

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

CULTURE

Par M. Philippe NACHBAR,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean-Pierre Bel, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuyneck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Alain Dufaut, Louis Duvernois, Jean-Paul Emin, Hubert Falco, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Pierre Laffitte, Alain Journet, André Labarrère, Philippe Labeyrie, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Melot, MM. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallet, Marcel Vidal, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 6) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 : LE SIGNE D'UNE PRIORITÉ EN FAVEUR DE L'ACTION CULTURELLE	5
A. UN BUDGET EN PROGRESSION POUR LA SECONDE ANNÉE CONSÉCUTIVE.....	5
1. <i>L'évolution générale des dotations</i>	5
2. <i>Les différentes catégories de dépenses : un suivi rendu plus difficile par les expérimentations en cours</i>	6
B. L'EXÉCUTION DES PRÉCÉDENTS BUDGETS : UN RETOUR À LA VÉRITÉ DES COMPTES	9
1. <i>L'exercice 2003</i>	10
2. <i>L'exercice 2004</i>	12
C. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS.....	12
D. LA MODERNISATION DU MINISTÈRE	15
E. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	17
1. <i>Les expérimentations de 2004 et 2005</i>	17
a) <i>L'expérimentation conduite en 2004 sur la région Rhône-Alpes</i>	17
b) <i>L'extension de l'expérimentation dans sept autres régions en 2005</i>	18
2. <i>La future présentation du budget</i>	20
a) <i>Des crédits répartis entre cinq missions</i>	20
b) <i>Le contenu de la mission « culture »</i>	20
II. DES PRIORITÉS BIEN AFFIRMÉES	23
A. UN EFFORT MARQUÉ EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT.....	23
1. <i>L'évolution des dotations</i>	23
2. <i>Les grands axes d'une action privilégiée</i>	24
B. UN EFFORT À CONFIRMER EN FAVEUR DU PATRIMOINE	28
1. <i>La nécessité d'un effort budgétaire soutenu</i>	28
2. <i>La nécessaire réforme des modes d'intervention de l'Etat</i>	34
3. <i>L'adaptation des établissements publics concourant à la politique du patrimoine</i>	36
C. LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DES MUSÉES.....	38
1. <i>L'évolution des dotations</i>	38
2. <i>Les objectifs</i>	39
a) <i>La mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre</i>	39
b) <i>La préparation de l'ouverture du musée du Quai Branly</i>	44
c) <i>L'enrichissement des collections de l'Etat</i>	46
EXAMEN EN COMMISSION	48

Mesdames, Messieurs,

La progression sensible des crédits budgétaires consacrés à la culture dans le projet de loi de finances pour 2005 témoigne du caractère prioritaire que le Gouvernement attache à l'action culturelle.

Tout en permettant au ministère d'assurer dans de bonnes conditions le fonctionnement des institutions, de plus en plus nombreuses, qui relèvent de sa tutelle ou font appel à ses financements, elle lui donnera également les marges de manœuvre nécessaires pour renouveler les modalités de son action et rechercher de nouveaux équilibres dans des domaines qui sont au cœur de son champ d'intervention : le spectacle vivant et le patrimoine.

La crise née de la réforme du régime de l'intermittence a révélé la fragilité du secteur du spectacle vivant, alors que celui-ci est un rouage essentiel de notre engagement pour la création et pour la diversité culturelle. Les mesures annoncées au printemps par le ministre de la culture et de la communication ont permis, fort heureusement, d'apporter une solution provisoire au conflit. Toutefois, la recherche d'une solution durable ne peut être envisagée que dans le cadre d'une réflexion élargie au financement de la création, et à une redéfinition de la politique de l'emploi culturel.

Les défis que pose l'entretien de notre patrimoine monumental, qui sont au cœur de notre identité nationale, ne sont pas moindres, même s'ils ne soulèvent pas le même tumulte médiatique. Et pourtant, dans ce domaine également, les besoins sont immenses, comme l'a montré récemment une enquête réalisée par les services du ministère : l'état sanitaire des monuments historiques est préoccupant, 20 % d'entre eux, soit 2 800 sur un total de 15 000 seraient en état de péril.

Le Gouvernement a pris la mesure de ce problème et a présenté en septembre 2003 un plan national pour le patrimoine qui se fixe pour objectif d'associer l'ensemble des acteurs concernés : l'Etat, bien sûr, mais aussi les

collectivités territoriales, les propriétaires privés et les associations de protection du patrimoine.

Si l'ampleur de la tâche suppose en effet une mobilisation de toutes les énergies, il est important que l'Etat, et le ministère de la culture en particulier, se donnent les moyens de jouer pleinement le rôle d'impulsion et de coordination qui doit être le leur en ce domaine.

Tels sont, entre autres, quelques-uns des principaux enjeux qui sous-tendent le projet de budget du ministère de la culture pour 2005.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 : LE SIGNE D'UNE PRIORITÉ EN FAVEUR DE L'ACTION CULTURELLE

Dans un contexte marqué par une volonté de maîtrise de la dépense publique, la forte progression du projet de budget pour 2005 du ministère de la culture et de la communication témoigne incontestablement de l'attention privilégiée que le Gouvernement porte à l'action culturelle.

Ce traitement privilégié ne constitue pas pour autant un relâchement par rapport à l'effort qui est demandé à l'ensemble des administrations : il constitue ainsi, en quelque sorte, la contrepartie du réajustement des dotations opéré en 2003 ; il s'accompagne en outre d'un souci de maîtriser les dépenses de personnel et de fonctionnement des services, dans la perspective d'une modernisation du ministère.

A. UN BUDGET EN PROGRESSION POUR LA SECONDE ANNÉE CONSÉCUTIVE

Le projet de budget du ministère de la culture et de la communication enregistre une **progression du 5,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Cette progression fait elle-même suite à la hausse de 5,79 % enregistrée par le budget du ministère en 2004.

Cette forte progression, pour la deuxième année consécutive, marque la volonté de reconstituer les capacités d'engagement du ministère après le nécessaire réajustement des dotations de 2003 qui s'était traduit par la suppression d'une réserve de crédits non consommés.

Les craintes suscitées il y a deux ans par cette « opération vérité » sur le risque d'un repli durable du budget de la culture n'étaient donc, on le voit, pas fondées.

1. L'évolution générale des dotations

Le projet de budget pour 2005 du ministère de la culture s'élève à **2 787 millions d'euros**, contre 2 639 millions d'euros en 2004, soit une progression nominale de 5,6 %.

Cette progression est encore plus prononcée si l'on prend comme point de référence non la loi de finances initiale pour 2004, qui intègre

l'apport de la réserve parlementaire, mais les seuls crédits inscrits au projet de budget pour 2004 –soit 2 633 millions d'euros- : elle s'établit alors à 5,9 %.

Si l'on neutralise un certain nombre de transferts qui affectent le périmètre du ministère, cette progression est encore plus soutenue et s'établit à 6,5 %.

Quel que soit le chiffre que l'on retienne, cette hausse est très supérieure à la norme de progression de 1,8 % que le Gouvernement a retenue dans la construction du projet de loi de finances pour 2005. Elle illustre donc **la priorité dont bénéficie l'action culturelle** dans la politique qu'il conduit.

2. Les différentes catégories de dépenses : un suivi rendu plus difficile par les expérimentations en cours

Le suivi des différentes catégories de dépenses entre la loi de finances initiale pour 2003 et le projet de loi de finances pour 2004 est rendu, cette année, plus difficile par l'expérimentation conduite dans huit directions régionales des affaires culturelles, qui anticipent dès 2005 sur le futur format budgétaire qui résultera en 2006 de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances. Cette nouvelle présentation avait fait l'objet d'une première expérimentation en 2004 limitée à la seule région Rhône-Alpes.

Le regroupement des crédits consacrés à ces expérimentations sur certains chapitres budgétaires vide d'une grande partie de leur pertinence les comparaisons que l'on peut opérer entre les dotations votées en 2004 et inscrites en 2005 sur la plupart des chapitres et même des titres budgétaires. Ainsi, votre rapporteur a-t-il dû leur préférer les données consolidées calculées par le ministère qui neutralisent l'effet de ces transferts internes et permettent de raisonner à structure constante.

**ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA CULTURE
ENTRE LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004 ET 2005**

En millions d'euros	LFI 2004*	PLF 2005	Variation en montant 2005/2004	Variation en % 2005/2004	Variation à structure constante 2005/2004 (hors transfert)	Variation à structure constante 2005/2004 en % (hors transferts)
Titre III - Moyens des services	1 392	1 466,01	74,01	5,32	28,465	2,04
Personnel	526,68	511,44	- 15,24	- 2,89	14,975	2,84
Fonctionnement des services et services à compétence nationale	89,62	79,06	- 10,56 %	- 11,79	- 0,7	- 0,78
Expérimentation LOLF (DRAC)	61,97	131,45	69,47	112,10	0	0
Subventions de fonctionnement aux établissements publics	689,83	724,43	34,61	5,02	13,608	1,97
Titre IV - Interventions	817,49	664,77	- 152,72	- 18,68	29,955	3,66
Dotation générale de décentralisation	164,743	170,16	5,42	3,29	5,42	3,29
Interventions des administrations centrales	203,018	198,21	- 4,81	- 2,37	15,335	7,55
Interventions déconcentrées	409,636	256,55	-153,09	-37,37	9,2	2,25
Commandes artistiques et achats d'œuvres d'art	40,091	39,96	- 0,23	- 0,58	0	0
Dépenses en capital	422,89	656,66	233,77	55,28	112,275	26,55
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	203,91	221,69	17,78	8,72	52,541	25,77
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	218,98	239,40	20,42	9,32	59,734	27,28
Expérimentation LOLF (DRAC)	0	195,57	195,57	n.s.	0	n.s.
TOTAL	2 632,38	2 787,44	155,06	5,89	170,695	6,48 %

* hors réserve parlementaire (soit 6,821 millions d'euros dans la LFI 2004)

* La progression des **crédits du titre III** (+74 millions d'euros) s'élève à 5,32 %.

Ce gonflement des moyens des services est, pour une large part optique. Il résulte d'une triple série de transferts respectivement liés :

- à la création de deux nouveaux établissements publics : la Cité de l'architecture et du patrimoine ainsi que l'Opéra comique, qui entraînent des transferts de respectivement 4,5 et 6 millions d'euros en provenance du titre IV ;

- à l'expérimentation conduite dans huit régions dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui se traduit par un transfert de 109 millions d'euros en provenance du titre IV, partiellement compensé par un transfert à destination du titre V de 75 millions d'euros ;

- au transfert, à compter du 1^{er} janvier 2005, du service des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales (3,8 millions d'euros).

Si l'on excepte ces transferts, les moyens des services n'augmentent que de 2 % à structure constante.

Cette progression résulte principalement de l'augmentation des subventions de fonctionnement versées aux établissements publics relevant de la tutelle du ministère de la culture et de dépenses de personnel qui atteignent respectivement 2 et 2,8 % à structure constante.

La suppression de 85 emplois en demi-année (-1,14 million d'euros) est en effet plus que compensée par diverses mesures de revalorisation des rémunérations publiques (2 millions d'euros), d'ajustement des prestations sociales (5,2 millions d'euros), d'ajustement des dépenses de personnel du ministère (+ 1,4 million d'euros) ainsi que par des mesures nouvelles comme la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique (2,7 millions d'euros) ou comme la contribution destinée au financement de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées (1 million d'euros), dont l'addition illustre la dynamique propre des dépenses de personnel.

