

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 6

CULTURE ET COMMUNICATION :

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	4
A. UNE OPÉRATION « VÉRITÉ » INDISPENSABLE À COURT TERME	4
1. <i>La fin d'une stratégie d'affichage ou comment faire de nécessité vertu</i>	4
2. <i>Des moyens accrus pour le titre IV et l'entretien des monuments historiques</i>	6
3. <i>Des marges de manœuvre restaurées pour les établissements publics</i>	7
4. <i>L'article 63 sur le prix du livre dans les DOM TOM</i>	9
B. LA PERSISTANCE DE DÉFIS À MOYEN TERME	9
1. <i>La recherche de l'efficacité</i>	9
(1) <i>Consommer ses crédits d'investissement</i>	10
(2) <i>Maîtriser les charges et se donner des marges de manœuvres par redéploiement</i>	11
(3) <i>Connaître ses coûts et évaluer l'action des services</i>	11
2. <i>Le recentrage nécessaire de l'État culturel</i>	13
(1) <i>Ajuster le partage des responsabilités et des ressources entre État et collectivités locales</i>	13
(2) <i>Utiliser l'initiative privée et stimuler le mécénat</i>	14
(3) <i>Réfléchir à une meilleure maîtrise de l'offre culturelle globale</i>	15
II. LES DOTATIONS EN PERSPECTIVE	18
1. <i>Le budget pour 2003</i>	18
2. <i>L'exécution budgétaire 2001</i>	20
3. <i>L'exécution de la loi de finances pour 2002</i>	21
III. ASPECTS DE LA POLITIQUE CULTURELLE	24
A. LA FORTE INERTIE DES DÉPENSES	24
1. <i>Les charges à retardement des grands programmes</i>	25
2. <i>Les mesures catégorielles en matière de dépenses</i>	28
3. <i>Les contrats de plan État régions</i>	34
B. LA LENTE DIFFUSION D'UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION	35
1. <i>La généralisation des pratiques de contractualisation</i>	35
2. <i>La direction de la musique de la danse du théâtre et des spectacles</i>	43
3. <i>La délégation aux arts plastiques</i>	47
4. <i>La mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances</i>	49
MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	53
EXAMEN EN COMMISSION	55

I. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

L'année dernière la commission des finances avait, sur proposition de votre rapporteur spécial, rejeté le budget en ce qu'il aboutissait au recyclage des crédits de paiements inutilisés du patrimoine monumental en faveur des spectacles vivants.

Cette année, l'opération à laquelle procède le Gouvernement est très voisine dans ses effets mais fort différente dans ses méthodes, puisque celui-ci annonce clairement ses intentions et justifie sa démarche par le souci de transparence budgétaire.

On cesse d'inscrire des crédits de paiements que l'on ne peut pas dépenser tout en préservant les moyens d'action immédiats du ministère. L'opération est parfaitement justifiée, dès lors qu'elle s'inscrit dans une perspective à moyen terme de réforme de structure assurant, notamment, que l'on se donne les moyens de dépenser les crédits prévus au budget et que les crédits d'intervention correspondent à des besoins identifiés, dont on est capable d'évaluer la pertinence.

A. UNE OPÉRATION « VÉRITÉ » INDISPENSABLE À COURT TERME

Au-delà de sa préoccupation de sincérité budgétaire, le projet de budget constitue l'amorce d'une nouvelle organisation de l'État culturel permettant aux différents opérateurs d'être pleinement responsables de leur politique.

1. La fin d'une stratégie d'affichage ou comment faire de nécessité vertu

Comme l'indique le dossier de présentation du budget pour 2003, le Gouvernement rompt avec la pratique consistant à demander trop de crédits de paiement par rapport à ce qui est effectivement nécessaire par crainte d'afficher une baisse minimale des crédits en loi de finances initiale.

Ainsi, pour la première fois, **les crédits de paiement sont dimensionnés à la hauteur des besoins, compte tenu des crédits déjà disponibles grâce au report des années précédentes.**

En outre, le ministère a obtenu de pouvoir appliquer à partir de 2003 –c'est-à-dire, contrairement à l'année dernière, sans rétroactivité– une **nouvelle clé d'attribution** des crédits de paiement pour les investissements

qui s'étalera **sur cinq ans au lieu de quatre**¹, de façon à mieux répartir les crédits de paiements en fonction de la durée effective des chantiers.

La mise au point du ministre de la Culture est claire : **la capacité d'intervention du ministère en matière de monuments historiques n'est absolument pas affectée par cette baisse nominale** ; les crédits réellement disponibles permettront de faire face aux besoins et resteront largement supérieurs à l'exécution des années antérieures.

La seule réalité budgétaire incontestable reste celle des budgets exécutés. A cet égard, **pour ce qui concerne les dépenses en capital, on est en 2001, à plus de 300 millions en dessous des dépenses effectives de l'exercice 1997** : sur une période correspondant à la précédente législature, on se situe en fin de période à +5 % en titre V et -7,7 % en titre VI par rapport à la base de départ.

Budget du ministère de la Culture - Dépenses en capital - Budget exécuté 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Titre V - Investissements exécutés par l'État					
millions de francs	1 871,22	1 845,46	2 088,71	1 823,46	1 963,64
millions d'euros	285,26	281,34	318,42	277,98	299,35
Indice	100,00	98,62	111,62	97,45	104,94
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'État					
millions de francs	2 141,62	1 803,91	1 803,70	1 674,68	1 706,44
millions d'euros	326,49	275,00	274,97	255,30	260,15
Indice	100,00	84,23	84,22	78,20	79,68
Total en francs	4 398,10	4 029,33	4 322,45	3 873,58	4 074,37
Total en €	611,75	556,34	593,39	533,29	559,50
Indice	100,00	91,62	98,28	88,07	92,64

Le 1 % est donc bien un véritable « mythe budgétaire », qui n'existe que dans les discours et non dans les comptes définitifs, comme en témoigne le tableau ci-après qui récapitule en termes de loi de règlement la part que représentent les crédits de la culture dans le budget de l'État.

Ratio budget de la culture / budget de l'état à structure courante en dépenses exécutées

<i>en millions € courants</i>	1997	1998	1999	2000	2001
Budget Culture	2 187,74	2 185,85	2 290,77	2 266,77	2 347,85
Budget État (1)	211 326,44	216 770,37	230 430,06	233 025,39	268 700,00
Ratio %	1,04	1,01	0,99	0,97	0,87

(1) Budget général hors dégrèvements et remboursements d'impôts hors fonds de stabilisation des changes

Et le résultat eût sans doute été encore plus médiocre, si l'on n'avait cherché à raisonner à plus long terme et à structure constante, compte tenu de

¹ On est ainsi passé d'une répartition sur quatre ans (25%, 30%, 30%, 15%) à une répartition sur cinq ans (10%, 15%, 30%, 30%, 15%).

l'addition intervenue en 1996 de 137,6 M € au titre de la dotation globale de décentralisation part bibliothèque.

2. Des moyens accrus pour le titre IV et l'entretien des monuments historiques

Le ministre de la culture souligne que le projet de budget pour 2003 se caractérise par une **progression de moyens effectivement utilisables égale à +3,6 % par rapport à 2002.**

Toutes les directions ou presque, **sont**, de ce point de vue, **dans une situation favorable**, qu'il s'agisse de la direction de la musique du théâtre et des spectacles, dont les dotations ainsi définies s'accroissent de +3,51 % -mais la masse des crédits avec 686,6 millions d'euros est importante – ou de celle de l'architecture et du patrimoine avec +5,6 %, du livre ou de la délégation aux arts plastiques avec respectivement +5 % et +5,71 % d'augmentation.

Les musées, dont les dotations augmentent nominalement de + 22,6 %, ne connaissent qu'une faible croissance de +0,27 %, si l'on tient compte du transfert des personnels titulaires sur le budget du Louvre.

Toutefois, il est précisé que les musées bénéficieront d'une hausse des moyens de fonctionnement et, notamment, des crédits d'acquisition, de près de +8 %, dont on relève qu'elle sera financée par une diminution de -16 % des crédits d'investissements.

L'augmentation prévue du titre IV permettra également de donner des « marges artistiques » à certains acteurs importants du spectacle vivant. C'est ainsi que la subvention du **festival d'Avignon** augmentera de +7 % et celle du **festival d'Aix** de +6 %, ce qui est indispensable, compte tenu des augmentations de charges liées à la hausse des cotisations sociales des intermittents du spectacle.

En outre, il faut noter l'augmentation des crédits du fonds du patrimoine, ainsi que ceux accordés aux expositions labellisées d'intérêt national organisées en région. Enfin, des moyens seront dégagés pour l'organisation d'une grande manifestation destinée à commémorer vingt années d'acquisition des fonds régionaux d'art contemporain.

Par ailleurs, le ministère poursuit en 2003 la **politique de résorption de l'emploi précaire.**

C'est ainsi que **150 emplois actuellement vacants** du ministère seront ouverts en 2003 à raison de la répartition suivante : 64 emplois dans la filière bibliothèque, 71 emplois dans la filière surveillance, 10 emplois dans la filière métiers d'art, 5 emplois dans la filière recherche. A ces postes

s'ajouteront 30 postes d'études documentaires obtenus par transformation d'emplois.

Ces mesures viennent s'ajouter à celles résultant du « protocole Sapin » qui avait permis la création de 448 emplois en 2001 et 2002.

Enfin, Le projet de loi de finances initiale pour 2003 propose un quasi doublement des crédits d'entretien en faveur des monuments historiques appartenant à l'État (chapitre 35-20/20) et une augmentation de +20 % des crédits d'entretien en faveur des monuments historiques qui n'appartiennent pas à l'État (chapitre 43.30/40).

M€	LFI 1997 après annulations	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFR 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Chapitre 35.20/20	7,316	9,632	9,632	9,936	+4,573	10,089	10,490	18, 930
Chapitre 43.30/40	7,468	9,004	10,529	10,529	+3,811	10,529	11,055	13, 266
Total	14,784	18,636	20,161	20,465	+8,384	20,618	21,545	32,196
Indice	100	126,06	136,37	138,43	56,71	139,46	145,73	217,74

Enfin votre rapporteur spécial se réjouit de ce **que le montant des crédits d'entretien des monuments historiques** (chapitre 35-20 article 20 et 43-30 article 40) prévu en 2003 s'élève à 32,196 M€ L'augmentation par rapport à l'année 2002 se monte à 10,641 M€, dont 8,442 M€ sur le chapitre 35-20/20 (entretien des monuments historiques appartenant à l'État) et 2, 211 M€ sur le chapitre 43-30/40 (subventions pour l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'État). On remarque sur le chapitre 35-20-20 que sur les 18,93 M€ de crédits, 8,44 M€ représentent des transferts et gages.

3. Des marges de manœuvre restaurées pour les établissements publics

Le rapport que M. Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture, a commandé au cabinet KPMG dès son entrée en fonction, a mis en évidence l'érosion des « marges de manœuvre artistiques » des services et des établissements publics.

S'appuyant sur les résultats de cette étude et, compte tenu de son expérience de Président du Centre Georges Pompidou, le ministre a fait de **l'augmentation des moyens des établissements publics**, ainsi que,

corrélativement, de **l'accroissement de la responsabilité de leurs gestionnaires**, une de ses principales **priorités budgétaires**.

Le budget pour 2003 des établissements publics va donc connaître une progression annuelle de **+4,05 %**. Par rapport à 1997, les crédits passent de 500 à 650 M € avec, dans cette perspective, une forte augmentation de +7 % des crédits 2003 (en raisonnant à périmètre constant 1997).

Il est souligné, dans la présentation du budget, qu'il ne s'agit pas simplement de donner à ces établissements des crédits pour faire face à leurs frais de fonctionnement, mais, également, des **capacités d'intervention supplémentaires pour leur permettre de développer leur programmation artistique et culturelle**.

De nombreux organismes dans tous les secteurs devraient bénéficier de ce renforcement de leurs moyens d'action : les **théâtres nationaux** avec **+3,8 %**, le **Louvre** avec **+ 4,8 %** (hors effet de transfert du personnel d'État), le **Centre Pompidou** avec **+ 8,8 %**.

Il faut citer, dans le même esprit, l'augmentation des dotations d'une série d'écoles dépendant du ministère qu'il s'agisse des **écoles d'architecture**, dont les moyens de fonctionnement ont progressé de **+9,3 %**, ou de l'École nationale des Beaux-arts ou de celle des Arts décoratifs, dont les subventions augmentent respectivement de +8,3 % et +6,8 %.

L'accroissement des crédits permet également la montée en puissance des grands projets et, notamment, celui du **musée du Quai Branly**, dont les dotations s'accroissent de près de **+14 %**.

Le projet de budget pour 2003 va permettre un ajustement de personnel avec la création nette de 90 emplois hors effet du transfert de personnel sur le budget lourd.

Une des novations importantes du budget 2003 est de faire coïncider ce transfert de moyens avec une **responsabilisation accrue des gestionnaires** dans le but de donner à ces derniers les moyens de mener une politique globale. La mesure la plus symbolique concerne le **Louvre** : ainsi dès 2003, **1.233 emplois budgétaires affectés au Louvre mais jusqu'ici gérés par l'Administration centrale seront transférés sur le budget de l'établissement**. Mais, ce mouvement bénéficiera également à d'autres organismes tels des écoles d'art, dont **sept écoles nationales** (Arles, Bourges, Cergy, Dijon, Limoges-Aubusson et la Villa Arson à Nice) seront érigées **en établissements publics**.

4. L'article 63 sur le prix du livre dans les DOM TOM

Cet article a pour objet de **suspendre l'alignement du prix des livres non scolaires jusqu'à la présentation au Parlement avant le 1^{er} juin 2005 d'un rapport** examinant si les conditions d'un alignement intégral des prix entre les départements d'Outre-mer et la métropole sont réunies.

On rappelle que l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2001 était déjà intervenu pour reporter l'entrée en vigueur du prix unique du livre initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2002 en application de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, au 1^{er} janvier 2003, sauf pour les livres scolaires auxquels s'applique effectivement la règle du prix unique depuis le 1^{er} janvier 2002.

