

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

RAPPORT GENERAL

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 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 7

**CULTURE ET COMMUNICATION
CULTURE**

Rapporteur spécial : M. Raymond BOURGINE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur*; Michel Dursfour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desages, Tony Larue, *vice-présidents*; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*; Maurice Blin, *rapporteur général*; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourgine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André Georges Voisin.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 11), 396 (tome VII), 397 (tome VII) et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987).

Lois de finances. - Bibliothèques - Cinéma - Culture - Livre - Monuments historiques - Musées - Musique - Théâtre - Théâtres nationaux.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS	11
A. - Evolution globale	11
B. - Les dépenses ordinaires	12
C. - Les dépenses en capital	18
CHAPITRE PREMIER : LES GRANDES OPERATIONS	22
I - Evolution des crédits affectés aux grandes opérations	22
II - Analyse des différents projets	28
III - L'avenir des grands équipements culturels	34
CHAPITRE DEUX : L'ETAT DE LA DECENTRALISATION CULTURELLE ..	37
I - L'évolution de la répartition des compétences	37
II - L'effort budgétaire en faveur des collectivités locales	41
III - Les dépenses culturelles des collectivités locales	46
CHAPITRE TROIS : L'APPARITION DE PRIORITES NOUVELLES	48
I - La protection du patrimoine	48
II - La promotion des enseignements artistiques	50
III - De l'interventionnisme au cofinancement	53
CHAPITRE QUATRE : LES CREDITS DESTINES AUX SPECTACLES	56
I - Les secteurs du théâtre et de la musique	56
II - L'action en faveur du cinéma et de l'audiovisuel e	60
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 43 RATTACHE	68

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) La réduction des moyens du ministère de la Culture résulte essentiellement de la diminution des crédits affectés aux grandes opérations en région parisienne : hors grands travaux, les crédits progressent de 0,2 %.

L'examen de l'évolution hors grands travaux des moyens du ministère s'impose, pour plusieurs motifs :

- les grands travaux connaissent, depuis 1984, un sort privilégié dans le budget de la Culture : en progression constante, leur dotation n'avait jamais été affectée par les mesures de régulation budgétaire ;

- la très forte progression entre 1984 et 1986 du budget de la Culture était uniquement imputable à l'accroissement des moyens alloués à ces grands équipements ; hors grandes opérations, les crédits du ministère ont en réalité régressé de 3 % en francs constants entre 1984 et 1986 ;

- deux des opérations étant achevées et deux autres redéfinies en partie, il était donc inéluctable, dans un contexte marqué par la rigueur budgétaire, que la dotation du ministère régressât.

La stabilité des moyens hors grands travaux du ministère n'implique pas nécessairement, d'ailleurs, une stagnation des interventions publiques en faveur de la Culture :

- en premier lieu les crédits du ministère ne représentent qu'environ un tiers des dépenses publiques en faveur de la Culture ; celles des collectivités locales atteignent 16 milliards de francs et par ailleurs, les diverses dépenses fiscales en faveur de l'action culturelle se montent à 2,5 milliards.

- dans le contexte de rigueur budgétaire qui enserrme actuellement, les possibilités budgétaires du ministère, il importe d'encourager les initiatives d'autres acteurs : collectivités locales et particuliers, dans le cadre d'une législation favorisant le mécénat qu'il convient de mettre en place ;

- d'ores et déjà, des relais financiers ont pu être trouvés pour compenser certains désengagements du ministère : il en va ainsi notamment pour les secteurs du cinéma et de la création audiovisuelle.

2) Les grands travaux sont, pour deux d'entre eux, achevés ; deux autres programmes ont été redéfinis ; deux opérations, enfin, se poursuivent normalement.

Le musée d'Orsay devrait être ouvert au public en décembre 1986 ; il aura coûté, au total, 1,9 milliard de francs valeur 1986, et son coût net de fonctionnement annuel devrait être de 140 millions de francs ; l'Institut du Monde arabe n'occasionnera plus, pour sa part, de dépenses d'équipement en 1987.

Le projet d'Opéra de la Bastille a fait l'objet, à l'issue d'une mission confiée à M. Olivier Chevrillon, de modifications : les ateliers et la salle modulable sont abandonnés, mais la vocation lyrique de ce nouvel équipement est, en principe, confirmée. Le Grand-Louvre n'est pas remis en cause, mais l'aménagement de l'aile Richelieu, occupée actuellement par le ministère des Finances, est différé jusqu'en 1988 et peut-être au-delà.

Le transfert à La Villette du Conservatoire national de Musique a, finalement, été confirmé ; la première tranche du Parc de la Villette devrait, par ailleurs, être achevée en 1987.

3) Le projet de budget pour 1987 traduit le dégagement de priorités qui ont toujours été celles préconisées par la Commission des Finances du Sénat : les enseignements artistiques -et notamment musicaux- et la protection des monuments historiques.

Toutefois, certaines réductions de crédits ne sont que difficilement compréhensibles : crédits destinés au financement des conventions de développement culturel, crédits affectés aux acquisitions d'oeuvre des musées nationaux, crédits alloués aux orchestres.

Par ailleurs, quelques anomalies de la nomenclature budgétaire doivent être relevées : inclusion du financement du Parc de la Villette et des colonnes de Buren dans les crédits du patrimoine monumental, inclusion des moyens de la Grande Halle de la Villette (qui concerne exclusivement l'Etat) dans un chapitre décentralisation culturelle, mesures de transfert interdisant de connaître l'imputation exacte de réductions de crédits...

La plupart des mesures d'économies tendent à mettre fin à certains gaspillages : il en va notamment ainsi de la réduction des subventions aux associations.

4) Les conditions de la décentralisation en matière culturelle ont été en partie clarifiées ; le système de financements croisés paraît définitivement maintenu pour les musées, les archives et les enseignements artistiques. Par ailleurs, l'évolution des crédits consacrés aux collectivités locales ne traduit aucun désengagement, à la regrettable exception des moyens alloués aux conventions de développement culturel

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a examiné le 5 novembre 1986 les crédits pour 1987 du ministère de la Culture, sur le rapport de M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial.

M. Raymond Bourguine a présenté les principales conclusions de son rapport et a proposé l'adoption des crédits du ministère.

Intervenant à l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles, a indiqué que le surcroît de crédits en faveur du centre Beaucourg cette année s'expliquait par la texture du bâtiment qui doit désormais être renové; il a également souligné que le droit de vestiaire qui tempérait la gratuité de l'entrée avait été supprimé en raison d'une décision du précédent Gouvernement.

M. Stéphane Bonduel s'est inquiété de la réduction des subventions aux associations qui risquent dès lors de solliciter un effort supplémentaire des collectivités locales.

M. Pierre Croze s'est enquis de l'échéancier de réalisation des travaux du Grand-Louvre.

M. Henri Goetschy a proposé de décentraliser certains petits musées situés à Paris. A cet égard, le musée Jean-Jacques Henner trouverait avantageusement sa place dans la ville natale de ce peintre.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété du coût de fonctionnement qu'allaient engendrer les divers grands équipements culturels en se fondant sur les prévisions effectuées pour le musée d'Orsay.

La commission a ensuite décidé à l'unanimité de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la culture figurant dans le projet de budget pour 1987 du ministère de la Culture et de la Communication, ainsi que l'article 43 rattaché, sous la réserve d'un amendement rédactionnel.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Analysant les crédits pour 1985 du ministère de la Culture, M. Maurice Schumann, rapporteur spécial de la Commission des Finances, écrivait :

"La croissance des dépenses publiques ne peut être ni éternelle ni exponentielle. Aussi, la question principale doit-elle être : à dotation identique, ou même légèrement inférieure, qu'aurait-on pu faire ?" (1)

Le projet de budget pour 1987 paraît répondre à cette question.

Il s'agit, certes - et il est hors de question de le nier - d'un budget qui régresse de 8,4 % à structures constantes.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, il a été maintes fois souligné que cette réduction n'affectait que les crédits destinés aux grands travaux en région parisienne et, qu'en revanche, les moyens alloués aux autres actions du ministère étaient maintenus.

Votre Rapporteur spécial fera sienne cette approche du budget pour 1987 de la Culture ; il y sera, il est vrai, puissamment aidé par le constat, effectué à de multiples reprises par votre Commission des Finances, que le budget de la Culture comportait, en réalité, sous la précédente législature, deux enveloppes : l'une était consacrée aux grands travaux et semblait à l'abri de toute norme de progression de la dépense publique et de toute mesure de régulation budgétaire ; l'autre, destinée aux autres domaines de l'action culturelle, ne bénéficiait pas d'autant de sollicitude... (2).

(1) PLF.1985, rapport de M. Maurice Schumann sur le budget de la Culture, page 9 (Sénat n° 69, annexe 7, 1984-1985).

(2) PLF.1986, rapport de M. Maurice Schumann sur le budget de la Culture, pages 8, 9, 19 et 20 (Sénat n° 96, annexe 7, 1985-1986)

Or, l'achèvement cette année de deux des grandes opérations, la redéfinition du programme de deux autres permet, pour l'exercice 1987, au budget de la Culture d'apporter sa contribution à une rigueur budgétaire que l'état de nos finances publiques rend désormais impérative sans que les crédits hors grands travaux soient pour autant amputés.

En outre, ces crédits feront, dès cette année, l'objet de diverses mesures de redéploiement en faveur de priorités qui ont toujours été celles de votre Commission des Finances : enseignements artistiques et protection du patrimoine, notamment ; par ailleurs, un effort de rationalisation de la gestion des crédits de subventions, que votre rapporteur spécial approuve sans réserve, paraît engagé.

Le budget pour 1987 de la Culture est donc un budget de transition, où l'essentiel est sauvegardé, voire fréquemment amélioré.

Quelle sera l'issue de cette transition ? Quelques écueils doivent être évités.

La contribution du ministère à la rigueur ne saurait devenir un tribut. Le projet pour 1987 comporte certaines insuffisances, qui doivent être relevées : les crédits prévus en faveur des activités symphoniques et orchestrales et les moyens affectés aux conventions de développement culturel ont, par exemple, fait l'objet de réductions excessives.

En second lieu, la redéfinition des grandes opérations ne doit pas être un prétexte à leur abandon ; à cet égard, il serait étonnant d'avoir réalisé à grand prix le sous-sol de la Cour Napoléon pour différer ensuite "sine die" l'aménagement de l'aile Richelieu qui en est la justification.

Enfin, le développement du mécénat culturel ne doit pas être freiné par une conception trop étriquée de la nécessaire protection des ressources publiques.

Il serait regrettable que les projets positifs du ministère de la Culture soit ainsi, sur certains points, en partie paralysés par un malthusianisme budgétaire excessif.

Votre Commission des Finances, qui a approuvé à l'unanimité les crédits pour 1987 du ministère de la culture, ne doute pas que ces obstacles pourront être surmontés.

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS

A. - EVOLUTION GLOBALE

Les crédits affectés par le projet de loi de finances pour 1987 au budget du ministère de la Culture se montent à 8.980 millions de francs contre 9.626 millions de francs dans le budget voté de 1986.

A structures constantes, le montant des crédits s'élève à 8.822 millions de francs ; trois mouvements de crédits doivent en effet être pris en compte pour appréhender l'évolution exacte du budget du ministère :

. 171 millions de francs, en provenance du budget des services généraux du Premier ministre et afférents aux aides directes à la presse, ont été inscrits cette année au budget de la Culture et doivent donc être déduits du montant total des crédits ;

. 16 millions de francs, représentant la contribution en 1986 du ministère de la Recherche au fonctionnement de la Grande Halle de la Villette, sont transférés au budget de la Culture, afin de regrouper les moyens destinés à cette action ; ces crédits doivent également être déduits du montant total du budget ;

. 29 millions de francs ont été transférés au budget du ministère de l'Intérieur et intégrés dans la dotation générale de décentralisation ; cette somme doit donc être ajoutée au montant total des crédits.

Ces rectifications étant faites, les moyens du ministère connaissent une diminution de 8,4 % par rapport au budget de 1986.

Il convient immédiatement de noter que cette évolution d'ensemble affecte essentiellement les moyens dévolus aux grands travaux en région parisienne : hors grands travaux, le montant des crédits s'élève, pour 1987, à 7.357 millions de francs à structure constante, contre 7.341 en 1986, ce qui garantit le maintien des moyens du ministère.

B. - LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires (titre III : moyens des services et titre IV : interventions publiques) passent de 5.679 millions de francs en 1986 à 5.630 millions de francs (à structure constante) en 1987, soit une légère réduction de 0,8 %.

La part des dépenses ordinaires dans le total des crédits s'accroît : de 59,9 % en 1986, elle passe en effet à 63,7 % en 1987 ; la tendance à une diminution relative des dépenses ordinaires, observée depuis 1982, semble donc s'inverser.

