

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

CULTURE

Par MM. Philippe NACHBAR et Serge LAGAUCHE,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Christian Demuynck, Mme Béatrice Descamps, MM. Denis Detcheverry, Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, M. Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Philippe Goujon, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Alain Le Vern, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 7) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME « PATRIMOINES »	9
A. LE PATRIMOINE MONUMENTAL : DES EFFORTS ENCORE INSUFFISANTS AU REGARD DES BESOINS DU SECTEUR	10
1. <i>L'évolution des dotations : un effort de consolidation des moyens budgétaires dans un cadre contraint</i>	10
2. <i>Après la crise : quels besoins de financement pour les monuments historiques ?</i>	13
a) Des mesures d'urgence en faveur des monuments de l'Etat	14
b) Une situation qui reste tendue pour les monuments des collectivités territoriales et des propriétaires privés	15
c) La nécessité d'une évaluation réaliste des besoins du secteur : passer de l'« improvisation » à la « programmation »	16
3. <i>La réforme du Centre des monuments nationaux au milieu du gué : une réflexion à conduire sur la maîtrise d'ouvrage des monuments de l'Etat</i>	17
4. <i>Le soutien au patrimoine privé : une diversification nécessaire des leviers de financement</i>	20
5. <i>Les collectivités territoriales et leur patrimoine</i>	23
a) La réforme de la maîtrise d'ouvrage : des modalités d'accompagnement à préciser	23
b) La décentralisation appliquée au domaine du patrimoine	24
B. LA POLITIQUE DES MUSÉES	26
1. <i>L'évolution générale des dotations pour 2008</i>	26
a) Un soutien consolidé aux musées nationaux	26
b) Un effort spécifique en faveur des musées en région	27
2. <i>Le défi de la gratuité</i>	29
a) L'expérimentation engagée à partir du 1 ^{er} janvier 2008	29
b) Un impact délicat à préjuger	31
3. <i>La valorisation des collections au cœur des débats</i>	33
a) Une dimension nouvelle pour la politique de coopération internationale : le lancement du projet du Louvre à Abou Dabi	33
b) La question sensible de l'aliénation des collections publiques	34
C. LES AUTRES PRIORITÉS DU PROGRAMME	36
1. <i>L'archéologie préventive</i>	36
2. <i>Les archives</i>	36
3. <i>Le soutien aux autres opérateurs</i>	37
II. LE PROGRAMME « CRÉATION »	39
A. LES POLITIQUES CONDUITES DANS LE CADRE D'UN BUDGET CONTRAINT	39
1. <i>Une quasi stagnation des crédits budgétaires</i>	39
2. <i>Les priorités budgétaires et stratégiques pour 2008</i>	40
a) Le spectacle vivant	40
(1) Un budget contraint pour les opérateurs nationaux	41
(a) <i>L'évolution des crédits</i>	41

(b) La nécessité de développer d'autres ressources, dont le mécénat	41
(2) Les interventions culturelles	42
(a) Leur évolution	42
(b) L'audit de modernisation sur les modalités d'attribution et de suivi des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant	43
(3) Une nécessaire priorité : amplifier la diffusion des spectacles	44
(a) L'enjeu récurrent de la « démocratisation culturelle »	44
(b) Encourager la circulation des spectacles entre les différents réseaux de théâtres	46
(c) Vers un Observatoire du spectacle vivant ?	46
b) Les arts plastiques	47
(1) Les priorités budgétaires pour 2008	47
(a) Les grands projets parisiens	47
(b) La création de nouvelles structures sur le territoire	47
(2) Le soutien à l'art contemporain	48
(3) L'évolution des modalités d'intervention de l'Etat dans le domaine des arts plastiques	49
c) Le livre et la lecture	50
(1) L'évolution des crédits	50
(2) Les réformes à l'étude : vers un « plan livre » souhaité par votre commission	50
d) La musique	51
(1) Un plan de sauvetage de l'industrie musicale	51
(2) La lutte contre le piratage et la contrefaçon	52
(a) La mission de lutte contre le téléchargement illicite et le développement de l'offre légale	52
(b) Une loi pour lutter contre la contrefaçon	52
B. LA PERMANENCE DE LA QUESTION DE L'INTERMITTENCE ET L'EMPLOI ARTISTIQUE	53
1. Les évolutions récentes du régime de l'intermittence : la conjugaison de dispositifs complémentaires	53
a) Une double solidarité interprofessionnelle et nationale	53
b) Des précisions sur le fonds de solidarité et de professionnalisation	55
2. La poursuite des actions engagées	56
a) La professionnalisation de l'entrée dans les métiers du spectacle	56
b) Conforter l'emploi notamment dans des formes plus stables	57
c) Mieux accompagner les parcours professionnels	58
d) La poursuite de la lutte contre les abus	58
e) La négociation des conventions collectives	58
3. Un bilan difficile à établir	59
a) S'agissant des annexes 8 et 10	59
b) S'agissant des fonds mis en place par l'Etat	60
III. LE PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	63
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES MOYENS FINANCIERS	64
B. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	65
1. Des crédits mobilisés en faveur de la rénovation des écoles	65
2. Améliorer l'adéquation des formations à l'emploi : l'exemple des diplômés en art	66
3. Donner « un nouveau souffle créatif » à la politique de l'architecture : les enjeux pour la formation des architectes	67
C. L'ÉDUCATION CULTURELLE ET ARTISTIQUE : UN LEVIER PRIORITAIRE DE DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE	69
1. Des crédits en progression de 6 % pour 2008 : la traduction d'une volonté politique forte	69

2. <i>Des actions à intensifier</i>	70
a) Les propositions du Haut Conseil de l'éducation artistique.....	70
b) Une ambition réaffirmée et renouvelée	72
D. L'ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE SPÉCIALISÉ À L'HEURE DE LA DÉCENTRALISATION	73
1. <i>La réforme des établissements d'enseignement de musique, de danse et d'art</i> <i>dramatique</i>	74
2. <i>Des transferts financiers reportés</i>	76
EXAMEN EN COMMISSION	77
ANNEXE	81

Mesdames, Messieurs,

L'architecture du projet de budget de la mission « Culture » distingue trois grands programmes articulés chacun en un nombre d'actions compris entre quatre et huit, et assortis chacun d'objectifs chiffrés, pour permettre au Parlement de mieux mesurer à terme les réussites et les difficultés que rencontre la politique menée.

L'examen des trois programmes de la mission « Culture » a été partagé entre deux rapporteurs.

M. Philippe Nachbar, s'est attaché l'analyse des programmes n° 175 « *Patrimoines* » et n° 224 « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* ».

M. Serge Lagauche, a centré son examen sur le programme n° 131 « *Création* ».

Ils sont les deux signataires d'un rapport pour avis dont la commission des affaires culturelles a approuvé les conclusions.

Le programme « *Patrimoines* », qui représente 41 % des interventions de la mission, regroupe l'ensemble des moyens consacrés à la promotion et la valorisation du patrimoine, sous toutes ses formes. Le présent avis consacre un développement particulier au secteur des monuments historiques, en mettant l'analyse des crédits prévus pour 2008 en perspective avec les recommandations formulées l'an passé par la commission, sur proposition de sa mission d'information sur l'entretien et la sauvegarde du patrimoine architectural. La politique des musées fait également l'objet d'un examen attentif, alors qu'une expérimentation de gratuité sera mise en œuvre au premier semestre 2008.

S'agissant du programme « *Création* », qui représente environ 38 % des crédits de la mission, outre la présentation des évolutions budgétaires et des politiques conduites dans les secteurs concernés, le présent avis fait le point sur la question de l'intermittence des artistes et techniciens et de l'emploi artistique.

A l'occasion de l'analyse du programme « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* », le présent avis s'attache à examiner les moyens financiers prévus pour 2008 au regard, notamment, de la priorité affichée en faveur de l'éducation artistique et culturelle, qui constitue un levier majeur de démocratisation de l'accès à la culture.

I. LE PROGRAMME « PATRIMOINES »

Le programme 175 « *Patrimoines* » regroupe l'ensemble des moyens financiers consacrés, par le ministère de la culture et de la communication, à la promotion et la valorisation du patrimoine, dans tous les domaines : architecture, archéologie, musées, archives ou encore cinématographie...

Ces crédits s'établissent, dans le projet de budget pour 2008, à **1 264,83 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1 133,75 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, représentant, respectivement, 44 % et 41 % des interventions de la mission « *Culture* ».

Ces dotations apparaissent en forte hausse par rapport à celles ouvertes en loi de finances initiale pour 2007, dont le montant était de 1 126,95 millions d'euros en AE et 1 036,52 millions d'euros en CP :

- l'évolution est ainsi de + **12,2 % en AE** et de + **9,4 % en CP** ;

- hors dépenses de personnel (en progression de 5,2 %), la hausse des crédits du programme s'établit à + 13,3 % en AE et + 10,1 % en CP.

Toutefois, hors dépenses de personnel et à **périmètre constant**, c'est-à-dire en tenant compte, principalement, de la réintégration au sein du budget de la ressource extrabudgétaire affectée en 2007 au Centre des monuments nationaux (à hauteur de 70 millions d'euros), **la progression est de 6,1 % en autorisations d'engagement et de 2,2 % en crédits de paiement.**

Cet effort doit être salué dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires.

Le programme 175 se décline en **huit actions** inégales par leur poids financier, puisque deux d'entre elles - les actions « *Patrimoine monumental et archéologique* » et « *Patrimoine des musées de France* » - concentrent plus des deux tiers (69 %) des crédits de paiement du programme. Ces deux actions représentent également 80 % des emplois du programme (soit 437 ETPT pour l'action 1 et 2 126 ETPT sur l'action 3, sur un plafond d'emplois fixé à 3 204 ETPT pour 2008).

Le tableau ci-après retrace l'évolution générale des dotations en faveur de la politique des patrimoines pour 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « PATRIMOINES »

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé des actions	LFI 2007		PLF 2008		Evol. (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 - Patrimoine monumental et archéologique <i>+ taxe CMN</i>	333,89 <i>70</i>	272,40 <i>140</i>	376,81	339,56	+ 12,9	+ 24,6
2 - Architecture	25,43	25,88	25,16	25,61	- 1,1	- 1,0
3 - Patrimoine des musées de France	429,21	428,79	485,25	441,08	+ 13,1	+ 2,9
4 - Patrimoine archivistique et célébrations nationales	94,89	61,40	125,25	71,64	+ 32,0	+ 16,7
5 - Patrimoine écrit et documentaire	198,24	198,35	207,84	209,34	+ 4,8	+ 5,5
6 - Patrimoine cinématographique	22,20	26,60	21,45	23,45	- 3,4	- 11,8
7 - Patrimoine linguistique	3,88	3,88	3,94	3,94	+ 1,5	+ 1,5
8 - Acquisition et enrichissement des collections publiques	19,23	19,23	19,13	19,13	- 0,5	- 0,5
TOTAL Programme	1 126,96	1 036,52	1 264,83	1 133,75	+ 12,2	+ 9,4
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>147,04</i>	<i>147,04</i>	<i>154,72</i>	<i>154,72</i>	<i>+ 5,2</i>	<i>+ 5,2</i>
TOTAL (hors personnel)	979,92	889,48	1 110,10	979,03	+ 13,3	+ 10,1

Votre rapporteur ciblera son analyse sur les deux grands « pôles » du programme, à savoir le patrimoine monumental et la politique des musées, sans toutefois s'abstraire de tout commentaire concernant les autres priorités du projet de budget pour 2008.

A. LE PATRIMOINE MONUMENTAL : DES EFFORTS ENCORE INSUFFISANTS AU REGARD DES BESOINS DU SECTEUR

1. L'évolution des dotations : un effort de consolidation des moyens budgétaires dans un cadre contraint

Les crédits consacrés par l'Etat aux monuments historiques sont inscrits à l'action 1 « *Patrimoine monumental et archéologique* », dont les crédits s'établissent, pour 2008, à 376,81 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 339,56 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Hors archéologie préventive et charges de fonctionnement des grands opérateurs, **l'entretien et la restauration des monuments historiques** mobilisent près de 85 % des crédits de l'action, soit **324,76 millions d'euros en AE** et **287,97 millions d'euros en CP**.

S'y ajoutent respectivement 9,80 et 15,85 millions d'euros attendus sous la forme de fonds de concours, soit un **effort global de 334,56 millions d'euros en AE** et **303,82 millions d'euros en CP**.

La comparaison de ces dotations avec celles inscrites en loi de finances initiale pour 2007 impose de prendre en compte :

- d'une part, la **réintégration, au sein du budget pour 2008, de 70 millions d'euros affectés l'an dernier au Centre des monuments nationaux (CMN)** sous la forme de recettes fiscales ;

- d'autre part, le versement rétroactif, au titre de 2006, de 70 millions d'euros supplémentaires au CMN, qui avait porté en **2007**, à titre exceptionnel, le montant total de ces recettes affectées à **140 millions d'euros**.

En tenant compte de ces changements de périmètre, le tableau suivant retrace l'évolution des crédits consacrés aux monuments historiques (y compris aux « grands projets ») entre 2006 et 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES MONUMENTS HISTORIQUES

<i>(en millions d'euros)</i>	2006		2007		PLF 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits budgétaires	282,30	282,26	267,35	221,50	324,75	287,96
Fonds de concours	21,96	24,16	84	159,30	9,8	15,85
<i>dont taxe CMN</i>	-	-	70	140	-	-
Total Monuments historiques	304,26	306,42	351,35	380,80	334,55	303,81

La poursuite des « grands projets » mobilise **24,40 millions d'euros en AE** et **36,48 millions d'euros en CP** pour 2008.

Les deux tiers de ces dotations sont destinés à la poursuite du financement du **schéma directeur d'investissement de Versailles**. Ce projet s'étale sur 18 ans. La première des trois phases (pour la période 2003-2011) comprend des programmes de remise en état et de mise en sécurité. Son coût total est de 134,12 millions d'euros, dont 96,14 millions financés par l'Etat et 37,98 par l'établissement public (ressources propres, mécénat...).

Deux autres projets sont en voie d'achèvement : la restauration des façades du **Grand Palais** (le chantier, débuté en 1999, devrait s'achever fin 2008 ; il aura mobilisé 106 millions d'euros sur le budget de l'Etat, dont 3,54 millions d'euros en CP resteront à financer après 2008) et la restauration de l'aile du Palais de Chaillot accueillant la **Cité de l'architecture et du patrimoine** (ce projet, en voie d'achèvement, aura mobilisé plus de 78 millions d'euros). Quant à la réhabilitation du **Quadrilatère Richelieu** de la Bibliothèque nationale de France (BNF), ce projet, qui va monter en puissance, aura un coût total pour l'Etat de 115 millions d'euros.

Notons, enfin, que deux autres « grands projets » font l'objet d'un réexamen dans le cadre de la révision générale des politiques publiques : le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) de

Marseille¹ et le Palais de Tokyo. Concernant le MUCEM, votre rapporteur souligne le très grand intérêt de ce projet, pour la ville de Marseille et au regard notamment de la future Union euro-méditerranéenne.

La répartition des dotations en faveur des monuments historiques dans le projet de budget pour 2008 est retracée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DES MONUMENTS HISTORIQUES POUR 2008

<i>(en millions d'euros)</i>	AE	CP
MH « Hors grands projets »	300,35	251,48
Crédits d'entretien	32,05	32,05
<i>dont MH Etat</i>	<i>18,79</i>	<i>18,79</i>
<i>dont MH non Etat</i>	<i>13,26</i>	<i>13,26</i>
Crédits de restauration	263,56	214,69
<i>dont MH Etat</i>	<i>110,10</i>	<i>104,82</i>
(dont réintégration taxe CMN)	(70)	(70)
<i>dont MH non Etat</i>	<i>153,46</i>	<i>109,87</i>
Dotations grands opérateurs*	4,75	4,75
« Grands projets »	24,40	36,48
Grand Palais	1,40	5,00
Cité architecture et patrimoine	0	3,98
Versailles	16,00	24,00
Quadrilatère Richelieu	7,00	3,50
Sous-total crédits budgétaires	324,75	287,96
Fonds de concours	9,8	15,85
Total Monuments historiques	334,55	303,81

* Château et domaine de Chambord, Académie de France à Rome, Louvre.

Les crédits destinés à la restauration et à l'entretien des monuments historiques, hors « grands projets », se répartissent donc à **parité** entre les monuments de l'Etat et les autres monuments, ce qui traduit un effort significatif, par rapport à 2007, en faveur de ces derniers :

- **123,61 millions d'euros** (incluant les 70 millions d'euros « rebudgétisés » destinés au Centre des monuments nationaux) sont prévus en faveur des monuments historiques appartenant à l'Etat ;

- **123,13 millions d'euros** sont consacrés aux **monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat** ; les subventions d'investissement pour les opérations de restauration engagées par les collectivités territoriales et les propriétaires privés s'établissent à **106,27 millions d'euros** en crédits de paiement, alors qu'elles n'étaient que de **86,20 millions d'euros en 2007**.

¹ La poursuite du projet est soumise, notamment, à la mise au point de son projet scientifique. Cependant, le PLF pour 2008 prévoit d'y consacrer, sur l'action 3 « Patrimoine des musées de France », 2 millions d'euros en crédits de paiement pour la réalisation d'études de marché préalables à la construction du bâtiment Ricciotti.

Notons que les crédits de restauration consacrés aux monuments des collectivités territoriales incluent également 4,46 millions d'euros en AE et 2,10 millions d'euros en CP destinés à la poursuite du « Plan patrimoine antique » (contre respectivement 2,50 et 0,95 millions d'euros en 2007), ainsi qu'une provision pour décentralisation (en vue du transfert de la gestion des crédits d'entretien et de restauration), d'un montant de 2 millions d'euros en AE et 1,50 million d'euros en CP.

L'analyse de ces crédits est à mettre en perspective avec les besoins de financement du secteur, un an après l'adoption, par votre commission, du rapport de la mission d'information sur le patrimoine architectural.

2. Après la crise : quels besoins de financement pour les monuments historiques ?

La crise traversée par le secteur des monuments historiques, qui a atteint son paroxysme au cours de l'année 2006, a conduit votre commission à créer une mission d'information, présidée par notre collègue Philippe Richert, dont les conclusions¹ ont été présentées par votre rapporteur en octobre 2006.

Comme cela a été analysé par la mission, cette crise de paiement a pour origine un « *recadrage budgétaire brutal et mal contrôlé* » : dans un contexte de sous-consommation chronique des enveloppes budgétaires, la volonté d'apurer les reports de crédits d'un exercice sur l'autre (qui avaient atteint des volumes équivalents aux crédits inscrits en loi de finances), s'est traduite par une réduction de moitié des crédits de paiement entre 2002 et 2005, sans annulation concomitante des autorisations d'engagement.

Cette situation a placé les services du ministère dans une situation proche de la rupture de paiement : cela s'est « matérialisé » par l'interruption de nombreux chantiers - 200 en 2005, 300 au premier semestre 2006 (soit 7,5 % des chantiers en cours) - ou le report de nouvelles opérations pourtant urgentes.

Ces fluctuations budgétaires ont eu les plus **fortes répercussions au niveau des crédits déconcentrés**, mis à la disposition des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) : la couverture des besoins exprimés par les DRAC a chuté de 88 % en 2004 à 50 % en 2006.

¹ « *Monuments historiques : une urgence pour aujourd'hui, un atout pour demain* », rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat par la mission d'information chargée d'étudier l'entretien et la sauvegarde du patrimoine architectural, Rapport n° 38 (2006-2007).

a) Des mesures d'urgence en faveur des monuments de l'Etat

Face à cette situation de crise, des **mesures d'urgence** ont été engagées par le gouvernement précédent. Elles ont permis de répondre, du moins en partie, au cri d'alarme lancé par votre commission :

- L'affectation, en 2006, de **100 millions d'euros** issus des **recettes de privatisation d'autoroutes**. Ces ressources extrabudgétaires ont bénéficié pour l'essentiel à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), pour le financement de « grands travaux » (par exemple : 9 millions pour la restauration des façades du Grand Palais, près de 20 millions d'euros pour la Cité de l'architecture et du patrimoine...).

- Le « dégel » de **24 millions d'euros**, dont 12 millions par redéploiements au sein du budget en faveur du patrimoine monumental.

- Enfin, l'affectation directe au Centre des monuments nationaux, par la loi de finances initiale pour 2007, d'une **recette fiscale** qui a permis de compléter les dotations budgétaires inscrites en faveur des monuments historiques (soit 220 millions d'euros pour 2007) par **140 millions d'euros supplémentaires**. Ce montant global incluait 70 millions d'euros de crédits de paiement versés, de façon rétroactive, au titre de 2006, afin de couvrir les autorisations d'engagement existantes.

De fait, le montant global de l'enveloppe allouée aux monuments historiques en 2007 a atteint un niveau satisfaisant, conforme à la **fourchette de 350 à 400 millions d'euros** recommandée par la mission d'information de votre commission. **Tel n'est plus le cas pour 2008.**

Selon les informations apportées par la ministre de la culture lors de son audition devant la commission, le produit de cette taxe affectée a été réparti comme suit :

- **85 millions d'euros** ont été affectés aux **directions régionales des affaires culturelles (DRAC)**, permettant, d'une part, de payer les factures non acquittées sur un certain nombre de monuments et, d'autre part, de relancer les chantiers qui avaient dû être interrompus ou différés faute de crédits de paiement disponibles ;

- **40 millions d'euros** ont permis l'achèvement d'opérations conduites par le Service national des travaux (SNT) ou l'EMOC : 8 millions d'euros ont notamment été alloués à la restauration des façades du Grand Palais et 13 millions à la Cité de l'architecture et du patrimoine ;

- enfin, la mobilisation des 70 millions d'euros en AE et du solde des CP, soit **15 millions d'euros**, ont permis de financer des **opérations nouvelles** programmées en 2007 sur des monuments nationaux ou de l'Etat (concernant par exemple les cathédrales de Chartres, Quimper ou Clermont-Ferrand, les abbayes de Cluny et de Clervaux...).

Le taux de consommation de ces crédits serait de 82 %. Les crédits non consommés en 2007 seront reportés sur 2008.

Les **70 millions d'euros** réintégrés dans le projet de budget **pour 2008** permettront de **poursuivre les opérations engagées en 2007 et d'engager de nouveaux chantiers** : 27 millions d'euros seront dédiés aux monuments nationaux et 43 millions d'euros aux autres monuments appartenant à l'Etat.

Notons, enfin, que sur le total des crédits supplémentaires ainsi mobilisés en 2006 et 2007, environ 60 millions d'euros ont bénéficié à des travaux sur les cathédrales, représentant une centaine d'opérations.