Sous réserve des observations des élus des départements concernés ou d'informations complémentaires que le gouvernement pourrait fournir sur ses intentions, votre rapporteur spécial tend à approuver une mesure qui revient sur une politique volontariste coûteuse sans que ses effets structurels soient forcément positifs.

B. LA PERSISTANCE DE DÉFIS À MOYEN TERME

L'ajustement des dépenses ordinaires se justifie par la volonté du ministre de remettre en ordre de marche un certain nombre d'établissements ne disposant plus des moyens d'accomplir leurs missions. Mais il suppose que l'on amorce les évolutions à moyen terme indispensables dans une perspective de réforme de l'État.

Il faut chercher à améliorer les services rendus aux usagers, sans s'interdire de réfléchir à une redéfinition des rôles entre les différents acteurs de l'action culturelle, État, collectivités locales et initiatives privées.

1. La recherche de l'efficacité

Un manque de moyens de fonctionnement peut empêcher les services de se moderniser. C'est ce que votre rapporteur spécial a constaté à l'occasion du rapport qu'il a rédigé sur l'action de l'État en matière de patrimoine monumental. Il faut être prêt à dépenser plus voire à accroître les effectifs pour réorganiser une administration, même si une partie des restructurations nécessaires peuvent et doivent être obtenues au moyen de redéploiements.

En tout état de cause, pour maîtriser ces charges, il faut en connaître le détail et pouvoir évaluer le coût des différentes actions et services rendus par le ministère de la culture.

Nul doute que la nouvelle loi organique et la présentation du budget de la culture en terme de mission et de programme devraient y contribuer.

(1) Consommer ses crédits d'investissement

Le rapport de M. Rémi Labrusse, commandé par Mme Catherine Tasca, a procédé à une analyse très fine des causes de la sous-consommation par le ministère de la culture de ces crédits d'investissement.

Même s'il faut relativiser les difficultés rencontrées par le ministère de la culture pour dépenser ses crédits d'investissement, l'enquête que votre rapporteur a menée sur le patrimoine monumental, a montré que la **sous-consommation des crédits est un phénomène** non pas d'ordre conjoncturel, mais **structurel**.

Au-delà même de la **complexité des procédures administratives** –on ne compte pas moins de cinq étapes préalables à la dépense, délégation, individualisation, subdélégation, affectation et engagement – on trouve, en tout premier lieu, le problème des **financements croisés** qui est à l'origine d'un allongement des délais par suite de la nécessité d'obtenir des délibérations de toutes les instances intéressées.

Mais, à ces causes administratives, il s'en ajoute d'autres liées au caractère tatillon des procédures du **code des marchés publics**, à la **multiplication des appels d'offres infructueux**, et, d'une façon générale, aux **difficultés de la maîtrise d'ouvrage de l'État**.

Les exemples de rejet par le contrôle d'État pouvant aboutir à des situations inextricables, sont suffisamment fréquents pour rendre souhaitable une adaptation des procédures financières aux contraintes des maîtrises d'œuvre multiples et donc complexes.

La maîtrise d'ouvrage est devenue une responsabilité souvent technique : négocier avec les entreprises, passer des marchés, discuter avec les architectes, surtout lors qu'ils sont « en chef », est un véritable métier, qui demande des compétences très « pointues » à tous les niveaux. Or le défaut de formation comme l'insuffisance des rémunérations constituent un handicap pour un certain nombre de cellules de maîtrise d'ouvrage. Accroître la capacité du ministère à dépenser ses crédits d'investissement passe sans doute par des augmentations de personnel voire par la constitution d'organismes spécialisés dans la maîtrise d'ouvrage déléguée dédiées à la réalisation d'opérations en région.

La conviction de votre rapporteur spécial est que, si cette remise à plat est indispensable, il faut aussi, dans une perspective de décentralisation, **simplifier les circuits de financement**. Conscient de la difficulté de l'entreprise, votre rapporteur n'en estime pas moins qu'une des voies à

explorer, serait la désignation d'une **collectivité chef de file** sur la base de clés de répartition *a priori* des charges.

- (2) Maîtriser les charges et se donner des marges de manœuvres par redéploiement

Le rapport du cabinet KPMG insiste sur la **rigidité du budget du ministère de la culture** et, en particulier, des dépenses de personnel et des crédits d'intervention.

Les **dépenses de personnel**, qui se montent à 551,7 millions d'euros en 2002, progressent en fonction des paramètres que le ministère ne maîtrise pas : l'évolution du « point fonction publique » et le GVT, d'une part, les plans gouvernementaux et la politique indemnitaire, d'autre part, sont autant de facteurs qui sont à l'origine d'augmentations annuelles de la masse des traitements de plus de **+3,3 % en 2003**.

De leur côté, **les crédits d'intervention sont pour les deux tiers déterminés dans le cadre d'engagements pluriannuels de l'État**, dotations générales de décentralisations, contrats de plan État-régions ou chartes de services publics.

A ces rigidités structurelles s'ajouteraient des **besoins** en personnels ou en moyens d'interventions **supplémentaires** pour permettre à l'administration d'accomplir de **nouvelles missions**. Si certaines de ces tâches laissent perplexes dans leur formulation, comme celles liées à la mise en œuvre d'un « dialogue de gestion avec des structures déconcentrées », d'autres sont tout à fait incontestables, qu'il s'agisse des agents en charge du contrôle de gestion ou de la mise en place de la nouvelle loi organique sur les lois de finances qui d'après les sources mêmes nécessiterait la création de trois postes d'administrateurs civils en administration centrale.

- (3) Connaître ses coûts et évaluer l'action des services

En matière culturelle comme dans d'autres domaines, on a besoin de savoir « combien ça coûte » pour faire les bons choix et c'est pour cette raison que votre rapporteur spécial insiste régulièrement sur l'importance de la compatibilité analytique et la mesure des performances.

Nul doute que la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 qui prévoit pour 2006 la définition de missions associées à des indicateurs de résultats, devrait accélérer le mouvement vers la prise en compte de la nécessité de gérer.

Par ailleurs, la poursuite du processus de déconcentration n'est pas favorable à l'exercice du contrôle parlementaire, ni même d'ailleurs à la connaissance par l'administration de l'action du ministère. Ces dernières

années, deux systèmes informatiques ont été mis en place pour suivre l'évolution et l'utilisation des crédits déconcentrés.

D'une part, **l'application «Quadrille» est enfin opérationnelle**. Elle permet aux directions régionales des affaires culturelles et à l'administration centrale de suivre la programmation et l'utilisation des crédits d'intervention sur le titre IV ¹. Il s'agit à la fois d'une aide à la gestion pour les directions régionales des affaires culturelles et d'une base de gestion analytique en consolidation à l'échelon national.

D'autre part, **l'application «SIAD»** –système interactif d'aide à la décision–. SIAD a été installé en administration centrale pour assurer un suivi comptable de la gestion des crédits en dépenses ordinaires et en capital effectuée l'échelon régional comme au niveau central. Cet outil permet de suivre notamment la consommation –affectations, engagements et mandatements– et l'évolution hebdomadaire, mensuelle, annuelle et pluriannuelle des crédits délégués ou gérés directement par le ministère de la culture et de la communication, en vue d'améliorer le contrôle de gestion.

A ces deux applications s'ajoute une base de données spécifique pour le suivi de l'exécution du XII^{ème} Contrat de plan État/Régions au niveau central. En complément de ces outils, une base de données est en projet pour permettre aux directions régionales des affaires culturelles de suivre chaque opération d'investissement –hors patrimoine monumental– aux plans administratif et comptable. A l'échelon national, des consolidations apporteront une définition accrue des besoins en temps réel, notamment en crédits de paiement.

S'agissant du patrimoine monumental, les directions régionales disposent déjà d'un logiciel spécifique –Agrippa– pour la programmation et la gestion de leurs opérations, dont votre rapporteur spécial a pu apprécier les performances mais aussi les limites.

On note enfin, que l'année 2002 a vu le démarrage d'un **plan triennal** (2002-2004) de développement **du contrôle de gestion** au ministère de la culture et de la communication. Ce plan permettra de normaliser le dialogue entre l'administration centrale et les directions régionales au moyen d'un échange d'informations homogènes fiabilisé et formalisé en **un tableau de bord**. Il devrait aussi améliorer la consommation des crédits d'équipement déconcentrés au travers d'un meilleur suivi des besoins financiers réels, en vue d'adapter les budgets attribués aux directions régionales au plus près de ces besoins.

Tous ces projets comme ces nouvelles réalisations témoignent des progrès, mais **la connaissance des coûts et le suivi des dépenses en temps**

¹ Elle offre notamment les fonctionnalités suivantes : la programmation budgétaire par thématique culturelle, l'instruction des dossiers de demandes de subventions, le suivi de l'exécution comptable des subventions accordées et l'analyse de la dépense

réel ne sont que les premiers pas dans la recherche de l'efficacité qui passe par la mesure de la demande. De ce point de vue, votre rapporteur attend avec intérêt les premiers résultats concrets de l'observatoire des spectacles vivants mis en place au sein de la direction de la musique, de la danse du théâtre et des spectacles.

2. Le recentrage nécessaire de l'État culturel

L'État a-t-il le monopole de l'intérêt général culturel ? Dans une optique à moyen terme, la question doit être posée. A la fois parce que jusqu'à présent, il a toujours préféré faire lui-même plutôt que faire faire, et parce qu'il a, spontanément, tendance à en faire trop : trop de nouveaux équipements, surtout à Paris, trop de nouvelles missions aussi dispersent les forces des fonctionnaires et absorbent des crédits en quantité toujours insuffisante.

Il serait sans doute temps de réfléchir à un nouveau partage des tâches, qui laisse plus de place à l'initiative privée ou décentralisée, ainsi qu'à la façon de réagir à une **prolifération de l'offre culturelle qui ne parvient pas toujours à créer sa propre demande.**

(1) Ajuster le partage des responsabilités et des ressources entre État et collectivités locales

Des expériences de décentralisation sont en cours dans deux régions, Lorraine et Midi-Pyrénées, celles-ci s'ajoutent aux protocoles de décentralisation et à ce qui pourrait être entrepris sur la base de l'article 111 de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité. Le ministre de la culture ne devrait pas manquer de faire le point de ces diverses tentatives.

En attendant, force est de constater que, dans le domaine culturel, la répartition des tâches fait apparaître des différences d'engagements pas toujours justifiées.

Dans le domaine de l'enseignement musical, par exemple, la présence de l'État se fait relativement discrète et, aux yeux de certains élus, il s'agirait plutôt d'un « soutien sans participation ». A ce sujet, on peut citer une boutade du rapport de la commission d'études de la politique culturelle de l'État d'octobre 1996 présidée par M. Jacques Rigaud : « un conservatoire national de région n'est, le plus souvent, ni national ni de région, mais une école municipale ».

A l'autre extrême, l'on trouve le cas des fonds régionaux d'art contemporain, qui constituent le type même de ce partenariat imposé que les collectivités territoriales reprochent souvent à l'État. La politique contractuelle

est bien souvent déséquilibrée : les collectivités territoriales participent financièrement, mais c'est l'État qui conserve la maîtrise des choix culturels.

De nouveaux domaines s'ouvrent néanmoins à l'action des collectivités locales. C'est ainsi que l'on assiste à **la montée en puissance des régions et, surtout, des départements en matière de patrimoine monumental**.

A l'issue de l'enquête qu'il a menée à ce sujet, votre rapporteur spécial estime que l'État pourrait transférer aux régions et aux départements une partie de ses compétences en la matière, étant entendu que continueraient de relever de lui les prérogatives régaliennes que sont le classement et l'inscription - si tant est qu'il faille à moyen terme conserver cette distinction dans un contexte d'assouplissement du monopole des architectes en chef des monuments historiques.

Le ministre ne devrait pas manquer de faire le point des travaux de la commission présidée par M. Jean-Pierre Bady, à l'occasion de la discussion budgétaire.

(2) Utiliser l'initiative privée et stimuler le mécénat

Le ministre de la culture place beaucoup d'espoir dans le mécénat pour prolonger et relancer la politique culturelle de l'État. Votre rapporteur spécial considère qu'il y a là un grand chantier et qu'il faut, effectivement, faire de plus en plus de place à l'initiative privée dans le domaine culturel.

Le développement du mécénat peut prendre deux voies complémentaires juridique ou fiscale.

La voie juridique est certainement une des plus prometteuses à moyen terme. L'introduction de la fiducie en droit français, aussi souhaitable soit-elle, soulève cependant une série de difficultés, tant en matière de droit civil que de droit des sociétés, qui ne permettent pas d'envisager une issue immédiate.

En revanche, la voie fiscale paraît plus prometteuse, même si l'état de nos finances publiques comme l'importance des avancées récentes, conduisent à n'anticiper que des aménagements ponctuels.

Il faut d'abord rappeler que le droit existant est déjà relativement favorable, notamment depuis que les dépenses et dons aux œuvres peuvent être déduites dans la limite de 10 % du revenu imposable.

Par ailleurs, le dispositif véritablement révolutionnaire des articles 23 et 25 de la loi n° 2000-5 du 4 janvier 2002 sur les musées, devrait permettre d'endiguer l'exode des trésors nationaux si la situation économique et l'état de la bourse ne détournent pas les entreprises de ce type d'opération de notoriété.

Il serait ainsi possible d'aménager le régime de la dation pour permettre le maintien des œuvres *in situ*.

Une voie encore à explorer serait celle indiquée par la proposition de loi de notre collègue Philippe Marini, consistant à instituer **une réduction d'impôt en matière de droits de mutation et d'ISF en cas de dons à des fondations** spécialement **agrées** à cet effet.

D'une façon générale, il faut s'appuyer sur les personnes privées pour mener la politique culturelle. Ceci est vrai tout particulièrement du secteur du patrimoine monumental, dans lequel ce sont les **personnes privées** qui sont les **premiers conservateurs des monuments**.

A ce sujet, il faudrait que le ministre de la culture fasse aboutir l'amendement adopté par l'Assemblée nationale lors de la discussion de la proposition de loi Lequiller sur la protection du patrimoine (Sénat n° 399-session ordinaire 2000-2001) permettant une exonération du droit de succession à concurrence de 50 % pour les monuments ouverts 30 jours par an.