*** Les dépenses d'intervention du titre IV** s'élèvent à 664,7 millions d'euros et enregistrent une forte baisse apparente (-18,7 %) sous l'effet des transferts évoqués plus haut.

A structure constante, les crédits d'intervention augmentent de 3,66 %.

Les mesures nouvelles représentent 30 millions d'euros et sont principalement destinées au financement des plans pour le spectacle vivant (+18 millions d'euros), au cinéma et à l'audiovisuel (+3,5 millions d'euros) et au financement du droit de prêt en bibliothèque (+2,6 millions d'euros).

Elles permettront en outre, à hauteur de 5,4 millions d'euros, une actualisation de la dotation générale de décentralisation.

*** Les dépenses d'investissement inscrites au titre V** (investissements exécutés par l'Etat) **et au titre VI** (subventions d'investissement accordées par l'Etat) **s'élèvent en crédits de paiement à 656,66 millions d'euros.** Leur très forte progression nominale (+55 %) est gonflée par un certain nombre de transferts liés à l'expérimentation LOLF. **A structure constante**, elle reste cependant importante et s'établit à **26,55 %**.

Cette forte augmentation constitue la contrepartie de la résorption en 2003 des crédits de paiement non consommés qui s'élevaient alors à 40,35 % de leur montant total.

Les **crédits de paiement** inscrits au **titre V** s'élèvent à **417 millions d'euros** et font, en apparence, plus que doubler par rapport à 2004, où ils s'établissaient à 204 millions d'euros. Cette forte progression est largement optique, dans la mesure où elle résulte, en partie, du rattachement au titre V d'une enveloppe de 195 millions d'euros correspondant à l'expérimentation LOLF conduite dans huit régions. **A structure constante**, cette progression ne s'en établit pas moins à près de **26 %**. Elle ramène ainsi le niveau des crédits de paiement en 2005 à un niveau supérieur de près de 3 % à celui de 2002.

En ce qui concerne le **titre VI**, les **crédits de paiement** s'élèvent en 2005 à **239,6 millions d'euros**, soit une progression de 27,28 % à structure constante par rapport à 2003, et de -0,27 % par rapport à 2002.

Les **autorisations de programme** augmentent globalement de **19 %** et s'élèvent à 675,29 millions d'euros.

B. L'EXÉCUTION DES PRÉCÉDENTS BUDGETS : UN RETOUR À LA VÉRITÉ DES COMPTES

La loi de finances pour 2003 traduisait la **volonté de rompre avec une tradition d'affichage** qui conduisait le ministère de la culture à présenter des budgets flatteurs qu'il n'était pas capable, en pratique, de dépenser.

On rappellera que cette incapacité chronique à consommer les crédits votés par le Parlement avait eu tendance à s'accroître dans les années récentes. En effet, sur la période 1999-2001, l'écart entre, d'une part, les dépenses nettes et, d'autre part, les crédits votés et les crédits ouverts s'était sensiblement accru ; ainsi, alors que sur cette période, les crédits votés en loi de finances initiale progressaient de 6,4 % et les crédits ouverts, de 9,9 %, les dépenses réelles n'augmentaient que de 2,5 %.

Ce phénomène était particulièrement sensible pour les dépenses d'investissement. En effet, entre 1998 et 2001, le **taux de consommation des crédits de paiement** avait fortement diminué, passant de 82 % en 1998 à **57,2 % en 2001**.

L'analyse du budget comme au demeurant l'évaluation même des besoins du ministère s'en trouvait faussée. Par ailleurs, le surdimensionnement des enveloppes conduisait invariablement en cours d'année à des **mesures de régulation budgétaire**, mesures d'autant plus faciles à faire accepter que le ministère disposait en quelque sorte d'un « matelas » lui permettant d'atténuer les effets sur le volume des crédits exécutés.

En adoptant une présentation plus sincère du budget en 2003, il convenait donc parallèlement d'améliorer la gestion des crédits, notamment

pour ceux affectés à l'investissement, et, d'autre part, de mettre un terme à la tradition des annulations en cours d'exercice.

Un effort de dynamisation de la dépense a été entrepris afin de permettre une utilisation plus rapide des crédits et donc la consommation effective d'une plus grande partie des crédits votés. Cet effort, engagé dès 2002, se manifeste dans les conditions d'exécution des budgets 2003 et 2004, qui fait apparaître une **amélioration significative du taux de consommation des crédits**.

1. L'exercice 2003

La loi de finances pour 2003 a, la première, rompu avec la stratégie d'affichage qui avait caractérisé jusqu'alors le budget du ministère de la culture.

Cette opération « vérité » s'est traduite par la **suppression de 200 millions d'euros de crédits de paiement** non immédiatement nécessaires et par une dynamisation de la dépense qui s'est traduite par une amélioration de la consommation des crédits.

- **Le report des crédits non consommés de 2002**

Les reports de crédits de l'exercice 2002 se sont élevés à 449 millions d'euros.

Une partie de ces crédits a été mise en réserve le 22 avril 2003, pour un montant de 222 millions d'euros. Cette mise en réserve a été levée pour les seuls crédits d'investissement fin juin, à hauteur de 205 millions d'euros en contrepartie d'un engagement de report sur 2004 d'un même montant.

Chapitre	Crédits mis en réserve au titre des reports	Crédits levés de la mise en réserve (fin juin 2003)
33-90	170 507	0
34-97	10 962 294	0
34-98	1 347 441	0
35-20	833 184	0
36-60	127 742	0
43-20	50 596	0
43-30	928 637	0
43-92	2 872 336	0
56-20	76 429 412	76 429 412
56-91	52 418 895	52 418 895
56-98	311 556	3 111 556
66-20	18 053 204	18 053 204
66-91	56 651 883	56 651 883
66-98	945 497	945 497
Total	222 103 184	204 810 447

Source : ministère de la culture et de la communication

- **L'absence d'annulation budgétaire sur les crédits 2003**

Une enveloppe de crédits de 132,6 millions d'euros a été mise en réserve le 3 février 2003 pour permettre au Gouvernement de faire face aux aléas de gestion.

Une partie de ces crédits, d'un montant de 69 millions d'euros, a été « dégelée » dès le 7 août, et le reliquat, soit 63,6 millions d'euros, l'a été au mois d'octobre.

- **Le constat de la Cour des Comptes : une amélioration sensible de la consommation des crédits**

La Cour des Comptes a constaté que « *l'exécution 2003 du budget du ministère de la culture a été marquée par une diminution de 41 % du niveau des reports par rapport à 2002 (265 millions d'euros contre 449 millions d'euros), qui s'explique par le profil d'exécution des chapitres d'investissement* ».

Elle a noté que « *le taux d'exécution sur les chapitres d'investissement [s'était] sensiblement redressé à 71 % sur le titre V, contre 47 % en 2002* » et que « *les reports sur ces crédits d'investissement, avaient quasiment diminué de moitié, passant de 431 millions d'euros en 2002 à 227 millions d'euros en 2003.* »

2. L'exercice 2004

La loi de finances initiale pour 2004 a ouvert 567,5 millions d'euros d'autorisations de programme, comme en 2003, et 2 639 millions d'euros de crédits (DO+CP), soit une hausse de 5,7 % par rapport à 2003.

Ces crédits n'ont pratiquement fait l'objet **d'aucune mesure de mise en réserve ou d'annulation de crédits**, à l'exception d'une annulation de fonds de concours de 146 000 euros, en juillet 2004.

Le taux de consommation des crédits a continué de s'améliorer, et le ministre a indiqué en commission que le montant des reports de crédits d'investissement en fin d'année pourrait être de 16 millions d'euros, ce qui, ramené au montant global des crédits de paiement en 2004 -433 millions d'euros- paraît constituer un minimum difficilement compressible.

L'apurement des précédents exercices étant maintenant achevé, le ministère ne pourra donc pratiquement compter, l'année prochaine, sauf loi de finances rectificative, que sur les crédits inscrits en loi de finances pour 2005.

C. UNE VOLONTÉ DE MAÎTRISE DES EFFECTIFS

Les effectifs du ministère de la culture ont augmenté de 538 emplois entre les lois de finances pour 2000 et pour 2002, ce solde résultant de la différence entre la création de 734 emplois de titulaires et la suppression de 196 emplois de contractuels.

La volonté de maîtriser les dépenses de structure conduit le ministère à inverser cette tendance.

- **Les observations de la Cour des Comptes**

A la demande de la commission des finances du Sénat, et en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour a réalisé en janvier 2004 une étude d'ensemble de la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements.

A titre liminaire, elle a relevé que, malgré des progrès récents, les statistiques d'effectifs dont dispose le ministère sont encore très fragiles, même pour les agents de l'Etat.

Examinant l'adéquation entre les personnels disponibles et les besoins, la Cour des Comptes rappelle que « *les stratégies et l'organisation du ministère s'inscrivent depuis une vingtaine d'années dans un contexte de décentralisation des compétences de l'Etat au profit des collectivités*

territoriales et de déconcentration de sa gestion au profit de ses services territoriaux et de ses services et établissements publics nationaux ». Elle remarque cependant que « pour ce qui est du passé, l'analyse des effectifs et la répartition des agents du ministère et de ses établissements publics ne conduit pas à conclure que le ministère de la culture en ait tiré les conséquences ».

Elle relève plus particulièrement :

- que les effectifs n'ont cessé de croître, les réponses aux nouveaux besoins se faisant par augmentation du nombre des agents et non par restructuration des services et redéploiement des personnels du centre vers les services territoriaux ;

- que la fonction d'état major qui revient à l'administration centrale demeure confiée à un centre de 1 500 agents dont le nombre n'a pas varié malgré les décisions de déconcentration de la gestion ; et que les directions centrales n'ont pas fait l'objet d'une réorganisation majeure, à l'exception de deux fusions d'administrations centrales ;

- que les effectifs des services centraux apparaissent manifestement disproportionnés par rapport à ceux des services déconcentrés.

• **Une réduction des effectifs budgétaires annoncée en 2003 et 2004**

Les effectifs budgétaires du ministère ont subi une première décre en 2003, avec la suppression de 1 304 emplois, titulaires et contractuels confondus.

Sur ce total, 1 231 emplois correspondaient toutefois à un transfert sur le budget du musée du Louvre des agents qui lui sont affectés, répondant à un souci d'assouplir la gestion de ses effectifs.

Le budget de 2004 a procédé à une nouvelle réduction des effectifs budgétaires du ministère avec la suppression de 187 emplois, titulaires et contractuels, résultant du transfert de 91 emplois du budget de l'Etat vers ceux de plusieurs établissements publics, ainsi que du **non-remplacement de 94 départs en retraite.**

• **Le projet de budget pour 2005**

Le projet de budget pour 2005 poursuit cette politique et prévoit une diminution de 90 emplois résultant :

- de la **suppression de 85 emplois** en demi-année, mesure qui génère une économie de 1,14 million d'euros ;

- de la **suppression de 5 emplois** supplémentaires résultant du jeu de mesures catégorielles (suppression de 62 emplois d'agents administratifs transformés en 58 emplois de secrétaires administratifs ; deux emplois de conducteurs d'automobiles transformés en un emploi de conservateur général du patrimoine).

Le ministère indique en outre que, depuis le moment où la Cour des Comptes a réalisé son enquête, il a mis en place des « chartes d'objectifs » fixant l'effectif de référence par structure suivant les orientations suivantes :

- une diminution des effectifs affectés en administration centrale ;
- une stabilité des effectifs des DRAC ;

- un renforcement, par redéploiement, des emplois des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), des services à compétence nationale (SCN) et des établissements publics administratifs.

