

N° 91

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

CULTURE

(Compte spécial : cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale)

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

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

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. QUEL DEVRAIT-ÊTRE LE NIVEAU DE CRÉDITS DE LA MISSION « CULTURE » ?	7
A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT ATTEIGNANT 2,771 MILLIARDS D'EUROS	7
1. <i>Environ 1 % du budget de l'État est consacré à la mission « Culture », le patrimoine reste prioritaire</i>	7
2. <i>Des crédits complétés par des fonds de concours et des dépenses fiscales importantes</i>	7
3. <i>Le débat sur l'augmentation des crédits de la mission : 3,1 % ou 0,49 % ?</i>	8
B. L'ÉVALUATION DES BESOINS DE FINANCEMENT ET DES CONTRAINTES DE PAIEMENT DANS LE SECTEUR CULTUREL	9
1. <i>Les effectifs de la mission « Culture » : un enjeu déplacé vers les opérateurs culturels</i>	9
2. <i>Comment évaluer les besoins réels dans le domaine de la culture, et plus précisément du patrimoine ?</i>	11
3. <i>Les contraintes de la politique culturelle liées au financement d'engagements non couverts</i>	13
II. LE PROGRAMME « PATRIMOINES » : PRIORITÉ DE LA MISSION ET QUESTIONS MULTIPLES	17
A. CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME : 49 % DES MOYENS DE LA MISSION	17
1. <i>Des moyens financiers en augmentation : + 9,4 %</i>	17
2. <i>... affectés en priorité au patrimoine</i>	17
3. <i>La justification au premier euro est satisfaisante</i>	18
B. LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET LES MUSÉES AU CENTRE DU PROGRAMME	19
1. <i>Le plan de relance des monuments historiques est conforté</i>	19
2. <i>La politique d'investissement du secteur est raisonnée</i>	20
3. <i>La politique de gratuité des musées</i>	22
C. LA SITUATION DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE	23
1. <i>La prorogation de la subvention d'équilibre : 9,07 millions d'euros</i>	23
2. <i>Les conditions de l'amélioration de la situation de l'archéologie préventive</i>	24
III. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION « CULTURE » SOUS CONTRAINTE	27
A. DES MOYENS FINANCIERS EN STAGNATION OU EN DIMINUTION	27
1. <i>Le programme « Création » est stabilisé : + 0,1 %</i>	27
2. <i>... au profit du spectacle vivant et des arts plastiques</i>	28
3. <i>La diminution globale des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisations de la culture » : - 1,7 %</i>	29
4. <i>...à l'exception des crédits destinés à l'éducation artistique et culturelle : + 6,1 %</i>	30
B. LES PRIORITÉS DE LA CRÉATION	31
1. <i>Un programme d'investissement soumis à la RGPP</i>	31
2. <i>Les orientations retenues pour le spectacle vivant</i>	31
3. <i>La question des intermittents du spectacle</i>	33

C. LES POINTS FORTS DU PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	34
1. <i>L'éducation artistique et culturelle</i>	34
2. <i>Le renforcement de l'action européenne du présent programme</i>	35
3. <i>La préparation de la décentralisation de l'enseignement spécialisé</i>	35
IV. LE CAS PARTICULIER DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE ».....	37
A. LES MOYENS DU PRÉSENT COMPTE.....	37
1. <i>La progression de + 4,5 % des crédits du CAS</i>	37
2. <i>151 millions d'euros de dépenses fiscales rattachées</i>	39
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU CAS	40
1. <i>Les dépenses fiscales font l'objet d'un réel suivi</i>	40
2. <i>La similitude des indicateurs de performance des programmes 711 et 712</i>	41
C. VERS LA DISPARITION DU CAS ? L'AFFECTATION DIRECTE DES TAXES DU CAS AU CNC.....	42
1. <i>Les inconvénients du système actuel</i>	42
2. <i>Economie et rationalisation des procédures grâce à l'affectation directe des taxes au CNC</i>	42
3. <i>Les préalables à la réforme</i>	43
D. UN FONDS DE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE (FSER) RÉNOVÉ	44
1. <i>La réforme des subventions</i>	44
2. <i>Un effet bénéfique : l'absence de déficit à l'avenir</i>	45
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	47
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
ANNEXE 1 : RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE À LA QUESTION N° 47 DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL, SUR L'ÉTAT DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE.....	57
ANNEXE 2 : LE MUSÉE D'ABOU DABI	61
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Votre rapporteur spécial regrette que le « bleu budgétaire » présentant la mission « Culture » ne comprenne pas un bref exposé des **priorités politiques** du ministère de la culture et de la communication, tant il est vrai que le rôle d'impulsion de ce dernier, à l'égard de ces nombreux établissements publics, des professionnels de la culture et des collectivités territoriales, est essentiel.

2. Cette année encore, votre rapporteur spécial regrette que le rattachement des **opérateurs** aux programmes de la mission « Culture » ne soit pas complet. Il constate même qu'aucun progrès n'a été réalisé en la matière, malgré ses vives recommandations, malgré l'augmentation des ETPT des opérateurs, malgré l'enjeu que représente l'évolution des ressources propres des établissements publics, et malgré la prorogation d'une nouvelle subvention pour charge de service public, de 9,07 millions d'euros, au bénéfice de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP).

3. En ce qui concerne les **moyens** mis en œuvre pour la réalisation de cette mission, la lisibilité nouvelle assurée par l'inscription des fonds de concours et des dépenses fiscales doit encore être renforcée.

La part des **dépenses fiscales** rattachées augmente au sein de la mission « Culture » passant de 10,6 % des crédits de paiement en 2007 à 11,36 % en 2008. Un effort est mis en œuvre pour évaluer leur performance, il doit encore être développé. L'efficacité des dépenses fiscales, dont le produit n'est pas connu, doit faire l'objet d'un examen précis. Dans le cas contraire, leur légitimité sera remise en cause et certaines d'entre elles devraient être **supprimées**, après étude.

4. La **justification des dépenses au premier euro** a été très nettement améliorée. Votre rapporteur spécial exprime toutefois quelques remarques :

- la méthode de détermination des « loyers budgétaires » n'est pas explicitée ;
- la budgétisation de 5 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement au titre du Fonds de solidarité et de professionnalisation des intermittents, devrait être justifiée.

5. Un réel effort doit être fait pour évaluer les **besoins de financement** du secteur culturel et gérer au mieux les crédits dans un contexte de **contrainte budgétaire renforcée**. En 2008, pour le programme « Patrimoines », les crédits de paiement demandés serviront pour **12,6 %** à couvrir des **autorisations d'engagement antérieures à 2008**. En 2009, sans augmentation notable du budget de la mission « Culture » cette proportion passera à **41,65 %** des crédits de paiement.

6. Votre rapporteur spécial se félicite de la réalisation d'une réforme qu'il a toujours soutenue : **la fusion** des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des services départementaux d'architecture et du patrimoine (SDAP). Il encourage le ministère à porter désormais ses efforts sur la modernisation et la réorganisation de son **administration centrale**.

7. La mise en œuvre de **l'expérimentation** relative à la **gratuité** dans les musées devra faire l'objet d'un **rapport d'information** transmis au Parlement. Votre rapporteur spécial vous proposera l'adoption d'un **amendement** en ce sens.

8. Votre rapporteur spécial déplore que le rapport d'information sur **l'état sanitaire du patrimoine monumental français**, prévu par l'article 90 de la loi de finances pour 2007, n'ait pas encore été transmis au Parlement à ce jour, malgré **l'expiration du délai** prévu.

I. QUEL DEVRAIT-ÊTRE LE NIVEAU DE CRÉDITS DE LA MISSION « CULTURE » ?

A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT ATTEIGNANT 2,771 MILLIARDS D'EUROS

1. Environ 1 % du budget de l'Etat est consacré à la mission « Culture », le patrimoine reste prioritaire

En termes de crédits budgétaires, la mission « Culture » se voit allouer **1,05 % des autorisations d'engagement** du projet de loi de finances initiale pour 2008, soit **2,889 milliards d'euros**, et **1 % des crédits de paiement** du budget de l'Etat, soit **2,771 milliards d'euros**. Ce niveau est stable depuis 2006.

Le tableau suivant présente la répartition des crédits de la mission « Culture » entre ses trois programmes. Il apparaît que cette année encore les crédits du programme 175 « **Patrimoines** » sont **favorisés**, et représentent **49 %** des crédits de paiement de la mission après application du schéma de déversement analytique.

Les trois programmes de la mission « Culture »

N°	Programme	PLF 2008			En % des CP de la mission après reversement		
		CP avant reversement des crédits de soutien ⁽¹⁾ (en millions d'euros)	En % des CP de la mission	CP après reversement (en millions d'euros)	2008	2007	2006
175	Patrimoines	1 133,75	40,92	1354,75	48,89	46,56	44,90
131	Création	798,22	28,81	855,40	30,87	32,32	35,90
224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	838,95	30,28	560,78	20,24	21,12	19,20
TOTAL		2 770,93	100	2 770,93	100	100	100

(1) Les crédits de soutien sont constitués pour l'essentiel de la masse salariale des services déconcentrés.

2. Des crédits complétés par des fonds de concours et des dépenses fiscales importantes

Ces crédits sont complétés par des **fonds de concours** à hauteur de **24,346 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit 0,8 % du total des autorisations d'engagement ouvertes au titre de la mission « Culture », et à hauteur de **30,396 millions d'euros en crédits de paiement**, soit **1,1 % du total des crédits de paiement** demandés pour la présente mission. Votre rapporteur spécial indique que, cette année, l'origine des fonds de concours lui a été communiquée, à sa demande. Toutefois, comme il le remarquait l'année dernière, il n'est pas possible d'apprécier l'**effort annuel** consenti par les contributeurs

aux fonds de concours, ni de savoir si le ministère appelle avec avance ou retard ces contributions.

Enfin, les **dépenses fiscales** rattachées à cette mission sont au nombre de **28**, soit **3 de plus** que l'année dernière. Le total des 28 dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture » s'élève à **315 millions d'euros**, soit **11,36 % des crédits de paiement**, contre 5,9 % en 2006, et 10,6 % en 2007. On observe une nette tendance à l'augmentation des dépenses fiscales par rapport au budget de la mission « Culture », tendance qui n'est que peu contrecarrée par la suppression, prévue par l'article 25 du projet de loi de finances pour 2008, de l'affectation de 70 millions d'euros du produit des droits de mutation à titre onéreux au Centre des monuments nationaux (CMN).

A ceci il convient d'ajouter encore les **taxes affectées à des opérateurs culturels**, qui ne sont **pas recensées** dans le document budgétaire relatif à la mission « Culture », annexé au projet de loi de finances pour 2008. Elles s'élèvent en 2008 à **128,5 millions d'euros**. Leur détail est présenté dans le tableau suivant.

Taxes affectées à des opérateurs culturels
Recettes nettes

(en millions d'euros)

		2008
Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques	<i>Centre national de la cinématographie (CNC)</i>	8,2
Taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé	<i>Association pour le soutien du théâtre privé</i>	3,8
Taxe sur les spectacles de variétés	<i>Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNVJ)</i>	16,5
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	<i>Centre national du livre (CNL)</i>	5
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	<i>Centre national du livre (CNL)</i>	30
Redevance d'archéologie préventive	<i>Fonds national pour l'archéologie préventive ; Institut national de recherche en archéologie préventive (INRAP) ; Services locaux d'archéologie</i>	65
Total		128,5

Source : ministère de la culture et de la communication

En ajoutant les crédits de paiement, les dépenses fiscales et les taxes affectées, ce sont ainsi **3,14 milliards d'euros** qui seront alloués en 2008 à la mission « Culture », soit **13,3 %** de plus que ce que le niveau des crédits de paiement prévu le présent projet de loi pour la présente mission. Est-ce **suffisant**, est-ce **satisfaisant** ?

3. Le débat sur l'augmentation des crédits de la mission : 3,1 % ou 0,49 % ?

Votre rapporteur spécial a noté les **débats** nombreux sur la « *trop faible augmentation* » de la mission « Culture ». En effet, optiquement, les crédits de

paiement **progressent de 3,1 %** par rapport à 2007. De nombreuses critiques se sont élevées pour souligner que la **budgetisation** de 70 millions d'euros, au bénéfice du CMN, en compensation de la suppression de l'affectation d'une taxe directe à son profit, donnerait « l'impression fautive » que le budget de la Culture progressait. En réalité, il s'agit bien là d'une mesure de périmètre, et si la budgetisation nouvelle de 70 millions d'euros n'était pas prise en compte, il apparaîtrait que la croissance de la mission « Culture » est limitée à **0,49 %**¹.

Votre rapporteur spécial note que le ministère de la culture et de la communication a très **clairement** présenté cette mesure de périmètre, et qu'en période de contrainte budgétaire forte, une progression de près de 0,5 % reste **appréciable**.

Deux éléments doivent de plus être pris en compte :

- les effets d'une certaine « **débudgetisation** » des crédits alloués à la culture, qui bénéficient à ces grands **opérateurs** ;

- la nécessité d'évaluer les **besoins** et la **soutenabilité** de la mission « Culture », l'augmentation des crédits d'une année sur l'autre comptant moins que les **paiements inéluctables obérant** avant même le début de l'exercice budgétaire les capacités du ministère et de ses services déconcentrés. De même, la possibilité d'obtenir un recensement exhaustif des **demandes de financement** dans le secteur culturel est essentielle.

B. L'ÉVALUATION DES BESOINS DE FINANCEMENT ET DES CONTRAINTES DE PAIEMENT DANS LE SECTEUR CULTUREL

1. Les effectifs de la mission « Culture » : un enjeu déplacé vers les opérateurs culturels

La mission « Culture » représente **11.256 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** autorisés, soit une **diminution comprise entre 274 et 286 ETPT** par rapport à 2007².

La participation du ministère de la culture à l'**effort général de maîtrise de l'emploi public** se traduit par le **non renouvellement** de la moitié des personnels partant en retraite en 2008. Il est ainsi précisé que « *sur 213 départs prévus, 106 postes ne seront pas reconduits, soit un impact sur le plafond d'emploi de 53 ETPT* ». A cela s'ajoutent des réductions d'effectifs « techniques » dues à des ajustements liés à la mise en œuvre de la LOLF et du décompte des personnels en ETPT.

¹ Soit l'augmentation entre les CP ouverts en loi de finances initiale (LFI pour 2007 : 2,687 milliards d'euros), et les CP ouverts en LFI pour 2008, moins les 70 millions d'euros destinés au CMN : 2,701 milliards d'euros.

² Le nombre d'ETPT prévu en LFI 2007 était de 11.542, soit une réduction de 286 ETPT, mais des ajustements se sont produits en cours d'année car les tableaux du « bleu » décomptent seulement 274 ETPT en moins par rapport à 2007.

Notons que le ministère de la culture et de la communication consacrera **584,83 millions d'euros** aux dépenses de personnel de la mission « Culture », soit une augmentation de 3,1 % par rapport à 2007. Les dépenses de personnel représentent **21 %** des crédits de paiement de la présente mission.

Cette proportion doit cependant être considérée avec prudence, en effet, elle ne prend pas en compte les emplois en équivalent temps plein travaillé, rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère. Ils s'élèveront à **14.370 ETPT** en 2008.