Cette quasi-stabilité des dépenses ordinaires résulte d'évolutions divergentes des titres III et IV : si le titre III s'accroît de 2,9 %, le titre IV régresse, après déduction des aides directes à la presse et réintégration des crédits transférés en dotation générale de décentralisation, de 6,8 %.

1. Les crédits du Titre III passent de 3.470 millions de francs en 1986 à 3.571 millions de francs dans le projet de budget pour 1987.

a) La dotation des trois premières parties, qui regroupent les dépenses de personnel, connaît une progression de 2,6 %. Cette progression d'ensemble résulte de deux facteurs principaux :

d'une part, la reconduction de 122 suppressions d'emplois effectuées par le collectif budgétaire du printemps 1986 pour l'exercice 1987 ;

d'autre part, un redéploiement des effectifs, source d'augmentation des dépenses des trois premières parties du titre III :

- 205 suppressions d'emploi, auxquelles correspondent 205 créations sont en effet mises en oeuvre ;

- ces mouvements se traduisent, pour les effectifs gérés directement par le ministère, par une augmentation nette de 62 emplois et, pour les effectifs dépendant des établissements publics par une diminution nette équivalente.

- de ce fait, certains emplois imputés en 1986 sur la 6ème partie du titre III (subventions aux établissements publics) sont remplacés par des emplois inscrits à la 1ère partie du titre III ; l'achèvement des travaux du musée d'Orsay se traduit, notamment, par la suppression de 48 emplois imputés sur la 6ème partie ;

- ce redéploiement est principalement marqué par le souci de favoriser les enseignements artistiques (38 emplois nouveaux), par les incidences de la suppression de la direction de l'Environnement culturel, dont les attributions sont dévolues à la direction de l'administration générale (suppression de 10 emplois), par la rationalisation de la gestion des théâtres nationaux et de l'Opéra (34 emplois supprimés) et par la création de 94 emplois au titre du Grand-Louvre ;

- la poursuite du plan de titularisation se traduit par ailleurs par la disparition de 104 emplois de contractuels et la création corrélatrice de 104 emplois de titulaires ; cette nouvelle vague de titularisation implique, bien entendu, une augmentation des dépenses de personnel.

Il convient, en outre, de mentionner une modification de la nomenclature budgétaire -qui résulte d'une norme commune à tous les ministères- : certains chapitres de rémunération sont fusionnés en un seul chapitre 31.92 nouveau ; dans ce chapitre est intégré le supplément familial de traitement, qui ne figure donc plus dans la troisième partie du titre III (cotisations et prestations sociales), ce qui explique la diminution (- 37 millions de francs) de cette partie.

Il n'est pas évident que cette fusion soit opportune ; elle empêche, notamment, de distinguer l'évolution des dépenses de personnel concernant l'administration centrale de celle ayant trait aux services extérieurs.

b) Les parties 4 (fonctionnement et matériel), 5 (travaux d'entretien) et 7 (dépenses diverses) voient leur dotation passer de 438 millions de francs à 540 millions de francs, soit une augmentation de 23%. Outre la reconduction, en

francs constants, des crédits de fonctionnement, affectés par la rigueur budgétaire les années précédentes, cette évolution résulte d'une mesure nouvelle de 73 millions de francs destinés à permettre le fonctionnement du musée d'Orsay.

c) Les crédits de la 6ème partie du titre III (subventions de fonctionnement aux établissements publics nationaux) diminuent de 48,7 millions de francs, passant de 1.322,3 millions à 1.373,6 millions, soit une réduction de 3,5 %.

La cause de cette évolution réside dans la quasi-disparition de la subvention à l'établissement public du musée d'Orsay, qui passe de 117 à 14,5 millions; l'établissement public constructeur ayant achevé sa mission, seuls figurent désormais au budget les crédits nécessaires à sa liquidation.

La subvention allouée à l'établissement public de l'opéra de la Bastille connaît, en revanche, une augmentation de 18 millions de francs (passant de 36 à 54 millions) afin de permettre à celui-ci de faire face à la redéfinition du projet. La subvention à l'établissement public du Grand-Louvre s'accroît également, dans des proportions plus modestes (43 millions contre 39,6).

Les différents établissements publics concourant à la formation artistique voient leurs moyens augmenter: 29 millions contre 16 pour le Conservatoire national de Lyon (cette progression étant, principalement, imputable à une mesure d'ordre), 25 millions contre 22 pour l'Union centrale des arts décoratifs, 14 millions contre 12 pour l'Ecole du Louvre, 12 millions contre 9 pour l'Ecole supérieure de création industrielle.

La Bibliothèque nationale fait, cette année encore, l'objet d'une mesure nouvelle positive, à concurrence de 6 millions de francs; ses moyens atteignent désormais 86 millions, contre 61 en 1984, soit une augmentation de 41 % en trois ans.

A contrario, la subvention du Centre national des arts plastiques est amputée de 6 millions de francs, et n'est plus que de 119 millions contre 160 en 1984 (-26 % en trois ans), ce qui traduit un nouvel effort de rationalisation de l'action de cette institution.

Les subventions à l'Opéra de Paris et au Centre Georges Pompidou absorbent toujours une part considérable

des crédits (630 millions de francs pour ces deux institutions, soit 11 % des dépenses ordinaires).

Les moyens de l'Opéra augmentent globalement de 4,5 millions, atteignant ainsi 363 millions de francs ; mais cette évolution d'ensemble résulte d'un redéploiement des crédits : les mesures nouvelles positives visent notamment à permettre l'ouverture de l'école de danse de Nanterre, les mesures négatives tendent à la rationalisation de la gestion de l'Opéra.

Le Centre Georges Pompidou bénéficie également d'un accroissement global de ses crédits, de 6 millions de francs ; diverses économies sont effectuées, mais des moyens nouveaux sont dégagés, notamment dans le but de permettre la célébration du 10ème anniversaire du Centre (mesure nouvelle de 4,5 millions de francs).

2. Les crédits du Titre IV (interventions publiques : subventions de fonctionnement accordées aux collectivités locales et aux associations, pour l'essentiel) passent, hors transfert des aides directes à la presse, de 2.208 millions de francs en 1986 à 2.055 millions de francs.

En prenant en compte, en outre, deux mouvements de crédits de sens contraire (transfert en provenance du budget de la Recherche de 16 millions destinés à la Grande Halle de la Villette et intégration dans la dotation générale de décentralisation, inscrite au budget de l'Intérieur, de 20 millions au titre des bibliothèques municipales et des bibliothèques centrales de prêt), les crédits du titre IV s'élèvent, à structure budgétaire constante, à 2.059 millions de francs dans le projet de budget pour 1987, soit une réduction de 6,8 %.

a) L'analyse par grandes actions de ces crédits ne doit pas masquer un effort prioritaire en faveur des enseignements artistiques pour lequel quatre des cinq actions sont concernées.

Cette priorité accordée à la formation est, en premier lieu, matérialisée par le regroupement de tous les articles concernés en un chapitre unique (43.60) "enseignements et formation".

Les moyens affectés à l'enseignement et à la formation enregistrent, par ailleurs, une progression de 3,6 % : Ils passent en effet de 275 millions de francs à 285 millions de

francs, avec notamment une mesure nouvelle de 5 millions de francs en faveur de l'enseignement de la musique.

Les crédits du Titre IV ne rendent, par ailleurs, pas compte de la totalité de l'effort en faveur de la formation et il convient de rappeler la création de 3^e emplois, les crédits correspondants étant imputés au titre III.

Les crédits de l'action "patrimoine écrit et documentaire" sont réduits de 21,6 millions de francs; la cause de cette réduction réside principalement dans l'intégration, dans la dotation générale de décentralisation, d'un crédit de 20 millions de francs, en application de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales; cette loi a en effet différé au 1er janvier 1987 le transfert des crédits destinés à la coopération interbibliothèque (4 millions) et à l'enrichissement des fonds (16 millions), alors que le transfert de tous les crédits affectés aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques centrales de prêt devait, en vertu de la loi du 22 juillet 1983, s'effectuer au 1er janvier 1986 (date à laquelle ont été intégrés dans la dotation générale de décentralisation 120 millions de francs).

Les crédits de l'action "patrimoine monumental" passent de 60 à 75 millions de francs; la totalité de cette augmentation résulte d'une mesure nouvelle de 15 millions de francs en faveur de l'établissement public de la Villette, dont la subvention de fonctionnement atteint ainsi 46 millions de francs. On peut s'étonner fortement -et même déplorer- que les crédits destinés à la réalisation "ex nihilo" d'un parc soient traités dans une action "patrimoine monumental"; cette déviation langagière constitue une "quasi fraude à la nomenclature budgétaire".

Les crédits de l'action "patrimoine muséographique et arts plastiques" passent de 227 à 224 millions de francs. Les principales mesures nouvelles positives concernent les musées classés et contrôlés, dont les moyens augmentent de 3 millions de francs, atteignant 56 millions et la création d'un institut français d'histoire de l'art, pour lequel 3 millions sont prévus. Diverses économies sont par ailleurs effectuées, notamment par réduction des crédits destinés aux acquisitions des musées nationaux (- 5,9 millions de francs).

Les crédits de l'action "spectacles" augmentent, en apparence, de 102 millions de francs; abstraction faite d'un transfert de 173 millions, l'évolution réelle des crédits est

marquée par une réduction de 5,4 % (1.256 millions contre 1.326 millions l'an passé).

Les subventions aux théâtres privés diminuent de 14 millions et les crédits prévus en faveur des orchestres et autres activités musicales régressent de 22 millions.

Les moyens destinés au cinéma et à l'audiovisuel diminuent fortement, passant de 291 à 218 millions de francs; cette réduction résulte de la suppression du financement budgétaire du Fonds de soutien aux industries de programme (- 45 millions de francs) et de la diminution de la subvention au compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles (- 23 millions de francs); les aides directes, gérées par le Centre national de la cinématographie sont, par ailleurs, amputées de 7 millions de francs et le Fonds d'aide à la création audiovisuelle de 5 millions de francs. Les crédits de formation, en revanche, augmentent de 7 millions (subvention à l'IDHEC, notamment).

Les crédits de l'article 43.50.50 (action culturelle), précédemment imputés sur l'action "développement culturel", sont désormais inclus pour partie dans l'action "spectacles"; leur étude, pour plus de commodité, peut être effectuée dans le cadre de l'action "développement culturel".

L'action "développement culturel" prendra désormais le nom "d'environnement culturel"; cette modification de terminologie accompagne la suppression de la direction du développement culturel.

Les crédits du titre IV de cette action enregistrent, à structure budgétaire constante, une forte diminution (- 60 millions de francs, soit - 14 %).

Le chapitre "action culturelle", désormais inscrit à l'action "spectacle", est amputé, en apparence, de 87 millions de francs; cette amputation résulte, pour une part, d'économies: les crédits des maisons de la Culture passent de 149 à 144 millions, ceux de la diffusion sociale de la culture de 81 à 60 millions. La réduction des crédits résulte aussi, à raison de 52 millions, de transferts sur le chapitre "décentralisation culturelle".

Le chapitre "décentralisation culturelle" enregistre une augmentation qui n'est donc qu'apparente: elle résulte de la mesure d'ordre évoquée ci-dessus et du transfert de 16 millions de francs destinés à la Grande Halle de la Villette, en provenance du budget de la Recherche. S'agissant des mesures nouvelles, 6 millions de francs sont prévus pour renforcer les moyens de

l'association gestionnaire de la Grande Halle. En revanche, les moyens destinés au financement des conventions de développement culturel sont réduits d'un tiers, passant de 30 à 20 millions de francs. Il est permis de s'interroger sur l'opportunité de cette inclusion dans un chapitre intitulé "décentralisation culturelle" des moyens de la Grande Halle.

b) La réduction des crédits du titre IV affecte en premier lieu les associations, pour lesquelles le ministère a engagé une remise en ordre des processus de distribution des subventions.

Mais la forte réduction des crédits destinés aux conventions de développement culturel peut également avoir des conséquences délicates pour les collectivités locales, même si les autres crédits de subventions qui leur sont alloués connaissent une évolution satisfaisante. Au total, les crédits de subventions de fonctionnement aux collectivités locales figurant au titre IV atteindraient en 1987 378 millions de francs contre 366 en 1986.

C. - LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital (titre V : investissements exécutés par l'Etat et titre VI : subventions d'investissement) connaissent, pour la première fois depuis 1982, une régression.

Cette réduction affecte, en premier lieu, les autorisations de programme, qui passent de 4.195 millions de francs à 2.218 millions de francs, soit une amputation de 48 %.

Les crédits de paiement connaissent une moindre diminution, passant de 3.946 millions à 3.183 millions, soit une réduction de 19,4 %.

1. Les dépenses du titre V s'élèvent, en crédits de paiement, à 1.220 millions (contre 1.592 en 1986) et en autorisations de programme à 995 millions (contre 1.041 en 1986).