Votre rapporteur spécial estime en outre, que l'on pourrait accorder le même avantage, sur agrément, pour certains monuments, tant pour les droits de mutation que pour l'impôt sur la fortune, dès lors que leur propriétaire s'engage à respecter certaines obligations notamment en matière d'entretien.

En dernier lieu, **l'initiative privée pourrait sans doute participer au fonctionnement du service public**. A l'issue de son enquête sur le patrimoine monumental et après avoir vu comment fonctionnait le château de Schönbrunn, votre rapporteur spécial estime que l'on **pourrait expérimenter la concession d'un monument d'État à une entreprise privée**.

(3) Réfléchir à une meilleure maîtrise de l'offre culturelle globale

Le rapport du cabinet KPMG déjà cité, insiste sur les **effets inflationnistes pour le budget de la culture de la multiplication des grands équipements culturels**. Il souligne, en reconnaissant que la question est régulièrement évoquée dans les rapports des assemblées et de la Cour des comptes, que l'on a créé de grands équipements sans avoir cherché à en évaluer les coûts de fonctionnement.

Il ajoute, et la nouveauté de l'approche mérite d'être signalée, qu'il faudrait également s'intéresser désormais aux charges de renouvellement. Cette **notion d'amortissement n'est actuellement pas prise en compte** ; or, plusieurs facteurs tendent à rendre cette notion de plus en plus pertinente : l'obsolescence des matériaux et le caractère de plus en plus technologique des bâtiments tendent à rendre nécessaires les opérations de restauration ou un renouvellement plus fréquent.

Il est à l'évidence trop tard pour ce qui concerne les grands équipements déjà ouverts ; mais la question reste actuelle dans la mesure où il faut s'interroger sur les coûts de fonctionnement des grands équipements qui restent encore à installer : le musée du Quai Branly, la cité de l'architecture et du patrimoine, la maison du cinéma et l'Institut national d'histoire de l'art.

Votre rapporteur spécial serait tenté d'ajouter le musée des arts africains ou océaniens auquel il faudra bien trouver une fonction.

A cet égard, la piste qu'a évoquée le ministre consistant à en confier la gestion à l'Union des arts décoratifs pour en faire un musée des années 30 lui est apparue prometteuse, en ce qu'elle ne s'accompagnait pas de la création d'un nouvel organisme.

Dans son ouvrage déjà ancien mais qui garde toute son actualité, « le gouvernement de la culture », Maryvonne de Saint-Pulgent, s'inquiète, à juste titre, de ce qu'elle appelle **la « bulle culturelle »**.

Bien qu'il n'ait pas été possible à votre rapporteur spécial de faire actualiser de données fournies dans cet ouvrage, on peut rappeler que « l'action combinée de la ville et de l'État, a doté la Ville de Paris de neuf orchestres permanents, de cinq théâtres lyriques, et d'une centaine de lieux de concerts dans la coûteuse cité de la musique [votre rapporteur spécial attend l'auditorium] et la collection high-tech des auditoriums de musée ».

Il faut rappeler que le musée d'Orsay, la Bibliothèque de France et le musée du Louvre développe une programmation musicale substantielle en toute indépendance vis-à-vis de la direction de la musique.

Maryvonne de Saint-Pulgent cite le chiffre de 6.000 soirées de musique classique en 1997 et un taux de remplissage de 60 %. On aimerait avoir des données plus récentes sur la question.

Or, il en est de la « bulle culturelle » comme de la « bulle Internet », elle pourrait bien se dégonfler et rendre inadéquat certains projets trop ambitieux. La régression du nombre d'entrées que l'on constate dans les musées et les monuments, doit être suivie de près pour savoir s'il s'agit de la conséquence des événements du 11 septembre ou de la manifestation d'une baisse à moyen terme de la demande de services culturels qui, si elle ne peut pas être considérée comme satisfaisante, doit conduire les pouvoirs publics à être attentifs à **ne pas encourager une offre culturelle surdimensionnée**.

Le budget pour 2003 marque un retour aux réalités. Après l'apothéose proclamée du budget de 2002 qui était censé, enfin, toucher au but mythique du 1 % du budget de l'État, le nouveau Gouvernement lance, non sans courage, une opération « vérité » tendant à ajuster les crédits inscrits en loi de finances initiale aux capacités du ministère à dépenser ses crédits d'investissement.

Le 1 % est un véritable mythe budgétaire : la part du budget de la culture dans le budget de l'État en termes de lois de règlement n'était que 0,87 % en 2001, et ce indépendamment du rattachement au budget de la dotation globale de décentralisation part bibliothèque.

Pour la première fois depuis longtemps, les crédits diminuent en crédits de paiement, même si les moyens d'engagement, c'est-à-dire la somme des dépenses ordinaires et des autorisations de programme, augmentent.

Si, pour la commission des finances du Sénat, la Culture fait partie des responsabilités essentielles de l'État, la hausse des crédits n'est pas un objectif en soi. **L'augmentation du budget de la culture, dont le précédent gouvernement avait fait une de ses priorités, ne peut tenir lieu de politique.**

Au moment où l'horizon économique est incertain, il conviendrait que le Gouvernement se place dans une optique à moyen terme et qu'il recherche résolument les moyens d'**échapper à la fatalité du « toujours plus »**, c'est-à-dire du **toujours plus de moyens** pour, surtout, **toujours plus d'objectifs**.

C'est sans doute le moment de réfléchir à un certain **recentrage de l'État sur ses tâches régaliennes**, recentrage qui suppose qu'il mette en place les cadres juridique et financier lui permettant de s'appuyer, plus qu'il ne l'a fait par le passé, sur les initiatives des collectivités territoriales et des acteurs privés.

II. LES DOTATIONS EN PERSPECTIVE

Les chiffres de la présente loi de finances doivent être mis en perspective au regard de l'exécution 2001 et des premiers mois de 2002.

1. Le budget pour 2003

A considérer les chiffres du « bleu budgétaire », le budget de la culture régresse en termes de crédits de paiement de -119,28 M€ pour atteindre 2.490,71 M€, soit une diminution de **-4,57 %**.

La somme des dépenses ordinaires et des autorisations de programme, qu'il est convenu d'appeler **les moyens d'engagement**, s'accroissent de **+3,6 %**.

Telles sont les grandes masses qui caractérisent le présent projet de budget pour 2003, dont le tableau ci-dessous présente les principales évolutions par titre.

NATURE DES CREDITS M€	2002 LFI	PLF 2003	Variation	Evolution en pourcentage
DEPENSES ORDINAIRES				
Titre III Moyens des services	1 246,22	1 309,93	63,71	5,11%
Titre IV Interventions publiques	827,04	860,62	33,58	4,06%
Total	2 073,26	2 170,55	97,29	4,69%
DEPENSES EN CAPITAL				
Titre V Investissements exécutés par l'État	256,69	57,02	-199,68	-77,79%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'État	280,04	263,14	-16,90	-6,03%
Total	536,73	320,16	-216,57	-40,35%
TOTAL DO+CP	2 609,99	2 490,71	-119,28	-4,57%
AUTORISATIONS DE PROGRAMME				
Titre V Investissements exécutés par l'État	291,97	290,61	-1,36	-0,47%
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'État	275,78	274,04	-1,75	-0,63%
TOTAL	567,75	564,65	-3,11	-0,55%

Le tableau révèle des choix réalistes que votre rapporteur spécial a analysé dans ses observations.

Avec **+5,11%**, le titre III continue sur la lancée des projets de loi de finances pour 2001 et 2002, au sein desquels les **moyens des services** croissaient de plus de + 4,67% et + 3,35 %.

Il y a là la conséquence de la nouvelle priorité accordée à l'entretien des monuments historiques, de la poursuite du processus de réduction de l'emploi précaire, ainsi que, d'une façon générale, de la reconstitution des « marges de manœuvre » des grands établissements culturels.

Les **dépenses d'intervention continuent d'augmenter de façon sensible**, puisque leur croissance atteint **+4,06 %** contre déjà +5 % dans le précédent projet de loi de finances, après +2,45% dans le projet de loi de finances pour 2001. L'examen à structure constante, base 1993, confirme encore la tendance, puisque l'augmentation est encore plus nette avec une croissance pour 2003 de +6,7%. On note que, sur le moyen terme, les crédits d'intervention connaissent une forte croissance de +6,25% depuis le minimum de 1998.

Avec 2.170,55 M€ le total **des dépenses ordinaires augmente** de presque **+4,7%**, soit un rythme encore supérieur à ceux proches de 4 %, constatés lors des deux précédentes loi de finances.

En termes de **crédits de paiement, les dépenses en capital sont en nette régression, compte tenu de l'importance des reports de crédits.**

Les CP du **titre V** connaissent une nouvelle fois une diminution de **-77,8%** pour atteindre 57,02 M € contre 256,69M€ en 2002, année qui accusait déjà un recul sensible par rapport à l'année précédente pour laquelle les crédits inscrits en loi de finances initiale avaient atteint 296,25 M€

Les CP du **titre VI**, avec 263,14 M € marquent certes un **léger tassement par rapport à la loi de finances pour 2002**, qui avait inscrit à ce titre 280,04 M€ soit une régression de -16,9 %, **mais retrouvent le niveau atteint en 2001 qui était de 265,83 M€**

Le résultat net de ces deux évolutions de sens contraire est logiquement négatif : les **dépenses en capital** se montent dans le projet de loi de finances pour 2002 à 320,16 M € soit une régression de **-40,35 %** à comparer à la régression de -4,64 % **constatée dans le projet de loi de finances pour 2002.**

En termes d'**autorizations de programme**, en revanche, **la situation est stable par rapport au niveau atteint l'année dernière**. Cela traduit le maintien des capacités d'engagement du ministère, les légères régressions que l'on peut constater dans le tableau ci-dessus, tenant en fait à ce que l'on raisonne ici en loi de finances initiale et non en projet de loi de finances :

- **les AP du titre V** se tassent quelque peu avec **-0,47 %** pour atteindre 290,61 M€ mais l'on note que cette stabilisation vient après le net recul du projet de loi de finances pour 2001 de -9 % ;

- les **AP du titre VI** avec 274,04 M€ se situent au niveau de celles du projet de loi de finances initiale pour 2002 (275,78 M€), ce qui constitue une consolidation par le repli de près de – 14,3 % enregistré en 2001.

En définitive, on peut présenter la **nouvelle équation budgétaire** de la façon suivante : le nouveau ministre a financé **97,2 M€ de mesures nouvelles de dépenses ordinaires**, donc immédiatement mobilisables, par un abattement dans les crédits de paiements des titres V et VI sans conséquences effectives, compte tenu de l'importance des reports de l'ordre de 450 M€

Cet **abattement de crédits de paiement** résulte d'ajustement tant sur les stocks que sur les flux : ces derniers sont **ajustés grâce au réaménagement de la clé théorique d'ouverture** permettant de passer des **AP en CP¹** et facilite l'augmentation des autorisations de programme. Les stocks sont réduits par un **abattement sur les crédits de paiement services votés CPSV**, important de 204,6 M € répartis conformément au tableau ci-dessous.

Abattement sur les crédits de paiement services votés CPSV

(en euros)

Chapitre 56-20	- 111 624 000
Chapitre 56-91	- 73 005 000
Chapitre 66-91	- 20 000 000
Total	- 204 629 000

2. L'exécution budgétaire 2001

Amorcé plus tôt dans l'année, un nouveau « contrat de gestion » -procédure mise en œuvre pour la première fois en 1999– a été négocié en 2001 avec le ministère des finances, qui s'est traduit par un **montant de reports prévisibles fixé à 259 M€** ainsi que par une **mise en réserve de crédits**, au-delà du montant de reports prévisibles, à hauteur de **93 M€ de crédits de paiement²**.

Sur le montant de crédits mis en réserve, 7,6 M€ ont fait l'objet d'une annulation en collectif de fin d'année (4,6 M€ sur le chapitre 36-60, 0,6 M€ sur le chapitre 43-20 et 0,9 M€ sur le chapitre 43-92).

¹ On est ainsi passé d'une répartition sur quatre ans (25%, 30%, 30%, 15%) à une répartition sur cinq ans (10%, 15%, 30%, 30%, 15%).

² dont : 7,6 M€ de crédits de paiement sur le chapitre 36-60, 22,9 M€ sur le titre IV, 48,8 M€ sur le chapitre 56-20, 16,8 M€ sur le chapitre 56-91 et 17,5 M€ sur le titre VI

M€	Contrat de gestion 2001			En DO + CP
Chapitre	Reports	mise en réserve	Dont annulations	TOTAL
34-97/98	7,6	0	0	7,6
35-20	0	0	0	0
36-60	0	7,6	4,6	7,6
43-20	0	0,8	0,6	0,8
43-30	0	0	0	0
43-92	0	1,5	0,9	1,5
56-20	146,3	48,8	0	195,1
56-91	41,9	16,8	0	58,7
66-91	63,3	17,5	1,5	80,8
66-20		0	0	
66-98		0	0	
Total	259,1	93	7,6	352,1

Auto assurance	17 M€	Sur le chapitre 56-20		
Ouvertures	6,1 M€	Sur le chapitre 43-20		

3. L'exécution de la loi de finances pour 2002

La procédure des «contrats de gestion» n'a pas été reconduite en 2002.

En revanche, compte tenu des échéances électorales, il a d'abord été notifié en février de cette année au ministère de la culture des mesures de **gel « républicain »**, ces mesures devant perdurer jusqu'au 31 juillet 2002, date à laquelle le ministère des finances y a substitué des mesures conservatoires.

Ainsi dans un premier temps, par note en date du 25 février 2002, le secrétariat d'État au budget a demandé à l'ensemble des ministères de mettre en place un dispositif de régulation temporaire jusqu'au 31 juillet visant à préserver *prorata temporis* les marges de manœuvre du nouveau Gouvernement.

Les prescriptions en termes de **plafond de la dépense** étaient les suivantes :

- **engagement de 60% des crédits disponibles** sur les chapitres de **titre III hors rémunérations**, excepté en ce qui concerne les dotations globalisées de fonctionnement (80%) ;

- **engagement de 50% des crédits disponibles sur le titre IV ;**

- **taux d'affectation et de délégations d'autorisations de programme sur les chapitres V et VI inférieur ou égal à 40%** du montant de la loi de finances initiale.