Le ministère indique que les 90 suppressions d'emplois inscrites au projet de budget pour 2005 seront réparties en fonction de ces objectifs :

- l'administration centrale qui représente 11 % des emplois du ministère, devrait supporter 19 % de ces suppressions ;
- les services déconcentrés qui disposent de 22 % des effectifs en enregistreront 27 % ;
- les établissements publics et les services à compétence nationale, qui comptent 56 % des emplois, n'absorberont que 54 % de ces suppressions.

Ces suppressions d'emplois seront en partie compensées par la **création de 81 emplois non budgétaires** dans les établissements publics dépendant du ministère de la culture, qui accentuera ce rééquilibrage.

Ces emplois dont la création représente une dépense de 2 millions d'euros devraient se répartir de la façon suivante :

- 53 emplois en mi-année dans l'établissement public du musée du Quai Branly ; auxquels s'ajouteront 53 autres emplois financés sur le budget du ministère de l'éducation nationale, section enseignement supérieur ;
- 10 emplois au Conservatoire national supérieur de musique de Paris ;
- 1 emploi au Conservatoire national supérieur de musique de Lyon ;
- 6 emplois au musée du Louvre ;

- 2 emplois dans le nouvel établissement public « Domaine national de Chambord » ;
- 3 emplois au musée d'Orsay ;
- 3 emplois dans les Ecoles d'art ;
- 2 emplois au Centre national de la danse ;
- 1 emploi à la Bibliothèque publique d'information.

Cette mesure donne un signe encourageant de la volonté du ministère d'engager une politique de maîtrise de ses effectifs et de rééquilibrage des moyens en personnel dont la Cour des comptes a montré la nécessité.

D. LA MODERNISATION DU MINISTÈRE

Le ministère de la culture et de la communication s'est engagé dans un processus de modernisation qui comporte plusieurs volets : le regroupement des services dans l'immeuble des « Bons Enfants », une restructuration de son administration centrale, et une nouvelle architecture budgétaire dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

• Le regroupement immobilier des services centraux dans l'immeuble des « Bons Enfants ».

La mise en service de l'immeuble dit « des Bons Enfants », à proximité immédiate du 3 rue de Valois, permettra de regrouper une grande partie des services de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication. Actuellement éclatés entre 17 sites, ceux-ci n'en comporteront alors plus que 7.

L'immeuble, actuellement en voie d'achèvement, sera remis au ministère à la mi-décembre 2004, et l'installation de personnels des services concernés –soit 900 personnes- sera réalisée dans le courant du mois de janvier 2005.

Ces services sont :

- la direction de l'administration générale (hors le département du système d'information) ;
- la direction de l'architecture et du patrimoine (hors l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine qui s'installera 3 rue de Valois) ;
- la délégation au développement et aux affaires internationales ;

- la direction du livre et de la lecture.

- **La réorganisation de l'administration centrale**

Ce regroupement immobilier facilitera la poursuite de la réorganisation des services engagée par le ministère dans le cadre de sa stratégie de réforme.

En 2004, la réorganisation de la **direction de l'administration générale** s'est efforcée de renforcer son rôle de pilotage, notamment en matière d'action territoriale, et d'orientation de l'action des directions régionales des affaires culturelles.

Elle s'est accompagnée de la **création de deux missions** consacrées respectivement à la modernisation et à la réforme de l'Etat, d'une part, et au contrôle de gestion, de l'autre.

Une nouvelle **délégation au développement et aux affaires internationales** doit désormais jouer un rôle de coordination en matière de formation, d'éducation et d'enseignement artistiques.

Les réformes envisagées **en 2005** doivent notamment conduire à une **réorganisation de la Direction de l'architecture et du patrimoine**, qui se traduira par la fusion de plusieurs sous-directions destinée à renforcer les fonctions transversales. La nouvelle architecture de la direction devrait comporter :

- un secrétariat général ;
- une sous-direction de l'architecture et du cadre de vie ;
- une sous-direction de l'enseignement de l'architecture, de la formation et de la recherche ;
- une sous-direction de l'archéologie, de l'ethnologie, de l'inventaire et des systèmes d'information ;
- une sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés.

Le ministère souhaite également s'engager en 2005 dans une réforme de **l'organisation de ses services déconcentrés** chargés des missions dans le domaine de l'architecture et du patrimoine, de façon à redéfinir les conditions d'intervention respectives des directions régionales des affaires culturelles et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine.

E. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances va profondément modifier le contenu, la procédure d'adoption et les conditions d'exécution du budget.

Elle a été votée pour rétablir le sens et la portée de l'autorisation parlementaire et donner au Parlement de nouvelles prérogatives dans la définition et le contrôle des dépenses de l'Etat.

Ses dispositions prendront leur pleine application à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2006.

Le ministre de la culture, qui s'est pleinement engagé dans cette réforme, a anticipé cette échéance, en conduisant, en 2004 et 2005 une première expérience de fongibilité des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention.

1. Les expérimentations de 2004 et 2005

Le ministère de la culture a conduit en 2004 une première expérimentation de la mise en œuvre des principes de la LOLF dans la région Rhône-Alpes. Celle-ci sera approfondie et étendue à sept autres régions en 2005.

a) L'expérimentation conduite en 2004 sur la région Rhône-Alpes

L'expérimentation conduite en 2004 concernait la **fongibilité des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention à la disposition de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de Rhône-Alpes**. Le ministère de la culture s'était alors assigné trois séries d'objectifs :

- préfigurer les nouveaux modes de gestion des emplois et des crédits issus de la mise en œuvre de la loi organique (fongibilité asymétrique et règles de report, notamment), tout en permettant aux responsables locaux que sont les directeurs des DRAC de mobiliser avec une efficacité accrue les moyens mis à leur disposition ;

- réformer les relations de gestion entre les directions régionales et l'administration centrale, en favorisant une participation plus en amont des DRAC, et réviser le pilotage national en s'appuyant sur la directive nationale d'orientation et sur la mise en place progressive des tableaux de bord des DRAC ;

- améliorer le pilotage de la direction régionale expérimentatrice, en mettant en œuvre localement le plan national de développement du contrôle de gestion et en développant la culture de gestion par des actions de formation et de sensibilisation.

L'expérimentation n'avait donc pas pour objet de tester la globalisation des crédits, puisque les directions régionales la pratiquent depuis quatre ans, mais plutôt de mesurer l'impact de la répartition des crédits globalisés de la DRAC en budgets opérationnels de programme.

Ainsi, le budget 2004 a-t-il mis à la disposition de la DRAC de Rhône-Alpes **trois enveloppes globales et fongibles** :

- la première, d'un montant de 9,8 millions d'euros pour le programme « *connaissance, préservation, enrichissement et promotion des patrimoines* » (chapitre 39-01) ;

- la seconde, d'un montant de 38 millions d'euros pour le programme « *développement et diffusion de la création* » (chapitre 39-02) ;

- la troisième, d'un montant de 14,2 millions d'euros pour le programme (« *transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » (chapitre 39-03).

La gestion de chacune de ces enveloppes devait obéir aux règles suivantes :

- conformément au principe de la fongibilité asymétrique prévu par la loi organique, les crédits de personnel (inscrits, pour chaque chapitre globalisé, dans un article spécifique) constitueraient le plafond des dépenses de cette nature ;

- les recrutements seraient encadrés dans un plafond d'emplois et de masse indiciaire ;

- les reports de 2004 à 2005 seraient limités à 5 % de l'enveloppe initiale ;

- les crédits des chapitres globalisés seraient susceptibles d'être soumis aux mesures de régulation budgétaire.

b) L'extension de l'expérimentation dans sept autres régions en 2005

Cette expérimentation est étendue, en 2005, à sept autres régions.

Trois d'entre elles –**l'Aquitaine, l'Île-de-France et le Languedoc-Roussillon**– ont préféré, du fait de leur taille, procéder par étapes, et ne globaliser dans un premier temps **que leurs dépenses ordinaires**.

Celles-ci sont réparties entre quatre programmes :

- le programme « *Patrimoines* » doté de 16,11 millions d'euros inscrits au chapitre 39-04 ;
- le programme « *Création* » doté de 77,26 millions d'euros inscrits au chapitre 39-05 ;
- le programme « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » avec 36,74 millions d'euros sur le chapitre 39-06 ;
- le programme « *Recherche culturelle et recherche scientifique* » doté de 1,34 million d'euros sur le chapitre 39-07 ;

Les cinq autres régions –**la Basse-Normandie, la Picardie, Rhône-Alpes- Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes**– procéderont en revanche à une **expérimentation portant sur l'ensemble de leurs crédits**, y compris, les crédits d'investissement, anticipant donc sur la situation qui s'imposera partout à compter du 1^{er} janvier 2006.

Les crédits correspondants ont été regroupés sur quatre dispositions du titre V correspondant à chacun des quatre programmes :

- 69,70 millions d'euros sur le chapitre 59-04, pour le programme « *Patrimoines* » ;
- 76,31 millions d'euros sur le chapitre 59-05, pour le programme « *Création* » ;
- 49,91 millions d'euros sur le chapitre 59-06, pour le programme « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » ;
- 2,65 millions d'euros sur le chapitre 59-07, pour le programme « *Recherche culturelle et culture scientifique* ».

Ces expérimentations rendent particulièrement problématique l'analyse des documents budgétaires cette année, dans la mesure où les regroupements de crédits auxquels elle procède vident d'une grande partie de leur pertinence les comparaisons entre les crédits de 2004 et ceux de 2005, tels qu'ils figurent dans le « bleu » budgétaire.

Votre rapporteur pour avis devra donc s'en remettre, dans la suite de son analyse, aux présentations consolidées et à structure constante fournies par les services du ministère.

2. La future présentation du budget

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 définit un nouveau cadre budgétaire qui s'appliquera, à compter de l'exercice 2006. Elle abandonne l'actuelle présentation des crédits par titres et par ministère, pour lui préférer un regroupement orienté vers les résultats des politiques publiques, et articulé en missions, programmes et actions.

a) Des crédits répartis entre cinq missions

Les crédits du ministre de la culture seront ainsi répartis entre plusieurs **missions** :

- une mission « **culture** », mission ministérielle sur budget de l'Etat, reprendra l'essentiel des crédits actuels du ministère, à l'exception des crédits ayant vocation à figurer dans le Budget civil de recherche et développement ;

- une mission « **cinéma et audiovisuel** », mission ministérielle, hors budget de l'Etat, accueillera les crédits du compte d'affectation spéciale « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle », géré par le Centre national de la cinématographie ;

- une mission interministérielle « **recherche et enseignement supérieur** » au sein de laquelle le ministère disposera d'un programme regroupant ceux des crédits qui ont vocation à être inscrits au Budget civil de recherche et développement ;

- une mission interministérielle « **Médias** » sur budget de l'Etat dans laquelle le ministère disposera d'un programme regroupant les remboursements d'exonération de redevance audiovisuelle ;

- une mission interministérielle « **soutien aux Médias** », hors budget de l'Etat, dans laquelle le ministère disposera des programmes liés aux comptes d'affectation spéciale « financement de l'audiovisuel public » et « soutien à l'expression radiophonique locale ».

b) Le contenu de la mission « culture »

La mission « culture », qui a vocation à regrouper l'essentiel des crédits budgétaires du ministère, s'articulera en **trois programmes** :

- un programme « **patrimoines** » regroupant les actions en faveur du patrimoine conduites par les directions sectorielles concernées ; sept actions sur huit correspondront à un patrimoine précis, géré par une direction d'administration centrale particulière ; la huitième action (« acquisition ») répond en revanche à une logique fonctionnelle et transversale ;

- un programme « **création** » rassemblant les crédits consacrés au soutien à la création et à sa diffusion ; trois de ses actions correspondent à des disciplines différentes, la quatrième répond en revanche au souci de réunir dans une vision transversale les politiques menées en faveur des industries culturelles du secteur marchand, à l'exception toutefois des industries cinématographiques et audiovisuelles ;

- un programme « **transmission des savoirs et démocratisation de la culture** » regroupant des actions communes dans les domaines des enseignements supérieurs et spécialisés, de l'éducation artistique, de l'aménagement du territoire ou de l'action internationale.