Alors que le ministère participe à l'effort de réduction des personnels, ses opérateurs voient leurs effectifs progresser. Depuis 2006, le programme 175 a connu une **augmentation** de **218 ETPT**. Il s'agit d'une évaluation hors mesure de périmètre relative au transfert de 1.659 ETPT à la Bibliothèque nationale de France -BnF-, et hors augmentation des « équivalents temps pleins » (ETP), qui ne sont pas comptabilisés ici. On rappellera pour mémoire que les ETP de l'institut national de recherches archéologiques préventives -INRAP- ont augmenté de **100 unités** depuis 2006. Les ETPT hors plafond d'emplois du ministère des programmes 131 et 224 ont progressé respectivement de **119** et **228 ETPT** depuis 2006.

On voit donc que pendant que les effectifs du ministère diminuaient de **374 ETPT** en deux ans, ceux de ses opérateurs progressaient de **565 ETPT** sur la même période.

Les moyens humains et financiers de la mission « Culture » se situent donc largement à l'extérieur du ministère, comme l'a noté votre rapporteur spécial dans son rapport d'information intitulé « *Quatre établissements publics et leurs tutelles* »¹.

Le ministère de la culture et de la communication assure aujourd'hui la tutelle de **78 établissements publics**. Ce nombre a **doublé en 20 ans**. Ces établissements captent **40 % des crédits du ministère**, emploient **22.000 équivalents temps pleins** (incluant les emplois dans et hors plafond d'emplois du ministère) et jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique culturelle française.

Votre rapporteur spécial attend que la pleine mise en œuvre de la LOLF se traduise par la **consolidation des budgets et des emplois des opérateurs culturels**, afin de pouvoir porter une appréciation globale et pertinente sur **l'ensemble des moyens** mis au service du secteur culturel.

¹ Rapport d'information n° 384 (2006-2007) du 12 juillet 2007.

2. Comment évaluer les besoins réels dans le domaine de la culture, et plus précisément du patrimoine ?

Tous les ans, au moment des « Journées du patrimoine », en septembre, de nombreux articles de journaux relaient les évaluations des professionnels du secteur, qui estiment que les crédits consacrés au patrimoine sont insuffisants. Une centaine de millions d'euros manquerait.

Votre rapporteur spécial a présenté lors de ses précédents rapports budgétaires, tant sur les lois de finances initiales, que sur les lois de règlement, **la crise de paiement des crédits du patrimoine**. L'annulation de crédits de paiement non consommés, sans annulation concomitante d'autorisations d'engagement (il s'agissait alors d'autorisations de programme) a conduit le ministère de la culture à une situation proche de la rupture de paiement. Les chantiers s'arrêtaient, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) avaient des dettes.

La situation s'est améliorée¹ grâce à des mesures exceptionnelles. En 2006², le financement des « Grands projets » de restauration de monuments historiques a donné lieu à l'utilisation d'un financement particulier. En effet, l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) a bénéficié de **ressources exceptionnelles** par le rattachement de produits des cessions de participations financières de l'Etat, pour des opérations à caractère patrimonial, pour un montant de **100 millions d'euros**. Il s'agissait en l'occurrence des recettes de privatisation des autoroutes.

L'article 48 de la loi de finances pour 2007 a prévu l'affectation d'une **recette fiscale** au centre des monuments nationaux (CMN) qui devait assurer les opérations de maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux relevant de sa gestion, puis par convention de mandat, sur des monuments appartenant à l'Etat. Ce sont ainsi **70 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement qui ont été alloués en 2007 au « *redémarrage de nombreux chantiers ralentis ou arrêtés en 2006, notamment sur les monuments appartenant à l'Etat* » selon le document budgétaire relatif à la mission « Culture ». Précisons que cette mesure fiscale était rétroactive sur 2006, 70 millions d'euros complétant la dotation de la mission « Culture » au titre de l'année 2006 pour la restauration des monuments nationaux.

Ce sont ainsi **240 millions d'euros** qui ont été alloués au fil des deux dernières années au patrimoine. Est-ce **suffisant** ? Est-il **nécessaire** de prévoir des financements exceptionnels à l'avenir ? Fallait-il réserver ces crédits aux **seuls monuments appartenant à l'Etat** comme cela a été le cas ?

¹ Cf. annexe 1.

² Le versement de la dotation exceptionnelle a été effectué au titre de 2005.

C'est pour répondre à ces questions, et pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause que votre commission des finances a proposé, l'année dernière, l'adoption d'un amendement prévoyant que, dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi de finances pour 2007, le gouvernement transmettait au Parlement un **rapport sur l'état sanitaire du patrimoine monumental français**.

Ce rapport doit être établi sur la base de **critères définis au plan national** par la direction du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture, selon l'article 90 de la loi de finances pour 2007¹. Il n'a pas encore été transmis au Parlement à ce jour, malgré **l'expiration du délai**.

Votre rapporteur spécial souhaite disposer **d'éléments objectifs et complets** pour apprécier les **besoins réels de financement** dans le domaine du patrimoine.

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

3. Les contraintes de la politique culturelle liées au financement d'engagements non couverts

Il convient également de prendre en compte les **contraintes** pesant sur la mission « Culture ». Elles sont présentées dans le schéma suivant.

Synthèse du suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement des programmes « Création », « Patrimoines » et « Transmission des savoirs »

	AE LFI 2007 + reports 2006 vers 2007 (1) 3 032 030 038		CP LFI 2007 + reports 2006 vers 2007 (2) 2 775 329 880		
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2006 (3) 1 174 053 331	AE demandées pour 2008 (4) 2 889 200 007	CP demandés sur AE antérieures à 2008* (5) 182 060 419	CP demandés sur AE nouvelles en 2008 (6) 2 588 871 941	Total des CP demandés pour 2008 (7) = (5) + (6) 2 770 932 360	Prévision du solde des engagements non couverts par des CP au 31/12/2008 (8) 1 498 018 290
					Estimation des CP 2009 sur engagements non couverts au 31/12/2008 (9) 577 562 438
					Estimation des CP 2010 sur engagements non couverts au 31/12/2008 (10) 511 177 909
					Estimation du montant maximal de CP nécessaires après 2010 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2008** (11) = (8) - (9) - (10) 409 277 943

* Cette case n'a pas vocation à correspondre à un calcul théorique de la tranche des CP 2008 pouvant couvrir les engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2007.

** Ces données constituent un calcul arithmétique maximal ne prenant pas en compte les désengagements de crédits rendus nécessaires en gestion.

Il ressort de l'analyse de ces données que le programme 175 est le plus **contraint**. En 2008, les crédits de paiement demandés serviront pour **12,6 %** à couvrir des **autorisations d'engagement antérieures à 2008**. En 2009, cette proportion passera à **41,65 %** des crédits de paiement.

Pour le programme 224, la part des crédits de paiement dédiée à payer des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2008

est de **1,42 %** en 2008, et **8,2 %** en 2009. Pour le programme 131, elle s'établit à **3,4 %** en 2008 et **4,5 %** en 2009.

Au niveau de la **mission**, on constate qu'en 2008, les crédits de paiements ouverts sur des autorisations d'engagement demandées avant 2008 représentent **6,5 %** des crédits de paiements totaux demandés en 2008. Le solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2008 équivaut à **54 %** des crédits de paiement demandés en 2008.

Il découle de cela qu'en 2009, **les crédits de paiement** demandés pour des **engagements non couverts** au 31 décembre 2008 s'élèveront à **20,84 %** des crédits de paiement de l'année, si l'on ne prévoit pas d'augmentation du budget, ce qui semble plausible dans le contexte budgétaire contraint. En 2010, cette situation ne s'améliorera guère, puisque **18,44 %** des crédits de paiement ouverts serviront à couvrir des engagements non couverts au 31 décembre 2008.

Cette contrainte budgétaire pèse sur les programmes de la mission « Culture » dès à présent. **Les engagements nouveaux doivent être strictement encadrés, dans le domaine des monuments historiques, mais aussi dans le domaine de la réalisation d'équipements culturels nouveaux.** Il apparaît que des factures sont impayées, et que la part de financement de l'Etat de certaines nouvelles scènes des musiques actuelles (SMAC) a été laissée, jusqu'à présent, à la charge des **collectivités territoriales**. Des **fonds structurels européens** ont été perçus pour certains projets, et, comme le note la justification au premier euro du programme « Création », les crédits de paiement devront aller en **priorité au règlement des factures liées aux fonds structurels européens** afin que leur **remboursement** ne soit pas demandé par la Commission européenne.

La justification au premier euro du programme 131 « Création » (action 1 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant ») est révélatrice de cette contrainte : *« les crédits de paiements prévus permettront d'honorer en priorité les engagements de l'Etat sur des opérations terminées, en priorité sur celles qui font l'objet de financements additionnels du FEDER¹, qui doivent être soldées avant le 31 décembre 2008, puis par ordre de priorité sur des opérations achevées ou en cours d'achèvement. L'apurement de la dette de l'Etat en région sera ainsi la principale priorité pour 2008, à hauteur de 75 % minimum des CP prévus, soit 21 millions d'euros. Le solde (5,5 millions d'euros) permettra de faire face au besoin de crédits de paiement des opérations nouvelles à hauteur maximale de 33 % des autorisations d'engagement dont l'engagement est prévu en 2008 ».*

De même, s'agissant des salles de musiques actuelles, la justification au premier euro note qu'à *« moyens constants, l'Etat devra réviser l'accompagnement qu'il accorde aux autres composantes du réseau du spectacle vivant en région s'il souhaite suivre la montée en puissance de ces institutions très populaires et fréquentées par un public diversifié ».*

¹ Fonds européen de développement régional.

Dès à présent, les contraintes budgétaires doivent se traduire par des **choix drastiques** dans tous les secteurs de la politique culturelle. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution des données relatives à la soutenabilité de la politique culturelle, car les visites qu'il a effectuées en DRAC¹ indiquent clairement qu'il s'agit d'un **enjeu déterminant**, et que les **DRAC** sont conscientes de la **quasi-absence de marge de manœuvre** qu'il leur reste.

¹ Visite à la DRAC d'Amiens le 12 novembre 2006, visite à la DRAC de Rouen le 3 avril 2007, visite à la DRAC de Bordeaux les 12 et 13 avril 2007, visite à la DRAC de Caen le 5 juillet 2007.

II. LE PROGRAMME « PATRIMOINES » : PRIORITÉ DE LA MISSION ET QUESTIONS MULTIPLES

A. CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME : 49 % DES MOYENS DE LA MISSION

1. Des moyens financiers en augmentation : + 9,4 %

Ce programme représente **1.264,83 millions d'euros** en autorisations d'engagement auxquels s'ajoutent **20,39 millions d'euros** de fonds de concours d'une part, et **1.133,75 millions d'euros** en crédits de paiement auxquels s'ajoutent **26,44 millions d'euros** de fonds de concours, d'autre part. Les moyens consacrés au programme 175 sont en augmentation par rapport à 2007, de **9,4 %** pour ce qui concerne les crédits de paiement.

L'évolution la plus notable concerne les **fonds de concours** venant compléter les crédits de paiement, puisqu'ils ont été **divisés par 5,7** entre 2007 et 2008, passant de 151,85 millions d'euros, à 26,44 millions d'euros. Cette évolution correspond à l'affectation de 140 millions d'euros du produit des droits de mutation à titre onéreux au profit du centre des monuments nationaux en 2007¹, non reconduite en 2008.

Les effectifs inscrits au programme diminuent de **21 unités**, pour s'établir à **3.204 ETPT**. Les emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère s'élèvent à **11.319 emplois**.

2. ... affectés en priorité au patrimoine

Rappelons que les moyens humains et financiers affectés au programme 175 doivent être appréciés après application du schéma de déversement analytique. Si l'on ajoute, comme le prévoit ce schéma, **220,998 millions d'euros** provenant de l'action 7 « Fonctions soutien communes aux trois programmes » du programme 224, les **crédits de paiement** du programme 175 progressent de **14,36 %**. La majorité des reventilations entre les programmes de la mission « Culture » bénéficie au programme 175, et plus particulièrement, en son sein, aux actions :

- 1-175 « Patrimoine monumental et archéologique », qui passe à **35,35 %** des crédits du programme au lieu de 30,63 % et à **24,6 %** du personnel du programme, contre 15,4 % avant déversement ;

- 2-175 « Architecture », qui progresse de **78 %** au sein du programme 175, après déversement, du fait de la comptabilisation des effectifs des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) sur cette

¹ Soit 70 millions d'euros au titre de la gestion 2006 et 70 millions d'euros au titre de la gestion 2007.

action, et des coûts y afférant¹. Cette action reste toutefois modeste, représentant **4,1 %** du programme, contre 2,2 % avant déversement ;

- 3-175 « Patrimoine des musées de France » qui représente toujours **39,2 %** du programme après déversement, contre 38,2 % avant déversement. Le maintien de son poids relatif au sein du programme tient au déversement de **85 %** des crédits de l'action 8-175 « Acquisitions et enrichissement des collections publiques ». Ces crédits sont alloués à la direction des musées de France, notamment dans le cadre du fonds du patrimoine.

3. La justification au premier euro est satisfaisante

Le programme comprend huit actions, présentées dans le tableau suivant.

Justification au premier euro du programme 175

(en millions d'euros)

N°	Actions	CP 2008	En % des CP du programme	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Patrimoine monumental et archéologique	339,56	29,95	23,86	139,92 en CP 134,62 en AE	48,39 en CP 49,99 en AE	127,36 en CP 171,30 en AE
2	Architecture	25,6	2,26	2,05	17,32 en CP 17,32 en AE	0,60 en CP 0,10 en AE	5,63 en CP 5,68 en AE
3	Patrimoines des musées de France	441,07	38,90	96,77	307,88 en CP 322,15 en AE	9,47 en CP 42,46 en AE	26,94 en CP 23,85 en AE
4	Patrimoine archivistique et célébrations nationales	71,64	6,32	29,84	5,99 en CP = AE	29,31 en CP 81,83 en AE	6,49 en CP 7,59 en AE
5	Patrimoine écrit et documentaire	209,33	18,46		206,59 en CP 205,09 en AE	0	2,74 en CP = AE
6	Patrimoine cinématographique	23,45	2,07		20,17 en CP = AE	2,00 en CP 0 en AE	1,28 en CP = AE
7	Patrimoine linguistique	3,94	0,35	1,65	0	0	2,28 en CP = AE
8	Acquisitions et enrichissement des collections publiques	19,13	1,69	0,51	5,31 en CP = AE	5,04 en CP = AE	8,26 en CP = AE

Votre rapporteur spécial estime que **de réels progrès ont été réalisés**, et que la justification au premier euro des dépenses des actions du programme 175 est désormais globalement satisfaisante.

¹ Rémunérations, part des crédits de formation, part des crédits informatiques, crédits de fonctionnement et d'entretien des SDAP, etc.

B. LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET LES MUSÉES AU CENTRE DU PROGRAMME

1. Le plan de relance des monuments historiques est conforté

Le projet de loi de finances pour 2008 tend à poursuivre et consolider le mouvement de reprise de l'activité économique du secteur « monuments historiques ». Les moyens affectés aux **monuments historiques** s'élèveront à **304 millions d'euros**, dont **200 millions d'euros** seront affectés au financement de travaux d'entretien et de restauration **en région**.