Votre rapporteur avait salué la réaction salubre du précédent gouvernement, tout en déplorant, néanmoins, l'« *improvisation perpétuelle à laquelle la pénurie budgétaire contraint les services de l'Etat pour tenter de remédier aux urgences les plus criantes.* »

Ces mesures exceptionnelles ont permis, en effet, de lever une partie des inquiétudes présentes et d'engager l'année 2007 sous de meilleurs auspices. Toutefois, elles n'ont pas dissipé toutes les incertitudes pesant sur la situation du patrimoine monumental.

Elles **n'ont ainsi bénéficié qu'aux monuments de l'Etat**, alors même que les crédits d'intervention pour l'entretien et la restauration du patrimoine monumental appartenant aux collectivités territoriales ou aux propriétaires privés diminuaient, dans le même temps, de 18,5 % pour 2007 (soit 101 millions d'euros, contre 124 millions en 2006).

Alors que le Président de la République a évoqué un **effort de 4 milliards d'euros sur 10 ans** pour remettre en état notre patrimoine monumental, votre rapporteur insiste une nouvelle fois sur la nécessité de trouver des modes de financement stables en faveur des monuments historiques.

b) Une situation qui reste tendue pour les monuments des collectivités territoriales et des propriétaires privés

De fait, dans une réponse au questionnaire budgétaire qui lui a été adressé par votre rapporteur, le ministère de la culture reconnaît que « *si les mesures prises à l'automne 2006 ont permis une remise à niveau pour ce qui concerne les monuments appartenant à l'Etat, il n'en va pas de même s'agissant des monuments n'appartenant pas à l'Etat, pour lesquels les demandes de crédits de paiement des directions régionales n'ont pu être honorées en 2007 qu'à 60 %. La situation demeure dans ces conditions très tendue pour cette catégorie de monuments en 2007, notamment en Alsace, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Pays-de-Loire, Midi-Pyrénées, Picardie, ou Rhône-Alpes, et ne permet pas de résorber tous les retards induits par l'insuffisance de crédits des exercices précédents.* »

Rappelons que lors du débat organisé au Sénat sur l'exécution des crédits de la mission « Culture »¹, dans le cadre de l'examen du projet de loi

¹ Voir le compte rendu intégral des débats, séance du 23 juillet 2007, Sénat.

de règlement pour 2006, Mme Christine Albanel a évalué le montant des « restes à payer » sur les monuments historiques (c'est-à-dire l'écart entre les AE engagées et les CP mandatés) à 87 millions d'euros pour les monuments appartenant à l'Etat et **298 millions d'euros** pour les autres monuments, soit un total de 385 millions d'euros au 31 décembre 2006.

C'est pourquoi votre rapporteur salue l'**effort affiché, dans le projet de budget pour 2008, en faveur des monuments historiques des collectivités territoriales ou des propriétaires privés** : le niveau des subventions d'investissement pour les opérations de restauration dont ces propriétaires assurent la maîtrise d'ouvrage, s'établit à 106,27 millions d'euros en crédits de paiement (147 millions d'euros en autorisations d'engagement), alors que ces crédits avaient chuté à 82,93 millions d'euros en 2007.

Au total, ce sont **123,13 millions d'euros de crédits de paiement qui sont destinés à l'entretien et la restauration des monuments n'appartenant pas à l'Etat pour 2008**. Si cela représente environ 20 millions d'euros de plus qu'en 2007, cet effort ne permet finalement que de **rétablir le niveau de ces dotations à celui de 2006**.

Votre rapporteur s'inquiète, cependant, de premiers retours attestant de la forte **diminution des dotations notifiées aux DRAC pour 2008**, la baisse allant, dans certaines régions, jusqu'à moins 30 % en autorisations d'engagement pour les crédits de l'action 1 du BOP¹ « Patrimoines ». Cela s'explique notamment par l'« effet cumul » constaté en 2007, ainsi que la mise en réserve de 6 % des crédits budgétaires.

Ce contexte tendu incitera les DRAC à la prudence : cela pourrait se traduire - et se traduit d'ailleurs déjà sur le terrain, dans certaines régions - par le **report d'opérations nouvelles**.

Les représentants des entreprises du secteur de la restauration des monuments historiques ont fait part de leurs inquiétudes à cet égard : l'impact d'une telle situation est en effet doublement préjudiciable sur leurs emplois, en termes de ralentissement d'activité ou de redéploiement vers des activités requérant une main d'œuvre de moins haute qualité.

Votre rapporteur rappelle que la mission d'information avait proposé d'**affecter une recette durable aux collectivités territoriales** pour l'entretien et la restauration des monuments historiques dont elles sont propriétaires, afin de les mettre à l'abri des répercussions des fluctuations budgétaires.

c) La nécessité d'une évaluation réaliste des besoins du secteur : passer de l'« improvisation » à la « programmation »

Votre rapporteur relevait l'an passé, en s'exprimant au nom de la mission d'information du Sénat, *« l'inadéquation de toute politique de régulation conjoncturelle, s'agissant d'une politique comme celle du*

¹ Budget opérationnel de programmes.

patrimoine qui, par nature, doit s'inscrire dans le long terme, et nécessite une grande régularité dans son financement. »¹

Cette exigence suppose que l'on ait, au préalable, une **évaluation des besoins et des moyens financiers** nécessaires à la restauration et à l'entretien du patrimoine monumental, base indispensable à l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des travaux.

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que l'article 90 de la loi de finances initiale pour 2007, introduit à l'initiative de notre collègue Yann Gaillard, demande qu'un **rapport sur l'état sanitaire du patrimoine monumental français** soit transmis au Parlement dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi.

Un tel audit, auquel le Président de la République a fait référence dans le discours prononcé le 17 septembre 2007 pour l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, serait en effet nécessaire en vue d'identifier, région par région, les besoins, priorités et urgences, puis d'élaborer un échéancier réaliste pour la réalisation de ces opérations.

La ministre a indiqué, lors de son audition, que le travail de recensement était achevé et que **ce rapport pourrait être finalisé d'ici la fin de l'année**. Il constituera un document important pour apprécier l'effort de l'Etat en faveur du patrimoine monumental.

Le dernier travail de cet ordre a été réalisé en 2002 : les résultats, présentés en janvier 2003 par la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) du ministère de la culture, évaluaient à **20 %** la proportion des **monuments classés « en situation de péril »**, la plupart appartenant à des communes de moins de 2 000 habitants.

3. La réforme du Centre des monuments nationaux au milieu du gué : une réflexion à conduire sur la maîtrise d'ouvrage des monuments de l'Etat

L'Etat n'est propriétaire que de **4 %** de l'ensemble des monuments classés ou inscrits et de plus de **6 %** des monuments classés.

Près de 100 de ces monuments, accueillant environ 8 millions de visiteurs et générant plus de 39 millions d'euros de recettes en 2006, sont gérés par le Centre des monuments nationaux (CMN). Cet établissement public administratif, créé par décret en 2000² pour succéder à la Caisse nationale des monuments historiques, a pour mission de « *présenter au public les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en développer la fréquentation et d'en favoriser la connaissance.* »

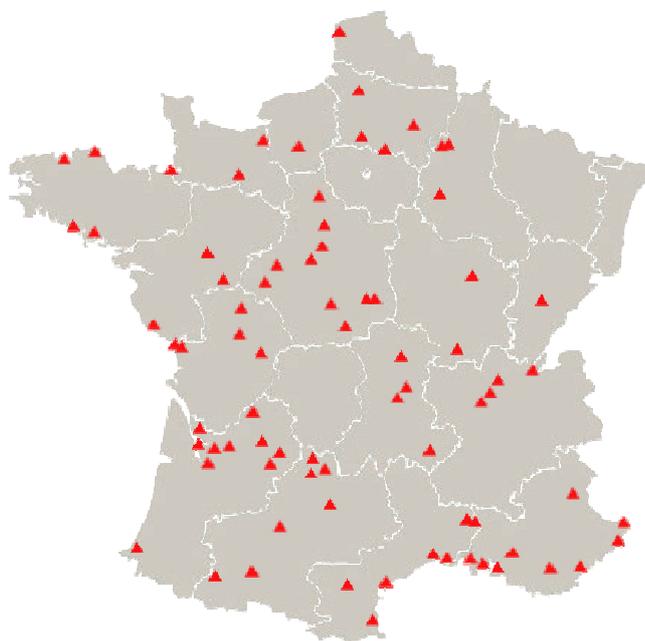
¹ « *Monuments historiques : une urgence pour aujourd'hui, un atout pour demain* », Ibid.

² Décret n° 2000-357 du 21 avril 2000 relatif au Centre des monuments nationaux et modifiant le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

Le CMN compte en 2006 environ 1 200 personnels permanents - dont 465 sont affectés par l'Etat - et plus de 1 000 occasionnels et saisonniers.

Comme le montre la carte ci-dessous, les monuments gérés par le CMN et ouverts à la visite sont présents dans 18 régions en 2007 (20 sont en Ile-de-France, dont 10 à Paris). Ils sont **absents de 4 régions** métropolitaines : l'Alsace (depuis le transfert au département du Bas-Rhin du château du Haut-Koenigsbourg au 1^{er} janvier 2007), la Lorraine, le Limousin et la Corse.

LES MONUMENTS GÉRÉS PAR LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX EN RÉGION EN 2007



Source : Centre des monuments nationaux.

- **Des compétences élargies à la maîtrise d'ouvrage**

L'**article 48** de la loi de finances pour 2007¹ a confié au Centre des monuments nationaux (CMN), au-delà de ses activités traditionnelles de gestion et d'ouverture au public des monuments nationaux, une **nouvelle compétence de maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien et de restauration sur les monuments qui lui sont confiés**.

Cette réforme avait été préconisée en 2002, notamment, par la commission « Patrimoine et décentralisation », présidée par M. Jean-Pierre Bady ; celle-ci mettait en effet en avant l'intérêt de confier à un seul acteur le soin de **concilier les objectifs de conservation et de valorisation** des monuments. La Cour des comptes avait également souligné que la séparation des responsabilités de gestion et d'investissement n'était pas optimale.

¹ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

Rappelons que la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments nationaux est jusqu'alors assurée par deux services de l'Etat :

- les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ;

- le service national des travaux (SNT), qui concentre l'essentiel de son activité en Ile-de-France.

Au-delà, l'article 48 a prévu que **le Centre des monuments nationaux peut également se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments appartenant à l'Etat et affectés au ministère en charge de la culture.**

Afin de lui permettre de financer ces nouvelles missions, cet article a prévu **l'affectation directe de 25 % du produit des droits de mutation à titre onéreux, dans la limite de 70 millions d'euros par an.** Cette recette était destinée à garantir au CMN une ressource pérenne, à l'abri des fluctuations budgétaires. Une même fraction du produit de la taxe lui a été affectée au titre de 2006, soit une dotation globale de 140 millions d'euros.

• **Une réforme restée inaboutie : la « rebudgétisation », à titre « provisoire », de la recette affectée au CMN**

Ainsi que votre rapporteur le relevait au moment de l'annonce de cette réforme, *« le Centre des monuments nationaux ne pourra exercer ses nouvelles missions de maîtrise d'ouvrage qu'au terme d'une réorganisation importante qui nécessitera du temps, et ne pourra donc dépenser par lui-même, dans un premier temps, les enveloppes budgétaires qui lui sont octroyées. »*¹ Cette remarque s'est avérée exacte.

Le ministère reconnaît ainsi que *« la mise en place de l'organisation adéquate de ce nouveau régime s'est avérée plus longue que prévu ».*

De fait, un **régime transitoire, fondé sur un montage juridique et financier complexe**, a été mis en place en 2007 : la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments nationaux ou de l'Etat est restée principalement assurée par les services déconcentrés du ministère de la culture, pour le compte du CMN, dans le cadre de **conventions de mandat**. Ces conventions permettent au CMN de reverser les recettes fiscales perçues aux services du ministère qui, concrètement, continuent d'assumer la charge du suivi opérationnel des chantiers. Six conventions ont été signées, dont deux consacrées aux nouveaux chantiers de restauration.

L'article 25 du projet de loi de finances pour 2008 propose d'abroger l'affectation directe d'une fraction du produit des droits de mutation au CMN. En effet, comme le souligne l'exposé des motifs, la situation transitoire qui s'est mise en place en 2007 *« a pour conséquence, de manière paradoxale, de ralentir l'engagement des opérations de restauration des monuments historiques appartenant à l'Etat. »*

¹ « Monuments historiques : une urgence pour aujourd'hui, un atout pour demain ».

Dans l'attente d'une stabilisation de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, la suppression de cette taxe affectée est compensée par une « rebudgétisation » de ces crédits à due concurrence, présentée comme étant « provisoire ».

Ainsi que l'a annoncé la ministre de la culture, une **mission** a été confiée à deux personnalités qualifiées, qui seront chargées de faire des propositions, d'ici le printemps 2008, en vue de **clarifier le partage des compétences entre le CMN et les autres acteurs de la maîtrise d'ouvrage** : le SNT, les CRMH présentes dans les DRAC et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC).

Votre rapporteur salue cette initiative. En effet, l'insertion d'un nouvel acteur dans le champ de la maîtrise d'ouvrage doit s'inscrire dans une **réforme globale** : l'absence d'une telle réflexion préalable a conduit à obscurcir le paysage institutionnel et à complexifier les circuits financiers au cours de l'année 2007.

Votre commission se montrera donc attentive aux conclusions de cette mission. Elle rappelle, à cet égard, que la mission d'information sur le patrimoine architectural avait formulé les observations suivantes : « **Cette réforme ne doit se traduire ni par des doublons administratifs, qui entraîneraient un accroissement global des effectifs, ni par un dépeçage des services déconcentrés du ministère, qui ne permettrait plus à ces derniers de remplir les responsabilités que leur confie la loi à l'égard des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat.** »

Votre rapporteur insiste, en effet, sur le risque qu'il y aurait à disperser des moyens qui sont déjà difficiles à mobiliser sur le terrain. Il s'interroge, en outre, sur l'opportunité de confier au CMN la maîtrise d'ouvrage des monuments de l'Etat dont il n'assume pas la gestion, alors que cet établissement public est absent de quatre régions et que la déconcentration de son organisation reste encore à définir.

4. Le soutien au patrimoine privé : une diversification nécessaire des leviers de financement

Le patrimoine privé occupe une place importante dans notre patrimoine national, puisque **près de la moitié (49,5 %) des monuments protégés** appartiennent à des propriétaires privés. C'est le cas de 35 % environ des seuls monuments classés.

Par les efforts qu'ils mobilisent en vue de maintenir ce patrimoine en état et de le valoriser, ces propriétaires contribuent à l'animation, au dynamisme et à l'attractivité de nos territoires. L'Etat a ainsi tout intérêt à leur apporter un soutien.

Or, les variations budgétaires, conjuguées à la charge de plus en plus lourde que représentent les travaux d'entretien et de restauration, confrontent

ces propriétaires privés à « une crise dans la crise », faisant peser une menace sur la conservation et la transmission de ce patrimoine.

C'est pourquoi la mission d'information du Sénat avait proposé des mesures spécifiques en faveur des monuments privés :

- L'une d'elles, visant à **étendre les dispositions fiscales relatives au mécénat à la conservation et à l'entretien des monuments privés**, dès lors qu'ils sont ouverts à la visite ou à l'accueil du public, a déjà trouvé une traduction dans **l'article 10 de la loi de finances pour 2007**, adopté à l'initiative du Rapporteur général Philippe Marini.

Cet article étend le bénéfice des dispositions prévues aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts (CGI)¹ aux dons versés à la Fondation du patrimoine ou à toute fondation ou association reconnue d'utilité publique et agréée, en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé. En contrepartie, le propriétaire doit s'engager à ouvrir au public, pendant au moins dix ans, les parties ayant fait l'objet des travaux.

Si votre rapporteur salue l'adoption de ces dispositions, il souhaite, toutefois, qu'elles puissent entrer rapidement en vigueur car elles répondent à des attentes fortes des propriétaires privés. Or, à ce jour, **les décrets d'application ne sont toujours pas parus**, laissant subsister certaines incertitudes sur leurs modalités de mise en œuvre effective.

Cependant, lors de son audition devant la commission, Mme Christine Albanel a apporté des assurances à ce propos :

- ce décret devrait être publié avant la fin de l'année ;
- pour la condition d'ouverture au public, il devrait prendre en compte le caractère saisonnier de la fréquentation touristique et les efforts d'ouverture aux publics scolaires ;
- le projet d'instruction fiscale devrait prévoir, conformément aux engagements pris par le précédent ministre en charge du budget en séance publique, que les monuments faisant l'objet d'une exploitation commerciale pourront réaliser jusqu'à 60 000 euros de recettes sans perdre le bénéfice de cet avantage fiscal ;
- enfin, s'il s'agit de **travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées**, le bénéfice du mécénat devrait s'appliquer sans condition.

Votre rapporteur rappelle, en outre, que la mission d'information avait souhaité que la Fondation du patrimoine se donne, à cette occasion, les moyens d'assurer une **péréquation géographique** de son aide. Il souhaite donc que l'évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions attache une attention particulière à cette exigence.

¹ - L'article 200 permet aux personnes physiques de soustraire de leur impôt sur le revenu 66 % des sommes versées au titre du mécénat, dans la limite de 20 % de leurs revenus imposables.

- L'article 238 bis autorise les entreprises à déduire de leur impôt 60 % de leurs versements au titre du mécénat, dans la limite de 5 pour mille de leur chiffre d'affaires.

Il note avec satisfaction, par ailleurs, que le Rapporteur général propose de **compléter ce dispositif** à l'occasion de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2008 : un amendement adopté par la commission des finances du Sénat tend en effet à **rendre éligibles au dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)** les dons réalisés au profit d'organismes à but non lucratif intervenant en faveur de la réhabilitation des monuments historiques.

• Votre rapporteur souhaite également attirer l'attention du Gouvernement sur les **autres préconisations formulées par la mission** en faveur du patrimoine privé :

- garantir chaque année une **enveloppe minimale** pour l'entretien et la restauration des monuments privés, correspondant à **10 % des crédits** du patrimoine monumental et archéologique ; votre rapporteur se félicite que, selon les informations qui lui ont été transmises, **instruction ait été donnée en ce sens aux DRAC** ; il souhaiterait toutefois avoir connaissance, au moment de l'examen du projet de loi de règlement notamment, de la ventilation effective, par région, des crédits destinés aux monuments historiques privés ; en effet, l'engagement financier de l'Etat exerce un **effet de levier** sur les crédits mobilisés par les autres partenaires, que mesure un **indicateur**¹ du projet annuel de performance ; or, cet effet multiplicateur joue également en sens inverse, dès lors que l'Etat se désengage ou se trouve dans l'incapacité d'honorer sa participation ;

- préserver le **dispositif fiscal lié à la « loi Malraux »** en faveur des secteurs protégés et mieux évaluer la dépense fiscale afférente ; des efforts ont été réalisés dans le projet annuel de performance pour 2008, mais les informations fournies gagneraient encore à être précisées ; la dépense fiscale liée au « dispositif Malraux » est ainsi **évaluée à 50 millions d'euros** pour 2007 et 2008, et représente près de la moitié de l'ensemble des 12 dépenses fiscales afférentes au programme « *Patrimoines* » (la dépense totale étant évaluée à 106 millions d'euros pour 2008, soit 10 % de plus qu'en 2007) ; votre rapporteur note également la publication, en mars 2007, du décret² pris en application de l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005, simplifiant les procédures de création des secteurs sauvegardés ;

- examiner les difficultés qui résultent, pour les propriétaires privés de monuments ouverts à la visite, de l'**évaluation de la valeur vénale de leur bien**, en particulier de l'assujettissement à l'impôt de solidarité sur la fortune de la partie du monument ouverte à la visite ; votre rapporteur interrogera Madame la ministre sur les suites données à cette proposition ;

¹ Cet indicateur, rattaché à l'objectif 3 « Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics » du programme 175, mesure le rapport entre le montant des crédits engagés par les partenaires et le montant des subventions versées par l'Etat ; il est de 1,2 en 2006 et devrait, selon les estimations fournies, être porté à plus de 1,5 en 2007 et 2008.

² Décret n° 2007-452 du 25 mars 2007 (JO du 20 mars 2007).

- **étendre le bénéfice du chèque emploi-service au recrutement des guides saisonniers** ; cette mesure est attendue par les propriétaires privés puisqu'elle fait partie des dix propositions formulées, à l'occasion des Journées du Patrimoine, par le Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques (GMH) et l'association La Demeure Historique ; son objectif est de fluidifier l'accès à l'emploi saisonnier dans les monuments historiques ; votre rapporteur souhaite donc **que des négociations soient engagées avec le ministre en charge du travail** afin d'aboutir à des avancées sur ce point.

- En outre, l'application du **taux réduit de TVA** à 5,5 % aux travaux de rénovation des locaux à usage d'habitation est soumise à des conditions restrictives et extrêmement complexes. De toute évidence, une clarification s'avère nécessaire. Il s'agit en effet d'un moyen d'alléger la charge financière des opérations engagées par les propriétaires privés de monuments protégés.

- Notons, enfin, qu'une autre disposition, introduite à l'initiative de notre collègue Yann Gaillard, contribue à élargir les sources de financement des travaux de restauration sur les monuments protégés : l'article 103 de la loi de finances pour 2007 autorise que des **bâches recouvrant les échafaudages** puisse comporter un espace dédié à la **publicité** ; en contrepartie, un effort de qualité du bâchage doit être exigé afin d'améliorer la perception du monument pendant les travaux. Votre commission s'était en effet montrée sensible à cette exigence « esthétique ».

Le décret d'application étant déjà paru¹, cette disposition est **entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007**. Ce décret précise notamment que les recettes publicitaires bénéficient à l'ensemble des financeurs de l'opération et pas seulement au propriétaire du monument.

5. Les collectivités territoriales et leur patrimoine

Plus de 45 % des monuments classés et inscrits (et un peu moins de 60 % des seuls monuments classés) appartiennent aux collectivités territoriales, essentiellement aux communes, qui sont propriétaires, en 2005, d'environ 43 % des monuments protégés et de près de 56 % des seuls monuments classés. Il s'agit notamment d'édifices religieux.

a) La réforme de la maîtrise d'ouvrage : des modalités d'accompagnement à préciser

L'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés restitue aux propriétaires, publics ou privés, de monuments protégés, la prérogative en termes de maîtrise d'ouvrage des travaux, jusqu'alors assumée par les services de l'Etat.

