

N° 100

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

CULTURE

Fascicule 1 : Patrimoines - Transmission des savoirs

Par M. Philippe NACHBAR,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 7) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME « PATRIMOINES »	7
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2009 ET LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES POUR LA PÉRIODE 2009-2011	7
B. LE PATRIMOINE MONUMENTAL	9
1. <i>L'évolution des dotations pour 2009 : un effort dans un cadre budgétaire qui reste contraint</i>	9
a) Une stabilité de l'enveloppe consacrée aux monuments historiques	9
b) Un effort de rééquilibrage en faveur des monuments n'appartenant pas à l'Etat	10
c) Une situation qui reste néanmoins préoccupante	11
2. <i>D'importants besoins de financement : comment répondre à l'urgence ?</i>	13
a) Les conclusions du bilan sur l'état du patrimoine français	13
(1) Une part de 20 % de monuments classés en situation de « péril »	13
(2) Un besoin d'investissements évalué à 2 milliards d'euros sur 5 ans	14
b) L'impérieuse nécessité d'une ressource complémentaire pérenne	15
c) Le rôle du mécénat pour le soutien aux monuments privés	15
3. <i>Le débat sur les dispositifs fiscaux</i>	17
a) Des leviers essentiels de financement de notre politique du patrimoine	17
b) Les amendements adoptés à l'Assemblée nationale	19
(1) Les aménagements concernant la réforme du dispositif « Malraux »	19
(2) Un plafonnement et un encadrement du régime applicable aux monuments historiques	20
4. <i>La réforme de la maîtrise d'ouvrage : le défi de la cohérence et de l'efficacité</i>	21
5. <i>Une relance du transfert de monuments de l'Etat aux collectivités territoriales ?</i>	24
C. LA POLITIQUE DES MUSÉES	25
1. <i>Les priorités pour 2009</i>	25
2. <i>Vers une gestion plus moderne et plus efficace de la politique muséale</i>	27
3. <i>L'expérimentation de gratuité des musées</i>	28
a) Une annonce qui a suscité des réserves et interrogations	28
b) Un bilan nuancé : des effets positifs en termes de fréquentation, notamment chez les jeunes, mais une mesure qui ne suffit pas, à elle seule, à diversifier les publics des musées	29
D. LES AUTRES PRIORITÉS DU PROGRAMME	31
1. <i>L'archéologie préventive</i>	31
2. <i>Les archives : la poursuite de la construction du centre de Pierrefitte-sur-Seine</i>	33

II. LE PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	35
A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES MOYENS FINANCIERS	35
B. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	36
1. <i>Les priorités budgétaires pour 2009 : un effort spécifique en faveur de la rénovation des écoles</i>	36
2. <i>Vers une organisation plus lisible et plus efficace</i>	37
a) 35 000 étudiants dans 118 établissements	37
b) La constitution de « pôles » d'excellence artistique et culturelle	37
c) Les évolutions indispensables du réseau des écoles d'art.....	38
C. L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE : UN ENJEU PRIORITAIRE	39
D. LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES : LA DÉCENTRALISATION DANS L'IMPASSE ?.....	41
1. <i>Des dotations préservées dans l'attente de leur transfert aux collectivités territoriales</i>	41
2. <i>Le rapport d'information de votre commission</i>	41
E. L'ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ACCÈS À LA CULTURE ET DE L'ACTION INTERNATIONALE	43

Mesdames, Messieurs,

La mission « Culture » regroupe trois programmes dont l'examen, par votre commission des affaires culturelles, est partagé entre deux rapporteurs pour avis.

Le présent rapport aborde ainsi deux de ces grands domaines de l'action culturelle :

- le **programme 175 « Patrimoines »**, qui réunit les moyens consacrés par l'Etat en faveur de la conservation et de la mise en valeur de notre patrimoine culturel, sous ses différentes expressions : monuments historiques, musées, archéologie, archives, patrimoine écrit, linguistique ou cinématographique... ; ce programme représente près de **41 %** des interventions de la mission, et 45 % hors dépenses de personnel ;

- le **programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**, qui regroupe à la fois les fonctions de « soutien » de l'ensemble de la mission et les moyens consacrés par le ministère de la culture et de la communication en faveur des enseignements artistiques - en formation initiale et supérieure -, de l'éducation culturelle en milieu scolaire et de l'accès du plus grand nombre de nos concitoyens à une offre culturelle de qualité ; ce programme réunit plus de **30 %** des crédits de la mission, et environ 21 % hors dépenses de personnel.