En 2006, un dégel exceptionnel de 20 millions d'euros des crédits mis en réserve, puis en 2007 l'affectation, sur deux ans, d'une recette fiscale de 140 millions d'euros au CMN ont permis **d'apurer les dettes sur les monuments appartenant à l'Etat**. Votre rapporteur spécial avait regretté que les crédits d'intervention de l'action 1-175 aient **diminué de 18,5 %**, montrant que l'effort consenti au profit des monuments appartenant à l'Etat ne s'était pas accompagné, au contraire, d'un **redéploiement** de crédits vers les monuments appartenant aux collectivités territoriales et à des propriétaires privés.

Cet année, un effort particulier sera réalisé en faveur **des monuments appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés**, qui consistera en fait à un rattrapage de la réduction de crédits observée l'année dernière : ces monuments bénéficieront de **123,1 millions d'euros**, soit **20 millions d'euros supplémentaires** par rapport à 2007. Le ministère de la culture et de la communication estime que ce rééquilibrage permettra la reprise des chantiers amorcée à la fin de l'année 2006, sur ces monuments, avec un fort effet de levier sur la dépense globale en faveur du secteur du patrimoine monumental.

Votre rapporteur spécial a déjà indiqué qu'il jugeait indispensable qu'un effort considérable soit fait pour mieux **évaluer les besoins** de ce secteur. Il sera donc particulièrement attentif à la publication, déjà retardée, du rapport prévu par l'article 90 de la loi de finances pour 2007, précitée. Il suivra également avec intérêt la mission qui doit être lancée pour évaluer le **rôle** que doit avoir le CMN, désormais privé de l'affectation directe de 70 millions d'euros de recettes fiscales.

Votre rapporteur spécial n'est absolument pas convaincu de l'intérêt de faire émerger un nouvel acteur dans la maîtrise d'ouvrage de l'Etat. Il entend que les rôles des conservations régionales des monuments historiques (CRMH) au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage culturelle (EMOC), du Service national des travaux publics (SNT) et du CMN en matière de maîtrise d'ouvrage soient **articulés** au mieux, et que le principal souci de la mission d'évaluation lancée prochainement par le ministère de la culture et de la communication soit **l'efficience** des

différents acteurs, leur bonne **coordination**, la réalisation d'**économies**, tant en moyens humains et en moyens financiers, et la **préservation** de la capacité d'expertise des services de l'Etat dans ce domaine.

2. La politique d'investissement du secteur est raisonnée

Le ministère de la culture et de la communication a exposé ses priorités pour le programme « Patrimoines » le 29 septembre dernier, en présentant le projet de loi de finances pour 2008 pour la mission « Culture ». Il a ainsi été précisé que le gouvernement souhaitait *« renouveler l'approche des grands projets d'investissement dont il est maître d'ouvrage. Les décisions s'appuieront désormais à la fois sur la qualité scientifique et les enjeux stratégiques du projet mais également sur la soutenabilité des engagements financiers pris sur la durée globale du projet »*.

Ce mode d'analyse, suffisamment nouveau dans le domaine de la culture pour être mis en avant dans les documents budgétaires transmis à votre rapporteur spécial, a conduit le ministère à valider la poursuite au rythme initialement prévu :

- du schéma directeur de Versailles : **24 millions d'euros** de crédits de paiement en 2008 (16 millions d'euros d'autorisations d'engagement), pour un coût total de la phase engagée de **135 millions d'euros**, dont 97 millions d'euros à la charge de l'Etat (et 38 millions d'euros de ressources propres de l'établissement public) ;

- de la construction du Centre national des archives de Pierrefitte : **25,7 millions d'euros** en crédits de paiement et 76,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement (pour un coût total de **213 millions d'euros**) ;

- du réaménagement du quadrilatère Richelieu : **3,5 millions d'euros** en crédits de paiement et 7 millions d'euros d'autorisations d'engagement (pour un coût total de **115,2 millions d'euros**).

En revanche, la réalisation du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée (MUCEM) sera **réexaminée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**. Rappelons que jusqu'en 2007, ce projet avait bénéficié de **10,83 millions d'euros** en crédits de paiement et **22,24 millions d'euros** en autorisations d'engagement, pour un coût total prévu de **60,81 millions d'euros**. En 2008, **2 millions d'euros** de crédits de paiement sont prévus.

Enfin, en 2008, de grands projets en région seront également soutenus par l'Etat, notamment dans le cadre des contrats de projet Etat-Région. **9,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement** seront consacrés à la construction ou à l'aménagement de musées en région tels que le musée Unterlinden de Colmar, le musée Crozatier du Puy-en-Velay, le musée Niepce de Chalon-sur-Saône, le musée des beaux-arts de Dijon, les musées de Quimper, de

Rennes et de Vannes, ou les projets de musée de la soie à Tours, et du musée du jouet de Moirans en Franche-Comté.

Le détail des opérations du programme 175 est présenté dans le tableau suivant.

Tableau général des crédits de paiement consacrés à l'entretien, à la réparation et à la restauration des monuments historiques, à l'archéologie et à d'autres crédits du patrimoine monumental

(en millions d'euros)

	PLF 2007	PLF 2008		PLF 2007	PLF 2008		PLF 2007	PLF 2008
Dépenses de fonctionnement	20,56	21,47	Crédits HGP d'entretien	17,88	18,79	Entretien 86 cathédrales Autres monuments	7,5 10,38	
			Autres crédits du patrimoine monumental	2,68	2,68	Moyens de fonctionnement des services à compétence nationale Etudes et prestations de service Organisation des fêtes nationales et cérémonies publiques	1,07 0,3 1,31	1,08 0,3 1,31
			Dotations versées HGP aux opérateurs	4,99	4,75	Chambord Académie de France à Rome Louvre	1,35 0,85 2,79	1,1 0,86 2,79
Subventions pour charges de service public	42,48	118,46	Dotations GP	20	24	Versailles	20	24
			Archéologie	9	9,07	Subvention de fonctionnement à l'INRAP	9	9,07
			Autres crédits du patrimoine monumental	8,49	10,65	CMN Chambord Etablissement public du Grand Palais Subvention sur projet	7,39 0,91 0 0,19	7,93 0,82 1,08 0,8
			Dotation CMN	0	70	Dotation CMN	0	70
			HGP	44,34		Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines Monuments historiques appartenant au ministère de la culture Réserve pour opérations urgentes sur des monuments Fontainebleau quartier Henri IV Patrimoine historique appartenant au ministère de la défense Résidences présidentielles Restauration des châteaux-musées	3,62 18,05 5,8 5 4,5 2,37	17,63 5,8 5 4,5 1,89
Dépenses d'investissement	85,71	48,39	GP	40,96	12	Grand Palais - Facades et autres Cité de l'architecture et du patrimoine MUCEM Quadrilatère Richelieu Théâtre de l'Odéon	12,96 13,25 6 4,16 4,6	5 3,98 3,5
			Archéologie	0	1,1	Acquisition de réserves archéologiques, construction de dépôt ad hoc	0	1,1
			HGP	95,56	123,13	Transferts ménages Transferts aux collectivités locales Transferts aux autres collectivités	2,1 48,83 44,63	2,1 65,22 55,81
Dépenses d'intervention	101,22	125,48	Archéologie	3,07	3,15	Subventions d'investissement aux collectivités locales Subvention de fonctionnement à la SEM Bibracte	1,07 2	1,15 2
			Autres crédits du patrimoine monumental	2,6	1,08	Subventions aux colloques et actes de diffusion Aides aux publications, éditions et productions audiovisuelles Aides aux chantiers de jeunes et opérations de sauvegarde du patrimoine	1 1,2 0,4	nc nc nc

HGP : crédits des monuments historiques « hors grands projets ».

GP : crédits des monuments historiques « grands projets ».

MUCEM : Musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée.

SEM : société d'économie mixte.

3. La politique de gratuité des musées

La politique des musées bénéficiera en 2008 de **388,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **344,30 millions d'euros** en crédits de paiement. Pour les services à compétence nationale un double effort est fait sur le fonctionnement et l'investissement, alors que pour les établissements publics l'effort est ciblé sur le fonctionnement avec une augmentation notable de 5 % des subventions de fonctionnement (atteignant ainsi 263,3 millions d'euros), destinée à la revalorisation de la masse salariale. Les crédits d'investissement, soit **23,4 millions d'euros** en crédits de paiement et 35,7 millions d'euros en autorisations d'engagement permettront de financer l'équipement courant, les travaux d'entretien et de maintenance et les travaux du tympan Est du musée d'Orsay.

Les deux objectifs qui semblent essentiels à votre rapporteur spécial dans le domaine muséal pour 2008 sont :

- le bon fonctionnement du **nouveau musée universel d'Abou Dabi** (cf. annexe 2) ;

- et la **modernisation de l'organisation** de l'ensemble formés par les grands opérateurs du secteur, les musées nationaux, la **direction des musées de France** et la **Réunion des musées nationaux**. Votre rapporteur spécial a noté dans son rapport d'information précité « *Quatre établissements publics culturels et leurs tutelles* », les questions qui se posaient dans ce domaine. Il souhaite que la RGPP soit l'occasion d'une réflexion globale sur ces enjeux.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial note qu'aucun des documents budgétaires transmis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 ne fait état de la réforme la plus profonde qui sera mise en œuvre l'année prochaine : la **gratuité des musées**. Conformément au souhait exprimé pendant la campagne présidentielle, le gouvernement a mis en place une expérimentation de la gratuité dans un certain nombre de musées nationaux dépendant des ministères de la culture et de la communication, de la défense et de l'enseignement.

Le **financement de l'expérimentation** n'est **pas prévu** dans le projet de loi de finances pour 2008. Il apparaît aujourd'hui que cette expérimentation devrait être financée à **enveloppe constante**, par **redéploiement** des crédits. Votre rapporteur spécial estime qu'en conséquence, les musées concernés devraient bénéficier d'une **exonération de mise en réserve des crédits** en 2008, à titre exceptionnel.

L'expérimentation portera sur les **collections permanentes** des musées sélectionnés, du **1^{er} janvier au 30 juin 2008**. **Quatorze** établissements, musées et monuments historiques, ont été sélectionnés dans toute la France pour offrir l'accès gratuit à leurs collections permanentes ou à leur site au public pendant le premier semestre de l'année 2008. Il s'agit du musée Guimet, du musée de

Cluny, du musée des Arts et métiers, du musée des antiquités nationales de Saint-Germain-en-Laye, du musée national de la Renaissance d'Ecouen, du musée de l'air et de l'espace du Bourget, du musée de la Marine de Toulon, du musée national Adrien Dubouché à Limoges, du musée Magnin à Dijon, du Palais du Tau à Reims, du Palais Jacques Cœur à Bourges, du château d'Oiron, du musée national du château de Pau et du château de Pierrefonds.

De plus, **quatre grands musées parisiens**, des plus fréquentés, mettront en place un dispositif de gratuité ciblée en faveur des jeunes. Les visiteurs de **18 à 25 ans** auront accès gratuitement, **un soir par semaine**, de 18 à 21 heures, aux collections permanentes du musée d'Art moderne (le mercredi), du musée d'Orsay (le jeudi), du Louvre (le vendredi) et du musée du Quai Branly (le samedi).

Ces expérimentations visent à attirer dans les musées un **nouveau public**. Le suivi et l'évaluation des résultats de l'expérimentation seront assurés par un prestataire extérieur, sous l'égide du ministère de la culture et de la communication. Votre rapporteur spécial souhaite avoir communication des **coûts** de cette étude. L'**affluence** sera mesurée, ainsi que la **composition** du public, afin de tenter d'évaluer la part de **nouveaux visiteurs des musées**. En fonction des résultats obtenus l'expérimentation sera **étendue** à tous les **musées nationaux**, ou non, sous forme de gratuité globale ou de gratuité au bénéfice des jeunes publics.

Votre rapporteur spécial vous proposera d'adopter un **amendement** visant à prévoir la **transmission d'un rapport d'information établi par le gouvernement pour le Parlement** à l'issue de la première période d'expérimentation, afin que les assemblées puissent se prononcer sur les orientations à retenir pour étendre ou non la gratuité.

C. LA SITUATION DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

1. La prorogation de la subvention d'équilibre : 9,07 millions d'euros

L'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) se verra allouer, en 2008, une **subvention pour charge de service public de 9,07 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, soit une **stabilité** des moyens financiers qui lui sont alloués depuis que la mission « Culture » prévoit, comme le souhaitait votre rapporteur spécial, une subvention de fonctionnement pour cet établissement public.

Votre rapporteur spécial rappelle que, dans le prolongement de ses nombreux travaux dans ce domaine, il avait soumis au Sénat l'adoption d'un **amendement** visant à doter l'INRAP d'une subvention pour charge de service public de 10,58 millions d'euros lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Le ministère de la culture avait estimé que l'amélioration de la

situation financière de l'INRAP serait rapide et que la mesure proposée n'était pas utile. Il semble toutefois que cette subvention ait été **nécessaire** en 2006 puisque le ministère de la culture a finalement versé une **subvention de 7,5 millions d'euros** à l'INRAP afin de rembourser une partie de l'avance du Trésor. La subvention de l'INRAP en 2007 semblait également **inévitabile** puisqu'elle était prévue par le projet de loi de finances même, et elle est reconduite en 2008.

2. Les conditions de l'amélioration de la situation de l'archéologie préventive

Si les choses semblent s'être améliorées, depuis la publication de son rapport d'information « *Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive* »¹, votre rapporteur spécial entend formuler les **observations** suivantes :

- l'effort d'**amélioration du recouvrement de la redevance** d'archéologie préventive par les DRAC et les directions départementales de l'équipement (DDE) doit être poursuivi. Le produit de la redevance a progressé de 49,2 % entre 2005 et 2006, son recouvrement a augmenté de 106 % dans la même période, passant de 32,3 millions d'euros à **66,6 millions d'euros** ;

- la subvention allouée à l'INRAP doit permettre de stabiliser sa situation financière, si elle va de pair avec le maintien d'une **politique très stricte de gestion des ressources humaines**. Votre rapporteur spécial estime toutefois que ce strict encadrement des recrutements de CDI ou de CDD doit être compatible avec un **délai** de traitement moyen des fouilles archéologiques **acceptable** par les entrepreneurs et les collectivités territoriales concernées. Rappelons ainsi que la facturation des fouilles devrait atteindre **69,93 millions d'euros** en 2008, soit une progression de **11 millions d'euros** par rapport à 2006, ce qui devrait donner à l'INRAP une certaine souplesse de gestion. La mise en place d'un **nouveau contrat type** pour les agents opérationnels sous CDD de l'INRAP permettra de mieux prendre en compte les spécificités propres au domaine d'activité de l'archéologie, et ainsi de **réduire** les délais de recrutement pour une meilleure **adaptation** au plan de charge de l'établissement public ;

- votre rapporteur spécial note que l'INRAP n'a pas profité de l'assainissement de ses ressources pour **rembourser le prêt du Trésor** qui lui a permis de couvrir ses déficits successifs depuis 2002, soit 23 millions d'euros, dont **15,5 millions d'euros** doivent encore être remboursés ;

- enfin, le ministère de la culture doit poursuivre son effort de rationalisation de la politique d'archéologie préventive en **réunissant** sans tarder, et comme il s'y est engagé devant le Sénat, le 12 mai 2006, le **Conseil national**

¹ *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, n° 440 (2004-2005) – 29 juin 2005.*

de la recherche archéologique, qu'il préside, afin de définir une politique de programmation de la recherche archéologique et des prescriptions de fouilles archéologiques.