¹ Décret 2007-645 du 30 avril 2007 pris pour l'application de l'article L. 621-29-8 du code du patrimoine (JO du 2 mai 2007).

En parallèle, une **possibilité d'assistance à la maîtrise d'ouvrage**, par les services de l'Etat, est prévue pour les propriétaires n'ayant pas les moyens d'assurer eux-mêmes l'intégralité de cette mission. Cette assistance se fera à titre gratuit, soit si les ressources du propriétaire sont trop faibles, soit si la complexité de l'opération justifie un tel appui technique.

Cette prestation pourra également être accordée - mais sera alors payante - si le propriétaire se trouve confronté à une carence avérée de l'offre privée d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Tout en soutenant le principe de cette réforme, votre rapporteur rappelle que **les dispositions relatives à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage font l'objet de fortes attentes de la part des collectivités territoriales**. Or, le **décret** devant notamment préciser les critères d'accès à ces prestations reste **toujours en attente de publication**.

L'ordonnance de septembre 2005, qui n'a pas encore été ratifiée par le Parlement, fixe au 1^{er} janvier 2008 le délai pour la publication de ses décrets d'application.

L'accès à cette assistance doit rester effectif, pour les propriétaires privés, mais aussi pour les petites communes n'ayant pas les ressources suffisantes pour assumer la lourde charge que représentent les travaux de restauration sur leurs monuments protégés. Votre rapporteur se montrera vigilant face à cette exigence : il convient notamment de veiller à ce que la réforme des services déconcentrés, liée à celle du Centre des monuments nationaux, ne compromette pas l'accès à cette prestation, en aboutissant à une dilution des moyens humains et de l'expertise technique.

b) La décentralisation appliquée au domaine du patrimoine

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte un volet important relatif au patrimoine. Plusieurs de ces dispositions ont trouvé une traduction en 2007 :

- Le transfert aux régions de la compétence en matière d'**inventaire général du patrimoine culturel**. Celles-ci peuvent exercer cette compétence en coordination avec les autres collectivités.

Le transfert définitif des services est intervenu le 1^{er} février 2007¹ : il concerne 214 agents titulaires et 17 agents non-titulaires.

Le projet de budget pour 2008 prévoit le transfert aux régions de 15 ETPT au titre de ce transfert².

- Le **transfert de propriété** de monuments historiques appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux aux collectivités territoriales.

¹ Décret n° 2007-20 du 4 janvier 2007 fixant les modalités du transfert définitif aux régions des services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel (JO du 6 janvier 2007).

² Au sein du programme 224, action 7 « Fonctions de soutien du ministère ».

Sur la liste des 176 monuments susceptibles d'être transférés, seuls 70 candidats se sont fait connaître et **10 conventions de transfert** ont été signées à ce jour, dont cinq concernent des monuments gérés par le Centre des monuments nationaux¹ :

- le château du Haut-Koenigsbourg, transféré le 1^{er} janvier 2007 au département du Bas-Rhin ;

- l'abbaye de Jumièges, transférée le 1^{er} janvier 2007 au département de la Seine-Maritime ;

- le château de Chaumont, transféré le 1^{er} février 2007 à la région Centre ;

- le cloître de Notre-Dame-en-Vaux, transféré le 1^{er} juin 2007 à la ville de Châlons-en-Champagne ;

- la chapelle des Carmélites, transférée le 1^{er} août 2007 à la ville de Toulouse.

Des conventions pour le transfert de 51 autres monuments sont en cours de signature, parmi lesquels cinq concernent des monuments nationaux² ; enfin, six projets de transferts sont encore en instruction.

• L'**expérimentation** portant sur le **transfert** aux régions ou, à défaut, aux départements, de la **gestion des crédits affectés aux travaux d'entretien et de restauration de monuments historiques** n'appartenant pas à l'État, ouverte pour une durée de quatre ans.

Le décret du 20 juillet 2005³ en a précisé les modalités de mise en œuvre : ce texte ouvre notamment la possibilité, tout en l'encadrant, de confier la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien sur les monuments historiques à d'autres catégories d'architectes que ceux des bâtiments de France.

Les régions ont disposé de six mois pour se porter candidates à compter de la publication du décret. A l'issue de ce délai, tout département situé sur le territoire d'une région non-candidate pouvait demander à assurer cette gestion dans le cadre de son ressort.

Or, **seul le département du Lot a confirmé sa candidature**⁴ : le montant des crédits dont la gestion lui sera confiée a été fixé à 550 000 euros.

¹ Les autres transferts l'hôtel Renan-Scheffer à Paris, le chevet de l'église Saint-Ayoul à Provins (au 1^{er} janvier 2007), l'allée mégalithique de la Cave-aux-fées à Brueil-en-Vexin, l'allée couverte des Déserts à Argenteuil, et de l'hôtel de Mazan à Riez (au 1^{er} septembre 2007).

² Le château de Chateauneuf-en-Auxois, le site des Fontaines-Salées à Saint-Père, le site de la Graufesenque à Millau, le dolmen de Peyrelevalade à Rampieux...

³ Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments classés et à la définition du patrimoine rural non protégé.

⁴ Décret n° 2007-1343 du 11 septembre 2007 désignant le département du Lot comme collectivité participant à l'expérimentation.

On peut, dès lors, s'interroger sur la portée de cette expérimentation et des résultats de l'évaluation qui en sera faite, en vue d'une éventuelle généralisation.

Force est de constater que le **manque de visibilité et de transparence sur les engagements financiers de l'Etat, à moyen terme**, ont sans doute nourri une forme de suspicion de la part des collectivités territoriales à l'égard de ces transferts. Il s'agissait pourtant d'une opportunité intéressante, alors que les collectivités s'investissent déjà avec succès dans la politique de mise en valeur de leur patrimoine.

B. LA POLITIQUE DES MUSÉES

1. L'évolution générale des dotations pour 2008

a) Un soutien consolidé aux musées nationaux

• Les crédits inscrits à l'action 3 « *Patrimoine des musées de France* » s'établissent à **485,25 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **441,08 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** pour 2008, contre respectivement 429,21 et 428,79 millions d'euros en 2007.

Hors dépenses de personnel (titre 2), l'évolution de ces dotations traduit une hausse de 14 % en AE¹ et de 1,2 % en CP.

On relève, par ailleurs, une augmentation des dotations attendues sous la forme de fonds de concours, qui passent de 0,65 million d'euros en 2007 à 9,73 millions d'euros pour 2008.

S'ajoutent à ces dotations les **crédits destinés aux acquisitions** pour l'enrichissement des collections publiques : ces crédits, inscrits à l'**action 8**, sont reconduits pour 2008 à hauteur de 18,6 millions d'euros pour l'ensemble des acteurs patrimoniaux (musées, mais également BNF, Centre des monuments nationaux, Cité de l'architecture et du patrimoine...). La dotation versée à la Réunion des musées nationaux pour lui permettre de financer des acquisitions pour le compte des musées nationaux (ayant le statut de « services à compétence nationale ») s'établit à 2,33 millions d'euros.

• Les **subventions aux établissements publics** représentent les **deux tiers** des crédits de l'action 3, soit 299,03 millions d'euros en AE et 286,77 millions d'euros en CP.

Il s'agit essentiellement de crédits de fonctionnement courant : ces dotations s'établissent à 263,3 millions d'euros pour 2008 et augmentent de

¹ Cette augmentation s'explique, pour partie, par l'inscription dans le projet de budget pour 2008 de l'ensemble des AE prévues au titre du partenariat public-privé engagé pour le centre de conservation destiné au stockage et à l'étude des collections du futur Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) de Marseille (soit 23,5 millions d'euros).

5 % par rapport à 2007, permettant notamment une revalorisation de la masse salariale.

- Le **Louvre** reste le principal opérateur du programme : la subvention versée à cet établissement public représente **plus du quart des crédits de l'action 3** (soit 117,9 millions d'euros pour 2008). La contribution totale de l'Etat (soit 120 millions d'euros pour 2008, contre 125 en 2007) représente 62 % du budget de fonctionnement du Louvre. Ce dernier est composé à 53 % de charges de personnel (2 086 ETPT prévus pour 2008).

- La subvention allouée à la **Réunion des musées nationaux (RMN)** s'établit à 21,43 millions d'euros. Le budget de fonctionnement de cet établissement public est composé à 18 % de subventions publiques.

Après des années marquées par une réduction importante du périmètre des activités de cet établissement public, votre rapporteur note avec satisfaction qu'un **contrat de stratégie** a été **signé en mars 2007** entre l'Etat et la RMN pour la période 2007-2009. Ce contrat redéfinit les missions de cet établissement, autour de plusieurs priorités : renforcer le partenariat avec les musées dotés d'un statut d'établissement public, renforcer les activités en régions et à l'international, restaurer son identité institutionnelle tout en continuant à optimiser ses moyens, etc.

Au-delà, votre rapporteur s'interroge sur les pistes de réforme d'ensemble envisagées afin d'améliorer la « gouvernance » de notre politique muséale, partagée entre la direction des musées de France, les musées nationaux et la RMN. Notre collègue Yann Gaillard a souligné, dans un récent rapport¹, la nécessité de rationaliser le pilotage des établissements culturels et de préciser les orientations stratégiques de la tutelle exercée par le ministère de la culture, dans le cadre de contrats de performances.

b) Un effort spécifique en faveur des musées en région

• Les crédits destinés aux musées en région s'établissent à 23,86 millions d'euros en AE et **26,94 millions d'euros** en CP pour 2008.

Votre rapporteur salue notamment la **revalorisation des crédits d'intervention** destinés aux services déconcentrés, pour participer, en partenariat avec les collectivités locales qui en ont la charge, au fonctionnement et à l'investissement des musées territoriaux : ils progressent en effet de 22,4 % en AE et de **17,8 %** en CP.

La participation de l'Etat au financement des musées territoriaux se fait selon plusieurs leviers :

- d'abord, l'**aide ponctuelle à des actions** structurantes, définies par la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, concernent

¹ « Quatre établissements culturels et leurs tutelles », rapport d'information fait au nom de la commission des Finances par M. Yann Gaillard, sur la tutelle par le ministère de la culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Garnier, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'industrie, Sénat, n° 384 (2006-2007).

notamment : la consolidation des équipes scientifiques et des équipes des services des publics, la conservation préventive des œuvres, l'informatisation, la numérisation des collections...

Ces crédits, gérés par les DRAC, s'établissent à **7,6 millions d'euros pour 2008**. Ils retrouvent ainsi leur niveau de 2005 et 2006, alors qu'ils avaient été ramenés à 6,1 millions d'euros en 2007.

En outre, 550 000 euros sont consacrés au soutien à l'organisation d'expositions ayant reçu le label d' « intérêt national ».

- ensuite, le **concours financier aux travaux de construction, d'aménagement ou de rénovation** des musées. La rigueur budgétaire a contraint l'Etat, sur les derniers exercices, à réduire ces aides : celles-ci sont ainsi passées, en autorisations d'engagement, de 21 millions d'euros en 2004 à moins de 13 millions en 2005 et 8,6 millions d'euros en 2007.

Votre rapporteur note avec satisfaction que ces dotations sont en **augmentation pour 2008**, puisqu'elles s'établissent à 11 millions d'euros en autorisations d'engagement. Les crédits de paiement progressent de plus de **10 %**, passant de 12,75 millions d'euros en 2007 à 14,08 millions d'euros pour 2008. Ces moyens financiers permettront à l'Etat de soutenir une quarantaine d'opérations dans 18 régions, dont plus de 35 situées en dehors de la région parisienne¹.

Ainsi que Mme Christine Albanel l'a souligné lors de son audition devant la commission, ces moyens supplémentaires devraient notamment permettre de **renforcer la sécurité** des établissements et de leurs collections. Le vol de quatre toiles de maître (deux Bruegel, un Sisley et un Monet) à la suite d'un braquage au Musée des Beaux-Arts de Nice, le 5 août 2007, a permis de prendre conscience de l'ampleur des besoins. Cela concerne également les grands établissements, puisque « Le pont d'Argenteuil » de Monet a été endommagé lors de la « Nuit Blanche » au Musée d'Orsay en octobre dernier. Au-delà, votre rapporteur rappelle que la ministre de la culture a souhaité, en réaction à ces événements, ainsi qu'au pillage de la cathédrale Saint-Jean-Baptiste de Perpignan, adapter les dispositions du code civil relative au vol, au recel et à l'intrusion à la spécificité de la délinquance touchant les biens culturels. Un groupe de travail a été constitué à ce propos.

- enfin, la participation à **l'enrichissement des collections** des musées territoriaux, par le biais des crédits délégués aux fonds régionaux d'acquisition des musées (FRAM) et du fonds du patrimoine.

• Votre rapporteur rappelle, par ailleurs, que l'article 98 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales vise à favoriser l'accès, sur l'ensemble du territoire, des œuvres conservées par les musées

¹ Les principaux musées qui bénéficieront de cette aide sont le musée Niepce de Chalon-sur-Saône et le musée des Beaux-Arts de Dijon en Bourgogne, le musée Unterlinden de Colmar en Alsace, le musée Crozatier du Puy-en-Velay en Auvergne, les musées de Quimper, Rennes et Vannes en Bretagne, le musée du jouet de Moirans en Franche-Comté...

nationaux : dans le cadre d'une convention, l'Etat peut ainsi prêter des œuvres provenant de ses collections aux musées de France relevant des collectivités territoriales, pour des durées déterminées. Une évaluation de ces opérations est confiée au Haut Conseil des musées de France.

Notons, enfin, les **projets d'implantation en région** de deux grands établissements publics parisiens :

- l'**antenne permanente du Louvre à Lens**, qui devrait ouvrir fin 2010 : l'avant-projet définitif a été adopté le 12 novembre 2007 par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais ; le chantier devrait débuter en septembre 2008 ; son coût est évalué à 127 millions d'euros ; ce « Louvre II » présentera notamment 360 œuvres issues des fonds de l'établissement parisien ;

- l'**antenne du Centre Pompidou à Metz**, qui devrait ouvrir à l'automne 2009 ; le budget initial a été fixé à 60 millions d'euros ; l'agglomération y participe à hauteur de 25 millions d'euros ; ce projet permettra d'exposer, sur une surface de 10 000 mètres carrés, des œuvres actuellement conservées dans les réserves du Musée national d'art moderne de Paris.

2. Le défi de la gratuité

a) L'expérimentation engagée à partir du 1^{er} janvier 2008

Conformément aux engagements du projet présidentiel et de la déclaration de politique générale du Premier ministre, la ministre de la culture et de la communication a présenté, le 23 octobre dernier, l'expérimentation de gratuité dans les musées qui sera **mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2008, pour une durée de six mois.**

Comme l'avait souligné Mme Christine Albanel lors de son audition devant la commission le 25 juillet 2007, cette expérience, conduite sur un « *panel représentatif* » d'établissements, « *permettra de bien apprécier toutes les données de ce sujet complexe* », en vue d'une éventuelle généralisation. Celle-ci a rappelé, le 14 novembre dernier, que toutes les conclusions seraient bien sûr tirées des résultats de l'évaluation de cette expérimentation.

L'objectif, lié à l'ambition de démocratisation de l'accès à la culture, est d'attirer vers les musées des publics qui n'ont pas l'habitude de s'y rendre.

• **Quatorze musées nationaux**, relevant des ministères de la culture, de l'enseignement supérieur et de l'industrie, ont été choisis pour mettre en œuvre l'expérience de **gratuité totale pour l'accès aux collections permanentes** :

- **six musées franciliens** : trois sont situés à Paris (le musée Guimet des arts asiatiques ; le musée du Moyen-Âge de Cluny ; le musée des Arts et Métiers), et trois en région parisienne (le musée des Antiquités nationales de Saint-Germain-en-Laye dans les Yvelines ; le musée national de la

Renaissance d'Ecouen dans le Val d'Oise ; le musée de l'Air et de l'Espace du Bourget en Seine-Saint-Denis) ;

- **huit établissements situés en province** : le musée de la Marine à Toulon ; les collections contemporaines du château d'Oiron dans les Deux-Sèvres ; le palais Jacques-Cœur à Bourges ; le musée national de la porcelaine Adrien Dubouché à Limoges ; le musée Magnin à Dijon ; le palais du Tau à Reims ; le musée national du château de Pau ; le château de Pierrefonds.

• Par ailleurs, **quatre grands musées parisiens** mettront en place des **mesures plus ciblées à destination du jeune public**. L'accès gratuit dont bénéficient les moins de 18 ans depuis 2002 sera étendu aux jeunes de 18 à 25 ans inclus un soir par semaine, entre 18 et 21 heures :

- le musée national d'art moderne, le mercredi ;
- le musée d'Orsay, le jeudi ;
- le musée du Louvre, le vendredi ; ce dispositif y est déjà « testé » depuis 2005 ;

- le musée du quai Branly le samedi.

• Le suivi et l'étude de cette expérimentation seront confiés à un **prestataire extérieur**. Un appel d'offres a été lancé par le ministère de la culture, qui assurera la coordination et le suivi de cette évaluation.

Il s'agit notamment de **mesurer les conséquences budgétaires des différentes mesures testées ainsi que l'impact de cette politique tarifaire en termes de fréquentation et surtout de structure des publics**. Les résultats de l'étude permettront d'apprécier l'opportunité d'une généralisation de la gratuité, sous la forme la plus appropriée, à tous les musées nationaux (soit 34 établissements).

• **L'impact de la gratuité totale devrait être très variable selon le type de musée**. Aussi, l'accueil de l'expérimentation a été nuancé dans les établissements désignés pour y participer :

- pour ceux dont la fréquentation est modeste, l'enjeu est relativement faible en termes de recettes, mais pourrait être très positif en termes d'image ;

- pour d'autres, comme le musée Guimet ou celui du Moyen-Âge, qui accueillent chacun près de 300 000 visiteurs par an, dont une grande partie d'étrangers, l'impact budgétaire sera lourd : en effet, le produit des entrées représente actuellement 865 000 euros pour le musée de l'hôtel de Cluny.

Ainsi que l'a indiqué la ministre de la culture et de la communication, Mme Christine Albanel, la **perte de recettes** pour les établissements participant à l'expérimentation est évaluée à **2,23 millions d'euros**. Alors que le projet de budget pour 2008 est « silencieux » sur les modalités de prise en charge de cet impact financier, elle a annoncé que le coût global de

l'expérimentation ferait néanmoins l'objet d'une **compensation**, par un **abondement du budget** de la mission « Culture » au cours de la gestion 2008.

b) Un impact délicat à préjuger

• En 2006, l'ensemble des musées de France - c'est-à-dire 1 203 établissements - ont attiré plus de **48,3 millions de visiteurs**, soit 10 % de plus qu'en 2005. Si on ajoute la fréquentation des institutions de même nature (musées de l'Institut, musées de Fondation, musées de culture scientifique et technique, Palais de la découverte, Cité des sciences...), le nombre de visiteurs atteint 67 millions.

Les **musées nationaux** représentent **46 % de la fréquentation totale** des musées de France, avec 22 millions de visiteurs en 2006, soit 13 % de plus qu'en 2005 (près de 23 millions avec les Galeries nationales du Grand Palais).

L'analyse de la fréquentation par régions traduit de fortes disparités :

- Paris occupe un poids prépondérant : ses 56 musées représentent 45 % de la fréquentation totale (près de 22 millions de visiteurs) ;

- l'Ile-de-France compte 134 établissements accueillant 28 millions de visiteurs, soit 59 % de la fréquentation totale (dont 55 % à Paris et dans les Yvelines) ;

- 3 régions (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) concentrent 360 musées et 70 % du total des visites.

• La **gratuité des musées n'est pas chose nouvelle** : si un droit d'entrée a été instauré en 1922 dans les musées nationaux, l'accès est d'abord resté gratuit les dimanches et jeudis (puis les mercredis) après-midi ainsi que pour certains publics, tels que les élèves et étudiants.

La **gratuité d'accès le premier dimanche du mois** a été réinstaurée au Louvre en 1996, à titre expérimental, après y avoir été supprimée en 1990. Cet avantage a été étendu, en 2000, à l'ensemble des musées nationaux.

De fait, la part d'entrées gratuites¹ représente, en 2006, environ **35 %** de la fréquentation totale des musées nationaux. Le tableau ci-après présente la situation dans quelques-uns d'entre eux.

¹ *En cumulant les visites des premiers dimanches du mois et les entrées des publics bénéficiant de la gratuité tout au long de l'année (notamment les groupes scolaires, les bénéficiaires de minima sociaux, les demandeurs d'emploi, les enseignants ou journalistes, les élèves des écoles d'art, les moins de 18 ans, etc.).*

**PART DES ENTRÉES GRATUITES DANS LA FRÉQUENTATION
DES MUSÉES NATIONAUX EN 2006**

Etablissements	Nombre total de visites	Part des entrées gratuites (en %)
Musée du Louvre	8 314 000	31,8
Musée Guimet	263.933	35,3
Musée d'Orsay	3 009 203	39,4
Musée du Quai Branly	952 070	38,5
Domaine de Versailles	4 741 758	19,2
Musée du Moyen-Age - Cluny	289 958	42,8
Musée national d'art moderne	1 119 525	31,0
Musée des Antiquités nationales de Saint-Germain-en-Laye	78 250	76,9
Musée de la Renaissance d'Ecouen	55 497	68,7
Château de Pau	105 971	41,4
Musée Magnin de Dijon	14 021	57,0
Musée de la Porcelaine Adrien Dubouché de Limoges	21 049	42,5
Total Musées nationaux (hors Galeries nationales du Grand Palais)	22 060 648	35

• Par ailleurs, **des expériences de gratuité d'entrée dans les musées sont déjà conduites à l'étranger ou à l'initiative de certaines municipalités :**

- depuis 2001, l'accès aux collections permanentes des musées est gratuit en Grande-Bretagne, notamment dans des grands établissements tels que le British Museum ou la National Gallery à Londres ; en contrepartie, le tarif des expositions temporaires est élevé, souvent supérieur à 15 euros ;

- l'accès aux musées publics danois est libre depuis l'an dernier ;

- l'accès aux 14 musées de la Ville de Paris est gratuit depuis 2002 ; c'est également le cas des musées municipaux de Dijon, Bordeaux, Calais ou Caen notamment.

De façon générale, la gratuité totale (hors expositions temporaires) concerne 15 % des musées de France ; seuls 19 % d'entre eux ne proposent aucune formule de gratuité, quels que soient les publics.