Cette diminution des dépenses du titre V résulte exclusivement de celle des crédits destinés à la construction et à l'entretien des bâtiments publics, c'est-à-dire au "cadre de vie" des différents services du ministère.

En revanche, les moyens affectés au patrimoine monumental, s'accroissent et atteignent 591 millions pour les autorisations de programme (568 millions en 1986) et 744 millions pour les crédits de paiement (696 millions en 1986).

Cet effort en faveur du patrimoine monumental bénéficiera aux Palais nationaux (notamment Versailles, Fontainebleau, Compiègne et le Louvre -en plus des crédits destinés au Grand-Louvre-), à la restauration de cathédrales et d'orgues et à divers autres monuments historiques (château de Chambord et abbaye du Mont Saint-Michel, par exemple).

Les crédits destinés aux bibliothèques centrales de prêt restent à un niveau satisfaisant (50 millions en autorisations de programme et 42,5 millions en crédits de paiement), permettant la poursuite de la couverture du territoire.

2. Les dépenses du titre VI connaissent une réduction considérable; les autorisations de programme passent de 3.153 millions de francs à 1.222 millions de francs (- 62 %), les crédits de paiement de 2.654 millions de francs à 1.962 millions de francs (- 26,1 %).

L'achèvement total de deux des grandes opérations parisiennes (musée d'Orsay, Institut du Monde arabe) conjuguée à la redéfinition du programme de certaines autres (Opéra de la Bastille, Grand-Louvre) se traduit par une réduction de 45 % de la dotation des grandes opérations en crédits de paiement, qui atteint 70 % pour les autorisations de programme.

Les subventions allouées aux musées classés et contrôlés enregistrent également une diminution notable en crédits de paiement (59 millions de francs contre 92 millions en 1986), mais les autorisations de programme, en revanche, progressent (61,5 millions de francs, contre 58 millions en 1986). La diminution des crédits de paiement cette année résulte, en grande partie, du faible niveau des autorisations de programme l'an passé.

Les crédits prévus en faveur des grandes opérations culturelles dans les régions diminuent, tant en autorisations de programme (30 millions de francs, contre 75 millions en 1986) qu'en crédits de paiement (51 millions de francs contre 68 millions en 1986).

DÉPENSES ORDINAIRES

(En millions de f. anc.)

	Crédits votés en 1986	Crédits prévus pour 1987	Évolution en pourcentage
Titre III. -- Moyens des services :			
Première partie : rémunérations	1.264	1.345	(1) + 6,4
Deuxième et troisième parties : charges sociales .	346	312	(1) - 10
Quatrième, cinquième et septième parties : fonc- tionnement et matériel	438	540	(2) + 23
Sixième partie : subventions aux établissements publics	1.422	1.373	- 3,5
Total	3.470	3.571	+ 2,9
Titre IV. -- Interventions :			
Patrimoine écrit et documentaire	128	105	(3) - 18
Patrimoine monumental	60	75	(4) + 25
Musées et arts plastiques	227	224	- 1,4
Spectacles	1.357	1.428	(5) + 5,2
Environnement culturel	436	221	(5) - 50
Total titre IV	2.209	2.059	(6) - 6,8
Total dépenses ordinaires	5.679	5.630	(6) - 0,8

- (1) L'évolution des crédits de la première partie (+ 6,4 %) est, pour une part, imputable à un transfert en provenance de la troisième partie, dont la régression est donc non significative ; au total, l'évolution de ces trois parties est de + 2,6 %.
- (2) Forte régression résultant de l'achat de matériels destinés au musée d'Orsay.
- (3) Régression imputable, pour l'essentiel, à l'intégration de 20 millions de francs dans la D.G.D.
- (4) Uniquement imputable à une mesure nouvelle en faveur du parc de La Villette.
- (5) Évolutions résultant, pour une part, d'un transfert de crédits de l'action « environnement culturel » à l'action « spectacles ».
- (6) A structures budgétaires constantes.

DÉPENSES EN CAPITAL

(En millions de francs.)

	Crédits voies pour 1986	Crédits prévis pour 1987	Evolution en pourcentage
Titre V (Investissements effectués directement par l'Etat) :			
● Monuments historiques :			
- Autorisations de programme	568	591	+ 4
- Crédits de paiement	696	744	+ 6,8
● Bâtiments publics :			
- Autorisations de programme	457	390	- 14,7
- Crédits de paiement	583	462	- 20
● Autres :			
- Autorisations de programme	16	14	•
- Crédits de paiement	13	14	•
Total titre V :			
- Autorisations de programme	1.041	995	- 4,5
- Crédits de paiement	1.292	1.220	- 4,6
Titre VI (Subventions d'investissement) :			
● Grandes opérations :			
- Autorisations de programme	2.526	651	- 74
- Crédits de paiement	1.982	1.139	- 43
● Autres :			
- Autorisations de programme	628	571	- 9
- Crédits de paiement	672	823	+ 22
Total titre VI :			
- Autorisations de programme	3.154	1.222	- 62
- Crédits de paiement	2.654	1.962	- 26,1
Total dépenses en capital :			
- Autorisations de programme	4.195	2.218	- 47,2
- Crédits de paiement	3.946	3.183	- 19,4

CHAPITRE I LES GRANDES OPERATIONS

I - EVOLUTION GLOBALE DES MOYENS AFFECTES AUX GRANDES OPERATIONS

A - LA DIMINUTION EN 1987 DES CREDITS CONSACRES AUX GRANDES OPERATIONS

La part des crédits d'équipement réservés aux grandes opérations était de 23 % en 1983, 39 % en 1984, 48 % en 1985 et 50 % en 1986.

Après l'arrêté d'annulation de crédits du 17 avril 1986, toutefois, cette part était tombée à 45,2 % et l'arrêté d'annulation du 19 novembre 1986 la porte à 42,2 %.

Au titre du projet de budget pour 1987, les crédits destinés aux grands projets ne se montent plus qu'à 35,7 %.

Cette évolution résulte de deux facteurs distincts :

- l'achèvement total de deux opérations, le musée d'Orsay et l'Institut du Monde arabe,

- la redéfinition de deux autres projets, le Grand Louvre et l'Opéra de la Bastille ; les incidences de cette redéfinition apparaissent tant au niveau des deux arrêtés d'annulation de crédits pour 1986, qu'à celui du budget pour 1987.

Les crédits affectés aux six grandes opérations financées par le budget de la Culture ont évolués comme suit :

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985	1986	1987
Musée d'Orsay :					
- Autorisations de paiement	668	»	131	73,7	»
- Crédits de paiement	86	350	370	240,2	»
Opéra de la Bastille :					
- Autorisations de paiement	172	150	500	1.100	170
- Crédits de paiement	172	125	220	(1) 500	550
Grand-Louvre :					
- Autorisations de paiement	4	350	720	(2) 885	256
- Crédits de paiement	2	100	420	(2) 766	474,4
Parc de la Villette :					
- Autorisations de paiement	238	120	350	100	15,6
- Crédits de paiement	95	260	280	76,5	175
Institut du Monde arabe :					
- Autorisations de paiement	59,5	16,5	25	17,7	»
- Crédits de paiement	10	50	30	24,7	»
Cité musicale de la Villette :					
- Autorisations de paiement	56	15	40	225	210
- Crédits de paiement	24	14	40	(1) 50	100
Total :					
- Autorisations de paiement	1.197,5	651,5	1.766	(1) 2.401,4	651
- Crédits de paiement	389	899	1.360	(2) 1.657,4	1.139

(1) Après l'arrêté d'annulation du 17 avril 1986.

(2) Après l'arrêté d'annulation du 19 novembre 1986.

Les autorisations de programme ont atteint leurs plus hauts niveaux en 1983 (1.195 millions), 1985 (1.766 millions) et 1986 (2.401 millions).

- En 1983 ont été dégagés l'essentiel des autorisations de programme destinées au musée d'Orsay; ces autorisations de programme ont été soldées par des crédits de paiement inscrits aux budgets de 1984, 1985 et 1986.

- En 1984, deux opérations ont été lancées: l'Opéra de la Bastille (150 millions de francs d'A.P.) et surtout le Grande-Louvre (350 millions de francs d'A.P.); ces opérations n'étant pas encore, en 1984, dans une phase d'engagement

intensif des travaux, le montant des autorisations de programme est resté limité cette année-là (651 millions de francs).

- En 1985, un montant d'autorisations de programme plus important a dû être dégagé pour le Grand-Louvre (720 millions) et l'Opéra de la Bastille (500 millions); en outre, le Parc de la Villette a lui aussi suscité un volume d'autorisations de programme en nette progression (350 millions), en raison de l'engagement des travaux du parc proprement dit, après l'achèvement de la Grande Halle.

- En 1986, le volume des autorisations de programme a atteint son niveau maximum, l'Opéra de la Bastille et le Grand-Louvre entrant dans leur phase la plus active; en outre, la Cité musicale de la Villette a commencé de susciter un montant d'autorisations de programme important.

Toutefois, l'arrêté d'annulation de crédits du 19 novembre 1986 a quelque peu réduit la dotation du Grand-Louvre (- 125 millions de francs), ce qui traduit une certaine redéfinition du programme (cf. : infra, II).

- En 1987, le montant des autorisations de programme doit considérablement diminuer; l'Opéra de la Bastille n'exige plus (en partie à cause de sa redéfinition) qu'un faible volume d'autorisations de programme, de même que le Grand-Louvre (achèvement de la première tranche et diffèremment de certains travaux); seule la cité musicale de la Villette voit ses autorisations de programme s'accroître.

L'évolution des crédits de paiement est la conséquence de celle des autorisations de programme. Leur diminution, au titre de l'exercice 1987, est donc pour l'essentiel la résultante inéluctable de l'échéancier de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement.

- En 1984 et 1985, les autorisations de programme afférentes au musée d'Orsay et au Parc de la Villette ont ainsi, pour l'essentiel, été soldées par des crédits de paiement, de même qu'une fraction substantielle des autorisations de programme du Grand-Louvre.

- En 1986, les crédits de paiement ont principalement concerné l'Opéra de la Bastille et le Grand-Louvre et, pour une part encore importante, le musée d'Orsay.

- En 1987, l'Opéra de la Bastille et le Grand-Louvre occasionnent encore une inscription substantielle de crédits de

paiement, de même que le Parc de la Villette, mais l'ensemble est néanmoins en nette diminution.

- Au-delà, les crédits de paiement affecté aux grands travaux devraient encore régresser ; les programmes seront en effet achevés, à l'exception de la Cité musicale de la Villette et, éventuellement, de l'aménagement de l'aile Richelieu du Palais du Louvre.

B. - LE COUT TOTAL DES GRANDES OPERATIONS

Votre Commission des Finances s'était, les années précédentes, inquiétée du caractère considérable du coût budgétaire total des grandes opérations.

Compte tenu de l'incidence des arrêtés d'annulation de crédits des 17 avril et 19 novembre 1986, ce coût s'établira, à la fin de l'exercice 1987, comme suit (en francs valeur 1986) :

COÛT BUDGÉTAIRE TOTAL DES GRANDES OPÉRATIONS

(En millions de francs valeur 1986.)

Musée d'Orsay :	
- Fonctionnement	227
- Investissement	1.634
Total	1.861
Opéra de la Bastille :	
- Fonctionnement	120
- Investissement	1.655
Total	1.775
Grand-Louvre :	
- Fonctionnement	125
- Investissement	1.825
Total	1.950
Parc de la Villette :	
- Fonctionnement	122
- Investissement	980
Total	1.122
Institut du Monde arabe :	
- Fonctionnement	(budget relations extérieures)
- Investissement	127
Total sur le budget de la culture	127
Cité musicale de la Villette :	
- Fonctionnement	29
- Investissement	240
Total	269
Total fin 1987 :	
- Fonctionnement	623
- Investissement	6.461
Total général fin 1987	7.084

Ces éléments chiffrés appellent les commentaires suivants :

- Le coût total des grandes opérations, rapporté au montant du budget de la Culture, s'avère considérable.

- L'importance des sommes engagées résulte, en grande partie, d'erreurs de conception et d'une mauvaise exécution des projets (1). A cet égard, il est probablement anormal que les frais de fonctionnement des établissements publics gestionnaires de la réalisation des grands projets dépasse, à la fin de 1987, 600 millions de francs.

- Ce coût s'est traduit ces dernières années par un déséquilibre certain du budget de la Culture : des actions prioritaires, tels l'enseignement artistique ou la sauvegarde du patrimoine, ont été sacrifiées du fait de la prépondérance des grands projets et la place réservée à Paris au sein des crédits du ministère s'est trouvée majorée, au détriment de la province.

- Toutefois, Paris ne se réduit pas à une portion de la France : son rôle de capitale justifie, dans une certaine mesure, un traitement plus favorable. En outre, chaque génération a le devoir d'inscrire dans la pierre la marque de son existence et du génie national.

