

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 7

CULTURE 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 Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, 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 Moinet, 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 (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 11), 961 (tome VII), 962 (tome VII) et T.A.175

Sénat : 92 (1987-1988).

Lois de finances - Bibliothèques - Cinéma - Culture - Livre - Mécénat - Monuments historiques - Musées - Musiques - Patrimoine - Théâtre - Théâtres nationaux.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION : PRINCIPALES EVOLUTIONS DES CREDITS	9
A) Evolution globale	9
B) Les dépenses ordinaires	12
C) Les dépenses en capital	20
CHAPITRE PREMIER : GRANDS EQUIPEMENTS CULTURELS ET EQUILIBRES DU BUDGET	25
I - L'état d'avancement des opérations	26
II - Le fonctionnement des grands équipements	31
CHAPITRE DEUX : L’AFFIRMATION DE PRIORITES	39
I - Les enseignements artistiques	39
II - La sauvegarde du patrimoine	47
III - Le développement du mécénat	50
CHAPITRE TROIS : QUELLES SOLUTIONS POUR LE CINEMA FRANCAIS?	55
I - Acteurs et racines de la crise	56
II - La régulation du marché par la puissance publique	69
III - Esquisse de solutions	78
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 41 RATTACHE	83

EXAMEN EN COMMISSION 87

CONSEQUENCES DES DELIBERATIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE 91

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A) L'ACHEVEMENT PROGRESSIF DES GRANDES OPERATIONS GARANTIT, DANS UN BUDGET EN DIMINUTION GLOBALE, LE MAINTIEN DES MOYENS DU MINISTERE.

1. En 1988, trois des six grandes opérations conduites en région parisienne seront achevées. Les crédits de paiement et les moyens de fonctionnement consacrés aux grands chantiers enregistrent donc une diminution globale de 447 millions de francs.

2. Dans le même temps, les moyens du ministère de la Culture, hors grands travaux, augmentent de 231 millions de francs, alors que le total du budget régresse de 224 millions de francs.

3. Les grands travaux, une fois leur construction terminée, suscitent toutefois d'importants frais de fonctionnement. Le coût net du musée d'Orsay sera, en 1988, de 110 millions de francs. Celui du Grand Louvre atteindra 90 millions de francs alors que seul le "Hall Napoléon" sera ouvert au public.

4. On peut donc craindre que la "montée en puissance" du coût net de fonctionnement des grands équipements culturels n'obère la marge de manoeuvre ultérieure du ministère.

Dès lors, il deviendra indispensable d'augmenter la dotation de la Culture, sauf à renoncer à achever l'opération la moins avancée (le Grand Louvre), qui paraît pourtant indispensable au rayonnement culturel du pays ou à sacrifier certains domaines d'action du ministère.

Votre commission suggère donc d'affecter, en 1989, les crédits disponibles du fait de l'achèvement de l'Opéra de la Bastille et de la Cité musicale de la Villette à la poursuite de l'opération du Grand Louvre.

5. Le vote de la loi sur le mécénat, le développement de la procédure de cofinancement et l'abaissement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée qui frappe les disques (et autres supports de son) permettent, en outre, de mobiliser, sous forme de dépenses fiscales et d'engagements des particuliers, des sommes importantes en faveur de l'action culturelle.

Le coût, en terme de moins-values fiscales, de l'abaissement de la T.V.A. sur les disques est d'environ 680 millions de francs, celui de la loi sur le mécénat approche 100 millions de francs. Il semblerait opportun d'aligner le taux de T.V.A. des supports vidéo sur celui des disques.

B) DEUX PRIORITES SONT NETTEMENT DEGAGEES

1. En dépit de l'extrême confusion qu'engendrent de multiples mesures de transferts et diverses modifications dans la nomenclature budgétaire, deux priorités sont clairement affirmées : la sauvegarde du patrimoine monumental et le développement des enseignements artistiques.

2. Le projet de budget contient la traduction budgétaire des engagements prévus pour 1988 par la loi programme sur le patrimoine. Conformément à celle-ci, 931 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits au titre de la restauration des monuments historiques.

Il convient d'espérer que l'effort considérable qui est envisagé pourra être effectivement mené à bien et que le vocable de patrimoine ne fera pas l'objet de dérives langagières aboutissant à financer des constructions neuves et non des monuments historiques.

A cet égard, l'inscription des crédits de fonctionnement du Parc de la Villette au sein de l'action patrimoine monumental apparaît regrettable.

3. Les enseignements artistiques constituent l'autre priorité du projet de budget pour 1988. Le dépôt, sur le bureau du Sénat, du projet de loi d'orientation sur les enseignements artistiques (qui devrait se traduire par la valorisation des diplômes, l'ouverture des établissements à des artistes professionnels, une meilleure articulation des formations et le bénéfice des dispositions relatives à l'apprentissage ou à la formation professionnelle pour les établissements d'enseignement) s'accompagne en effet d'un effort budgétaire considérable (90 millions de francs de mesures nouvelles).

4. Les collectivités locales devraient disposer, en 1988, de crédits de subventions substantiellement étoffés, du fait de l'augmentation des crédits destinés aux enseignements artistiques (écoles d'art et de musique) et de l'accroissement des moyens alloués aux musées classés et contrôlés.

C) LA SITUATION DIFFICILE DU CINEMA FRANCAIS

1. Le projet de budget pour 1988 supprime toute subvention budgétaire au compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles. Il s'agit de la principale mesure d'économie (93 millions de francs) de ce budget.

2. Dans ces conditions, le maintien d'aides sélectives (et notamment l'avance sur recettes) au sein des emplois du compte de soutien **paraît discutable** : ces aides (85 millions de francs pour l'avance sur recettes) amputent d'autant les sommes affectées au soutien automatique à la production et à l'exploitation.

3. La situation très difficile des exploitants de salles implique des mesures de soutien et notamment une diminution de la taxe spéciale additionnelle au prix des places.

Par ailleurs, les relations entre les chaînes de télévision et les différentes professions de la filière cinématographique doivent désormais faire l'objet d'un réexamen approfondi.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la culture sera, en 1988 encore, un budget en régression. L'opinion de votre Commission des Finances aurait donc pu n'être que modérément favorable, puisque la culture constitue, au moins pour partie, un champ d'intervention naturel de la puissance publique.

Seul un fétichisme des pourcentages, auquel votre commission n'a jamais souhaité s'adonner, pourrait, toutefois, conduire à ne pas porter un jugement positif sur les crédits qui sont aujourd'hui soumis au vote de notre Haute Assemblée.

Le projet de budget apparaît en effet parfaitement équilibré. Dégageant de très nettes priorités qui ont toujours été celles de votre Commission des Finances - protection du patrimoine et développement des enseignements artistiques - il garantit en outre le maintien de l'effort de l'Etat dans d'autres domaines, hier sacrifiés (orchestres, participation à l'effort culturel des collectivités locales). Avec une législation plus favorable au mécénat, ont de plus été mis en place les moyens d'une promotion de l'initiative privée dans la réalisation d'objectifs d'intérêt général.

Les inquiétudes de votre commission ne portent donc pas sur le proche avenir mais sur les exercices ultérieurs à 1988. La diminution des crédits prévue pour l'an prochain résulte en effet exclusivement de l'impact mécanique de l'achèvement progressif des grandes opérations initiées en 1982 et 1983. Les autres actions du ministère en revanche verront leur dotation progresser d'environ 3 %. Mais au-delà, la croissance des frais de fonctionnement des grands projets devenus grands équipements s'ajoutant à la rigidité des besoins d'autres institutions prestigieuses risque d'absorber une part croissante des crédits.

Une augmentation ou, à tout le moins, un maintien des crédits du ministère sera donc indispensable ; sans quoi l'action

culturelle de la puissance publique pourrait se trouver enfermée dans une douloureuse et peu admissible alternative : abandonner certaines actions aujourd'hui prioritaires ou alors différer "sine die" l'achèvement de celle des grandes opérations encore non terminée, le Grand Louvre. Plus que toute autre, cette dernière est pourtant indispensable au prestige international de la France ; la mener à bien constitue un devoir pour les générations présentes.

Sous le bénéfice de ces observations générales, votre rapporteur, après avoir décrit les principales évolutions des crédits (introduction) étudiera cette année :

- l'équilibre présent et futur du budget de la culture au regard de l'évolution des grands équipements culturels (chapitre premier),
- les priorités du projet de budget pour 1988 (chapitre deux),
- la situation difficile du cinéma français et les solutions qu'elle appelle (chapitre trois).

INTRODUCTION

PRINCIPALES EVOLUTIONS DES CREDITS

A) EVOLUTION GLOBALE

1. Les crédits inscrits au projet de budget pour 1988 du ministère de la Culture s'élèvent à 8,794 milliards de francs contre 8,991 milliards de francs au titre du budget voté de 1987.

Il convient, toutefois, de soustraire dans l'un et l'autre cas les crédits d'aide à la presse, soit 174 millions en 1987 et 201 millions prévus pour 1988.

Ainsi, les crédits de la culture "stricto sensu" s'élèveraient à 8,593 milliards de francs en 1988 contre 8,817 milliards en 1987, soit une diminution de 2,5 % succédant à une réduction de 8,2 % en 1987 par rapport à 1986.

La diminution des moyens du ministère n'est toutefois qu'apparente: elle résultera exclusivement en 1988, comme en 1987, de la minoration des crédits affectés aux grands travaux en région parisienne, elle-même causée par l'achèvement progressif de ces opérations. Hors grands travaux, le budget augmenterait de 3 % en 1988.

Evolution des crédits

(en millions de francs)

	1986	1987	1988	Evolution 1988/1987
Crédits hors grands travaux	7 306	7 301	7 534	+ 3 %
Grands travaux	2 320	1 516	1 069	- 29,5 %
Total.	9 626	8 817	8 593	- 2,5 %

Il convient, en outre, de noter que l'équilibre du projet de budget pour 1988 procède, plus encore que l'an passé, de la mobilisation d'importants moyens de financement extra-budgétaires : augmentation des déductions fiscales au titre du mécénat, développement de la procédure du cofinancement, recours, par certains grands établissements culturels à l'emprunt et à l'alinéation de terrains ou de locaux (dans le cadre des opérations Cité musicale de la Villette et Opéra de la Bastille).

2. La répartition des crédits entre les différents titres du budget connaît une évolution sensible :

(hors aides à la presse, en millions de francs)

	1987	1988	Evolution
Titre III	3 572	3 677	+ 2,9 %
Titre IV	2 063	2 187	+ 6 %
Titre V A.P. C.P.	995 1 220	1 106 1 124	+ 11,1 % - 7,9 %
Titre VI A.P. C.P.	1 222 1 962	878 1 605	- 28,2 % - 18,2 %
Total D.O. + A.P. D.O. + C.P.	7 851 8 817	7 847 8 592	- 0,1 % - 2,6 %

En termes de moyens de paiements (dépenses ordinaires + crédits de paiements), la part des dépenses ordinaires augmente fortement au sein du budget (68,2 % en 1988, contre 63,9 % en 1987).

En termes de moyens d'engagements (dépenses ordinaires + autorisations de programme), cette part atteint 74,7 % contre 71,7 % en 1987.

Le projet de budget de 1988 privilégie donc les moyens de fonctionnement des divers services culturels.

Cette évolution est la conséquence mécanique de la diminution des crédits consacrés aux grands travaux qui

engendre elle-même une réduction très sensible des crédits d'investissement, à l'exception des autorisations de programme inscrites au titre V (investissements directement effectués par l'Etat), dont l'augmentation résulte d'un effort sensible en faveur du patrimoine.

Elle procède également de choix clairement affirmés, notamment dans le domaine des enseignements artistiques (progression des crédits des grands établissements d'enseignement sur le titre III et des crédits de subventions du titre IV).

B) LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires (titre III: moyens des services et titre IV: interventions publiques) atteindraient, en 1988, 5,864 milliards de francs, en augmentation de 3,8 %.

Ainsi se trouve confirmée une évolution tendant à privilégier les crédits de fonctionnement, qui n'avait été qu'amorcée en 1987.

La très forte progression des crédits du titre IV (+ 6 %) semble constituer, par ailleurs, une innovation; les crédits d'interventions publiques avaient, en effet, été systématiquement sacrifiés depuis 1984. Il faut toutefois noter que cette progression résulte, pour l'essentiel, de mesures de transferts en provenance du titre III.

1. Les crédits du titre III passent de 3 571 millions de francs en 1987 à 3 677 millions dans le projet de budget pour 1988, soit une augmentation de 2,9 %, similaire à celle de l'ensemble du budget de l'Etat.

La répartition de ces crédits s'effectuerait comme suit :

(en millions de francs)

	1987 (budget voté)	1988 (projet de budget)	Evolution
Rémunérations des personnels	1 346	1 408	+ 4,6 %
Pensions et charges sociales	312	332	+ 6,4 %
Matériel et fonctionnement	395	484	+ 22,5 %
Travaux d'entretien	135	137	+ 2,2 %
Subventions aux établissements publics	1 376	1 305	- 5,1 %
Dépenses diverses	8	9	+ 12,5 %
Total	3 571	3 677	+ 2,9 %

a) Les dépenses de personnel (trois premières parties du titre III : rémunérations d'activité et charges sociales) connaissent une sensible augmentation.

Hormis l'évolution mécanique des charges de pensions et des cotisations sociales, cette progression des crédits résulte de la **création nette de 101 emplois** d'agents directement gérés par le ministère et de 40 créations nettes d'emplois financés par le budget mais gérés par les établissements publics nationaux à caractère culturel.

Le total des emplois budgétaires gérés directement par le ministère de la Culture passerait ainsi de 11 842 à 11 943.

Les créations nettes d'emplois gérés par le ministère s'effectueraient à raison de 48 titulaires et 53 contractuels et temporaires. Elles s'accompagneraient d'un ample mouvement

de redéploiement des effectifs : 167 emplois sont en effet supprimés, 268 postes étant par ailleurs créés.

Aux 149 créations nettes d'emplois budgétaires s'ajoutent, en outre, 5 "dégels" d'emplois budgétaires et 197 créations d'emplois financés par les budgets autonomes des établissements culturels et non recensés dans le "bleu" du ministère de la Culture.

- Les suppressions d'emplois affecteront principalement l'administration centrale du ministère.

- Les créations de postes concerneront notamment :

- . le musée du Louvre, qui bénéficie de 143 créations budgétaires, auxquelles il convient d'ajouter 157 postes financés directement par la réunion des musées nationaux (conséquence de l'ouverture du "Hall Napoléon") ;
- . l'entretien et la conservation du patrimoine, avec 20 créations nettes de postes qui bénéficient notamment à l'inspection des monuments historiques (deux postes d'inspecteur, un poste de conservateur régional) dont le statut est, par ailleurs, amélioré ;
- . l'enseignement des arts plastiques, de la musique et de la danse (par exemple : 4 créations d'emplois de professeurs pour l'Ecole nationale des Arts décoratifs, 21 emplois pour le Conservatoire national supérieur de musique de Lyon dont 7 professeurs, 13 emplois pour les écoles de danse...).

b) Les crédits de matériel et de fonctionnement courant augmentent fortement cette année en raison de mesures nouvelles importantes (+ 89 millions de francs).