Ce n'est que si les conditions précédemment énumérées sont respectées, et si de **nouveaux opérateurs d'archéologie privés sont agréés**, que la situation de l'archéologie préventive pourra être considérée comme satisfaisante.

III. LES AUTRES PROGRAMMES DE LA MISSION « CULTURE » SOUS CONTRAINTE

A. DES MOYENS FINANCIERS EN STAGNATION OU EN DIMINUTION

1. Le programme « Création » est stabilisé : + 0,1 %

Les crédits alloués à ce programme s'élèvent à **795,52 millions d'euros** en autorisations d'engagement et à **798,23 millions d'euros** en crédits de paiement. Les fonds de concours atteignent **1,93 million d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les crédits destinés au programme 131 **progressent** par rapport à 2007 de **0,1 %** en crédits de paiement et de **0,6 %** en autorisations d'engagement. Il s'agit donc d'une quasi-stabilisation après une diminution de 19,6 % entre 2006 et 2007, due à une mesure importante de périmètre : 169 millions d'euros de crédits de la dotation générale de décentralisation avaient été transférés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme « Création » atteignent **209 millions d'euros** en 2008, soit **26,1 % des dépenses totales** du présent programme, contre 25,17 % en 2007. La « débudgétisation » des ressources du programme « Création » se confirme donc.

Les **effectifs** inscrits à ce programme **diminuent de 5,53 %** en 2008, pour s'établir à **1.024 ETPT**. Cette suppression de 60 ETPT fait suite à une progression de 106 ETPT en 2007, au bénéfice essentiellement de l'action 3-131 « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture ». La réduction d'ETPT en 2008 tient à des ajustements techniques dus à la mise en œuvre de la LOLF (- 12 ETPT), aux économies de personnels (- 10 ETPT) et au **transfert de 42 ETPT à la Bibliothèque nationale de France** (20 ETPT au titre de nominations sur liste complémentaire d'agents contractuels lauréats des concours de titularisation, 6 ETPT supplémentaires pour le projet de bibliothèque numérique, et 16 ETPT au titre du transfert des personnels mis à disposition de l'association « Les amis de la joie par les livres » dont les missions visant à mieux faire connaître la littérature pour la jeunesse et à promouvoir la lecture des jeunes sont placés sous la responsabilité de l'établissement public).

Au sein de ce programme, les grands établissements publics culturels, acteurs essentiels de la politique de création et du spectacle vivant, emploient **3.663 ETPT**. La consolidation des emplois atteint **4.687 ETPT**. Les effectifs du ministère ne représentent donc que **21,85 % des ETPT du programme 131**, alors même que le Centre national de la cinématographie n'est plus opérateur du présent programme depuis 2007. Votre rapporteur spécial estime que la vraie question de l'emploi dans le secteur de la « Création » doit être traitée au sein des opérateurs du programme.

2. ... au profit du spectacle vivant et des arts plastiques

Le tableau suivant présente la justification au premier euro du programme 131 « Création ». Votre rapporteur spécial estime que de réels progrès ont été faits dans ce domaine. Il est notable que de nombreux encadrés précisent les mesures de périmètre et d'ajustement prises en 2008, conformément à l'exécution 2006. Votre rapporteur spécial apprécie cet **effort de clarification et de transparence**, permettant une **meilleure lisibilité** des mouvements de crédits.

La justification au premier euro du programme 131

(en millions d'euros)

N°	Actions	CP 2008	En % des CP du programme	Justification au premier euro			
				Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	648,25	81,21	8,56	285,70 en CP 287,30 en AE	7,52 en CP 12,44 en AE	346,46 en CP 337,16 en AE
2	Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	84,14	10,54	30,50	14,07 en CP = AE	5,34 en CP 4,21 en AE	34,22 en CP 36,22 en AE
3	Soutien à la création, à la production, à la diffusion du spectacle vivant et à la valorisation du livre et de la lecture	32,60	4,08	18,90	6,81 en CP = AE	0	6,89 en CP 6,09 en AE
4	Economie des professions et des industries culturelles	33,21	4,16	0,95	0,79 en CP = AE	0	31,47 en CP = AE

Il apparaît, avec **648,25 millions d'euros** de crédits de paiement, que la priorité est donnée au **spectacle vivant** et plus précisément à l'action 1 du présent programme « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant » qui concentre **81,21 %** des autorisations d'engagement du présent programme, et près de la moitié des dépenses de personnel, soit **51,8 %**. Les crédits de cette action sont stabilisés par rapport à 2007.

L'action 2 progresse de **8 %** en 2008, soit une augmentation de 4 millions d'euros pour atteindre **53,6 millions d'euros** de crédits de paiement, hors dépenses de personnel.

La diminution de **13,6 %** des crédits en faveur du livre, soit **12,9 millions d'euros**, est la conséquence de deux mesures de périmètre de **0,7 million d'euros** chacune.

Les crédits destinés au centre de documentation de l'association de la Joie par les livres¹ sont transférés vers le programme 175, et les crédits consacrés à l'aide au secteur de la librairie sont alloués à l'action 4 « Industries culturelles » du présent programme.

3. La diminution globale des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisations de la culture » : - 1,7 %

Les crédits alloués au présent programme représentent **828,85 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **838,95 millions d'euros** en crédits de paiement. Les fonds de concours s'élèvent à **2,02 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les moyens alloués au programme 224 diminuent de **1,6 %** en autorisations d'engagement et de **1,7 %** en crédits de paiement par rapport à l'année dernière.

Le titre 2 du programme 224 s'élève à **371,17 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, soit **44,24 %** des crédits de paiement et **44,78 %** des autorisations d'engagement du programme. Ceci correspond au regroupement sur l'action 7-224, précitée, de la quasi-totalité des dépenses de personnel des services déconcentrés² de la mission « Culture ».

Après application de schéma de déversement analytique, les crédits de paiement alloués au programme 224 atteignent **522,8 millions d'euros**, soit une **progression de 2,8 %** par rapport à 2007.

Les effectifs du programme 224 s'établissent à **7.028 ETPT** en 2008, soit une réduction de **193 ETPT** par rapport à 2007. Cette évolution s'explique essentiellement par :

- une correction technique au regard de l'exécution 2006 à hauteur de 68 ETPT pour le programme ;
- un transfert entre programmes portant sur 43 ETPT ;
- des économies de personnel de 60 ETPT ;
- le transfert aux régions de 15 ETPT au titre de la décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel.

¹ La Joie par les livres a été créée en 1963 par un mécène privé, qui souhaitait ouvrir aux enfants d'un quartier populaire un lieu inspiré par le modèle anglo-saxon de lecture publique. En 1972 l'Etat reprend l'initiative et la Joie par les livres est rattachée au ministère de l'Education nationale, était alors créée l'association des Amis de la Joie par les Livres (AJPL) afin de favoriser la poursuite d'expériences entreprises par la JPL et lui apporter une aide matérielle. Au 1^{er} janvier 1997, la Joie par les livres est rattachée à la direction du livre et de la lecture. Celle-ci charge alors l'association de gérer la Joie par les livres, jusqu'à la mise en place d'un nouveau statut. La Joie par les livres est également subventionnée par le ministère des affaires étrangères.

² L'action 7-224 regroupe les crédits de rémunération des agents affectés en direction de l'administration générale, DRAC et SDAP, les crédits d'action sociale, les crédits de formation, d'informatique, d'études et de communication, les crédits de fonctionnement et d'entretien de l'administration centrale, des DRAC et des SDAP, et les crédits de fonctionnement des établissements constructeurs, tels que l'EMOC.

Les ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère s'élèvent à **1.597**, soit une progression de 2,8 % par rapport à 2007 (liée essentiellement à des mesures de périmètre et notamment au rattachement en 2007 du Centre national de la cinématographie au présent programme).

4. ...à l'exception des crédits destinés à l'éducation artistique et culturelle : + 6,1 %

Le programme 224 comprend désormais **six** actions présentées dans le tableau suivant.

La justification au premier euro du programme 224

(en millions d'euros)

N°	Actions	Crédits de paiement 2007	En % des CP du programme	Justification au premier euro			
				Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	329,07	39,23	110,56	134,02 en CP 133,83 en AE	15,44 en CP 8,20 en AE	69,02 en CP 71,71 en AE
2	Soutien à l'éducation artistique et culturelle	32,04	3,82	0,59	0,52 en CP = AE	0	30,92 en CP = AE
3	Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	32,2	3,84		0	0	32,20 en CP 30,66 en AE
4	Actions en faveur de l'accès à la culture	56,87	6,78	0,96	4,17 en CP = AE	4,80 en CP 3,80 en AE	46,93 en CP 47,14 en AE
6	Action culturelle internationale	19,9	2,37	2,33	0	0	17,56 en CP = AE
7	Fonctions de soutien du ministère	368,84	43,97	256,70	99,34 en CP = AE	12,80 en CP 9,79 en AE	0

Le présent programme comprenait **sept** actions, mais les actions 4 « Actions spécifiques en faveur des publics » et 5 « Politiques territoriales » ont été fusionnées en une nouvelle action 4 « Actions en faveur de l'accès à la culture ».

Par rapport à 2007, les crédits de l'action 1 diminuent de **0,4 %**, les crédits de l'action 3 de **6,2 %**, les crédits de l'action 4 de **17,9 %**, et ceux de l'action 6 de **5,6 %**.

L'augmentation de **0,7 %** de l'action 7 est **optique**, elle tient à la hausse des loyers budgétaires¹, passant d'environ 15 millions d'euros en 2007 à **20,3 millions d'euros** en 2008. Cette augmentation s'explique par le fait que les locaux occupés par les **DRAC** seront désormais pris en compte pour le calcul des loyers budgétaires. Si l'on exclut cette mesure de périmètre, les moyens de fonctionnement du ministère s'élèveront en 2008 à **83,9 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une **diminution** de **5,1 %**. Ceci traduit un effort de **gestion** considérable. Le ministère de la culture et de la communication a assuré à votre rapporteur spécial que les **DRAC** bénéficieront de **moyens stabilisés**

¹ Les loyers budgétaires sont payés par le ministère de la culture au titre des locaux qu'il occupe et dont l'Etat est propriétaire. L'inscription de ces crédits sur le budget de chaque ministère a pour but d'identifier la valeur locative des locaux occupés par les administrations et d'inciter à rationaliser les dépenses immobilières.

nécessaires notamment la mise en œuvre de la réforme des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) désormais regroupés avec les directions régionales.

Enfin, l'action dont les crédits augmentent en 2008, de **6,1 %**, est l'action 2 « Soutien à l'éducation artistique et culturelle », conformément aux **orientations** données par le Président de la République dans ce domaine.

B. LES PRIORITÉS DE LA CRÉATION

1. Un programme d'investissement soumis à la RGPP

Comme cela a déjà été souligné, l'investissement est très contraint dans le budget 2008. Il apparaît toutefois que le projet de grand auditorium, également appelé Philharmonie de Paris, a été déclaré prioritaire par le Président de la République, lors de l'inauguration de la cité de l'architecture et du patrimoine. La construction de ce nouvel équipement, situé à La Villette, devrait permettre de mettre 2.300 à 3.500 places à disposition. L'Etat devrait financer **45 %** de cette nouvelle salle, la Ville de Paris 45 % et la région Ile-de-France 10 %. Pour un coût total estimé à **203 millions d'euros**, la part de l'Etat devrait s'élever à **91,35 millions d'euros**. Les études lancées en 2007 devraient être finalisées en 2008 grâce à l'inscription de **5,89 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **2 millions d'euros** en crédits de paiement. Le document budgétaire indique que ce grand projet immobilier sera examiné dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques**.

Il en sera de même pour les deux grands projets relatifs aux arts plastiques, dont le coût s'élèverait à un **million d'euros** au total en 2008 :

- l'aménagement d'espaces au palais de **Tokyo**, affectés au centre Pompidou et présentant des monographies consacrées aux artistes français confirmés ;

- et le projet de l'île **Seguin** dont le concepteur repose sur la combinaison de lieux d'accueil d'artistes, juxtaposés à des espaces d'exposition, dans un lieu regroupant art contemporain, sciences et spectacle vivant.

Votre rapporteur spécial prêtera la plus grande attention aux conclusions de la RGPP, et se demande si la bonne mise en cohérence de tous les équipements parisiens est prévue. Il craint, notamment, que la nouvelle salle Pleyel et le grand auditorium ne se retrouvent en **concurrence**.

2. Les orientations retenues pour le spectacle vivant

Le « bleu budgétaire » précise que : *« face aux enjeux auxquels l'Etat est confronté, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, le ministère doit rénover et réinventer son mode action pour plus de lisibilité et d'efficacité ».*

De la même façon il est précisé, au sein de la justification au premier euro de l'action 1 du présent programme : « *l'Etat devra donc réviser en profondeur sa politique lyrique en région en 2008, à moyens constants, pour faire face aux engagements qu'il a pris et contribuer à développer une politique de production et de diffusion cohérente sur tout le territoire. (...) A moyens constants, l'Etat devra réviser l'accompagnement qu'il accorde aux autres composantes [que les salles de musique actuelles] du réseau du spectacle vivant en région s'il souhaite suivre la montée en puissance de ces institutions très populaires et fréquentées par un public diversifié* ». La **contrainte financière** sur le présent programme est donc particulièrement **forte**, et incite le ministère à **réorganiser** profondément son **mode de fonctionnement**.

Les crédits d'intervention du programme 131 en faveur du spectacle vivant s'élèvent à **346,46 millions d'euros** en crédits de paiement, soit **53,44 %** des crédits totaux de l'action 1-131.

Votre rapporteur spécial note que ces crédits d'intervention font l'objet de nombreuses réflexions. Leur gestion est déconcentrée et attribuée au DRAC. Leur éclatement amène parfois à douter de leur efficacité. Les aides sont parfois jugées trop éparpillées et assimilées à du « **saupoudrage budgétaire** » : le montant moyen de l'aide à la création dramatique est de 10.000 euros par bénéficiaire, celui des aides à la création pour le cirque et les arts de la rue de 20.000 euros par subvention, etc. C'est toutefois la nature même du spectacle vivant de reposer sur des petites structures dynamiques. Votre rapporteur spécial avait souhaité être **attentif aux conclusions de l'audit de modernisation** et de performance sur « *Les modalités d'attribution et de suivi des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant* » et aux suites que lui donnerait le ministère de la culture et de la communication.

Il apparaît que le ministère souhaite engager une **réflexion** sur les modes **d'intervention** et de **partenariat** dans le domaine du spectacle afin de **mieux cibler** l'action de l'Etat et de **renforcer son impact**, tant en termes culturels que financier. Les deux questions qui guideront la réforme sont les suivantes :

- comment aider la création de manière **plus structurée** et **moins fragmentée** ?

- comment **développer la diffusion** du spectacle vivant vers un **public accru et plus diversifié** ?

Dans la même perspective, la **réorganisation de la direction** de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, fondée sur l'ambition de mieux accompagner les politiques sectorielles est effective depuis avril 2007.