Le document budgétaire élaboré en préfiguration de la LOLF procède, pour 2005, à la répartition indicative suivante des crédits de la mission « culture », pour un montant global de 2.665,31 millions d'euros.

MISSION CULTURE

(en millions d'euros)

Programme « Patrimoines »	1 081,0
01 Patrimoine monumental et archéologique	316,6
02 Architecture	70,0
03 Patrimoine des musées de France	389,1
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	52,9
05 Patrimoine écrit et documentaire	193,4
06 Patrimoine cinématographique	23,2
07 Patrimoine linguistique	2,9
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	32,7

(en millions d'euros)

Programme « Création »	916,6
01 Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	589,0
02 Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	94,0
03 Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture	190,8
04 Economie des professions et des industries culturelles	42,8

(en millions d'euros)

Programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »	667,8
01 Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	286,6
02 Soutien à l'éducation artistique	2,5
03 Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	6,3
04 Actions spécifiques en faveur des publics	106,9
05 Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire	17,8
06 Action culturelle internationale	33,1
07 Fonctions soutien communes aux trois programmes	214,5

TOTAL MISSION « CULTURE »	2 665,4
----------------------------------	----------------

MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(en millions d'euros)

Programme 12 « Recherche culturelle et culture scientifique »	131,7
01 Recherche en faveur des patrimoines	25,9
02 Recherche en faveur de la création	2,0
03 Opérateurs de la culture scientifique et technique	98,0
04 Recherches transversales et pilotage de programmes	5,7

II. DES PRIORITÉS BIEN AFFIRMÉES

Au cours de son audition devant la commission, le 16 novembre 2004, le ministre a insisté sur sa volonté de faire du projet de budget pour 2005 l'instrument d'une politique culturelle équilibrée, attentive au patrimoine comme à la création, aux dépenses d'investissement comme aux interventions.

Cette volonté d'équilibre se retrouve dans la répartition des dépenses entre Paris et les régions, qui parviendront à une quasi-parité (52 % contre 48 %) alors que, précédemment, ces proportions s'établissaient, en moyenne, autour de 62 % pour Paris et 38 % pour les régions.

Cette recherche d'équilibre se conjugue toutefois avec l'affirmation de priorités bien définies en faveur du spectacle vivant, du patrimoine ainsi que de la présentation et de la valorisation des collections.

A. UN EFFORT MARQUÉ EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT

1. L'évolution des dotations

Le ministère de la culture évalue à **753 millions d'euros** les moyens globaux qu'il consacrera en 2005 au spectacle vivant. Depuis le début de la législature, les dépenses en faveur de ce secteur ont crû de 10 %.

Au sein de cette enveloppe globale, les **moyens d'intervention du titre IV** augmenteront, à structure constante de **4,3 %**. Cette progression s'inscrit dans la continuité des augmentations obtenues les années précédentes, puisque ce sont 66 millions d'euros de moyens supplémentaires d'intervention qui ont été ouverts pour le spectacle vivant depuis 2002.

Les **capacités d'investissement** sont en revanche **stabilisées** afin d'accompagner les collectivités territoriales dans la réalisation des principaux équipements nationaux, pour un total de 57 millions d'euros de crédits.

A titre indicatif, avec près de 590 millions d'euros, l'action « *spectacle vivant* » représenterait, en 2005, dans la nouvelle architecture conforme à la LOLF, 64 % de l'ensemble du programme « *Création* », doté de 916 millions d'euros.

2. Les grands axes d'une action privilégiée

Renvoyant, pour un examen plus détaillé des crédits du théâtre à l'avis de notre collègue Serge Lagauche, votre rapporteur se limitera à une analyse succincte des grands axes d'action en 2005.

- **La mise en œuvre du plan pour le spectacle vivant**

Le conflit des « intermittents du spectacle », qui a éclaté à la suite de la réforme du régime d'assurance chômage opéré par l'accord du 26 juin 2003, a montré la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur la création et la diffusion culturelle.

Le Gouvernement s'est attaché à apporter rapidement des solutions provisoires aux problèmes les plus aigus, et notamment les congés de maternité et l'indemnisation de personnes exclues par le nouveau protocole, y compris les nouveaux entrants.

Il a créé un fonds provisoire, doté de 80 millions d'euros et géré par l'UNEDIC, pour prendre en charge l'indemnisation des artistes et techniciens qui répondaient aux conditions posées par l'ancien régime mais ne satisfont plus aux exigences du nouveau système.

Mais la recherche d'une solution durable à ce problème doit s'inscrire dans le contexte d'une politique plus large de l'emploi culturel, englobant une valorisation des emplois, la recherche de nouveaux publics ainsi que le soutien à la création.

S'inscrivant dans ce contexte, le plan pour le spectacle vivant annoncé par le ministre en mai 2004, assorti d'un engagement global de l'Etat fixé à 30 millions d'euros, doit permettre en 2005, de conforter la création et la diffusion des œuvres, d'élargir les publics et de pérenniser les emplois.

- **Les subventions aux établissements publics**

Les moyens globaux alloués aux établissements nationaux du spectacle vivant augmenteront, hors transferts, de plus de 5 millions d'euros soit une **progression de 5 %**, qui succède à la hausse de 6,2 % enregistrée en 2004. Ils atteindront ainsi la somme de **269 millions d'euros**.

Les dotations des grands établissements publics de production du spectacle vivant seront renforcées de 4 millions d'euros pour leur permettre de faire face à l'actualisation de leurs charges et préserver aussi leurs capacités de production. C'est le cas en particulier de l'Opéra national de Paris et des grands théâtres nationaux.

L'année 2005 verra en outre la création d'un nouvel établissement public, l'Opéra Comique, doté d'une subvention de 6 millions d'euros, par un transfert de crédits en provenance du titre IV. La subvention du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz est en outre rétablie à hauteur de 1 million d'euros.

Enfin, plus de 1,1 million d'euros de mesures nouvelles sont destinées à la poursuite et à l'achèvement de la réforme du statut des enseignants des deux conservatoires supérieurs de musique et de danse. Cette action s'inscrit dans le cadre du plan de réorganisation de l'enseignement supérieur et plus généralement de l'ensemble de la chaîne de l'enseignement artistique spécialisé.

- **Les interventions et investissements culturels**

Les moyens d'intervention de l'Etat s'élèveront en 2005 à plus de 427 millions d'euros. Compte tenu des capacités d'investissement consolidées que le ministère évalue à 32,3 millions d'euros, ce sont donc, au total, 460 millions d'euros qui devraient être déployés en 2005 en appui des moyens des collectivités territoriales pour les établissements et équipes artistiques du spectacle vivant.

La France dispose en effet d'un **réseau exceptionnel d'établissements permanents**, soutenus par l'Etat en partenariat avec les collectivités territoriales : 38 centres dramatiques, 19 centres chorégraphiques nationaux, 69 scènes nationales, 12 opéras en régions, 24 orchestres permanents, 13 centres de création musicale, une soixantaine de scènes conventionnées, et autant de scènes de musiques actuelles. **225 millions d'euros** seront consacrés au maintien de sa capacité de rayonnement et d'innovation.

En complément, le ministère consacrera également **51 millions** d'euros à la structuration des **équipes artistiques indépendantes**.

Enfin, **32,4 millions d'euros** permettront la poursuite d'une politique de construction, d'aménagement et de remise aux normes des lieux de production, de diffusion et d'enseignement, sur l'ensemble du territoire. Parmi les opérations nouvelles projetées en 2005 figurent notamment l'extension et la réhabilitation du Centre national des arts du cirque à Châlons-en-Champagne et la construction d'un auditorium à l'Ecole nationale de musique de Bourges. La construction de 3 Zéniths supplémentaires à Strasbourg, Nantes et Dijon viendra compléter le réseau des salles de grande capacité consacrées aux musiques actuelles.

- **Un effort de réorganisation de l'enseignement artistique**

L'enseignement artistique dans le domaine du spectacle vivant, au delà des établissements d'enseignement supérieur sous la responsabilité de l'Etat, relève de l'initiative et de la responsabilité des collectivités territoriales, sous le contrôle scientifique et technique des services du ministère.

Le réseau des établissements d'enseignement musical, chorégraphique et théâtral spécialisé contrôlés par l'Etat est constitué de 36 conservatoires nationaux de région (CNR), de 104 écoles nationales de musique, de danse et de théâtre (ENMDT) et de 250 écoles municipales de musique et de danse agréées (EMA). Ces établissements sont dans leur quasi totalité des services municipaux gérés en régie directe.

Alors même que l'Etat ne dispose plus de compétences en ce domaine depuis que l'enseignement artistique a été décentralisé en 1983, les conservatoires nationaux de région (CNR) et les ENMDT continuent à bénéficier du soutien financier du ministère de la culture tant pour leurs dépenses de fonctionnement que pour leurs dépenses d'investissement. On soulignera que ces aides, qui représentent en moyenne 9 % du budget de ces établissements, ne correspondent pas à la prise en charge d'une dépense particulière.

Cette enveloppe qui s'élevait à 28,44 millions d'euros en 2004, ne devrait pas évoluer en 2005.

Au-delà des subventions accordées aux établissements, le ministère apporte un soutien financier spécifique à la structuration territoriale de l'enseignement à travers, d'une part, les schémas départementaux et, d'autre part, les protocoles de décentralisation.

Depuis 2002, 1,32 million d'euros a été consacré chaque année à la mise en œuvre des schémas départementaux qui sont destinés à assurer une meilleure mise en réseau des établissements.

Les protocoles de décentralisation visent à identifier les responsabilités respectives des différents niveaux de collectivités à l'égard des établissements d'enseignement. En 2001, la région Nord-Pas-de-Calais a été la première à expérimenter ce dispositif pour une période de trois ans. Le montant global des crédits engagés par l'Etat dans cette expérimentation s'élève à 2,28 millions d'euros, dont 1,52 million d'euros pour le spectacle vivant. En 2003, les régions Haute-Normandie et Rhône-Alpes se sont engagées dans ce processus. Les actions prévues seront mises en oeuvre en 2004 sur des crédits de la délégation au développement et à l'action territoriale du ministère.

L'objectif poursuivi, au-delà d'une clarification des conditions d'intervention des collectivités territoriales, est d'accroître l'offre d'enseignement, pour l'heure très inégalement répartie entre les régions, mais également de parvenir à une plus grande lisibilité des parcours de formation.

C'est dans cette perspective qu'a été introduit dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales un article 101 visant à préciser les responsabilités respectives des départements, des communes et des régions en matière d'enseignement artistique.

Le dispositif prévoit que :

- l'enseignement initial relève des communes et de leurs groupements ;

- les départements élaborent, en concertation avec les communes concernées, dans un délai de deux ans, un schéma départemental de développement des enseignements artistiques ; celui-ci a pour objet de définir les principes d'organisation de ces enseignements en vue d'améliorer l'offre de formation et les conditions d'accès à l'enseignement ; le département y précise les conditions de sa participation au financement de l'enseignement initial ;

- les régions organisent et financent l'enseignement professionnel initial.