Ces mesures profiteront principalement :

- au Grand Louvre (mesures nouvelles diverses de 62 millions de francs) ;
- à l'informatisation des services (mesures nouvelles de 16 millions de francs).

En 1987, une progression importante avait également été enregistrée en raison de l'ouverture du musée d'Orsay.

c) Les crédits de subventions aux établissements publics nationaux (6e partie du titre III) diminueraient en 1988 de 5,1 % (réduction des crédits de 70 millions de francs qui se montent ainsi à 1 305 millions de francs dans le projet de budget pour 1988). En 1987, une minoration de 48 millions de francs de ces crédits avait déjà pu être observée.

Cette réduction d'ensemble résulte de multiples mouvements.

- Une **mesure de transfert** au sein du budget de la culture ; la subvention versée au Centre national des arts plastiques est, en effet, réduite de 86 millions de francs, les crédits correspondants étant inscrits au chapitre 43-30, article 50 (subventions de l'Etat dans le domaine des arts plastiques). Ainsi se réalise progressivement une amorce de rebudgétisation des crédits du Centre national des arts plastiques, conformément à une orientation préconisée de longue date par votre Commission des Finances.

- Des **mesures d'économies**, résultant de la suppression de la subvention de fonctionnement à l'établissement public constructeur du musée d'Orsay (mesure nouvelle négative de 14,5 millions de francs) et de la réduction de la subvention à l'établissement public de l'Opéra de la Bastille (qui, diminuée de 17,4 millions de francs, s'élèverait à 36,7 millions en 1988). Concurrément à cette réduction sur le titre III est réalisé un transfert de 10 millions de francs sur le titre IV pour la "préfiguration" de l'Opéra de la Bastille. La subvention du Centre national des lettres est, en outre, amputée de 3 millions de francs.

- La **reconduction** des crédits des deux établissements publics les plus coûteux, l'Opéra de Paris (364 millions de francs) et le Centre Georges Pompidou (266 millions de francs).

- L'**accroissement** des moyens de la plupart des autres établissements publics et, notamment :

- les établissements d'enseignement (Ecole du Louvre, Ecole des Beaux Arts, Ecole nationale supérieure de création industrielle, Ecole de danse de Nanterre, dont les moyens sont regroupés sur la

sixième partie du titre III, conservatoires nationaux de Paris et de Lyon, ce dernier bénéficiant d'une mesure nouvelle de 9,6 millions de francs) ;

- les théâtres nationaux, l'Odéon et le théâtre de la Colline (anciennement théâtre de l'Est Parisien) étant les plus favorisés.

2. Les crédits du titre IV passent, déduction faite des aides à la presse, de 2 063 à 2 187 millions de francs.

Cette progression n'est toutefois, pour partie, qu'apparente ; diverses mesures de transferts sont en effet mises en oeuvre entre le titre III et le titre IV et au sein même du titre IV.

Ces transferts, s'ils procèdent d'intentions non critiquables (budgétisation des crédits du C.N.A.P., regroupement sur un chapitre unique des crédits destinés aux enseignements artistiques) rendent peu compréhensible l'évolution réelle des crédits.

A structure constante, les crédits du titre IV augmenteraient, semble-t-il, de 1 %.

La répartition par actions de ces crédits est la suivante :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1987	Projet de budget pour 1988	Evolution
Patrimoine écrit et documentaire	103,4	104,5	+ 1 %
Patrimoine monumental	75,3	78,2	+ 3,8 %
Patrimoine muséographique et arts plastiques	224,2	314	+ 40 % (1)
Spectacles	1 434,6	1 434,6	-
Environnement culturel	225,6	255,4	+ 13 %
Total titre IV	2 063,1	2 186,7	+ 6 % (2)

(1) résultant, pour l'essentiel, d'un transfert en provenance de la 6e partie du titre III.

(2) progression apparente.

a) Les crédits de l'action "patrimoine écrit et documentaire" augmentent faiblement (+ 1,1 million de francs); l'évolution d'ensemble résulte de mesures d'économies (réduction de 2 millions de francs des interventions en faveur de la lecture) et de deux mesures nouvelles positives (2 millions de francs destinés à des activités relatives aux archives, 1,3 million de francs en faveur des célébrations nationales).

L'essentiel des crédits de subventions de l'Etat en matière de lecture publique transite désormais, depuis le 1er janvier 1987, par la dotation générale de décentralisation.

b) Les crédits de l'action "patrimoine monumental" sont majorés de 3,3 millions de francs (2,9 millions en prenant en compte une mesure de transfert sur le chapitre 43-40 article 20 "action culturelle", dont les crédits sont retracés dans l'action "spectacles").

L'ensemble des articles bénéficient d'augmentations de crédits et, notamment, l'encouragement à des activités de sauvegarde du patrimoine monumental, les bourses et l'Institut du patrimoine.

La majeure partie des crédits est, cette année encore (46,3 millions de francs sur un total de 71,3 millions de francs), destinée au fonctionnement du parc de la Villette, au mépris du sens que revêt, selon votre commission, le terme de patrimoine.

c) Les crédits de l'action "patrimoine muséographique et arts plastiques" sont, hors mesures de transfert (budgétisation sur le chapitre 43-30 article 50 des crédits d'intervention du Centre national des arts plastiques auparavant inscrits au titre III), quasiment stables.

La suppression de la subvention de 6 millions de francs allouée à la réunion des musées nationaux pour l'organisation d'expositions permet, toutefois, le dégagement d'une marge de manoeuvre.

Cette marge de manoeuvre est affectée au **renforcement des crédits d'acquisition** d'oeuvres d'art de la réunion des musées nationaux, qui passent de 21,2 à 24,7 millions de francs et à **l'augmentation** des crédits affectés aux bourses et aux **écoles municipales d'art** (mesure nouvelle de 3,5 millions de francs pour ces dernières).

d) Les crédits du titre IV de l'action "spectacles" sont strictement reconduits quant à leur montant (1 434 millions de francs); cette stabilité d'ensemble masque un **redéploiement substantiel des moyens**.

- Une mesure d'économie considérable, la suppression de la contribution de l'Etat au compte de soutien de

l'industrie cinématographique, permet en effet d'augmenter les crédits destinés aux autres chapitres concernés par l'action spectacles. Cette économie se monte à 93,5 millions de francs et intervient au moment où les difficultés des différentes entreprises de la filière cinématographique conduisent à envisager une refonte du système d'aides publiques au cinéma dans son ensemble.

- Une mesure de transfert vient compliquer la compréhension de l'évolution de l'action "spectacles". La diminution de la subvention à l'établissement public de l'Opéra de la Bastille, qui a été décrite lors de l'examen du titre III, s'accompagne en effet de l'inscription au titre IV, action "spectacles", d'un crédits de 10 millions de francs, pour la "préfiguration de l'Opéra de la Bastille".

Toutes choses égales par ailleurs, les crédits de l'action "spectacles" diminuent donc d'environ 1 %.

- Des crédits supplémentaires sont, en revanche, affectés :

- . à la danse (+ 10 millions de francs),
- . à l'enseignement de la musique (+ 6,5 millions de francs en faveur des conservatoires nationaux de région et des écoles nationales de musique, les uns et les autres étant gérés par les communes),
- . aux orchestres (+ 6,6 millions de francs, alors qu'en 1987 une diminution importante avait été enregistrée avant que la Commission des Finances du Sénat n'intervînt),
- . à l'art lyrique (+ 5 millions de francs),
- . aux crédits de bourses (+ 2,1 millions de francs).

e) Les crédits de l'action "environnement culturel" augmentent de 13 %. D'importantes mesures de transfert entre les différents chapitres et articles de l'action rendent incompréhensibles la plupart des évolutions de crédits ; il est toutefois possible de mettre en exergue :

- l'accroissement des crédits d'enseignement (augmentation de 19,1 millions de francs des crédits alloués aux "actions interministérielles en milieu scolaire") ;

- le renforcement des crédits affectés aux conventions de développement culturel (+ 5 millions) qui avaient été, en 1987, "remis à niveau" sur intervention de la Commission des Finances du Sénat.

C) LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital enregistrent une forte diminution, tant en autorisations de programme (- 10,6 %) qu'en crédits de paiement (- 14,3 %).

Cette évolution d'ensemble résulte de trois mouvements :

- la très forte diminution des moyens affectés aux grands travaux, qui aboutit à une chute de 28 % des autorisations de programme du titre VI,

- la révision de l'échéancier de certaines opérations financées directement par l'Etat, qui suscite une réduction des crédits de paiement du titre V (- 7,9 %),

- la priorité accordée à la préservation du patrimoine, qui entraîne une forte augmentation des autorisations de programme du titre V (+ 11,1 %).

Les différents groupes de crédits d'équipement évolueraient comme suit :

(en millions de francs)

	1987	1988	Evolution
Titre V (investissements directement réalisés par l'Etat)			
· patrimoine monumental			
A.P.	591	704	+ 19 %
C.P.	744	659	- 11,5 %
· bâtiments publics			
A.P.	390	388	- 0,5 %
C.P.	462	450	- 2,6 %
· autres			
A.P.	13	13	-
C.P.	14	15	-
Total titre V			
A.P.	995	1 106	+ 11,1 %
C.P.	1 220	1 124	- 7,9 %
Titre VI (subventions d'investissement)			
· grands travaux			
A.P.	651	177	- 73 %
C.P.	1 350	950	- 30 %
· patrimoine monumental			
A.P.	187	258	+ 38 %
C.P.	296	181	- 39 %
· autres			
A.P.	384	443	+ 15,3 %
C.P.	316	474	+ 50 %
Total titre VI			
A.P.	1 222	878	- 28,2 %
C.P.	1 962	1 605	- 18,2 %
TOTAL GENERAL			
A.P.	2 217	1 984	- 10,6 %
C.P.	3 182	2 729	- 14,6 %

1. **Les crédits du titre V** diminuent conjoncturellement en crédits de paiement, en raison du réaménagement de l'échéancier de diverses opérations portant sur des monuments historiques dont l'Etat est propriétaire et de l'incidence des autorisations de programme ouvertes les années précédentes.

L'élément essentiel est toutefois la **très forte progression des autorisations de programme** qui constitue la traduction budgétaire pour 1988 du projet de loi de programme sur le patrimoine.

Les travaux prévus pour l'an prochain porteront notamment sur diverses cathédrales, les abbayes du Mont Saint-Michel et de Fontevault, le château de Chambord, divers palais nationaux (Versailles, Fontainebleau, Compiègne, Elysée...).

La couverture du territoire sera, par ailleurs, poursuivie en matière de **bibliothèques centrales de prêts**, les crédits prévus l'an passé (50 millions de francs en autorisations de programme, 42,5 millions de francs en crédits de paiement) étant reconduits à l'identique.

2. **Les crédits du titre VI** connaissent une très forte diminution globale en raison de l'achèvement des grands travaux mais sont, dans divers domaines, substantiellement augmentés.

a) **Les crédits destinés aux grands travaux**

Ces crédits ont, depuis deux ans, fortement diminué : d'un montant de 2,4 milliards de francs en autorisations de programme et de 1,6 milliard de francs en crédits de paiement, en 1986, ils ne seront plus, en 1988, que de 177,4 millions de francs en autorisations de programme et de 950 millions de francs en crédits de paiement.

En 1988, trois des six opérations seront en effet achevées ; les autorisations de programme auront, par ailleurs, été presque intégralement ouvertes pour les trois autres opérations.

Par ailleurs, des ressources extra-budgétaires sont prévues pour l'Opéra de la Bastille et la Cité musicale de La Villette (aliénation d'une partie des locaux assortie, en anticipation des recettes attendues, d'une autorisation de recourir à l'emprunt).

b) Les autres crédits du titre VI augmentent sensiblement.

- Les crédits destinés aux **musées classés et contrôlés** passent de 69 à 79 millions de francs en autorisations de programme et de 67 à 94 millions de francs en crédits de paiement.

- Les crédits affectés aux **monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat** passent de 136 à 155 millions de francs en autorisations de programme et de 80 à 137 millions de francs en crédits de paiement.

CHAPITRE PREMIER

EQUILIBRE DU BUDGET ET GRANDS EQUIPEMENTS CULTURELS

La place croissante puis décroissante des crédits d'investissements consacrés aux grands travaux au sein du budget de la Culture conduit votre Commission des Finances à étudier plus particulièrement l'évolution de ceux-ci, depuis les années 1983-1984.

Après avoir été le facteur exclusif de progression du budget (en 1984, 1985 et 1986), les crédits des grands travaux, par leur forte réduction, permettent le maintien des moyens du ministère dans un budget global qui régresse.

Plus que des grands travaux, c'est désormais des grands équipements culturels qu'il conviendra de traiter ; l'achèvement progressif des opérations, si il permet le dégagement temporaire d'une relative marge de manoeuvre, se traduit en effet également par l'apparition de frais de fonctionnement croissants.

Votre rapporteur, après avoir décrit l'état des principales opérations en cours (I) sera donc conduit à évoquer l'avenir des grands équipements culturels (II). Quelques questions fondamentales ne sont en effet, à l'heure présente, guère résolues : comment seront utilisés l'Opéra de la Bastille et le Palais Garnier ? Quel sera le coût de fonctionnement réel du Grand Louvre ? Etc...

I - L'ETAT D'AVANCEMENT DES OPERATIONS

A) EVOLUTION GLOBALE DU COUT DES PROJETS

1) Ce coût a, depuis 1986, évolué comme suit :

(en millions de francs)

	1986	1987	1988
Musée d'Orsay			
A.P.	73,7	achevé	-
C.P.	240,2	"	-
Opéra de la Bastille			
A.P.	1 100	170	50
C.P.	550	550	300
Grand Louvre			
A.P.	885	256	127,4
C.P.	766	474,4	460
Parc de la Villette			
A.P.	100	15,6	1ère tranche
C.P.	76,5	175	achevée
Institut du Monde arabe			
A.P.	17,7	achevé	-
C.P.	24,7		
Cité musicale de la Villette			
A.P.	225	210	-
C.P.	50	100	190
Total			
A.P.	2 401,4	651	177,4
C.P.	1 657,4	1 350	950

2) L'année 1988 sera donc marquée par l'achèvement de trois opérations et, surtout, par la considérable diminution des autorisations de programme.

Ainsi, le budget de la Culture devrait, en 1989, disposer d'une nouvelle marge de manoeuvre ; les crédits de paiements devraient en effet être d'un montant limité, puisqu'ils procèdent, pour une grande partie, des autorisations de programme précédemment ouvertes.

Cette marge de manoeuvre pourrait être utilement affectée, selon votre rapporteur, à l'engagement d'une partie substantielle des travaux de la deuxième tranche de l'opération du Grand Louvre ; parmi les projets entamés en 1982-1983, le Grand Louvre seul apparaît en effet encore susceptible de donner lieu à des dépenses importantes.