Toutefois, le secrétariat d'État au budget a accepté de négocier au cas par cas les normes de consommation prescrites, au regard, d'une part, des taux de consommation à la date où la demande était parvenue, et, d'autre part, de l'identification par le ministère de la culture de besoins ne pouvant être différés au-delà du 31 juillet.

Le tableau suivant résume le dispositif arrêté. Des remontées d'autorisations de programme non affectées au niveau local ont été nécessaires afin de détendre la pression au niveau central et permettre de réaliser des opérations urgentes en administration centrale.

En ce qui concerne les dépenses en capital, la répartition n'était qu'indicative, le contrôle financier veillant au respect de la norme de consommation.

Normes de consommation	LFI 2002	Reports	Taux réel global /LFI 2002¹	Commentaires
Chapitre 34-97 (articles 10 et 20) Dotations DRAC et SDAP	80%	80%	80%	80% sont délégués en début d'année aux DRAC, le complément étant habituellement versé au 1 ^{er} août
Chapitre 34-97 (articles 60 et 90)	80%	100%	84%	
Chapitre 34-98 SCN	80%	80%	80%	De même que pour les DRAC, 80% sont habituellement délégués en début de gestion aux SCN
Chapitre 35-20 Entretien et célébrations nationales	83%	83%	83%	Taux constaté en juillet 2001
Chapitre 36-60 EP	60%	100%	64%	
Chapitre 43-20 crédits centraux	65,5%	65,5%	71%	
Chapitre 43-30 crédits déconcentrés	80%	80%	80%	80% sont délégués en début d'année aux DRAC, le complément étant habituellement versé au 1 ^{er} août
Chapitre 43-92 Acquisitions	50%	50%	50%	
Chapitre 56-20	45,6%	100%	35%	Remontées de 28 M€ d'AP non affectés au niveau local
Chapitre 66-20	40%	100%	46%	
Chapitre 56-98	40%	100%	56%	
Chapitre 66-98 (hors CSI)	40%	100%	88%	
Chapitre 56-91	26,6%	100%	72%	
Chapitre 66-91	39,6%	100%	43%	Remontées de 13 M d'euro d'AP non affectées du niveau local

¹ Après réintégration des réductions de base régulable obtenues (notamment titre IV : bourses, réserve parlementaire).

Dans un second temps, compte tenu des difficultés budgétaires globales de l'État, des **mesures de régulation budgétaire classique ont été notifiées courant août** au ministère de la culture par note du ministre délégué au budget, ces mesures se substituant au « gel républicain ». Le tableau ci-après récapitule par chapitres ces mesures.

Mesures conservatoires notifiées le 12.08.2002

En M€	Gel AP	Gel DO/CP	Reports de DO/CP vers 2003 hors crédits gelés	TOTAL Gels et Reports en DO+CP
31-01		1,27		1,27
31-03				0
31-90				0
32-97				0
33-90		0,13		0,13
33-91		0,53		0,53
34-97		4	6	10
34-98				0
35-20				0
36-60				0
37-91				0
Sous-total	0	6,01	6	12,01
41-10				0
43-20		12,44		12,44
43-30		14,26	1,69	15,95
43-92		13,64		13,64
Sous-total	0	40,34	1,69	42,03
56-20	45,9	12,66	228,72	241,38
56-91	52,29	12,08	118,96	131,04
56-98				0
66-20		0,42		0,42
66-91	45,5	18,04	107,46	125,5
66-98				0
Sous-total	143,69	43,2	455,14	498,34
TOTAL	143,69	89,55	462,83	552,38

Fin septembre 2002 , un allègement de ces mesures a été consenti au ministère de la culture par le ministre délégué au budget.

La régulation budgétaire, qui ne concerne pas les autorisations de programme, se traduit par une mise en réserve de 22 M€ qui devraient être annulés en loi de finances rectificative de fin d'année, ainsi que par un engagement de reports s'élevant à 362 M€ en DO+CP. Le tableau ci-dessous récapitule par chapitres ces mesures.

M€	Mesures conservatoires 2002			En DO + CP
Chapitres	Reports	Mise en réserve	Dont annulations	TOTAL
34-97	6,00	0,00	0,00	6,00
43-20	0,00	2,01	2,01	2,01
43-30	0,00	4,29	4,29	4,29
43-92	0,00	0,39	0,39	0,39
56-20	154,00	6,20	6,20	160,20
56-91	124,00	2,80	2,80	126,80
66-91	78,00	6,31	6,31	84,31
Total	362	22	22	384

III. ASPECTS DE LA POLITIQUE CULTURELLE

Aujourd'hui, dans une conjoncture incertaine, la politique culturelle doit s'adapter à la contrainte budgétaire. Tandis que ses dépenses sont de plus en plus rigides, elle pâtit des ambitions accumulées qui la conduisent à devoir gérer de plus en plus d'équipements.

La restauration des marges de manœuvre suppose le développement d'une culture de l'évaluation, le plus souvent encore à l'état d'intention. Celle-ci ne peut se développer que sur la base d'une plus grande transparence des coûts.

A. LA FORTE INERTIE DES DÉPENSES

A son arrivée au ministère, M. Jean-Jacques Aillagon a chargé le cabinet **KPMG secteur public** d'évaluer pour la période 2003-2006 les marges de manœuvre budgétaire.

Cette étude démontre que la dynamique des dépenses du ministère de la culture est telle que la poursuite des tendances actuelles aboutirait à ce que le budget de la culture dépasse 1,1 % du budget de l'État en 2006.

Le budget du ministère de la culture apparaît donc de plus en plus rigide. Cette évolution structurelle tient à la conjonction de trois phénomènes : la répercussion des mesures générales concernant les rémunérations dans la fonction publique, la décentralisation qui engage les finances de l'État sur plusieurs exercices, ainsi que les grands travaux dont on a tendance à méconnaître les conséquences en matière de coûts de fonctionnement.

1. Les charges à retardement des grands programmes

Le rapport insiste sur le poids que représentent les grands établissements publics, qui ont la gestion des équipements que l'on a créés à la suite des grands travaux.

En 2002, ils représentent 583 millions d'euros auxquels il faut ajouter 122,5 millions d'euros pour les dépenses relative au personnel d'État qui leur est affecté, ainsi que 45 millions d'euros de subventions spécifiques et près de 110 millions d'euros de dépenses en capital.

Il faut souligner que les 9 premiers établissements publics représentent presque les $\frac{3}{4}$ des subventions de fonctionnement.

Tout à fait novateur, est l'accent mis sur l'impact que pourrait avoir le **renouvellement ou la rénovation de certains équipements**: tous les établissements publics seront, compte tenu de leur ancienneté, confrontés à ce problème, qui **est rarement intégré aujourd'hui dans leurs comptes sous forme de dotations aux amortissements**. Le rapport souligne que les caractéristiques de ces équipements comme leur fort contenu technologique rendent cette remise à niveau particulièrement onéreuse.

En outre, le rapport insiste sur les **charges de fonctionnement à venir qui vont résulter de la mise en service d'équipements nouveaux**, actuellement encore au stade de la construction ou du projet .

KPMG évalue, compte tenu de la croissance observée entre 1999 et 2001, des mesures déjà programmées et du coût induit par ces projets, **les subventions de fonctionnement à 758 millions d'euros en 2006** contre 583,3 millions d'euros en 2002. **Il va falloir trouver** les quelque **175 millions d'euros** nécessaires, **à comparer aux 100 millions d'euros d'accroissement des dotations ordinaires du projet de loi de finances pour 2003**.

Ces charges induites en termes de fonctionnement s'ajoutent bien sûr, aux **dépenses d'investissements** elles-mêmes que le rapport évalue, pour la période 2003-2006 à 512 millions d'euros de crédits de paiement.

Cette somme recouvre outre les projets déjà mentionnés, ceux en gestation ou à confirmer, suivants : la cité des archives, le schéma-directeur du château de Versailles, le Grand Palais, l'auditorium de La Villette, les écoles d'architecture, le musée de l'Europe et de la Méditerranée à Marseille, la rénovation du bâtiment des services centraux du ministère de la culture, rue des Bons-Enfants, la maison du cinéma, ainsi que le plan « grands monuments ». Or c'est sur la base de ce plan que devrait être bâtie la future loi de programmation annoncée par le ministre de la culture.

Le rapport se livre à une analyse détaillée des besoins des grands établissements. Il souligne **l'absence d'étude des coûts de fonctionnement pur les grands équipements en amont des décisions de lancement**. D'une façon générale, très peu de données sont disponibles, tant auprès des gestionnaires d'établissements que de leurs dirigeants, sur le suivi des investissements en cours de réalisation, ainsi que sur le coût de fonctionnement.

Le ministère a tendance à évaluer à 15% le montant total de l'investissement et les charges d'investissements qui en résultent. KPMG estime qu'un ratio aussi global n'est pas satisfaisant et qu'il devrait faire l'objet d'études plus précises selon le type d'équipements.

On note que le transfert des personnels État aux établissements publics à un coût de près de 30 millions d'euros pour le ministère de la culture dont 19 millions pour la bibliothèque nationale de France et 11 millions pour le musée du Louvre. L'opération est neutre pour le budget de l'État mais coûteuse pour le budget des charges communes.

Les crédits du titre IV ont progressé de plus de 4% par an en moyenne, il y a peu de raisons de penser que ce rythme va ralentir.

En conclusion, le KPMG parvient aux conclusions suivantes :

- la marge de manœuvre du ministère sur les dépenses de personnel est quasi nulle ;
- elle est faible également sur les crédits d'intervention pour des raisons juridiques ;

les créations d'emplois ou la baisse des dépenses en capital ne peuvent enrayer l'évolution structurelle.

Crédits consacrés aux grands travaux (EPMOTC et Quai Branly)

INTITULE (en M€)	LFI 2002		PLF 2003	
	Chapitre	Montant	Chapitre	Montant
Etudes préalables au réaménagement du Grand Palais	56.91	0,15	56.91	0,15
Cité de l'architecture et du patrimoine (Palais de Chaillot)	56.20	6,14	56.20	2,64
Restructuration du Grand Palais	56.20	8,25	56.20	14,61
Château de Versailles	66.20	11,94	66.20	16,24
Musée des arts décoratifs (UCAD)	66.91	2,93	66.91	1,96
Traitement des abords du palais du Louvre	66-91	0,488	66-91	1,378
Musée de l'Orangerie	66.91	2,71	66.91	0,34
Restructuration du musée d'Orsay	56.91	1,03	56.91	0,06
Restructuration du Théâtre national de l'Odéon	56.91	5,34	56.91	0,97
Centre national de la danse à Pantin	56.91	2,87	56.91	0,09
Maison du cinéma	56.91	3,35		0
Regroupement des services centraux (Immeuble des Bons enfants)	56.91	12,68	56.91	5,47
Institut national d'histoire de l'art	56.91	0	56.91	0
Ecole d'architecture de Versailles Maréchalerie	56.91	4,57		
Ecole d'architecture de Versailles Petite Ecurie	56.91	5,18	56.91	0,8
Ecole d'architecture de Paris Val de Seine	56.91	6,1	56.91	24,5
Ecole d'architecture de Paris-Belleville	56.91	3,5	56.91	2
Grand Palais mise aux normes techniques	56.20	0,54	56.20	0,54
	56.91	0,36	56.91	0,36
Site de l'Estaque à Marseille(1)	56.20	0,37	56.20	2,79
Etudes et travaux MUCEM à Marseille	56.91	3,05	56.91	4,5
Etudes sur le Centre des archives nationales	56-91	0,305	56.91	0,4
TOTAL EPMOTC		81,85		79,80
EP du musée du Quai Branly	66.91	37,7	66.91	22,57
TOTAL EPMOTC +Quai Branly		119,55		102,37

(1) Construction des nouveaux locaux du département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines sur le site de l'ancien stade de l'Estaque à Marseille

2. Les mesures catégorielles en matière de dépenses

La création, actuellement envisagée à titre d'hypothèse de base, de plus de 800 emplois sur la période, pour un périmètre comprenant les établissements publics et les services à compétence nationale, est non négligeable mais elle n'est pas déterminante dans le sens de l'évolution générale, puisque, même en l'absence de cette création, les résultats des simulations auxquelles a procédé le cabinet KPMG n'en sont pas fondamentalement modifiées.

Plusieurs points doivent être soulignés :

- Les besoins à moyen terme seraient de 126 emplois pour les DRAC, 171 pour les services départementaux, une dizaine d'emplois pour les écoles d'architecture, un peu plus de 150 emplois pour les musées et les monuments, une petite soixantaine d'emplois pour les archives. Au total, ces **créations d'emplois à prévoir atteindraient 861 unités** pour les années 2003-2006 dont 461 dès 2003 ;
- les auditeurs évoquent des « **besoins** » à **moyen terme** pour parvenir à des augmentations de personnel : ils citent une étude de 2002 sur l'évolution des emplois qui montre que -sur la base de raisonnements tels que les personnel des DRAC qui n'ont augmenté que de 8 %, tandis que leurs crédits ont progressé de 41 %- les besoins à satisfaire s'accroissent naturellement. Ceci est d'autant plus vrai que l'administration centrale se voit confier des nouvelles missions telles que la « mise en œuvre d'un dialogue de gestion avec les structures déconcentrées [ou le] développement du contrôle de gestion », qui semblent nécessiter des moyens supplémentaires ;
- toujours en matière de dépenses de personnel, le ministère ne dispose d'**aucune marge de manœuvre en ce qui concerne l'impact du point fonction publique, des charges de pensions** et des prestations familiales mais aussi **la stabilisation des emplois précaires et les inévitables mesures catégorielles** ;
- L'augmentation des charges de personnel tient pour plus de la moitié, à l'effet des mesures fonction publique, tandis que le reste se répartit entre mesures catégorielles et effets des plans gouvernementaux. Le rapport note un écart de moins en moins grand entre l'exécution et les crédits ouverts, ce qui témoigne du rétrécissement des marges de manœuvre.