• **Les études ou bilans publiés à ce jour traduisent des résultats nuancés :**

- selon une étude conduite sous la direction de Mmes Anne Gombault et Christine Petr¹, la gratuité ne serait qu'un attrait secondaire dans la

¹ « La gratuité des musées et des monuments côté public », La documentation française, 2006.

démarche de visite au musée : « *d'autres critères sont plus importants, parmi lesquels l'implication dans l'activité de visite, l'accessibilité du site, sa proximité géographique, l'absence de foule ainsi que la présence d'un contexte social jugé optimal* » ; si les expériences de gratuité menées jusqu'à présent ont, certes, stimulé le nombre de visites, on observerait toutefois un « effet lune de miel » au début puis la fréquentation retomberait ;

- en 2003, les Britanniques ont commandé une étude sur les effets de la gratuité, deux ans après sa mise en œuvre par le gouvernement de Tony Blair ; si la fréquentation globale a augmenté, la composition sociale et générationnelle du public n'a guère changé et la gratuité aurait profité essentiellement aux habitués ;

- selon un bilan établi fin 2006 par la Ville de Paris, la fréquentation a fortement augmenté les deux premières années, avant de se stabiliser à un niveau encore élevé de l'ordre de + 100 % ; en revanche, la composition du public n'a que peu évolué ;

- d'autres résultats sont plus positifs en termes de démocratisation : ainsi, la proportion des plus modestes augmente plus fortement que celle des cadres ou des touristes lors des dimanches gratuits au Louvre ; le nombre de chômeurs et de Rmistes y aurait même été multiplié par plus de 4.

• **Le débat porte, au-delà, sur la notion même de gratuité de l'accès à la culture**, alors que le développement du piratage de la musique et du cinéma sur internet vient déjà conforter ce sentiment pernicieux.

Votre commission sera attentive aux conclusions qui seront tirées de l'expérimentation et de son évaluation. Elle souhaite, par ailleurs, que le Sénat puisse débattre de l'intérêt de cette initiative et des enjeux que celle-ci soulève, en demandant l'inscription d'une **question orale** dans le cadre de l'ordre du jour réservé.

Au-delà, votre rapporteur souligne la nécessité d'accompagner cette volonté de démocratiser l'accès à la culture par des mesures d'éducation et de sensibilisation, afin de **susciter l'envie de se rendre au musée** : « *Ami, n'entre pas sans désir* », peut-on lire au fronton du Palais de Chaillot... Cela reste un défi pour l'école, mais aussi pour les musées, qui doivent proposer une offre attractive.

3. La valorisation des collections au cœur des débats

a) Une dimension nouvelle pour la politique de coopération internationale : le lancement du projet du Louvre à Abou Dabi

L'adoption par le Parlement, en septembre dernier, de l'accord entre la France et les Emirats Arabes Unis donne acte au lancement du « musée universel d'Abou Dabi ». Comme votre rapporteur l'a souligné au moment de

l'examen du projet de loi autorisant cet accord¹, ce projet de « Louvre des sables » marque un changement d'échelle dans la politique de coopération internationale des musées français.

Ce faisant, les retombées financières de ce projet sont de nature à donner une nouvelle impulsion à la rénovation des musées, à l'amélioration de leurs réserves et à l'enrichissement de leurs collections. En effet, le Louvre devrait recevoir 400 millions d'euros pour le seul usage de son nom, sans compter les contreparties qu'il obtiendra pour les prêts d'œuvres de ses collections. Cela devrait permettre de faire avancer des dossiers majeurs, tels que notamment la réalisation d'un **centre commun de réserves**, consacré à la conservation des œuvres, à leur restauration, à la recherche et à la formation des futurs restaurateurs. Votre rapporteur s'interroge sur l'état d'avancement de ce projet, alors qu'un inspecteur général des affaires culturelles a été chargé d'une mission sur ce sujet.

Il relève, par ailleurs, que si ce projet a suscité des réserves, force est de reconnaître qu'un tel partenariat témoigne du rayonnement culturel de notre pays et de nos établissements les plus réputés. Il est à souhaiter que l'agence France Muséums, chargée de ce projet, puisse à l'avenir étendre son intervention à d'autres opérations, par exemple en appui de la réalisation du musée Rodin dans l'Etat de Bahia au Brésil ou pour faire avancer le projet d'implantation du Centre Pompidou à Shanghai.

b) La question sensible de l'aliénation des collections publiques

Près de six ans après l'adoption de la loi relative aux musées de France², la valorisation des collections publiques revient au cœur du débat : en effet, dans la lettre de mission adressée à la ministre en charge de la culture, le Président de la République lui a demandé d'étudier la pertinence des commandes d'art (FNAC et FRAC) et d'engager « *une réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections, sans compromettre naturellement le patrimoine de la Nation, mais au contraire dans le souci de le valoriser au mieux.* »

A cette fin, une **mission sur la question de l'inaliénabilité des œuvres des collections publiques a été confiée en octobre dernier à M. Jacques Rigaud**. Celui-ci devrait remettre un rapport comportant des propositions concrètes au début de l'année 2008.

Votre rapporteur rappelle que la loi du 4 janvier 2002 a posé le principe de l'inaliénabilité des œuvres des collections publiques. Elle a prévu, toutefois, à l'initiative de votre commission, que ces œuvres puissent être cédées, à l'issue d'une procédure de déclassement - encore jamais engagée à ce jour - faisant intervenir l'avis conforme d'une commission scientifique,

¹ « *Approbation d'accords entre la France et les Emirats Arabes Unis relatifs au musée universel d'Abou Dabi, rapport pour avis n° 455 (2006-2007) présenté par M. Philippe Nachbar au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat.*

² *Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.*

dont le rôle est de vérifier qu'il n'est pas porté une atteinte injustifiée au patrimoine national.

Notre collègue Philippe Richert, rapporteur du texte, exprimait ses réserves à l'égard d' « *un mode de gestion des musées qui sanctuarise leurs collections en vue de les transmettre inchangées aux générations futures. Il s'agit là à l'évidence d'une conception très conservatrice qui ne tient compte ni de la diversification des collections ni de l'évolution de la conception de musée* ». Il relevait en effet plusieurs limites : d'abord, un tel principe est peu adapté aux institutions à vocation scientifique ou technique, dont les collections doivent tenir compte des progrès de la connaissance ; en outre, l'évolution des missions des musées exige des conservateurs une gestion plus dynamique de leurs collections ; enfin, ce principe impose aux collectivités territoriales une contrainte de gestion très forte sur leurs musées.

Comme l'a souligné Mme Christine Albanel¹, la mission confiée à M. Jacques Rigaud est destinée à éclairer les choix qui seront faits par le gouvernement sur la « *respiration* » des collections publiques. L'objectif est de définir une « doctrine d'emploi » des dispositions prévues par la loi de 2002, en évitant deux écueils :

- d'une part, la liberté de circulation totale des œuvres, susceptible de compromettre le patrimoine national ;

- d'autre part, le stockage définitif des œuvres, aboutissant à un accroissement mécanique de leur nombre indépendamment de toute évaluation d'ensemble des collections.

Notons qu'une proposition de loi² a été déposée à l'Assemblée nationale par notre collègue Jean-François Mancel, député de l'Oise, sur la possibilité de rendre aliénables certaines œuvres des collections publiques.

Par ailleurs, la restitution à la Nouvelle-Zélande, par la ville de Rouen, d'une tête de guerrier maori conservée dans les collections du Muséum d'histoire naturelle de la ville, a apporté une autre illustration des débats suscités par cette question délicate. Le tribunal administratif de Rouen, saisi à la demande de la ministre de la culture, a suspendu, le 24 octobre, la décision prise par la municipalité rouennaise, au motif qu'elle ne respectait pas la procédure prévue par la loi du 4 janvier 2002 pour le déclassement des pièces des collections des musées de France.

Rappelons que la restitution à l'Afrique du Sud, en 2002, de la dépouille de Saartjie Baartman, dite la « Venus Hottentote », conservée au Musée de l'Homme, avait suscité un débat juridique et abouti, à partir d'une initiative sénatoriale, à l'adoption d'une loi spécifique³.

¹ Communiqué de presse du 23 octobre 2007.

² Proposition de loi n° 233 tendant à établir une réelle liberté de gestion des établissements culturels, présentée par M. Jean-François Mancel, député, octobre 2007.

³ Loi n° 2002-323 du 6 mars 2002 relative à la restitution par la France de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du Sud.

C. LES AUTRES PRIORITÉS DU PROGRAMME

1. L'archéologie préventive

Les crédits consacrés à l'**archéologie préventive**, inscrits à l'action 1, s'établissent, pour 2008, à 13,3 millions d'euros en crédits de paiement. Ces moyens sont en hausse de **12,1 %** par rapport à 2007.

La subvention d'équilibre de 9,07 millions d'euros au bénéfice de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) est reconduite, au même niveau qu'en 2007. Elle est destinée à stabiliser la situation financière de cet établissement.

Ce dernier bénéficie également du produit de la redevance d'archéologie préventive (RAP)¹ : pour 2007 et 2008, les prévisions de recouvrement sont de l'ordre de 65 millions d'euros.

Si l'amélioration du recouvrement de la RAP est à souligner, d'autres sujets restent source de préoccupation. Ainsi, la montée en puissance de cette redevance, cumulée aux subventions budgétaires allouées par l'Etat en 2006 et 2007 n'ont toujours pas permis à l'INRAP de rembourser l'avance de 23 millions d'euros consentie par le Trésor en 2002 : 15,5 millions d'euros doivent encore être remboursés.

2. Les archives

La forte progression des crédits consacrés aux archives, qui sont, hors dépenses de personnels, en **hausse de 39 % en AE** et **19 % en CP**, permet principalement d'accompagner le financement du **nouveau site de Pierrefitte-sur-Seine** en Seine-Saint-Denis.

76,1 millions d'euros en AE et **25,7 millions d'euros en CP** seront consacrés à ce projet en 2008, afin de procéder aux marchés de travaux du chantier principal et de financer des chantiers connexes (conception du système d'information archivistique commun aux trois sites franciliens des archives nationales, dématérialisation des instruments de recherche et préparation des fonds destinés à être transférés). Le **coût global** du chantier principal est estimé à **171,5 millions d'euros**.

Ce nouveau centre des archives nationales, qui fonctionnera en réseau avec les autres sites de Paris et Fontainebleau, accueillera les archives centrales de l'Etat postérieures à 1790. Il disposera d'une capacité de réserve pour les 30 années à venir (320 kilomètres linéaires de rayonnages).

Notons que ce projet s'inscrit dans un contexte de **modernisation des archives**. En effet, votre commission s'est saisie pour avis d'un **projet de loi relatif aux archives**, et a désigné comme rapporteur notre collègue Catherine

¹ Instituée par les lois du 1^{er} août 2003 et du 9 août 2004.

Morin-Desailly. Ce texte devrait être discuté en première lecture au Sénat dans les semaines à venir.

3. Le soutien aux autres opérateurs

• La Cité de l'architecture et du patrimoine

Inaugurée le 17 septembre dernier, la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) a permis de regrouper l'Institut français d'architecture, le Musée des monuments français et le Centre des hautes études de Chaillot.

Cet établissement public, créé par décret du 9 juillet 2004, a pour objectif de constituer un pôle d'excellence en matière de patrimoine et de création architecturale.

Il bénéficie, sur l'action 2 « *Architecture* », d'une subvention pour charge de service public de 14,8 millions d'euros, dont 14,54 millions d'euros en fonctionnement (contre 14,3 millions d'euros en 2007) et 0,3 million d'euros en investissement. La Cité prévoit une hausse de ses recettes propres de locations d'espaces, de mécénat et partenariat. Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur l'adaptation des moyens financiers ainsi alloués à la Cité pour 2008, alors que notre collègue député Nicolas Perruchot, Rapporteur spécial des crédits du programme « *Patrimoines* », a relevé le « *sous-dimensionnement* » de ces crédits, qui « *laissent apparaître un besoin de financement de l'ordre de 2 millions d'euros* »¹.

• La Bibliothèque nationale de France

Ses crédits progressent de près de **18 %** pour 2008. L'effort porte notamment sur la **modernisation des équipements** techniques et informatiques et des bâtiments hors site Richelieu, ainsi que la modernisation du dispositif de collecte du dépôt légal.

Notons, par ailleurs, que la BNF a conclu, en septembre dernier, un accord avec un groupe industriel spécialisé afin de numériser 300 000 ouvrages en trois ans, dans le cadre du projet de bibliothèque numérique européenne ; cela doit permettre de faire passer de 90 000 à près de 400 000 le nombre d'ouvrage consultables gratuitement sur « Gallica », la bibliothèque numérique de la BNF.

• La Cinémathèque française

Celle-ci a fusionné, au 1^{er} janvier 2007, avec la Bibliothèque du film, dissoute. Elle recevra 20,2 millions d'euros pour 2008, soit 1,4 % de plus qu'en 2007. Votre commission salue la qualité de la programmation et des expositions réalisées, sur le cinéma expressionniste allemand par exemple, ou plus récemment, celle intitulée « Sacha Guitry, une vie d'artiste », organisée en collaboration avec la Bibliothèque nationale de France.

¹ Rapport spécial n° 276, annexe 8, fait par M. Nicolas Perruchot, député, novembre 2007.

II. LE PROGRAMME « CRÉATION »

A. LES POLITIQUES CONDUITES DANS LE CADRE D'UN BUDGET CONTRAINT

1. Une quasi stagnation des crédits budgétaires

En 2008, les **crédits budgétaires** consacrés au programme « *Création* » atteindront, hors dépenses de personnel, 736,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 739,3 millions d'euros en crédits de paiement. En intégrant les dépenses de personnel, **le programme atteint 798,23 millions d'euros en crédits de paiement et 798,23 millions d'euros en autorisations d'engagement ; il augmente donc de seulement 0,1 % en crédits de paiement et de 0,6 % en autorisations d'engagement.**

Il convient d'y ajouter les fonds de concours, pour 1,93 million d'euros et les dépenses fiscales, qui s'élèvent à 209 millions d'euros (soit 26,1 % des dépenses totales du programme). Ainsi, par exemple, le taux réduit de TVA de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations des spectacles occasionnera un coût pour le budget de l'Etat de 50 millions d'euros.

Les crédits alloués au programme « *Création* » représentent **38 % des interventions de la mission « Culture »**.

Le budget consacré à la création se répartit comme suit (en crédits de paiement)¹ entre les quatre actions du programme :

- 648,25 millions pour le spectacle vivant, soit 81,2 % du programme ;
- 84,15 millions pour les arts plastiques, soit 10,5 % ;
- 32,60 millions pour le livre et la lecture, 4,1 % ;
- et 33,21 millions pour les industries culturelles (disque, livre, cinéma), soit 4,2 %.

• S'agissant des **indicateurs**, votre rapporteur avait salué l'an dernier l'ajout d'un indicateur concernant la « **part des structures bénéficiant d'une subvention de fonctionnement ayant signé une convention avec l'Etat** ». Il relève néanmoins que l'objectif fixant cette part à 65 % pour 2007 ne sera pas atteint. Le taux prévu, de 60 %, marque cependant un progrès par rapport à la situation de 2006 (à 56,20 %). L'objectif pour 2008 est donc reconduit à 65 % de structures subventionnées ayant signé une convention avec l'Etat. **Votre**

¹ Avant « déversement », c'est-à-dire avant ventilation a posteriori des crédits contenus dans l'action « fonctions de soutien du ministère » entre les différentes actions de la mission « Culture », qui permet de mieux appréhender leur coût complet et, par conséquent, le coût réel des politiques mises en œuvre.

commission attache de l'importance au respect de cet indicateur et prône un renforcement de la politique de contractualisation de l'Etat avec les structures dont il subventionne le fonctionnement. Ceci favorise, au sein des établissements concernés, une réflexion sur le projet artistique. En outre, ceci conditionne l'établissement de relations claires entre les acteurs ainsi que l'évaluation des politiques engagées. Cette dernière doit porter notamment sur les résultats obtenus au regard des objectifs souscrits et sur le respect des cahiers des charges, y compris pour ce qui concerne le soutien à la création contemporaine.

A cet égard, votre commission regrette notamment le **retard pris dans la mise en place des contrats d'objectifs et de moyens des scènes nationales**, seules 40 sur 70 en ayant signé un, alors même que les textes réglementaires afférents ont été pris voilà 10 ans...

Signalons, par ailleurs, qu'un nouvel indicateur est en cours d'élaboration concernant « **l'optimisation de la procédure de traitement des demandes de subvention** ». Il ne sera renseigné qu'à partir de 2009. Si l'on ne dispose pour l'instant d'aucune donnée relative au délai moyen de ce traitement, l'on évalue d'ores et déjà son coût à 1 % de la subvention versée, le coût de traitement par dossier avoisinant les 1 400 euros.

2. Les priorités budgétaires et stratégiques pour 2008

a) Le spectacle vivant

Le spectacle vivant a constitué une priorité du ministère ces dernières années, avec une progression des crédits consacrés au spectacle vivant, dont la **part dans le budget du ministère** est passée de 24 % en 1999, à 35,90 % en 2006, pour revenir cependant à 32,32 % en 2007.

Pour 2008, cette part reviendra à **30,87 %**, l'intervention globale du ministère de la culture et de la communication en faveur du spectacle vivant s'élevant à **648,25 millions d'euros** en crédits de paiement, contre 650,73 millions en loi de finances initiale pour 2007, soit une baisse de **-0,38 %**.

Ces crédits se répartiront ainsi :

- 46 % destinés aux établissements publics et autres institutions nationales,

- et 54 % aux autres institutions, qui sont situées à 85% en région.

Toutefois, sachant que le taux moyen de financement par l'Etat du réseau du spectacle vivant en région est de 35 %, **l'effort global consacré au spectacle vivant, si l'on tient compte de la participation financière croissante des collectivités locales, soit près de 400 millions d'euros, peut être évalué, a minima, à 1,1 milliard d'euros.**

Ces crédits doivent permettre :

- de soutenir un réseau de près de 1 000 lieux de création, de production ou de diffusion situés sur l'ensemble du territoire, destinés au théâtre, aux arts du cirque, de la rue, à la musique, à la danse ainsi qu'aux programmations pluridisciplinaires ;

- d'intervenir auprès des équipes artistiques (compagnies dramatiques, chorégraphiques et ensembles musicaux professionnels), sous la forme d'aides aux projets ou de conventions.

(1) Un budget contraint pour les opérateurs nationaux

(a) L'évolution des crédits

Les établissements publics nationaux du spectacle vivant, opérateurs de l'Etat auxquels sont consacrés 46 % des crédits dans ce domaine, voient leurs **moyens** globaux en fonctionnement et en investissement augmenter de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement mais stagner en crédits de paiement à hauteur de 285,7 millions.

• Les **crédits globaux** (de fonctionnement et d'investissement) de ces opérateurs devraient progresser de +0,7% en autorisations d'engagement et être reconduits 285,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Les moyens nouveaux devraient permettre à l'Opéra Comique de mettre en place son nouveau projet artistique, et à l'Opéra national de Paris et à la Comédie française d'actualiser les crédits de leurs caisses de retraite pour faire face à leurs obligations de pensions.

• S'agissant des **crédits d'investissement**, ils passeront de 8,9 millions d'euros en autorisations d'engagement à 12,4 millions d'euros et seront stabilisés en crédits de paiement à 7,5 millions d'euros.

Ils devraient permettre d'achever la première tranche de travaux et de réaliser les études nécessaires pour poursuivre la rénovation engagée de l'Opéra Comique, de construire un nouvel atelier de décors du Théâtre National de Strasbourg, de poursuivre les travaux d'extension engagés au Théâtre National de la Colline et de régler des contentieux afférents à la construction du Centre National de la Danse à Pantin.

(b) La nécessité de développer d'autres ressources, dont le mécénat

Dans ces conditions, **il sera demandé aux opérateurs de l'Etat de poursuivre leurs efforts de rationalisation et de développer de nouvelles ressources afin d'accroître leurs marges de manœuvre**. A cette fin, les indicateurs visent au maintien de leur taux d'autofinancement (à 37,5 %), à une hausse de la recette moyenne par place offerte et à une baisse de la part des charges fixes dans leurs budgets.

Précisons, à cet égard, que le ministère étudie un dispositif visant à **faciliter l'accès au mécénat** pour certaines des entreprises de spectacles dont

la gestion est désintéressée mais qui ne peuvent bénéficier des dispositions de la loi de 2003 en raison de leur statut juridique. Sont notamment concernés les centres dramatiques nationaux.

Votre commission exprime le vœu que les festivals dédiés au spectacle vivant puissent, eux aussi, accueillir les dons privés dans les mêmes conditions.

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'ampleur du mécénat culturel à l'heure actuelle. D'après une enquête conduite avec l'institut de sondage CSA, en mars 2006, Admical évalue à 33 % la part du mécénat des entreprises en 2005.

Une évolution positive de ce taux n'est cependant pas à exclure. En effet, selon l'enquête plus récente réalisée par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, la culture représente 83 % des actions choisies par les entreprises mécènes (contre 73 % pour le social et la solidarité), et 32 % des actions qui intéresseraient les entreprises françaises (contre 39 % pour l'environnement et le développement durable, et 34% pour le social et la solidarité).

Sur la répartition par discipline des actions de mécénat culturel des entreprises en 2005, l'enquête d'Admical/CSA apporte les indications suivantes (en % du nombre total d'actions) : 33,3 % pour la musique, 13,1 % pour les arts plastiques, 8,1 % pour le patrimoine, 8 % pour les musées, 7,6 % pour l'édition et la littérature, 7,5 % pour l'audiovisuel et le cinéma, 5,9 % pour la photographie, 3,2 % pour la danse, 3,2 % pour les actions culturelles à l'international, 3 % pour le théâtre, 2,9 % pour les actions pluridisciplinaires, 2,4 % pour l'architecture-design, 1,1 % pour le cirque et 0,7 % pour les autres.

(2) Les interventions culturelles

(a) Leur évolution

Les moyens d'intervention du ministère en faveur du spectacle vivant s'élèvent à près de 346,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit 53,4 % des moyens, contre 336 millions l'année précédente, soit une hausse de +3 %.

Les **mesures nouvelles** s'établissent à environ **3,5 millions d'euros**, contre 8,8 en 2007.

Pour ce qui concerne les crédits de fonctionnement, signalons notamment que 5,89 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 millions d'euros de crédits de paiement seront consacrés au lancement de la première phase d'études nécessaires à la construction du Grand Auditorium (Philharmonie de Paris), en partenariat avec la Ville de Paris (pour 45 % du projet) et la région Ile-de-France (pour 10 %). Il devrait permettre la mise à disposition de 2 300 à 3 500 places, pour un coût total de 203 millions d'euros, dont plus de 91 à la charge de l'Etat. Précisons que ce projet sera examiné dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Par ailleurs, le produit de la taxe sur les spectacles, évalué à 3,8 millions d'euros devrait revenir à l'Association pour le soutien du théâtre privé.