Le ministère de la culture et de la communication poursuit ses efforts de **rationalisation de la gestion des opérateurs** du présent programme. Les crédits de fonctionnement et d'investissements des opérateurs passeront de 285,3 millions d'euros à **287,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement, soit une augmentation de **0,7 %**, et seront reconduits en crédits de paiement au

même niveau qu'en 2007, soit **285,7 millions d'euros**. Le développement des **ressources propres** des opérateurs du programme 131 est également un **objectif de performance**. A ce titre, l'indicateur 2-1 « Equilibre financier des opérateurs » doit être suivi avec attention en exécution.

Votre rapporteur spécial estime que la contrainte budgétaire et les efforts déployés par le ministère doivent être soutenus par la recherche de **ressources nouvelles** pour le secteur de la création. Il serait ainsi intéressant de faciliter **l'accès au mécénat** pour certaines des entreprises de spectacle dont la gestion et désintéressée, mais qui ne peuvent bénéficier des dispositions de la loi de 2003¹ en raison de leur statut juridique. Il s'agit notamment des centres dramatiques nationaux, qui ne sont pas des associations régies par la loi de 1901.

3. La question des intermittents du spectacle

L'adaptation du régime d'assurance-chômage des intermittents du spectacle, en juin 2003, a donné lieu aux mouvements de contestation que l'on connaît, et à la recherche de solutions transitoires, en attendant que les négociations relatives aux annexes VIII et X du règlement d'assurance chômage concernant les intermittents aboutissent.

Au 1^{er} juillet 2004, un **fonds spécifique provisoire**, financé par l'Etat a été mis en place pour prendre en charge l'indemnisation des intermittents qui effectuaient leurs 507 heures sur 12 mois, au lieu des 11 mois prévus en 2004 par le nouveau protocole. Ce fonds prenait également en charge l'indemnisation des personnes en congé maladie d'une durée supérieure à trois mois.

Ce fonds a été modifié, afin de perdurer à compter du 1^{er} janvier 2005, selon les mêmes modalités, auxquelles s'ajoute la prise en charge, quelle qu'en soit la durée, des congés maladies correspondant à des traitements remboursés à 100 % par l'assurance maladie. La gestion du dispositif est assurée par l'UNEDIC sur des fonds issus du ministère du travail et de l'emploi. Il a été prévu, par la loi de finances pour 2007², par le biais d'un amendement déposé par M. Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles du Sénat, que les intermittents ont désormais droit à une **allocation de fin de droits** lorsqu'ils arrivent au terme de leurs droits à indemnisation et qu'ils ne peuvent pas bénéficier de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) parce que leurs pratiques d'emploi spécifiques ne leur permettent pas d'en remplir les conditions.

Par ailleurs, le ministère de la culture avait annoncé la création d'un **fonds permanent de solidarité et de professionnalisation**, le 12 mai 2006, devant les membres du Conseil national des professions du spectacle. Ce fonds a été doté de **5,11 millions d'euros** en 2007. Ce financement est maintenu en 2008, à hauteur de **5 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des

¹ Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

² Article 102.

précisions qui ne lui ont pas été communiquées, malgré sa demande, sur la **consommation** des crédits de ce fonds en 2007.

C. LES POINTS FORTS DU PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »

1. L'éducation artistique et culturelle

L'augmentation des crédits budgétaires consacrés à l'éducation artistique et culturelle, soit **6,1 %**, leur permet d'atteindre **31,5 millions d'euros**, soit **1,8 million d'euros** supplémentaires par rapport à l'année dernière. L'effort total atteindra **42,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en intégrant les crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle par les **autres programmes**, par les **établissements publics** qui en dépendent, ainsi que les actions entreprises par les **structures artistiques et culturelles** subventionnées par le ministère, soit un total de **11 millions d'euros** supplémentaires.

L'augmentation des crédits de paiement du programme 224 en faveur de l'éducation artistique et culturelle bénéficiera essentiellement aux **DRAC**.

Les **cinq objectifs** du plan conjoint du ministère de la culture et du ministère de l'éducation nationale en faveur de l'éducation artistique et culturelle sont les suivants :

- développer l'accompagnement à l'histoire des arts et à la dimension culturelle de tous les enseignements ;
- permettre l'exercice d'une pratique artistique pour tous les élèves ;
- renforcer le contact avec les artistes et les professionnels de la culture ;
- participer à la formation initiale et continue des enseignants ;
- développer le partenariat entre les établissements scolaires et des établissements d'enseignement spécialisés d'une part et rapprocher les IUFM et les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture d'autre part.

Ce sont **3,4 millions d'euros** qui seront gérés par les directions d'administration centrale afin de financer l'activité des associations nationales qui œuvrent dans les champs de l'éducation artistique et culturelle en milieu scolaire et universitaire. Au titre de ces actions figurent la réalisation d'un portail pédagogique consacré à l'histoire européenne des arts en partenariat avec pays plusieurs pays de l'Union européenne, ainsi qu'une opération relative à l'éducation à l'image et à la photographie.

2. Le renforcement de l'action européenne du présent programme

Le ministère de la culture participera à la préparation de la **présidence française** de l'Union européenne au second semestre 2008.

Plusieurs grands dossiers sont en cours de mise en œuvre, en collaboration avec la **Commission européenne**. Il s'agit notamment de la **bibliothèque numérique européenne**, du **label du patrimoine européen**, d'actions en faveur du **multilinguisme**, ainsi que de **coopérations** dans les domaines des archives et des musées...

Les crédits du présent programme participent également au budget de fonctionnement du **Relais Culture Europe**, point de contact français pour le compte de l'Union européenne pour les porteurs de projets culturels, la pépinière européenne pour jeunes artistes, et le programme Média. Il contribue, par ailleurs, au fonds de soutien Eurimage du Conseil de l'Europe.

Enfin des **crédits supplémentaires** seront inscrits sur un programme spécifique piloté par le secrétariat général de la présidence française, il s'agit du programme « Présidence de l'Union européenne » au sein de la mission « Direction de l'action du gouvernement »¹. Ils seront consacrés à **l'organisation d'événements** et de rencontres liées aux programmes de la présidence française de l'union européenne dans le domaine de la culture et de l'audiovisuel.

Votre rapporteur spécial estime que la justification au premier euro n'est pas suffisante dans ce domaine et a souhaité obtenir des précisions supplémentaires.

3. La préparation de la décentralisation de l'enseignement spécialisé

Au terme de la loi n° 2004-809 du 13 août de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les crédits d'enseignement spécialisé ont vocation à être **décentralisés** auprès des collectivités territoriales lorsqu'elles auront élaboré leurs **schémas départementaux d'enseignement spécialisé**. Ce mouvement doit se réaliser progressivement à partir de l'année 2008.

Le présent projet de loi de finances prévoit que les crédits alloués à ce secteur atteindront **30,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **32,2 millions d'euros** en crédits de paiement. Seront décentralisés les financements de ces établissements sur la base de la moyenne financée par la DRAC sur trois ans, soit un montant total prévisionnel évalué à **28,6 millions d'euros**.

Les établissements concernés sont les établissements labellisés d'enseignement artistique spécialisé : école de musique, danse et théâtre, et

¹ Cf. l'annexe n° 10 au projet de loi de finances pour 2008, de MM. François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du gouvernement », fait au nom de la commission des finances.

conservatoires relevant des collectivités territoriales, et accueillant des enfants et adolescents d'âge scolaire.

Cet enseignement périscolaire touche 50.000 élèves dans les 36 conservatoires nationaux de région, 90.000 élèves dans les 105 écoles nationales de musique de danse et de théâtre, 140.000 élèves dans les 250 conservatoires à rayonnement intercommunal ou communal.

Enfin les crédits d'investissement, soit **2,03 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **3,57 millions d'euros** en crédits de paiement, constituent en 2008 la participation de l'Etat à des projets de construction ou de réhabilitation d'écoles nationales de musique, danse et théâtre et de conservatoires à rayonnement régional. Dans ce cadre, l'Etat participera en 2008 au financement de la dernière tranche de la construction de l'école nationale de musique de Bourges. Les autres crédits de paiement seront destinés prioritairement aux opérations commencées en 2007, c'est-à-dire les conservatoires à rayonnement régional de Nice, Limoges et Strasbourg.

IV. LE CAS PARTICULIER DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »

A. LES MOYENS DU PRÉSENT COMPTE

1. La progression de + 4,5 % des crédits du CAS

Le compte d’affectation spécial (CAS) « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » bénéficiera, en 2008, de **553,53 millions d’euros** en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, soit une progression de **4,5 %** par rapport à 2006.

La progression des recettes du CAS s’explique notamment par **l’élargissement** de la taxe pesant sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision aux **opérateurs de téléphonie mobile** et aux **fournisseurs d’accès à Internet**. Cette extension de l’assiette de la taxe, que votre rapporteur spécial appelait de ses vœux, est prévue par l’article 35 de la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

Les tableaux suivants présentent les recettes des trois sections du CAS et les dépenses de ses trois programmes.

Les recettes du CAS

(en millions d'euros)

Section 1. Industries cinématographiques		280,81
01	Produit de la taxe additionnelle au prix des places dans les salles de spectacles cinématographiques	119,96
02	Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence	0,35
03	Taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence produits par des entreprises établies hors de France	0
04	Contributions des sociétés de programmes	0
05	Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	135,84
06	Taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes	24,65
07	Recettes diverses ou accidentelles	0
08	Contribution du budget de l'Etat	0
Section 2. Industries audiovisuelles		247,72
09	Taxe et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements	241,51
10	Taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes	6,16
11	Produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel	0
12	Recettes diverses ou accidentelles	0,05
13	Contribution du budget de l'Etat	0
Section 3. Soutien à l'expression radiophonique locale		25
14	Produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radio diffusion sonore et de télévision	25
15	Recettes diverses du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale	0
TOTAL		553,53

Source : ministère de la culture

Les dépenses des programmes du CAS

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement et crédits de paiement	Titre 3	Titre 6
Programme 711 - Industries cinématographiques		280,809	13,48	267,33
Action 01	Production et création	126,30	0	126,3
Action 02	Distribution et promotion	45,38	0	45,38
Action 03	Diffusion	95,65	0	95,65
Action 04	Fonction support	13,48	13,48	0
Programme 712 - Industries audiovisuelles		247,72	11,89	235,83
Action 01	Production et création audiovisuelles	228,99	0	228,99
Action 02	Promotion et vente de programmes audiovisuels en France et sur les marchés étrangers	4,74	0	4,74
Action 03	Soutien aux industries techniques	2,1	0	2,1
Action 04	Fonction support	11,89	11,89	0
Programme 713 - Soutien à l'expression radiophonique locale		25	0,1	24,9
Action 01	Soutien à l'expression radiophonique locale	24,9	0	24,9
Action 02	Fonction support	0,1	0,1	0

Source : ministère de la culture

2. 151 millions d'euros de dépenses fiscales rattachées

Les **dépenses fiscales** rattachées à ce CAS s'élèvent à **151 millions d'euros**, soit **27,3 % des crédits de paiement**. Elles sont ainsi réparties :

- pour le programme 711 : **30 millions d'euros** au titre de la déduction des souscriptions en numéraire au capital des SOFICA, et **50 millions d'euros** au titre du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques ;

- pour le programme 712 : **30 millions d'euros** au titre de la déduction des souscriptions en numéraire au capital des SOFICA, **40 millions d'euros** au titre du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles, et **1 million d'euros** au titre du crédit d'impôt en faveur des distributeurs audiovisuels ;

- pour le programme 713 : aucune dépense fiscale ne lui est rattachée.

Notons qu'en 2006, les dépenses fiscales représentaient 19,6 % des crédits de paiement du CAS, et 28,3 % en 2007.

Enfin, pas plus qu'en 2006 et 2007, le produit de la dépense fiscale « Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de titres de SOFICA », contribuant aux programmes 711 et 712, n'est évalué.

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU CAS

1. Les dépenses fiscales font l'objet d'un réel suivi

Après une **modernisation** du dispositif des SOFICA en 2006, qui a consisté à augmenter les flux de ressources vers la production indépendante, la loi de finances rectificative pour 2006¹ a permis aux SOFICA de poursuivre de manière renforcée leur action de **soutien à la création**. La loi incite en effet les SOFICA à s'orienter fortement vers le financement du développement de projets et l'accompagnement en fonds propres de **sociétés de production indépendantes**.

Pour ce faire, la déduction du revenu imposable a été abandonnée au profit d'une réduction d'impôt du revenu net global au taux de 40 %, majoré de 20 % lorsque le souscripteur investit dans une SOFICA qui s'engage à réaliser au moins 10 % de ses investissements sous forme de souscription en capital dans les sociétés de production cinématographiques ou audiovisuelles indépendantes. Cette modification permet également d'ouvrir ce dispositif à une population plus large de souscripteurs.

Les **dépenses fiscales au bénéfice des SOFICA** semblent efficaces, dans la mesure où :

- les SOFICA favorisent le **financement du cinéma indépendant**, qui représente en moyenne **51 %** de leurs **investissements** alors que l'objectif qui leur est fixé est de 35 % ;

- les SOFICA aident au **renouvellement des talents**, **41 %** des **premiers films** français produits en 2006 ont été soutenus par des SOFICA, 23 premiers films ont été financés par des SOFICA en 2006 ;

- ces sociétés défendent la **promotion de la langue française**. En 2006, 72 des 78 films soutenus par des SOFICA étaient réalisés en langue française ;

- enfin, les SOFICA contribuent au maintien d'**un haut niveau de production nationale**, 23 films de plus qu'en 2005 ont été soutenus par ces sociétés en 2006.

Les **crédits d'impôt cinéma et audiovisuel** sont un instrument efficient de **localisation de la production en France** :

- ils ont généré des **effets structurants** pour les industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel, et exercent un **effet multiplicateur** sur les emplois directs, tant sur les tournages qu'en post-production, ainsi que sur les emplois indirects dans l'ensemble de l'économie ;

¹ Article 102.

- les **semaines de tournage en France** reprennent de l'importance par rapport aux semaines de tournage à l'étranger. Le nombre de semaines de tournage en France est passé de 72,5 % du nombre total de semaines de tournage en 2005 à **78,5 %** en 2006 pour les œuvres cinématographiques ;

- de même, les **dépenses effectuées en France** pour les films d'initiative française agréés sont passées de 75 % des dépenses totales en 2004 à **84 %** en 2006 ;

- enfin, le **temps de tournage en France des œuvres audiovisuelles** est passé de 85,4 % du nombre total de jours de tournage en 2004 à 89,9 % en 2005, puis **93,3 %** en 2006.

2. La similitude des indicateurs de performance des programmes 711 et 712

Votre rapporteur spécial note que des améliorations ont été apportées aux **objectifs et indicateurs du CAS** en 2007. Ceux-ci sont désormais stabilisés.

Pour mémoire, le choix des objectifs et des indicateurs de performance du programme 711 s'est fondé sur deux considérations :

- conforter **l'efficacité globale** de l'action du CNC au service du cinéma ;

- répondre aux **mutations** les plus récentes qui affectent les conditions de financement, de création, de production et de diffusion du cinéma.