Les **mesures catégorielles prévues au titre du projet de loi de finances pour 2003, pour un montant total de 0,96 M €** confirme la tendance dégagée par la cabinet KPMG. Elles correspondent pour l'essentiel aux priorités et objectifs suivants :

(1) La poursuite des plans engagés dans les précédentes lois de finances

Il s'agit en premier lieu de poursuivre le plan de repyramidage des corps d'**enseignants des écoles d'architecture** pour lesquels le faible nombre d'emplois dans les grades de débouchés bloque la carrière de l'ensemble des agents, cette situation étant particulièrement préoccupante dans le corps des professeurs des écoles d'architecture.

Des transformations d'emplois sont par ailleurs prévues dans le cadre de la poursuite de la **réforme des corps de bibliothèque**. En effet, la fusion des corps des bibliothécaires adjoints et des inspecteurs de magasinage s'est accompagnée de l'engagement, pris par le ministère de l'éducation nationale, d'ouvrir pendant une durée de trois ans des concours spéciaux dans le corps des bibliothécaires adjoints spécialisés pour les anciens bibliothécaires adjoints, intégrés lors de la réforme dans le corps des assistants de bibliothèque.

Enfin, les premiers concours visant à l'**intégration des conseillers sectoriels contractuels dans le corps des inspecteurs et conseillers de la création**, des enseignements artistiques et de l'action culturelle devraient être ouverts dans le courant du deuxième semestre 2002. 87 agents contractuels peuvent prétendre à cette intégration. 23 emplois d'inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle ont été créés en loi de finances pour 2002 dans le cadre de la réforme de ce corps. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la création de 20 emplois supplémentaires par transformation d'emplois de contractuels.

(2) Mesures liées aux réformes statutaires en cours

Il s'agit, en premier lieu, de la réforme du corps des **inspecteurs généraux des affaires culturelles** qui vise à simplifier et à revaloriser la carrière de ces agents (création d'un grade unique démarrant en hors échelle A et débouchant en hors échelle D, le hors échelle D ne devant pas excéder 20% des effectifs). Elle prévoit, parallèlement, la modification des modalités de recrutement et l'instauration de commissions de sélection.

Le ministère de la culture prévoit, par ailleurs, la **fusion en 2003 les corps d'administration centrale et des services déconcentrés de la filière administrative dans les catégories B et C**. Cette fusion s'inscrit plus largement dans le processus de réforme et de modernisation de sa gestion engagé par le ministère de la culture : il s'agit en effet, pour l'essentiel,

d'accompagner le mouvement de déconcentration des actes de gestion en favorisant la mobilité des agents.

Enfin, les transformations d'emplois prévues pour les adjoints administratifs de grade provisoire correspondent à la poursuite du processus d'intégration des téléphonistes dans le corps des adjoints administratifs.

(3) Les mesures liées à des besoins fonctionnels

Il s'agit pour l'essentiel de la création (par transformation) d'emplois de chefs de mission et de directeurs de projet :

Huit emplois de chefs de mission sont à ce jour inscrits sur le budget du ministère, dont **cinq en services déconcentrés**. Dans ces services, ces emplois correspondent à des fonctions d'adjoints aux directeurs régionaux des affaires culturelles (DRAC) (Alsace, Aquitaine, Bretagne, Poitou-Charentes) et de secrétaire général du centre des archives d'outre-mer.

Les deux emplois, dont la transformation est prévue en loi de finances pour 2003, correspondent aux fonctions d'adjoints des DRAC Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. En administration centrale, les trois emplois ouverts correspondent aux fonctions de chef de la mission de la politique des personnels, de chef de la mission de la déconcentration et de secrétaire général du département des études et de la prospective. L'emploi dont la transformation est prévue en loi de finances pour 2003 correspond à la fonction de chef du département de la coordination administrative et financière de la délégation aux arts plastiques.

La création, par transformation, de **deux emplois de directeurs de projet** est également prévue en loi de finances pour 2003 : ils auront en charge deux dossiers stratégiques pour le ministère, l'un étant relatif à la décentralisation, l'autre à la mise en œuvre de la Loi organique relative à la loi de finances.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit en outre la **transformation de contrats d'administration centrale et des services déconcentrés** destinée, d'une part, à débloquer la carrière d'un certain nombre d'agents (46 agents contractuels de 2ème catégorie plafonnent depuis plus de cinq ans, dont huit depuis dix ans ; 57 agents contractuels de 1ère catégorie plafonnent depuis plus de cinq ans, dont 12 depuis dix ans) et, d'autre part, à permettre le recrutement d'informaticiens et de contrôleurs de gestion (transformation de trois contrats hors catégorie).

(4) Les mesures de requalification

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit en premier lieu la **transformation d'emplois d'ouvriers professionnels en emplois de**

techniciens d'art. La poursuite de la requalification des emplois de la filière métiers d'art est en effet indispensable pour des raisons strictement fonctionnelles tenant à l'exercice même de ces métiers. A titre d'exemple, le Mobilier national ne recrute plus de maîtres ouvriers et d'ouvriers professionnels dans cette filière, il forme lui-même les élèves amenés à se présenter aux concours de techniciens d'art.

Par ailleurs, la **transformation d'emplois d'agents des services techniques en emplois de chefs de service intérieur** est liée aux besoins fonctionnels importants du ministère en matière de maintenance et d'entretien de ses bâtiments, qui justifient pleinement la requalification des emplois de ces personnels.

Le ministère a également souhaité amorcer en 2003 la **requalification des emplois de sa filière administrative.** La structure actuelle des emplois de cette filière est en effet inadaptée aux besoins fonctionnels des services. Il s'agit pour le ministère d'aboutir à une norme de référence fixée aux alentours de 15% d'agents administratifs parmi les personnels de catégorie C et d'augmenter la proportion des effectifs de catégorie B.

L'examen de la structure d'emplois par catégories de la filière administrative du ministère de la culture comparée à celle d'autres ministères met en évidence un **déficit en personnels d'encadrement** : au ministère de la culture les personnels titulaires de la filière administrative sont 14% en catégorie A, 19% en catégorie B et 67% en catégorie C.

Par comparaison, au ministère de la jeunesse et des sports, ces personnels sont 24% en catégorie A, 27% en catégorie B et 49% en catégorie C. Au ministère de l'éducation nationale et au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les proportions sont respectivement les suivantes : 30% et 24% en catégorie A, 21% et 30% en catégorie B, 49% et 46% en catégorie C.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2003 intègre une mesure de requalification des emplois de documentation qui s'avère indispensable pour des raisons strictement fonctionnelles. La plupart des secrétaires de documentation se voient à ce jour confier des fonctions équivalentes à celles dévolues statutairement aux chargés d'études documentaires.

(5) Mesures liées au redéploiement des emplois «équipement»

Il s'agit pour le ministère de transformer les emplois vacants dans les corps «équipement» en emplois «culture» afin d'être en mesure de remplacer ces personnels, qui, pour l'essentiel, exercent des fonctions techniques dans les services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

(6) Mesures de repyramidage

Les mesures de pyramidage prévues sont toutes rendues nécessaires en gestion, du fait de l'étranglement de l'accès à certains grades supérieurs. Les principales mesures concernent :

- **les chargés d'études documentaires**: 2% des agents du premier grade susceptibles d'une promotion au grade de principal de 2ème classe ont pu être promus en 2001 ; ils ont attendu en moyenne seize ans et demi pour accéder au grade supérieur à partir du moment où ils étaient susceptibles d'une promotion, soit un blocage moyen de quatre ans et demi au dernier échelon du 1er grade ;
- **les secrétaires de documentation** : 3% des agents de classe normale susceptibles d'une promotion en classe supérieure ont pu être promus en 2001 ; ils ont attendu en moyenne huit ans pour accéder au grade supérieur à partir du moment où ils étaient susceptibles d'une promotion ;
- **les secrétaires administratifs** : le pyramidage proposé est une mesure d'accompagnement de la fusion des corps d'administration centrale et des services déconcentrés ;
- **les ingénieurs des services culturels et du patrimoine** : la situation du corps n'a pas permis de procéder à des avancements de grade en 2001. 33 agents de classe normale sont susceptibles d'une promotion en classe supérieure en 2002 dont douze depuis plus de 5 ans ;
- **les conservateurs du patrimoine** : il s'agit là de remédier à un blocage important. En 2002, 63 agents sont bloqués au dernier échelon du 1er grade depuis cinq ans ou plus. En tenant compte des promotions que rendraient possibles les flux naturels de gestion (départs à la retraite), ils seraient encore 54 dans cette situation en 2005. Afin de redonner une fluidité normale au corps, le ministère souhaite mettre en œuvre un **plan de repyramidage sur trois ans**, considérant qu'à son terme plus aucun agent ne saurait être bloqué plus de quatre ans au dernier échelon du 1er grade, soit une ancienneté maximale dans le grade de douze ans et demi (la promotion au grade supérieur est statutairement possible au bout de 8 ans et demi d'ancienneté dans le grade de 2^{ème} classe). Enfin, aucun blocage n'étant par ailleurs observé pour le passage du grade 1^{ère} classe à celui «en chef», au-delà de 2005, le nombre des agents qui atteindront l'âge de la retraite dans les grades ou corps de débouchés (20 à 25 agents chaque année jusqu'en 2010) permet

d'envisager des promotions en effectifs suffisants pour assurer une fluidité normale au corps.

- les **architectes urbanistes de l'État** : statutairement, l'accès au grade «en chef» est possible au bout de huit ans de services effectifs dans le corps, ce qui signifie que la population des agents susceptibles d'une promotion recouvre des agents tant de 1^{ère} classe que de 2^{ème} classe. En réalité, seuls des agents de 1^{ère} classe sont promus au grade de «en chef» (7% des agents de ce grade susceptibles d'une promotion ont été promus en 2001)¹. Afin de redonner une fluidité normale au corps, le ministère souhaite mettre en œuvre un **plan de repyramidage sur trois ans**², considérant qu'à son terme plus aucun agent ne saurait être bloqué plus de trois ans au dernier échelon du 1er grade, soit une ancienneté maximale dans les deux premiers grades de vingt ans.

(7) Mesures indemnitaires

Pour un montant total de 0,37 M€, le volet indemnitaire du projet de loi de finances pour 2003 prévoit :

- l'amélioration du régime indemnitaire des personnels administratifs dans le cadre de la fusion des corps d'administration centrale et des services déconcentrés ;

¹ Parmi les agents de la 1^{ère} classe, 27 agents auront atteint au 31 décembre 2002 le dernier échelon de ce grade, dont 16 depuis 4 ans ou plus. En tenant compte des promotions que rendraient possibles les flux naturels de gestion (départs à la retraite), ils seraient, en 2005, 34 au dernier échelon, dont 21 depuis 4 ans ou plus. Tous ont ou auront (en 2005) une durée de services effectifs dans le corps de seize ans ou plus.

² Le pyramidage est prévu du grade de 2^{ème} classe au grade «en chef», dans la mesure où toute diminution des effectifs du grade de 1^{ère} classe reviendrait à empêcher un déroulement normal de carrière entre les deux premiers grades : si au 31 décembre 2002, du fait des promotions actées en gestion, seuls 5 agents de 2^{ème} classe satisfont aux conditions d'accès au grade de 1^{ère} classe et aucun depuis trois ans ou plus, en 2005, en tenant compte des promotions que rendraient possibles les flux naturels de gestion (départs à la retraite), 37 agents seraient promouvables dont vingt depuis trois ans ou plus.

- la revalorisation du régime indemnitaire des inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle, liée aux perspectives d'intégration dans ce corps des conseillers sectoriels contractuels ;
- la revalorisation des sujétions spéciales des personnels de la filière magasinage, dont la gestion est assurée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, correspondant à la prise en compte, pour les agents de cette filière affectés dans les établissements du ministère de la culture, de la mesure prise en gestion 2002 par le ministère de l'éducation nationale au bénéfice de ses personnels.

3. Les contrats de plan État régions

Selon le cabinet KPMG, les crédits d'intervention ne sont pas moins rigides. D'un montant en 2002 de près de 830 millions d'euros, ils correspondent pour les 2/3 à des engagements juridiques pluriannuels de l'État pris dans le cadre notamment de contrats de Plan État-régions ou de chartes de services publics.

Echéancier pour les dépenses en capital (en K€)

		Engagements initiaux	2000	2001	Prév. 2002	Prév. 2003	Prév. 2004	Prév. 2005	Prév. 2006
CPER	56-20	31 434,99	692,67	636,99	6 021,06	6 021,06	6 021,06	6 021,06	6 021,06
	hors avenants	56-91	7 622,45	0,00	586,32	1 407,23	1 407,23	1 407,23	1 407,23
	tempête et marée noire	66-20	13 354,53	351,85	1 053,58	2 389,82	2 389,82	2 389,82	2 389,82
		66-91	145 995,85	12 286,00	14 424,09	23 857,15	23 857,15	23 857,15	23 857,15
		66-98	160,07	22,87	51,22	17,20	17,20	17,20	17,20
					0,00				
Avenants	56-20	11 695,89	1 693,30	656,70	1 869,18	1 869,18	0,00	0,00	0,00
	66-20	18 527,13	1 940,20	4 144,99	2 488,39	2 488,39	0,00	0,00	0,00

ATTENTION : parmi les montants non ventilés, on peut trouver des crédits de dépense en capital et ces derniers ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'échéancier.

On voit dans le cas particulier des dépenses en capital que, sur la base des engagements en stock de l'État calculé sommairement, il va falloir trouver des fonds supplémentaires ou réaménager les engagements de l'État.

La ventilation par chapitre des engagements financiers du contrat de plan figure dans le tableau ci-dessus, ainsi que l'échéancier théorique des dépenses d'investissement. Les montants indiqués pour les années 2000 et 2001 concernent les engagements exécutés. Ceux répartis sur la période allant de 2002 à 2006 correspondent à l'échéancier théorique des engagements restant à effectuer.

Deux points méritent d'être soulignés. D'une part, si en pourcentage des dotations actuelles, les crédits « patrimoine monumental » des chapitres 56-20 et 66-20 restent faibles, ils devraient augmenter fortement ; d'autre part au chapitre 66-91 qui concernent les « autres équipements », le pourcentage de ce que représentent des dotations du niveau de l'échéancier théorique n'est pas négligeable puisqu'il dépasse 17% des dotations 2003.