- Dans ces conditions, et sans pour autant prôner la défense des options précédemment arrêtés, votre rapporteur spécial n'aurait pu que condamner toute interruption brutale des projets.

Il rend donc hommage à l'actuel ministre de la Culture pour avoir su faire valoir la nécessité de poursuivre ce qui avait été commencé, tout en le modifiant chaque fois qu'il était opportun. Cette ténacité a permis d'éviter la dilapidation pure et simple des sommes considérables -et sans nul doute excessives- engagées par le passé.

- A cet égard, votre rapporteur spécial ne peut que s'inquiéter des menaces qui semblent peser sur le bon achèvement du projet du Grand-Louvre.

(1) cf. rapport de M. Maurice Schumann sur les crédits pour 1986 du ministère de la Culture, chapitre Premier (Sénat n° 97, annexe 7, 1985-1986).

II - ANALYSE DES DIFFERENTS PROJETS

A. - LE GRAND-LOUVRE

Le projet du Grand-Louvre, doté d'une enveloppe de deux milliards de francs (valeur 1984), comporte notamment les éléments suivants :

- restauration de la Cour carrée et aménagement de la crypte de Philippe Auguste.

- aménagement d'un sous-sol de 55.000 mètres carrés sous la Cour Napoléon. Ce sous-sol doit accueillir la totalité des locaux techniques du musée (réserves, ateliers...); en outre, 14.000 mètres carrés seront accessibles au public (auditoriums, centres de documentation, espaces de vente et surtout, jonction entre les deux ailes du Palais).

- aménagement du rez-de-chaussée de l'aile Richelieu, actuellement occupée par le ministère d'Etat de l'Economie, des Finances et de la Privatisation. Dans cette aile pourraient être dégagées des espaces muséologiques de 20.500 mètres carrés, ce qui porterait à 52.500 mètres carrés la surface totale consacrée à l'exposition d'oeuvres.

La restauration de la Cour carrée est d'ores et déjà terminée et l'achèvement du sous-sol de la Cour Napoléon est prévu pour la fin de 1987.

En revanche, une grave hypothèque semble peser sur l'aménagement de l'aile Richelieu :

- en premier lieu, l'engagement des travaux de la deuxième tranche, non prévus dans l'enveloppe de deux milliards, est "différé" de dix-huit mois, selon les informations fournies à votre rapporteur ;

- en second lieu, l'arrêté d'annulation de crédits du 19 novembre 1986 vient d'annuler un crédit de 125 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement,

destiné à l'aménagement du rez-de-chaussée de l'aile Richelieu, au titre de la première tranche.

Ces éléments appellent les observations suivantes :

- le diffèremment d'une partie des travaux procède d'une perception douteuse de ce que peut être la saine gestion des incidences financières d'un projet : celui-ci comporte, par essence, des frais fixes, notamment le coût de fonctionnement de l'établissement public constructeur ; "étaier" les frais variables, c'est-à-dire en l'occurrence allonger l'échéancier des travaux, ne peut que majorer le coût total final de l'opération.

- L'annulation des crédits destinés au rez-de-chaussée de l'aile Richelieu semble indiquer que certains souhaitent, en réalité, ajourner "sine die" le transfert du ministère des Finances.

Or, cet ajournement supprime toute justification à l'ensemble de l'opération : la réalisation d'un "couloir de jonction" ne se comprend que si deux éléments doivent être joints.

Cette perspective, si elle se concrétisait, confirmerait une crainte émise par votre Commission des Finances sous la précédente législature : celle de voir la notion de "Grand" Louvre n'être qu'un simple appât destiné à légitimer l'érection d'une pyramide dans la Cour Napoléon (1).

Votre Commission des Finances ne peut qu'émettre le voeu de voir une position claire être arrêtée : soit le Grand-Louvre sera effectivement réalisé, soit il faudra admettre que des fonds publics importants n'auront pas été utilisés de la meilleure manière. Son souhait de voir être rénové la partie actuellement ouverte au public du musée du Louvre doit, en outre, être rappelé.

(1) Rapport de M. Maurice Schumann sur les crédits de la Culture, projet de loi de finances pour 1987, page 22 (Sénat n° 97, annexe 7, 1985-1986).

B. - L'OPERA DE LA BASTILLE

La question de l'Opéra de la Bastille est inséparable de celle de l'avenir de l'ensemble de l'art lyrique à Paris.

Le projet d'opéra de la Bastille, lors de sa définition, supposait en réalité l'abandon de toute activité lyrique au Palais Garnier.

Le ministre de la Culture a, en avril 1986, confié à M. Olivier Chevrillon mission d'analyser les forces et les faiblesses de ce projet.

Le rapport de M. Chevrillon dégageait quatre options possibles :

- Poursuivre le programme tel qu'il avait été engagé ; cette option supposait :

. la réalisation à la Bastille d'une grande salle lyrique, d'une salle modulable destinée à la création contemporaine et d'ateliers de décors ;

. l'affectation du Palais Garnier à des spectacles de ballet.

- Réaliser, à la Bastille, un vaste ensemble musical, comprenant :

. la salle lyrique et la salle modulable,

. le nouveau conservatoire de musique (antérieurement prévu à la Villette).

- Redéfinir le programme de la Bastille, en abandonnant les ateliers et, éventuellement, la salle modulable, tout en rénovant le Palais Garnier.

- Abandonner purement et simplement le projet d'opéra de la Bastille, tout en rénovant le Palais Garnier.

La première option impliquait un coût budgétaire trop élevé et comportait, en outre, ce paradoxe de destiner à des spectacles de ballets une salle où l'accoustique est l'une des meilleures au monde mais la visibilité nulle pour un quart des places.

La seconde option risquait de se traduire, pour des motifs de rigueur budgétaire, par le sacrifice du conservatoire de musique

et aurait de plus, différé son transfert pour un temps indéterminé. Son coût, par ailleurs, aurait probablement été trop important.

La quatrième option ne pouvait être retenue : quelle que soit la destination du bâtiment en voie d'édification à la Bastille (aliénation ? Simple auditorium au coût d'au moins 1,3 milliard de francs ?), elle aurait eu pour conséquence le gaspillage d'une masse considérable de deniers publics.

La troisième option a, fort heureusement, été retenue et votre Commission des Finances approuve sans réserve le choix ainsi effectué.

Cette solution préserve en effet la vocation lyrique traditionnelle du Palais Garnier ; les défauts de cette salle (nombre insuffisant de représentations -environ 190 par an-, nombre insuffisant de places à visibilité suffisante -environ 1600-) seront en outre palliés par la réalisation d'une seconde salle lyrique à la Bastille.

Les ateliers ainsi que la salle modulable sont, par ailleurs, définitivement abandonnés afin de réduire le coût total de l'opération.

C. - LA CITE MUSICALE DE LA VILLETTE

Votre Commission des Finances avait jugé "incontestable dans son principe" (1) cette opération, qui permet le transfert dans de nouveaux locaux du Conservatoire national de musique de Paris actuellement installé rue de Madrid dans des bâtiments vétustes et exigüs à l'excès.

Aussi ne peut-elle que se réjouir de constater que la Cité musicale de la Villette sera réalisée conformément au projet d'origine qui comprend, outre le Conservatoire et sa salle de concert, le musée de la Musique, l'Institut de pédagogie musicale et des équipements qui ne relèvent pas à proprement parler du conservatoire : deux résidences, deux parkings, des équipements publics (P.T.T., commissariat de police) et des commerces.

(1) Rapport sur les crédits pour 1985 du ministère de la Culture par M. Maurice Schumann, page 27 (Sénat, N° 69, annexe 7, 1984-1985).

Les travaux de terrassement ont débuté au mois de mars 1986. Un appel d'offres pour le gros oeuvre sera lancé fin août 1986. Les locaux d'enseignement du Conservatoire devraient être prêts pour la rentrée scolaire de 1989.

Le coût de la Cité musicale devrait s'élever à 630 millions de francs valeur juin 1984. La participation du ministère de la Culture serait toutefois limitée à 475 millions de francs : l'aliénation des locaux de la rue de Madrid, ainsi que la participation du promoteur au titre des résidences et des parkings et d'autres ministères au titre des équipements publics annexes expliquent cette différence.

Votre Commission des Finances émettra, à propos de cette opération, simplement le souhait que sa réalisation échappe à toute critique ; le désir de mettre fin aux errements apparus dans la mise en oeuvre des grands projets sous la précédente législature, fermement manifesté depuis peu par le ministère, lui donne toute confiance à cet égard.

D. - LE PARC DE LA VILLETTE

La première tranche du Parc de la Villette devrait être achevée cette année ; cette première tranche se compose de :

- la rénovation de la Grande Halle,
- la réalisation de quinze hectares sur les cinquante-cinq prévus pour le parc proprement dit.

Cette première tranche aura occasionné une dépense budgétaire s'élevant à 1,1 milliard de francs. Ce chiffre exorbitant corrobore pleinement les tristes constatations effectuées cette année dans le rapport public de la Cour des comptes dans son examen de la gestion de l'établissement public du parc de la Villette.

Ainsi, la seule rénovation de la Grande Halle a atteint en 1985 240 millions de francs, alors que les architectes du projet s'étaient engagés en août 1983 sur un coût d'objectif de 140 millions de francs.

La réalisation du parc "stricto sensu" ne s'est, par ailleurs, jusqu'à une époque récente, guère effectuée dans des conditions

irréprochables ; outre la multiplication parfois absurde des contrats d'étude, le taux de rémunération élevé de l'architecte au regard des prescriptions du barème normalisé doit être rappelé.

Actuellement, un seul des équipements du parc est en service : la Grande Halle. Ce point débouche sur l'interrogation majeure que les grands projets parisiens conduisent à formuler : quel sera leur avenir et leur incidence sur la marge de manoeuvre dont dispose le ministère de la Culture ?

III - L'AVENIR DES GRANDS EQUIPEMENTS CULTURELS

A. - LES EQUIPEMENTS DEJA REALISES

1) L'association pour la gestion de la Grande Halle fonctionne depuis déjà deux exercices et son budget total s'élève, au titre de l'année 1986, à 30,1 millions de francs, dont 23,4 millions de francs pour la section de fonctionnement. La part des recettes propres est de 3,8 millions de francs, les subventions de fonctionnement atteignant 23,4 millions de francs (budgets de la recherche et de la culture).

En 1987, l'ensemble des subventions devrait être regroupé au budget de la Culture, une mesure nouvelle de 6 millions de francs étant par ailleurs prévue.

Votre rapporteur spécial forme le voeu de voir cette association s'orienter, autant que faire se peut, vers la rentabilité.

2) Le musée d'Orsay ouvrira ses portes en décembre 1986. Sa gestion sera directement prise en charge par la Direction des musées de France, dont il constituera un service extérieur; tout "démembrement" de l'administration sera ainsi évité.

Le nombre d'emplois -dont tous ne seront pas encore pourvus en 1987- s'élèvera, au total, à 629.

Toutefois, les prévisions établies pour 1987 qui reçoivent leur traduction dans le projet de budget apparaissent très proches du coût de fonctionnement en "régime de croisière".

Ce coût se décomposerait comme suit :

- frais de personnel : 73,7 millions de francs,
- dépenses administratives générales : 15 millions de francs,

- dépenses muséographiques et culturelles : 19,5 millions de francs,

- maintenance du bâtiment : 31 millions de francs,

- dépenses d'énergie : 10,5 millions de francs.

A ces dépenses de l'Etat s'ajoutent des dépenses de la réunion des musées nationaux, de l'ordre de 32,5 millions de francs.

Le coût de fonctionnement total s'élèverait donc à 182,2 millions de francs.

Les recettes prévisionnelles s'établissent, par ailleurs, à 40 millions de francs, avec une hypothèse de fréquentation de trois millions de visiteurs par an.

Le coût net de fonctionnement pour le budget de l'Etat serait donc de 142 millions de francs.

Cette charge, si elle ne connaît aucune dérive, paraît raisonnable au regard de l'importance culturelle du musée d'Orsay.

L'exemple de Beaubourg doit toutefois demeurer présent à l'esprit : le Centre Georges Pompidou occasionnera un coût budgétaire de fonctionnement de 266 millions de francs en 1987. A cette charge s'ajoutent en outre, pour 1986 et 1987, des crédits d'équipement d'un montant de 36 millions de francs pour chaque exercice. Ces dépenses d'équipement se sont révélées nécessaires en raison du vieillissement du bâtiment.

Il apparaît donc primordial de gérer avec toute la rigueur nécessaire les grands équipements déjà ouverts au public; sans quoi, les éventuelles marges de manoeuvre budgétaire dont pourrait disposer le ministère risquent d'être fortement obérées.

L'entrée en fonctionnement de l'opéra de la Bastille rendra cette constatation encore plus manifeste.

B. - LE COUT DE L'ART LYRIQUE A PARIS

Le Théâtre national de l'Opéra de Paris est un établissement public qui gère à la fois la salle Favart et le Palais Garnier.

