 344 millions de francs (budget culture DO + CP)
- 1985 : 363 millions de francs (budget culture DO + CP)
- 1986 : 346 millions de francs (budget culture DO + CP + budget intérieur DGD).

L'effort de l'Etat diminue donc très nettement par rapport à 1985 et stagne depuis 1984, ce qui implique, par rapport à cette dernière date, une diminution de 9 % des crédits en francs constants. Que le financement soit ou non intégralement décentralisé, un constat, en la matière, s'impose : l'effort de l'Etat régresse.

3) Les écoles de musique

Le budget 1985 du ministère de la Culture avait, en ce domaine, été marqué par une régression importante que votre rapporteur avait vigoureusement dénoncée. Le projet de budget pour 1986 apporte une légère amélioration ; toutefois, le niveau de 1984 n'est pas retrouvé, comme en témoigne l'évolution des crédits de fonctionnement :

- 1984 : 103 millions de francs,
- 1985 : 81,6 millions de francs,
- 1986 : 89 millions de francs.

Une régression de 22 % en francs constants peut donc être observée par rapport à 1984 ; malgré le -très relatif- effort accompli cette année, le sacrifice de l'enseignement musical reste une constante.

4) Les écoles d'art

Les crédits consacrés aux écoles d'art stagnent depuis 1984, ce qui implique une diminution en francs constants ; leur montant s'établit, depuis cette date, à 27 millions de francs.

5) Les musées

Votre rapporteur avait, l'an passé, stigmatisé la considérable régression des crédits destinés aux musées classés et contrôlés, qui avaient diminué de 45,3 % (investissement) et 8,5 % (fonctionnement).

Le projet de budget pour 1986 témoigne d'une certaine amélioration ; les crédits d'investissement retrouvent leur niveau de 1984 ; en revanche, les crédits de subventions de fonctionnement sont, une nouvelle fois, minorés.

	1984 (en MF)	1985 (en MF)	Projet pour 1986 (en MF)	Evolution 84/86 (francs courants)	Evolution 84/86 (francs constants)
Subventions de fonctionnement (article 43.30.20)	62,5	57,2	53,2	- 15 %	-22,4 %
Subventions d'équipement - CP (article 66.30.21)	105	64	109	+ 3,8 %	- 5,2 %
TOTAUX	167,5	121,2	162,2	-3,2 %	- 11,6 %

L'effort en faveur des musées classés et contrôlés reste donc très sensiblement inférieur à celui qu'effectuait le ministère il y a deux ans.

Certes, l'article 66.40.90, créé en 1985 et intitulé « grandes opérations culturelles dans les régions » contribue dans une certaine mesure, à compenser cette insuffisance de crédits (35 millions de francs sur ce chapitre qui en compte 75 au total serviront en effet à des opérations muséographiques) ; votre rapporteur observe toutefois que les crédits de cet article ne servent à financer qu'un petit nombre d'actions ; leur répartition est donc très sélective et il apparaît difficile de les prendre en compte dans le cadre d'une logique d'allègement des charges des collectivités locales.

B) L'EFFORT DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'ACTION CULTURELLE LOCALE : EVOLUTION D'ENSEMBLE

1) Diminution des moyens alloués par l'Etat

a) au titre des compétences visées par la loi du 22 juillet 1983, la dotation d'ensemble évolue comme suit :

- 1984 : 760,5 millions de francs,
- 1985 : 708,6 millions de francs,
- 1986 : 739,2 millions de francs.

Si les crédits progressent en 1986 par rapport à 1985 de 4,3 % en francs courants et de 0,8 % en francs constants, une régression de 2,9 % en francs courants et de 11,3 % en francs constants par rapport à 1984 peut être observée.

b) les crédits consacrés par l'Etat au développement culturel (articles 43, 50, 40 : décentralisation culturelle et 66, 40, 70 : développement culturel) qui lui permettent notamment de financer les engagements pris par le biais de conventions de développement culturel et de contribuer à l'action culturelle des régions connaissent, pour leur part, une évolution plus que défavorable :

- 1984 : 315 millions de francs,
- 1985 : 186,6 millions de francs,
- 1986 : 163,2 millions de francs.