Les **objectifs** sont donc les suivants :

- favoriser le succès du cinéma français en France et à l'étranger ;

- contribuer à la **qualité** et à la **diversité** de la création cinématographique ;

- **diffuser** le cinéma français sur l'ensemble du territoire ;

- favoriser **l'attractivité** du territoire national ;

- favoriser la **diversité** de l'offre et l'exposition de la création française en vidéo et sur les nouveaux supports de distribution (vidéo à la demande, internet et mobile).

Pour le programme 712, le CNC s'est fixé **trois objectifs** :

- **consolider l'industrie** des programmes audiovisuels ;

- enrichir **l'offre de programmes** et soutenir l'innovation audiovisuelle ;

- et favoriser **l'attractivité** du territoire national.

La **proximité** des indicateurs des programmes 711 et 712 confirme la perception de votre rapporteur spécial du **caractère quelque peu artificiel de la séparation des missions du CNC en deux programmes**.

C. VERS LA DISPARITION DU CAS ? L'AFFECTION DIRECTE DES TAXES DU CAS AU CNC

Les taxes qui alimentent le soutien à l'audiovisuel et au cinéma sont affectées au présent CAS, dont le ministre de la culture et de la communication est ordonnateur et dont le comptable assignataire est le receveur général des finances de Paris.

1. Les inconvénients du système actuel

Cette architecture présente de réels **inconvénients** :

- les programmes 711 et 712 sont **budgetairement étanches** alors qu'ils traitent d'industries qui se sont considérablement rapprochées, de mécanismes de soutien similaire (aide automatique, aide sélective) et d'actions parfois communes (relocaliser les tournages en France par exemple). Le Comité interministériel d'audit des programmes a relevé l'ensemble de ces arguments dans un rapport d'avril 2007 et a regretté, comme votre rapporteur spécial, la dichotomie artificielle des deux programmes. La **numérisation** de la production et de la diffusion rend obsolète une séparation des politiques de soutien par support de destination (la salle, l'écran de télévision). Il convient au contraire d'encourager les créateurs à opérer sur tous les supports ;

- les **capacités de réaction** du CNC sont **ralenties** par cette structure de CAS. En effet, il serait utile, au cours de l'année, de pouvoir procéder à une **régulation entre les sections du CAS** selon les évolutions de la fréquentation ou des recettes de la télévision et du cinéma ;

- sur le **plan comptable**, si le CNC retrace dans son bilan depuis 2007 l'ensemble de ses dettes (constituée par les droits de tirage non encore exercés des bénéficiaires de soutien), il ne peut faire de même pour ses créances. En outre, la comptabilisation des recettes affectées au CAS se fait sur la base de la seule constatation des encaissements ; **et non des droits constatés**. Cela contribue donc à déséquilibrer structurellement la structure financière du CNC.

2. Economie et rationalisation des procédures grâce à l'affectation directe des taxes au CNC

L'affectation directe des taxes au CNC, sans passer par un CAS, présenterait de **nombreux avantages** :

- notamment la **fusion des programmes** 711 et 712 dans le budget opérationnel du CNC. Il serait dès lors possible de **passer d'une logique verticale**, par **support de diffusion**, à une **logique horizontale**, fondée sur les **étapes de la création** (écriture, production, distribution) ;

- la réduction des délais administratifs et comptables de circulation de la ressource et la **comptabilisation complète** des actifs et des passifs du CNC selon une comptabilité d'engagement et non de caisse ;

- et enfin, la **réduction des financements budgétaires alloués au CNC** pour contribuer à son fonctionnement à due concurrence des produits financiers supplémentaires liés à une trésorerie accrue.

Cette réforme semble d'ores et déjà amorcée car depuis le 1^{er} janvier 2007, le CNC recouvre **directement la taxe sur les entrées en salle** (dite « TSA ») et qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, il est prévu de lui confier le recouvrement de la **taxe sur les services de télévision** (dite « TST »), selon les informations fournies par les services du ministère de la culture. Ces mesures sont justifiées par les **gains de productivité** qui peuvent être réalisés à l'occasion de ce transfert de responsabilité¹.

3. Les préalables à la réforme

Un certain nombre de difficultés se posent, même si toutes peuvent trouver une solution.

La première difficulté réside dans la sortie du CAS actuel des deux programmes 711 et 712. En effet, seul subsisterait au sein du CAS le **Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale** (FSER), programme 713. Or, la LOLF ne permet pas l'existence de **missions mono-programme**. Le rattachement du FSER à la mission « Cinéma et audiovisuel », en complétant son intitulé en conséquence, a relevé de la pure convention lors du passage à la LOLF, comme le reconnaissent les services du ministère de la culture et de la communication. Il serait sans doute possible de **rattacher** le FSER à **un autre CAS**, ou une autre mission.

La seconde difficulté réside dans la nécessité, avant d'affecter directement des taxes au CNC, de le réformer, afin de le doter, comme le demande le ministère du budget, d'un **conseil d'administration**². Ceci permettrait également d'améliorer les **capacités de réaction** du CNC : les **dispositifs de soutien**, aujourd'hui définis par un ensemble de décrets et arrêtés, pourraient être **modulés** par simple délibération du conseil d'administration. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial lors de ses auditions préparatoires au débat sur le projet de loi de finances pour 2008, cette réforme, de nature législative, pourrait être présentée au Parlement en 2008.

¹ A cet égard, aucun gain de productivité ne saurait être dégagé par le transfert au CNC du recouvrement de la taxe sur la vidéo, celle-ci étant recouvrée à l'occasion du recouvrement de la TVA.

² Rappelons que le CNC dispose à ce jour d'un comité financier, auquel participent les tutelles de l'établissement (ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et ministère de la culture et de la communication).

L'affectation directe des taxes du CAS au CNC ferait ainsi l'objet d'une mesure en **loi de finances rectificative pour 2007**, que votre rapporteur spécial **soutiendra**, dans l'attente de la réforme de la gouvernance du CNC, courant 2008.

D. UN FONDS DE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE (FSER) RÉNOVÉ

1. La réforme des subventions

Créé en **1982** comme un élément essentiel de la politique de **libéralisation des ondes**, le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) a pour objet de **permettre aux radios associatives locales d'assurer leur mission sociale de proximité**¹, grâce à différentes **subventions**.

Celles-ci² sont attribuées par le ministre de la culture et de la communication aux radios locales associatives lorsque leurs **ressources publicitaires** sont **inférieures à 20 %** de leur chiffre d'affaires total. Chaque année, environ **600 radios associatives locales** bénéficient des aides du FSER.

Le financement et le fonctionnement du FSER ont connu plusieurs réformes, dont la dernière est entrée en vigueur le 28 février 2007³. Désormais, les services de radio peuvent se voir accorder **trois subventions** à caractère **automatique** (subvention d'installation, subvention d'exploitation et subvention d'équipement) ainsi qu'une **subvention** à caractère **sélectif** (subvention sélective à l'action radiophonique).

La **subvention d'installation** est accordée aux services de radio **nouvellement autorisés** par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en vue de contribuer au financement des dépenses nécessaires au démarrage de l'activité radiophonique. Son montant ne peut excéder **16.000 euros** (contre 15.250 euros dans le régime précédent) et elle ne pourra être accordée qu'une seule fois.

La **subvention d'exploitation** est attribuée aux services de radio qui en feront la demande au plus tard le 15 avril de l'année suivant celle de la clôture de l'exercice. Son montant est déterminé par application d'un **barème** fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la culture et du budget⁴.

¹ Cette mission est entendue comme le fait de favoriser les échanges entre les groupes sociaux et culturels, l'expression des différents courants socioculturels, le soutien au développement local, la protection de l'environnement ou la lutte contre l'exclusion (article 29 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

² Ces aides sont prévues par l'article 80 de la loi du 30 septembre 1986 précitée.

³ Décret n° 2006-1067 du 25 août 2006 pris pour l'application de l'article 80 de la loi du 30 septembre 2006 précitée.

⁴ Arrêté conjoint du 13 juin 2007.

La **subvention d'équipement** est destinée à financer, à hauteur de 50 % au plus, les projets **d'investissement en matériel radiophonique** d'un service de radio dans la limite de **18.000 euros** (15.250 euros auparavant). Cette subvention est **quinquennale** et pourra faire l'objet de **deux demandes** par période de cinq ans dans la limite financière précitée¹.

Enfin, la **subvention sélective**, introduite par la réforme de 2006, aide les radios à s'engager dans des domaines essentiels pour l'intérêt général, tels que la consolidation des emplois, la lutte contre les discriminations, les actions culturelles et éducatives, les efforts en faveur de l'environnement et du développement local, etc. Cette subvention se **substitue** à la possibilité qui existait de **majorer** la subvention de fonctionnement. Son barème est fixé par l'arrêté du 13 juin 2007, précité. Elle représente au plus **25 % des subventions de fonctionnement**.

2. Un effet bénéfique : l'absence de déficit à l'avenir

Cette nouvelle typologie des aides s'accompagne d'un **recentrage des travaux de la commission du FSER sur les seules demandes de subvention sélective**, les autres subventions (installation, équipement et exploitation) ayant désormais un **caractère automatique**. En approfondissant son examen des dossiers, la commission pourra valoriser de manière plus précise les actions prises en compte au titre de la subvention sélective, en fonction de critères plus précis et plus nombreux (7 contre 5 précédemment).

Il faut souligner **qu'à partir de l'exercice 2007**, et grâce à l'entrée en vigueur de la réforme du FSER, le **fonds ne pourra plus être déficitaire**. En effet, l'enveloppe allouée à la subvention sélective à l'action radiophonique sera déterminée en fonction des crédits disponibles au titre de l'exercice en cours, une fois que l'ensemble des aides automatiques aura été accordé.

¹ La subvention fait l'objet de deux versements, le premier correspondant à 60 % de l'aide accordée sur la base des devis transmis par la radio, et le second, correspondant au solde, et versé au vu des factures attestant de la réalisation du projet d'équipement.

**AMENDEMENT
PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



SERVICE DE LA
SÉANCE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION CULTURE

(n° 90, rapport 91, 92)

N°	II-1
----	------

23 NOVEMBRE 2007

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GAILLARD
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 41 QUATER

I. Après l'article 41 *quater*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la présente loi, le gouvernement transmet au Parlement un rapport sur l'évaluation des résultats de l'expérimentation de gratuité des musées et monuments historiques mise en œuvre du 1^{er} janvier au 30 juin 2008. Ce rapport précise les coûts de l'expérimentation pour les services et établissements publics concernés, ainsi que la composition du public accueilli durant la période précitée.

II. En conséquence, faire précéder cet article de la mention :

Culture

OBJET

Votre rapporteur spécial note qu'aucun des documents budgétaires transmis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 ne fait état de la réforme la plus profonde qui sera mise en œuvre l'année prochaine : la **gratuité des musées**.

Conformément au souhait exprimé pendant la campagne présidentielle, le gouvernement a mis en place une expérimentation de la gratuité dans un certain nombre de musées nationaux dépendant des ministères de la culture et de la communication, de la défense et de l'enseignement.

Le **financement de l'expérimentation** n'est toutefois **pas prévu** dans le projet de loi de finances pour 2008. L'évaluation du coût pour les musées concernés n'a pas encore été transmise à votre rapporteur spécial, malgré ses demandes.

Cet amendement a donc pour objet de prévoir la **transmission d'un rapport d'information au Parlement**, à l'issue de la première période d'expérimentation, afin que les assemblées puissent se prononcer sur les orientations à retenir pour étendre ou non la gratuité.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a **adopté sans modification** les crédits de la mission « Culture » et du compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A l'issue de la **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré les crédits (AE et CP) de la mission de 6.064.430 euros** afin d'abonder son plafond, à titre non reconductible, et **minoré les crédits de la mission (AE et CP) de 12.007.884 euros** afin :

- de gager, d'une part, les ouvertures de crédits opérées en première délibération au profit de la dotation « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics » (à hauteur de 5.000.000 euros), et d'autre part les ouvertures des crédits opérées lors de la seconde délibération du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale (à hauteur de 7.617.884 euros) ;

- de majorer, d'autre part, les crédits de la mission à hauteur de 610.000 euros.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble de ces mouvements de crédits :

Programmes	AE		CP	
	+	-	+	-
Patrimoines <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	0 0	5.369.491 2.300.000	0 0	5.369.491 2.300.000
Création <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	888.500 0	0 0	888.500 0	0 0
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	1.237.537 0	2.700.000 2.700.000	1.237.537 0	2.700.000 2.700.000
	2.126.037	8.069.491	2.126.037	8.069.491
SOLDE		-5.943.454		-5.943.454

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, sur la mission « Culture » et le compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, s'est demandé quel était le niveau optimal des crédits de la mission « Culture ». Il a rappelé que les crédits étaient pratiquement stables depuis 2006, représentant 1 % des crédits de paiement du budget général de l'Etat, soit 2,771 milliards d'euros. Il a constaté que la majeure partie des crédits de la mission, soit 48,89 %, étaient alloués au programme 175 « Patrimoines », 30,87 % des crédits bénéficiant au programme 131 « Création » et 20,24 % au programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation ».

Il a noté la suppression de l'affectation de 70 millions d'euros du produit des droits de mutation à titre onéreux au Centre des monuments nationaux (CMN), qui était souhaitée en raison des circonvolutions administratives et financières mises en place entre le CMN et la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA). Il a constaté que, hors cette mesure de périmètre, le budget de la mission « Culture » progressait de 0,5 %, ce qui n'était pas négligeable en période de forte contrainte budgétaire.

Il a précisé que les effectifs prévus par le plafond ministériel d'emploi, soit 11.256 ETPT (équivalents temps plein travaillé) diminuaient de 286 unités par rapport à 2007. Il a relevé que les dépenses de personnel représentaient 21 % des crédits de paiement de la mission, mais que cette proportion ne prenait pas en compte les 14.370 ETPT des opérateurs culturels. Il a constaté qu'en deux ans, les effectifs du ministère avaient diminué de 374 ETPT, ceux des opérateurs progressant de 565 unités.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, s'est demandé comment le ministère de la culture et de la communication pouvait assurer la tutelle de 78 établissements publics, qui captaient 40 % des crédits du ministère et contribuaient à l'essentiel de la politique culturelle française.

Il s'est interrogé également sur l'évolution des besoins de financement dans le domaine du patrimoine, eu égard à la longueur et à la complexité des chantiers concernés. Il a indiqué que le débat consistant, pour les professionnels du secteur à exiger, année après année, une augmentation d'une centaine de millions d'euros de la dotation allouée au patrimoine monumental perdurait. Il a rappelé que l'annulation de crédits de paiement non consommés, sans annulation concomitante d'autorisations d'engagement, avait conduit le ministère de la culture à une situation proche de la rupture de paiement. Cette situation s'est

améliorée grâce à deux mesures exceptionnelles : l'allocation de 100 millions d'euros à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) au titre des recettes de privatisation des autoroutes et l'allocation de 140 millions d'euros au CMN, sur deux années, au titre d'une recette fiscale affectée.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ajouté que pour avoir une meilleure visibilité des besoins réels de financement du patrimoine monumental, la commission avait prévu, l'année dernière, la transmission d'un rapport du gouvernement au Parlement sur l'état sanitaire du patrimoine monumental français, établi sur la base de critères définis au plan national par la DAPA. Ce rapport n'a pas encore été transmis au Parlement à l'expiration du délai prévu.