La subvention de fonctionnement qui lui est allouée se montera à 363,6 millions de francs en 1987.

Le nombre de spectateurs s'élève, chaque année, à environ 350.000 pour ces deux salles.

Le montant de la subvention budgétaire par spectateur s'élève donc à plus de 1.000 francs environ.

La salle de l'Opéra de la Bastille, dotée d'équipements modernes, fera l'objet d'une gestion plus rationnelle; le coût budgétaire de chaque spectateur devrait donc y être très nettement inférieur.

Toutefois, la mise en service d'une deuxième salle suppose, comme votre Commission des Finances l'avait observé les années précédentes, un doublement de certains moyens de fonctionnement (orchestres et chœurs, notamment), surtout si la salle de la Bastille connaît un nombre élevé de représentations.

La question du coût global de l'art lyrique à Paris reste donc posée; la rénovation du Palais Garnier -que le rapport de M. Olivier Chevrillon chiffre à environ 700 millions de francs- permettrait probablement de la résoudre en grande partie.

Votre Commission des Finances ne peut donc qu'espérer voir les capacités financières du budget du ministère pour les années ultérieures permettre de dégager ces crédits.

CHAPITRE II

L'ETAT DE LA DECENTRALISATION CULTURELLE

La décentralisation culturelle était présentée comme l'un des principes directeurs de l'action du précédent gouvernement. En réalité, les années 1984, 1985 et 1986 ont été marquées par la recentralisation et la réduction des moyens consacrés par le budget de la Culture aux collectivités locales.

Votre rapporteur spécial examinera, en premier lieu, l'évolution de la répartition des compétences: celle-ci a connu une amélioration récente, avec la loi du 19 août 1986. Elle devrait dans l'ensemble, rester figée à l'avenir. Le montant des crédits consacrés aux collectivités locales est, en second lieu, en nette amélioration sur certains points, en dépit d'une "zone d'ombre" importante, les moyens des conventions de développement culturel. En troisième lieu, votre rapporteur spécial tentera de cerner l'importance des dépenses culturelles des différentes collectivités locales.

I - L'EVOLUTION DE LA REPARTITION DES COMPETENCES

A. - RAPPEL DE L'APPORT DES LOIS DE 1982-1983

Avant l'intervention des lois des 2 mars 1982 et 22 juillet 1983, la répartition des compétences en matière culturelle était caractérisée par l'imprécision.

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...), les collectivités locales étaient compétentes dans les domaines suivants :

- bibliothèques municipales (communes),
- enseignement de la musique (communes),
- enseignement des arts plastiques (communes),
- musées autres que nationaux ou privés (communes, départements),
- archives (départements).

Toutefois, l'Etat intervenait dans d'importantes proportions: par le jeu de subventions, il assurait en fait la rémunération de certains personnels, contribuait aux dépenses de fonctionnement et apportait une aide souvent décisive à l'investissement. Certains textes fixaient d'ailleurs des clés de répartition de la charge des dépenses, les collectivités locales pouvant apporter des fonds de concours à des dépenses assumées théoriquement par l'Etat sous forme de remboursement aux collectivités locales (système des financements croisés).

La loi du 22 juillet 1983 a puissamment simplifié ce dispositif complexe.

Par ses articles 60 à 66, cette loi a posé les principes suivants :

- la compétence des collectivités locales est confirmée pour les bibliothèques, les enseignements artistiques, à l'exception du supérieur, les archives et les musées ;

- le dispositif de financement est considérablement simplifié :

. l'Etat prend à sa charge les rémunérations de tous les personnels scientifiques,

. ainsi que les dépenses afférentes à l'enseignement supérieur,

. pour le solde, les collectivités locales disposent des crédits de subventions spécifiques auparavant consacrés par l'Etat à ces

diverses compétences, qui sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation et deviennent donc libres d'emploi ;

- un transfert de compétence, accompagné du transfert de ressources correspondant, est effectué : il s'agit des bibliothèques centrales de prêt, qui sont transférées aux départements, avec intégration des crédits correspondants dans la dotation générale de décentralisation.

La loi du 22 juillet 1983 n'opérait donc qu'un seul transfert de compétence et prévoyait, pour les autres compétences, une globalisation des crédits de subvention dans une dotation libre d'emploi, ce qui mettait fin au système des financements croisés.

Cette loi devait, pour l'action culturelle, entrer en vigueur en janvier 1986.

B. - L'EVOLUTION DE LA LEGISLATION EN 1986

La loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales du 9 janvier 1986 a notablement infléchi les principes posés par la loi du 22 juillet 1983 :

- le transfert de la compétence en matière de bibliothèques centrales de prêts, a été confirmé, à la date du 1er janvier 1986 ; mais la loi du 9 janvier 1986 a prévu que l'Etat demeurerait compétent pour achever dans un délai de quatre années la couverture du territoire : pendant ce délai, une compétence concurrente s'exerce donc en matière d'investissement pour les bibliothèques centrales de prêts ;

- le système des financements croisés est, en matière d'archives et de musées, maintenu ; l'intégration des crédits afférents à ces compétences dans la dotation générale de décentralisation n'est donc plus prévue ;

- l'intégration des crédits de subventions afférents aux bibliothèques municipales dans la dotation générale de décentralisation est confirmé, mais cette intégration s'effectue dans le cadre d'un concours spécialisé, tant en équipement qu'en fonctionnement, afin de maintenir l'affectation de ces crédits aux bibliothèques ;

- le principe de prise en charge des enseignements supérieurs par l'Etat est confirmé pour l'enseignement de la

musique, de la danse et des arts plastiques ; toutefois, la détermination de la liste de ces enseignements est renvoyée à un décret, au lieu d'être effectuée de manière automatique par application de critères généraux.

La loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales du 19 août 1986 a modifié la loi du 9 janvier 1986 sur ce dernier point.

Il est apparu à l'usage -et votre Commission des Finances l'avait prédit lors de l'examen du projet de loi appelé à devenir la loi du 9 janvier 1986 (1)- que le système de la liste se heurterait à des difficultés d'application pratique considérables.

Aussi, l'article 14 de la loi du 19 août 1986 prévoit-il un dispositif différent :

- la notion d'enseignement supérieur n'est plus le critère de partage de la compétence entre l'Etat et les collectivités locales,

- le système de financements croisés est maintenu,

- toutefois, le transfert à l'Etat de la charge du financement de certains établissements relevant essentiellement du supérieur et non plus des enseignements supérieurs (qu'il est impossible, en réalité, d'isoler au sein d'un établissement) est désormais prévu.

(1) Avis de M. Maurice Schumann au nom de la Commission des Finances. Sénat n° 214. 1985-1986.

II - L'EFFORT BUDGETAIRE DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES

C'est à l'aune de cet effort budgétaire qu'il est en réalité possible de porter un jugement sur l'opportunité des lois de décentralisation évoquées ci-dessus. Quoique contraire à l'esprit de la décentralisation, la loi du 9 janvier 1986, en maintenant le système des financements croisés, est en effet, en dépit du retour au dirigisme qu'elle implique, apparue à votre Commission des Finances comme préférable à tout autre dispositif, dès lors que le montant des crédits budgétaires était devenu insuffisant : en période d'austérité budgétaire, la sélectivité est assurément préférable à l'éparpillement.

Votre rapporteur spécial évoquera l'évolution de l'effort budgétaire en faveur des collectivités locales en distinguant les crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation, les crédits afférents aux financements croisés maintenus, les crédits destinés aux conventions de développement culturel et, enfin, appréciera l'effort global de l'Etat en faveur des collectivités locales.

A. - LES CREDITS INTEGRES DANS LES DOTATIONS GLOBALES

1) Les crédits afférents aux bibliothèques centrales de prêt

- Les crédits de fonctionnement des bibliothèques centrales de prêts ont été intégrés dans la D.G.D. des départements au 1er janvier 1986, pour un montant de 145,4 millions de francs. En 1987, ce montant devrait s'élever à 159,5 millions de francs, en raison :

. de l'intégration de 6 millions de francs maintenus en 1986 au budget de la Culture et dont l'intégration avait été différée de

un an (crédits de coopération interbibliothèques, d'enrichissement des fonds et d'informatique),

. de l'actualisation légale (+ 5,16 %).

- **L'intégration des crédits d'équipement dans la dotation globale d'équipement ne se fera qu'en 1990, à l'issue de l'achèvement du programme de couverture du territoire.**

Ce programme comprend encore 33 opérations ; six ont été financées en 1986 (44,5 millions de francs), six autres le seront en 1987, pour un montant de crédits identique. Vingt-et-une opérations devront encore être financées en 1988 et 1989.

- Votre Commission des Finances s'était, l'an passé, inquiétée de certains aspects de ce transfert : elle craignait que les départements non encore dotés d'une bibliothèque centrale de prêt mais appelés à la recevoir entre 1986 et 1989 ne disposent d'aucun transfert de ressources correspondant, puisque l'intégralité des crédits consacrés par l'Etat a été intégrée dans la D.G.D. dès le 1er janvier 1986.

Ces inquiétudes ont été en partie apaisées par des informations extrêmement précises fournies cette année par le ministère à votre rapporteur spécial : tous les départements ont reçu des crédits en 1986 pour les bibliothèques centrales de prêt par le truchement de la dotation générale de décentralisation : les uns, au titre des bibliothèques achevées, les autres au titre des bâtiments provisoires qui permettaient, avant même l'achèvement du programme de couverture du territoire, à chaque département de bénéficier d'une bibliothèque centrale de prêt.

La seule question qui reste encore posée est la suivante : les crédits afférents au fonctionnement des bâtiments provisoires seront-ils suffisants pour assurer le fonctionnement de bâtiments définitifs ?

2) Les crédits destinés aux bibliothèques municipales

Le montant des crédits figurant dans le concours particulier "bibliothèques municipales" de la D.G.D. s'élevait, en 1986, à 142,5 millions de francs.

En 1987, cette somme atteindra 173,5 millions de francs, en raison :

- de l'intégration de 14 millions de francs, maintenus en 1986 au budget de la Culture (crédits d'informatique et de coopération interbibliothèques),

- de l'intégration de 9 millions de francs de crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme globalisées la première année (l'intégration des crédits de paiement d'équipement ne s'effectue jamais en totalité la première année),

- de l'actualisation légale.

Le concours particulier est réparti en deux parts :

- la première (35 %) est destinée à concourir aux dépenses de fonctionnement des bibliothèques des communes dont le taux de dépense en faveur des bibliothèques est au moins égal à 60 % de la dépense moyenne nationale ;

- la seconde (65 %) est destinée à financer les dépenses d'équipement et les achats de matériels, et est répartie par les commissaires de la République.

B. - LES CREDITS DE FINANCEMENT CROISES MAINTENUS

1) Les crédits des musées classés et contrôlés passent de 53 millions de francs en 1986 à 56,2 millions de francs dans le projet de budget au titre des subventions de fonctionnement. L'évolution des crédits d'équipement est moins satisfaisante : ils régressent fortement en crédits de paiement passant de 92 à 59 millions de francs ; cette réduction provient, toutefois, du faible niveau des autorisations de programme en 1986 (58 millions de francs), qui augmentent en 1987 (61,5 millions de francs).

2) Les crédits des écoles de musique et de danse connaissent une évolution très positive et passent de 137,1 millions de francs (1986) à 143,1 millions de francs (1987).

3) Les crédits des écoles d'art plastique sont simplement maintenus en francs courants (36 millions de francs).

C. - LES CONVENTIONS DE DEVELOPPEMENT CULTUREL

La passation de conventions de développement culturel permet d'associer crédits budgétaires d'Etat et efforts des collectivités locales, afin de parvenir à une mobilisation optimale des moyens.

Des conventions ont été passées avec 70 collectivités locales, dont 16 départements et 54 villes (il n'y a pas de conventions avec les régions).

Le financement de ces conventions est assuré, au niveau de l'Etat, par le chapitre 43.50, article 41 (subventions de fonctionnement) et par le chapitre 66.40, article 73 (subventions d'équipement).

En 1986, la loi de finances initiale prévoyait les montants suivants :

- . article 43.50.41 : 30,7 millions de francs,
- . article 66.40 : 7 millions de francs.

L'arrêté d'annulation de crédits du 17 avril 1986 a ramené à 20,7 millions de francs les crédits de l'article 43.50.41 et cette économie de 10 millions de francs (soit un tiers de la dotation) est reconduite par le projet de budget.

Cette évolution est particulièrement regrettable et risque de susciter la déception des collectivités locales qui ont passé une convention ou souhaiteraient le faire : votre Commission des Finances ne peut la déplorer.

D. - L'EFFORT DE L'ETAT EN 1986 ET EN 1987

Les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèvent au total à :

- 1.043 millions de francs en 1986,
 - 1.087 millions de francs au titre du projet de budget pour 1987,
- soit une progression de 4,2 %.