B) EVOLUTION DES PROJETS NON ENCORE ACHEVES

1. Le Grand Louvre

a) L'état d'avancement des travaux fait apparaître l'importance des réalisations déjà effectuées ou prévues pour 1988. Le programme se décomposait en effet en cinq phases :

- l'aménagement de la Cour carrée et de son sous-sol,
- l'aménagement de la Cour Napoléon,
- la réalisation d'infrastructures d'accès,
- la rénovation du musée actuel,
- la création de jonctions entre le Hall Napoléon et l'aile Richelieu et, surtout, l'aménagement de celle-ci.

o **L'aménagement de la Cour carrée** (restauration des façades et de la toiture) et de la crypte de Philippe Auguste a été achevé dès le premier trimestre 1986.

o **L'aménagement de la Cour Napoléon**, qui occasionne l'essentiel des crédits de la première tranche, a été amorcé en 1985 (études) et engagé effectivement en 1986 (gros oeuvre) ; le montage de la pyramide a été commencé en mars 1987, la pose du verre étant prévue pour la période décembre 1987-mars 1988.

L'ensemble des finitions devrait être achevé à la fin du premier semestre 1988.

o **Les infrastructures d'accès** sont d'ores et déjà en partie réalisées ; la mise en souterrain de l'avenue du Général Lemonnier, qui perturbait l'harmonie des jardins du Carrousel, est aujourd'hui effective ; les travaux devraient maintenant porter sur la création d'une gare de tourisme (destinée au stationnement) sous les jardins, pour laquelle des financements privés seront utilisés de manière prépondérante.

o **La rénovation du musée actuel** a été amorcée par divers travaux de réaménagement. En outre, les liaisons avec le "Hall Napoléon" sont en cours de réalisation. Enfin, une enveloppe a été dégagée, dans le cadre de la loi programme sur le patrimoine, pour la rénovation des façades du Palais.

o **L'aménagement de l'aile Richelieu**, actuellement occupée pour partie par le ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, constitue, cette année encore, une source d'interrogations et d'inquiétude. A l'automne 1986, la décision de ne réaliser dans cette aile que les seules infrastructures nécessaires au fonctionnement du "Hall Napoléon" (passage et cheminées d'aération) était prise. Ultérieurement (printemps 1987), un "accord", aux termes sybillins, a semble-t-il été conclu entre le ministère de la Culture et celui de l'Economie et des Finances. Selon cet "accord", les travaux de "redéploiement muséologique" pourraient commencer fin 1988, date à laquelle "certains" services du ministère iraient s'installer à Bercy.

Votre rapporteur ne peut, cette année encore, que plaider avec fermeté en faveur de la réalisation effective du Grand Louvre qui apparaît indispensable, au-delà des raisonnements de court terme, à l'équilibre financier de l'opération.

c) Le bilan financier de celle-ci peut en effet se résumer ainsi :

- le coût a déjà été considérable,
- seul l'aménagement effectif de l'aile Richelieu peut justifier cet investissement coûteux,
- cet aménagement doit donc être au plus vite mis en oeuvre car l'allongement des délais ne peut qu'aboutir à renchérir le coût final du programme.

En 1988, le montant total des crédits engagés s'élèvera à 178 millions de francs pour les subventions allouées à l'établissement public constructeur et à 2 025 millions de francs pour les crédits d'équipement (en francs valeur début 1988).

Ces sommes ont permis de mener à bien toutes les opérations nécessaires à la réalisation d'un musée "compact", dont la visite puisse s'effectuer dans des conditions rationnelles ; ce type de musée ne pourra toutefois voir le jour que si une partie substantielle des surfaces de l'aile Richelieu est effectivement aménagée.

Cet aménagement doit en outre intervenir au plus vite (le délai de dix ans, parfois évoqué, est, à cet égard, peu raisonnable), sans quoi le bilan final de l'opération s'alourdirait considérablement ; les frais fixes qu'elle engendre sont en effet importants (à titre d'exemple, l'établissement constructeur suscite à lui seul une charge de 50 millions de francs en 1988).

Seul, de plus, l'achèvement de l'opération peut permettre la rationalisation du fonctionnement du musée dans son ensemble, dont le coût serait sans quoi très important pour un résultat médiocre (cf. ci-dessous, II).

2. La Cité musicale de la Villette

La conduite de cette opération semble s'effectuer dans des conditions répondant aux attentes de votre Commission des

Finances qui avait, tout au long de l'année 1986, fortement insisté sur la nécessité de son maintien.

a) **L'échéancier des travaux** laisse prévoir leur quasi achèvement en 1988. L'ensemble des études est terminé et la presque totalité des marchés de travaux engagés.

Ainsi, l'installation des élèves du Conservatoire national supérieur de musique de Paris pourrait s'opérer en 1989, les bâtiments vétustes et exigus de la rue de Madrid étant abandonnés.

b) **Le bilan financier** de l'opération s'établirait, à la fin de 1988, à environ 725 millions de francs (valeur début 1988). Une partie de ce coût total sera financé par des ressources extra-budgétaires résultant de l'aliénation de terrains et de bâtiments. En anticipation de ces recettes, l'établissement public de la Villette a été autorisé à recourir à l'emprunt en 1988 (à concurrence de 99,5 millions de francs).

3. L'Opéra de la Bastille

a) **Le programme initial de travaux** prévoyait la réalisation :

- d'une grande salle de spectacle,
- d'espaces scéniques et d'une scène de répétition,
- d'une salle "modulable" destinée à la création contemporaine,
- d'ateliers de décors.

Au mois d'août 1986, ce programme a fait l'objet d'une redéfinition à la suite d'une mission d'étude confiée à M. Olivier Chevillon.

Cette redéfinition implique l'abandon définitif des ateliers et de la salle modulable. A la place des ateliers, prévus au-dessus d'un parc de stationnement aujourd'hui achevé, s'élèvera une "superstructure dont l'affectation n'est pas encore décidée". Quant à la partie du bâtiment qui devait accueillir la salle

modulable, elle sera modifiée afin de permettre une exploitation autonome.

Ainsi, une partie du bâtiment sera aliénée ou concédée, ce qui allègera le coût budgétaire réel de l'opération.

b) Le bilan financier de cette opération s'établirait ainsi à 158 millions de francs au titre des frais de fonctionnement de l'établissement constructeur et à environ 2 150 millions de francs de crédits d'équipement, à la fin de 1988 (en francs valeur début 1988).

En 1988, la totalité des autorisations de programme aura été déléguée à l'établissement public de l'Opéra de la Bastille, l'ouverture devant intervenir, semble-t-il, le 14 juillet 1989.

L'Opéra de la Bastille ne devrait donc plus, à l'avenir, peser sur le budget de la Culture du fait de sa construction (comme pour la Cité musicale de la Villette, les aliénations futures des locaux qui seront implantés à la place des ateliers et de la salle modulable donneront droit au recours à l'emprunt, en anticipation des ressources qu'elles procureront).

Le fonctionnement de cet opéra, de même que celui des autres grands équipements culturels pourrait, en revanche, se révéler une redoutable source de rigidité pour le budget du ministère.

II - LE COUT DU FONCTIONNEMENT DES GRANDS EQUIPEMENTS CULTURELS

Le ministère de la Culture gère, actuellement, de nombreux équipements culturels de grande importance : le Centre Georges Pompidou, le Théâtre national de l'Opéra de Paris, les théâtres nationaux, le Louvre et la Bibliothèque nationale notamment.

A ces grands équipements existants se sont récemment ajoutés le musée d'Orsay et la Grande halle de la Villette ; l'année 1988 verra en outre se dessiner le coût de fonctionnement d'une partie du Grand Louvre (Hall Napoléon) et du Parc de la

Villette ; ultérieurement apparaîtront, enfin, les frais occasionnés par l'Opéra de la Bastille et l'aile Richelieu du Grand Louvre.

Votre rapporteur ne peut, dès lors, que s'interroger sur l'avenir du budget de la Culture au regard du coût global de fonctionnement de l'ensemble de ces équipements, à l'heure où certains sont déjà en difficulté (Bibliothèque nationale, Comédie Française). Après avoir évalué le coût de fonctionnement des opérations récemment achevées ou en voie d'achèvement (A) il tentera donc d'esquisser les voies possibles d'une diminution du coût des grands équipements (B).

A) LE COUT PREVISIONNEL DES OPERATIONS EN VOIE D'ACHEVEMENT

1. L'exemple d'une opération achevée : Orsay

En 1987, le coût de fonctionnement total brut du musée d'Orsay a été de 166 millions de francs. La répartition de ces dépenses a été la suivante :

- personnel : 90 millions de francs,
- dépenses muséographiques : 21 millions de francs,
- maintenance du bâtiment : 33 millions de francs,
- autres (administration générale, etc...) : 22 millions de francs.

En 1988, la répartition serait à peu près similaire, avec une diminution des dépenses d'administration générale (les dépenses de première installation étant financées) mais une croissance des dépenses muséologiques et de maintenance.

Face à ce coût brut de fonctionnement apparaissent des ressources propres n'en représentant, en 1987, que 26 %.

Ces ressources propres, d'un montant de 43,4 millions de francs proviennent des droits d'entrée (40 millions de francs), des

droits de concession (2 millions de francs au titre du restaurant et du bureau de change) et du mécénat (1,4 million de francs).

Pourtant, le musée d'Orsay constitue un succès considérable : entre le 1er janvier 1987 et le 23 août 1987, il aurait accueilli 2,5 millions de visiteurs, dont un tiers a acquitté le droit normal (21 francs), un tiers un tarif réduit (11 francs), le dernier tiers bénéficiant d'une entrée gratuite. En année pleine, le chiffre total d'entrée devrait être de 4 millions.

Il apparaît donc qu'un équipement moderne ayant un succès considérable et, semble-t-il, bien géré ne peut s'autofinancer qu'à raison du quart.

De ce fait, l'Etat est conduit à financer les dépenses de personnel, à raison de 75 millions de francs ; pour peu que les dépenses de maintenance ne s'accroissent à l'avenir, des subventions budgétaires devront également être dégagées.

2. Les perspectives du Grand Louvre

a) Le coût actuel du musée s'élève à 151 millions de francs, les ressources propres étant de 45 millions environ.

Votre rapporteur doit d'ailleurs indiquer que les prestations offertes au public sont, au regard de ce coût, anormalement faibles.

Certaines des salles du musée sont, en effet, fréquemment fermées, l'objectif étant que "chacune connaisse au moins un jour d'ouverture hebdomadaire", selon une réponse au questionnaire budgétaire.

Les raisons de cette situation devront être fournies. La réalisation progressive du Grand Louvre devrait, il est vrai, permettre une certaine rationalisation de la gestion du musée, au prix, toutefois, d'un coût de fonctionnement supplémentaire important.

b) Le Grand Louvre devrait occasionner un coût supplémentaire de fonctionnement qui apparaîtra d'une part au titre de l'ouverture du Hall Napoléon et, d'autre part, au titre de l'aile Richelieu.

- Les 55 000 mètres carrés du Hall Napoléon (dont 14 000 accessibles au public) susciteront, en 1989 (ouverture totale de

l'ensemble), un coût supplémentaire d'environ 200 millions de francs, én partie inscrits au budget de 1988 (création de 298 emplois, dont 141 sont financés par le ministère et 157 par la Réunion des musées nationaux, mesure nouvelle de 62 millions de francs au titre du fonctionnement courant).

- L'ouverturé au public de l'aile Richelieu se traduirait, quant à elle, avec 31 000 mètres carrés de surface, par un coût de 150 millions de francs, le coût brut total du musée étant ainsi porté à 500 millions de francs.

Ainsi, le Grand Louvre suscitera à terme une dépense de fonctionnement supplémentaire de 350 millions de francs environ.

Mais cette dépense permettra un accroissement considérable des prestations offertes aux visiteurs, une augmentation probablement plus que proportionnelle des ressources propres et sera peut-être l'occasion d'une rationalisation de l'ensemble de la gestion du musée.

3. Le coût de l'art lyrique à Paris

Votre Commission des Finances ne cesse, depuis qu'a été prise la décision d'édifier l'Opéra de la Bastille, d'évoquer cette question, à propos de laquelle ont été successivement élaborés deux rapports : celui de M. Olivier Chevillon (été 1986) et celui de M. Raymond Soubie (printemps 1987).

Le rapport de M. Chevillon étudiait diverses options possibles, tout en préconisant la redéfinition de l'Opéra de la Bastille (abandon de certains aspects de l'opération, mais préservation de la vocation lyrique de ce nouvel opéra) et la rénovation du Palais Garnier.

Cette solution a été retenue, dans son principe, par le Gouvernement.

Ses implications ont été étudiées par M. Raymond Soubie et une association de "préfiguration" de l'ensemble Garnier-Bastille a été créée.

Cette association travaillerait dans le cadre des lignes directrices suivantes :

- l'ensemble des moyens artistiques de l'opéra actuel serait placé sous la direction fonctionnelle du responsable de l'Opéra de

la Bastille ; les deux salles seraient dotées de structures juridiques distinctes, encore non définies (sociétés ? établissements publics industriels et commerciaux ?) éventuellement intégrées dans une structure commune (société holding ?) ;

- les spectacles lyriques seraient produits par l'Opéra de la Bastille, mais, pour certains, présentés en série (donc sans alternance) par le Palais Garnier qui pourrait également accueillir des spectacles produits par des opéras étrangers ;

- la vocation principale du Palais Garnier serait, toutefois, le ballet ;

- la destination de la salle Favart n'est, quant à elle, pas encore précisée.

Votre rapporteur doit rappeler, face à ces orientations, le paradoxe que constitue l'affectation au ballet de la salle Garnier où l'accoustique est l'une des meilleures au monde mais la visibilité nulle pour un quart des places.

Il souhaite donc qu'une vocation lyrique importante soit conservée au Palais Garnier.

Sous cette réserve, le plan élaboré pour l'organisation de la coexistence entre l'Opéra de la Bastille et le Palais Garnier paraît rationnel. Selon les simulations qui ont été effectuées, le coût net de l'art lyrique à Paris pour le budget de l'Etat pourrait, dans ce cadre, demeurer constant.

La réalisation effective de cette prévision suppose, toutefois, une amélioration certaine de l'efficacité du Théâtre national de l'Opéra de Paris ; une telle amélioration peut d'ailleurs être souhaitée pour la plupart des grands équipements culturels.

B) LE FONCTIONNEMENT DES GRANDS EQUIPEMENTS PEUT ETRE AMELIORE, MAIS SON COUT EST, POUR PARTIE, INCOMPRESSIBLE.

1. Les voies d'une amélioration

o La rentabilité des grands équipements pourrait, en premier lieu, être accrue par l'**augmentation des ressources propres**.

Une telle augmentation peut être obtenue par la **majoration des tarifs pratiqués**. Cette solution pourrait être explorée, notamment pour les établissements dont le taux d'autofinancement est réellement insuffisant (Centre Georges Pompidou, par exemple) et qui accueillent pourtant un nombre très important de visiteurs.

Toutefois, il convient, en l'occurrence, d'agir avec prudence ; pour des motifs de service public, le principe d'égalité de la rémunération versée par l'utilisateur et du coût qu'il suscite ne peut être appliqué en matière de grands équipements culturels.