Priorité sera donnée aux institutions en région, avec une hausse des crédits d'intervention de 0,7 %, devant permettre notamment :

- de poursuivre le développement du réseau des salles de musiques actuelles (Evreux, Rouen, Grenoble, Vannes) ;

- de participer à l'essor du réseau national d'auditoriums (Poitiers et Bordeaux) ;

- d'engager des opérations importantes de restructuration ou de rénovation d'équipements culturels structurants : le TNP de Villeurbanne et le théâtre d'Evreux ;

- de mettre en place de nouveaux équipements, dans une logique d'aménagement du territoire : théâtre de l'Archipel à Perpignan, centre culturel de rencontre de la Borie, centre international de musique ancienne de Tours, salle culturelle de Nouméa, etc.

(b) L'audit de modernisation sur les modalités d'attribution et de suivi des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant

Un rapport d'audit sur les modalités d'attribution et de suivi des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant a été publié en février 2007.

Il y est constaté que **le dispositif d'aide, s'il est en forte croissance, est cependant très dispersé entre des réseaux, des labels et des disciplines artistiques, mais aussi entre collectivités publiques. La faiblesse des marges de manœuvre du ministère et l'encadrement inégal des dispositifs d'aides** y sont également soulignés.

Pour optimiser les différents dispositifs d'aides dans le secteur du spectacle vivant et améliorer le pilotage et le suivi de ces dispositifs, plusieurs **recommandations** ont été formulées :

- **simplifier et recentrer le dispositif**, notamment en supprimant les doublons, afin de redonner des marges de manœuvre ;

- **encourager** la mise en œuvre de **la fongibilité des crédits** et développer les **outils d'aides à la décision** (hiérarchiser les objectifs, fournir des références pour un juste coût, mettre en place des indicateurs pour évaluer les aides, offrir une meilleure lisibilité) ;

- **adapter les modalités d'attribution des aides** en lien avec les collectivités (améliorer la transparence dans l'attribution des subventions aux projets, étudier la possibilité du recours à la délégation de service public ou à la procédure de marché public pour l'attribution des aides aux structures).

Partageant en grande partie ce diagnostic, **le ministère est en train d'élaborer un plan d'action.**

Il proposera un cadre de réflexion pour :

- une **remise à plat des dispositifs d'aides** (élimination des doublons, des petites subventions au niveau central, réflexion sur les labels, leur utilité et leur évolution). En effet, en 2008, le ministère souhaite lancer, en partenariat avec les collectivités territoriales, une double réflexion sur les équipements et sur les labels, en évaluant leur adaptation à leur mission de diffusion et d'élargissement des publics ;

- le **développement des outils d'aide à la décision** (établissement de référentiels, coordination de l'observation, construction d'indicateurs, etc.).

Quant à la préconisation d'adaptation des modalités d'attribution des aides en passant par des procédures de marché public ou de délégation de service public (DSP), le ministère a attendu l'arrêt rendu récemment par le Conseil d'Etat relatif à la gestion du festival d'Aix pour se prononcer sur ce point. Les exceptions au principe de passation de marché public ou de DSP pour la gestion de service public, indiquées par le Conseil d'Etat, semblent laisser toute leur place aux procédures actuelles que le ministère applique pour subventionner les structures artistiques ayant pris en charge les missions de service public du spectacle vivant. Mais **la formalisation accrue des cahiers des charges et la procédure de mise en concurrence pour le recrutement des directeurs des lieux correspondent à la logique du rapport précité.**

(3) Une nécessaire priorité : amplifier la diffusion des spectacles

(a) L'enjeu récurrent de la « démocratisation culturelle »

Votre commission a déjà insisté sur ce point ces dernières années, à la suite notamment du rapport¹ de M. Bernard Latarjet, qui a jeté la lumière sur les insuffisances en la matière.

Certains progrès ont été réalisés depuis lors, **mais l'évolution s'avère lente.** Lors de l'élaboration des contrats d'objectifs ou dans l'accompagnement des projets artistiques, les représentants de l'Etat veillent à ce que les structures privilégient le développement de séries d'un même spectacle plutôt que l'augmentation du nombre de spectacles. En effet, plus de représentations d'un même spectacle permettent d'élargir le public et de développer les actions de sensibilisation.

C'est dans le domaine du théâtre et du cirque que les efforts sont les plus conséquents, puisque chaque spectacle fait l'objet, en moyenne, de 3,7 représentations, contre 2,6 toutes disciplines confondues. **Votre rapporteur prône un renforcement des efforts en ce sens, ces chiffres restant très faibles.**

Certes, l'augmentation quantitative d'un public ne traduit pas forcément un élargissement de la base sociologique de celui-ci, mais souvent

¹ Voir le rapport intitulé « Pour l'avenir national du spectacle vivant » de M. Bernard Latarjet – avril 2004.

une fréquentation multiple des mêmes catégories privilégiées de public. A cet égard, en **l'absence actuelle d'outils de mesure** nationaux du poids des différentes catégories d'âge ou des différentes catégories socioprofessionnelles, **une lecture plus fine reste sans doute encore à construire.**

Un acteur du secteur a récemment lancé, en quelque sorte, un « pavé dans la mare », en proposant une **analyse critique** des politiques conduites en la matière. En effet, M. Jean-Claude Wallach¹ considère que les politiques publiques de la culture conduites en France depuis plus de quarante ans sont obsolètes et qu'elles devraient être totalement réévaluées et reconstruites.

Il estime qu'*« il ne suffit pas de mettre en présence l'œuvre et le spectateur pour que le miracle s'accomplisse. Une chose est de « donner accès » selon la formule utilisée à la création du ministère des affaires culturelles. Un autre est d'ouvrir la porte.*

Les politiques conduites par l'Etat depuis le début des années 1960 ont bien plus été des politiques de l'art que des politiques de la culture. Ses services se sont bien plus attachés à soutenir la production et les professionnels concernés (les artistes et tous ceux qui participent à la production matérielle des œuvres et à leur diffusion) qu'à se préoccuper véritablement de la question des publics. Pour autant, ce choix n'a jamais été assumé en toute clarté. »

Toujours selon lui, *« Il ne faut pas se borner à concevoir une « offre » artistique ou culturelle. Il est indispensable de se pencher aussi sur la question de modalités de l'offre, ce qui impose de maîtriser deux dimensions complémentaires. D'abord le point de vue du bénéficiaire de l'offre : comment la perçoit-il et la reçoit-il ? Quelles ressources doit-il mobiliser pour y répondre ? Comment doit-il faire évoluer ses comportements et ses habitudes pour user de l'offre qui lui est faite ? Ensuite, du point de vue de ceux qui offrent (les artistes, les institutions et équipements culturels, etc...) : comment tenir compte de ces représentations et de ces usages pour élaborer une offre n'abandonnant en rien les exigences artistiques et culturelles qui fondent l'engagement professionnel des artistes et des responsables des institutions et des équipements ? Comment adapter les horaires ? Quels services complémentaires offrir (de la possibilité de se restaurer jusqu'à la garde des enfants qui permet de ne pas ajouter le coût du baby-sitting à celui des places) ? Comment faire varier l'architecture des lieux ou limiter autant que faire se peut son impact ? »*

Au titre des explications, l'auteur interroge les acteurs du secteur eux-mêmes : *« Pourquoi est-il si difficile de généraliser certaines de ces initiatives ? Pour des raisons budgétaires bien sûr, mais pas seulement. L'expérience montre que, bien plus souvent qu'on ne le pense, les obstacles majeurs ne sont pas d'ordre financier. Ils découlent des habitudes acquises*

¹ Voir l'essai de M. Jean-Claude Wallach sur les limites de la démocratisation culturelle : « La culture, pour qui ? » - Éditions de l'attribut – 2007.

(osons les mots qui fâchent : des corporatismes ou de certaines cultures de métiers traditionnelles) et, surtout, des difficultés considérables que les professionnels de la culture rencontrent pour adapter les représentations qu'ils se font d'eux-mêmes d'abord, de leurs publics ensuite. »

Cette analyse, certes sévère, a pour mérite de susciter les réflexions et d'alimenter le débat sur la diffusion des spectacles et sur la démocratisation culturelle.

(b) Encourager la circulation des spectacles entre les différents réseaux de théâtres

• Le nécessaire développement de la circulation des spectacles entre les théâtres, vaut au premier chef, pour le réseau des théâtres publics. A cet égard, **votre rapporteur souhaite que soient aussi pris en compte les théâtres municipaux.**

Or, force est de constater que la visibilité nationale de ces derniers est faible. En avril 2006, deux inspecteurs généraux de l'action culturelle, MM. Norbert Engel et Jean-René Marchand, se sont vu confier par le ministre une mission d'étude sur les « théâtres de ville ». Ils devront s'efforcer d'établir une cartographie aussi exacte que possible de cet ensemble, d'en caractériser les composantes et d'en définir les identités et les singularités, d'évaluer les fonctions de ces théâtres, vis-à-vis des grands enjeux de la création, la contribution à la diffusion, le rapport au public et la question de l'emploi culturel.

Cette étude, qui devrait être remise en décembre 2007, comportera des recommandations opérationnelles en vue d'assurer une meilleure prise en compte de ces théâtres par le ministère.

• Par ailleurs, **votre rapporteur insiste pour qu'une meilleure circulation des œuvres soit également encouragée entre théâtres publics et théâtres privés.** D'après les informations qui lui ont été fournies, les aides à la reprise de spectacles seront développées dans cette perspective.

Précisons que le nombre de représentations dans les salles privées parisiennes - qui représentent l'essentiel de ce réseau - s'est élevé à 17 286 en 2006, en hausse de 10,8 % par rapport à 2005. Parallèlement, le nombre de spectateurs a progressé d'environ 10 %. Le prix du billet, quant à lui, a diminué de 18,5 % entre 2003 et 2006.

(c) Vers un Observatoire du spectacle vivant ?

Les informations dans le domaine du spectacle vivant sont parcellaires, voire contradictoires, mais elles ne permettent pas d'avoir une connaissance suffisamment complète et fine de la réalité du secteur, de son économie générale, de sa fréquentation ou de sa programmation, du fait de l'absence de centralisation des données existantes.

Ceci handicape bien entendu la capacité des acteurs, dont les pouvoirs publics, à mettre en adéquation la politique du spectacle vivant avec les orientations politiques souhaitées et avec les besoins des professionnels.

C'est pourquoi est née l'idée de créer un Observatoire du spectacle vivant, qui centraliserait l'ensemble des données statistiques et pourrait ainsi produire des données fiables et incontestables. Il serait ainsi possible notamment de connaître avec certitude et précision la place de la création contemporaine et des auteurs vivants dans les théâtres.

Votre rapporteur soutient ce projet. Il suggère que cette mission soit confiée au Centre national du théâtre (CNT) et propose d'interroger la ministre sur ce point.

b) Les arts plastiques

L'action de soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques bénéficiera, en 2008, de **84,15 millions d'euros en crédits de paiement** et de 85,2 millions d'euros en autorisations d'engagement. **Si l'on exclut les dépenses de personnel, l'augmentation de 4 millions d'euros en crédits de paiement traduit une hausse de 8 % de l'action en faveur des arts plastiques.**

(1) Les priorités budgétaires pour 2008

(a) Les grands projets parisiens

Les grands projets prévus en 2008 dans le domaine des arts plastiques concernent :

- l'aménagement d'espaces au **Palais de Tokyo**, affectés au Centre Pompidou et qui présenteraient des monographies consacrées aux artistes français confirmés, en complément de la vocation de laboratoire de la création la plus contemporaine dévolue au Site de Création du Palais de Tokyo ;

- le projet de **l'Île Seguin**, dont le concept repose sur la combinaison de l'accueil d'artistes, l'implantation de galeries et d'espaces d'exposition, dans un lieu regroupant art contemporain, sciences et spectacle vivant.

Précisons que ces deux projets devront être examinés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

(b) La création de nouvelles structures sur le territoire

En outre, l'implantation des **fonds régionaux d'art contemporain** (FRAC) dits de « deuxième génération » se poursuivra, en partenariat avec les régions dans le cadre des contrats de projets Etat-région. Ces nouveaux FRAC grâce à de nouveaux locaux permettent de développer leurs missions traditionnelles de constitution, restauration et diffusion régionale des fonds d'art contemporain mais aussi offrent des espaces spécifiques dédiés aux expositions, à la recherche et à la médiation notamment dans le cadre de l'éducation artistique.

La création de la **Cité du design à Saint-Etienne** sera également soutenue par l'Etat. Le 30 novembre 2006, une délégation de votre commission a visité le site, à l'occasion de la Biennale du design. Elle a été très intéressée et impressionnée par la qualité et l'originalité de cet important projet de pôle de culture scientifique, technique et industrielle, porté par notre collègue Michel Thiollière. Cette initiative unique est conçue pour rassembler tous les acteurs concernés par le design, en allant des entreprises au monde économique, culturel, de la recherche, de l'enseignement et de la formation. Votre commission se réjouit de la perspective de son ouverture, en 2008.

Au total, le ministère consacrera 5,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,9 millions d'euros de crédits de paiement à ces opérations.

(2) Le soutien à l'art contemporain

Rappelons que des mesures fiscales visant à favoriser la création artistique en France sont entrées en vigueur en 2006. Elles concernent les créateurs débutant leur activité, les droits de donation et de succession, le mécénat d'entreprise et la TVA touchant aux installations audiovisuelles, aux œuvres vidéo et multimédia.

Par ailleurs, la politique du 1 % artistique a permis d'initier 220 projets de 2005 à mi-2007, pour un financement global de 12 millions d'euros.

Enfin, votre commission se réjouit de l'abaissement de 3,3 % à 1 % du taux de prélèvement social appliqué par les galeries au titre du **droit de suite** des artistes ainsi que de l'extension de son assiette aux maisons de vente volontaire. Ces mesures devraient contribuer à l'essor du marché de l'art national et à sa compétitivité internationale, en ramenant cette contribution au niveau européen.

Le Président de la République souhaitant conduire des actions afin de « *redresser rapidement le marché de l'art français* »¹, la ministre de la culture et de la communication a annoncé, le 21 septembre 2007, un « **plan de renouveau pour le marché de l'art** ». Elle a évoqué quatre pistes de travail, qui devront être expertisées par M. Martin Bethenod :

- développer le nombre de collectionneurs français, notamment en facilitant la première acquisition d'une œuvre d'art ;
- favoriser le retour en France de ventes qui s'effectuent à l'étranger ;
- inciter et accompagner les professionnels dans la modernisation de leurs entreprises ;
- enfin, réfléchir aux modalités d'intervention de l'Etat sur le marché de l'art.

¹ Cf la lettre de mission adressée par le Président de la République à Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication.

(3) L'évolution des modalités d'intervention de l'Etat dans le domaine des arts plastiques

Un rapport d'audit sur les modalités d'intervention de l'Etat dans le domaine des arts plastiques a été rendu en juillet 2006.

Malgré des progrès significatifs en termes de clarification des rôles des acteurs dans la politique des arts plastiques, notamment entre la délégation aux arts plastiques et le Centre national des Arts Plastiques (CNAP), ce rapport relevait :

- des chevauchements et des confusions dans la gestion des dispositifs d'intervention et dans les processus de décision ;

- des difficultés récurrentes de fonctionnement du Fonds National d'Art Contemporain (FNAC) dans la connaissance, la conservation et l'entretien de la collection, d'une part, et dans la politique de diffusion des œuvres, d'autre part.

Les conclusions du rapport aboutissaient à deux **recommandations** principales :

- la première portait sur **l'évolution du CNAP** afin d'accroître la lisibilité de la politique dans le secteur des arts plastiques. L'audit prônait soit la suppression du CNAP (les aides à la création et aux artistes auraient été déconcentrées et la gestion du FNAC confiée à un service à compétence nationale), soit un renforcement de l'autonomie de l'établissement par rapport à sa tutelle (la délégation aux arts plastiques) ;

- la seconde prônait **le recentrage du FNAC** sur ses missions, en écartant du fonds les œuvres ayant cessé d'appartenir à l'art contemporain et en améliorant la conservation et la politique de dépôt des collections.

Ces deux recommandations se déclinaient en 7 préconisations opérationnelles pour lesquelles le ministère de la culture et de la communication a proposé un **plan d'action en octobre 2006**.

Il a opté pour le **renforcement de l'autonomie du FNAC**. Par conséquent, les relations entre la délégation aux arts plastiques et son principal opérateur ont été clarifiées. Les dispositions concernant la présidence des commissions du CNAP sont en cours d'adaptation. Par ailleurs, un **contrat de performance** a été **signé fin 2006** avec l'établissement ; il reprend les principales préconisations de l'audit. Six objectifs ont été définis, mesurés par des indicateurs :

- inciter à l'innovation et à la diversité de la création ;
- mieux valoriser les artistes et les projets soutenus par le CNAP ;
- améliorer la conservation et la sécurité des œuvres ;
- améliorer la gestion des dépôts ;
- améliorer la connaissance des collections ;

- développer la diffusion des collections sur le territoire national et à l'étranger.

Enfin, le code du patrimoine a été modifié et un décret modifiant le régime des prêts et dépôts des œuvres inscrites sur les inventaires du FNAC est en cours de rédaction.

c) Le livre et la lecture

(1) L'évolution des crédits

Pour 2008, les crédits de soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture s'élèveraient à **32,6 millions d'euros en crédits de paiement** et 31,8 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Relevons que la diminution apparente de ces crédits n'est que la conséquence d'une modification du périmètre de l'action concernée (notamment les crédits en faveur de l'aide au secteur de la librairie sont transférés à l'action 4 consacrée aux « Industries culturelles »).

(2) Les réformes à l'étude : vers un « plan livre » souhaité par votre commission

Un rapport d'audit sur la chaîne du livre a été publié en juillet 2007. L'objectif était d'étudier l'organisation et le financement de l'ensemble de la chaîne du livre et d'évaluer les modalités selon lesquelles est organisée l'aide à la chaîne du livre au sein du ministère.

Malgré un réel effort de clarification au cours des dernières années, **le dispositif d'aide au livre apparaît encore trop fortement ramifié**, selon les conclusions de ce rapport. Il existe notamment des redondances entre les interventions de la DLL (Direction du livre et de la lecture) et celles du CNL (Centre national du livre), et une confusion entre les aides des DRAC (Directions régionales des affaires culturelles) et celles du CNL (notamment pour ce qui concerne les manifestations littéraires et les aides économiques). La mission déplore le **cumul des responsabilités** de direction de la DLL et du CNL. **L'évaluation** de l'efficacité des aides du CNL **reste** encore à un stade **embryonnaire**. **Le secteur des librairies**, dont la rentabilité financière est grevée en particulier par des charges de personnel et par des coûts de loyer en centre ville élevés, **est trop faiblement représenté dans l'ensemble des aides**. A court et moyen termes, l'ensemble des repères professionnels et des savoir-faire du livre va se trouver bousculé par le développement du livre numérique. Les conditions de recouvrement des taxes affectées au CNL doivent être sécurisées.

Le plan d'action est en cours d'élaboration. Des propositions seront faites pour **renforcer le rôle stratégique et régulateur de l'administration centrale** en s'appuyant également sur les conclusions de M. Antoine Gallimard, qui a remis en septembre dernier des propositions sur la librairie indépendante, ainsi que sur l'étude prospective de la mission

« Livre 2010 », établi en juin 2007 par la regrettée Sophie Barluet. Ce rapport contient au moins une cinquantaine de propositions tout à fait innovantes sur les défis de la numérisation, sur la nécessité d'élaborer un portail des librairies ou encore sur l'opportunité d'avoir un réseau des librairies indépendantes.

Par ailleurs, dans son récent **rapport d'information¹**, votre **commission des affaires culturelles a elle-même** étudié les fragilités traditionnelles des professions concernées ainsi que les questions très actuelles sur la façon dont ce secteur crucial pour la culture pourra répondre aux défis que pose la révolution numérique. Elle a **avancé un certain nombre de propositions et recommandations concernant l'ensemble des secteurs de la chaîne du livre et votre rapporteur demandera à la ministre la suite qu'elle envisage de leur donner dans le cadre du « plan livre » annoncé pour la fin 2007.**

d) La musique

(1) Un plan de sauvetage de l'industrie musicale

Le ministère de la culture et de la communication a, dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) fin 2005, confié à l'IFCIC la gestion d'un **fonds d'avances aux industries musicales**, dédié aux entreprises indépendantes de la filière musicale (producteurs, éditeurs et distributeurs) et destiné à soutenir leurs investissements de développement ou d'adaptation aux évolutions de leurs marchés. Sont éligibles les investissements éditoriaux, les investissements matériels et immatériels, les besoins financiers liés à la croissance de la structure, les opérations de transmission et les plans de redressement.

Pour 2008, afin de soutenir le développement des industries musicales et la diversité musicale, **le ministère souhaite renforcer son action en faveur de l'économie des entreprises.**

En effet, les entreprises du secteur sont particulièrement affaiblies par l'installation de nouveaux usages liés à la dématérialisation des supports, au développement de l'Internet haut débit et à celui, parallèle, du piratage des œuvres. Le marché du support musical a enregistré une baisse en volume de - 17,6 % au 1^{er} semestre 2007 par rapport à 2006. **Depuis 2003, ce marché aura ainsi enregistré une perte de - 43,6 % en volume et de - 44,8 % en valeur.**

Il conviendra de suivre la mise en œuvre des nouveaux dispositifs et de conclure la réflexion plus globale sur l'évolution des modalités de financement du secteur.

¹ Voir le rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles sur l'avenir du secteur de l'édition, par M. Jacques Valade, président, intitulé « la galaxie Gutenberg face au « big bang » du numérique », dont les propositions et recommandations figurent en annexe au présent rapport.

A cet égard, le Gouvernement a annoncé un plan de sauvetage de cette industrie. Il comprendra, entre autres mesures, la **baisse de la TVA sur le disque**, mais aussi et surtout l'engagement **d'actions innovantes**, tant sur les nouveaux modèles économiques liés aux exploitations numériques de la musique que sur leur impact sur les modes de financements actuels. A ce titre, il est prévu de consolider et développer le **fonds d'avances remboursables** en faveur de la musique enregistrée et de mettre effectivement en œuvre le **crédit d'impôt** en faveur de la production phonographique, visant au soutien des producteurs phonographiques français, voté en août 2006.