La ventilation de ces concours entre subventions spécifiques et crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation est la suivante :

(En millions de francs.)			
	1986	1987	Evolution en pourcentage
Subventions spécifiques :			
● Titre III et IV	400	402	+ 0,5
● Titre VI :			
- Autorisations de programme	293	332	+ 13
- Crédits de paiement	361	357	- 1,2
Total subventions spécifiques ..	761	759	- 0,3
Dotation générale de décentralisation	291	326	+ 12
Total général	1.043	1.087	+ 4,2

Ces évolutions appellent les commentaires suivants :

- les crédits de subventions spécifiques, après défalcation des sommes intégrées en 1987, connaissent une progression globale de 3 % en dépit d'une régression apparente de 0,3 % ;

- les crédits intégrés dans la D.G.D. progressent de 5,16 % en 1987, hors nouveaux transferts, en raison du taux d'actualisation favorable de la D.G.D. ;

- les autorisations de programme des subventions spécifiques connaissent une augmentation très satisfaisante ;

- hormis la diminution très regrettable des crédits affectés aux conventions de développement culturel, l'effort global de l'Etat en faveur des collectivités locales n'appelle donc pas de critique particulière.

III - LES DEPENSES CULTURELLES DES COLLECTIVITES LOCALES

Afin de fournir une exacte mesure de l'effort culturel des collectivités locales, votre rapporteur spécial présentera diverses données chiffrées.

Le total des dépenses culturelles des collectivités locales s'élevait en 1984 (dernière année connue) à 15,2 milliards de francs, hors dépenses des communes de moins de 10.000 habitants.

L'effort culturel des collectivités locales représente donc environ le double de l'effort de l'Etat.

La répartition, par type de collectivité et par grands secteurs d'intervention était la suivante :

1°) Dépenses culturelles des régions.

Les dépenses culturelles des 21 régions métropolitaines en 1984 se sont élevées à 523 millions de francs, soit 4 % de leurs dépenses totales. Les opérations d'investissement ont représenté 75 % de ces dépenses culturelles, 25 % étant consacrés au fonctionnement.

La répartition par domaine culturel est la suivante :

. animation polyvalente (principalement construction de salles polyvalentes)	30 %
. musique et danse	20 %
. monuments historiques	10 %
. théâtre	9 %
. arts plastiques et métiers d'art	9 %
. culture scientifique et technique	4 %

. livre et lecture	4 %
. cinéma - radio - T.V.	4 %
. divers	10 %

2°) Dépenses culturelles des villes.

Les chiffres les plus récents portent sur les dépenses en 1984 des villes de plus de 10.000 habitants. Les dépenses se sont élevées à 13 milliards, soit 10,4 % des budgets communaux, 79,3 % allant à l'équipement et 20,7 % au fonctionnement.

La répartition par domaine culturel est la suivante :

. musique et danse	22 %
. animation polyvalente	22 %
. livre et lecture	14 %
. spectacles divers	12 %
. arts plastiques et musées d'art	9 %
. presse - information - T.V. - radio	4 %
. monuments historiques	2 %
. théâtre	2 %
. divers	13 %

3°) Dépenses culturelles des départements

Les départements métropolitains en 1984 ont consacré 1.698 millions de francs à la culture, soit 1,7 % de leur budget général. L'équipement représente 34,7 % des dépenses culturelles, le fonctionnement 65,3 %.

La répartition par domaine culturel est la suivante :

. archives	19,8 %
. monuments historiques	17,9 %
. animation polyvalente	14,9 %
. musique	12,6 %
. livre et lecture	3,6 %
. théâtre	3,5 %
. arts plastiques	3,3 %
. divers	24,4 %.

CHAPITRE III

L'APPARITION DE PRIORITES NOUVELLES

Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà signalé, le maintien en francs courants des moyens du ministère hors grands projets dans le budget pour 1987 n'implique pas la fixité des dotations allouées aux différentes actions. Un effort actif de redéploiement des crédits est, au contraire, effectué.

Ce redéploiement permet la définition de priorités nouvelles; trois d'entre elles méritent d'être mises en exergue: la protection du patrimoine, la promotion des enseignements artistiques, la substitution d'une politique alliant financements privés et publics à l'interventionnisme budgétaire classique.

I- LA PROTECTION DU PATRIMOINE

Il est difficile d'appréhender exactement le montant des crédits consacré au patrimoine, en raison de certaines déficiences de la nomenclature budgétaire déjà signalées (cf. supra, introduction).

Votre Rapporteur spécial a toutefois été à même, à la lecture des documents budgétaires et, surtout, des réponses fournies par le ministère à son questionnaire de déceler une substantielle augmentation des moyens financiers alloués à la protection et à la rénovation du patrimoine.

Le montant global des crédits d'équipement affectés aux monuments historiques évolue en effet de la manière suivante (articles 56-20-30 et 66-20-90):

- autorisations de programme : 705 millions de francs contre 679 millions de francs en 1986,

- crédits de paiement : 802 millions de francs contre 708 millions de francs en 1986.

En outre, les crédits d'entretien, figurant au Titre III, sont également majorés (65,8 millions de francs contre 61,8 millions de francs en 1986).

D'autres évolution de crédits doivent être prises en compte pour mesurer exactement l'effort de l'Etat en 1987 : travaux dans la partie classée monument historique des musées nationaux et classés et contrôlés (27 millions de francs), édifices non protégés (17 millions de francs), par exemple.

Au total, le montant des crédits budgétaires destinés au patrimoine se rapprochera, en 1987, du milliard de francs.

Les sommes ainsi mobilisées devraient être affectées à un petit nombre de domaines prioritaires (cathédrales, palais nationaux, sites archéologiques majeurs...), sans négliger pour autant l'ensemble du patrimoine archéologique de qualité, selon la réponse fournie à votre Rapporteur spécial.

En outre, la mobilisation des moyens humains sera également recherchée :

- par une réforme du statut des inspecteurs des monuments historiques et des architectes des bâtiments de France,

- par la contractualisation des relations avec les collectivités locales et la concertation avec les propriétaires privés,

- par une réforme des procédures de travaux sur les monuments historiques permettant une meilleure maîtrise des coûts et des délais,

- par le développement du mécénat (cf. infra, III).

Votre Commission des Finances approuve sans réserve et salue les orientations ainsi définies.

II - LA PROMOTION DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES

La promotion des enseignements artistiques (musique, danse, art dramatique, arts plastiques) constitue, pour l'exercice 1987, une priorité servie par une réorganisation des moyens et une augmentation de ceux-ci.

La réorganisation des moyens passe, selon une réponse fournie au questionnaire budgétaire, par :

- un rapprochement du ministère de la Culture avec tous les autres départements ministériels concernés, éducation nationale notamment,

- la lutte contre une approche trop souvent cloisonnée des problèmes de l'enseignement et de la formation au sein même du ministère.

La réponse à cette dernière préoccupation a été apportée par la création d'une délégation aux enseignements et aux formations "structure légère chargée de la coordination, de la réflexion et de la conception".

Cette délégation veillera notamment à la cohérence des actions des différentes directions du ministère en matière d'enseignement.

Une mission de réflexion générale sur les enseignements artistiques a, en outre, été confiée à M. Marcel Landowski par le Premier ministre. Les résultats de cette réflexion, qui devraient être connus prochainement, devront comporter une estimation des moyens nécessaires à la mise en oeuvre des solutions proposées ainsi qu'un calendrier. Un projet de loi sur les enseignements artistiques devrait alors être déposé.

Une augmentation des moyens budgétaires apparaît, par ailleurs, dans le projet de budget pour 1987.

a) Les moyens sont, en premier lieu, regroupés dans un chapitre unique 43-60 "enseignements et formation"; ce regroupement traduit la volonté d'assurer une meilleure coordination du financement et est la conséquence de la création de la délégation.

Les crédits de certains grands ensembles (conservatoires nationaux de musique de Paris et de Lyon, imputés sur le chapitre 36-60) et des écoles financées par le Centre national des arts plastiques (Ecole des beaux-arts, Ecole des arts décoratifs, Ecole nationale de création industrielle) n'y figurent toutefois pas.

Votre Rapporteur spécial, à cette occasion, insistera avec la plus extrême fermeté pour que le Centre national des arts plastiques soit astreint à disposer de comptes prévisionnels pour l'exercice à venir. Les documents qui lui ont été fournis n'ont en effet qu'un caractère rétrospectif pour l'exercice en cours : il est, de ce fait, impossible de savoir si une augmentation ou une diminution des moyens du Centre affectera par exemple les commandes d'oeuvres d'art, l'Ecole nationale des arts culinaires ou la manufacture de Sèvres. Il est, de même, difficile de connaître le montant exact des crédits consacrés, lors de tel ou tel exercice, à l'une ou l'autre de ces actions.

La "budgétisation" des crédits du C.N.A.P. ne doit pas être exclue.

b) Les moyens, en second lieu, augmentent globalement, passant de 268,6 millions de francs en 1986 à 285 millions de francs en 1987, au titre du chapitre 43-60. les crédits du Conservatoire national de musique de Lyon s'accroissent en outre, hors mesures d'ordre, de 1,7 million de francs (recrutement de cinq professeurs) et l'ouverture de l'Ecole de danse de Nanterre donne lieu à inscription d'une mesure nouvelle de 4,6 millions de francs (au titre du budget du Théâtre national de l'Opéra de Paris).

Votre Rapporteur spécial doit, de plus, rappeler les crédits importants engagés pour le transfert à la Villette du Conservatoire national de musique de Paris.

c) Les principales mesures nouvelles prévues au titre du chapitre 43-60 sont les suivantes :

- les moyens affectés aux conservatoires nationaux de région et aux écoles nationales de musique (gérés, les uns et les autres, par les communes) augmentent de cinq millions de francs, atteignant ainsi 143,1 millions de francs ;

- les crédits de bourse s'accroîtront de 1,7 million de francs pour les arts plastiques, de même que pour l'enseignement musical et atteindront ainsi 42,6 millions de francs ;

- l'Ecole supérieure du cirque de Châlons-sur-Marne verra ses moyens renforcés et une Ecole internationale de la marionnette sera créée à Charleville-Mézières.

III - DE L'INTERVENTIONNISME AU COFINANCEMENT

Toute politique culturelle est, par essence, difficile ; l'intérêt général doit-il être l'apanage de la puissance publique ? Procède-t-il, au contraire, de la sommation de décisions individuelles, telle que pourrait l'exprimer correctement le mécénat culturel s'il était plus développé en France ? Le ministère de la Culture doit-il privilégier l'innovation culturelle, inapte à se développer, en raison du risque qui lui est inhérent, dans le cadre normal des mécanismes du marché, ou doit-il, au contraire, s'attacher à permettre la transmission des legs du passé et à satisfaire, en outre, les goûts manifestés par la majorité des individus ?

Votre Rapporteur spécial n'apportera pas de réponse à ces multiples questions.

Il lui semble, en revanche, nécessaire d'affirmer avec fermeté les principes suivants :

- il entre dans les attributions d'un ministère de la Culture de préserver la marque qu'ont imprimée au génie national les générations antérieures ;

- la réduction de l'interventionnisme excessif en faveur "d'associations n'ayant qu'un lointain rapport avec la culture", comme l'a indiqué le ministre de la Culture à l'Assemblée nationale doit être fermement approuvée, de même que la volonté, désormais affichée, de reconsidérer le plus souvent possible les subventions allouées année après année de manière automatique sans contrôle du bon emploi des fonds publics ;

- l'association des personnes privées à l'action publique doit être fortement encouragée, à l'heure où la rigueur budgétaire limite les marges de manoeuvre financières de la puissance publique.

A ce propos, quelques éléments de réflexion peuvent être évoqués à propos du mécénat culturel.

1) L'état actuel de la législation fiscale en faveur du mécénat est le suivant :

- les particuliers peuvent déduire les dons effectués en faveur d'associations ou fondations à objet culturel et d'intérêt général dans la limite de 1,25 % de leur revenu imposable (5 % en cas de reconnaissance d'utilité publique),

- les entreprises peuvent déduire les dons effectués dans des conditions identiques dans la limite de 1 pour mille de leur chiffre d'affaires,

- les dons en faveur de certaines associations inscrites sur une liste (agrément conjoint des ministres de la Culture et du Budget) peuvent être déduits dans la limite de 2 pour mille du chiffre d'affaires ; cette liste comprend notamment des associations chargées d'encourager les créations d'artistes vivants,

- les dépenses de parrainage, c'est-à-dire non dépourvues de contreparties commerciales pour l'entreprise, peuvent être déduites sans limite des frais généraux depuis une instruction du Service de la législation fiscale en date de 1985.