La commission des affaires culturelles a confié, par ailleurs, l'analyse du programme 131 « Création » à notre collègue Serge Lagauche.

Ces trois programmes représentent, dans le projet de loi de finances pour 2009, un montant global de 2 841,41 millions d'euros en autorisations d'engagement et **2 780,89 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces dotations sont globalement stables par rapport à 2008. Elles seront néanmoins complétées par des ressources extrabudgétaires qui bénéficieront - s'agissant des deux programmes auxquels s'est attaché votre rapporteur pour avis - à la restauration du patrimoine monumental d'une part, et des écoles d'architecture d'autre part. Avec ces ressources complémentaires, les crédits de la mission progressent de 2,4 % par rapport à 2008, ce qui traduit un effort significatif.

Votre rapporteur pour avis s'est montré attentif, comme chaque année, à l'évolution des dotations en faveur de la sauvegarde de notre patrimoine architectural, aussi bien public que privé : en effet, près de deux ans après la publication du rapport de la mission d'information présidée par notre collègue Philippe Richert, intitulé « *Monuments historiques : une urgence pour aujourd'hui, un atout pour demain* », la situation reste préoccupante et nombre des mesures préconisées par votre rapporteur dans le cadre de cette mission sont plus que jamais nécessaires.

Votre commission a pu en prendre la mesure en réalisant, en juillet dernier, des auditions sur le thème du financement de notre politique du patrimoine. Au-delà des aspects budgétaires, les modifications apportées, lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, au régime fiscal applicable aux propriétaires privés de monuments historiques contribuent à renforcer les inquiétudes.

Votre rapporteur pour avis aborde, par ailleurs, d'autres enjeux majeurs de notre politique culturelle, tels que la modernisation de la gestion de nos musées, la politique de l'archéologie préventive ou encore la question essentielle de l'éducation artistique et de la démocratisation de l'accès à la culture : cet enjeu était déjà au cœur des missions confiées en 1959 au premier Ministre des Affaires culturelles, M. André Malraux. Alors que l'année 2009 permettra de célébrer le **cinquantième anniversaire de la création de ce ministère**, sa mission visant notamment à « *rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité* » reste primordiale.

I. LE PROGRAMME « PATRIMOINES »

Le programme 175 « Patrimoines » regroupe les moyens financiers visant à préserver et valoriser le patrimoine, à l'enrichir et à familiariser le grand public à sa richesse et à sa diversité : son champ comprend les monuments historiques, l'archéologie, les musées, les archives, l'architecture, les patrimoines cinématographique et linguistique.

Votre rapporteur souligne que dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication va être resserrée autour d'un secrétariat général et de **trois directions générales, dont celle chargée des patrimoines de France**, qui regroupera la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), celle des musées de France (DMF) et celle des archives de France (DAF). Cette nouvelle architecture assure une cohérence avec la maquette budgétaire. Une préfiguration a été lancée le 7 mai 2008.

Dans ce contexte, votre commission souligne, néanmoins, son attachement au maintien de la délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), chargée de défendre et promouvoir notre patrimoine linguistique.

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2009 ET LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES POUR LA PÉRIODE 2009-2011

Les crédits du programme s'établissent, dans le projet de budget pour 2009, à **1 054,58 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **1 129,53 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, représentant, respectivement, 37 % et 41 % des interventions de la mission « Culture ».

L'évolution par rapport aux dotations ouvertes en 2008 traduit une **stabilité des crédits de paiement** (en progression de 0,15 %). En revanche, au niveau des **autorisations d'engagement**, on constate une **diminution de l'ordre de 16,2 %** par rapport à 2008.

Les crédits du programme « Patrimoines » seront complétés par :

- des **fonds de concours**, à hauteur de 49 millions d'euros en autorisations d'engagement (dont l'essentiel - 46,2 millions d'euros - bénéficie à la politique des musées) et 35,4 millions d'euros en crédits de paiement (dont 21,5 millions d'euros pour le patrimoine monumental et archéologique et 12,8 millions d'euros pour les musées) ;

- des **financements extrabudgétaires**, issus des recettes de cession d'immeubles, **à hauteur de 20 millions d'euros** : ils viennent compléter la dotation affectée au Centre des monuments nationaux.