Cette clarification des compétences devrait s'accompagner du transfert aux régions et aux départements des dotations consacrées aux CNR et aux ENMDT.

Si les principes sur lesquels repose cette répartition des compétences correspondent peu ou prou à l'engagement actuel des collectivités, sa mise en œuvre supposera toutefois, pour certains établissements ou formations, un décroisement des financements et exigera, de la part de l'Etat, une clarification des différentes formations préparées par ces établissements, qui sont pour l'heure très hétérogènes.

En 2005, toutefois, la situation actuelle sera prolongée et l'Etat continuera de subventionner les communes sur crédits déconcentrés, dans des proportions équivalentes à celles des années précédentes. Les transferts de crédits n'interviendront en effet qu'en fonction des plans régionaux et des schémas départementaux qui seront élaborés dans un délai de deux années.

B. UN EFFORT À CONFIRMER EN FAVEUR DU PATRIMOINE

L'état sanitaire préoccupant des monuments historiques appelle un effort soutenu.

Le Gouvernement en a pris la mesure, et a présenté, en septembre 2003, un plan national pour le patrimoine.

Une progression des crédits de paiement inscrits en loi de finances est aujourd'hui d'autant plus nécessaire que, du fait de l'opération vérité réalisée en 2013, le ministère ne peut plus compter sur les reports de crédits des années antérieures.

1. La nécessité d'un effort budgétaire soutenu

- **L'état sanitaire préoccupant des monuments classés**

Le document élaboré en janvier 2003 par la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) du ministère souligne l'« état sanitaire » préoccupant des monuments classés qui, pour près de 20 % –soit 2 800 sur 15 000 environ– seraient en péril. Si l'incendie du château de Lunéville ou l'effondrement d'un plancher du château de Chambord ont souligné le mauvais état de monuments prestigieux, il convient toutefois de souligner que les édifices en grandes difficultés appartiennent pour leur majorité à des communes de moins de 2 000 habitants qui, à de rares exceptions près, ne disposent pas de ressources suffisantes pour financer sans l'aide de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, les investissements nécessaires. S'agissant des monuments appartenant à l'Etat, qui représentent seulement 9 % du parc classé, la DAPA estime à 9 % d'entre eux la proportion d'immeubles en difficulté. Cette appréciation satisfaisante doit être nuancée dans la mesure où l'Etat possède essentiellement des édifices de très grande importance tels les cathédrales, les abbayes, les domaines nationaux ou encore des monuments comme le Grand Palais ou le Palais de Chaillot à Paris.

D'après cette étude, il conviendrait de consacrer à la conservation stricto sensu des monuments classés, environ 6 milliards d'euros dont le quart serait directement affecté à remédier aux situations de péril, données significatives du caractère très dégradé des monuments.

- **Le plan national pour le patrimoine**

S'inspirant des réflexions et propositions formulées par la commission « patrimoine et décentralisation » présidée par M. Jean-Pierre Bady, le Gouvernement a présenté en septembre 2003, un plan national pour le patrimoine.

Son objectif est d'associer l'ensemble des acteurs concernés : l'Etat, les collectivités territoriales, mais aussi les propriétaires privés et les associations de défense du patrimoine.

Ce plan se décline en cinq axes, et prévoit notamment que l'Etat s'engage à conduire un effort budgétaire durable en faveur des monuments historiques.

Il précise que 20 millions d'euros supplémentaires, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2003, seraient inscrits au projet de budget pour 2004, hors grands travaux de Versailles, en faveur des monuments sur l'ensemble du territoire, qu'ils appartiennent ou non à l'Etat.

Il se fixe pour objectif une progression régulière de cet effort, avec un objectif de 260 millions d'euros en 2008.

- **L'exercice 2004 : la mesure des besoins**

La loi de finances pour 2004 a prévu une augmentation des enveloppes consacrées à la restauration de monuments historiques -hors grandes opérations- de 10 %, conforme aux premiers engagements pris par le Gouvernement dans le plan national pour le patrimoine.

Les crédits sont ainsi passés, en autorisations de programme, de 204 millions d'euros en 2003 à 224 millions d'euros en 2004.

Les crédits de paiement nécessaires à la réalisation des opérations en cours se sont toutefois révélés insuffisants en cours d'année, et le ministre a confirmé, au cours de son audition, qu'il avait été nécessaire de procéder à des **redéploiements de crédits** à hauteur de **20 millions d'euros**, dans le courant de l'été et à nouveau de **1,7 million d'euros** en octobre, en faveur du patrimoine monumental.

Ces redéploiements n'ont pas été suffisants, compte tenu de l'ampleur des besoins qui s'expliquent notamment par le fait que le ministère ne peut plus compter, comme par le passé, sur les reports de crédits non consommés des années précédentes.

Cette situation, qui a perturbé les chantiers dans de nombreuses régions, a suscité une réelle inquiétude chez les associations de défense du patrimoine et parmi les artisans et les entreprises de restauration des monuments historiques.

Au cours de son audition, le ministre a d'ailleurs précisé à la commission que **le montant des impayés** s'élevait actuellement à **26 millions d'euros**.

Votre rapporteur souhaite que le projet de loi de finances rectificative pour 2004 permette de faire face à ces besoins qui s'élèveraient à 35 millions d'euros pour les opérations de l'année en cours et de remédier à une situation d'autant plus préoccupante qu'elle risquerait, faute d'un financement suffisant, d'obérer à son tour les conditions d'exécution de l'exercice 2005.

- **Le projet de budget pour 2005**

Les **autorisations de programme** devraient enregistrer en 2005 une nouvelle progression, plus modeste, de **1,6 million d'euros**, hors grandes opérations.

Le projet de budget prévoit par ailleurs une augmentation de 9,3 millions d'euros d'autorisations de programme pour favoriser la montée en puissance du programme de travaux du « Grand Versailles ».

Les **crédits de paiement** augmentent en revanche globalement de plus de **25 millions d'euros** :

- les dotations consacrées aux investissements de l'Etat en faveur du patrimoine monumental, inscrites au chapitre 56-20, passent de 122 millions d'euros en 2004 à 146,8 millions d'euros dans le projet de budget pour 2005, soit une hausse de plus de 20 %, si l'on y réintègre les crédits destinés à l'expérimentation LOLF formellement inscrits sur les chapitre 59-04 à 59-07 ;

- les subventions d'investissement accordées par l'Etat en faveur du patrimoine monumental, inscrites au chapitre 62-20, passent, à périmètre constant, de 71,23 millions d'euros en 2004, à 72 millions d'euros dans le projet de budget pour 2005.

Ces montants représentent certes un effort appréciable.

Seront-ils toutefois suffisants ?

Votre rapporteur tient en effet à souligner que le ministère ne pourra compter en 2005 sur l'apport complémentaire des reports de crédits non consommés qui jusqu'en 2002 étaient anormalement élevés, et dont l'apurement est maintenant achevé, comme le montrent les tableaux ci-après.

Chapitre 56-20

(en euros)

	2002	2003	2004*	2005**(1)
LFI	152 476 000	34 102 000	122 067 000	146 825 000
Reports	217 631 757	209 432 972	80 552 893	800 000
Fonds de concours	66 017 677	80 700 000	56 000 000	42 000 000
Total crédits ouverts	436 125 434	434 257 972	258 619 893	189 625 000
Gel	209 432 972	80 552 893	0	0
Paiements	229 456 000	240 512 000	238 681 000	0

* chiffres au 11 octobre 2004

** les crédits destinés à l'expérimentation de la LOLF dans 5 régions pilotes et transférés dans le PLF sur le nouveau chapitre globalisé 59-01 ont été réintégrés aux dotations monuments historiques afin de permettre la comparaison avec les exercices précédents

(1) Prévision

Source : ministère de la culture

Chapitre 66-20

(en euros)

	2002	2003	2004*	2005**(1)
LFI	81 106 000	77 968 000	71 227 000	72 000 000
Reports	17 005 437	18 159 000	28 525 025	16 543 000
Total crédits ouverts	98 111 437	96 127 690	99 752 025	88 543 000
Gel	18 159 000	28 525 025	0	0
Paiements	79 952 000	67 602 665	65 323 000	0

* chiffres au 11 octobre 2004

** les crédits destinés à l'expérimentation de la LOLF dans 5 régions pilotes et transférés dans le PLF sur le nouveau chapitre globalisé 59-01 ont été réintégrés aux dotations monuments historiques afin de permettre la comparaison avec les exercices précédents

(1) Prévision

Source : ministère de la culture

Une contraction du montant des crédits ouverts ne risque-t-elle pas de provoquer l'arrêt ou le report de nombreux chantiers, au détriment de l'entretien du patrimoine ?

Les à-coups que ces ruptures de charge entraîneront chez les entreprises et les restaurateurs spécialisés risquent de perturber un secteur qui dispose d'une main d'œuvre très qualifiée et qu'il faut des années pour former.

• **Les priorités retenues pour l'affectation des crédits en 2005**

En ce qui concerne **les monuments appartenant à l'Etat**, la poursuite de la **restauration des 86 cathédrales** demeure une **priorité**.

L'achèvement de la **restauration** de l'élévation **nord** de la cathédrale de **Strasbourg**, ainsi que la poursuite des travaux concernant la flèche, sont

envisagés pour 2005. La première tranche de restauration du portail nord de la cathédrale de **Reims** devrait être lancée ainsi que la poursuite de la consolidation de la cathédrale de **Beauvais** qui pourrait s'accélérer grâce au soutien financier des collectivités territoriales. L'engagement des travaux de restauration de la face nord de la tour nord-ouest de la cathédrale **Notre-Dame de Paris**, la troisième et dernière tranche (évaluée à 1 million d'euros) de restauration du chœur et des terrasses de la cathédrale de **Limoges**, et la poursuite des programmes généraux de restauration des cathédrales d'**Amiens** et de **Marseille** sont également envisagés pour 2005. L'achèvement de la restauration du clos et du couvert de la **villa Cavrois**, œuvre de Mallet-Stevens, à **Croix** (Nord), acquise par l'Etat en 2001, est prévue en trois tranches de 2 millions d'euros chacune qui s'échelonnent entre 2003 et 2005. La seconde tranche de consolidation et de restauration générale du **donjon de Vincennes** dont le coût total est estimé à 13,5 millions d'euros, a été financée en 2003 à hauteur de 4,5 millions d'euros. La troisième et dernière tranche, d'un montant équivalent empiète sur 2005 ; il restera ensuite à mener la restauration des casemates entourant le donjon, pour 4,57 millions d'euros. La poursuite de l'opération de restauration des **remparts du Mont Saint-Michel**, accompagnant le grand projet de rétablissement du caractère maritime de sa baie, et des travaux sur le Panthéon, sont également prévus.

Un vaste programme de travaux concernant le **château et le domaine de Versailles** a été lancé en 2004. La première phase de ce programme à laquelle 135 millions d'euros sont affectés devrait s'achever en 2009. Elle permettra la mise en sécurité des bâtiments, et l'installation des services administratifs au Grand commun de façon à accroître les espaces ouverts au public.

- En ce qui concerne **les monuments n'appartenant pas à l'Etat**, les crédits continueront d'une manière générale à être prioritairement consacrés au traitement des urgences sanitaires et à financer des opérations déjà engagées sur les exercices budgétaires précédents.

Le financement des divers programmes exceptionnels ayant fait l'objet d'engagements du ministère de la culture sera poursuivi en 2005.