2) Cette législation pourrait être utilement améliorée sur les points suivants :

- les achats d'oeuvres d'art effectués par des particuliers devraient pouvoir donner lieu à réduction, dans certaines limites, du revenu soumis à l'impôt sur le revenu, pourvu qu'il soit fait don de l'oeuvre, au décès du bénéficiaire, à un musée de son choix. Cette disposition compenserait utilement la réduction des crédits destinés aux acquisitions des musées nationaux dans le projet de budget (- 5,7 millions de francs) ;

- les déductions fiscales consenties aux particuliers devraient être élargies pour les dons effectués en faveur de la rénovation de monuments historiques.

Certaines de ces suggestions ont fait l'objet de dépôts d'amendements lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1987 au Sénat.

Votre Rapporteur spécial regrette qu'elles aient été écartées avec pour seule justification avancée l'argument incantatoire de la nécessaire protection des ressources publiques, sans prise en considération de la possibilité ainsi offerte de réduire ultérieurement les dépenses publiques.

L'adoption d'une législation réellement incitative en matière de mécénat permettrait, en outre, de donner tout son sens à la politique de cofinancement que le ministre de la Culture entend, avec raison, promouvoir. Cette politique consisterait à n'engager, dans certains cas, la dépense publique que pour autant que des financements privés suffisants soient conjointement mobilisés.

Cette demande ne peut qu'être approuvée ; il serait regrettable que toutes les chances de succès ne lui soient pas laissées.

CHAPITRE IV

LES CREDITS DESTINES AUX SPECTACLES

La notion de "spectacles" recouvre, dans la nomenclature budgétaire, une réalité protéiforme. Les crédits de l'action 04 "spectacles" concernent aussi bien le financement de grandes institutions nationales -Opéra de Paris, Comédie Française- que les moyens d'intervention en faveur d'actions novatrices dans le domaine de la musique électronique ; les crédits de l'enseignement musical et dramatique y côtoient ceux des maisons de la culture et de l'avance sur recettes.

Votre rapporteur spécial se limitera ici à l'étude des secteurs du théâtre et de la musique (I) avant d'envisager l'action du ministère en faveur du cinéma et de l'audiovisuel (II) qui débouche logiquement sur l'examen de l'article 43 du projet de loi de finances rattaché au budget de la Culture qui figurera "in fine" du présent chapitre.

I - LES SECTEURS DU THEATRE ET DE LA MUSIQUE

Le théâtre et les activités orchestrales et symphoniques connaissent, dans le projet de budget pour 1987, des sorts en partie convergents. Ces deux secteurs d'intervention du ministère sont, en effet, l'un et l'autre fortement affectés par les réductions de crédits opérées sur les crédits du titre IV, cette évolution n'étant d'ailleurs pas propre au budget de la Culture. Toutefois, si la situation des théâtres nationaux apparaît largement préservée, celle des orchestres subventionnés semble, en revanche, particulièrement mauvaise.

A. - LE THEATRE

1. Les théâtres nationaux.

Les crédits de subventions des cinq théâtres nationaux évoluent comme suit :

(En millions de francs)

	1986	1987	Evolution en pourcentage
Comédie Française	104,2	104,3	»
Théâtre de Chaillot	46,7	46,7	»
Théâtre de l'Odéon	35,1	35,1	»
Théâtre de l'Est Parisien	18,4	19,4	+ 5,4
Théâtre de Strasbourg	26,5	27	+ 1,8
Total	230,9	232,5	+ 0,6

Les théâtres nationaux ne sont donc pas affectés par la rigueur budgétaire, même si, contrairement aux exercices précédents, leurs crédits restent stagnants.

La rentabilité de ces théâtres demeure faible : le rapport, en 1985, entre la subvention budgétaire et le montant des ressources propres, s'établissait comme suit :

- Comédie française : 15,8 %,
- Odéon : 19 %,
- Chaillot : 12 %,
- Est parisien : 10,5 %,
- Strasbourg : 13,9 %.

Votre Rapporteur spécial ne peut qu'émettre le vœu de voir cette rentabilité des théâtres nationaux s'accroître. Il observera, en outre, l'apparition, ces dernières années, d'un certain délaissement de la mission traditionnelle de service public de la Comédie Française, consistant à représenter les oeuvres les plus

représentatives du génie national, qui s'est traduite par une chute très forte du taux de fréquentation. Une nouvelle orientation paraît devoir permettre à celui-ci, toutefois, de remonter quelque peu.

Meilleure satisfaction du public et meilleure gestion : lorsque ces deux conditions seront réunies, l'Etat pourra se désengager, dans une certaine mesure, du financement des théâtres nationaux.

Un tel désengagement paraît s'être concrétisé dès cette année pour les autres interventions du ministère dans le domaine du théâtre.

2. Les interventions dans le domaine du théâtre.

Les crédits de l'article 10 du chapitre 43-40 ("subventions au théâtre") diminuent de 16 millions de francs dans le projet de budget pour 1987 du ministère et passent ainsi de 451,5 millions de francs (1986) à 405,5 millions de francs (1987).

Les crédits destinés aux centres dramatiques nationaux passent de 215 millions de francs (loi de finances initiale de 1986) à 205 millions de francs, une économie de 10 millions de francs, effectuée par l'arrêté d'annulation de crédits du 17 avril 1986 étant reconduite en 1987.

Les autres crédits d'intervention (subvention à l'association de soutien au théâtre privé, aux théâtres municipaux, aux compagnies indépendantes...) sont diminués de 8,9 millions de francs.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, cette réduction devrait s'accompagner d'une meilleure sélectivité dans l'octroi des aides.

B. - LES ACTIVITES ORCHESTRALES ET SYMPHONIQUES

Les crédits de subvention aux orchestres s'élevaient, au titre de la loi de finances initiale de 1986, à 168,2 millions de francs, imputés sur l'article 43-40-30 du budget de la Culture ("activités symphoniques et instrumentales").

Dans le cadre de l'arrêté d'annulation de crédits du 17 avril 1986, cette ligne budgétaire a fait l'objet d'une amputation de 6,40 %, soit 10,8 millions de francs.

Cette économie est reconduite par le projet de budget pour 1987.

Trente-cinq orchestres bénéficient de subventions au titre des crédits de l'article 43-40-30 et, pour treize d'entre eux, le montant annuel de la subvention est prévu par un contrat de plan : les collectivités locales financent entre 70 % et 20 % de la subvention d'équilibre de ces orchestres, l'Etat contribuant pour le solde.

L'économie de 10,8 millions impliquée par le collectif a été répartie sur l'ensemble des orchestres et, de ce fait, les contrats de plan n'ont pas été respectés par l'Etat ; cette solution semblait toutefois la seule possible, dans la mesure où la plupart des orchestres dont le financement n'est pas inclus dans un contrat de plan se trouvent dans une situation difficile.

L'orchestre de Paris devrait ainsi être déficitaire de 2 millions de francs à l'issue de l'exercice 1986, l'ensemble orchestral de Paris de 500.000 francs et plusieurs orchestres provinciaux sont également déficitaires.

Il reste que le non-respect des contrats de plan constitue une violation, par l'Etat, de ses engagements.

En 1987, la reconduction des économies de l'arrêté d'annulation de crédits du 17 avril 1986 risque de susciter le même dilemme.

Dans ces conditions, votre Commission des Finances ne peut que regretter vivement la mesure nouvelle négative de 10,8 millions de francs qui frappe les orchestres.

II - L'ACTION EN FAVEUR DU CINEMA ET DE L'AUDIOVISUEL

L'action du ministère dans ce domaine présente, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1987, un caractère remarquable; en effet, si le montant des crédits consacrés au secteur régresse, les moyens extra-budgétaires qui lui sont alloués, en revanche, progressent fortement. A cet égard, le rattachement de l'article 43 du projet de loi de finances au budget de la Culture semble parfaitement logique; cet article tend, en effet, à compenser le relatif désengagement du ministère dans le domaine du cinéma par un accroissement de l'effort extra-budgétaire en la faveur de celui-ci.

Cette évolution peut être appréhendée en deux temps: examen, en premier lieu, des moyens du ministère destinés au cinéma et à l'audiovisuel; étude, dans un deuxième temps, du compte spécial du Trésor "soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels" qui débouche naturellement sur celle de l'article 43 du projet de loi de finances.

A. - LES MOYENS BUDGETAIRES DU MINISTERE

Les crédits d'intervention du ministère de la Culture en faveur du cinéma et de l'audiovisuel sont, pour l'essentiel, imputés sur le chapitre 43-60, article 80. Le montant de ces crédits passe de 291 millions de francs en 1986 à 218 millions de francs dans le projet de budget pour 1987.

1. Le cinéma.

Les aides se répartissent entre aides spécifiques, gérées directement par le ministère et aides transitant par le compte de

soutien.

a) Les aides spécifiques.

Ces aides sont maintenues en francs courants (68 millions de francs); une mesure nouvelle est prévue en faveur de la fondation Renoir, qui sera installée palais de Tokyo et formera aux métiers du cinéma (+ 5 millions de francs); cette mesure nouvelle est compensée par diverses économies (- 5 millions).

Les principales aides sont les suivantes :

- subvention à la cinémathèque (13,2 millions),
- formation : 17,5 millions (dont IDHEC : 8,2 millions),
- festivals : 3,6 millions (dont Cannes : 2,6 millions),
- contrats de plan : 9 millions (il s'agit d'aider, dans le cadre de ces contrats, les régions qui concourent à la production cinématographique),
- concours directs à la production de films "ambitieux" : 28 millions de francs,
- aides à l'introduction de nouvelles techniques électroniques : 12 millions.

b) La contribution au compte de soutien de l'industrie cinématographique et de programmes audiovisuels

Cette contribution s'élevait à 113 millions de francs en 1986; elle sera de 90 millions en 1987.

Traditionnellement, cette contribution est censée couvrir les dépenses du compte qui sont afférentes à des aides sélectives de celui-ci, par opposition aux aides automatiques qui sont financées par des taxes affectées.

En réalité, cette contribution est une ressource du compte et toutes les ressources sont fongibles; la réduction de la contribution du budget n'implique donc pas une diminution équivalente des aides sélectives du compte. Même si une certaine corrélation subsiste entre le niveau de la contribution et celui des aides sélectives, l'étude de celles-ci peut être effectuée avec celle du compte de soutien: ce point illustre d'ailleurs parfaitement que le ministère peut trouver des relais extra-budgétaires à son action.

2. L'audiovisuel.

L'aide du ministère à la création audiovisuelle s'élevait à 80 millions de francs en 1986 ; en 1987, le montant des crédits prévus sera de 25 millions. Cette économie considérable résulte principalement de la suppression du fonds de soutien aux industries de programme (- 45 millions de francs) et d'économies sur le fonds d'aide à la création audiovisuelle (- 5 millions).

a) Le fonds d'aide à la création audiovisuelle est une ligne budgétaire, dotée de 25 millions en 1986, de 20 millions en 1987. Ce fonds a pour objet le financement "d'oeuvres de qualité, diffusées sur les antennes des sociétés de programme au service public"; dans la pratique, le ministre de la Culture n'est pas dépourvu de possibilités d'intervention dans le choix des oeuvres aidées. Ces dernières années, le fonds a surtout servi à favoriser "l'innovation culturelle" plus qu'à satisfaire les goûts du public. La diminution de ses crédits ne doit donc pas susciter la critique.

b) Le fonds de soutien aux industries de programme était un fonds interministériel, géré par le Centre national de la cinématographie. En 1986, il a disposé de ressources de 135 millions de francs (dont 45 millions de francs imputés au budget de la Culture et 90 millions de francs au budget annexe des P.T.T.).

Le fonds avait pour mission d'allouer des avances remboursables en principe, à des productions d'oeuvres de fiction diffusées sur les "réseaux câblés ou les réseaux hertziens réservés aux seuls abonnés"; en pratique, les bénéficiaires ont été Canal Plus et la mission câble.

Les avances étaient, en principe, automatiques, au bénéfice de toute oeuvre de fiction; de facto, il faut noter une certaine déviation : les oeuvres aidées ont été principalement des documentaires.

Le fonds sera supprimé en 1987, ce qui implique, pour la culture, une économie de 45 millions. Cette suppression résulte de la réforme du compte de soutien, dont l'étude coïncide avec celle des moyens extra-budgétaires alloués au cinéma et à la télévision.

B. - LES MOYENS EXTRA-BUDGETAIRES DU MINISTERE

L'étude des moyens extra-budgétaires consacrés au cinéma et à l'audiovisuel consiste surtout à examiner les mécanismes du compte de soutien financier aux industries cinématographiques et audiovisuelles. Ce compte est, juridiquement, un compte spécial du Trésor, plus précisément un compte d'affectation spéciale.

Ce compte résulte de la fusion, opérée par la loi de finances pour 1986, de deux comptes pré-existants : le compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et le compte de soutien aux industries de programme. Pour la bonne compréhension du système, il importe de retracer ce qu'étaient ces deux comptes, avant d'envisager les conséquences de leur fusion.