Ce programme est composé de **huit actions** dont le poids financier est inégal, puisque deux d'entre elles - les actions 1 « Patrimoine monumental et archéologique » et 3 « Patrimoine des musées de France » - concentrent plus

des deux tiers (68 %) des crédits du programme. C'est pourquoi votre rapporteur ciblera ensuite son analyse du projet de budget pour 2009 sur ces deux grands « pôles » de la politique de l'Etat en faveur « des » patrimoines.

Le tableau suivant retrace, par action, l'évolution générale des dotations du programme pour 2009.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « PATRIMOINES »
(hors fonds de concours – en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2008		PLF 2009		Evol. (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Patrimoine monumental et archéologique	374,56	333,48	285,42	332,68	- 23,8	- 0,2
02 – Architecture	25,16	25,61	24,49	24,94	- 2,7	- 2,6
03 – Patrimoine des musées de France	485,25	441,08	432,37	436,79	- 10,9	- 1,0
04 – Patrimoine archivistique et célébrations nationales	121,41	71,64	59,84	79,68	- 50,7	+ 11,0
05 – Patrimoine écrit et documentaire	207,96	209,46	207,39	208,77	- 0,3	- 0,3
06 – Patrimoine cinématographique	21,45	23,45	20,87	22,47	- 2,7	- 4,2
07 – Patrimoine linguistique	3,94	3,94	4,19	4,19	+ 6,3	+ 6,3
08 – Acquisition et enrichissement des collections publiques	19,13	19,13	20,00	20,0	+ 4,5	+ 4,5
Total Programme	1 258,86	1 127,79	1 054,58	1 129,53	- 16,2	+ 0,2
<i>dont dépenses de personnel</i>	<i>152,42</i>	<i>152,42</i>	<i>155,44</i>	<i>155,44</i>	<i>+ 2,0</i>	<i>+ 2,0</i>
Total (hors personnel)	1 106,44	975,37	899,14	974,09	- 18,7	- 0,1

Source : *Projet annuel de performances - Mission « Culture » - Projet de loi de finances pour 2009.*

Pour la première fois, les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances font apparaître, pour chaque mission, une **programmation triennale des crédits**. Comme le montre le tableau ci-après, les crédits du programme « Patrimoines » devraient bénéficier, au sein de la mission « Culture », d'un **effort significatif** sur la période 2009-2011.

Votre rapporteur souhaiterait néanmoins savoir quelle sera la répartition de ces crédits et à quelles priorités ils seront affectés. En effet, l'intérêt d'une programmation pluriannuelle est d'apporter une plus grande **visibilité** aux acteurs concernés sur les moyens alloués aux politiques publiques : or, cela est essentiel dans un secteur comme celui du patrimoine, qui s'inscrit dans le moyen terme.

**ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION CULTURE
ET DU PROGRAMME « PATRIMOINES »**

(en millions d'euros)

		PLF 2009	2010	2011	Évolution 2009/2011 (en %)
Plafonds Mission Culture	AE	2 841,41	2 724,99	2 722,75	- 4,2
	CP	2 780,89	2 797,67	2 815,59	+ 2,3
Programme « Patrimoines »	AE	1 054,58	1 083,96	1 076,02	+ 2,0
	CP	1 129,53	1 153,77	1 168,95	+ 3,5

Source : Projet annuel de performances - Mission « Culture » - Projet de loi de finances pour 2009.

B. LE PATRIMOINE MONUMENTAL

1. L'évolution des dotations pour 2009 : un effort dans un cadre budgétaire qui reste contraint

a) Une stabilité de l'enveloppe consacrée aux monuments historiques

Les crédits consacrés par l'Etat aux monuments historiques sont inscrits à l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique », dotée, pour 2009, de 285,42 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 332,68 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Hors archéologie préventive et subventions de fonctionnement aux grands opérateurs, les **crédits consacrés à la conservation, l'entretien et la restauration des monuments historiques** s'établissent à **235,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 283,08 millions d'euros en crédits de paiement**.

S'y ajoute un **financement extrabudgétaire**, à hauteur de **20 millions d'euros**, issu des **recettes de cession d'immeubles de l'Etat** (compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ») : ces crédits viennent compléter la dotation d'investissement du Centre des monuments nationaux (CMN).