Par ailleurs, pour certains types de spectacles (théâtres,...) déjà coûteux, une élévation substantielle du prix des places aurait probablement pour conséquence de limiter la demande.

L'exemple de l'Opéra démontre toutefois qu'une augmentation du prix des places est aujourd'hui possible ; grâce à une telle augmentation, les recettes de l'Opéra sont en effet passées de 76 millions de francs en 1985 à 84 millions de francs en 1986, sans diminution de la fréquentation.

Les ressources propres peuvent également être augmentées par l'**accroissement des prestations offertes au public, entraînant elles-mêmes une majoration mécanique du montant des droits d'entrée perçus**. Ainsi, le Louvre pourrait être ouvert les jours fériés ; ainsi, le nombre de représentations données à l'Opéra ou dans certains théâtres nationaux pourrait être accru...

Toutefois, pour être obtenue sans augmentation des frais de fonctionnement, cette solution suppose une rationalisation de la gestion des équipements.

o Celle ci n'est pas toujours optimale ; outre l'exemple du Louvre (cf. ci-dessus A), votre rapporteur citera celui de l'Opéra de Paris où est appliquée une convention collective jugée parfois exagérément protectrice des personnels.

Comme l'indique, en outre, le contrôleur financier du ministère dans son rapport sur la gestion de l'année 1986 :

"Le Théâtre national de l'Opéra de Paris -qui utilise à titre permanent 1 200 personnes environ- rencontre depuis plusieurs années des difficultés dans l'administration des "surnuméraires". Il faut espérer que les instructions de l'autorité de tutelle, jointes à la volonté de l'Etablissement de recourir à un effectif moins pléthorique d'agents de cette catégorie, donneront au T.N.O.P. les moyens d'éviter les dépassements budgétaires constatés, en particulier, l'an dernier."

Le contrôleur financier évoque également, pour l'ensemble des grands équipements culturels, la nécessité d'une meilleure mise en concurrence des prestataires de services : les marchés sont en effet, par trop souvent, des marchés de gré à gré. Il préconise donc -et votre rapporteur ne peut que s'associer totalement à ce voeu- le recours le plus systématique possible à l'adjudication ou, à tout le moins, à l'appel d'offres.

2. Un coût net de fonctionnement relativement rigide

Le coût de fonctionnement, net des ressources propres, de la plupart des grands équipements culturels apparaît relativement rigide.

o Certains de ces équipements ont, en premier lieu, des missions de service public qu'il est peu concevable de facturer totalement -ou même dans certain cas partiellement- à l'usager.

Ainsi en va-t-il de la **Bibliothèque nationale**, pour laquelle l'effort budgétaire actuellement consenti est très suffisant. En 1988, la Bibliothèque nationale disposera pourtant de 87,6 millions de francs (moyens de fonctionnement inscrits sur le chapitre 36-60 et en augmentation de 1 million par rapport à 1987), auxquels s'ajoutent 28,3 millions de francs de crédits

d'équipement destinés à l'entretien des bâtiments et à des travaux de sécurité.

Ces crédits n'intègrent pas, en outre, les dépenses de personnel qui sont financées par le budget de l'Éducation nationale, de manière d'ailleurs illogique.

Ainsi en va-t-il également de la **Comédie Française** dont la mission de service public -perpétuer la tradition théâtrale nationale- est d'un intérêt évident.

Cette institution n'apparaît pourtant guère favorisée dans le projet de budget pour 1988, puisque sa dotation n'augmente que de 1,1 million de francs, pour atteindre 105,4 millions de francs. La Comédie Française obtient, il est vrai, des résultats meilleurs que d'autres théâtres nationaux qui assurent un nombre de représentations pourtant bien inférieur. Mais en 1987, une grève (intervenue pour des motifs que votre rapporteur ne peut d'ailleurs approuver) a suscité une perte de ressources d'environ 6,5 millions de francs qui n'a pu être financée que par une ponction sur les réserves de l'institution.

Eu égard au rôle éminent de la Comédie Française, il apparaît manifeste qu'un effort devra être effectué en sa faveur à l'avenir.

o Au total, l'achèvement progressif de la plupart des grandes opérations, conjugué à la rigidité des frais de fonctionnement des grands équipements culturels, entraînera une augmentation mécanique du budget de la Culture.

Si tel n'était pas le cas, certains de ces équipements ou, le cas échéant, certaines missions traditionnelles du ministère devraient être sacrifiées, comme ce fut le cas avec les budgets 1985 et 1986.

CHAPITRE II

L'AFFIRMATION DE PRIORITES

Le projet de budget du ministère repose sur la claire affirmation de trois priorités : deux sont d'ordre budgétaire : la volonté de sauvegarder le patrimoine et la promotion des enseignements artistiques ; la troisième au contraire s'inscrit dans le cadre d'un certain désengagement de l'Etat au profit de l'initiative privée : il s'agit de la mise en place de mesures favorisant le mécénat.

I- LA PROMOTION DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES

A) LE FINANCEMENT DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES : ETUDE D'ENSEMBLE

Selon une étude récemment conduite par le ministère de la Culture (mais portant sur l'exercice 1984), l'ensemble des financements publics alloués aux enseignements artistiques représenterait 5 milliards de francs.

1. Répartition par catégorie d'intervenants

(en millions de francs)

Ministère de l'Education nationale	2 441	48,6 %
Ministère de la Culture)	480	9,6 %
(Total Etat)	(2 921)	(58,2 %)
Communes	1 977	39,4 %
Départements	98	1,9 %
Régions	23	0,5 %
(Total collectivités locales)	(2 098)	(42,8 %)
Total	5 019	100 %

Ces chiffres démontrent la part considérable prise par les collectivités locales, essentiellement les communes, dans les enseignements artistiques et le rôle second du ministère de la Culture dans l'action étatique.

Les attributions de chacune des catégories d'intervenants sont, en première approche, les suivantes :

- le **ministère de l'Education nationale** assurait, en 1984, le financement de l'essentiel des activités en milieu scolaire : enseignement de la musique et des arts plastiques dans le premier cycle, classes spécialisées (en section A) dans le second cycle ;
- le **ministère de la Culture** a une double action : gestion et financement des établissements d'enseignement supérieur nationaux (Conservatoire national supérieur de musique, Ecole des Beaux-Arts, des Arts Décoratifs, etc...), en premier lieu ; contribution au financement et contrôle pédagogique des établissements spécialisés relevant des

collectivités locales (écoles d'art et de musique) en second lieu ;

- les communes, enfin, assurent la gestion et la majorité du financement des établissements spécialisés, avec le concours des départements et, accessoirement, des régions.

Depuis la date de l'enquête est, en outre, intervenu un élément essentiel : le transfert de compétences en matière d'enseignement scolaire ; désormais, la part des départements et des régions a considérablement augmenté, puisque ces collectivités financent les bâtiments et les dépenses de fonctionnement courant des collèges et lycées.

2. Répartition par secteur d'intervention

(1984, en millions de francs)

	Ministère de l'Education	Ministère de la Culture	Communes	Départements et régions	Total
Arts plastiques	1 390	166	490	12	2 058
Musique	1 051	288	1 469	99	2 907
Théâtre et audiovisuel (et autres)	-	26	18	10	54
Total	2 441	480	1 977	121	5 019

L'enseignement de la musique représente ainsi 58 % des dépenses de formation ; au sein de cette masse de dépenses (2 907 millions de francs), les communes occupent, avec les établissements spécialisés (écoles nationales de musique et conservatoires nationaux de région), la première place (50 % de la dépense en faveur de la musique), suivies par le ministère de l'Education nationale (enseignement dans le secondaire) et le

ministère de la Culture (participation aux dépenses communales, établissements nationaux).

L'enseignement des arts plastiques est en revanche financé de manière prépondérante par le ministère de l'Education nationale.

B) LE PROJET DE BUDGET POUR 1988 : UN EFFORT PRIORITAIRE

En 1988, une mesure nouvelle globale positive de 200 millions de francs a été dégagée au sein du budget de l'Etat en faveur des enseignements artistiques. Sur ces 200 millions de francs, 90 millions sont inscrits au budget du ministère de la Culture. Cet effort important constitue, pour partie, la traduction budgétaire du projet de loi sur les enseignements artistiques qui vient d'être adopté par notre Assemblée.

Ce projet de loi nécessite, au titre de plusieurs de ses dispositions, des mesures budgétaires ; il en va ainsi de la possibilité ouverte à des artistes professionnels d'apporter leur concours aux enseignements artistiques dispensés dans les établissements scolaires, des dispositions rendant obligatoire l'étude des arts plastiques et de la musique dans l'enseignement élémentaire et le premier cycle du second degré, de l'obligation faite à tout établissement d'assurer des enseignements artistiques approfondis dans le second cycle du second degré, ou de la diversification des enseignements artistiques.

De manière générale, la mise en oeuvre d'un effort budgétaire significatif constitue un préalable au succès des mesures proposées par ce projet de loi.

Pour certaines d'entre elles, les mesures budgétaires requises par le projet de loi seront inscrites au budget de l'Education nationale ou au budget de la Jeunesse et des sports.

D'autres, en revanche, figurent au projet de budget du ministère de la Culture.

1. Les actions vers le public scolaire

Sous cette appellation se cache la mise en oeuvre, par le budget de la culture, d'actions destinées à compléter l'intervention du ministère de l'Education nationale.

A ce titre, une mesure nouvelle de 22,4 millions de francs est prévue, destinée à :

- financer des ateliers de pratique artistique, la présence d'artistes et la tenue de manifestations culturelles dans les établissements d'enseignement,
- assurer la formation à la pédagogie des artistes professionnels appelés à contribuer à l'enseignement,
- accroître les services offerts aux élèves de l'enseignement scolaire par les institutions culturelles relevant de l'Etat et des collectivités territoriales.

2. Le développement des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la Culture

o Ces établissements sont au nombre de dix. Les crédits sont, pour neuf d'entre eux, inscrits au chapitre 36-60 du budget de la Culture (subventions aux établissements publics) à l'exception des dépenses de personnels. Ils bénéficieront, en 1988, de mesures nouvelles d'un montant total de 30,3 millions de francs auxquelles s'ajoutent divers crédits d'équipement.

o Ces mesures nouvelles permettront :

- la création de 51 emplois,
- l'accroissement des moyens de fonctionnement des établissements,
- le développement des crédits de bourses.

o Quatre de ces établissements ont pour mission l'enseignement des arts plastiques ; il s'agit :

- de l'Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts, dont la dotation augmentera de 1,5 million de francs pour atteindre 15,6 millions de francs et qui bénéficiera d'une création de poste de professeur ;
- de l'Ecole nationale supérieure des arts décoratifs dont les moyens s'élèveront à 6,6 millions de francs (+ 1 million) et qui disposera d'un emploi supplémentaire ;
- de l'Ecole nationale supérieure de création industrielle dont les crédits atteindront 13,1 millions de francs (+ 1 million) ;
- de l'Académie de France à Rome (dotation de 17,5 millions de francs, une création de poste en 1988).

o Trois des établissements concourent à l'enseignement supérieur de la musique et de la danse ; il s'agit :

- du Conservatoire national supérieur de musique de Paris dont les moyens, en augmentation de 2 millions de francs, atteindront ainsi 13,7 millions et qui disposera en outre de 5 emplois supplémentaires, dont un emploi de professeur ;
- du Conservatoire national supérieur de musique de Lyon dont les crédits seront considérablement accrus (+ 6 millions de francs) et s'élèveront à 34,3 millions de francs auxquels s'ajoutent 21 créations de postes (dont cinq professeurs) ;
- de l'Ecole de danse de Nanterre dont les crédits, en augmentation de 2 millions de francs, atteindront 14 millions de francs ; sont en outre prévues 13 créations d'emplois dont 7 professeurs.

o Trois établissements, enfin, ont vocation à d'autres enseignements ; il s'agit :

- du Conservatoire national supérieur d'art dramatique (moyens de 2,3 millions de francs reconduits à

l'identique mais assortis de 5 créations d'emplois dont 2 de professeurs);

- de l'Ecole du Louvre (crédits de 15,6 millions de francs, en hausse de 1,5 million, avec en outre 4 créations de postes dont un de conservateur);
- de la Fondation européenne de l'image et du son dont les crédits, en augmentation de 4 millions, atteindront 23 millions de francs; ces crédits sont imputés sur le chapitre 43-60 du budget.

o A ces crédits de fonctionnement supplémentaires s'ajoutent des crédits d'équipement, dont 30 millions de francs pour le Conservatoire supérieur de Lyon et 10 millions pour le Conservatoire supérieur de Paris (en autorisations de programme) destinés à l'achat de mobilier et de matériel technique et la poursuite de l'effort budgétaire en faveur de la Cité musicale de la Villette.

C) LES ETABLISSEMENTS GERES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

1. L'enseignement de la musique

o Les établissements concourant à l'enseignement de la musique et gérés par les collectivités locales (communes) sont :

- les conservatoires nationaux de région,
- les écoles nationales de musique,
- les écoles de musique.

Le nombre de ces établissements a augmenté (31 conservatoires nationaux de région en 1987, contre 20 en 1975, 95 écoles nationales de musique en 1987 contre 39 en 1975), de même que le nombre des élèves qu'elles accueillent (180 000 en 1987 contre 65 000 en 1975).

Face à cet effort important des communes, la législation et la réglementation régissant le partage des compétences et les

concours apportés par l'Etat ont connu une évolution qu'il convient de retracer.

o La loi du 22 juillet 1983, dans sa version initiale, confirmait la compétence des collectivités locales en ce domaine et prévoyait en outre l'intégration, au plus tard en 1986, des subventions allouées par l'Etat dans la dotation générale de décentralisation.

Ultérieurement, toutefois, la loi du 9 janvier 1986, modifiée six mois plus tard par la loi du 19 août 1986, a prévu le maintien des subventions au budget de l'Etat, assorti de la prise en charge totale par l'Etat des dépenses des établissements relevant essentiellement de l'enseignement supérieur.

o Le projet de budget pour 1988 prévoit une mesure nouvelle de 6,4 millions de francs destinée à la revalorisation des subventions accordées aux écoles contrôlées (c'est-à-dire les conservatoires de région et les écoles nationales de musique qui sont seules subventionnées).

Au total, les concours apportés par l'Etat aux écoles de musique et de danse s'élèveraient à 144,7 millions de francs, contre 133,1 millions de francs en 1987 et 132 millions de francs en 1986.

A l'effort en faveur de l'enseignement de la musique s'ajoute ainsi l'augmentation de la contribution de l'Etat aux dépenses des collectivités locales.

2. L'enseignement des arts plastiques

o Les écoles d'art sont, pour l'essentiel, gérées par les communes et, accessoirement, par les départements et les régions; elles sont en 1987 au nombre de 56, accueillant 28 000 élèves.

o Les principes fixés par les lois du 22 juillet 1983 et 19 août 1986 sont applicables aux écoles d'art.

o Le projet de budget pour 1988 prévoit une mesure nouvelle de 4 millions de francs destinée, comme en matière musicale, à la revalorisation des taux de subventions accordées

par l'Etat; la participation de l'Etat serait ainsi portée à 40 millions de francs alors qu'elle avait stagné en 1987.

II - LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE

L'action en faveur du patrimoine s'inscrira, à compter de 1988, dans le cadre de la loi programme relative au patrimoine monumental.

Votre rapporteur ayant présenté, au nom de la Commission des Finances, un avis sur ce projet de loi, n'en rappellera ici que les principales conclusions (1).

Celles-ci s'articulent autour des deux points suivants :

- le projet de loi prévoit un effort significatif dont le budget de 1988 constitue la première traduction,
- cet effort est renforcé par d'importantes mesures d'accompagnement.

1. Des efforts significatifs

o En réponse à un impératif -assurer la sauvegarde de 12 950 monuments classés, de 23 100 monuments inscrits à l'inventaire supplémentaire et du patrimoine rural non protégé- et face à l'urgence des besoins, accentuée par la faible progression en francs constants des crédits depuis dix ans (328 millions de francs valeur 1978 en 1987, contre 241 millions de francs cette année-là), le projet de loi de programme prévoit l'affectation au patrimoine d'autorisations de programmes d'un montant de 5,145 milliards de francs en cinq ans (période 1988-1992).

(1) Cf. avis n° 80, 1987-1988.

o Dès 1988, les mesures nouvelles s'élèveront ainsi à 200 millions de francs, le total des crédits inscrits au budget en faveur du patrimoine se montant à 931,7 millions de francs.

o La "ventilation" de cette enveloppe de 931 millions de francs sera la suivante

- 682,3 millions de francs sont prévus au chapitre 56-20, article 30, destinés à
 - . des travaux portant sur les monuments appartenant à l'Etat et, notamment, les cathédrales, les palais nationaux, les abbayes de Fontevault et du Mont Saint-Michel, le château de Chambord
 - . les objets mobiliers, notamment ceux se trouvant dans les cathédrales et les orgues ;
 - . des monuments n'appartenant pas à l'Etat ;
- 19 millions de francs en faveur des édifices non protégés, inscrits sur le chapitre 66-20, article 20 .
- 67 millions de francs destinés à la restauration des façades du Louvre, inscrits sur le chapitre 66-20, article 80 ;
- 2,5 millions de francs de subventions pour les travaux effectués aux abords de monuments historiques ;
- 155 millions de francs pour les travaux de restauration effectués dans des monuments n'appartenant pas à l'Etat (chapitre 66-20, article 90).

Les crédits destinés aux monuments n'appartenant pas à l'Etat (dont les collectivités locales sont propriétaires à raison de 54 %) sont inscrits soit au chapitre 56-20 (lorsque l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage des travaux), soit au chapitre 66-20 (subventions pour des travaux sur des monuments dont l'Etat n'est pas propriétaire et pour lesquels il n'assure pas la maîtrise d'ouvrage).

o Votre rapporteur, tout en renouvelant l'expression de sa satisfaction face à l'effort ainsi consenti, doit rappeler les souhaits émis par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programme :

- souhait qu'une correcte couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement soit réalisée,
- souhait qu'une amélioration puisse être constatée dans le taux de consommation des crédits,
- souhait qu'un accroissement des crédits d'entretien soit observé dans l'avenir (ces crédits, non compris dans le champ d'application de la loi de programme, n'augmenteront que de 1,5 % en 1988, pour atteindre 130 millions de francs),
- souhait, enfin, que l'importance des besoins en travaux des monuments dont l'Etat est propriétaire (cathédrales) permette néanmoins l'augmentation ou, à tout le moins, le maintien, des taux de subvention pour les travaux sur les monuments dont l'Etat n'est pas propriétaire.

2. Les mesures d'accompagnement

Ces mesures sont au nombre de trois :

- la revalorisation du statut des inspecteurs des monuments historiques (transformation, au titre du budget 1988, de dix emplois en emplois de grade supérieur) ;
- la réforme du régime des travaux et des études portant sur des monuments historiques, par des mesures susceptibles en diminuer le coût, accompagnée de la suppression d'un "numerus clausus" suranné qui limitait à 4 nombre des architectes des monuments historiques ;
- l'adoption, enfin, par le Sénat, à l'initiative conjointe de vos commissions des affaires culturelles et des finances, d'un amendement au projet de loi de programme, prévoyant l'exonération de droits de succession des monuments classés ou inscrits ouverts à la visite.

La démarche du Sénat, sur ce dernier point, a été conforme à une orientation générale de la politique culturelle actuellement suivie : favoriser, par des mesures fiscales, les initiatives privées en faveur de la Culture.

III - DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET DEVELOPPEMENT DE L'INITIATIVE PRIVEE

Le vote de la loi du 23 juillet 1983 sur le développement du mécénat, conjugué à la promotion de la procédure de cofinancement et à la réduction d'un interventionnisme parfois arbitraire, autrefois apanage notamment du ministère de la culture, permettent à l'initiative privée de compléter de manière désormais effective l'action budgétaire de l'Etat.

Certes, cet interventionnisme n'a guère disparu. Ainsi, c'est avec une certaine inquiétude que votre rapporteur a pris connaissance de la destination des crédits de l'article 44 du chapitre 43-50 dénommé "décentralisation culturelle", doté de 49,3 millions de francs :

"les programmes ont pour objectif l'élargissement des publics de la culture. Ils ont concerné principalement l'action en direction des jeunes, du milieu rural, des quartiers de développement social et les cultures des communautés étrangères ou d'origine étrangère" (1).

Ces objectifs ne sont, évidemment, pas condamnables ; pour autant, la répartition de ces crédits ne peut être qu'arbitraire ; leur montant ampute d'autant les moyens des institutions culturelles et des missions culturelles dont tous s'accordent à reconnaître la légitimité.

(1) Réponse au questionnaire budgétaire.

A) LE DEVELOPPEMENT DU MECENAT

1. La loi du 23 juillet 1987 a apporté au régime fiscal du mécénat les modifications suivantes :

a) Pour les particuliers :

- les dons effectués par des particuliers sont désormais déductibles à hauteur de 1,25 % du revenu imposable, lorsque l'association ou la fondation bénéficiaire est d'intérêt général (5 % en cas de reconnaissance d'utilité publique et pour les associations culturelles) ;
- l'avantage, en termes d'économie d'impôt, qui résulte de ces dons ne peut être inférieur à 25 % des sommes déduites pour la fraction annuelle des dons inférieure à 1 200 francs ;
- lorsque la moyenne des dons de l'année d'imposition et de l'année précédente est au moins égale à 1 200 francs, l'avantage fiscal ne peut être inférieur à 58 % de 1 200 francs (le taux résultant de la plus haute tranche du barème est en effet appliqué).

b) Pour les entreprises

- les dons peuvent être désormais déduits dans la limite de deux pour mille du chiffre d'affaires, cette limite étant portée à trois pour mille pour les dons aux établissements d'enseignement publics (ou privés, en cas d'agrément) ;
- la valeur des oeuvres d'art acquises par les entreprises peut donner lieu à imputation sur les frais généraux si le bien acquis est exposé au public et a fait l'objet d'une offre de don à l'Etat, acceptée par celui-ci (le don devant intervenir dans les dix ans de l'acquisition) ;
- le coût des acquisitions d'oeuvres d'artistes vivants peut donner lieu à déduction, pendant une période de

vingt ans, du bénéfice imposable, le coût étant rapporté à ce bénéfice par fractions égales.

2. Ces mesures, que votre rapporteur n'approuve d'ailleurs pas toutes dans leur philosophie, permettront d'une part la mobilisation de financements privés au profit d'institutions à vocation culturelle et, d'autre part, une participation de l'Etat au financement du marché de l'art dépourvue des côtés arbitraires que revêtent certaines procédures (commandes d'oeuvres d'art, achats des fonds régionaux d'art contemporain, etc...).

Leur coût serait, pour les déductions des dons par les particuliers, de 410 millions de francs en 1988 ; le coût des autres mesures n'est pas chiffré par le fascicule "voies et moyens" annexé au projet de loi de finances.

Au total, l'action culturelle bénéficie d'une dépense fiscale d'environ 100 millions de francs, permettant la mobilisation de sommes beaucoup plus importantes (les associations non culturelles bénéficient également, naturellement, de ces procédures).

B) LA PROCEDURE DE COFINANCEMENT

La procédure de cofinancement vise à la mobilisation conjointe de financements publics et privés.

Ses étapes sont au nombre de quatre :

- demande formulée par un organisme culturel (association, fondation...),
- approbation de la demande, au vu du contenu du projet et des fonds de mécénat mobilisés,
- signature d'un contrat de "partenariat" entre le ministère et l'organisme,
- versement de la subvention.

En 1987, les crédits réservés à cette procédure (qui sont des crédits des titres IV et VI, sans imputation budgétaire précise) se sont élevés à 30,7 millions de francs ; cette enveloppe devrait être accrue en 1988.

Cette procédure permettra probablement de stimuler la recherche de fonds collectés dans le cadre du mécénat ; sans se désengager totalement, l'Etat accepte, dans le cadre de celle-ci, de partager l'initiative de la dépense publique avec une pluralité de décideurs privés.

CHAPITRE III

QUELLES SOLUTIONS POUR LE CINEMA FRANCAIS ?

Latentes depuis quelques années, les difficultés du cinéma français sont devenues, au terme de l'année 1987, objets de débats publics aussi substantiels que parfois polémiques; secteur médiatique par essence, le cinéma traverse aujourd'hui une crise dont le public est désormais largement informé. Cette crise est-elle, comme le veut l'étymologie du terme, le moment décisif qui prélude à l'apparition d'un état nouveau ? Est-elle, au contraire, le signe d'un déséquilibre durable qui verrait le cinéma français, jusqu'alors épargné peu ou prou, s'étioler peu à peu comme les cinémas d'autres pays européens ?

Apporter une amorce de réponse à ces questions et esquisser alors des solutions susceptibles de sauver le cinéma français suppose, en premier lieu, l'étude des racines de la crise et la définition de ses acteurs (I) puis l'appréciation des différentes techniques utilisées par la puissance publique pour réguler l'économie du secteur (II); ensuite pourront être développées les propositions de votre Commission des finances en ce domaine (III).

I - ACTEURS ET RACINES DE LA CRISE

A) LE CONSTAT : LA CRISE MENACE PRINCIPALEMENT LES EXPLOITANTS DE SALLES.

Les entreprises de la filière cinématographique sont, traditionnellement, divisées en trois catégories :

- les producteurs, qui ont pour rôle de rassembler les moyens techniques, humains et financiers concourant à la réalisation du film, auxquels il faut ajouter les industries techniques (laboratoires de développement et studios) ;

- les distributeurs, qui ont pour fonction de "placer" les films auprès des exploitants de salle (tirage de copies, commercialisation, promotion) ;

- les exploitants de salle, enfin, constituent le dernier maillon de la filière, en contact direct avec les consommateurs.

1. Jusqu'à une époque récente, les relations entre ces trois séries d'intervenants dominaient l'analyse de l'économie du cinéma.

Les distributeurs avaient un rôle déterminant dans le financement de la production (sous forme "d'à valoirs" accordés aux producteurs sur les recettes futures escomptées du film) et connaissaient un processus de concentration, tant horizontale (domination des filiales des "majors" américaines et de quelques groupes français), que verticale (constitution, par certains grands distributeurs, d'un parc de salles important). Leur "surface financière" étaient, de ce fait, en progression, ce que d'ailleurs l'évolution des modes de programmation des films nécessitait : il y a vingt-cinq ans, un film suivait un circuit long : sortie en exclusivité à Paris, puis diffusion progressive en province ; plus récemment, la sortie simultanée sur tout le territoire a conduit à multiplier les frais de copies, qui peuvent

représenter aujourd'hui 5 millions de francs pour chaque film, et de publicité qui atteignent fréquemment la même somme.

Dans les années soixante-dix, les relations distributeurs-producteurs et distributeurs-exploitants indépendants étaient donc au centre des débats sur l'avenir du cinéma.

Ce type d'analyse apparaît aujourd'hui dépassé ; l'une des caractéristiques de la crise présente est d'avoir quelque peu atténué la question de savoir si les distributeurs exercent ou non une position dominante. Elle a, en revanche, démontré l'évolution, pour partie divergente, de la situation des exploitants et des producteurs.

2. La situation des exploitants est menacée par la chute de la fréquentation.

a) La fréquentation totale des salles de cinéma a évolué comme suit :

ANNEES	Nombre d'entrées (en millions)	Recette totale en francs courants (en millions de francs)	Recette totale en francs constants valeur 1986 (en millions de francs)
1957	450	-	-
1977	170	1 338	4 090
1980	175	2 474	4 014
1981	189	3 061	4 379
1982	202	3 654	4 674
1983	199	3 899	4 550
1984	191	3 972	4 316
1985	175	3 861	4 964
1986	163	3 816	3 816

La fréquentation a brusquement chuté au milieu des années soixante ; au cours des années soixante-dix, elle a oscillé autour de 175 millions d'entrées annuelles ; mais en 1981, 1982

et 1983, elle est remontée à un niveau inconnu depuis la fin des années soixante.

Depuis lors, la diminution est constante. Les prévisions pour 1987 font état d'environ 135 millions d'entrées et, pour 1988, certains tablent sur 110 millions d'entrées.

Les recettes diminuent continuellement en francs constants depuis 1982 et, depuis 1984, en francs courants. En francs constants, la recette tirée des salles a régressé de 19 % en cinq ans ; si les prévisions pour 1987 se réalisent, la diminution pourrait atteindre 27 % par rapport à 1982.

b) Le déclin est encore plus manifeste s'agissant du nombre de spectateurs allant voir des films français car le cinéma américain a plus que maintenu sa part de marché, en pourcentage et même en valeur absolue.

Nombre d'entrées

(en millions)

Années	Films français	Films américains	Autres films
1977	79 (46,5 %)	51 (30 %)	40 (23,5 %)
1982	107,6 (53,3 %)	60,6 (30 %)	33,8 (16,7 %)
1985	76 (43,5 %)	67,4 (38,5 %)	31,6 (18 %)
1986	70 (43 %)	71 (43,5 %)	22 (13,5 %)

Certes, en apparence, les années 1981-1982 ont surtout été des années d'exception, pendant lesquelles la hausse de la fréquentation a presque intégralement correspondu à une augmentation du nombre des spectateurs de films français ; l'évolution actuelle serait donc la simple continuation des années soixante-dix, où le film français représentait moins de 50 % des entrées ;

En réalité, la crise est profonde, puisque à compter de 1984 la fréquentation des films français chute

régulièrement, ce qui ne s'était guère produit dans les années soixante-dix ;

Cette évolution qui affecte encore plus les films étrangers autres qu'américains (et notamment les films italiens) que les films français épargne en revanche totalement les films américains qui ne cessent de progresser.

c) Cette chute de la fréquentation globale pourrait, à court terme, entraîner une diminution du nombre de salles.