Le compte de soutien financier se présentait comme suit :

Ressources	Emplois
Contribution du budget de la culture ; Taxe additionnelle au prix des places.	Avance sur recettes ; Autres aides sélectives ; Subventions à la production de films ; Subventions à l'exploitation des salles.

- En ressources figuraient la subvention du budget de la Culture et la taxe additionnelle au prix des places,

- En emplois figuraient :

. l'avance sur recettes, qui est un dispositif permettant à une commission -en principe indépendante- d'accorder au vu d'un scénario une avance remboursable (en théorie) à un film qui a priori ne trouvera pas nécessairement un

financement "capitaliste" suffisant. L'avance sur recettes a permis de nombreux succès, mais :

- les remboursements sont très faibles (jamais plus de 10 % des avances...),
- la commission a parfois été accusée de favoritisme,
- certains films ne sont même pas mis en exploitation ; l'avance sur recettes connaît une déviation et devient alors un dispositif d'aide à l'innovation cinématographique à fonds perdus,
- . d'autres aides sélectives (modernisation des salles en milieu rural, etc...).
- . des aides automatiques.

Les aides à la production, en premier lieu : la signification de ces aides est d'opérer une épargne forcée au profit de la production ; la taxe additionnelle au prix des places permet, en quelque sorte, le réinvestissement automatique dans la production de films français (alors qu'elle est aussi perçue sur les films étrangers). Les aides à l'exploitation des salles en second lieu : ces aides constituent, elles aussi, une subvention de caractère automatique en faveur des exploitants de salle.

La philosophie de ces aides automatiques est de réinjecter, de manière forcée, au profit de ces deux catégories, une partie des sommes transitant dans le circuit financier du cinéma.

Le compte de soutien aux industries de programme a été créé en 1985 ; il n'a existé en tant que tel que cette année-là.

Le compte était alimenté par une taxe sur les abonnements aux télévisions hertziennes privées (Canal Plus...) et sur les abonnements aux télévisions par câble ; les sommes ainsi dégagées (7 millions en 1985) étaient réparties de la même manière que les crédits du fonds de soutien aux industries de programme : il s'agissait d'aider à la production de toute oeuvre de fiction diffusée sur un réseau sur abonnement (Canal Plus) ou câblé. Le F.S.I.P. était donc un mécanisme d'attente, relayant le C.S.I.P. en attendant que celui-ci prit son essor.

Ceci explique la suppression du F.S.I.P. en 1987 ; un nouveau mécanisme, plus ambitieux, a été en effet mis en place à compter du 1er janvier 1986 (loi de finances pour 1986)...

Le compte de soutien financier aux industries cinématographiques et audiovisuelles résulte de la fusion des comptes évoqués ci-dessus ; il se présente comme suit :

	Ressources	Emplois
Première section : Soutien de l'industrie cinématographique :	Taxe additionnelle au prix des places. Contribution du budget de l'Etat. Taxe et prélèvement sur les sociétés de télévision (fraction).	Avance sur recette. Aides sélectives. Aides automatiques.
Deuxième section : Soutien des programmes audiovisuels :	Taxe et prélèvement sur les sociétés de télévision (fraction).	Soutien à la production de programmes audiovisuels.

Quel est l'élément original par rapport à la situation précédente ? Il réside :

dans la modification du régime de la taxe perçue sur les télévisions sur abonnements ou câblées : son assiette est élargie et elle comprend désormais toutes les ressources de ces télévisions, y compris les ressources publicitaires ; en outre, elle est étendue aux télévisions hertziennes non codées -la 5 et la 6- avec les ressources publicitaires comme assiette. Par ailleurs, par symétrie, un prélèvement sur les ressources des sociétés nationales de télévision est créé : son assiette est constituée des recettes de redevance et de publicité ;

dans l'affectation de cette ressource nouvelle, qui est double :

- soutien automatique à la production d'oeuvres télévisuelles ; comme dans le système de la taxe additionnelle au prix des places, il s'agit de constituer une épargne forcée au profit de la production et de la création ;

- affectation d'une partie des ressources à la section "soutien financier à l'industrie cinématographique", afin de compenser la perte de ressources qu'occasionne la télévision au cinéma et de rémunérer ce produit d'appel que constitue les films pour la télévision.

Cette "péréquation" cinéma-télévision justifiait la fusion des deux comptes.

La clé de répartition de la taxe sur les télévisions hertziennes et câblées et du prélèvement sur les sociétés nationales a été fixée par la loi de finances pour 1986, article 47, qui définit un régime permanent et un régime spécifique pour l'exercice 1986 :

- régime permanent :
- . 27 % au plus du produit sont affectés au cinéma,
- . 73 % au plus du produit sont affectés à l'audiovisuel ;
- régime spécifique pour 1986 :
- . 34 % du produit sont affectés au cinéma,
- . 66 % du produit sont affectés à l'audiovisuel.

Compte tenu de cette clé de répartition pour 1986, le cinéma aura disposé cette année de 136 millions de francs, l'audiovisuel de 264 millions de francs, le produit global de la taxe s'élevant à 400 millions de francs.

En 1987, le produit global de la taxe et du prélèvement devrait atteindre 548 millions de francs.

Compte tenu d'une nouvelle clé de répartition déterminée par l'article 43 du projet de loi de finances, la part reçue par le cinéma et l'audiovisuel serait la suivante :

- Cinéma (35 % du produit) : 192 millions de francs,
- Audiovisuel (65 % du produit) : 356 millions de francs.

Les moyens procurés au cinéma augmentent ainsi de 41 %, ceux affectés à l'audiovisuel de 34,8 %.

Cette augmentation des moyens tirés de la taxe et du prélèvement permettra de compenser la diminution des moyens budgétaires du ministère.

- Les moyens revenant au cinéma s'élèveront en effet à :

.158 millions de francs au titre du budget contre 181 en 1986,

.192 millions de francs au titre de la fraction de la taxe et du prélèvement contre 136 en 1986,

soit un total de 350 millions de francs contre 317 millions en 1986 (augmentation de 10,4 %).

- les moyens destinés à l'audiovisuel atteindront :

.25 millions de francs au titre du budget contre 80 millions de francs en 1986,

.356 millions de francs au titre de la fraction de la taxe et du prélèvement contre 264 millions de francs en 1986,

soit un total de 381 millions de francs contre 344 millions de francs en 1986 (augmentation de 10,7 %).

En outre, il pourra être ainsi fait face à la diminution prévisionnelle des ressources tirées de la taxe spéciale additionnelle au prix des places. La réduction de la fréquentation des salles de cinéma devrait en effet faire passer le produit de cette taxe de 496 millions de francs en 1986 à 485 millions de francs en 1987.

Globalement, les ressources disponibles pour la section "soutien financier de l'industrie cinématographique" devraient atteindre 773 millions de francs contre 752 millions en 1986.

ARTICLE 43 RATTACHE

Texte de l'article :

Dans l'article 61 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983), le pourcentage : "27 %" est remplacé par le pourcentage : "35 %" et le pourcentage : "73 %" par le pourcentage : "65 %".

Texte de référence :

Article 61 modifié (par l'article 47 de la loi de finances pour 1986) de la loi de finances pour 1984

"Art. 61.- L'intitulé du compte d'affectation spéciale "Soutien financier de l'industrie cinématographique" devient "Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels".

"Ce compte comporte deux sections :

"La première section retrace les opérations relatives au soutien financier de l'industrie cinématographique, conformément aux dispositions de l'article 76 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) et du paragraphe III de l'article 11 de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30 décembre 1975). La taxe et le prélèvement prévus à l'article 36 de la présente loi de finances pour 1984 sont portés en recettes de cette première section dans la limite de 27 % de leur produit.

"La deuxième section concerne les opérations relatives au soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels, à l'exclusion des oeuvres cinématographiques. Elle retrace, en

recettes, la taxe et le prélèvement prévus à l'article 36 de la présente loi de finances pour 1984 dans la limite de 73 % de leur produit, le remboursement des avances de l'Etat aux entreprises assurant la production de programmes destinés aux services de communication audiovisuelle soumis à la taxe et au prélèvement prévus à l'article 36 de la présente loi de finances pour 1984, la contribution de l'Etat et les recettes diverses ou accidentelles. Elle retrace, en dépenses, les subventions, avances et garanties de prêts accordées aux entreprises assurant la production de programmes audiovisuels destinés aux services de communication audiovisuelle soumis à la taxe et au prélèvement prévus à l'article 36 de la présente loi de finances pour 1984, les frais de gestion du compte et les dépenses diverses ou accidentelles.

"L'exécution des opérations relatives à la gestion du compte "Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels" est confiée au centre national de la cinématographie.

"Pour l'année 1986, le produit de la taxe et du prélèvement prévus à l'article 36 de la présente loi de finances pour 1984 est réparti dans les proportions ci-après :

- "- première section (soutien financier de l'industrie cinématographique)..... 34 %
- "- deuxième section (soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels)..... 66 %

"Les modalités d'application du présent article, notamment la détermination des productions susceptibles de bénéficier d'une aide financière, sont fixées par décret."

Commentaire:

Le dispositif proposé par cet article a déjà été amplement commenté (voir page 63 à 67 du présent rapport); votre rapporteur spécial n'en rappellera que les principaux éléments.

La loi de finances pour 1984 a créé une taxe sur les ressources des télévisions hertziennes privées et câblées; cette taxe était affectée au compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels, dont les moyens servaient à aider la création audiovisuelle (article 61 de la loi de finances pour 1984).

Cet article 61 de la loi de finances pour 1984 a été profondément modifié par la loi de finances pour 1986 qui a :

- modifié le barème de la taxe,
- créé un prélèvement sur les ressources des sociétés nationales de télévision,
- affecté le produit de la taxe et du prélèvement à un nouveau compte, le compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles, qui fusionne les comptes de soutien aux industries de programme et de soutien financier à l'industrie cinématographique.

La loi de finances pour 1986 prévoyait deux clés de répartition du produit de la taxe et du prélèvement :

- l'une, transitoire, affectait en 1986 34 % du produit au cinéma et 66 % à l'audiovisuel,
- l'autre, permanente, prévoyait l'affectation de 27 % des ressources au cinéma et de 73 % de celles-ci à l'audiovisuel.

Afin d'accroître la part revenant au cinéma - sans pour autant diminuer celle destinée à l'audiovisuel - l'article 43 modifie la clé de répartition permanente, en prévoyant l'affectation de 35 % des ressources au cinéma et de 65 % de celles-ci à l'audiovisuel.

Votre Commission des Finances a approuvé le principe de ce changement.

Elle a cependant adopté un amendement d'ordre rédactionnel, prévoyant :

- une meilleure présentation formelle du dispositif,
- le remplacement des termes "dans la limite de" par les termes "à concurrence de" dans le texte de l'article 61 de la loi de finances pour 1984 modifié ; les termes "dans la limite" laissent à

penser qu'une fraction inférieure du produit pourrait être affectée à l'une ou l'autre section que ce que prévoit la loi ; or, tel ne peut être le cas,

- la suppression des alinéas six, sept et huit de l'article 61 modifié, qui fixent la clé de répartition pour 1986 et n'ont plus de raison d'être à l'avenir.

Texte de l'amendement

Rédiger ainsi cet article :

I - Dans le troisième alinéa de l'article 61 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984 modifié par l'article 47 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 portant loi de finances pour 1986, les mots: "dans la limite de 27 % de leur produit" sont remplacés par les mots : "à concurrence de 35 % de leur produit".

II - Dans le quatrième alinéa de l'article 61 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984 modifié par l'article 47 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 portant loi de finances pour 1986, les mots: "dans la limite de 73 % de leur produit," sont remplacés par les mots : "à concurrence de 65 % de leur produit,".

III - Les alinéas six, sept et huit de l'article 61 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984 modifié par l'article 47 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 portant loi de finances pour 1986 sont abrogés.

CONSEQUENCES DE LA DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'amendement n° 10 déposé en deuxième délibération à l'Assemblée nationale a majoré de deux millions de francs les crédits du ministère de la Culture pour 1987, qui atteignent ainsi le montant de 8,811 milliards de francs, hors aides à la presse.

Ces deux millions supplémentaires sont destinés à abonder la dotation de l'article 36-60-71 "Centre national des arts plastiques"; les crédits de cet établissement public s'élèveront donc à 121,3 millions au lieu de 119,3 millions dans le projet de budget et 125,3 millions au titre de l'exercice 1986.

Le but de cette majoration est "d'encourager les métiers d'art", action pour laquelle le Centre national des arts plastiques est compétent. Il convient de noter que cette mesure, quoique non criticable dans son principe, ne contribue guère à éliminer les véritables insuffisances du projet de budget. La dotation allouée aux conventions de développement culturel, de même que les crédits destinés aux orchestres n'ont pas, en effet, été augmentés.

Réunie le mercredi 5 novembre 1986 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné les crédits pour 1987 du ministère de la Culture sur le rapport de M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial.

La Commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits pour 1987 du ministère de la Culture.