B. LA LENTE DIFFUSION D'UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION

Votre rapporteur spécial insiste, depuis plusieurs années, sur la nécessité de développer dans le domaine culturel tous les usages tendant à encourager une certaine rationalisation des choix budgétaires. Parallèlement au développement de la comptabilité analytique, qui doit rester un objectif essentiel pour les établissements publics, il va faire le point des efforts, laborieux mais réels, tendant à la mise au point de batterie d'indicateurs de résultats.

1. La généralisation des pratiques de contractualisation

Conformément aux orientations des CIRE du 12 octobre 2000 et du 15 novembre 2001, le ministère de la culture et de la communication s'attache à généraliser le recours à la contractualisation, que ce soit par le moyen de contrats d'objectifs et de moyens tel que celui qui doit être finalisé avec le musée du Louvre (2002-2005) avant la fin de l'année 2002, ou par celui de Plans stratégiques pluriannuels comme celui passé avec le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon (CNSMDL) pour la période 2002-2004, ou par celui des « contrats de développement » comme il en a été signé avec le Centre national de la danse (2000-2003) .

Le contrat d'objectif et de moyens du Musée du Louvre est un bon exemple de la nouvelle méthode de gestion. Des objectifs précis ont été proposés dont l'atteinte est évaluée grâce à une batterie d'indicateurs définis en liaison étroite avec les tutelles. L'objectif majeur est l'accroissement du taux d'ouverture des salles grâce au transfert progressif d'un volant d'emplois de surveillance vacants sur le budget du ministère (71 emplois en 2003). Le Louvre étant autorisé à organiser ses concours en liaison avec le service du personnel, le pourvoi devrait être accéléré. Le taux d'ouverture devrait ainsi approcher les 90% à l'horizon 2005.

Par ailleurs, à la définition des règles d'utilisation des excédents de gestion, à la fois prudentielles et équilibrées, font écho des clauses de sauvegarde précises dans la mesure où différents éléments sont susceptibles d'influer sur l'exécution du contrat, affectant l'équilibre de ses recettes et de ses dépenses.

Le musée du Louvre a montré son intérêt pour cette démarche de modernisation du dialogue avec les tutelles dès le début. Cette démarche de contractualisation répondait en outre aux exigences de son décret statutaire qui impose un « cahier des charges » conclu avec le ministère chargé de la culture et le ministère chargé du budget (deux cahiers des charges avaient précédemment été approuvés, l'un pour 1994-1996, l'autre pour 1997-1999).

Tableau : caractéristiques des contrats d'objectifs et de moyens

Caractéristiques de la contractualisation	OBJECTIFS ET MODALITES
❶ Démarche de négociation et d'élaboration	A partir d'un plan stratégique ou d'un état des lieux / orientations, les établissements publics définissent en lien avec la tutelle un projet de contrat ou de convention d'objectifs et de moyens contenant notamment : - une réflexion sur les missions de l'établissement ; - des perspectives financières affinées ; - la définition d'objectifs précis culturels et/ou financiers et de leviers d'action pour y parvenir ; - les résultats attendus par types d'activités et services ; - la détermination d'indicateurs de performance et / ou de gestion (efficacité / qualité de service / efficience) et de leurs cibles respectives ; - le cas échéant, les moyens en crédits et en emplois accordés par le ministère.
❷ Objectifs de la contractualisation	- Au-delà de la définition des missions confiées à l'EP, clarifier conjointement les objectifs qui lui sont assignés ; - Stabiliser les relations avec les EP dans un cadre pluriannuel en leur donnant une meilleure visibilité sur leurs moyens de développement ; - Moderniser et faciliter le rôle de la tutelle.
❸ Incitation des parties	- Le caractère incitatif du contrat est essentiel : au-delà d'une meilleure visibilité sur l'avenir et d'une plus grande lisibilité des relations État / EP, le contrat définit un cadre dans lequel les engagements des parties doivent pouvoir se traduire par des contreparties pour chacune d'entre elles (par exemple la définition a priori de règles d'affectation des éventuels excédents de gestion générés durant l'exécution du contrat pour le contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre).
❹ Autorités contractantes	Ministère chargé de la culture / Ministère chargé du budget / Établissement concerné
❺ Champ couvert par le contrat	Ensemble des activités de l'établissement : Moyens en fonctionnement / en personnel / et le cas échéant en investissement.
❻ Quantification des objectifs	Indicateurs de résultats et de gestion définis par référence avec le passé et projection triennale pour l'avenir
❼ Évaluation	Oui

L'ensemble des services et départements de l'établissement ont donc été associés à une réflexion interne approfondie et un premier document avait été présenté au conseil d'administration du 30 juin 2000. Compte tenu de l'importance des travaux à mener pour finaliser la démarche et de la réticence première de la direction du budget, le projet de contrat n'a mûri que progressivement par itérations successives.

Les activités du musée ont été réparties en trois axes – le public, le patrimoine et les fonctions supports – auxquels correspondent des objectifs

généraux – assurer la qualité de l'accueil, conserver et étudier le patrimoine et conduire les missions à caractère administratif et financier – qui ont été déclinés en objectifs stratégiques, dont l'atteinte sera appréciée grâce à la définition d'indicateurs chiffrés (par exemple « maintenir la fréquentation du musée à un haut niveau », la cible de 6 millions de visiteurs étant visée ; « améliorer l'accueil du public à la pyramide », différents taux de satisfaction étant mesurés ou encore « développer la coopération avec les musées de région »).

L'une des innovations majeures du contrat – qui en constitue par ailleurs l'un des leviers – consiste dans le transfert de la totalité des emplois de fonctionnaires titulaires affectés au musée du Louvre et imputés jusqu'à présent sur le budget du ministère de la culture et de la communication. Ce transfert se fera en 2003, une période transitoire étant instaurée en 2002 en cours de laquelle la préparation de la paie des agents sera effectuée par le service du personnel du musée.

Le principe avait été acté dès 2002 avec la direction du budget en raison des avantages que ce transfert pouvait avoir :

- meilleure lisibilité du budget et opération vérité sur ce que coûte le Louvre (approche en coûts complets) ;
- progrès en termes d'autonomie et corrélativement de responsabilisation des gestionnaires des EP dans la logique de la loi organique du 1er août 2001 ;
- large déconcentration de la gestion des personnels du musée ;
- organisation d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences propres au musée et en liaison avec celle du ministère ;
- possibilité d'organiser directement le recrutement de la plupart de ses propres personnels, notamment les agents de surveillance, en fonction de ses contraintes et de son propre calendrier.

La même démarche est en cours avec d'autres établissements, citons notamment : la Bibliothèque nationale de France (BNF), l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV), ainsi que le Centre des monuments nationaux (CMN)

Budget total et subventions des établissements publics administratifs du ministère de la culture

en euros	Budget total net 2002		Total des subventions du ministère de la culture		Total des Subventions publiques		Taux de subventionnement du ministère de la culture dans le budget	
	Etablissements	Budget total net 2002	BP 2002 net "reconstitué"(BP 2002 + coût des personnels Etat affectés)	Total des subventions MCC (titre III, IV et VI) inscrites au BP 2002	Total des Subventions MCC 2002 en incluant la valorisation des personnels Etat affectés	Total des Subventions publiques inscrites au BP 2002	Total des subventions publiques y compris la valorisation des personnels Etat	(total subventions Titre III, IV et VI) / budget net total
Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	16 371 184	16 371 184	16 238 740	16 238 740	16 238 740	16 238 740	99,2%	99,2%
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	2 889 781	3 647 621	2 783 946	3 541 786	2 844 926	3 602 766	96,3%	97,1%
Bibliothèque publique d'information	6 265 761	10 677 780	5 848 924	10 260 943	6 029 158	10 441 177	93,3%	96,1%
Centre national des arts plastiques	20 267 164	43 708 719	17 871 308	41 312 863	18 502 598	41 944 153	88,2%	94,5%
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	10 308 041	10 308 041	9 666 667	9 666 667	9 681 912	9 681 912	93,8%	93,8%
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	21 492 094	25 994 830	19 618 647	24 121 383	19 703 363	24 206 099	91,3%	92,8%
Bibliothèque nationale de France	124 434 210	171 850 668	109 078 220	156 494 678	109 760 450	157 176 908	87,7%	91,1%

en euros	Budget total net 2002		Total des subventions du ministère de la culture		Total des Subventions publiques		Taux de subventionnement du ministère de la culture dans le budget net total 2002	
Ecole nationale supérieure des arts décoratifs	10 382 121	14 024 169	8 934 716	12 576 764	9 041 031	12 683 079	86,1%	89,7%
Académie de France à Rome	6 353 957	6 353 957	5 668 257	5 668 257	6 004 757	6 004 757	89,2%	89,2%
Institut national du patrimoine	7 440 553	8 236 116	6 538 239	7 333 802	6 561 001	7 356 564	87,9%	89,0%
Ecoles d'architecture	39 602 091	87 320 053	29 210 488	76 928 450	31 117 026	78 834 988	73,8%	88,1%
Ecole nationale supérieure des beaux-arts	7 717 935	12 141 701	5 528 985	9 952 751	6 198 935	10 622 701	71,6%	82,0%
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	95 110 683	95 110 683	75 427 621	75 427 621	77 991 356	77 991 356	79,3%	79,3%
Musée du Louvre	86 612 496	114 761 062	50 132 511	78 281 077	50 218 511	78 367 077	57,9%	68,2%
Musée Moreau	385 462	671 931	126 366	412 835	126 366	412 835	32,8%	61,4%
Ecole du Louvre	4 816 308	6 350 576	2 171 524	3 705 792	2 198 024	3 732 292	45,1%	58,4%
Musée Henner	174 135	226 178	71 219	123 262	71 219	123 262	40,9%	54,5%
Etablissement public du musée du quai Branly	86 096 794	86 096 794	43 110 186	43 110 186	84 800 026	84 800 026	50,1%	50,1%
Institut national d'histoire de l'art	3 910 131	4 277 490	1 737 776	2 105 135	3 528 909	3 896 268	44,4%	49,2%
Musée et domaine national de Versailles	40 906 949	53 288 869	9 028 259	21 410 179	9 333 157	21 715 077	22,1%	40,2%

en euros	Budget total net 2002		Total des subventions du ministère de la culture		Total des Subventions publiques		Taux de subventionnement du ministère de la culture dans le budget	
Centre des monuments nationaux	70 939 712	80 327 192	2 896 532	12 284 012	5 631 925	15 019 405	4,1%	15,3%
Centre national du livre	25 636 328	25 967 720	2 918 668	3 250 060	2 994 893	3 326 285	11,4%	12,5%
Centre national de la cinématographie	36 674 393	37 092 262	3 365 402	3 783 271	3 365 402	3 783 271	9,2%	10,2%
Institut national de rech. archéo.prévent.	109 614 016	109 614 016	2 217 039	2 217 039	2 217 039	2 217 039	2,0%	2,0%
Musée Rodin	10 481 827	10 481 827	0	-	0	0	0,0%	0,0%
Sous-total pour les EPA	939 626 439	1 083 595 526	595 854 398	739 823 485	607 581 760	751 550 847	63,4%	68,3%

Budget total et subventions des établissements publics à caractère industriel et commercial du ministère de la culture

en euros	Budget total net 2002		Total des subventions du ministère de la culture		Total des Subventions publiques		Taux de subventionnement du ministère de la culture dans le budget net total 2002		
	Etablissements	Budget total net 2002	BP 2002 net "reconstitué"(BP 2002 + coût des personnels Etat affectés)	Total des subventions MCC (titre III, IV et VI) inscrites au BP 2002	Total des Subventions MCC 2002 en incluant la valorisation des personnels Etat affectés	Total des Subventions publiques inscrites au BP 2002	Total des subventions publiques y compris la valorisation des personnels Etat	(total subventions Titre III, IV et VI) / budget net total	idem en incluant la valorisation des personnels Etat affectés
	Théâtre national de Strasbourg	9 269 878	9 269 878	8 422 536	8 422 536	8 450 587	8 450 587	90,9%	90,9%
	Centre national de la danse	7 461 631	7 461 631	6 645 649	6 645 649	6 815 934	6 815 934	89,1%	89,1%
	Ecole de danse de Nanterre	3 106 500	3 106 500	2 725 723	2 725 723	2 725 723	2 725 723	87,7%	87,7%
	Cité de la musique	28 134 691	28 134 691	23 792 837	23 792 837	24 448 302	24 448 302	84,6%	84,6%
	Théâtre national de la Colline	9 925 824	9 925 824	7 884 635	7 884 635	7 884 635	7 884 635	79,4%	79,4%
	Théâtre national de l'Odéon	12 386 353	12 386 353	9 824 866	9 824 866	9 840 111	9 840 111	79,3%	79,3%
	Comédie française	29 563 620	29 563 620	22 144 057	22 144 057	22 144 057	22 144 057	74,9%	74,9%
	Théâtre national de Chaillot	16 207 824	16 207 824	12 077 534	12 077 534	12 077 534	12 077 534	74,5%	74,5%

en euros	Budget total net 2002		Total des subventions du ministère de la culture		Total des Subventions publiques		Taux de subventionnement du ministère de la culture dans le budget net total 2002	
Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son	9 458 847	9 458 847	6 798 685	6 798 685	8 932 986	8 932 986	71,9%	71,9%
Opéra national de Paris	148 769 400	148 769 400	89 327 283	89 327 283	91 309 083	91 309 083	60,0%	60,0%
Réunion des musées nationaux	152 538 000	152 538 000	3 952 000	3 952 000	3 952 000	3 952 000	2,6%	2,6%
Cité des sciences et de l'industrie	106 052 985	106 052 985	81 964 999	81 964 999	85 152 830	85 152 830	77,3%	77,3%
Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette	37 159 542	37 159 542	26 189 723	26 189 723	26 250 779	26 250 779	70,5%	70,5%
Ecole nationale supérieure de création industrielle	5 297 286	5 297 286	3 411 021	3 411 021	4 942 079	4 942 079	64,4%	64,4%
Sous-total pour les EPIC	460 322 904	482 929 575	121 626 082	144 232 753	173 003 006	195 609 677	26,4%	29,9%

Le tableaux ci-dessus témoignent de la nécessité d'une approche consolidée au niveau des établissements publics.