Celui-ci a, depuis une dizaine d'années, augmenté : il est passé de 4 450 en 1977 à 5 150 en 1986.

Cette augmentation résulte, il est vrai, avant tout du **regroupement d'une majorité des salles dans des "complexes multi-salles"** ; cette évolution procédait de la nécessité économique, pour les exploitants, de répondre au risque que représente la sortie simultanée dans toute la France. Auparavant, le film était testé dans quelques salles et ne poursuivait sa carrière qu'en cas de succès ; désormais, la sortie simultanée peut, en cas d'échec du film, constituer une perte financière importante pour l'exploitant, que celui-ci contrecarre en "ventilant" les risques sur plusieurs films. Parallèlement à l'accroissement du nombre de salles, le nombre de fauteuils a d'ailleurs diminué, passant de 1,6 million (1977) à 1,2 million (1986).

Aujourd'hui, à cette diminution tendancielle du nombre de fauteuils s'ajoute le risque de la disparition d'un nombre important de salles : selon la profession, 10 % d'entre elles seraient menacées.

3. La situation des producteurs est, en première approche, moins grave.

a) La production de films intégralement français oscillait, dans les années soixante-dix entre 85 (1973) et 126 (1979) longs métrages par an ; en 1980-1981-1982, ce nombre s'est sensiblement élevé, pour atteindre 186 productions en 1981.

Depuis lors, une certaine décrue se manifeste ; en 1986, le niveau des années soixante-dix est retrouvé, avec 97 films intégralement français et 37 films coproduits avec un partenaire étranger.

b) Le montant des investissements français affectés à la production de films a connu une évolution quelque peu différente :

Années	Nombre de films (1)	Investissements (coût global en millions de francs courants)	En francs constants 1986
1977	144	490	1 091
1981	231	842	1 204
1984	161	1 643	1 787
1986	134	1 405	1 405

(1) y compris coproductions

Le montant des investissements français (autrement dit le coût de la production) n'est pas corrélé au nombre de films produits : il décroît entre 1984 et 1986 mais de manière non proportionnelle à la réduction du nombre de films ;

Le coût moyen du film augmente donc dans des proportions importantes : il est passé de 4,4 millions de francs en 1981, à 13,2 millions de francs en 1986, soit une progression de 295 % en francs courants et de 207 % en francs constants.

Cette inflation du coût moyen appelle trois remarques :

- elle implique, pour les producteurs, confrontés à la chute de la fréquentation en salle, la nécessité de trouver d'autres sources de financement et d'amortissement que la traditionnelle "remontée des recettes salles" ;

- elle traduit, **pour certaines productions seulement**, une volonté de modifier le "profil" du film français (tendance à la production de prestige) face à la concurrence de la télévision et à la pénétration du film américain ;

- elle démontre aussi et ce point semble, malheureusement, plus déterminant que le précédent, une certaine absence de maîtrise des coûts.

c) La hausse du coût des films traduit aussi une -très relative- aisance financière

Les stratégies des producteurs sont, en réalité, très différenciées, allant de la production systématique de films "d'auteurs", si ce n'est ésotériques (le plus souvent grâce aux aides publiques sélectives), à celle de superproductions (fait d'un nombre il est vrai restreint de producteurs français), en passant par la confection systématique et régulière de films élaborés en réalité pour la télévision, qui ne feront qu'une brève carrière en salle.

Quatre traits dominent, en fait, l'évolution de la profession :

- le bénéfice d'une mesure d'aide fiscale qui, par le truchement des SOFICA (cf. ci-dessous II), permet le drainage, vers la production, d'une masse de fonds importante ;

- la part de plus en plus importante prise par la télévision dans l'amortissement des sommes engagées par les producteurs, fréquemment avant même que la production soit engagée (préachats de droits de diffusion) ;

- la diminution des apports personnels des producteurs qui rassemblent désormais des fonds plus qu'ils ne les engagent ;

- une grande disparité des situations, certains des producteurs (parfois également distributeurs) étant, semble-t-il, tentés d'utiliser les obligations imposées aux chaînes de télévision en matière d'achats de films français pour imposer une augmentation du coût des droits de diffusion, parfois rachetés à bas prix à d'autres entreprises en déconfiture.

Ainsi, la télévision apparaît désormais au centre de l'évolution économique du cinéma français ; les relations complexes qu'elle entretient avec les producteurs, le préjudice qu'elle semble créer aux exploitants de salle et, éventuellement, le lien entre ces relations et ce préjudice sont aujourd'hui primordiaux.

B) LES PROFESSIONS CINEMATOGRAPHIQUES FACE A LA TELEVISION

Selon les différentes professions de la filière cinématographique parlant, en apparence, d'une seule voix, le développement des chaînes de télévision porterait un préjudice manifeste au cinéma français.

Cette position est probablement trop manichéenne : le maintien, voire la progression du film américain démontre que le déclin du cinéma français procède, pour partie, d'erreurs de conception de la part de ceux qui élaborent les films français.

Il reste que la télévision est un concurrent à l'évidence redoutable pour le cinéma en salle :

- en lui-même, le "produit télévison" est substituable au "produit cinéma" ;

- cette substituabilité devient extrêmement étroite lorsque les programmes télévisés incluent le passage de films.

La complexe réglementation qui encadre l'utilisation par la télévision de films cinématographiques doit donc être étudiée au regard de la situation des exploitants de salles, puis au regard de celle des producteurs.

1. Les chaînes face aux exploitants

Trois types de mesures permettent, en principe d'assurer la protection des exploitants face à la concurrence des chaînes de télévision : la limitation du nombre de films diffusés ; la hiérarchisation des délais de programmation des films par les différentes catégories de diffuseurs, l'interdiction, enfin, de diffuser des films à certaines heures.

a) La limitation du nombre de films diffusés est devenue presque illusoire, puisque les contingents actuellement autorisés sont :

- 192 films par an sur chacune des cinq chaînes non cryptées ;
- 364 films (diffusables six fois chacun) sur la chaîne cryptée, Canal Plus.

Soit, au total, 960 films visibles par tous les foyers (sous réserve de la couverture partielle du territoire par la 5 et la 6), $960 + 364 = 1\,324$ films visibles par les 1,7 million d'abonnés à Canal Plus et, en intégrant les "polydiffusions", 3 144 occasions de voir un film pour ceux-ci.

b) L'interdiction de diffuser des films vise certaines tranches horaires particulièrement favorables aux salles (mercredi, vendredi et samedi soir, dimanche après-midi notamment).

c) La hiérarchisation des délais de programmation, selon la nature du "support diffuseur" constitue le troisième volet de la réglementation.

A compter de sa date de sortie en salle, un film ne peut être diffusé, en principe :

- qu'au bout d'un an sous forme de cassette vidéo,
- qu'au bout d'un an, également, sur les chaînes cryptées (Canal Plus),
- qu'au bout de trois ans sur les chaînes non cryptées.

Cette hiérarchie est logique : peu achèteraient une vidéocassette s'il était possible de copier préalablement le film lors d'un passage télévisuel. Peu s'abonneraient à Canal Plus si ses films passaient en même temps sur les chaînes non cryptées.

Ces règles sont, toutefois, assorties de **dérogations substantielles**, notamment pour la diffusion de vidéocassettes. Lorsqu'un film ne "marche pas" en salle, il est en fait diffusé sous forme de vidéocassettes trois à six mois après sa sortie.

2. Les chaînes face aux producteurs

Les relations des télévisions et des producteurs de cinéma sont complexes ; alors que les exploitants critiquent unanimement la concurrence de la télévision, les producteurs, s'ils contestent souvent celle-ci en sont également de plus en plus dépendants, sans que cette dépendance leur soit toujours financièrement préjudiciable. Trois éléments dominent ces relations : la part importante prise par les chaînes dans l'amortissement des films, les modifications des comportements de production qui en résultent, l'effet parfois pervers des dispositifs de quota de diffusion de films français imposés aux chaînes.

a) L'amortissement des films français connaît, au-delà des innombrables difficultés méthodologiques (1) qui président à la détermination de ses différentes composantes, une évolution caractérisée par :

- la diminution de la remontée des recettes salles dans l'amortissement total,
- la part croissante des achats de droits de diffusion par la télévision.

(1) Il convient de ne pas confondre l'amortissement d'un film et l'investissement dans un film. L'analyse de l'amortissement permet de cerner l'origine des ressources destinées à couvrir les frais de production engagés pour le film, donc de rembourser ceux qui les ont avancés en apportant des capitaux (en leur assurant, éventuellement, une marge bénéficiaire). L'analyse de l'investissement, effectuée "ex ante" (et non plus "ex post" comme celle de l'amortissement) permet d'isoler la source de ces capitaux (qui sont soit des apports, soit des crédits constituant des dettes pour les apporteurs).

**Sources d'amortissement sur
le marché national des films français 1986**

	1980 (en millions de F)	1980 (en %)	1986 (en millions de F)	1986 (en %)
Salles	480	75 %	652	58,7 %
Vidéo	-	-	62	5,5 %
Télévision (achat de droits)	160	25 %	400	35,8 %
Total	640	-	1 114	-

Les chiffres présentés ci-dessus ne concernent que les sources d'amortissement sur le marché national ; ils n'incluent donc pas l'exportation, dont le montant varie selon les années et qui a représenté environ 300 millions de francs en 1986. En outre, tant le produit de la taxe spéciale additionnelle (cf. ci-dessous) dont une partie revient aux producteurs, laquelle devrait logiquement s'ajouter aux recettes salles, que le produit de la contribution des chaînes de télévision à la section cinéma du compte de soutien, laquelle devrait logiquement s'ajouter aux achats de droits, sont exclus de ces chiffres (1).

Au-delà de l'incertitude qui pèse sur les chiffres, la tendance à l'augmentation de la part des achats de droits de diffusion dans l'amortissement des films français est manifeste. En 1987, cette part devrait encore sensiblement progresser, pour deux motifs : le nombre des films diffusés sur les chaînes se sera accru ; le coût moyen des droits aura augmenté.

(1) Pour le motif suivant : il est impossible de déterminer, pour le soutien automatique à la production (emploi du compte de soutien) ce qui est imputable à la taxe spéciale additionnelle et à la contribution des chaînes (ressources du compte de soutien).

b) La croissance des achats de droits par la télévision induit une **mutation progressive des comportements des producteurs** ; ceux-ci, en effet, ont désormais la tentation de privilégier cette source d'amortissement dépourvue d'aléas que constituent les préachats de droits par la télévision. Le développement des SOFICA pourrait également les y inciter, dans la mesure où celles-ci, qui drainent l'épargne du public, sont astreintes "de facto" à n'effectuer que des placements offrant une relative sécurité ; l'investissement dans un film préacheté par la télévision constitue, à cet égard, le moyen le plus sûr.

Ainsi se profile l'éventualité d'une production cinématographique française peu conçue pour la salle. Tout autant que la concurrence directe de la télévision, ce phénomène contribue à la dégradation de la fréquentation.

c) Les mécanismes de quota ne sont, par ailleurs, pas dépourvus d'effets pervers.

Actuellement, deux obligations coexistent :

- l'obligation, faite à toutes les chaînes, de respecter un quota de diffusion de films français, à raison de 50 % du nombre total des films diffusés ;
- l'obligation, faite à Canal Plus, de consacrer au moins 25 % de ses ressources à l'achat de films.

Au-delà des litiges survenus entre les professions cinématographiques et Canal Plus à propos de l'interprétation à donner à la notion de "25 % des ressources", dans lesquels il n'appartient pas à votre Commission des finances de prendre partie, il est probable que ces mécanismes de quota n'ont pas que des effets positifs.

Certes, il est primordial que la télévision diffuse des films français et ne se contente pas de se fournir à bas prix en films américains déjà amortis sur le marché intérieur des États-Unis.

Certes, il est utile que la télévision contribue de manière substantielle à l'amortissement des films français.

Mais les dispositifs de quota ont également deux incidences défavorables :

- ils conduisent à une augmentation inéluctable des prix des films français pour les chaînes ; cet effet ne serait pas réellement négatif s'il ne conduisait pas à un déséquilibre du marché des achats de droits, certaines sociétés rachetant ceux-ci à bas prix pour ensuite négocier en position de force face aux chaînes ; à un capitalisme où la compétitivité serait fondée sur la qualité pourrait être ainsi progressivement substitué un capitalisme de rente, peu favorable en réalité au cinéma ;

- ils garantissent aux producteurs de films français la quasi-certitude d'un achat de droits de diffusion par la télévision, qui n'incite pas à parier sur l'amortissement en salle.

C) QUELLES SONT LES CAUSES DE LA CRISE ?

Nul ne peut, en premier lieu, nier que le développement de la télévision ne soit la cause première de la désaffection du public à l'égard des salles de cinéma ; la chute de la fréquentation s'est, en effet, opérée en deux temps :

- dans les années soixante, en premier lieu, où la fréquentation a chuté de plus de 400 millions par an à 180 environ ;
- dans les années quatre-vingt, ensuite, où, après une brève remontée, la fréquentation est tombée à son plus bas niveau historique depuis 1945.

La première crise de la fréquentation a été concomitante de l'équipement progressif de la totalité des ménages en récepteurs de télévision ; la seconde a coïncidé avec l'augmentation du nombre de chaînes et du nombre de films diffusés.

Faut-il, pour autant, faire de la télévision le responsable exclusif de la crise ? Il est permis d'en douter ; le maintien, voire la progression du public attaché à la vision en salle de films américains démontre aussi une certaine inadéquation de la production française.

Le film français, en effet, valorise probablement insuffisamment les spécificités du spectacle cinématographique en salle.

L'étroitesse du marché intérieur français constitue le motif premier de cette insuffisance ; le coût d'un film à "grand spectacle" n'est que difficilement amortissable sur le marché français et la voie qui consisterait à produire avant tout pour le marché mondial est difficile, en raison des aléas du succès et de la spécificité de la culture française.

Mais les relations de dépendance réciproque qui tendent à s'instaurer entre la télévision et les producteurs de cinéma renforcent cette incidence peu favorable de l'étroitesse de notre marché intérieur.

Il est, en outre, impératif que les salles de cinéma contribuent elles aussi à cette valorisation du "produit cinéma". Trop de salles dépourvues d'un public potentiel important se sont en effet créées - à l'instigation d'ailleurs des pouvoirs publics en 1982, 1983 et 1984 ; ces salles n'ont pas la possibilité aujourd'hui de consentir les investissements nécessaires (grand écran, son dolby-stéréo, etc...).

La stratégie des complexes multi-salles, ingénieuse dans la conjoncture des années soixante-dix est, en outre, aujourd'hui inadaptée ; la petite salle différencie en effet insuffisamment le spectacle cinématographique du spectacle télévisuel.

Ainsi, les trois causes de la crise sont :

- une concurrence probablement excessive de la télévision,
- une relative inadéquation de la production cinématographique française alors qu'il existe un public potentiellement nombreux désireux de voir, sur grand écran, des films français,
- une modernisation encore insuffisante du parc français de salles.

Le dispositif de régulation du marché cinématographique par la puissance publique est-il, dans ces conditions, encore adapté ?