Une mention particulière doit être faite de la poursuite de l'opération de reconstruction du rempart effondré du **château de Saumur**, entamée en 2004, dont le coût total a été estimé à 23,5 millions d'euros et dont la réalisation, compte tenu de l'urgence des travaux, doit être phasée en trois tranches. Après une première tranche d'un montant total de 8,130 millions d'euros à laquelle l'Etat a participé à hauteur de 3,3 millions d'euros en 2004, la deuxième tranche de l'opération sera programmée en 2005 pour un montant de 8,155 millions d'euros, dont 3,4 millions d'euros seront financés par l'Etat.

Parmi les autres opérations remarquables poursuivies en 2005, méritent d'être cités les programmes de restauration sur le grand Théâtre de **Bordeaux**, le théâtre du **Puy-en-Velay**, l'ancien **collège des Bernardins à Paris**, le parc de **Méréville**, la tour abbatiale de **Saint-Amand-les-Eaux** dans le Nord-Pas-de-Calais, la flèche de l'église Saint-Maclou à **Rouen**, l'église Saint-Jacques de **Dieppe**, le château neuf de **Laval**, le château des Ducs à **Nantes**, le château de **Dampierre-sur-Boutonne**, l'enceinte castrale du château de **Falaise**, l'ancienne cathédrale de **Laon**, le Palais des Papes d'**Avignon**, ainsi que le programme relatif au patrimoine de la ville de **Nancy** et le plan pour le patrimoine antique de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui comprend notamment la restauration de l'amphithéâtre d'**Arles**.

Le ministère de la culture continuera par ailleurs d'apporter en 2005 son soutien à la restauration du **château de Lunéville**, ravagé par un terrible incendie en janvier 2003. La restauration de sa chapelle, l'un des éléments remarquables de cet ensemble parmi les plus gravement endommagés, devrait être engagée en 2005.

Au nombre des nouveaux chantiers qui devraient débiter en 2005, un effort exceptionnel sera consacré à deux opérations d'envergure intéressante le patrimoine de la **Ville de Paris** : la restauration de la **tour nord de l'église de Saint-Sulpice**, dont le coût est estimé à 25,855 millions d'euros et qui sollicitera le budget du ministère de la culture pour sa première tranche à hauteur de 3,9 millions d'euros, et la restauration de la **tour Saint-Jacques**, estimée à 8,692 millions d'euros, et dont la première tranche sera financée à hauteur de 1,75 million d'euros. Enfin, à l'approche de leur dernière année d'exécution en 2006, le volet patrimonial des contrats de plan (notamment celui d'Auvergne avec le patrimoine roman, et celui de Haute-Normandie pour les édifices emblématiques en péril) nécessitera encore en 2005 des financements soutenus.

- **En 2004**, sur un total de 234 millions d'euros de crédits d'investissements, 166 millions ont été consacrés à la restauration de monuments historiques situés en province, soit plus de 71 %, alors que la restauration des monuments historiques de la région Ile-de-France a drainé 68 millions d'euros.

Les grandes opérations comme la Cité de l'architecture et du patrimoine, ou le chantier de Versailles, ainsi que les deux opérations exceptionnelles prévues sur le patrimoine de la Ville de Paris conduiront **en 2005 à un alourdissement du poids relatif de l'Ile-de-France**.

2. La nécessaire réforme des modes d'intervention de l'Etat

Plusieurs dispositions législatives sont intervenues en 2004 pour modifier les modalités d'intervention de l'Etat dans la protection du patrimoine monumental.

• L'expérimentation de décentralisation des crédits du patrimoine

L'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a précisé les conditions d'une expérimentation de gestion décentralisée des crédits d'Etat affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets classés et inscrits n'appartenant pas à l'Etat ou à un établissement public.

La loi désigne la région comme la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert, tout en accordant la possibilité au département d'y participer à son tour, dans l'hypothèse où la région ne se serait pas portée candidate.

Cette expérimentation, d'une durée de quatre ans, ne sera engagée que dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Compte tenu de l'addition des délais successifs des candidatures des régions et des départements, le décret fixant la liste des collectivités territoriales retenues pour participer à cette expérimentation ne pourra être publié qu'après le 17 août 2005. Le transfert des crédits concernés ne pourra donc intervenir qu'à partir du budget 2006.

L'article 99 de la loi du 13 août 2004 prévoyait, en outre, **le transfert immédiat et à titre définitif au département** des crédits mis en œuvre par l'Etat pour la conservation du **patrimoine rural non protégé**. Le montant des crédits concernés par cette mesure reste modeste : il s'élève à **5,45 millions d'euros**.

• Transfert de propriété aux collectivités territoriales de monuments historiques

C'est dans cette perspective que s'inscrit l'article 97 de la loi du 13 août 2004 précitée qui ouvre la possibilité de transférer aux collectivités territoriales qui en feront la demande, la propriété d'un certain nombre de monuments historiques appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux, et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat.

Cette liste doit être élaborée à partir des travaux de la commission présidée par le professeur René Rémond, président de la Fondation nationale des sciences politiques. Cette commission, qui réunissait des historiens, des experts du patrimoine et des élus, était chargée de proposer des critères permettant d'opérer un classement entre des monuments, très variés, afin

d'identifier ceux qui devaient rester la propriété de l'Etat, et ceux qui pouvaient être cédés aux collectivités territoriales.

Cette commission a rendu son rapport au ministre de la culture au mois de novembre 2003.

La proposition définitive de liste des monuments susceptibles d'être concernés par ce transfert a été présentée par le ministre le 17 novembre dernier. Celui-ci a indiqué au cours de son audition qu'elle reprenait dans leur quasi-intégralité les propositions de la commission présidée par M. René Remond. Cette liste fera ensuite l'objet d'un décret en Conseil d'Etat dont le ministère annonce la publication pour le premier trimestre 2005.

Les collectivités territoriales disposeront alors d'une année pour exprimer ou non leur intérêt. Des conventions devront ensuite être mises au point pour préciser les conditions du transfert et les engagements des partenaires.

Les premiers transferts pourraient intervenir au début de l'année 2006.

- **Simplification du régime de protection du patrimoine culturel**

L'article 7 du projet de loi de simplification du droit, qui a été adopté définitivement le 18 novembre dernier, autorise le Gouvernement à adopter par ordonnance un certain nombre de dispositions en matière de protection du patrimoine culturel.

Ces dispositions devraient notamment donner une traduction législative à plusieurs dispositions du plan national pour le patrimoine.

Votre rapporteur ne présentera pas ici une analyse détaillée des dispositions que le Gouvernement envisage de faire figurer dans le projet d'ordonnance, et qui sont exposées dans le rapport pour avis¹ présenté par Mme Monique Papon au nom de la commission.

Il relèvera cependant avec satisfaction que parmi les mesures envisagées, il est proposé de reconnaître la qualité de maître d'ouvrage à tous les propriétaires de monuments historiques, qu'ils soient publics ou privés, conformément aux recommandations formulées par le rapport de la commission présidée par M. Jean-Pierre Bady.

Cette volonté de ne plus voir l'Etat assumer systématiquement la maîtrise d'ouvrage répond au souhait de responsabiliser les propriétaires mais également de recentrer l'action du service de l'Etat sur les missions

¹ *Rapport n° 8 (2004-2005) présenté par Mme Monique Papon au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de simplification du droit.*

régaliennes que sont, notamment, la délivrance des autorisations de travaux et le contrôle scientifique des travaux.

Elle se traduit dans le projet de loi de finances pour 2005 par le transfert de crédits d'investissement du titre V vers le titre VI.

3. L'adaptation des établissements publics concourant à la politique du patrimoine

• Le Centre des monuments nationaux

Le Centre des monuments nationaux, après une réforme statutaire intervenue en avril 2000 destinée à distinguer ses responsabilités propres de celles de la DAPA, puis les difficultés qui ont marqué sa gestion, devra relever en 2005 deux défis : d'une part, la réforme de son organisation interne et, d'autre part, le transfert de propriété aux collectivités territoriales de certains monuments historiques dont il est affectataire.

Les difficultés rencontrées par l'établissement public jusqu'en 2002 l'ont conduit à modifier son organisation autour d'un projet d'établissement, fondé sur cinq programmes :

- mettre en place une organisation déconcentrée propre à développer les capacités d'initiative des administrateurs de monuments et à recentrer le siège sur ses missions d'impulsion, de conseil, d'expertise, d'évaluation et de contrôle ;

- améliorer les conditions d'accueil et de visite ;

- faire du projet de monument un outil de pilotage au service de la politique culturelle de l'établissement.

Ce projet d'établissement a été validé par le conseil d'administration en 2003 pour une période couvrant les années 2004-2008.

Cependant, force est de reconnaître que l'exercice de la réorganisation n'est pas simple dans la mesure où son périmètre devrait connaître d'importants changements.

L'année 2005 sera, en effet, marquée par le transfert de deux monuments importants : le **château de Chambord** et son domaine seront érigés en établissement public, et le **domaine national des Tuileries** sera rattaché au Louvre. Or ces monuments contribuent à l'équilibre économique et budgétaire de l'établissement, en particulier Chambord qui dégage un résultat d'exploitation nettement positif.

Au cours de son audition, le ministre a toutefois indiqué que l'impact de ces sorties avait été pris en compte dans la détermination de la subvention versée au Centre, à hauteur, respectivement de 818.516 euros et de 125.000 euros.

- **La Cité de l'architecture et du patrimoine**

Longtemps ajourné, le projet de Cité de l'architecture et du patrimoine a enfin pris corps en 2003.

Dotée désormais du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, la nouvelle institution, dont le programme de travaux est désormais bien avancé, devrait contribuer à renforcer les liens entre l'architecture, domaine souvent négligé par nos concitoyens, et le patrimoine, qui, à l'inverse, bénéficie d'un engouement populaire qui ne se dément pas.

L'article 8 de la loi du 18 juin dernier relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque a conféré à la Cité de l'architecture et du patrimoine les missions suivantes :

- promouvoir la connaissance du patrimoine et de l'architecture, de leur histoire et de leur insertion dans les territoires ainsi que la diffusion de la création architecturale, tant en France qu'à l'étranger ;
- participer à la valorisation de la recherche et à la formation des agents publics et des professionnels du patrimoine et de l'architecture.

Cet établissement public regroupera trois entités, qui fonctionnaient jusque-là, sous la forme de services à compétences nationales, pour le musée des monuments français et l'Ecole de Chaillot et, d'association, pour l'Institut français d'architecture.

La Cité de l'architecture et du patrimoine a son siège dans l'aile de Paris du Palais de Chaillot. Les travaux de rénovation ont commencé au début de l'année 2003 et leur achèvement devrait intervenir au cours du premier semestre 2006.

Le budget d'investissement prévu pour sa rénovation est de 62 millions d'euros. **Pour 2005**, la subvention versée par le ministère sera de **12,8 millions d'euros**, incluant des crédits d'acquisition à hauteur de 1,6 million d'euros.

Dans l'attente de leur installation au Palais de Chaillot, les équipes de la Cité sont provisoirement installées au Palais de la Porte dorée.

C. LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DES MUSÉES

1. L'évolution des dotations

Le projet de budget pour 2005 consacre 194,5 millions d'euros au fonctionnement des musées nationaux, qu'ils soient gérés sous la forme de service à compétences nationales (SCN) ou sous celle d'établissement public, en hausse de 7,2 % par rapport à 2004.

Les subventions d'investissement représentent 55 millions d'euros et enregistrent une forte progression de près de 16 %, notamment sous l'effet de la poursuite des travaux de réalisation du musée du Quai Branly.