Votre commission soutient la mise en œuvre de ce plan d'action.

(2) La lutte contre le piratage et la contrefaçon

Après la loi du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteur et droits voisins dans la société de l'information, dont les décrets d'application ne sont pas encore tous publiés, la lutte contre le piratage des œuvres musicales (mais également audiovisuelles et cinématographiques), se poursuit avec deux types d'actions principales.

(a) La mission de lutte contre le téléchargement illicite et le développement de l'offre légale

Le 26 juillet 2007, les ministres chargés de la culture et de la communication et de l'économie ont confié à M. Denis Olivennes, président-directeur général du groupe FNAC, une mission de réflexion et de concertation sur la lutte contre le téléchargement illicite et le développement des offres légales d'œuvres musicales audiovisuelles et cinématographiques.

Les conclusions de cette mission ont été rendues publiques le 23 novembre 2007 et ont donné lieu à la signature à l'Élysée d'un accord pour le développement et la protection des œuvres et programmes culturels sur les nouveaux réseaux¹.

Votre commission se félicite de cet accord historique qui réunit pour la première fois les acteurs du monde de la musique, du cinéma et de l'audiovisuel ainsi que les fournisseurs d'accès à Internet.

(b) Une loi pour lutter contre la contrefaçon

La loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon a pour objet de transposer la directive européenne 2004/48 du 29 avril 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle. Elle comporte 3 axes majeurs permettant de lutter plus efficacement contre la piraterie :

- faciliter le recours au juge en cas d'urgence ;
- instaurer un droit d'information qui doit permettre aux autorités judiciaires civiles de mieux identifier les acteurs des réseaux de contrefaçon ;

¹ Des développements sur le sujet figurent dans le rapport pour avis sur les crédits du cinéma présenté par M. Serge Lagauche au nom de la commission des affaires culturelles.

- améliorer sensiblement le calcul des dédommagements accordés aux victimes de contrefaçons.

B. LA PERMANENCE DE LA QUESTION DE L'INTERMITTENCE ET L'EMPLOI ARTISTIQUE

Depuis la crise survenue à l'été 2003, l'Etat a mis en place des dispositifs successifs afin que le régime d'assurance chômage cesse d'être le principal régulateur de l'activité artistique. En outre, des actions ont été conduites pour améliorer les conditions d'emploi des professionnels du spectacle.

1. Les évolutions récentes du régime de l'intermittence : la conjugaison de dispositifs complémentaires

a) Une double solidarité interprofessionnelle et nationale

Rappelons que le régime des intermittents du spectacle recouvre désormais deux dispositifs distincts et complémentaires :

- le premier, géré par l'Unedic, fait l'objet de deux annexes à la convention générale d'assurance chômage dont l'une (l'annexe 8) couvre les techniciens et l'autre (l'annexe 10) les artistes du spectacle vivant (théâtre, cirque, ...) ; à cet égard, les partenaires sociaux ont conclu le 21 décembre 2006 un accord qui s'inscrit dans la logique de celui signé en 2003, mais intègre un certain nombre de modifications dans le mode d'évaluation des droits ;

- le second est un régime financé par l'Etat, qui est venu s'ajouter à celui de l'assurance chômage à partir de 2004. Créé à la suite des nombreuses manifestations et grèves d'intermittents suscitées par le durcissement, en 2003, des conditions d'admission dans les annexes 8 et 10, ce dispositif a d'abord été organisé sous la forme d'un « fonds spécifique provisoire », puis d'un « fonds transitoire ». Ces fonds successifs, alimentés par des crédits du ministère chargé de l'emploi ont eu pour objet essentiel de maintenir une indemnisation pour les personnes que les nouvelles règles excluaient du bénéfice des annexes 8 et 10. Plus récemment, l'Etat a mis en place un fonds de solidarité et de professionnalisation, dont les modalités sont précisées dans un développement ultérieur. Il prend le relais du fonds transitoire, dont les allocations ont continué cependant à être versées aux artistes et aux techniciens qui ont été admis à en bénéficier avant le 1^{er} avril 2007.

Les annexes 8 et 10, redéfinies par le nouveau protocole, et le nouveau fonds de professionnalisation et de solidarité ont vocation à constituer, ensemble, avec les conventions collectives, un système pérenne de protection sociale et d'organisation de l'emploi pour les artistes et les

techniciens. Dans le respect des responsabilités des partenaires sociaux, ce système conjugue et articule la solidarité professionnelle, la solidarité interprofessionnelle et la solidarité nationale en faveur des artistes et des techniciens du spectacle

Dans son dernier rapport annuel, la Cour des comptes a procédé à une analyse de la gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle et votre commission souhaite connaître les suites que le Gouvernement envisage de donner à ses recommandations, rappelées ci-dessous.

**LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES
SUR LA GESTION DU RÉGIME D'INDEMNISATION
DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE
(Extraits du rapport annuel de février 2007)**

Le régime d'assurance chômage des intermittents apporte au financement du spectacle et de l'audiovisuel, dans des conditions peu transparentes, une contribution déterminante. Ce régime met ainsi en cause des problématiques qui dépassent le seul cadre de l'indemnisation du chômage et renvoient à la fois au mode de financement de l'activité culturelle dans notre pays et à la structure économique du secteur du spectacle et de l'audiovisuel et aux règles d'aide régissant l'emploi dans ces secteurs. Dans ces conditions, la Cour ne peut que recommander aux autorités responsables de l'Etat et aux partenaires sociaux de poursuivre, au-delà de l'accord auquel ces derniers sont parvenus le 21 décembre 2006, une réflexion d'ensemble sur ce sujet. D'autre part, la juridiction formule les quelques recommandations particulières ci-après.

Concernant la transparence du régime :

Afin de poursuivre la démarche engagée tendant à une meilleure responsabilisation des acteurs ainsi qu'au développement d'un débat public informé sur la question de l'intermittence, il est nécessaire d'améliorer les conditions dans lesquelles les données financières concernant le fonctionnement du régime d'indemnisation sont rendues accessibles. Ceci suppose de :

- faire établir par les ministères concernés, avec l'appui de l'Unédic, un rapport annuel public retraçant l'évolution des principales caractéristiques de l'emploi et de l'indemnisation des intermittents (ressources des salariés, contribution des employeurs, ressources et charges du régime, contribution de l'Etat, etc.) ;

- créer et rendre accessible une base de données tenue par l'Unédic, dont l'objet serait de dresser pour chaque employeur un compte faisant apparaître les cotisations versées ainsi que les dépenses correspondantes d'indemnisation des salariés ayant travaillé pour cet employeur (ces dépenses étant calculées au prorata des heures travaillées pour l'employeur concerné par rapport au total des heures déclarées par le salarié).

Concernant les annexes 8 et 10 :

La Cour est amenée à rappeler certaines des orientations qu'elle avait suggérées lors de sa précédente intervention de 2003 et à les augmenter de pistes nouvelles tendant à :

- redéfinir de façon plus stricte le champ d'application des annexes 8 et 10 ;
- revoir les conditions dans lesquelles les employeurs peuvent avoir recours à l'emploi intermittent et notamment au CDD d'usage ;
- poursuivre la démarche engagée de différenciation du traitement des bénéficiaires des annexes 8 et 10, notamment de la formule de calcul de leurs indemnités, afin de mieux tenir compte des conditions d'emploi respectives de ces deux catégories de salariés ;

– responsabiliser davantage les employeurs en rendant leurs taux de cotisation variables en fonction du nombre de journées d'indemnisation induites par chacun d'entre eux ; cette mesure aurait pour avantage de lutter contre d'éventuels comportements de collusion entre salariés et employeurs en rendant coûteux pour ces derniers un recours abusif à des emplois intermittents, comme cela est notamment le cas dans le cadre de la « permittance » ;

– intensifier les efforts de lutte contre la fraude, en développant le dispositif actuellement en cours de mise en place et en développant les échanges d'informations avec les organismes tiers, y compris les sociétés de droits d'auteurs.

Concernant enfin le fonds transitoire :

– mettre fin aussi rapidement que possible à la situation provisoire qui prévaut depuis plus de deux ans et qui s'est accompagnée de conditions de gestion inadaptées ;

– un fonds pérennisé devrait être doté de structures permettant un pilotage satisfaisant, notamment en identifiant clairement les responsabilités respectives des différentes administrations concernées par sa gestion.

b) Des précisions sur le fonds de solidarité et de professionnalisation

Depuis avril dernier 2007, au titre de la solidarité nationale, l'Etat a mis en place un fonds de professionnalisation et de solidarité pour les artistes et techniciens qui ne remplissent pas certaines des conditions d'indemnisation au titre des annexes 8 et 10.

Ce nouveau dispositif, conjugué à celui des annexes 8 et 10 permet aux artistes et aux techniciens, pour la constitution de leurs droits, de retrouver la période de référence annuelle qui correspond au rythme de travail que connaît la majorité d'entre eux, avec un seuil de 507 heures sur 12 mois tout au long de l'année 2007.

Ce nouveau système intègre dans les heures travaillées : les congés maternité, les congés de maladie de plus de 3 mois ou ceux correspondant aux affections dont le traitement est remboursé à 100 % par l'assurance maladie, les congés liés aux accidents du travail, les heures de formation dispensées dans certains établissements à hauteur de 120 heures par an.

Rappelons que **deux types d'allocations** peuvent être alloués :

- une allocation, d'un montant maximum de 45 euros par jour, aux artistes et techniciens qui auront réalisé 507 heures sur une période de douze mois, jusqu'en décembre 2007, date à laquelle était prévue l'entrée en vigueur des conventions collectives ;

- une allocation de fin de droits pour les artistes et techniciens arrivant au terme de leurs droits à indemnisation et ne pouvant pas bénéficier de l'allocation spécifique de solidarité dans la mesure où leurs pratiques d'emploi spécifiques ne leur permettent pas d'en remplir les conditions¹. La

¹ Précisons que pour avoir droit à l'allocation sociale de solidarité (ASS), un salarié doit justifier avoir travaillé de façon continue pendant au moins 5 ans au cours des 10 dernières années. Cette allocation, de 15 euros par jour, est versée pendant une période de 6 mois, renouvelable.

durée de cette allocation, d'un montant de 30 euros par jour, sera modulable en fonction de l'ancienneté.

Au total, la nouvelle formule de calcul améliore le niveau de l'indemnisation pour les plus bas salaires et la limite pour les plus hauts revenus. Le dispositif devait encourager à déclarer toutes les heures travaillées et, grâce aux modalités de calcul mises en place ainsi qu'à l'abandon du salaire journalier de référence, prévoir des durées d'indemnisation proportionnelles à la fois à la rémunération et à la durée du travail déclaré.

Le fonds de professionnalisation et de solidarité prend en compte la **notion de parcours professionnel** et il vise également à accompagner les artistes et les techniciens en situation de vulnérabilité professionnelle afin qu'ils puissent se maintenir dans l'emploi, soit dans le spectacle vivant et enregistré soit dans une autre branche professionnelle.

2. La poursuite des actions engagées

Votre rapporteur fera un bref point des nouvelles actions engagées en application des « propositions pour préparer l'avenir du spectacle vivant » élaborées par la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) du ministère, en 2004. Celles-ci comportaient un important volet consacré à l'emploi, visant à professionnaliser l'entrée dans les métiers du spectacle, à conforter l'emploi dans des formes plus stables, à accompagner les parcours professionnels des artistes.

Précisons que, sur la base de ce texte, les directions régionales des affaires culturelles ont élaboré des plans pour l'emploi en région. Des groupes de travail en région ont été constitués pour préparer l'avenir du spectacle vivant, notamment sur les questions d'observation de l'emploi et de formation.

a) La professionnalisation de l'entrée dans les métiers du spectacle

D'après les informations fournies à votre rapporteur, un décret portant création des diplômes nationaux supérieurs professionnels délivrés par les établissements d'enseignement supérieur habilités par le ministère chargé de la culture dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque doit intervenir prochainement. Tel n'est toujours pas le cas cependant à ce jour, et dans son rapport sur l'application des lois, votre commission a dénoncé le retard pris par le Gouvernement pour publier ce décret d'application de la loi du n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, pourtant votée rapidement et à l'unanimité par le Parlement.

La publication des arrêtés relatifs aux diplômes nationaux supérieurs professionnels de musicien et de comédien et aux conditions des établissements pour délivrer ces diplômes devrait intervenir avant la fin de l'année 2007 en vue d'une ouverture des formations selon ce nouveau schéma à

la rentrée universitaire 2008. Seront ensuite traités les diplômes nationaux supérieurs professionnels de danseur et d'artiste de cirque dont la mise en œuvre devrait être effective à compter de la rentrée universitaire 2009.

b) Conforter l'emploi notamment dans des formes plus stables

Sur la base des travaux menés par l'expert Jean-Paul Guillot et visant à la définition d'une politique de l'emploi dans le secteur, rappelons que des actions de fond ont été engagées pour structurer le secteur :

- soutien par l'Etat à la démarche des partenaires sociaux de couverture conventionnelle du secteur, ce point important sera développé ci-dessous ;

- développement de la mutualisation et de réflexions sur l'organisation du travail ;

- établissement d'un lien étroit entre subventions publiques et emploi.

Une attention particulière est portée à toutes les initiatives engagées pour concevoir des dispositifs innovants en matière de gestion de l'emploi, de mutualisation notamment. L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), conduit en ce sens, avec le soutien de l'Etat et de certaines collectivités territoriales, des actions d'appui-conseil dans trois régions. La démarche consiste, à partir d'une dizaine d'**expérimentations** menées dans trois régions sur les secteurs du spectacle vivant et enregistré, à élaborer et à formaliser des méthodes susceptibles d'être ensuite progressivement appliquées à d'autres structures volontaires du secteur sur l'ensemble du territoire national.

Trois voies sont particulièrement examinées :

- l'exploration des marges de manœuvre organisationnelles tendant à améliorer la gestion de l'emploi dans les institutions permanentes ;

- l'accueil de projets d'autres structures, comme des compagnies, par des institutions permanentes ;

- la mise en œuvre de projets de mutualisation entre petites structures, ou entre petites structures et institutions permanentes importantes.

Dans ces trois axes, le rôle des financeurs publics est examiné ainsi que la manière dont les dispositifs d'aide à l'emploi peuvent être davantage mobilisés dans ce secteur.

Par ailleurs, dans le cadre du fonds de professionnalisation et de solidarité, des actions de soutien à la pérennisation de l'emploi pourront être financées, ainsi qu'il a été dit précédemment.

c) Mieux accompagner les parcours professionnels

Outre les groupes de travail des commissions régionales des professions du spectacle (COREPS) consacrés à ces questions en région, on peut mentionner la participation du ministère de la culture et de la communication aux travaux de la commission paritaire nationale emploi-formation du spectacle vivant, en vue de proposer un plan d'action visant à sécuriser les parcours professionnels et à améliorer la gestion des âges.

Par ailleurs, le ministère apporte également son soutien aux actions mises en œuvre par le Fonds d'assurance formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs (AFDAS) en 2006 pour la reconversion des danseurs. A compter de 2007, ces actions se sont poursuivies dans le cadre du fonds de professionnalisation et de solidarité et sont élargies aux artistes de cirque.

d) La poursuite de la lutte contre les abus

Depuis 2003, le Gouvernement conduit une politique de lutte contre abus, avec le contrôle régulier des conditions d'emploi des artistes et techniciens et la lutte contre toutes les formes de travail illégal.

Rappelons que les textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'efficacité des contrôles ont été complétés, principalement par le croisement des fichiers des organismes sociaux et le renforcement des sanctions administratives et financières. Les structures ayant fait l'objet de procès-verbaux pour travail illégal peuvent ainsi se voir refuser les subventions qu'elles sollicitent.

La lutte contre la fraude devra plus particulièrement s'attaquer aux cas de collusion entre le salarié et son employeur.

L'efficacité de cette politique suppose certes des contrôles, mais il convient aussi de **développer les efforts en matière de prévention et d'information** afin que les réglementations soient mieux respectées.

e) La négociation des conventions collectives

Depuis 2005, est engagée la négociation de conventions collectives couvrant le secteur du spectacle vivant et enregistré, sans vides ni chevauchements, avec une réduction du nombre des conventions collectives (pour passer de 47 à 8), le développement du contenu de ces conventions, notamment quant aux modalités d'utilisation des divers types de contrats de travail (dont le contrat dit d'usage), au paiement des répétitions, etc.

Votre rapporteur s'inquiète néanmoins du retard pris dans ce domaine, alors que l'objectif pour l'élaboration de l'ensemble des conventions collectives avait été fixé à fin 2006. En effet, si certains progrès ont été réalisés dans certains domaines, d'autres sujets semblent s'enliser...

S'agissant des garanties données aux artistes et techniciens du spectacle et à leur famille en cas de décès ou d'invalidité de l'intermittent, les partenaires sociaux du secteur ont signé, le 20 décembre 2006, un accord étendu par arrêté du 19 mars 2007 et entré en vigueur le 1er avril 2007. Ce texte représente une avancée sociale importante et a vocation à se substituer aux rares dispositions préexistantes. Un second volet sur la maladie fait l'objet d'une négociation spécifique, non encore aboutie.

Si des textes ont été pris dans le secteur de l'audiovisuel, **demeurent en négociation à ce jour : les secteurs du spectacle vivant public et du spectacle vivant privé, celui des éditions phonographiques, de la production cinématographique**, des prestataires techniques ainsi qu'un accord visant les personnels « non permanents de la radio ».

Précisons que les dispositions de ces conventions collectives devront s'appliquer aux artistes et techniciens dans toutes leurs situations de travail, y compris lorsqu'ils exercent leur métier hors du champ du spectacle. Ce cas concerne environ 100 000 entreprises aujourd'hui. C'est à la fois une question d'équité et un moyen d'éviter des situations de concurrence déloyale.

3. Un bilan difficile à établir

a) S'agissant des annexes 8 et 10

Si l'on tente d'établir un bilan des dispositifs existants au regard de leurs objectifs, force est de constater qu'ils n'y ont qu'imparfaitement satisfait.

En premier lieu, le **système des annexes 8 et 10 reste imparfaitement vertueux**, la nouvelle formule de calcul de l'indemnisation des intermittents décourageant la déclaration des heures travaillées au-dessus d'un certain seuil ; par ailleurs, la « permittance » -phénomène selon lequel des salariés bénéficiant du régime de l'intermittence sont employés de façon permanente ou quasi permanente par un même employeur- semble insuffisamment découragée.

En second lieu, le durcissement des règles d'admission dans les annexes s'est traduit par un **double mouvement qui pose question** :

- une baisse des effectifs indemnisés qui, après être passés en 5 ans (de 1999 à 2003) de 92 440 à 105 600 personnes, sont revenus à 97 900 fin 2006 ;

- une hausse sensible en deux ans (+ 23,4 %) de l'allocation journalière moyenne versée dans le cadre des annexes 8 et 10, assortie d'une diminution problématique du rapport entre la durée de travail effectuée et celle de l'indemnisation (ce rapport n'était que de 2,7 en 2005).

En troisième lieu, et par conséquent, **le dispositif ne semble pas avoir permis à l'Unedic de réaliser les économies attendues** : les dépenses totales des annexes 8 et 10 ont augmenté de 11,3 % entre 2003 et 2005. Le

déficit des annexes est passé de 887 millions d'euros en 2003 à 991 millions en 2006. Ceci étant, on ne connaît pas le niveau qu'il aurait atteint en l'absence de réforme...

b) S'agissant des fonds mis en place par l'Etat

- Pour la Cour des comptes, le **fonds transitoire** a joué le rôle qui lui était imparti, visant à compenser le renforcement des conditions d'admission dans les annexes 8 et 10. Pour un peu plus de 4 bénéficiaires sur 5, il a constitué une étape permettant un retour dans les annexes 8 ou 10 dans un délai légèrement inférieur à trois mois. Pour un peu moins d'un allocataire sur 5, il a constitué un sas ouvrant soit vers un changement d'activité professionnelle, soit vers les minima sociaux.

S'agissant du coût budgétaire, après un démarrage assez lent en 2004, le dispositif a connu un essor très vif à partir de 2005, avec 73,7 millions d'euros de dépenses. Ainsi, les dépenses mensuelles d'indemnisation n'ont dépassé les 2 millions d'euros qu'à partir du mois d'avril 2005 pour dépasser le seuil des 10 millions d'euros en septembre de la même année. Depuis lors, elles se sont stabilisées à un niveau compris entre 11 et 13 millions d'euros par mois, soit un rythme de dépense annuel proche de 150 millions d'euros. Si l'on additionne ces dépenses avec celles engagées dans le cadre des annexes 8 et 10 du régime d'assurance chômage, on constate que le rythme de progression des dépenses totales d'indemnisation liées à l'intermittence n'a pas été affecté par la réforme de 2003.

- Il est bien entendu trop tôt pour établir un bilan du fonds de solidarité et de professionnalisation. D'après les informations fournies par le ministère à votre rapporteur, environ 400 artistes et techniciens auraient, à ce jour, exprimé le souhait de bénéficier d'un accompagnement professionnel dans ce cadre.

Des inquiétudes demeurent chez les intermittents, notamment quant aux conditions plus restrictives fixées pour 2008 pour les allocations du fonds de professionnalisation et de solidarité (ramenées de 45 euros –montant maximal de l'allocation– à 30 euros par jour et pour une période courte), dans le contexte de la renégociation globale de la convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, qui arrivera à échéance le 31 décembre 2008.

A la dernière réunion du CNPS, le 15 octobre dernier, à laquelle M. Jacques Valade, président de votre commission a participé, Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, avait indiqué qu'elle **demanderait** au Premier ministre d'accepter **de reconduire en 2008 le dispositif qui était proposé aux allocataires du fonds en 2007** et que **l'arbitrage était imminent. Votre commission souhaite en connaître les suites et les modalités. Elle demande, par ailleurs des précisions sur l'utilisation des fonds publics engagés à ce titre.**

Enfin, elle insiste pour que, dans le cadre de la renégociation du régime général d'assurance chômage qui se déroulera en 2008, les partenaires sociaux prennent en compte les spécificités des professions artistiques. Un équilibre doit être légitimement trouvé pour cela, sans pour autant que l'assurance chômage soit conduite à prendre en charge ce qui relève d'autres acteurs : de l'Etat au titre de la solidarité nationale ou de la politique culturelle, des employeurs ou des collectivités territoriales.