II - LA RÉGULATION DU MARCHÉ PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE

Outre les dispositifs réglementaires évoqués ci-dessus, la puissance publique a progressivement mis en place depuis 1948 des mécanismes financiers de régulation du marché cinématographique.

La structure de ces mécanismes financiers (A) doit, eu égard à l'évolution économique du marché du cinéma, faire désormais l'objet d'adaptations (B).

A) STRUCTURE DES MECANISMES FINANCIERS DE REGULATION

L'Etat intervient aujourd'hui de trois manières différentes en faveur du cinéma :

- par des aides budgétaires directes,
- par le dispositif du compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles,
- par des incitations fiscales.

1. Les aides budgétaires directes

Ces aides sont imputées sur le chapitre 43-40, article 80 du budget du ministère de la Culture. La dotation de ce chapitre s'élevait à 218 millions de francs en 1987 ; elle ne serait, en 1988, que de 103 millions.

a) Les actions en faveur de l'audiovisuel bénéficieraient de crédits en réduction de 4 millions de francs en 1988 ; ceux-ci s'élèveraient donc à 40,8 millions de francs, destinés principalement au fonds de création audiovisuelle

(20 millions de francs, répartis de manière sélective), à l'association "Arcanal" (qui dispose de 10 millions de francs de subventions et a pour mission de promouvoir des "oeuvres audiovisuelles produites avec la participation du ministère et d'assister l'administration dans le domaine des nouvelles technologies") et à "la diffusion de nouvelles approches dans le domaine de l'image électronique". Votre rapporteur ne pourra se prononcer sur le bien-fondé de ces crédits de subvention qu'au terme d'un contrôle budgétaire.

b) Les actions en faveur du cinéma disposeront, en 1988, de crédits se montant à 72 millions de francs, contre 173 millions de francs en 1987.

Ces 72 millions de francs bénéficieront notamment à la cinémathèque française (11,1 millions de francs), à la fondation européenne de l'image et du son (23 millions de francs), à l'aide à la production de films dans le cadre d'accords de coproduction internationaux (21 millions de francs), au Festival de Cannes (4,6 millions de francs), aux actions inscrites dans des contrats de plan Etat-Régions (9 millions de francs) et à "l'introduction des nouvelles techniques électroniques dans le processus de réalisation" (10 millions de francs).

La plupart de ces aides sont allouées à des institutions gérant de quasi-services publics ; elles ne sont donc pas critiquables dans leur principe. En revanche, votre rapporteur juge peu raisonnable le financement direct par le ministère de productions de films.

La diminution de crédits de l'article 43-40-80 en 1988 résulte, d'une part, d'une mesure de transfert de 21 millions de francs destinés à l'enseignement (subvention à l'IDHEC, etc...) sur le chapitre 43-60 et, d'autre part, d'une mesure d'économie considérable : la suppression de la contribution du budget de la culture au compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles.

2. Le compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles

Ce compte est, juridiquement, un compte spécial du Trésor, plus précisément un compte d'affectation spéciale, qui porte le numéro 902-10.

Les mécanismes de ce compte sont, en apparence, très complexes ; sa philosophie, toutefois est relativement simple : il s'agit d'affecter un prélèvement fiscal, incorporé au prix des places de cinéma, à la production de films ou à des travaux de modernisation des salles. Le compte de soutien est donc un mécanisme d'épargne forcée, financé par la profession elle-même, qui en répercute le coût sur les consommateurs. Depuis quelques années, par ailleurs, le compte de soutien est également abondé par une contribution acquittée par les chaînes de télévision, qui a une double motivation : compenser le préjudice subi par le cinéma du fait du développement des chaînes ; financer la création audiovisuelle, par un dispositif d'épargne forcée analogue à celui évoqué ci-dessus pour le cinéma.

La structure du compte de soutien est, actuellement la suivante :

	Ressources	Emplois
Première section: Soutien de l'industrie cinématographique	Contribution du budget de l'Etat Taxe additionnelle au prix des places Taxe et prélèvement sur les sociétés de télévision (fraction)	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

a) Les **ressources** sont constituées par :

- une contribution du budget de l'Etat, qui s'élevait à 113 millions de francs en 1986, 90 millions de francs en 1987 et disparaîtra en 1988 ;

- le produit de la **taxe spéciale additionnelle au prix des places**, acquittée par les exploitants de salles selon un barème

complexe mais dont le taux est, en moyenne, de 12 % ; la chute de la fréquentation entraîne, naturellement, une **diminution de son produit** : de 530 millions de francs en 1985, celui-ci est passé 496 millions de francs en 1986 ; en 1987, il aurait dû être de 485 millions de francs, mais pourrait ne pas dépasser 455 millions de francs, chiffre retenu pour les prévisions 1988 ;

- une taxe (dénommée prélèvement pour les chaînes publiques), assise sur l'ensemble des ressources des télévisions (publicité, redevance, abonnement) est perçue à un taux qui s'approche de 5,5 %. Le produit de cette taxe est affecté à la section cinéma du compte, l'autre à la section "audiovisuel". En 1987, la fraction affectée au cinéma a représenté 35 % du produit total de la taxe (soit 192 millions de francs) ; elle devrait représenter 44 % en 1988 (soit 312 millions de francs). Quant à la fraction affectée à l'audiovisuel, elle est passée de 65 % en 1987 à 56 % en 1988, cette diminution en pourcentage n'empêchant pas une augmentation en volume (356 millions en 1987, 398 millions en 1988). Le produit total de la taxe devrait en effet fortement augmenter et passer de 548 millions de francs en 1987 à 710 millions de francs en 1988.

b) Les emplois du compte de soutien sont constituées par :

- pour la section cinéma :

- . des subventions diverses à des organismes constituant des relais du Centre national de la cinématographie ou de la profession (120 millions de francs en 1988),
- . des aides sélectives à la production, c'est-à-dire l'avance sur recettes (85 millions de francs en 1988),
- . des aides automatiques à la production (311 millions de francs en 1988),
- . des aides automatiques à la modernisation des exploitations (236 millions de francs en 1988) ;

- pour la section audiovisuelle :

- . des aides à la production d'oeuvres de fiction audiovisuelle (388 millions de francs en 1988).

c) L'évolution globale du compte de soutien sera donc la suivante :

(en millions de francs)

	1987	1988	Evolution
Ressources			
Section cinéma			
- taxe spéciale additionnelle	485	455	- 6,2 %
- taxe sur les ressources des chaînes de télévision	192	312	- 62,5 %
- contribution de l'Etat	90	0	-
- divers	6	9	-
Total cinéma	773	776	+ 0,3 %
Section audiovisuel			
- taxe sur les ressources des chaînes de télévision	356	398	+ 11,8 %
- divers	1	1	-
Total audiovisuel	357	399	+ 11,7 %
TOTAL GENERAL	1 130	1 175	+ 4 %
Emplois			
Section cinéma			
- subventions diverses	125	120	- 4 %
- avances sur recettes	85	85	-
- soutien automatique à la production	307	311	+ 1,3 %
- soutien automatique à l'exploitation	234	236	-
- divers	24	24	-
Total cinéma	773	776	+ 0,3 %
Section audiovisuel			
- subventions à la production	346	388	+ 12,1 %
- divers	11	11	-
TOTAL GENERAL	1 130	1 175	+ 4 %

3. Les mesures d'aide fiscale

Le dispositif mis en place par l'article 40 de la loi du 11 juillet 1985 constitue, pour la production cinématographique, une substantielle source de financement.

Cet article permet aux particuliers de déduire de leur revenu imposable, dans la limite de 25 % de celui-ci, les sommes qu'ils investissent dans la production cinématographique ou audiovisuelle. Il permet en outre aux entreprises d'amortir, dès la première année, 50 % du montant de ces investissements.

Les versements doivent être effectués par le truchement de sociétés agréées, les SOFICA (Sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle), au nombre de 10 actuellement.

Les SOFICA auraient à ce jour collecté 600 millions de francs environ (en encours); la perte de ressources fiscales prévisionnelles pour 1987 serait de 125 millions de francs (dont 100 millions au titre des déductions pratiquées par les particuliers).

Ce dispositif, que votre rapporteur approuve pleinement dans sa philosophie (détaxation du revenu épargné) permet un important apport de fonds complémentaires à la production française.

Il semble, toutefois, qu'à la suite d'observations de la Commission des opérations de bourse mettant en garde les épargnants contre le caractère risqué de ce type de placements, les SOFICA aient adopté un comportement extrêmement prudent, privilégiant les investissements dans la production audiovisuelle ou la production de films préachetés par la télévision.

B) LE DISPOSITIF EST-IL, AUJOURD'HUI, ENCORE ADAPTE ?

1. Les aspects positifs

Le bilan du système français de régulation des divers "compartiments" du marché cinématographique apparaît indéniablement positif, pour deux motifs principaux :

- il restaure la concurrence là où le libre jeu des mécanismes du marché l'anéantit ;
- il constitue un vaste mécanisme d'épargne forcée qui garantit la pérennité de l'investissement en faveur du cinéma.

a) **Le jeu des mécanismes du marché pourrait déboucher, en matière cinématographique, sur l'anéantissement de la production et de l'exploitation française, en raison des avantages naturels dont disposent, d'une part, le cinéma américain et, d'autre part, les chaînes de télévision.**

Le cinéma américain, doté d'un vaste marché intérieur, à la capacité de produire des films "à grand spectacle", en mobilisant des sommes importantes à cet effet ; pour rétablir, "mutatis mutandis", un certain équilibre, le soutien automatique, qui est financé par la taxe spéciale additionnelle qui pèse sur les prix du billet d'entrée que le film soit français ou étranger, n'est attribué qu'à la production française. Une certaine redistribution de chances s'opère donc grâce au compte de soutien.

Les chaînes de télévision, qui ont la possibilité d'offrir des spectacles de cinéma à très faible coût (amortissement du récepteur et paiement de la redevance) sont également structurellement avantagées. De manière logique, elles contribuent donc également, à hauteur de 192 millions de francs en 1987 et 312 millions en 1988 au soutien financier du cinéma.

b) **Les sommes allouées, par le biais du compte de soutien, aux exploitants de salles et aux producteurs revêtent,**

par ailleurs, le caractère d'une épargne forcée. Par le biais de la taxe spéciale additionnelle, une partie du "profit" (ce terme étant, en raison de la conjoncture actuelle, sujet à nuances) qui aurait dû revenir à l'exploitant de salles ou au producteur est en effet affecté d'office à des investissements futurs : investissements de modernisation, pour les exploitants, investissements constitués par l'éventuelle production d'un nouveau film, pour les producteurs.

2) Les insuffisances

Les mécanismes du compte de soutien, qui doivent à l'évidence être concervés dans leurs principes, souffrent aujourd'hui de deux insuffisances :

a) Les aides sélectives à la production n'ont plus de raisons d'être, selon votre rapporteur, pour deux motifs au moins :

- un motif d'ordre éthique : l'avance sur recettes aboutit, par construction, à privilégier certains réalisateurs ou producteurs, au détriment d'autres ; son attribution est donc, par certains côtés, nécessairement arbitraires (1) ; le principe même de l'avance sur recettes est, en outre, enfermé dans un paradoxe : soit elle est attribuée à des films dont on peut présumer le succès et on voit mal, alors, pourquoi un financement privé ne serait pas suffisant, soit elle est allouée à des films dits difficiles, ou d'auteurs et elle prend alors l'allure d'une aide à l'innovation cinématographique où plus aucun autre critère que le goût de ceux qui l'attribue ne joue ;

- un motif d'ordre économique : dès lors que la subvention du budget de l'Etat au compte de soutien est supprimée, les sommes affectées à l'avance sur recettes constituent une ponction nette sur le soutien automatique à la production ou à l'exploitation. L'utilité de ces deux derniers dispositifs est pourtant manifeste pour la sauvegarde du cinéma français.

(1) Il s'agit là d'une conviction profonde de votre rapporteur, qui ne procède en rien d'une méfiance quelconque à l'égard des membres actuels de la Commission de l'avance sur recettes ; un mécanisme peut être intrinsèquement vicié, sans que la bonne foi de ceux qui le servent soit en cause.

Certes, l'avance sur recettes n'est pas dépourvue d'avantages : si elle a, fréquemment, par le passé, dévié vers un laxisme peu admissible, elle a également été octroyée à des films dont le succès a été considérable, y compris à l'exportation.

Il n'est, toutefois, pas prouvé qu'en l'absence d'avance sur recettes ces films n'auraient pas trouvé de financement privé (à quelques rares exceptions près).

L'argument le plus puissant en faveur de l'avance sur recettes est probablement l'aide qu'il permet d'apporter à de jeunes producteurs ou réalisateurs dont le marché (dans sa myopie ?) ne peut déceler le talent. Il semble toutefois possible à votre rapporteur de proposer une réforme des mécanismes du soutien automatique à la production qui n'exclut pas les "néo-producteurs" ou les "néo-réalisateurs".

b) La contribution apportée par la télévision au compte de soutien peut aujourd'hui sembler insuffisante.

Insuffisante, en premier lieu, quantitativement ; certes, une progression spectaculaire sera enregistrée en 1988, année où les chaînes devraient apporter 312 millions de francs au financement du cinéma.

Il n'est guère évident, pour autant, que cette somme compense exactement le préjudice subi par les exploitants de salles du fait de la très forte croissance du nombre de films diffusés sur les écrans de télévision. Elle n'est pas non plus à la mesure de l'apport considérable que représente, pour les chaînes, la diffusion de films.

Cette contribution est également insuffisante quant à ses modalités d'établissement ; elle ne prend guère en compte, en effet, le nombre de films diffusés par chaque chaîne. Il serait judicieux, dans ces conditions, d'instituer un prélèvement additionnel à la taxation existante, fonction du nombre de films diffusés.

Ce dernier point conduit à la présentation des propositions formulées par votre Commission des Finances face à la crise actuelle.

III - PROPOSITIONS D'ACTION FACE A LA CRISE

Ces propositions visent à la fois le court terme et le long terme ; leur philosophie est double :

- tempérer l'impact des mécanismes du marché, sans altérer leur jeu,

- éviter toute mesure qui aboutirait à faire supporter à l'ensemble des contribuables les difficultés d'une profession spécifique, quelle que soit son utilité au regard de l'intérêt général.

A) PROPOSITIONS POUR LE COURT TERME

1) L'objectif premier est, à court terme, d'éviter que les exploitants de salles ne pâtissent trop fortement de la crise actuelle.

Toute mesure prise en ce sens doit, toutefois, pour votre rapporteur, procéder d'une seule inspiration : éviter qu'une asphyxie conjoncturelle ne vienne contrarier la modernisation de salles structurellement viables.

Il semble en effet inutile de vouloir sauver à tout prix toutes les salles actuellement en activité, sauf à ce que les collectivités locales qui le désirent les érigent en services publics, industriels et commerciaux. Autant la prise en charge d'une activité économique déficitaire par une collectivité locale est admissible (1), autant votre rapporteur ne peut accepter le soutien systématique par la collectivité nationale d'une activité de ce type.