2) Evolution de plus en plus prononcée vers le dirigisme

Cette diminution des moyens consacrés aux conventions culturelles témoigne de l'abandon progressif de la politique de négociation menée avec les collectivités locales.

S'agissant des compétences visées par la loi du 22 juillet 1983, un retour au dirigisme apparaît également de manière manifeste :

- dès 1983, la dotation d'allègement des charges des collectivités locales avait été réintégrée dans les lignes budgétaires des différentes directions du ministère ;

- les critères d'attribution des crédits de cette dotation ont été, par la suite, de plus en plus sélectifs, intégrant surtout les priorités du ministère ; la logique de la décentralisation -compensation stricte des charges- a donc été délaissée ;

- la dernière étape de cette évolution est constituée par le projet de loi visant à modifier la loi du 22 juillet 1983 : l'intégration des crédits en dotation générale de décentralisation est abandonnée au profit du maintien de la situation actuelle.

Diminution des moyens financiers, retour corrélatif au dirigisme : ces deux éléments symbolisent le relatif échec d'un objectif que le gouvernement avait pourtant érigé en priorité : la décentralisation de l'action culturelle.

CONSÉQUENCES DE LA DEUXIÈME DÉLIBÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, lors de la deuxième délibération sur le projet de loi de Finances pour 1986, quatre amendements concernant les crédits du ministère de la culture.

Deux de ces amendements n'ont aucune incidence sur le montant global des crédits et constituent une simple mesure de transfert ; deux autres amendements tendent à majorer de 6,5 millions de francs les crédits et portent la dotation pour 1986 du ministère de la culture à 9,619 millions dans le projet initial.

1) Mesures de transfert :

Deux amendements ont pour objet de transférer 25 millions de francs d'autorisations de programme et 7 millions de francs de crédits de paiement du titre VI au titre V ; l'un des amendements annule donc ces crédits sur le titre VI, un autre les rétablissant au titre V.

Ces crédits étaient initialement inscrits à l'article 66-40 90 qui s'intitule « grandes opérations culturelles dans les régions » ; il s'agissait de subventionner la réalisation des « archives du monde du travail » qui devait être effectuée par la ville de Roubaix ; celle-ci ayant récemment décidé de renoncer à la maîtrise d'ouvrage de cette réalisation l'Etat devrait la prendre en charge directement ; il est donc logique de transférer les crédits au titre V, qui décrit les crédits destinés aux investissements effectués directement par l'Etat.

2) Majorations de crédits :

● Les crédits de l'article 43-50-50 (« action culturelle ») sont majorés de 3 millions de francs ; la répartition de ces 3 millions serait la suivante :

– 300 000 francs pour l'organisation d'une exposition « Paris-Pékin » par une association d'amitié franco-chinoise ;

– 500 000 francs pour un éco-musée en Saône-et-Loire (thème : les mines de sel) ;

– 1 million de francs en faveur de l'action culturelle de divers comités d'entreprises...

– 1,2 million de francs pour le musée du timbre au Luc (Var) ;

- Les crédits du chapitre 66-10 (crédits d'équipement pour la lecture et le livre) sont majorés de 3 millions de francs ; cette majoration servira exclusivement à la bibliothèque de Massy qui joue le rôle d'une bibliothèque centrale de prêt mais bénéficie d'un statut spécifique.

*
**

La deuxième délibération de l'Assemblée nationale n'est pas susceptible de modifier l'appréciation portée par votre commission des finances sur le projet de budget pour 1986 du ministère de la culture ; les mesures proposées ne modifient, en effet, aucunement les vices fondamentaux de ce budget.

Réunie le jeudi 31 octobre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits pour 1986 du budget du ministère de la Culture, sur le rapport de M. Maurice Schumann, rapporteur spécial.

La commission a décidé, à la majorité, de recommander au Sénat de ne pas adopter les crédits pour 1986 du budget du ministère de la Culture.