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

Le présent programme réunit, outre les fonctions « support » de l'ensemble de la mission « Culture », différentes politiques visant à préserver et promouvoir la diversité culturelle. Trois finalités lui sont assignées :

- favoriser l'accès à la culture au plus grand nombre, notamment à travers le développement de l'éducation artistique et culturelle ;
- améliorer l'attractivité de l'enseignement supérieur ;
- promouvoir le dialogue interculturel et les échanges culturels internationaux, notamment européens.

Ces leviers d'actions prennent un sens particulier, alors que l'année **2008** est **proclamée « Année européenne du dialogue interculturel »**¹ et que la France assurera la présidence de l'Union européenne au second semestre. Rappelons, de surcroît, que la France a ratifié, en décembre 2006, la Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO. Il s'agit là d'une opportunité de redonner un nouvel élan à l'Europe de la culture, alors que plusieurs grands chantiers ont déjà été lancés, tels que la Bibliothèque numérique « Europeana » ou le label « Patrimoine européen »...

Enfin, le Président de la République a clairement affirmé sa volonté de **démocratiser, par des avancées concrètes, l'accès à la culture**. La politique de gratuité des musées y participe. Toutefois, c'est sans doute la priorité affichée en faveur de l'éducation artistique et culturelle des jeunes, érigée au rang des missions du ministre de la culture, qui est destinée à concourir, en premier lieu, à la réalisation de cette ambition.

En écho à la définition faite par M. André Malraux, en 1959, des missions du nouveau ministère des affaires culturelles², le décret du 25 mai 2007³ confie ainsi au ministre en charge de la culture la mission de « *rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France* ».

¹ Par la décision n° 1983/2006/CE du 18 décembre 2006 du Parlement européen et du Conseil. Cette initiative vise à développer le dialogue interculturel au sein de l'Union et à inclure la problématique des différences culturelles dans une réflexion sur la citoyenneté européenne. En France, le ministère de la culture et de la communication a été chargé de coordonner les initiatives nationales. La Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration y sera étroitement associée : elle aura notamment un rôle important à jouer pour animer le réseau associatif et assurer la participation de la société civile aux échelons local, régional et national.

² Notamment « rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel et favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent ».

³ Décret n° 2007-994 du 25 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication.

Le présent programme réunit une partie des moyens permettant de répondre à cet objectif.

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES MOYENS FINANCIERS

Le projet de budget pour 2008 du programme 224 « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » s'établit à **828,85 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **838,95 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 841,92 et 853,49 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, soit une diminution de 1,6 % en AE et de 1,7 % en CP.

Hors dépenses de personnel (titre 2), qui représentent 44 % des crédits du programme, **l'évolution des dotations par rapport à 2007 marque une diminution de 2,6 % en AE et de 2,9 % en CP.**

L'évolution des crédits par action est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES MOYENS FINANCIERS DU PROGRAMME 224

(hors dépenses de personnel - en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2007		PLF 2008		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 - Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	217,24	219,48	213,75	218,51	- 1,6	- 0,4
2 - Soutien à l'éducation artistique et culturelle	29,65	29,65	31,45	31,45	+ 6,1	+ 6,1
3 - Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	32,61	34,34	30,66	32,20	- 6,0	- 6,2
4 - Actions en faveur de l'accès à la culture*	64,64	68,12	55,11	55,90	- 14,7	- 17,9
6 - Action culturelle internationale	18,61	18,61	17,57	17,57	- 5,6	- 5,6
7 - Fonctions de soutien du ministère	107,23	111,34	109,13	112,15	+ 1,8	+ 0,7
Total (hors dépenses de personnel)	469,97	481,54	457,68	467,78	- 2,6	- 2,9
Dépenses de personnel	371,95	371,95	371,17	371,17	- 0,2	- 0,2
TOTAL PROGRAMME	841,92	853,49	828,85	838,95	- 1,6	- 1,7

* Pour 2007, le total est l'addition des deux actions 4 « *Actions en faveur des publics* » et 5 « *Politiques territoriales* »

Notons que les actions 4 « *Actions spécifiques en faveur des publics* » et 5 « *Politiques territoriales* », ont été fusionnées pour 2008 en une seule action 4 « *Actions en faveur de l'accès à la culture* », dont les interventions, en diminution de plus de 17 %, sont recentrées sur les dispositifs en direction des publics les plus éloignés de la culture (personnes handicapées, sous main de justice, malades hospitalisés, opérations « *Portes du temps* » destinées au jeune public des zones urbaines sensibles, etc.).

Le présent programme représente plus de 30 % des crédits de l'ensemble de la mission « Culture ». Ce « volume » tient notamment au fait qu'il regroupe les moyens destinés aux **fonctions « support »** communes aux trois programmes de la mission (soit 368,85 millions d'euros en CP). Sans compter la revalorisation des loyers budgétaires, l'évolution des crédits de l'action 7 « *Fonctions de soutien du ministère* » sont en baisse de plus de 7 % ; cela traduit un **effort important de maîtrise et d'optimisation des moyens**, dans les services centraux et déconcentrés¹.

Le plafond d'emplois est ainsi fixé à 7 028 ETPT pour 2008, soit une réduction de 193 ETPT par rapport à 2007. Hors transferts et mesures de réajustement, cette diminution inclut la suppression de 32 ETPT (en demi-année) au titre du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

B. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Près de 125 établissements ou formations d'enseignement supérieur, publics et privés, accueillant environ 35 000 étudiants, sont placés sous le contrôle du ministère de la culture, dans trois principaux secteurs :

- l'architecture, le patrimoine et les musées, avec notamment les 20 écoles nationales d'architecture, l'Ecole de Chaillot, l'Institut National du Patrimoine, l'Ecole du Louvre, etc. ;

- les arts plastiques, avec les 10 écoles nationales d'art et 47 écoles territoriales ;

- le spectacle vivant, avec les 2 conservatoires nationaux supérieurs de musique et danse de Paris et Lyon (1 440 et 536 étudiants), le conservatoire national supérieur d'art dramatique, l'école du Ballet de l'Opéra de Paris, le centre national des arts du cirque, les 9 écoles supérieures de théâtre, l'Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ex-Fémis), etc.

1. Des crédits mobilisés en faveur de la rénovation des écoles

L'action 1 « *Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle* » constitue le premier poste du programme : **324,32 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **329,08 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** y sont consacrés dans le projet de budget pour 2008, contre respectivement 324,60 et 326,85 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, soit une diminution de 0,1 % en AE et une hausse de 0,7 % en CP.

Hors dépenses de personnel (titre 2), l'évolution des crédits marque une baisse de 0,4 % en CP et de 1,6 % en AE par rapport à 2007.

¹ Toutefois, les DRAC bénéficieront de moyens stabilisés en fonctionnement, afin de permettre la mise en œuvre de la réforme des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

- Toutefois, le soutien au **fonctionnement des établissements publics d'enseignement supérieur** est consolidé (+ 0,6 % par rapport à 2007) : les **subventions** qui leur sont allouées s'établissent à **134,02 millions d'euros** en crédits de paiement pour 2008.

Les écoles d'architecture (38,3 millions d'euros), les deux conservatoires nationaux de musique et de danse de Paris et Lyon (36,3 millions d'euros), l'école nationale supérieure des arts décoratifs (10,9 millions d'euros) et les écoles supérieures d'art en région (9,8 millions d'euros), reçoivent à eux seuls plus de **71 %** de ces dotations.

- **25,9 millions d'euros** sont destinés au versement de **bourses sociales**, qui bénéficient à 9 700 étudiants dans les établissements relevant du ministère de la culture et de la communication. Leur montant est revalorisé de 2,5 %, comme pour l'ensemble des étudiants de l'enseignement supérieur.

- Au niveau des crédits d'investissement, fixés à 8,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,5 millions d'euros en crédits de paiement, des moyens spécifiques sont mobilisés en vue de poursuivre les **travaux de rénovation des écoles d'architecture**.

En effet, outre les crédits inscrits au projet de budget, ces opérations bénéficieront de **20 millions d'euros supplémentaires, issus des recettes des ventes d'immeubles du ministère** (13 millions d'euros pour l'école d'architecture de Nantes et 7 millions d'euros pour celle de Paris-Belleville).

Ces crédits sont inscrits sur le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**. Ces recettes avaient également permis d'abonder du même montant, en 2007, les crédits du plan général de rénovation des écoles d'architecture.

D'autres travaux de réhabilitation concerneront les **écoles d'art** :

- 2,2 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP pour les écoles nationales d'art ;

- 6 millions d'euros en AE et 3,9 millions d'euros en CP seront consacrés aux écoles territoriales d'art (notamment celles de Lyon, Bordeaux, Clermont-Ferrand...) pour l'achèvement des projets déjà engagés ou des opérations inscrites aux contrats de projet Etat-Région (CPER).

2. Améliorer l'adéquation des formations à l'emploi : l'exemple des diplômés en art

Le souci de renforcer l'adéquation entre la formation et l'emploi, afin d'améliorer l'insertion professionnelle des diplômés, constitue, pour les établissements relevant du ministère de la culture comme pour les autres formations de l'enseignement supérieur, un objectif prioritaire.

La loi relative aux libertés et responsabilités des universités¹ a réaffirmé cette exigence, en posant les principes d'une ouverture accrue des formations sur leur environnement extérieur et d'une plus grande professionnalisation des cursus. Cette tendance répond à des attentes fortes de la part des étudiants.

Ainsi, le ministère en charge de la culture assigne pour objectif à ses formations supérieures, dans le projet annuel de performance, d'« améliorer l'insertion professionnelle des diplômés ». L'**indicateur** qui s'y rattache mesure, par catégorie d'écoles, le **taux d'insertion dans un emploi en rapport avec la formation reçue**, trois ans après l'obtention du diplôme.

Pour les écoles supérieures d'architecture, ce taux est ainsi de 73,5 % en 2006 et devrait s'établir à 73,8 % en 2007.

S'agissant des titulaires d'un **diplôme national supérieur d'expression plastique (DNSEP)**, délivré par les écoles nationales et territoriales d'art (qui accueillent près de 11 000 étudiants), une récente **enquête**², réalisée par l'IREDU et le CNRS, a porté sur l'insertion professionnelle de la promotion 2003.

Les résultats de cette étude montrent que, trois ans après l'obtention du diplôme, **8 diplômés sur 10 ont un emploi**, salarié pour les trois quarts d'entre eux ; le taux de recherche d'emploi, soit 13,2 %, « *se rapproche désormais de celui observé sur l'ensemble de la population.* » Le taux d'emploi est le plus élevé pour les diplômés en design (89 % sont en emploi, contre 78 % pour les diplômés en art ou communication).

Cependant, ainsi que le relèvent les auteurs de cette étude, « *plusieurs indicateurs attestent du caractère évolutif, voire instable, des situations enregistrées* » : seul un diplômé sur cinq est employé en contrat à durée indéterminée (CDI) ; plus de 40 % travaillent à temps partiel.

Notons, toutefois, que l'adéquation entre la formation suivie et l'emploi occupé reste forte, puisque plus de 80 % de ceux qui exercent une activité salariée ou en indépendant travaillent dans un secteur artistique ou para-artistique et déclarent utiliser les compétences acquises en école d'art.

3. Donner « un nouveau souffle créatif » à la politique de l'architecture : les enjeux pour la formation des architectes

A l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine, le Président de la République a exprimé la volonté de « *donner une nouvelle ambition et un nouveau souffle créatif à la politique de l'architecture* ».

¹ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

² « L'insertion professionnelle des diplômés DNSEP 2003 trois ans après le diplôme », enquête de Magali Danner et Gilles Galodé, Institut de recherche sur l'éducation-Université de Bourgogne (IREDU) - Centre national de la recherche scientifique (CNRS), octobre 2006.

Par ailleurs, alors que le « Grenelle de l'environnement » ouvre de nouvelles perspectives en faveur d'un urbanisme durable, la formation des architectes est donc **au centre de toutes les attentions**.

Relayant ces objectifs et ambitions, Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication a récemment publié un « plaidoyer pour les architectes »¹ : la France compte en effet deux fois moins d'architectes que la moyenne européenne par habitant, et 65 % des constructions individuelles sont réalisées sans architecte ; relevant, cependant, un réel besoin d'expertise architecturale, elle a souhaité « *renforcer la présence des professionnels auprès des collectivités territoriales* », afin notamment de « *replacer l'homme au cœur de nos villes, réinjecter de la beauté, de la mixité* ».

Cela rejoint, en partie, le constat et les propositions faits en 2004 par notre collègue Yves Dauge, dans son rapport d'information sur les métiers de l'architecture et du cadre de vie² : relevant le « *malaise croissant* » des professionnels du secteur, il appelait notamment à sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics afin de diffuser une « *culture de l'architecture* » et de susciter goût et intérêt pour la qualité architecturale. Il soulignait, enfin, combien « *la réforme des études d'architecture est un sujet crucial pour l'avenir de la profession (...) Il conviendra de mettre à profit la réforme rendue nécessaire par l'harmonisation avec le système européen LMD, pour rendre l'enseignement de l'architecture plus exigeant, pour l'ouvrir davantage à la diversité des métiers, et pour accentuer sa dimension pratique grâce au recours à des périodes de formation complémentaire professionnalisante.* »

Rappelons que la formation des architectes est assurée dans 20 écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) relevant du ministère en charge de la culture. Ces écoles ont accueilli, en 2006-2007, près de **20 400 étudiants**, dont 19 246 en formation initiale. **85 % de ces étudiants trouvent un emploi stable six mois après l'obtention de leur diplôme.**

La réforme des études d'architecture, engagée depuis 2005, contribue à répondre aux exigences ainsi posées :

- d'une part, **l'insertion des études au sein de l'espace européen de l'enseignement supérieur** et du schéma « LMD » (Licence-Master-Doctorat) ; celle-ci s'est concrétisée avec la parution du décret n° 2005-734 du 30 juin 2005 ; ce texte a prévu une période transitoire, qui prendra fin le 31 décembre 2007, pendant laquelle le diplôme d'architecte diplômé par le gouvernement (DAPG) pouvait continuer à être délivré ;

- d'autre part, l'intégration dans les cursus de formation de la dimension du **développement durable** (connaissance des matériaux, techniques de contrôle, réduction des consommations, écologie urbaine...).

¹ *Le Figaro*, 8 novembre 2007.

² « *Métiers de l'architecture et du cadre de vie : les architectes en péril* », rapport d'information présenté par M. Yves Dauge au nom de la commission des affaires culturelles, Sénat, n° 64 (2004-2005).

Le Président de la République a ouvert, au-delà, de **nouvelles pistes**. Il a notamment mis l'accent sur la nécessité, dans un contexte de compétition internationale accrue, de « **décloisonner les écoles d'architecture et les faire participer à des pôles universitaires de niveau international, apportant des savoirs artistiques et techniques complémentaires. Un architecte-sociologue ou poète, c'est bien, un architecte-ingénieur, ce peut être mieux encore.** »¹

Lors de son audition devant la commission, la ministre de la culture a précisé que des réflexions étaient actuellement engagées en ce sens, en vue de poursuivre la professionnalisation des études et de développer les partenariats avec des écoles d'ingénieurs pour favoriser les doubles cursus.

C. L'ÉDUCATION CULTURELLE ET ARTISTIQUE : UN LEVIER PRIORITAIRE DE DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

1. Des crédits en progression de 6 % pour 2008 : la traduction d'une volonté politique forte

Les moyens inscrits à l'action 2 « *Soutien à l'éducation artistique et culturelle* » du programme 224 s'établissent, pour 2008, à **32,05 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, contre 30,47 millions d'euros en 2007.

Hors dépenses de personnel, ces moyens progressent de **6,1 %** par rapport à 2007 : un tel effort budgétaire traduit une volonté politique forte.

S'ajoutent à cette enveloppe environ 11 millions d'euros, inscrits sur les autres programmes de la mission « *Culture* », qui seront consacrés à l'éducation artistique et culturelle par les établissements publics. Lors de son audition devant la commission, Mme Christine Albanel a indiqué, en effet, que cette dimension serait désormais prise en compte dans les contrats d'objectifs et de performance de ces opérateurs.

Notons, enfin, que cette **politique partenariale** bénéficie également de crédits de la part du ministère de l'éducation nationale ou des collectivités territoriales. Or, le présent projet de budget ne permet pas d'avoir une vision globale et synthétique de l'effort public ainsi mobilisé en faveur de l'éducation artistique et culturelle.

S'agissant des crédits relevant du présent programme, les moyens supplémentaires prévus pour 2008 permettront de poursuivre la mise en œuvre du **plan de relance** lancé conjointement par les ministres en charge de la culture et de l'éducation nationale le 3 janvier 2005 :

- le développement des ateliers artistiques ;

¹ Discours prononcé par M. Nicolas Sarkozy à l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'architecture et patrimoine, le 17 septembre 2007.

- le soutien aux actions des services éducatifs des opérateurs artistiques et culturels ainsi qu'aux jumelages entre ces institutions et les établissements scolaires ;

- la production d'outils pédagogiques, avec la participation du Centre national de la cinématographie (CNC) ;

- les actions de formation des enseignants et des professionnels de l'art intervenant dans le champ éducatif ;

- le financement de programmes spécifiques, tels que « architecture au collège », « lycéens au cinéma »...

- le soutien aux pôles de ressources.

Par ailleurs, 3,4 millions d'euros seront principalement destinés à financer l'activité d'**associations** nationales œuvrant, en milieu scolaire et universitaire, en faveur de l'éducation artistique et culturelle.

2. Des actions à intensifier

a) Les propositions du Haut Conseil de l'éducation artistique

Le Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle, institué par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, succède au Haut Comité des enseignements artistiques, qui avait été créé par la loi du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques obligatoires.

Comme le souligne la lettre de mission adressée, le 19 octobre 2005, au vice-président de ce Haut Conseil par ses deux co-présidents, les ministres en charge de la culture et de l'éducation nationale, MM. Renaud Donnedieu de Vabres et Gilles de Robien, ce changement de dénomination propose de nouvelles perspectives : *« l'éducation artistique et culturelle est une composante à part entière de la formation des enfants et des jeunes dans tous les temps de leur vie et concerne également la vie culturelle des étudiants (...). Moment privilégié de rencontre avec l'ensemble des patrimoines et la création sous toutes ses formes, l'éducation artistique et culturelle est un facteur d'épanouissement personnel et une occasion privilégiée de rencontre avec les artistes créateurs. Ainsi comprise, [elle] englobe et dépasse le seul domaine des enseignements artistiques proprement dits, qui sont, à l'école, de la responsabilité principale de l'éducation nationale. Elle s'étend à l'ensemble des domaines des arts, de la langue, et de la culture, où se retrouve et se cimenter notre société (...). Elle prépare ainsi à l'exercice du choix et du jugement, et concourt à l'apprentissage de la vie civique et sociale et à l'égalité des chances. »*

Dans un contexte marqué par l'importance croissante des nouveaux modes de transmission de la culture auprès des jeunes publics, et par les engagements internationaux de la France à l'égard de la notion de diversité culturelle, dans le cadre de l'UNESCO notamment, le Haut Conseil est invité à

jouer « *un rôle d'analyse et de conseil* » et à « *fonctionner à la fois comme un observateur, un consultant et une force de propositions.* » Il s'agit notamment, à partir d'un état des lieux de la situation, d' « *examiner les conditions de mise en œuvre d'une véritable politique éducative territoriale pour les arts et la culture, impliquant tous les acteurs concernés.* »

Composé de 19 membres, parmi lesquels notre collègue Françoise Férat, le Haut Conseil a remis son **premier rapport annuel** le **28 mars 2007**, aux termes d'une année de travaux.

Ainsi que l'a souligné son **vice-président, M. Didier Lockwood**, lors de son **audition devant la commission en avril dernier**, la « *mise en phase* » entre les mondes de la culture et de l'éducation reste encore à organiser, en raison notamment d'un déficit de formation des enseignants : la « *culture du sensible* » a besoin d'être revalorisée afin d'être une porte d'entrée à l'éducation du « *sensé* », c'est-à-dire être un vecteur d'apprentissage et non seulement un divertissement.

Afin de répondre à ces exigences, le Haut Conseil formule **douze propositions** qui sont énumérées dans l'encadré suivant.

LES PROPOSITIONS DU HAUT CONSEIL DE L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE

1° Identifier et sanctuariser les moyens de l'éducation artistique et culturelle pour chacun des acteurs, actuellement dispersés entre les ministères en charge de la culture et de l'éducation nationale, ainsi que les collectivités territoriales ;

2° Poursuivre la mise en place, dans les concours de recrutement, de mentions complémentaires, en les étendant aux principaux domaines artistiques ; généraliser, dans les IUFM, les parrainages d'artistes et les modules de sensibilisation aux partenariats avec les institutions culturelles et les collectivités territoriales¹ ;

3° Ouvrir cent nouveaux postes de conseillers pédagogiques en arts dans le 1^{er} degré ;

4° Organiser avec l'ESEN (Ecole supérieure de l'éducation nationale) une politique régulière de formation initiale et continue des personnels d'encadrement et de direction ;

5° Transformer en éléments de programmes opératoires les références en arts et à la culture actuellement dispersées dans les textes officiels relatifs au socle commun ;

6° Assurer la mise en œuvre effective, dès l'école primaire, d'un enseignement de l'histoire des arts, conformément à la loi de 1988 relative aux enseignements artistiques ;

7° Créer une université européenne des arts « hors les murs », c'est-à-dire un réseau international d'établissements d'enseignement artistique supérieur ;

8° Développer un observatoire des « bonnes pratiques » ;

9° Identifier et réserver dans chaque école et établissement des espaces dédiés aux arts et à la culture utilisables en temps scolaire et hors scolaire, et ouverts sur la cité ;

10° Reconnaître et valoriser les mérites individuels des membres de la communauté éducative et de leurs partenaires engagés dans les domaines des arts et de la culture, et les prendre en compte dans l'évolution des carrières ;

¹ Cet aspect a été pris en compte, sur recommandation du Haut Conseil, dans l'arrêté du 19 décembre 2006.

11° Organiser un séminaire national annuel sur le partenariat, qui concernerait tous les acteurs associés dans la promotion des arts et de la culture à l'école et hors l'école ;

12° Officialiser, au niveau ministériel, des partenariats avec le monde de l'audiovisuel pour une meilleure prise en compte de la question « éducation artistique et culturelle » dans les programmes.

Les conditions de la réussite : désigner un responsable pour les questions artistiques et culturelles au sein des directions concernées des ministères de l'éducation nationale et de la culture ; s'assurer du fonctionnement effectif dans toutes les régions des comités territoriaux de pilotage ; redéfinir le cahier des charges des pôles de ressources ; accompagner concrètement la mise en place de la dimension artistique et culturelle dans les projets d'école et d'établissement.

b) Une ambition réaffirmée et renouvelée

Dans la lettre de mission adressée le 1^{er} août 2007 à la ministre de la culture et de la communication, le Président de la République place l'éducation artistique et culturelle à l'école au rang des priorités de l'action à mener, en lien avec le ministre de l'éducation nationale. Elle constitue l'un des principaux leviers de l'objectif de démocratisation de la culture.