Par ailleurs, des groupes de travail ont été constitués avec les établissements publics sur différentes problématiques (modernisation des statuts, modalités de contrôle financier, gestion des ressources humaines, contractualisation) et ont commencé à se réunir début octobre. La volonté est d'aboutir à un plan d'action global permettant de moderniser la tutelle et de renforcer responsabilisation et autonomie des gestionnaires dans le sillage de la loi organique du 1er août 2001.

Enfin, il faut noter que **le nouveau Gouvernement souhaite pouvoir transformer le musée d'Orsay et le musée Guimet (aujourd'hui services à compétence nationale) en établissements publics dans le cadre de la réforme de l'organisation des musées nationaux et de la réunion des musées nationaux (RMN).**

2. La direction de la musique de la danse du théâtre et des spectacles

En principe, en application des principes établis par la charte des missions de service public du spectacle vivant, l'encadrement des missions confiées par l'État dans le domaine du spectacle devrait se traduire par des contrats d'objectifs et de moyens qui, sur la durée, permettent d'établir un cadre clair pour le développement des activités et leur évaluation a posteriori.

En matière de spectacles vivants, cette politique ne se met en place que lentement. La nature de l'activité suffit-elle à justifier le caractère très limité des progrès enregistrés en la matière ?

Pour les établissements publics (EP), la préparation et la mise en œuvre d'un contrat d'objectif pour chacun des EP relevant de sa tutelle est présenté comme une priorité du ministère de la culture et de la communication en 2003 :

- en ce qui concerne les théâtres nationaux (Comédie Française, Odéon, Chaillot, La Colline, Théâtre national de Strasbourg [TNS]), si la mise en œuvre n'est pas encore effective, elle est tout d'abord préparée à travers la formalisation de la lettre de mission que le ministre adresse aux directeurs au moment de leur nomination et par l'existence nouvelle de conseils d'administration, enceintes de dialogue et de suivi d'activités désormais formalisées ;
- un contrat d'objectif est en cours de préparation avec l'établissement public du parc et de la grande halle de la

Villette (EPPGHV). Concernant le Centre national de la danse (CND), il est aujourd'hui lié au ministère par un contrat de développement accompagnant la montée en puissance de l'EP et ce jusqu'en 2003. Par la suite, un contrat d'objectifs et de moyens sera mis en place avec le centre.

Avec les établissements d'enseignement supérieur, un travail de formalisation des objectifs et de modernisation du personnel enseignant a été entrepris. Un plan stratégique a été adopté au conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon. De leur côté, le conservatoire national supérieur d'art dramatique et le conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris ont entrepris de formaliser un plan stratégique préalable à la mise en place d'un contrat d'objectif.

Pour l'Opéra de Paris, la mise en place d'un cadrage pluriannuel est rendue nécessaire, compte tenu notamment du décalage important (3 à 4 ans) existant entre la conception d'une programmation et son financement.

Pour la Cité de la musique, la formalisation des relations avec l'État par le biais d'un contrat permettra de préciser les attentes du ministre sur les missions de l'établissement, notamment dans le domaine pédagogique et documentaire.

Des groupes de travail doivent être mis en place à partir de l'automne. Leur mission sera de préparer les contrats et d'aborder les questions communes à ces établissements (notamment la question des tournées et de la billetterie des théâtres nationaux)

En matière de spectacles vivants, pour les compagnies dramatiques conventionnées, le contrat prend la forme d'une convention de trois ans qui fixe les enjeux de la période pendant laquelle l'équipe artistique est aidée et précise les objectifs en termes de production à réaliser et de nombre minimum de représentations.

De la même façon, les centres dramatiques nationaux (CDN) inscrivent leur action pour trois ans dans le cadre du contrat type de décentralisation dramatique fixé par l'arrêté du 23 février 1995. Quant aux centres dramatiques régionaux (CDR), ils disposent d'un modèle de convention triennale largement inspiré du contrat des CDN.

C'est dans le domaine des scènes nationales que la situation est la plus complexe en raison notamment du caractère plus diversifié des actions conduites par ces établissements.

La mise en place de contrats d'objectifs pour les scènes nationales, précisée par la circulaire du 30 avril 1997, a été confirmée par la ministre de la culture et de la communication et relancée par la circulaire du 8 janvier 1998 adressée aux préfets de région.

Subventions de fonctionnement nettes de ressources propres par spectateur pour 2001

	Fréquentation payante	Fréquentation exonérée	Fréquentation totale	Ratio d'exonération	Subvention de fonctionnement	Ressources propres	Ratio subvention nette/spectateur	Ratio subvention nette/spectateur payant
Comédie Française	263 286	15 231	278 517	5,47	20 915 693	9 001 646	42,78	45,25
Théâtre national de la Colline	60 710	23 049	83 759	27,52	7 203 253	1 011 690	73,92	101,99
Théâtre national de Chaillot	139 518	24 958	164 476	15,17	11 120 188	4 832 069	38,23	45,07
Théâtre national de l'Odéon	109 757	14 279	124 036	11,51	9 063 095	3 272 502	46,68	52,76
Théâtre national de Strasbourg	46 698	5 007	51 705	9,68	8 127 253	1 588 182	126,47	140,03
Centres dramatiques nationaux	nd	nd	1 431 713	nd	49 446 356	28 892 504	14,36	nd
Centres dramatiques régionaux	nd	nd	148 268	nd	3 983 035	2 409 777	10,61	nd

La procédure s'est révélée plus longue que prévue à mettre en œuvre, car il importait pour le ministère de garantir la cohérence du dispositif d'ensemble, ce qui a pu l'amener à formuler des exigences dans la conception et la forme des documents.

La négociation autour de ces contrats d'objectifs, bloquée pour une dizaine d'entre eux, a révélé nombre de difficultés de positionnement des scènes nationales face aux exigences des collectivités, de l'État et du milieu artistique professionnel. La question des moyens financiers accordés aux établissements par les collectivités publiques a pu également constituer une pierre d'achoppement, plus ou moins difficile à surmonter.

En 2002, 21 contrats sont signés ou en cours de l'être, 13 sont en cours de rédaction avancée, soit la moitié des scènes nationales. Par ailleurs, plus d'une dizaine de scènes ne sont pas concernées par le processus à l'heure actuelle, le directeur étant en fin de mandat ou présent depuis moins d'une saison.

Toutes ces informations issues des réponses de l'administration montre bien que la démarche de contractualisation des relations entre l'État et les différents organismes relevant des spectacles vivants portent actuellement plus sur la définition des moyens et des objectifs généraux que des résultats. Or il est important que même en matière artistique l'on puisse juger de la gestion des responsables au regard de critères quantitatifs, nombres d'entrées ou d'élèves etc.. et, bien sûr, qualitatifs.

En revanche, l'on assiste au niveau central, à un effort pour apprécier, dans la perspective de la loi organique sur les lois de finances, l'activité des organismes dépendant de la direction dans une approche de résultats et dans une **perspective d'inspection**.

D'une part, les indicateurs mis en œuvre dans le secteur du spectacle vivant ont pour vocation de fournir des éléments d'aide à l'évaluation et à la décision à l'usage de la direction de la musique de la danse et des spectacles (DMDTS), des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), mais aussi de l'ensemble des collectivités publiques.

1.- Les indicateurs quantitatifs sont intégrés dans des «tableaux de bord» et repris dans les analyses transversales que nourrira la base de données de l'observatoire des politiques du spectacle vivant de la DMDTS. Ils établissent une photographie des situations, constatent des évolutions dans la durée, permettent des projections ou des simulations et traitent :

- du financement : répartition des charges, origine et affectation des subventions, évolution de quelques postes significatifs du compte d'exploitation et du bilan, etc...

- de l'emploi : proportion de CDD, répartition entre fonctions administratives et artistiques, etc...
- du rayonnement des structures : fréquentation, action culturelle et éducative des établissements, etc...
- de leur activité artistique : type de répertoire présenté, nombre de créations de l'année, etc...

D'autre part, les indicateurs qualitatifs (pertinence pédagogique, renouvellement esthétique, etc...) sont combinés avec les précédents dans une démarche d'inspection, de contrôle et d'expertise des établissements.

Ces outils d'évaluation permettent, pour une structure donnée ou pour un ensemble de structures (réseaux), de vérifier si les objectifs fixés ont été atteints. Ainsi les tableaux de bord des services, les chantiers d'analyse transversales, les présentations cartographiques du spectacle vivant ou encore les indicateurs de résultats, joints à la présentation du projet de loi de finances, permettent une lecture annuelle de l'impact de l'action de l'État dans ce domaine.

Les informations sont fournies soit directement par les structures, soit par des organismes professionnels fédérateurs, soit par l'intermédiaire des DRAC.

On note donc que **ces données sont de nature déclarative**, émanant de la structure évaluée. Elles sont donc présentées selon des modes de calcul qui leur sont partiellement et inévitablement propres, ce qui altère parfois leur qualité dans des comparaisons internes aux réseaux, ou entre réseaux.

La direction de la musique de la danse du théâtre et des spectacles a entrepris **un processus de normalisation de la présentation financière des activités des scènes nationales et des centres dramatiques devrait apporter à ce titre une forte fiabilité des données financières recueillies.**

Par ailleurs, les situations juridiques et modes de gestion au sein d'un même réseau sont autant de cas particuliers. L'harmonisation progressive des statuts juridiques et des modes de comptabilité analytique ont permis d'assurer une plus forte fiabilité à cette démarche de modélisation et de standardisation des indicateurs.

Il reste que, dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la Loi organique relative à la loi de finances, et afin d'améliorer les instruments de pilotage et d'évaluation de la dépense publique dans le secteur culturel, un travail approfondi doit être conduit sur les indicateurs et sur le système d'information financière et comptable.

3. La délégation aux arts plastiques

Les différents services de la délégation aux arts plastiques (DAP) ont fait savoir que celle-ci s'efforce de définir des indicateurs permettant de mieux évaluer l'impact des politiques mises en œuvre dans leurs domaines d'intervention.

Dans le domaine des enseignements artistiques, une réflexion est en cours sur la remise à jour des indicateurs actuellement utilisés (coût moyen d'un étudiant, taux de réussite aux diplômes) avec l'objectif de mettre au point une méthode fiable pour les plus complexes.

Concernant la diffusion via le réseau des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) et des centres d'art contemporain, les indicateurs utilisés sont ceux traditionnellement retenus pour ce type d'activité : nombre d'expositions, fréquentation, coût moyen par visiteur.

A la fin du mandat de trois ans de chaque commission d'acquisitions du fonds national d'art contemporain (FNAC), une analyse de l'ensemble des œuvres acquises sur la période est effectuée et permet d'avoir des indications sur la nature des œuvres, la nationalité des artistes,...

On remarque qu'un groupe de travail se penche actuellement sur l'évaluation des **aides individuelles à la création**.

D'une manière plus générale, la réforme de l'organisation de la DAP qui a eu lieu en 2001 a été pensée de manière à en faire une **direction tournée vers l'évaluation des politiques**.

Après la réforme du centre national des arts plastiques (CNAP) prévue début 2003, le travail sur la mise en place et l'amélioration des indicateurs d'activité et des résultats sera complété.

C'est ainsi que, par exemple, une démarche intéressante est en cours avec la mise au point d'indicateurs de satisfaction (ratio demandes/réponses sur le centre de ressources du CNAP), d'activité (prêts et dépôts du FNAC) ou de performance (ratio budget de diffusion des centres d'art/budget global de la structure).

Concernant le réseau des centres d'art contemporains et des FRAC, le recours aux contrats d'objectif est recommandé par la charte des missions de service public des centres d'art contemporain. La situation est la suivante :

- **Les centres d'art contemporain.** Pour mémoire, l'appellation « centre d'art » est une reconnaissance non labellisée. 23 centres d'art sur 38 ont conclu un contrat pluriannuel d'objectifs ou sont en cours de signature (8 contrats seront reconduits courant

2002/2003). Ces contrats fixent les missions qui leur sont assignées (aide à la création, expositions, actions de sensibilisation, ancrage local et régional, partenariats artistiques et institutionnels). Ils définissent également les moyens nécessaires et les collaborations entre les partenaires de l'institution.

- **Les FRAC.** Il existe un FRAC par région (sauf en Guadeloupe et en Guyane). 13 d'entre eux sont conventionnés. Ces conventions, d'une durée de trois ans, fixent les missions qui sont assignées au FRAC en contrepartie de l'engagement de l'État. Ce dispositif définit également les moyens nécessaires et les collaborations entre les partenaires de l'institution. Depuis 2001, la conclusion ou le renouvellement de ces conventions s'appuient sur la charte des missions de service public des institutions d'art contemporain, présentée en novembre 2000 et depuis le 28 février 2002, sur le dispositif de la circulaire relative aux FRAC.

Fréquentation des centres d'art contemporain (1)

	1998	1999	2000	2001
Nombre de centres	31	36	38	38
Nombres d'expositions	187	208	233	272
Fréquentation	412 000	523 763	630 804	708 900
Prix moyen payé par le visiteur	1,4 €	1,5 €	1,5 €	1,5 €
Coût pour l'Etat d'un visiteur	8,4 €	8,2 €	7,8 €	7,3 €

(1) hors centres d'art nationaux

Fréquentation des FRAC

	1997	1998	1999	2000	2001
Nombres d'expositions	194	213	222	241	268
Fréquentation	304 112	404 460	448 000	487 670	504 270
Prix moyen payé par le visiteur¹	gratuit	gratuit	gratuit	gratuit	Gratuit
Coût pour l'Etat d'un visiteur	5,8 €	5,5 €	5,5 €	5,5 €	5,5 €

⁽¹⁾ Seuls les FRAC Rhône Alpes et Midi Pyrénées qui sont à la fois FRAC et centre d'art sont payants.

D'une manière plus générale, il convient de préciser que l'objectif de l'État est d'aboutir dans les meilleurs délais à une généralisation de ces conventions. Ainsi, toute progression significative du soutien de l'État ainsi que toute intervention visant à permettre à des lieux de bénéficier

d'équipements mieux adaptés est lié à la conclusion de tels documents contractuels.