Il a ensuite examiné la soutenabilité de la politique culturelle. Il a noté que le programme 175 était le plus « contraint ». En effet, en 2008, les crédits de paiement demandés serviront pour 12,6 % à couvrir des autorisations d'engagement antérieures à 2008. En 2009, cette proportion passera à 41,65 %.

Il a constaté que pour l'ensemble de la mission, les crédits de paiement ouverts sur des autorisations d'engagement demandées avant 2008 représentaient 6,5 % du total alloué en 2008. En 2009, ils s'élèveront à 20,84 % des crédits de paiement de l'année, si le budget de la mission n'augmente pas, ce qui semble plausible dans le contexte budgétaire actuel. Il a observé que cette situation ne s'améliorerait guère en 2010, puisque 18,44 % des crédits de paiement ouverts serviraient à couvrir des engagements non couverts au 31 décembre 2008.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a relevé que cette contrainte budgétaire pesait dès à présent sur les programmes de la mission « Culture ». Il a indiqué que les engagements nouveaux devaient être strictement encadrés, dans le domaine des monuments historiques, mais aussi dans le domaine de la réalisation d'équipements culturels nouveaux. Il a noté que la justification au premier euro du programme « Création » précisait que les crédits de paiement devaient aller en priorité au règlement des factures liées aux fonds structurels européens afin que leur remboursement ne soit pas demandé par la Commission européenne.

Il a estimé que les contraintes budgétaires devaient se traduire par des choix drastiques dans tous les secteurs de la politique culturelle. Dans cette perspective, il suivra avec attention l'évolution des données relatives à la soutenabilité de la politique culturelle. Ses visites effectuées en DRAC, au cours de l'année 2007, indiquent clairement qu'il s'agit d'un enjeu déterminant. La revue générale des politiques publiques (RGPP) devrait, dans cette même perspective de réduction des besoins de financement, examiner la création de trois grands équipements culturels : le grand auditorium philharmonique de Paris, le palais de Tokyo et le projet de l'Ile Seguin.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que les taxes qui alimentaient le soutien à l'audiovisuel et au cinéma pourraient être affectées directement au centre national de la cinématographie (CNC). A ce jour, elles

alimentent le compte d'affectation spéciale (CAS) « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Ce système présente de réels inconvénients. Les crédits alloués au cinéma, et ceux destinés à la télévision sont gérés de manière étanche alors que la distinction des supports n'a plus de sens à l'heure de la numérisation, et empêche les régulations entre les sections du CAS. Sur le plan comptable, le CNC ne peut pas retracer ses créances dans son bilan. En outre, la comptabilisation des recettes affectées au CAS se fait sur la base des encaissements et non des droits constatés, ce qui contribue à déséquilibrer la structure financière du CNC.

Il a constaté que l'affectation directe des taxes au CNC présenterait de nombreux avantages : la fusion des programmes 711 et 712 du CAS dans le budget opérationnel du CNC permettrait de passer d'une logique verticale, par support de diffusion, à une logique horizontale, fondée sur les étapes de la création (écriture, production, distribution). Les actifs et passifs du CNC seraient présentés selon une comptabilité d'engagement et non de caisse. Enfin, les financements budgétaires alloués au CNC pourraient diminuer à due concurrence des produits financiers supplémentaires issus d'une trésorerie accrue.

Il a précisé que cette réforme était déjà amorcée, le CNC recouvrant directement la taxe sur les entrées en salle depuis le 1^{er} janvier 2007. A compter du 1^{er} janvier 2009, il est prévu de lui confier le recouvrement de la taxe sur les services de télévision. Deux difficultés doivent être résolues pour mener à bien la réforme. Le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) devrait être rattaché à une autre mission ou à un autre CAS, afin que ne subsiste pas à l'issue de la réforme un CAS mono-programme. Il convient de doter le CNC d'un conseil d'administration. Il a précisé que l'affectation directe des taxes du CAS au CNC pourrait faire l'objet d'une mesure en loi de finances rectificative pour 2007, mesure qu'il soutiendrait, dans l'attente de la réforme de la gouvernance du CNC, qui pourrait être présentée au Parlement en 2008.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, évoquant les travaux menés en ce domaine par le rapporteur spécial, a souhaité obtenir des précisions sur la situation de l'Institut national des recherches archéologiques préventives (INRAP). Il a souligné que les entrepreneurs de travaux, comme les collectivités territoriales, se plaignaient des délais d'attente précédents les chantiers de fouille réalisés par l'INRAP. Il s'est demandé comment remédier à cette situation.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que la subvention d'équilibre de l'INRAP était prorogée pour 2008, à hauteur de 9,07 millions d'euros. Il a rappelé qu'il avait pressenti la nécessité de garantir par des crédits budgétaires l'équilibre des finances de l'établissement public, comme en témoignait l'amendement qu'il avait déposé, sur ce thème, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Il a constaté l'amélioration du recouvrement de la redevance d'archéologie préventive, dont le produit est passé, entre 2005 et 2006, de 32 millions d'euros à 66,6 millions d'euros. Il a estimé que

l'encadrement des recrutements devait être compatible avec un délai de traitement moyen des fouilles archéologiques acceptable par les entrepreneurs et les collectivités territoriales concernées.

Il a souhaité que les services territoriaux d'archéologie préventive se développent, ainsi que le nombre d'opérateurs privés agréés. Enfin, il a noté que l'INRAP devait encore rembourser le solde du prêt accordé par le Trésor, soit 15,5 millions d'euros. Il a espéré que le ministre de la culture et de la communication réunisse enfin, sous sa présidence, le Conseil national de la recherche archéologique, afin de définir une politique de programmation de la recherche archéologique et des prescriptions de fouilles archéologiques. Il a rappelé que si l'archéologie préventive était impopulaire pendant les travaux de fouilles, elle était appréciée lorsque les résultats des recherches étaient exposés.

M. Serge Lagauche, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, a indiqué qu'il partageait les conclusions du rapporteur spécial sur l'INRAP. Il a estimé que les collectivités territoriales devaient prendre en compte, dans leur projet d'aménagement, le délai normal à l'accomplissement de travaux de fouilles archéologiques préventives.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué une qu'une nouvelle modification de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive lui semblait inappropriée.

M. Serge Lagauche, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, a partagé également le point de vue du rapporteur spécial sur le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Il a observé que de réels progrès avaient été faits, grâce à la numérisation, pour recenser les recettes des salles de cinéma, et appliquer ainsi la taxe sur les spectacles. Il a souhaité que cette évolution serve d'exemple aux structures théâtrales.

M. Yves Fréville a relevé de profondes similitudes entre la mission « Culture » et la mission « Défense » dont il est rapporteur spécial. Il a souligné les fortes contraintes budgétaires pesant sur ses deux missions, issues d'engagements financiers antérieurs à l'exercice en cours et gênant l'exécution future. Il a estimé que les tableaux relatifs au « suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement », figurant dans les documents budgétaires annexés à la loi de finances pour 2008, devaient être explicités, notamment en termes de méthodologie.

Il a observé qu'en 2008, 18 % seulement des crédits de paiement couvraient des engagements sur les années antérieures non couverts par des paiements au 31 décembre 2006, ce qui conduisait à reporter près de 80 % de cette charge sur les années postérieures à 2008. Il a indiqué que le programme « Patrimoines » serait ainsi à terme soumis au même phénomène de « bosse de paiement » que la mission « Défense ».

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé s'il était possible dans de telles conditions de contracter des engagements nouveaux en 2008.

M. Yves Fréville a constaté que depuis la mise en œuvre de la LOLF, les « bleus » budgétaires ne contenaient plus d'échéanciers de paiement au regard des autorisations d'engagement ouvertes. Il a estimé indispensable de pallier cette carence afin d'apprécier la soutenabilité de la politique exposée. Par ailleurs il a rejoint les conclusions du rapporteur spécial, en se déclarant, lui aussi, très réservé sur la mise en œuvre de la gratuité dans les musées.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que, conformément au souhait exprimé pendant la campagne présidentielle, le gouvernement avait mis en place une expérimentation de gratuité dans 14 musées nationaux et monuments historiques dépendant des ministères de la culture et de la communication, de la défense et de l'enseignement. Le financement de l'expérimentation n'étant pas prévu dans le projet de loi de finances pour 2008, il a proposé d'adopter un amendement prévoyant la transmission d'un rapport du gouvernement au Parlement à l'issue de la période d'expérimentation, afin que les assemblées puissent se prononcer sur les orientations à retenir pour étendre, ou non, la gratuité. Le rapport précisera les coûts de l'expérimentation pour les services et établissements publics concernés, ainsi que la composition du public accueilli durant la période précitée, afin qu'il soit possible de déterminer si la gratuité permet réellement d'attirer un public nouveau.

M. Jean Arthuis, président, a regretté qu'il ne soit pas possible d'agir plus en amont de l'expérimentation et qu'il faille attendre son évaluation pour se prononcer.

M. Michel Moreigne a souligné les difficultés rencontrées par les communes rurales pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée par l'Etat, et notamment l'obligation qui leur incombe, depuis le 1^{er} janvier 2006, de procéder à la dématérialisation des marchés publics concernant l'entretien des monuments historiques.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué qu'il attendait également la parution du décret permettant aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) d'assister les communes et prévoyant la possibilité pour les DRAC d'héberger les procédures de passation des marchés publics des petites communes.

M. Eric Doligé a souhaité savoir si une projection du plan de charges de l'INRAP à moyen terme pouvait être mise en place afin de réduire les délais d'attente pour la réalisation des fouilles archéologiques. Il a estimé qu'il était complexe de mettre en place des services archéologiques dans les collectivités territoriales, les conditions de délivrance des agréments étant difficiles à réunir. Il s'est demandé si l'agrément des associations locales d'archéologie ne devrait pas être facilité.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a observé que la montée en puissance de l'INRAP avait été lente, et que les délais ne pourraient pas être réduits tant qu'une carte archéologique nationale ne serait pas établie, afin de délimiter au mieux les zones susceptibles de donner lieu à des fouilles archéologiques.

M. François Trucy a remarqué qu'il serait intéressant de tirer les enseignements de l'instauration de la gratuité des musées au Royaume-Uni. Il s'est demandé si des mesures étaient prises pour favoriser le développement du mécénat.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé qu'une réforme du code général des impôts avait été prévue par la loi de finances pour 2007 afin d'ouvrir le dispositif relatif au mécénat aux monuments privés. Il a également indiqué qu'un amendement pourrait être envisagé afin de prévoir que les dons des mécènes soient déductibles de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

M. Roland du Luart a observé que la situation des monuments privés s'était détériorée, et que les budgets opérationnels des DRAC étaient en diminution dans ce secteur. Les efforts budgétaires dans le domaine du patrimoine ont bénéficié, ces dernières années, aux monuments appartenant à l'Etat.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé qu'en 2008 un effort particulier serait réalisé en faveur des monuments appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés, correspondant, en fait, à un rattrapage de la réduction de crédits observée en 2007. Ce sont ainsi 20 millions d'euros supplémentaires qui seront alloués à ce secteur, soit un total de 123,1 millions d'euros. Il a indiqué qu'il interrogerait le ministre de la culture et de la communication sur le niveau des budgets des DRAC consacrés au patrimoine monumental n'appartenant pas à l'Etat.

La commission a alors adopté sans modification les crédits de la mission « Culture » et du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Sur la recommandation de son rapporteur spécial, elle a adopté, à l'unanimité, un amendement portant article additionnel après l'article 41 *quater* du projet de loi de finances pour 2008 et prévoyant la remise d'un rapport du gouvernement sur l'expérimentation de gratuité des musées.

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXE 1 :
RÉPONSE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE
À LA QUESTION N° 47 DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL,
SUR L'ÉTAT DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE

*L'exécution budgétaire a été, au cours des trois exercices 2004, 2005 et 2006, fortement contrainte par l'insuffisance des crédits de paiement disponibles au regard des besoins sur l'action 1 (patrimoine monumental et archéologique) du programme « Patrimoines », qui ont conduit à verser des crédits supplémentaires en cours d'année pour régler les **impayés** et permettre **la poursuite de certains chantiers**. Le déficit entre besoins de crédits de paiement et dotations budgétaires n'a cependant pas été compensé, ce qui a, tout au long de ces deux années, engendré des interruptions ou des différés d'opérations sur tout le territoire.*

*En 2006, les DRAC ont été confrontées, jusqu'à l'automne, à une situation de pénurie puisque les dotations en crédits de paiement qui leur avaient été allouées pour les travaux de restauration sur le patrimoine monumental ne couvraient que **50 % de leurs demandes**. Dans ces conditions, les répercussions de la situation de pénurie sur le déroulement des chantiers se sont aggravées par rapport à 2005. On pouvait dénombrer, au 1^{er} juillet 2006, environ **70 chantiers interrompus** ou susceptibles de l'être avant la fin de l'année **et 250 chantiers retardés**.*

*S'agissant des monuments appartenant à l'Etat, on dénombrait des **interruptions de chantier** sur les cathédrales de Strasbourg, de Bayonne, de Chartres, d'Orléans, de Moulins, de Rouen et de Nantes, sur l'abbaye de Clairvaux, la villa Cavroix, le château de Chambord, le château de Chaumont, le palais Jacques-Cœur à Bourges, le château de Compiègne ou le château de Coucy. Parmi les monuments n'appartenant pas à l'Etat, le château de Sully (71), l'église de Sens Saint Savinien, les collégiales de Bueil et de Montrésor, l'abbatiale de Saint-Benoît-sur-Loire, l'église Saint-Maclou à Rouen, l'église Saint-Maurice à Lille, l'église de Saint Germer de Fly (60) étaient concernés.*

*De nombreuses opérations remarquables ou urgentes étaient **retardées ou différées** sur des monuments historiques appartenant à l'Etat, comme celles portant sur la tour de la cathédrale de Nevers, la façade ouest de la cathédrale de Sens, les portails occidentaux de la cathédrale de Bourges, la façade du transept sud de la cathédrale de Chartres, la façade occidentale de la cathédrale de Tours, le portail nord de la façade occidentale de la cathédrale de Reims, les verrières de la Sainte-chapelle de Paris, la tour de la cathédrale de Rodez, les parties hautes de la cathédrale de Bayeux, les remparts du Mont-Saint-Michel, le portail des libraires, les clochetons de la flèche et la mise en sécurité des accès de la cathédrale de Rouen, les couvertures de la cathédrale d'Angers, le grand Perron et la crypte de la cathédrale de Mende, le cloître de la cathédrale de Beauvais, les caveaux de la cathédrale de Nice, ou la façade occidentale de la cathédrale de Chambéry.*

S'agissant des monuments n'appartenant pas à l'Etat, beaucoup étaient en attente de travaux importants, différés faute de moyens. C'était notamment le cas de l'ancienne prison de Guingamp, l'église Saint-Léger à Troyes, la basilique de Cléry-Saint-André, le temple Sainte-Marie et l'église Saint-Louis en l'Isle à Paris, l'ancienne cathédrale de Saint-Lizier, la villa de Séviac à Montréal du Gers, le collège Champollion à Figeac, l'abbaye de Juaye-Mondaye (14), l'église de Verneuil (27), les remparts de Guérande, les châteaux vieux et neuf à Laval, la villa E 1027 à Roquebrune, l'église Notre-Dame du Bourg à Digne, l'église Saint-Maurice à Vienne ou le couvent de la Tourette à Eveux (69).