Grâce à cette ressource complémentaire, les crédits consacrés aux monuments historiques pour 2009, hors fonds de concours, sont de **255,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 303,08 millions d'euros en crédits de paiement**. Ils s'établissent, en crédits de paiement, à un niveau quasiment équivalent aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2008, qui comprenaient, néanmoins, 15 millions d'euros de fonds de concours.

Ainsi que le ministère l'a souligné dans les réponses aux questionnaires budgétaires transmises à votre rapporteur, la diminution constatée au niveau des autorisations d'engagement (- 24 % par rapport à 2008) vise à « *donner un signal fort sur la nécessaire maîtrise des*

engagements » et à permettre de retrouver des marges de manœuvre en matière de financement du patrimoine monumental français.

En effet, pour l'ensemble du programme « Patrimoines », près de 23 % des crédits ouverts en 2009 servent à financer des engagements pris les années antérieures.

b) Un effort de rééquilibrage en faveur des monuments n'appartenant pas à l'Etat

Les dotations consacrées aux monuments historiques pour 2009 se répartissent comme indiqué dans le tableau suivant.

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DES MONUMENTS HISTORIQUES POUR 2009

(En millions d'euros)

	AE	CP
Monuments historiques (MH) « hors grands projets »	210,46	243,36
Crédits d'entretien	31,04	31,04
dont MH État	18,33	18,33
dont MH non État	12,71	12,71
Crédits de restauration	174,67	207,57
dont MH Etat <i>(dont recette hors budget)</i>	103,87 <i>(20,0)</i>	100,66 <i>(20,0)</i>
dont MH non État	90,80	126,91
Dotations versées aux opérateurs	4,75	4,75
« Grands projets »	24,69	39,72
Grand Palais	-	3,53
Cité de l'architecture et du patrimoine	-	4,30
Versailles	16,00	24,00
Quadrilatère Richelieu	1,70	3,50
Fort Saint-Jean	6,99	4,39
Total Monuments historiques	255,15	303,08

Source : Projet annuel de performances - Mission « Culture » - Projet de loi de finances pour 2009.

• La **poursuite des « grands projets »** sur les monuments historiques mobilise **24,69 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **39,72 millions d'euros en crédits de paiement**.

Plus de 60 % de ces crédits sont destinés au financement du schéma directeur d'investissement de Versailles.

La restauration du **fort Saint-Jean à Marseille** figure également au rang des priorités : ces travaux permettront d'accueillir le **Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée** (MUCEM) ; en parallèle, la construction d'un nouveau bâtiment conçu par l'architecte Rudy Ricciotti devra être achevée pour 2013. Votre rapporteur souligne l'intérêt de ce projet pour la ville de Marseille et au regard du projet d'Union pour la méditerranée, mais aussi son importance alors que la cité phocéenne vient d'être désignée **Capitale européenne de la culture pour l'année 2013**. La réalisation du MUCEM mobilise au total 9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,4 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de budget pour 2009.

- Hors « grands projets », la répartition des crédits destinés à la restauration et l'entretien des monuments historiques traduit un **effort spécifique en faveur des monuments n'appartenant pas à l'Etat**. En effet :

- **118,99 millions d'euros** (incluant la recette extrabudgétaire de 20 millions d'euros) sont prévus en faveur des **monuments de l'Etat** ;

- **139,62 millions d'euros** sont consacrés aux **monuments n'appartenant pas à l'Etat**, c'est-à-dire en faveur des monuments privés ou appartenant aux collectivités territoriales.

Votre rapporteur salue ce **rééquilibrage** qu'il appelait de ses vœux les années précédentes : en effet, les mesures exceptionnelles prises en 2006 (affectation de 100 millions d'euros issus des recettes de privatisation des autoroutes) et 2007 (recette fiscale affectée au Centre des monuments nationaux, à hauteur de 140 millions d'euros dont 70 millions au titre de 2006) avaient bénéficié aux monuments de l'Etat, alors que, dans le même temps, les crédits d'intervention pour l'entretien et la restauration des autres monuments diminuaient de 18,5 % en 2007.

c) Une situation qui reste néanmoins préoccupante

Lors de l'audition de représentants de la Réunion des associations nationales de sauvegarde du patrimoine bâti et paysager (« G 8 Patrimoine »), le 18 juin 2008, votre commission et son groupe d'études sur le patrimoine architectural ont pu entendre le « **cri d'alarme** » des acteurs du secteur face à la dégradation des moyens affectés à la conservation du patrimoine.