(1) Encore qu'elle aboutisse à faire payer par le contribuable ce qui, normalement, revient à l'utilisateur.

En revanche, il semble aujourd'hui nécessaire d'alléger la charge supportée par les salles, afin d'éviter la disparition de salles potentiellement viables, car cette disparition constituerait la perte d'un investissement parfois considérable.

C'est pourquoi votre rapporteur soutient l'option consistant à diminuer, sans excès, le taux de la taxe spéciale additionnelle au prix des places. Cette diminution du taux ne doit pas déboucher, pour autant, sur la réduction des ressources affectées au compte de soutien ; il est donc nécessaire de trouver des ressources de substitution.

2) Ces ressources de substitution pourraient résulter :

- de l'assujettissement du secteur de la vidéo à une taxe affectée au compte de soutien ; il apparaît en effet anormal que ce secteur ne contribue pas au compte, alors qu'il profite, au même titre que les chaînes de télévision, de la production cinématographique ;

- de la création d'un prélèvement forfaitaire par film diffusé, qui serait acquitté par les chaînes ; ce prélèvement devrait, à court terme, être fixé à un niveau très modeste, afin de ne pas bouleverser l'équilibre financier des chaînes ; un prélèvement d'un montant faible, voire dérisoire, pour les télévisions (dont les ressources dépasseront, en 1988, 14 milliards de francs), peut cependant suffire à permettre la sauvegarde d'un nombre important de salles structurellement viables.

3) La clé de répartition de la taxe sur les ressources des chaînes pourrait, par ailleurs, être modifiée dans un sens plus favorable au cinéma si certaines informations, selon lesquelles les ressources de la section audiovisuelle du compte excèderaient les besoins de cette section, sont confirmées.

4) Le taux de la taxe sur la valeur ajoutée sur les ventes et locations de vidéocassettes pourrait, enfin, être abaissé de 33,3 % à 18,6 % ; quoique peu favorable, de manière générale, à la diminution de la taxe sur la valeur ajoutée (impôt neutre et qui, contrairement à l'impôt sur le revenu, ne pénalise

pas l'investissement) votre rapporteur estime, en l'occurrence une telle baisse justifiée :

- pour des motifs d'équité : on voit mal pourquoi la T.V.A. aurait été abaissée sur les ventes de disques et ne le serait pas sur les ventes ou locations de vidéocassettes ;

- pour des motifs économiques : le développement du marché de la "vidéo" constituera une source d'amortissement supplémentaire pour la production française et permettra donc d'engager des moyens supplémentaires dans la production ;

- pour des motifs d'équilibre du compte de soutien : la diminution du taux de T.V.A. est en effet la contrepartie logique de l'assujettissement du secteur de la "vidéo" à une taxe affectée au compte.

Le développement de la "vidéo" pourrait certes être considéré comme un facteur supplémentaire de désaffectation des salles.

Cet argument n'est, en réalité, pas valable, pour autant que le délai séparant la diffusion en salles de la diffusion sous forme de vidéocassettes soit respecté. Actuellement, ce délai est de douze mois avec de nombreuses dérogations.

Votre rapporteur suggère une limitation du nombre de ces dérogations ; ainsi, la "vidéo" ne serait plus un produit réellement concurrent de l'exploitation en salle, mais permettrait en revanche d'accroître les moyens financiers du cinéma et donc de produire des films français garantissant une meilleure valorisation de la spécificité du cinéma en salle, pourvu qu'en effort de modernisation corrélatif soit effectué par les exploitants.

L'exemple des Etats-Unis, où le marché de la vidéo contribue à l'amortissement des films à raison de 36 % en 1986, mais où les salles restent relativement prospères (après une période de fort assainissement), démontre la compatibilité des deux types de diffusion.

B) PROPOSITIONS POUR LE LONG TERME

Il pourrait être utile d'envisager, à plus long terme, des solutions plus audacieuses, concernant à la fois les emplois et les ressources du compte de soutien.

1) S'agissant des ressources, votre rapporteur suggère d'une part un changement partiel de l'assiette de la taxe acquittée par les chaînes et, d'autre part, une élévation modérée de son produit.

- La taxe pourrait, pour partie, être assise sur le nombre de films diffusés, avec une modulation selon l'horaire de diffusion ; le dispositif évoqué ci-dessus serait ainsi développé. Un tel changement d'assiette aurait une justification très forte : inciter, par une motivation financière, les chaînes à diffuser moins de films.

- Le produit total des contributions des télévisions à la section cinéma du compte de soutien pourrait être accru. Sans qu'il soit question de pénaliser trop fortement le secteur audiovisuel français, qui risque de connaître prochainement certaines convulsions, une telle mesure ne serait que l'application d'un principe général du droit français :

"Tout fait quelconque de l'homme qui crée à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer." (Code civil, article 1382).

Ainsi, pourrait être réparé le préjudice créé par la télévision au cinéma. Il semblerait légitime, en contrepartie, d'abaisser le quota de films français devant être diffusés par les chaînes ; ce quota place en effet les chaînes en position de faiblesse face aux détenteurs des droits de diffusion des films et incite les producteurs à créer pour la télévision, qui constitue un débouché désormais presque garanti. Cet abaissement devrait, naturellement, ne s'effectuer que dans une proportion modeste (afin d'éviter la programmation d'un nombre excessif de films étrangers). Une telle mesure, contrairement aux démonstrations de certains, profiterait au film français en général et au film français à la télévision également.

2) S'agissant des emplois, la suppression de l'avance sur recettes pourrait être envisagée ; corrélativement, les mécanismes d'allocation des aides automatiques seraient modifiés : un fonds de soutien, auquel seraient admis tous les projets bénéficiant d'un financement certain, serait créé. Les producteurs disposeraient de droits de tirage sur le fonds, dont le montant dépendrait d'un taux de concours, lui-même fonction des ressources du fonds et du coût total des projets présentés.

Ainsi, seraient conciliés les avantages du soutien automatique actuel (épargne forcée) et de l'avance sur recettes (aide aux jeunes réalisateurs).

ARTICLE 41 DU PROJET DE LOI DE FINANCES

(rattaché au budget de la culture)

I - COMMENTAIRE

L'objet de cet article est de supprimer la clé de répartition permanente, entre les sections audiovisuel et cinéma du compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles, du produit de la taxe et du prélèvement sur les ressources des sociétés de télévision, dont votre rapporteur a déjà longuement traité (cf. ci-dessus chapitre trois, paragraphe II).

1. La taxe et le prélèvement sur les sociétés de télévision ont été instaurés, pour la première, par la loi de finances pour 1984, article 61 et, pour le second, par la loi de finances pour 1986 (article 47, qui modifie l'article 61 de la loi de finances pour 1984).

- o La taxe frappe les ressources des sociétés de télévision privées, le prélèvement les ressources des chaînes publiques.
- o L'assiette est identique dans l'un et l'autre cas : elle comprend l'ensemble des ressources des deux types de sociétés (publicité, redevance et abonnements le cas échéant) ; le taux est progressif, en fonction du niveau mensuel des ressources (progressivité par tranche) mais tend, en fait, vers 5,5 %.

2. Le produit de la taxe et du prélèvement est en constante augmentation (548 millions de francs en 1987, 710 millions de francs prévus pour 1988). Aussi, sa répartition entre l'une et l'autre section du compte de soutien peut être modifiée pour compenser la diminution des ressources de l'une des sections sans que l'autre soit pour autant lésée.

Ainsi, en 1987, la clé de répartition du produit de la taxe a été modifiée en faveur de la section cinéma pour compenser le désengagement budgétaire de l'État et la réduction des ressources tirées de la taxe spéciale additionnelle au prix des places due à la baisse de la fréquentation (de 27 % des ressources, la part de la section cinéma est passée à 35 %).

3. L'article 41 propose, à compter de 1988, la suppression de toute clé de répartition, le montant affecté à chaque section étant déterminé lors du vote du compte spécial du Trésor 902-10 (compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles); les pourcentages qui résultent du projet de budget sont de 44 % pour le cinéma (312 millions) et 56 % pour l'audiovisuel (398 millions).

II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté conforme l'article 41 dans la mesure où il introduit un élément de souplesse (possibilité de modifier chaque année la répartition par de simples mouvements de crédits).

Elle s'interroge toutefois sur l'impact de cette modification au regard des pouvoirs du Parlement; elle rappelle en effet que le vote des crédits des comptes spéciaux est global et que le Parlement, s'il a la possibilité de diminuer, par le vote d'une mesure nouvelle négative, tel ou tel crédit, n'a pas, en revanche, la capacité d'augmenter corrélativement un crédit (article 40 de la Constitution et article 46 alinéa 2 du règlement du Sénat).

En clair, l'action du Parlement pour obtenir une nouvelle répartition est inopérante sans le concours du Gouvernement auquel, naturellement, l'article 40 est inopposable.

Votre commission souhaite donc un engagement du Gouvernement qui, il est vrai, serait dépourvu de portée normative, tendant à admettre que le vote d'une mesure nouvelle négative sur l'une des deux lignes d'affectation du produit de la taxe et du prélèvement entraîne l'obligation pour le Gouvernement d'inscrire corrélativement une mesure positive sur l'autre ligne.

III - TEXTE DE L'ARTICLE 41

A compter de l'exercice 1988, les proportions dans lesquelles le produit de la taxe et du prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984, n° 83-1179 du 29 décembre 1983, est porté en recettes de chacune des deux sections du compte d'affectation spéciale "soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie de programmes audiovisuels" sont révisables chaque année par la loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 5 novembre 1987, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, à l'examen des crédits pour 1988 du ministère de la Culture.

M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, a, en premier lieu, indiqué que la diminution globale des crédits, qui passeraient de 8,794 milliards de francs en 1987 à 8,991 milliards de francs en 1988, n'impliquait pas une réduction des moyens du ministère puisque seuls les crédits affectés aux grands travaux régressent.

Trois des grandes opérations seront en effet, en 1988, achevées ; il s'agit du parc de la Villette, de l'Institut du monde arabe et du musée d'Orsay. Par ailleurs, les autorisations de programme de l'opéra de la Bastille sont en très forte diminution, le financement du programme, qui a été substantiellement allégé, étant presque achevé.

Le rapporteur spécial a ensuite fortement insisté sur la nécessité de poursuivre le programme prévu pour le grand Louvre dont l'achèvement est indispensable au rayonnement culturel du pays. Il a également indiqué qu'une augmentation des crédits du budget paraissait, dans ces conditions, souhaitable à l'avenir afin de permettre également le maintien des autres actions du ministère.

Parmi celles-ci, le projet de budget pour 1988 dégage deux priorités très nettes : les enseignements artistiques, pour lesquels 90 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus et la protection du patrimoine, qui bénéficiera de 200 millions de francs de crédits supplémentaires.

Après avoir rappelé les difficultés de la Comédie française, le rapporteur spécial a ensuite évoqué les problèmes auxquels est confronté le cinéma français.

Celui-ci traverse aujourd'hui une crise grave qui affecte principalement les exploitants de salles. Les producteurs de films sont par ailleurs confrontés à la tentation de négliger l'amortissement des films en salle en raison de l'importance des pré-achats de droits de diffusion par la télévision.

M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, a alors proposé la réunion des différentes parties afin de redéfinir les rapports entre le cinéma et la télévision.

Il a également souhaité l'abaissement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée pour la vente et la location de vidéocassettes, assorti de l'assujettissement de ce secteur à la taxe spéciale additionnelle, au profit du cinéma. Un prélèvement spécifique sur les films diffusés par les chaînes de télévision doit également être mis en place.

A l'issue de l'intervention du rapporteur, M. Jacques Carat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (cinéma et théâtre), a indiqué être en totale harmonie avec lui. Il a également préconisé une réduction du montant de la taxe professionnelle qui frappe les exploitants de salles et l'exonération totale des associations à but non lucratif. Les rapports entre le cinéma et la télévision doivent, par ailleurs, être redéfinis et le nombre des films diffusés par les chaînes diminué.

M. René Ballayer a souhaité qu'une meilleure publicité soit assurée à la loi sur le développement du mécénat et a craint qu'une exonération de taxe professionnelle ne soit que peu utile au cinéma français.

M. Robert Vizet a souligné que les crédits de la culture étaient en forte diminution et que la distinction entre les grandes opérations et les autres actions était artificielle.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur la situation du cinéma aux Etats-Unis et dans les autres pays d'Europe.

M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, a souligné que la situation du cinéma était, en Italie, en République fédérale d'Allemagne et en Grande-Bretagne, nettement moins favorable qu'en France. En revanche, la situation est meilleure aux Etats-Unis.

La commission a alors, conformément aux conclusions de son rapporteur spécial, décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits pour 1988 de la culture et l'article 41 du projet de loi de finances, rattaché au budget, qui tend à supprimer la clé de répartition permanente de la contribution des chaînes de télévision au compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles entre la section audiovisuelle et la section cinéma du compte.

CONSEQUENCES DES DELIBERATIONS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements dont la conséquence est une majoration des crédits de 22,9 millions de francs en crédits de paiement et de 14,2 millions de francs en autorisations de programme.

Le total des crédits atteindrait donc, dans le texte transmis au Sénat, 8.616 millions de francs en crédits de paiement et 1.998 millions de francs en autorisations de programme.

1) Au titre IV sont prévus 6 millions de francs de crédits nouveaux :

- 3 millions pour abonder la dotation de la société d'encouragement aux métiers d'art; l'Assemblée avait déjà adopté un amendement similaire l'an dernier. A l'heure où la loi programme sur le patrimoine va apporter un volume de travail considérable aux métiers d'art, cet amendement n'est sans doute pas inutile; il convient en effet d'aider la formation aux métiers d'art.

- 3 millions de francs pour abonder la dotation du Centre International de Création et d'Animation (le C.I.R.C.A.).

2) Au titre V, sont prévus 5 millions de francs, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Il s'agit :

- d'abonder de 4 millions de francs la dotation destinée aux monuments historiques; celle-ci augmente pourtant de 200 millions de francs dans le budget initial, mais l'importance des besoins avait probablement conduit à écarter quelques opérations pourtant prioritaires;

- de prévoir 1 million de francs pour étudier la réalisation, au Palais d'Iéna, de travaux dans les locaux du Conseil économique et social (les crédits d'équipement du Palais d'Iéna sont inscrits au budget de la Culture).

3) Au titre VI sont prévus 9,2 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement. Deux très bonnes mesures pourront ainsi être mises en oeuvre :

- l'augmentation de 4,1 millions de francs des crédits des musées classés et contrôlés ;

- l'augmentation de 5,1 millions de francs des crédits de subventions d'équipement aux théâtres lyriques municipaux.

Les augmentations de crédits apportées au budget de la Culture par l'Assemblée nationale ne peuvent que renforcer la décision, prise par votre Commission des Finances, de recommander au Sénat d'adopter les crédits pour 1988 de la Culture.

Réunie le jeudi 5 novembre 1987 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné, sur le rapport de M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, les crédits pour 1988 du ministère de la Culture.

Elle a, à la majorité, décidé de recommander au Sénat l'adoption de ces crédits.