Cette situation difficile a amené le Gouvernement à prendre, en **septembre 2006**, une mesure de **dégel des crédits** correspondant à la **réserve** dite « législative » de 5 % des dotations, appliquée en début d'exercice budgétaire. Ce dégel a permis un abondement immédiat des dotations des DRAC à hauteur de **20 millions d'euros** au bénéfice des monuments appartenant à l'Etat.

Par ailleurs, une seconde mesure était prise par l'affectation pour 2007 au CMN d'une part du produit de la taxe sur les droits de mutation à titre onéreux, plafonnée à **70 millions d'euros**, avec effet rétroactif sur l'exercice 2006. Ainsi, une ressource cumulée atteignant **140 millions d'euros** a pu être dégagée pour l'exercice 2007. Cette ressource affectée est destinée à garantir le financement des travaux de restauration sur les monuments appartenant à l'Etat, le CMN se voyant par ailleurs doter, suite à une modification de ses statuts, de la compétence de maître d'ouvrage sur les monuments nationaux et pouvant se voir confier la maîtrise d'ouvrage sur les autres monuments de l'Etat affectés au ministère de la culture.

En 2007, l'essentiel du produit de cette taxe, soit **125 millions d'euros** sur 140 millions d'euros, a été affecté, via des conventions de reversement passées entre le CMN et l'Etat, à titre de crédits de paiement au financement d'opérations pour lesquelles des **autorisations d'engagement avaient déjà été mises en place**. Sur ces 125 millions d'euros, **85 millions d'euros** ont été affectés **aux DRAC**, pour le financement des opérations qui avaient dû être **interrompues ou différées** au cours des derniers exercices, le solde ayant été affecté au Service national des travaux (19 millions d'euros) et à l'EMOC (21 millions d'euros) (opérations Grand Palais et Palais de Chaillot).

Sur le total des crédits débloqués en 2006 et des crédits de la taxe affectée consacrés aux opérations retardées ou interrompues dans les DRAC, soit 105 millions d'euros, environ 60 millions d'euros bénéficient à des travaux sur les cathédrales, représentant une centaine d'opérations.

Parmi les travaux les plus marquants ainsi relancés, peuvent être notamment signalées les opérations portant sur le bas-côté nord de la cathédrale de Strasbourg, la verrière haute et le transept sud de la cathédrale de Chartres, l'achèvement de la création de vitraux dans la cathédrale de Nevers, la tour nord et les chapelles de la cathédrale d'Orléans, le portail ouest de la cathédrale de Bourges, la rose de la façade occidentale de la cathédrale de Tours, le portail nord de la façade occidentale de la cathédrale de Reims, la consolidation de la façade occidentale de la cathédrale de Châlons-en-Champagne, les parties basses du chevet de la cathédrale de Limoges, le clocher de la cathédrale de Rodez, le chœur et le trésor de la cathédrale de Montauban, les parties hautes et la mise aux normes électriques de la cathédrale de Bayeux, la façade occidentale de la cathédrale de Nantes, les façades la cathédrale Sainte-Marie Majeure de Marseille, la façade occidentale de la cathédrale de Chambéry, la tour sud-ouest de la cathédrale de Lyon.

Si les mesures prises à l'automne 2006 ont permis une remise à niveau pour ce qui concerne les monuments appartenant à l'Etat, il n'en va pas de même s'agissant des **monuments n'appartenant pas à l'Etat**, pour lesquels les demandes de crédits de paiement des directions régionales n'ont pu être honorées en 2007 qu'à **60%**. La situation demeure dans ces conditions très tendue pour cette catégorie de monuments en 2007, notamment en Alsace, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Pays-de-Loire, Midi-Pyrénées, Picardie, ou Rhône-Alpes, et ne permet pas de résorber tous les retards induits par l'insuffisance de crédits des exercices précédents.

S'agissant des **nouvelles opérations programmées en 2007** sur les monuments appartenant à l'Etat, elles bénéficient, pour les travaux dont la maîtrise d'ouvrage restera assurée par les DRAC en vertu de conventions de mandat passées entre l'Etat et le CMN, de **68,2 millions d'euros** (dont 34,547 millions d'euros sur les monuments de l'Etat non gérés par le CMN, et 32,7 millions d'euros sur les monuments nationaux) **d'autorisations d'engagement dont l'ouverture est gagée sur le produit de la taxe affectée au CMN au titre des exercices 2007 et suivants** (dont **13 millions d'euros** au titre de 2007).

*L'engagement de ces nouvelles opérations a toutefois été un peu retardé par la nécessité de mettre au point les **circuits complexes** de cette nouvelle procédure de financement alors que le **CMN ne dispose pas encore des capacités de maîtrise d'ouvrage** (délais d'établissement des conventions de mandat, délais de versement des fonds par le CMN et de rattachement de ces fonds au Ministère) et, pour ce qui concerne les monuments nationaux, par les délais de parution des arrêtés de remise en dotation de ces monuments au CMN, sans lesquels il ne peut mettre en œuvre sa compétence de maître d'ouvrage et affecter les financements correspondant au programme de travaux.*

*Grâce à cette mesure, **il n'y a pas eu en 2007 d'arrêts de chantiers** mais au contraire reprise de certains chantiers interrompus les années précédentes, dans un climat que la pérennité de la ressource a rendu plus confiant.*

ANNEXE 2 : LE MUSÉE D'ABOU DABI

Le **6 mars 2007** a été signé, entre le gouvernement de la République française et le gouvernement des Emirats Arabes Unis, un accord relatif au **musée universel d'Abou Dabi**.

I. UN PROJET AMBITIEUX

Aux termes de cet accord, les parties décident la création, à l'horizon **2012**, d'un **musée universel** destiné à favoriser le **dialogue des cultures entre l'Orient et l'Occident**. Il présentera des œuvres majeures dans les domaines de l'archéologie, des Beaux-Arts et des arts décoratifs. Bien que l'accent soit mis sur la période classique, le musée sera ouvert à toutes les périodes de l'histoire de l'art, y compris à l'art contemporain, ainsi qu'à toutes les aires géographiques. Il fera appel aux **techniques les plus innovantes** en matière de muséographie et devra répondre, à tout moment, aux critères de qualité et à l'ambition scientifique et muséographique du musée du Louvre.

Le musée créé aura une superficie de **24.000 m²**, dont 6.000 m² consacrés aux collections permanentes et 2.000 m² aux expositions temporaires. Il comprendra des **réserves** suffisantes pour l'organisation des prêts et des expositions temporaires, ainsi que pour l'accueil de la future collection permanente ; un **auditorium** destiné à accueillir une programmation culturelle pluridisciplinaire, un **centre de ressources pédagogique, scientifique** et de **recherche**, des **espaces pédagogiques** pour adultes et enfants, des équipements de confort et d'accueil du public, ainsi qu'un **atelier de conservation** et de **restauration**.

La maîtrise d'œuvre de la conception du musée est confiée à M. Jean Nouvel, architecte, notamment, du musée du Quai Branly.

II. LES PRINCIPAUX ASPECTS JURIDIQUES DE L'ACCORD

A. L'AGENCE INTERNATIONALE DES MUSÉES DE FRANCE OU FRANCE MUSEUMS

L'accord international prévoit la mise en place d'une personne morale de droit français, dénommée **Agence internationale des musées de France ou France Museums**, société par actions simplifiée, émanation de l'Etat et de plusieurs musées participants¹.

Celle-ci adressera des recommandations et des avis s'agissant du projet scientifique et culturel du musée, sa stratégie de développement, la maîtrise d'ouvrage et la réalisation des travaux, la constitution des collections permanentes auxquelles le gouvernement des Emirats Arabes Unis consacra un budget annuel moyen de 40 millions d'euros, ainsi que la formation de l'équipe de direction et du personnel à qualifications spécifiques du musée.

B. LA PROGRAMMATION DES EXPOSITIONS TEMPORAIRES ET LES PRÊTS D'ŒUVRES DES COLLECTIONS PUBLIQUES FRANÇAISES

Le gouvernement français s'est engagé, à partir de l'ouverture du musée et pour 15 ans, à organiser chaque année des **expositions temporaires** de qualité internationale dans les conditions précisées par l'accord signé. A compter de la 16^{ème} année après l'ouverture du musée et jusqu'au terme du présent accord, soit **30 ans**, la partie émirienne sera responsable du programme d'expositions temporaires, qui devra être **d'une qualité scientifique et culturelle comparable au programme d'expositions temporaires mis en œuvre par l'agence durant les quinze premières années**.

Sous réserve du respect des normes de sécurité et de conservation des œuvres qu'il aura prescrites, le gouvernement français s'est également engagé, à partir de l'ouverture du musée et pour une durée de 10 ans, à présenter dans les galeries du musée d'Abou Dabi, sans discontinuité et par rotation, des objets issus des **collections publiques françaises**, d'une qualité comparable à celle des œuvres présentées au Musée du Louvre et dans les grands musées français. Une « **part raisonnable** » de ces œuvres sera issue des **collections du Louvre**.

Il est précisé que les œuvres ainsi prêtées sont réputées **insaisissables** sur le territoire des Emirats Arabes Unis. Ces derniers prendront les mesures nécessaires au plan national pour garantir cette insaisissabilité. Si les autorités

¹ Notamment : l'établissement public du musée du Louvre, l'établissement public du musée du Quai Branly, le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, l'établissement public du musée d'Orsay, l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, l'établissement public du musée des arts asiatiques Guimet, l'établissement public du musée Rodin, l'établissement public du musée du domaine national de Chambord, la Réunion des musées nationaux, la Cité de la musique.

françaises considèrent qu'un risque pèse sur la sécurité des œuvres, elles pourront procéder au rapatriement sans délai de l'ensemble des œuvres prêtées.

C. LES CONDITIONS D'UTILISATION DU NOM « LOUVRE »

L'autorisation d'usage du **nom du Musée du Louvre** est consentie pour une durée de **30 ans et six mois** à compter de la signature de l'accord. Les parties contractantes conserveront au projet un caractère **exclusif** : aucune opération identique ou analogue comportant le droit d'utilisation du nom du Louvre ne sera réalisée pendant la durée de l'accord dans les pays suivants : autres émirats des Emirats Arabes Unis, Arabie Saoudite, Koweït, Oman, Bahreïn, Qatar, Egypte, Jordanie, Syrie, Liban, Iran et Irak.

Les modalités et conditions de l'usage de cette dénomination font l'objet d'une **convention** d'application spécifique signée le même jour que l'accord. En cas de manquement, le gouvernement français pourra mettre en demeure les autorités émiriennes de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect des conditions d'utilisation du nom Louvre. En l'absence de mise en œuvre de ces mesures, le gouvernement français pourra procéder au retour immédiat des œuvres prêtées, retirer l'autorisation d'usage du nom du Musée du Louvre ou résilier sans délai l'accord.

III. LES CONDITIONS FINANCIÈRES DE L'ACCORD

Le montant global de l'accord est évalué à près **d'un milliard d'euros**, réparti comme suit :

- **164,5 millions d'euros** versés sur 30 ans à l'Agence internationale des musées de France, par le gouvernement des Emirats Arabes Unis, en contrepartie des prestations prévues par l'accord ;

- **265 millions d'euros** versés directement aux musées participants (l'annexe jointe à la présente note en retrace l'échéancier) : **75 millions d'euros** au titre de la « contribution de soutien aux musées français » pour la programmation des expositions temporaires et **190 millions d'euros** sur 10 ans au titre des prêts d'œuvres, hors expositions temporaires ;

- **120 millions d'euros** consacrés à l'organisation des expositions temporaires ;

- **400 millions d'euros** versés à l'établissement public du musée du Louvre, pour l'utilisation du nom Louvre, selon l'échéancier suivant :

- 150 millions d'euros 30 jours après la signature de l'accord ;
- 62,5 millions d'euros à l'ouverture du musée ;
- 62,5 millions d'euros 5 ans après l'ouverture du musée ;
- 62,5 millions d'euros 10 ans après l'ouverture ;
- 62,5 millions d'euros après l'ouverture.

- et **25 millions d'euros** versés à l'établissement public du Louvre au titre du mécénat.

Dans son récent rapport d'information¹, votre rapporteur spécial a indiqué qu'il sera attentif au fait que ces sommes soient allouées exclusivement au musée du Louvre et aux musées français qui prêteront des œuvres, précisant qu'« *il ne saurait être question que ces fonds soient utilisés directement par le ministère de la culture et de la communication, ni que les subventions pour charge de service public soient réduites à due concurrence des versements effectués par le gouvernement des Emirats Arabes Unis* ». Cette nouvelle source de financement sera sans doute un facteur de développement de l'autonomie déjà très importante de l'établissement public du musée du Louvre. En 2006, 60 % des ressources du musée du Louvre étaient constituées de **subventions pour charge de service public (soit 112,8 millions d'euros)** et **40 % de ressources propres (soit 73,9 millions d'euros)**².

¹ « *Quatre établissements culturels et leurs tutelles* », rapport d'information n° 384 (2006-2007).

² Source : projet annuel de performances pour 2007 de la mission « Culture ».

Echéancier des contreparties financières versées à l'ensemble des musées participant au projet « Le Louvre d'Abou-Dabi »*

(en millions d'euros)

Années	Expositions temporaires "Contribution de soutien aux musées français" [sur 15 ans, art. 10 et 15 de l'accord]	Prêts hors expositions temporaires [sur 10 ans, art. 11 et 15 de l'accord intergouvernemental, et annexe p. 22 sur échéancier]	TOTAL directement perçu par les musées participants	Pour mémoire : Organisation des expositions temporaires	Pour mémoire : Budget de l'Agence France Museums
2007	0	0	0		5,09
2008	0	0	0		11,06
2009	2,5	5	7,5	0	13,93
2010	2,5	10	12,5	0	13,30
2011	2,5	20	22,5	0	13,18
2012 (ouverture du musée)	5	26	31		13,81
2013	5	24	29	8	13,33
2014	5	21	26	8	7,63
2015	5	18	23	8	7,42
2016	5	16	21	8	7,34
2017	5	15	20	8	7,09
2018	5	12	17	8	6,84
2019	5	7	12	8	6,64
2020	5	5	10	8	6,64
2021	5	4	9	8	6,22
2022	5	7	12	8	6,41
2023	5	0	5	8	5,76
2024	2,5	0	2,5	8	5,56
2025	2,5	0	2,5	8	4,43
2026	2,5	0	2,5	8	2,79
Total	75	190	265	120	164,46

Source : Musée du Louvre

* Pour mémoire, le Musée du Louvre recevra 400 millions d'euros pour l'utilisation du nom Louvre et 25 millions d'euros au titre du mécénat

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de la culture et de la communication

- M. Arnaud ROFFIGNON, conseiller budgétaire du cabinet au ministre,
- Mme Christine Le BIHAN-GRAF, secrétaire générale,
- M. Michel CLEMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme « Patrimoine »,
- M. Jean DELPECH de SAINT-GUILHEM, directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles vivants, responsable du programme « Création »,
- M. Benoît PAUMIER, délégué au développement et à l'action internationale, responsable du programme « Transmission des savoirs ».

Centre national de la cinématographie

- Mme Véronique CAYLA, directrice générale.