L'évolution de ces dotations est récapitulée dans les deux tableaux suivants reconstitués à partir des éléments fournis par le ministère de la culture.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX MUSÉES

(en milliers d'euros)

FONCTIONNEMENT	LF1 2003	LF1 2004	PLF 2005
SCN Musées	22 782	8 479	8 623
Musée du Louvre	83 918	81 434	89 369
E. P. Versailles	195	0	0
Centre Pompidou	68 278	69 547	70 111
Musée Quai Branly	6 373	9 336	12 979
Musée Moreau	122	125	125
Musée Henner	71	71	71
Musée d'Orsay	0	10 162	10 322
Musée Guimet	0	2 608	2 847
Musée Rodin	0	0	0
TOTAL	181 741	181 332	194 448

(en milliers d'euros)

INVESTISSEMENT	LF1 2003	LF1 2004	PLF 2005
Établissement public de maîtrise d'ouvrage travaux culture – Direction des musées de France (EPMOTC-DMF)	3 680	3 299	3 000
SCN Musées	14 673	10 541	4 958
Musée du Louvre	8 186	9 889	12 830
E. P. Versailles	0	0	0
Centre Pompidou	7 457	10 057	8 757
Musée Quai Branly	22 570	12 270	21 620
Musée Moreau	50	0	76
Musée Henner	0	0	636
Musée d'Orsay	0	732	2 440
Musée Guimet	0	940	940
Musée Rodin	0	0	0
TOTAL	56 616	47 728	55 527

La baisse considérable de la dotation dévolue aux services à compétence nationale entre 2003 et 2004 s'explique par le changement de statut de quatre musées qui ont été érigés en établissements publics à compter du 1^{er} janvier 2004 : le musée d'Orsay, le musée Henner qui lui est adjoint, le musée Guimet et le musée Delacroix, qui est rattaché au musée du Louvre.

L'établissement public de Versailles a connu en 2004 une importante transformation de sa structure budgétaire, du fait du décroisement de ses financements avec la Réunion des musées nationaux. Il a cessé de participer au financement de la RMN, et, en contrepartie, de recevoir une subvention de fonctionnement du ministère.

Un décroisement comparable a été opéré pour le musée du Louvre, mais le transfert à l'établissement public de plus d'un millier d'emplois jusqu'alors directement pris en charge par le budget du ministère a en partie contrebalancé cette réforme.

2. Les objectifs

a) La mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre

Le Louvre est aujourd'hui le musée le plus visité du monde, et sa fréquentation a doublé en dix ans pour atteindre 6 millions de visiteurs chaque

année, dont plus de la moitié (65 %) sont étrangers. Il contribue donc au premier chef au rayonnement de la France et de sa culture dans le monde.

- **Le nouveau contrat d'objectifs**

Un contrat d'objectifs, couvrant la période 2003-2005 a été signé le 17 avril 2003 par l'établissement et ses tutelles qui sont le ministère de la culture et celui des finances. S'inscrivant dans le contexte général de modernisation de l'Etat, il accorde à l'établissement une plus grande autonomie, une plus grande souplesse dans les règles de sa gestion, ainsi qu'un renforcement de ses moyens. En contrepartie, l'établissement s'engage à poursuivre les objectifs suivants :

- le développement de la qualité de l'accueil qui passe notamment par la rénovation des espaces sous la pyramide ;

- l'élargissement et la fidélisation du public ;

- la rénovation de certains espaces muséographiques ;

- l'accroissement de la sécurité du public et des œuvres à travers un plan de sécurité de cinq ans ;

- le maintien de l'intégrité patrimoniale du palais ;

- la maîtrise des emplois et des crédits de rémunération du personnel titulaire transférés au 1^{er} janvier 2003, et le redéploiement des locaux administratifs.

L'inscription au 1^{er} janvier 2003 des emplois et des crédits de personnel titulaire sur le budget de l'établissement public et le transfert associé de nombreux actes de gestion ont constitué une mesure phare de ce contrat visant à faciliter le recrutement et l'emploi des agents en totale adéquation avec les besoins, les projets et l'affluence des visiteurs du Louvre.

- **Les mesures statutaires**

La modification du décret fondateur du Louvre est intervenue sous la forme de deux textes réglementaires successifs.

Le premier a créé **un huitième département au musée du Louvre, intitulé « Arts de l'Islam »**.

Le deuxième, dont les dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2004, a élargi significativement les missions dévolues à l'établissement et a favorisé le développement d'un **projet scientifique et culturel autonome** et dynamique. Il se traduit par une responsabilisation accrue de tous les acteurs, une clarification des compétences et des moyens

entre le Louvre et la Réunion des musées nationaux, le recentrage opéré des missions de cette dernière entraînant le décroisement des financements correspondants qui a mis fin au reversement annuel à cet établissement de 45 % du produit d'entrée aux collections permanentes du Louvre.

Le Louvre est devenu compétent en matière **d'acquisition** à titre onéreux ou gratuit de biens culturels destinés à enrichir les collections nationales dont il a la garde. Aux termes de l'article 4-1 du décret, *« l'établissement consacre à ses acquisitions 20 % du produit annuel du droit d'entrée dans ses collections permanentes »*.

L'ajout aux missions confiées au Louvre de celle *« de coopérer avec les collectivités publiques et les organismes de droit public ou de droit privé, français ou étrangers, poursuivant des objectifs répondant à sa vocation »* recherche une meilleure participation du musée aux priorités politiques du ministère, notamment en matière de publics, d'actions territoriale et internationale.

En outre, la nomination des chefs de département pour une durée limitée, la prise en compte du transfert intervenu au 1^{er} janvier 2003 de certains actes de gestion des personnels titulaires et l'introduction au conseil d'administration de deux personnalités choisies en raison de leur connaissance des publics des musées nationaux et de conservateurs élus et non plus nommés sont les principales autres modifications apportées au décret initial qui participent de la modernisation de l'institution.

L'établissement public du musée du Louvre gère également dorénavant un autre musée national, le **musée national Eugène-Delacroix**.

- Une nouvelle modification des statuts de l'établissement public du musée du Louvre sera rendue nécessaire par **la remise en dotation du jardin des Tuileries, à l'exception du Jeu de Paume, de l'Orangerie et de leurs extensions en sous-sols**.

Le rattachement des Tuileries au Louvre s'inscrit dans la logique de retrouver la continuité et la cohérence d'un domaine qui eut très tôt vocation à s'étendre de la colonnade du Louvre jusqu'aux grilles de la place de la Concorde. Ce vaste ensemble est considéré par l'Histoire comme une entité unique.

Ce rattachement administratif et fonctionnel offre le double intérêt d'ouvrir à la visite un espace cohérent sur lequel peut s'appuyer une politique des publics élargie et de développer une offre culturelle et pédagogique qui relie l'architecture du palais à l'art des jardins.

Le texte du décret modificatif a été présenté au cours de l'été aux différents comités techniques paritaires concernés par le changement

d'affectation du jardin et doit être publié au *Journal Officiel* après examen par le Conseil d'Etat à la fin de l'année 2004.

- **Les mesures budgétaires en 2005**

Hors mesures d'actualisation de la masse salariale, le musée du Louvre bénéficiera en 2005 d'une mesure nouvelle de 1,6 million d'euros résultant du solde entre le différentiel des nouvelles dépenses et celui des recettes propres.

Des mesures nouvelles au titre de l'emploi sont prévues à hauteur de 1,350 million d'euros et plusieurs mesures de transfert se traduisent par un abondement de la subvention de l'établissement à hauteur de 4,5 millions d'euros. De plus, six assises budgétaires sont créées pour un montant de 0,4 million d'euros pour accompagner la création récente du département des « Arts de l'Islam » dont les surfaces d'exposition prendront place dans la cour Visconti couverte et aménagée à cet effet. Le lauréat du concours de maîtrise d'œuvre de ce projet devrait être connu en juin 2005. En équipement, le musée du Louvre bénéficie par ailleurs de 2,7 millions d'euros de mesures nouvelles et de 0,2 million d'euros au titre de l'intégration du musée Eugène-Delacroix au sein de l'établissement public (soit une dotation d'équipement totale de 12,8 millions d'euros, + 29,7 % par rapport à 2004). L'augmentation de la subvention de l'Etat est essentiellement destinée au département des « Arts de l'Islam » et aux travaux du musée Delacroix.

Enfin, la gestion du domaine des Tuileries (hors Orangerie et Jeu de Paume) sera confiée à l'établissement public du musée du Louvre à compter du 1^{er} janvier 2005.

Ce mouvement se traduit par une augmentation de 0,916 million d'euros permettant la rémunération des personnels et de 0,200 million d'euros au titre de l'entretien du jardin.

- **Le projet d'implantation d'une antenne en région**

Le musée du Louvre s'attache à construire une véritable politique de diffusion dans les régions.

A ce titre, il envisage d'ouvrir prochainement une **antenne en région**.

Un projet complet a été présenté au ministre en juillet 2003, et des contacts ont été noués avec les villes candidates entre décembre 2003 et février 2004. Le choix définitif du lieu d'implantation devrait être fixé avant la fin de l'année 2004.

Cette antenne aura vocation à présenter une partie importante des collections du Louvre, suivant des approches originales, différentes de la répartition parisienne en huit départements, de façon à permettre un regard

nouveau sur les œuvres, et susciter des rapprochements entre civilisations, techniques et écoles.

Ce projet novateur fera appel de façon importante aux personnels du Louvre et à ses collections, mais sera financé intégralement, tant en investissement qu'en fonctionnement, par la région et les collectivités territoriales qui accueilleront l'antenne.

- **Les autres actions de diffusion en région**

- * **Le projet « Louvre-Estuaire »** se propose d'aider les **communes rurales** éloignées des équipements culturels régionaux, à sensibiliser leur population à leur héritage culturel sous toutes ses formes.

L'intervention du Louvre consiste à mettre en perspective patrimoine national et patrimoine régional au moyen d'expositions, de ressources documentaires, et d'actions de formation.

Ce projet repose sur un **partenariat** conclu pour trois ans avec le **territoire de la Haute-Gironde et de l'Estuaire** avec, pour épicerie, la ville de Blaye. Des conventions de financements croisés et une charte d'éducation au patrimoine ont été signées avec un ensemble de collectivités territoriales d'Aquitaine, le programme européen « Leader + » et le rectorat de Bordeaux.

Pour la saison 2003-2004, consacrée au thème du patrimoine monumental, deux expositions couplées ont été montées et présentées en la chapelle des Minimes de la Citadelle de Blaye entre le 16 septembre et le 30 novembre 2003. Elles ont attiré plus de 7 000 visiteurs dont 1 400 élèves dans le cadre de visites de classes.

Ce programme s'est poursuivi par la visite au musée de 500 élèves issus de 16 classes implantées dans ces zones rurales.

Le Louvre a l'ambition de modéliser un prototype d'action territoriale qui pourrait ensuite être réédité ailleurs sur le territoire national.

- * Décidée en 2002 par le ministre, **l'opération « 22 prêts pour 22 régions »** a pour objectif de présenter des chefs d'œuvre du Louvre en région.

Depuis 2003, toutefois, seules trois opérations ont été menées à bien :

- le buste de Voltaire « à la française » par Houdon a été présenté à Toulouse de septembre 2002 à mars 2003 ;

- 14 dessins et une peinture de Corot, « la femme à la perle », ont été exposés au musée des Beaux Arts de Nancy, de décembre à mars pour les dessins, et de décembre à juin pour le tableau ;

- le musée d'Aquitaine accueille « la Vénus anadyomène » du département des Antiquités grecques étrusques et romaines de septembre 2003 à mai 2004. Cette œuvre a été présentée en regard de « la Diane chasseresse » de la même époque et conservée au musée d'Aquitaine. Cette opération initialement conçue comme un prêt du musée du Louvre à la région d'Aquitaine s'est transformée en échange. En effet, à partir du mois de mai 2004 et ce jusqu'en janvier 2005, les deux œuvres seront exposées au Louvre.