Cette ambition suppose de faire tomber « *la barrière qui s'est progressivement dressée entre le monde éducatif et le monde de la culture du fait de la séparation des deux ministères* ».

Plusieurs mesures sont envisagées :

- La création d'un **enseignement obligatoire d'histoire de l'art**, socle d'une éducation culturelle visant à transmettre aux élèves « *les bases culturelles fondamentales leur permettant de connaître et d'aimer l'histoire, la langue et le patrimoine littéraire et artistique de notre pays* ».

Votre rapporteur rappelle tout l'intérêt qu'il porte au renforcement de cet enseignement, qui n'a pas pris, depuis la loi du 6 janvier 1988¹, toute la place qu'il devrait avoir. Il sera donc attentif aux mesures qui permettront d'inscrire effectivement l'histoire de l'art dans les différentes disciplines et dans la formation des enseignants.

Il s'agit en effet d'un élément majeur de notre patrimoine culturel et de notre histoire collective : comme l'a souligné Mme Christine Albanel lors de son audition devant la commission, cette dimension est « *fédératrice de l'idée de Nation* ». L'histoire de l'art offre également un point d'entrée pour appréhender l'histoire des civilisations, des religions... Ce faisant, cette sensibilisation apparaît comme un préalable nécessaire en vue d'attirer les jeunes vers les musées par exemple, alors qu'une expérimentation de gratuité sera mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2008.

Si l'implication du ministère de l'éducation nationale sera décisive pour ancrer cette dimension dans les enseignements, le ministère de la culture peut y apporter une contribution, dans le cadre de partenariats avec des établissements culturels ou en proposant des formations aux enseignants, grâce

¹ Loi n° 88-20 du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques.

au soutien des écoles d'art et d'architecture, de l'école du Louvre, de l'Institut national du patrimoine... Par ailleurs, votre rapporteur note avec satisfaction le projet de création d'un **portail pédagogique consacré à l'histoire européenne des arts**, réalisé par les deux ministères en charge de l'éducation et de la culture, en partenariat avec d'autres pays de l'Union européenne. Ce projet devrait voir le jour en 2008, année européenne du dialogue interculturel.

- La possibilité, pour tous les enfants, d'avoir une pratique artistique effective tout au long de leur scolarité, *« en diversifiant les possibilités et en favorisant les pratiques collectives »*.

- Le développement de liens privilégiés entre chaque établissement scolaire et un établissement culturel. Votre rapporteur souligne que les **monuments historiques** devraient également être associés à de tels partenariats, comme certains le font déjà, afin de sensibiliser les élèves à la richesse de notre patrimoine architectural.

- La valorisation de l'épreuve artistique au baccalauréat ; il est suggéré par ailleurs d'encourager les jeunes ayant une activité artistique d'excellence à poursuivre leur scolarité, en l'aménageant, puis leurs études supérieures.

- La mise en place d'un partenariat durable avec le ministère de l'éducation nationale, en association avec les collectivités territoriales.

A cet égard, une **mission d'étude et de proposition sur l'éducation artistique et culturelle** a été confiée en août dernier, par Mme Christine Albanel et M. Xavier Darcos, à M. Eric Gross, inspecteur général de l'éducation nationale et ancien directeur du livre et de la lecture au ministère de la culture et de la communication.

Cette mission devra permettre de renforcer le partenariat entre le monde de l'éducation et celui de la culture autour d'actions concrètes : interventions d'artistes à l'école, ateliers de pratique amateur pour les élèves, activités en dehors de l'école, en lien étroit avec les institutions culturelles et les collectivités territoriales...

La ministre a annoncé, lors de son audition devant la commission, qu'elle présenterait, avec le ministre de l'éducation nationale, un nouveau **plan d'action** pour l'éducation artistique et culturelle **à la fin de l'année**. Votre commission sera attentive aux propositions qui seront alors avancées.

D. L'ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE SPÉCIALISÉ À L'HEURE DE LA DÉCENTRALISATION

L'enseignement spécialisé en musique, danse et théâtre relève de l'initiative et de la responsabilité des collectivités territoriales.

Il concerne environ 50 000 élèves dans les 36 conservatoires de région, 90 000 élèves dans les 105 écoles nationales et 140 000 élèves dans les 250 conservatoires à rayonnement communal et intercommunal.

Le ministère de la culture assure la tutelle pédagogique de ces établissements et les subventionne : ces crédits, inscrits à l'action 3 « *Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé* » du présent programme, s'établissent pour 2008 à 30,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et **32,20 millions d'euros** en crédits de paiement. Ils **diminuent de 6 %** par rapport à 2007.

Ces dotations correspondent principalement à la participation de l'Etat au budget de **fonctionnement des établissements** (écoles nationales et conservatoires de région), à hauteur de **28,6 millions d'euros**. L'Etat participe également à des opérations d'**investissement** : **3,57 millions d'euros** (CP) seront notamment consacrés à l'achèvement des travaux de construction de l'école nationale de Bourges, ou à la poursuite de la réhabilitation des conservatoires à rayonnement régional de Nice, Limoges et Strasbourg.

1. La réforme des établissements d'enseignement de musique, de danse et d'art dramatique

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a tenté de **clarifier le rôle et les compétences** respectifs des différents niveaux de collectivités territoriales pour l'organisation et le financement des établissements d'enseignement spécialisé de musique, de danse et d'art dramatique¹, en confiant :

- aux communes, le financement des établissements au titre des missions d'enseignement initial et d'éducation artistique, relevant de leur initiative et de leur responsabilité ;

- aux départements, un rôle de planification et d'aménagement équilibré du territoire, par l'élaboration, en concertation avec les communes concernées, d'un **schéma départemental de développement des enseignements artistiques** ; ce schéma a pour objet de « *définir les principes d'organisation des enseignements artistiques, en vue d'améliorer l'offre de formation et les conditions d'accès à l'enseignement* » ;

- aux régions, l'organisation et le financement du cycle d'enseignement professionnel initial et du diplôme national le sanctionnant ;

- enfin, l'Etat veille aux qualifications des enseignants, définit les normes de classement des établissements et contrôle les conditions de leur fonctionnement pédagogique.

Cette intention de clarification était louable, compte tenu de la complexité et de la grande diversité des modalités de financement de ces établissements, fonctionnant souvent grâce aux subventions croisées de plusieurs collectivités.

¹ Article 101 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Il s'agissait également de rééquilibrer et de mieux coordonner les efforts des différents partenaires en ce domaine, la charge étant en grande partie supportée par les communes : en 2004, celles-ci assuraient 77 % du financement, les départements 3 %, les régions 1 % et l'Etat 9 %.

Le **décret du 12 octobre 2006**¹ distingue désormais trois types d'établissements :

- les **conservatoires à rayonnement régional (CRR)**, qui se substituent aux anciens conservatoires nationaux de régions ; ces derniers n'étaient le plus souvent « *ni national, ni de région mais une école municipale* », ainsi que le soulignait un rapport sur la refondation de la politique culturelle remis au ministre de la culture en octobre 1996 ;

- les **conservatoires à rayonnement départemental (CRD)**, qui se substituent aux anciennes écoles nationales de musique ;

- les **conservatoires à rayonnement communal ou intercommunal (CRC)**, en remplacement des écoles de musique municipales agréées.

Les activités de ces conservatoires sont soumises au contrôle du service de l'inspection et de l'évaluation de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles du ministère en charge de la culture.

L'ENSEIGNEMENT SPÉCIALISÉ DANS LES CONSERVATOIRES À RAYONNEMENT DÉPARTEMENTAL ET RÉGIONAL

Selon une enquête du département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture et de la communication, les établissements d'enseignement spécialisé de la musique, de la danse et de l'art dramatique (soit 101 CRD et 36 CRR, hors conservatoires à rayonnement communal ou intercommunal) ont accueilli, en **2005-2006, 149 775 élèves², dont 133 561 en musique, 17 089 en danse et 2 634 en théâtre.**

L'enseignement de la musique est dispensé dans tous les établissements, 109 écoles possèdent un département de danse et 58 un département d'art dramatique.

Les effectifs de ces établissements sont en augmentation depuis 2000, après avoir connu un léger recul.

En parallèle, les effectifs d'enseignants n'ont cessé de progresser depuis 1992, permettant notamment une diversification des actions et la mise en œuvre d'interventions à destination des publics scolaires... : on compte ainsi plus de 8 500 postes en 2005, dont 7 850 en musique, 577 en danse et 103 en art dramatique.

Les collectivités territoriales assurent plus des trois quarts du budget de fonctionnement des établissements (constitué à 91 % de dépenses de personnel). Le **ministère de la culture y contribue à 7,2 % en moyenne** (contre 8 % en 2004). Les droits de scolarité (28 millions d'euros) couvrent 7,5 % des dépenses courantes.

En 2005, le coût moyen par élève s'établit à 2 564 euros.

¹ Décret n° 2006-1248 du 12 octobre 2006 relatif au classement des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique.

² Effectif sans double ou triple comptes (c'est-à-dire élèves inscrits dans deux ou trois départements à la fois).

2. Des transferts financiers reportés

La répartition des compétences définie par la loi du 13 août 2004 s'accompagne d'un **transfert aux départements et aux régions**, dans le cadre de **conventions, des concours financiers versés par l'Etat aux communes**, pour le fonctionnement des anciennes écoles nationales de musique et des anciens conservatoires nationaux de région.

Ces transferts sont déterminés « *sur la base de la moyenne des dépenses de l'Etat à ce titre dans les départements et les régions sur les trois dernières années* » (article L. 216-2-1 du code de l'éducation), soit un montant global évalué à **28,6 millions d'euros**. Ce montant correspond aux crédits de fonctionnement prévus dans le projet de budget pour 2008.

Les conventions de transfert de crédits doivent se faire :

- pour les départements, sur la base du schéma de développement des enseignements artistiques ; en effet, aux termes de la loi, « *le département fixe au travers de ce schéma les conditions de sa participation au financement des établissements d'enseignement artistique au titre de l'enseignement initial* » (article L. 216-2 du code de l'éducation) ; ces **schémas devaient être adoptés dans un délai de deux ans** à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit **avant le 1^{er} janvier 2007** ;

- pour les régions, au vu des plans régionaux de développement des formations professionnelles (PRDFP), qui incluent le cycle d'enseignement professionnel initial dispensé par les établissements d'enseignement artistique, dont les régions assurent l'organisation et le financement.

Toutefois, **aucune convention de transfert de crédits n'a encore été signée à ce jour**. Si les schémas départementaux sont globalement réalisés en musique, ils ne sont pas encore achevés en danse et en art dramatique.

Devant ce constat, les ministères en charge de la culture et de l'intérieur ont réuni, le 6 novembre dernier, les associations d'élus (l'Association des régions de France et l'Assemblée des départements de France), en vue d'étudier les modalités de ces transferts de crédits, au fur et à mesure des avancées réalisées dans l'élaboration des schémas départementaux et des plans régionaux. Des réflexions se poursuivent, par ailleurs, pour parvenir à une analyse partagée des coûts. La commission d'évaluation des charges se prononcera également sur ce sujet.

Votre commission a décidé d'approfondir ce sujet, en confiant à notre collègue Catherine Morin-Desailly la préparation d'un rapport d'information sur la décentralisation des enseignements artistiques.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 21 novembre 2007, la commission a entendu le rapport pour avis de **MM. Philippe Nachbar et Serge Lagauche** sur les crédits de la mission « Culture » dans le projet de loi de finances pour 2008.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs pour avis.

M. Jacques Valade, président, a rappelé que la commission avait confié à Mme Catherine Morin-Desailly la préparation d'un rapport d'information sur la décentralisation des enseignements artistiques. Puis il s'est étonné du taux élevé d'insertion professionnelle des diplômés en art et en architecture. Il s'est interrogé, par ailleurs, sur l'expérimentation de gratuité des musées et a annoncé qu'il demanderait l'inscription, dans le cadre de l'ordre du jour réservé, d'une question orale avec débat sur ce sujet.

Mme Catherine Morin-Desailly a relayé les fortes inquiétudes des professionnels du secteur et des collectivités territoriales à l'égard du projet de budget pour 2008 de la mission « Culture ». Elle a exprimé ses réserves, ensuite, sur l'expérimentation de gratuité dans les musées, considérant qu'il ne s'agissait sans doute pas de la panacée pour favoriser l'accès à la culture. Elle a relevé, enfin, une contradiction entre la volonté de renforcer l'éducation artistique et culturelle en développant, notamment, l'intervention d'artistes en milieu scolaire, et le fait que les heures ainsi effectuées ne soient pas prises en compte dans le cadre du nouveau protocole de l'UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) relatif à l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle.

M. Jean-Léonce Dupont a partagé les inquiétudes exprimées à l'égard de l'expérimentation de gratuité des musées. Il a constaté, en effet, dans son département, que les lieux gratuits venaient concurrencer les autres musées, risquant ainsi de déstabiliser les finances de communes pour lesquelles les recettes de billetterie constituent une part importante des ressources.

Rappelant que la ministre en charge de la culture avait reconnu agir dans un contexte budgétaire contraint, **M. Ivan Renar** a formulé des inquiétudes, par ailleurs, quant à la pérennité de ce ministère « à part entière ». Il a considéré que le discours prononcé par le Président de la République lors de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine était en contradiction avec la lettre de mission adressée à la ministre. En outre, il a

jugé nécessaire que les crédits du patrimoine, soumis à de fortes variations budgétaires, soient enfin stabilisés. S'agissant du projet d'implantation du Louvre à Lens, il a précisé que l'Etat n'y apportait aucune contribution financière, que ce soit pour la construction du bâtiment ou pour la participation ultérieure aux frais de fonctionnement. Puis il a indiqué partager les inquiétudes des conservateurs de musée à l'égard d'une éventuelle extension de la gratuité d'accès aux collections permanentes. Préoccupé par la diminution des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », il a rappelé que, lors de son audition devant la commission, M. Didier Lockwood, vice-président du Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle, avait souligné l'ampleur des progrès à accomplir et formulé des propositions qui n'ont pas encore été reprises. Il a confirmé, enfin, qu'un grand nombre de diplômés en art trouvaient un emploi à la sortie de l'école, mais qu'il s'agissait souvent de postes précaires.

M. Jacques Valade, président, a rappelé que la commission s'était toujours déclarée favorable à un ministère à part entière réunissant la culture et la communication, tout en souhaitant que celui-ci dispose d'un poids suffisant au sein du gouvernement.

M. Philippe Richert s'est déclaré préoccupé par la situation du patrimoine monumental. Relevant que les crédits consacrés aux monuments historiques étaient à un niveau plus bas que les années antérieures, il a indiqué que, dans ce contexte, de nombreux projets devront être reportés, notamment ceux concernant les monuments n'appartenant pas à l'Etat, pour lesquels la situation reste très tendue. Il a regretté qu'en raison de la fongibilité des crédits ou des contraintes budgétaires, l'Etat soit conduit à se désengager de certains projets, dont la poursuite est alors remise en cause par les collectivités territoriales. Evoquant, enfin, le château du Haut-Koenigsbourg, il a indiqué que le département du Bas Rhin engagera, dès 2008, dix millions d'euros de travaux, financés sur les recettes de billetterie.

En réponse, **M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis**, a confirmé qu'il traduirait, dans son rapport écrit et lors de son intervention en séance publique, les inquiétudes exprimées par la commission sur la situation du patrimoine, l'expérience de gratuité des musées et enfin la diminution des crédits consacrés aux enseignements artistiques.

M. Ivan Renar a fait part de l'inquiétude de l'ensemble des structures du spectacle vivant, en raison du gel annoncé de 6 % des subventions, alors même que les dépenses sont déjà engagées compte tenu des délais nécessaires à la préparation des saisons artistiques. Il s'est déclaré préoccupé par les vrais problèmes que connaîtra ce secteur en 2008 et par les difficultés que rencontreront les directions générales de l'action culturelle (DRAC) pour « gérer la pénurie localement ». Dans ces conditions, il a souhaité que l'aliénabilité des œuvres d'art n'apparaisse pas comme une possible solution financière.

Mme Catherine Morin-Desailly a estimé que la situation du spectacle vivant renforçait l'impérieuse nécessité de traiter les difficultés liées à l'organisation et à la mise en œuvre de la décentralisation.

M. Serge Lagauche, rapporteur pour avis, a confirmé que les collectivités territoriales ne seraient pas en mesure de compenser la faiblesse des subventions de l'Etat.

M. Jacques Valade, président, a relevé cependant l'amélioration et la sécurisation de la situation des intermittents. Il a partagé le souhait du rapporteur de demander à la ministre à la fois de faire le point sur la situation et de veiller à ce que les mesures concernant la prise en compte des interventions des artistes au sein des écoles soient correctement appliquées.

Sous réserve de ces observations et suivant la recommandation de ses rapporteurs pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture » pour 2008.

ANNEXE

Rappel des propositions et recommandations de la commission des affaires culturelles dans son rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles sur l'avenir du secteur de l'édition, par M. Jacques Valade, président, intitulé « La galaxie Gutenberg face au « big bang » du numérique »

1. S'agissant de l'amont de la filière, c'est-à-dire des créateurs – auteurs et illustrateurs – et des traducteurs, deux points paraissent essentiels : la nécessité de favoriser l'élaboration d'un nouveau code des usages entre auteurs et éditeurs, et celle de conforter leur situation sociale.

2. Pour ce qui concerne le maillon de l'édition, la commission des affaires culturelles soutient un certain nombre de propositions du rapport de la mission « Livre 2010 », tout particulièrement celles destinées à soutenir les petits éditeurs, par exemple en encourageant leur mutualisation et en accompagnant leur professionnalisation.

Elle porte également une attention particulière aux propositions formulées par le Syndicat national de l'édition. Elle s'est investie notamment dans la défense de la diversité culturelle et a participé à l'adoption de la loi du 5 juillet 2006 qui a autorisé la France à adhérer à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

A un an de la présidence française de l'Union européenne, elle émet le vœu que le volet culturel de l'agenda européen soit ambitieux et se fonde sur les avancées permises par cette convention. La politique dans le domaine du livre devrait y occuper une place de choix. Nos partenaires européens pourraient ainsi notamment être sensibilisés aux effets vertueux de la loi du 10 août 1981 sur le prix unique du livre et être incités à s'en inspirer.

3. L'aval de la filière, avec la diffusion du livre, mérite une attention particulièrement soutenue.

- La commission juge urgent de lancer un plan de « sauvetage » des librairies indépendantes et elle se réjouit du consensus qui semble se former autour de l'idée de créer un label permettant d'identifier, selon des critères pertinents, les librairies indépendantes devant être soutenues. Les librairies les plus fragiles, et dans le même temps les plus essentielles pour le territoire, pourraient ainsi bénéficier d'aides à l'acquisition d'ouvrages de fond, d'une réduction des charges salariales, d'exonérations ou allègements fiscaux. Il est important également de faciliter les transmissions de librairies.

- Par ailleurs, il est essentiel de dynamiser les bibliothèques :

. l'accès des étudiants aux ouvrages doit être facilité : pour ce faire, les bibliothèques municipales devraient être encouragées à confier une activité salariée à des étudiants, notamment pour conforter les équipes en place dans le cadre d'une extension de leurs horaires d'ouverture ;

. par ailleurs, les projets liés à la Bibliothèque numérique européenne doivent être soutenus. La commission attache une grande importance à ce projet qui vise à apporter une réponse européenne à la hauteur des enjeux de la diffusion du savoir sur Internet et à la nécessité de ne pas laisser cette mission aux seules mains d'entreprises privées, souvent marquées par une influence anglo-saxonne dominante. Elle continuera à veiller à ce que la Bibliothèque nationale de France ait les moyens de la mission qui lui a été confiée.

4. Enfin, des mesures « transversales » semblent incontournables.

Il s'agit, en premier lieu, de créer un « Médiateur du livre », qui serait une instance souple de conciliation entre les principes de régulation définis par la loi de 1981 sur le prix du livre et leur sanction par les tribunaux.

Il s'agit, en second lieu, de développer le lectorat, à la fois en France et l'étranger.

- La « reconquête » du jeune lectorat en vue de développer le goût et l'appétence pour la lecture et pour l'écrit passe par la mobilisation du système éducatif. A cette fin, la commission insiste sur :

. l'utilité des listes de livres conseillés aux élèves en début d'année scolaire et, pourquoi pas, en fin d'année ;

. la remise à l'honneur de la « distribution des prix » à l'école, tradition qui s'est perdue alors qu'elle permettait aux livres de pénétrer dans les familles et qu'elle constituait souvent pour les jeunes l'amorce d'une bibliothèque ;

. la nécessaire sensibilisation des enseignants aux effets pervers de l'usage parfois excessif de photocopies et polycopiés, au détriment des œuvres ou des ouvrages eux-mêmes ;

. la priorité qui doit être donnée au développement des technologies numériques à l'école et à la formation des enseignants dans ce domaine.

- Une révision de la politique conduite en matière de livres scolaires permettrait d'inciter les élèves et leurs familles à fréquenter les librairies. Pour cela, les collectivités territoriales devraient être incitées à opter pour le système des cartes à puces ou des crédits attribués aux parents pour effectuer eux-mêmes l'achat des ouvrages, plutôt que pour des achats directs et centralisés. Par ailleurs, il serait souhaitable que le ministère de l'éducation nationale informe mieux les municipalités des modifications des programmes et adapte davantage encore le rythme de ces dernières aux besoins réels.

- Les chaînes publiques de télévision et de radio doivent également être mobilisées, compte tenu notamment du rôle prescripteur des critiques, animateurs et participants aux émissions littéraires. C'est pourquoi la commission continuera à défendre le renforcement de ce type d'émission, au titre des missions de service public de France Télévisions et de Radio France, ainsi que la diversité culturelle dans la presse écrite.

- La multiplication des « événements » autour du livre mérite également d'être encouragée. On peut saluer à ce titre la nouvelle opération : « L'été des libraires ».

- Par ailleurs, la commission est préoccupée par l'état critique de nombreuses librairies françaises à l'étranger. Notre pays doit renforcer ses efforts pour les redynamiser. De même, la crise du secteur de la traduction doit trouver des réponses, ce qui implique des actions de long terme. Enfin, la participation aux salons professionnels à l'étranger doit être aussi encouragée.