Par ailleurs, les projets de décret modifiant le statut des 7 écoles nationales d'art prévoient la possibilité de contrats d'objectifs entre l'État et les établissements.

Le mobilier national et la manufacture nationale de Sèvres doivent se transformer en service à compétence nationale (SCN) au 1er janvier 2003. Deux projets de service accompagneront la mise en place de ce nouveau statut. Ils serviront de base à la définition de contrats d'objectifs et de moyens l'année prochaine.

Le ministre de la culture et de la communication a demandé à ses services d'opérer une analyse critique de la programmation des crédits d'intervention et de recenser les marges de redéploiement, qui s'appuiera en partie sur les indicateurs de résultat des domaines concernés.

4. La mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances

Les travaux d'évaluation ont été jusqu'à présent marginaux. Ils ont concernés des opérations ponctuelles telles les jeudis à 50 F dans les théâtres nationaux et les dimanches gratuits dans les musées.

La mise en œuvre de la loi organique doit être l'occasion de relancer cette politique avec l'**élaboration d'indicateurs communs aux directions centrales et déconcentrées du ministère**. Une étude fonctionnelle a été lancée avec pour objectif la construction de batteries d'indicateurs couvrant les grandes missions du ministère de la culture et de la communication.

Le rôle de ces indicateurs devrait être d'améliorer le dialogue entre les échelons centraux et déconcentrés et de fournir des outils consensuels pour de futures évaluations. Cette démarche qui a réuni une dizaine de groupes de travail sur plusieurs mois a privilégié la construction d'indicateurs d'efficacité et représente une grande avancée du point de vue de la modernisation de l'État et de l'intégration d'une « culture de l'indicateur » dans la vie du ministère.

Pilotée par la direction de l'administration générale et par la délégation au développement et à l'aménagement du territoire, la partie fonctionnelle de ce travail a abouti à une liste d'une soixantaine d'indicateurs principaux consolidables. Cette phase d'élaboration sera suivie d'un test dans deux directions régionales en 2003 pour prendre la mesure de toutes les difficultés pratiques avant extension à l'ensemble des directions régionales des affaires culturelles.

La réflexion sur les contours des **programmes** et des **actions** (les missions étant interministérielles, aucun scénario n'est encore envisagé) est en cours au sein du ministère de la culture. L'objectif est de :

- définir une architecture des programmes adaptée ;
- décomposer les programmes en actions ;
- déterminer les contours des programmes ou des actions de fonction support ;
- réfléchir aux actions réparties entre plusieurs administrations ou entre plusieurs ministères ;
- réfléchir au regroupement en missions.

L'architecture des futurs programmes devra à la fois refléter les buts poursuivis par le ministère de la culture et l'organisation des acteurs qui s'efforcent de les atteindre : **à chaque programme qui recouvrira un pan de la politique culturelle devra en effet correspondre un responsable ou une chaîne de responsabilité clairement identifiée** afin d'une part, de pouvoir contrôler les objectifs poursuivis et d'autre part, de tirer parti de la fongibilité des crédits offerte à l'intérieur d'un programme.

Compte tenu de la diversité des métiers au sein du ministère de la Culture, il apparaît que le respect de cette exigence, à organisation constante, s'avère délicate.

En effet, **à chaque grande mission du ministère, ne correspond pas aujourd'hui un seul acteur** : plusieurs directions sont concernées par la protection et la conservation du patrimoine (direction des archives de France (DAF), direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), direction des musées de France (DMF), direction du livre et de la lecture (DLL), voire délégation aux arts plastiques (DAP)) ; de même, la stimulation de la création relève de plusieurs acteurs que ce soit la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS), la DAP, la DLL ou encore la DAPA.

Or il **paraît aussi difficilement envisageable**, sans vider de son contenu la loi organique du 1er août 2001, **de ne faire du ministère de la culture qu'un seul et même programme que de créer autant de programmes qu'il existe de directions** ou de services individualisés.

Si l'hypothèse d'une structuration de l'organisation du ministère autour de 3 ou 4 directions -ce qui permettrait de respecter à la lettre la corrélation : un programme, un responsable unique- n'est à ce stade pas envisagée, elle n'est pas écartée dans une portée moindre. Nécessitant du temps et ne devant pas être appréhendé à travers le seul prisme budgétaire, un

scénario fondé sur une réorganisation des services du ministère n'a toutefois pas encore été étudié.

C'est donc à organisation constante que le ministère engage sa réflexion.

En admettant que plusieurs responsables puissent coexister au sein d'un programme, le ministère réfléchit à différents scénarii pour structurer son budget en programmes :

- **1ère option** : une structuration fondée sur une logique organique prédominante. Chaque direction ou chaque délégation émergerait sur une seule action et n'appartiendrait qu'à un seul programme.
- **2ème option** : une structuration fondée sur une logique fonctionnelle prédominante. Une direction pourrait émerger sur plusieurs actions et appartenir à plusieurs programmes.
- **3ème option** : la combinaison des logiques organique et fonctionnelle. Cette hypothèse se rapprocherait de la présentation actuelle par agrégats et composantes. Une direction pourrait être éclatée en plusieurs actions réparties au sein des programmes, même si cela constituerait l'exception.

La question de la cohérence entre la structuration des programmes et le fonctionnement des services déconcentrés polyvalents.

Le périmètre des programmes et des actions qui sera retenu *in fine* devra veiller à ne pas rigidifier le budget des services déconcentrés, essentiellement celui des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ne recevant pas de crédits d'intervention.

En effet, services polyvalents, les DRAC devraient en toute hypothèse pouvoir disposer d'un budget globalisé comprenant l'ensemble des crédits de fonctionnement, d'intervention et d'investissement et pouvoir ainsi être maître de l'affectation en gestion de cette masse pour atteindre les objectifs fixés. Toutefois, les frontières existant entre programmes au niveau global s'imposeront à eux.

Le choix de la nomenclature rend donc nécessaire :

- de limiter le nombre de programmes ;
- de simplifier au maximum la structure interne des programmes ;

- de veiller à ne pas écarteler l'investissement (56-91 et 66-91) entre de trop nombreux programmes (2 programmes seraient un bon équilibre), sauf à accuser un recul par rapport à aujourd'hui.

Deux problèmes **restent également à aborder** :

- une **question** relativement simple, celle du **traitement des fonctions supports**. Si la réflexion en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement tend à écarter l'hypothèse d'une ventilation a priori, celle-ci pourrait être envisagée pour certains corps spécifiques. En tout état de cause, il sera toujours possible de reconstituer a posteriori le coût complet des politiques, à condition de prévoir en amont, une clé de répartition des crédits de fonctionnement et de personnel. C'est ce que le ministère fait depuis 2001 en ce qui concerne les dépenses de personnel ;
- la **globalisation des dépenses de fonctionnement** et de **personnel** constitue une révolution dont le ministère n'a pas encore tiré toutes les conséquences. Elle s'accompagne d'une la **fongibilité asymétrique** en ce sens que, s'il sera possible d'utiliser des crédits de personnel en fonctionnement, l'inverse ne sera pas possible. L'exemple de l'entretien du patrimoine monumental montre tout l'intérêt d'une telle possibilité.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a majoré par des crédits non reconductibles :

1°) de 2 698 600 € les crédits du **chapitre 43-20**, interventions culturelles d'intérêt national :

- **24 500 €** à l'**article 10**, patrimoine culturel ;
- **2 674 100 €** à l'**article 20** développement culturel et spectacles ;

2) de **648 000 € (AP+CP)** les crédits du **chapitre 66-20**, Patrimoine monumental :

- **488 000 €** à l'**article 60** opérations déconcentrées ;
- **160 000 €** à l'**article 30** qualité architecturale et abords

3°) de **80 000 € (AP+CP)** les crédits du **chapitre 66-91**, Patrimoine monumental à l'**article 90** opérations déconcentrées

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 2002, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, lui présenter son rapport sur les crédits de la culture pour 2003.**

Après avoir souligné que, pour la première fois depuis des années, le budget de la culture connaissait une diminution, en termes de crédits de paiement,² de 4,6 %, le rapporteur spécial a tenu à indiquer que cette évolution procédait d'un souci de sincérité budgétaire et qu'elle laissait intacts les moyens d'engagement, c'est-à-dire la somme des autorisations de programme et des dépenses ordinaires, qui augmentaient de 3,6 %.

La caractéristique essentielle de ce budget est qu'il met fin à une stratégie d'affichage : le gouvernement rompt avec la pratique consistant à demander trop de crédits de paiement par rapport à ce que le ministère de la culture est en mesure de dépenser. En d'autres termes, les crédits de paiement sont dimensionnés à la hauteur des besoins, compte tenu des crédits disponibles du fait des reports des années précédentes.

Il a insisté sur le fait que la baisse de la part du budget de la culture dans le budget de l'Etat était tout à fait nominale, dès lors que l'on raisonnait en termes de loi de règlement. Le « 1 % » est, selon lui, un véritable « mythe budgétaire », car les comptes définitifs font apparaître que, depuis 1997, les crédits de la culture n'ont jamais dépassé le pourcentage de 0,75 % du budget de l'Etat. Il a même souligné qu'avec 0,71 %, la part de la culture dans les dépenses de l'Etat en 2001 était inférieure à ce qu'elle représentait en 1996, soit 0,78 %. A cet égard, il a fait état des difficultés du ministère de la culture à dépenser ses crédits d'investissement qui se sont montés en 2001 à 560 millions d'euros contre 611 en 1997, soit une baisse de près de 7,5 % sur la période considérée.

Estimant cette opération « vérité » nécessaire et souhaitable, **M. Yann Gaillard** a souligné que la forte diminution des crédits du Titre V avait permis au ministre de la culture d'obtenir de substantielles augmentations de moyens pour le titre IV, dont bénéficient la plupart des directions. Il a indiqué que l'autre trait caractéristique de ce budget était corrélativement l'importance des moyens supplémentaires accordés aux établissements publics ainsi qu'à l'entretien des monuments historiques.

C'est ainsi que les crédits d'entretien des monuments historiques atteignent, par voie de redéploiement, le montant record de 32,2 millions d'euros, soit une augmentation de 10,6 millions d'euros par rapport au budget de 2002, soulignant que c'était d'autant plus important que beaucoup de travaux coûteux avaient pour origine un défaut d'entretien.

L'autre axe majeur très positif du projet de budget pour 2003 est ce que le ministre de la culture appelle la « restauration des marges de manœuvre artistiques » des services et des établissements publics. Parmi ces derniers, de nombreux organismes devraient bénéficier de moyens accrus : les théâtres nationaux avec + 3,8 %, le Louvre avec + 4,8 %, ainsi que le centre Georges Pompidou avec + 8,8 %.

M. Yann Gaillard a souligné que la croissance des dotations avait pour contrepartie la responsabilisation accrue des gestionnaires qui, progressivement, devraient être en mesure de maîtriser l'ensemble des paramètres de leur gestion, y compris le personnel. C'est cet objectif qui a conduit le ministère à prévoir dès 2003 le transfert de 1.233 emplois budgétaires à l'établissement public du Louvre.

A l'issue de cette présentation des grandes lignes du budget, le rapporteur spécial a fait savoir que le ministre de la culture devait, dans une perspective de réforme de l'Etat, préparer son administration à faire face à une série de défis à moyen terme.

Evoquant les difficultés que le ministère rencontre à dépenser ses crédits, le rapporteur spécial a mis l'accent sur une série de causes structurelles : à côté de la complexité des procédures financières et notamment du code des marchés, il faut mentionner plus généralement la mauvaise organisation de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat en matière de monuments historiques. Il est indispensable, selon le rapporteur spécial, de renforcer l'autorité des représentants de l'Etat, maître d'ouvrage, notamment vis-à-vis des maîtres d'œuvre, dont il faut reconnaître qu'en dépit de leurs compétences et de leur disponibilité, ils ont parfois tendance à faire preuve d'une autonomie excessive.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a également indiqué que la solution à ces lourdeurs et à ces difficultés passait aussi par une décentralisation accrue et en particulier par le transfert de responsabilités en matière de patrimoine monumental aux régions et aux départements.

Enfin, il a attiré l'attention sur le rôle que pouvait jouer l'initiative privée en matière de patrimoine monumental, que ce soit, ponctuellement, pour gérer dans le cadre d'une concession de service public tel ou tel monument ou, plus généralement, dans le maintien en état de notre parc de monuments historiques.

Le rapporteur spécial a conclu son intervention en faisant savoir que, sous réserve des observations des élus des départements concernés, il ne voyait pas d'objection à l'article 63 du projet de loi de finances pour 2003 suspendant l'alignement du prix des livres non scolaires dans les DOM jusqu'à la présentation d'un rapport au Parlement avant le 1er juin 2005.

En réponse aux interventions de **MM. Jacques Chaumont, Maurice Blin et de Mme Marie-Claude Beaudeau**, ainsi qu'aux observations de **M. Jean Arthuis, président**, M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a affirmé qu'il n'était pas établi que l'aide publique en faveur des monuments privés ait, globalement, baissé de façon significative dans la mesure où la régression de l'aide de l'Etat que l'on a pu constater ici ou là, a été en général compensée par un engagement accru des collectivités locales, et notamment des départements. Il a également souligné qu'une des raisons des difficultés actuelles tenait à la faiblesse des directions régionales des affaires culturelles au sein desquelles il n'existait pas de véritable « patron » des services patrimoniaux, capables d'arbitrer entre des intérêts administratifs souvent divergents. Enfin, il a rappelé que la question des abords des monuments historiques connaissait une évolution positive à la suite de l'adoption de l'article 112 de la loi sur la démocratie de proximité aménageant les possibilités de recours contre les décisions des architectes des bâtiments de France, même s'il était bien sûr trop tôt pour fournir des éléments sur les conséquences de ce changement de procédure.

A l'issue de ce débat, la **commission a décidé, sur proposition du rapporteur spécial, de proposer au Sénat d'adopter le budget de la culture pour 2003.**

Réunie à nouveau le **jeudi 21 novembre**, elle a **confirmé son vote favorable à l'adoption du budget de la culture** tel qu'amendé à l'Assemblée nationale.