Une opération avec le musée d'Art Moderne de la ville de Troyes concernant le prêt d'une œuvre du département des Antiquités Orientales « l'Idole aux yeux » est actuellement en cours.

Ces opérations sont intéressantes mais mériteraient d'être davantage développées.

b) La préparation de l'ouverture du musée du Quai Branly

En 2005, l'établissement public du musée du Quai Branly achèvera en totalité la construction du musée dont il a la responsabilité.

• Le contenu et l'avancement du projet

Sa création, décidée par le Président de la République qui souhaitait « donner aux arts d'Afrique, des Amériques, d'Océanie, et d'Asie leur juste place dans les institutions muséologiques de la France », a été annoncée au Conseil des ministres le 29 juillet 1998.

Placé sous la double tutelle du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale, et de la recherche d'une part, et celle du ministre de la culture et de la communication, de l'autre, il a vocation à regrouper notamment les collections du musée national des arts d'Afrique et d'Océanie, et celles du laboratoire d'ethnologie du musée de l'Homme.

Musée d'arts et de civilisation, il aura une double vocation de communication et de présentation des collections, et, d'autre part, de contribution à la recherche et à l'enseignement.

Il a reçu en dotation l'un des derniers terrains d'un seul tenant disponibles au cœur de Paris, en bordure de Seine, au pied de la Tour Eiffel à proximité du Champ de Mars et du Trocadéro.

L'établissement public est chargé, outre la construction du musée, de plusieurs autres grands chantiers portant sur les collections, la médiathèque et le multimédia.

La construction du musée est entrée en 2002 dans sa phase opérationnelle. Les travaux de terrassement et de fondation ont commencé en janvier 2003. La livraison des bâtiments administratifs « Auvent » et

« Branly » est prévue à l'automne, avec un transfert du siège social en décembre. Le bâtiment « Université » sera livré en avril 2005. La livraison complète des autres ouvrages se déroulera à l'été 2005. Les travaux d'installation et d'aménagement du jardin sont prévus pour l'automne 2005. **L'ouverture au public est annoncée pour le mois de février 2006.**

Parallèlement à la construction du musée, l'établissement public a conduit d'autres chantiers :

- **le chantier des collections**, qui mobilise 70 personnes, a débuté en octobre 2001 et s'achèvera en septembre 2004 ; il recense et traite les 260 000 objets du laboratoire d'ethnologie du musée de l'Homme, et les 25 000 objets du musée national des Arts d'Afrique et d'Océanie ; il s'accompagne de la mise en place d'une base de données de gestion des collections ;

- **le chantier de la médiathèque** numérise et indexe les fonds des bibliothèques de ces deux anciens musées soit 180 000 volumes et 350 000 photographies ;

- **le chantier multimédia** met au point un système d'information multimédia destiné à faciliter la compréhension des œuvres par le visiteur ;

- **un projet scientifique**, correspondant à la vocation de l'établissement qui doit être à la fois un centre de recherche, un lieu d'enseignement (sans avoir pour autant vocation à être un établissement diplômant).

- **Un investissement important**

L'enveloppe globale d'investissement du projet avait été fixée en 2001 à 216,48 millions d'euros dont la répartition était la suivante :

(en millions d'euros courants)

Chantier de construction	183,28
Chantier de collections	8,20
Chantier de la médiathèque	6,91
Chantier informatique	13,41
Chantier multimédia	4,68
Total	216,48

Une actualisation de l'enveloppe d'investissement a cependant du être décidée le 12 juillet 2004, pour prévoir un supplément d'investissement de 16,1 millions d'euros destiné à couvrir les dépenses non prévues et des événements imprévisibles.

Le financement global de ces subventions est assuré à parité par les deux ministères de tutelle : celui de la culture et celui de l'éducation nationale.

Le besoin de financement au titre du projet de loi de finances pour 2005 se répartit de la façon suivante :

(en millions d'euros)

Dépenses d'investissement	Ministère de la culture	Ministère de l'éducation nationale	Total 2005
A P	8	6	16
C P	21,62	21,62	43,24

L'établissement public sera également doté en 2005 d'une **subvention de fonctionnement** de près de **26 millions d'euros**, sur le chapitre 36-60, article 83, répartie à égalité entre les deux ministères de tutelle. Il pourrait bénéficier, en outre, de **8 millions d'euros** complémentaires sur le budget 2004 du ministère de la culture, et d'un montant équivalent au titre du ministère de l'éducation nationale, à l'occasion de la loi de finances rectificative qui serait présentée à l'automne 2004.

c) L'enrichissement des collections de l'Etat

Afin de fortifier la politique en faveur de la protection du patrimoine national, et dans le prolongement de la loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations du 1^{er} août 2003, le projet de budget pour 2005 affecte 500 000 euros supplémentaires en faveur de la politique d'enrichissement des collections des musées. Un effort de 150 000 euros sera également consenti en faveur du plan d'action pour le patrimoine écrit. Le ministre a indiqué que ces crédits seraient sanctuarisés.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Seconde délibération du 19 novembre 2004

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre IV** (interventions publiques) du budget de la culture et de la communication, d'un montant de **4 091 200 euros** sur le **chapitre 43-20 « Interventions culturelles d'intérêt national »**, dont 147 000 euros sur l'article 10 « Patrimoine culturel » et 3 944 200 euros sur l'article 20 « Développement culturel et spectacle ».

L'Assemblée nationale a ensuite majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre VI** (subventions d'investissement accordées par l'Etat) du budget de la culture et de la communication, d'un montant de **472 000 euros**, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, sur le **chapitre 66-20 « Patrimoine monumental »** ainsi répartis :

- 136 000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement sur l'article 30 « Qualité architecturale, abords, secteurs sauvegardés et espaces protégés : opération d'intérêt national » ;

- 286 000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement sur l'article 60 « Patrimoine monumental : opérations déconcentrées » ;

- et 50 000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement sur l'article 90 « Patrimoine monumental : autres opérations d'intérêt national ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mardi 23 novembre 2004**, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Philippe Nachbar** sur les **crédits de la culture pour 2005**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Jack Ralite s'est inquiété des conditions dans lesquelles l'Etat envisageait de transférer aux collectivités territoriales la propriété d'un certain nombre de monuments historiques. Il a également évoqué la situation personnelle d'une jeune femme intermittente du spectacle, qui n'avait pu bénéficier d'une nouvelle admission au régime d'assurance chômage, alors qu'elle remplissait les conditions. Il a jugé nécessaire d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la fréquence des cas concrets de ce type.

Estimant que la construction d'une nouvelle salle de concert aurait été préférable à la location de la salle Pleyel, il a souhaité que celle-ci n'obère pas pour autant la construction d'un grand auditorium parisien dont le besoin lui paraissait toujours manifeste. Il s'est inquiété de l'évolution défavorable des crédits consacrés à l'enseignement artistique.

M. Ivan Renar a jugé anormal que Paris ne dispose pas d'une grande salle de concert consacrée à la musique symphonique, susceptible d'accueillir non seulement les grandes formations parisiennes, mais également les orchestres internationaux et les orchestres des régions, comme le prévoyait le projet élaboré sous l'égide de la Cité de la Musique. Il a souhaité que la commission témoigne de sa préoccupation pour un problème dont on aurait tort de penser qu'il n'intéresse que Paris.

Il s'est en outre inquiété de l'évolution des moyens humains dont dispose le ministère, particulièrement dans les services déconcentrés.

Il a également demandé des précisions sur les protocoles expérimentaux relatifs aux enseignements artistiques, et sur le financement des actions décentralisées du musée du Louvre.

M. Jacques Legendre a rappelé les missions et les conclusions de la commission présidée par le professeur René Rémond, dont il avait été membre. Il a souligné que celle-ci avait cherché à définir un certain nombre de critères permettant de déterminer ceux des monuments historiques qui devaient rester la propriété de l'Etat, et ceux qui pouvaient être transférés aux collectivités territoriales, si ces dernières le souhaitaient.

Il a indiqué que la liste proposée par la commission avait donné lieu à d'après discussions, notamment avec les administrations concernées, et a salué l'attitude courageuse du ministre qui a repris ces propositions à son compte. Il a tenu à souligner que ces transferts ne seraient opérés qu'à la demande des collectivités territoriales.

Mme Catherine Morin-Desailly a insisté sur l'importance des actions qui pouvaient être conduites, notamment dès l'école, pour que l'art et la culture soient accessibles au plus grand nombre. Elle a rappelé que le ministre de la culture et le ministre chargé de l'éducation nationale avaient récemment pris un certain nombre d'engagements en ce domaine, mais n'avaient pas encore précisé, à ce stade, le contenu des projets envisagés. Elle a souhaité qu'un bilan soit tiré du dispositif actuel et des évolutions qu'il convenait de lui apporter, notamment pour améliorer les conventions d'éducation artistique et culturelle, déjà signées dans un certain nombre de communes.

Rappelant que les dispositions relatives aux enseignements artistiques figurant dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales ne concernaient que les écoles de musique, de théâtre et de danse, elle a souhaité que le dispositif qu'elle instaure puisse être étendu aux écoles d'art, qui sont actuellement à la charge des seules communes, alors qu'elles accueillent une population qui en dépasse les frontières.

M. Bernard Murat a soulevé le problème de l'une des tours du Château de Turenne, qui devait figurer sur la liste des monuments susceptibles d'être cédés par l'Etat aux collectivités territoriales, et qui est enclavée dans une propriété privée.

M. Jacques Legendre a rappelé qu'aucune propriété de l'Etat ne pouvait, en principe, être enclavée, et a rappelé que la commission présidée par M. René Rémond avait souhaité que les monuments, dont la propriété est actuellement partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, puissent être intégralement cédés à ces dernières dans un souci d'unification.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis, a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

- le ministre de la culture et de la communication a insisté, au cours de son audition, sur le fait que le transfert de propriété des monuments historiques aux collectivités territoriales ne se ferait qu'en réponse à une volonté expresse de ces dernières ;

- les pouvoirs publics doivent s'assurer de la parfaite application, par les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), des dispositions adoptées au printemps dernier en faveur des intermittents du spectacle ;

- il est regrettable que l'Etat n'ait pas fait le choix d'acheter, il y a quelques années, la salle Pleyel ; la décision de procéder à sa location n'est pas nécessairement incompatible avec la construction d'un nouvel auditorium ;

- l'enseignement artistique revêt une très grande importance, qu'il soit dispensé dans le cadre scolaire ou hors de celui-ci ; il est souhaitable que les pouvoirs publics s'appuient sur une évaluation plus systématique des opérations qui ont été conduites jusqu'à présent, pour définir les projets qui prendront place dans le cadre des nouvelles orientations qui viennent d'être annoncées ;

- la politique menée par le ministère en matière de gestion de ses ressources humaines s'attache à un rééquilibrage de ses effectifs au profit des services déconcentrés, qui manquent en effet souvent de moyens, et dont il faut souhaiter le renforcement ;

- les actions conduites en région par le musée du Louvre bénéficient des moyens globaux dont dispose l'établissement public, mais ne font pas l'objet d'une enveloppe budgétaire individualisée.

Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, **la commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la culture pour 2005.**