- M. Jean de Lambertye, président de l'association La Demeure Historique, s'est inquiété, notamment, d'une diminution de 20 à 40 % des dotations des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) par rapport à 2007. Comme l'a confirmé le même jour M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine, si aucun chantier concernant les grands monuments n'a été interrompu cette année, **nombre d'opérations n'ont pu être lancées**, la **situation étant très tendue dans certaines régions**, et notamment en Bourgogne et Rhône-Alpes.

En effet, selon les informations transmises par le ministère, le montant des « restes à payer » sur les crédits engagés pour les opérations d'investissement sur les monuments historiques - c'est-à-dire l'écart entre les autorisations d'engagement engagées et les crédits de paiement mandatés - s'établissent, au 31 décembre 2007, toutes DRAC confondues (et hors chantiers des établissements publics et du SNT), à **450,4 millions d'euros** ; plus de 320 millions d'euros concernent des opérations sur les monuments n'appartenant pas à l'Etat. Lors de son audition devant la commission, Mme Christine Albanel a indiqué que le montant de la « dette » à la fin de l'année 2008 - à savoir le montant des factures ne pouvant être honorées - serait d'environ 33 millions d'euros.

A cet égard, votre rapporteur relève que dans son rapport d'information sur les modalités d'application de la LOLF dans les DRAC, présenté en juin 2008, notre collègue Yann Gaillard souligne notamment des contraintes de gestion lourdes dans le domaine du patrimoine : ainsi, « *les perspectives d'investissement sont désormais subordonnées à la résorption des problèmes de soutenabilité de gestion des crédits des DRAC* »¹.

Votre rapporteur souhaite **que le ministère puisse transmettre au Parlement un état des lieux précis des engagements de l'Etat région par région.**

- Dans ce contexte, plusieurs associations engagées dans le domaine du patrimoine ont appelé à un nécessaire « sursaut », en publiant, dans les pages du *Figaro* du 16 juillet dernier, une « **déclaration solennelle pour le patrimoine** » intitulée « *Péril en la demeure !* »². En parallèle, les Vieilles Maisons Françaises (VMF) ont formulé **15 propositions** « *pour une politique nouvelle du patrimoine, globale et ambitieuse* », s'inscrivant notamment dans le cadre des enjeux du développement durable.

Votre rapporteur relève, en outre, qu'un **rapport** présenté en octobre 2008 par l'ancien ministre de la culture **Jean-Jacques Aillagon**, devant le Conseil économique, social et environnemental, propose également « *une nouvelle dynamique pour les politiques de conservation du patrimoine monumental* », dont les conclusions rejoignent sur plusieurs points celles formulées en 2006 par la mission d'information de votre commission, présidée par M. Philippe Richert.

¹ « *Les DRAC et la LOLF : une administration en devenir* », rapport d'information sur les modalités d'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), fait par M. Yann Gaillard au nom de la commission des finances, Sénat, n° 386 (2007-2008).

² Cette déclaration a été cosignée par : les associations du « G8 », l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés, l'Association nationale pour la protection des villes d'art, la Section française du Conseil international des monuments et des sites (Icomos France), la Société française d'archéologie, la Fédération des musées d'agriculture et du patrimoine rural, le Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques (GMH) et l'Association des professionnels de la restauration du patrimoine locatif à sauvegarder.

Ce rapport souligne notamment que le patrimoine constitue « *un enjeu de société* », compte tenu de son impact en termes de développement économique et touristique des territoires mais aussi d'emplois ; en tant que président du groupe d'études du Sénat sur les métiers d'art, votre rapporteur souligne en effet l'importance des savoir-faire français dans ce domaine.

2. D'importants besoins de financement : comment répondre à l'urgence ?

a) Les conclusions du bilan sur l'état du patrimoine français

(1) Une part de 20 % de monuments classés en situation de « péril »

L'article 90 de la loi de finances initiale pour 2007, introduit à l'initiative de notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial des crédits de la mission « Culture », a prévu la transmission au Parlement d'un rapport sur l'état du parc monumental français.

Votre rapporteur a souligné, l'an passé, l'importance d'un tel audit, permettant de disposer, région par région, d'une évaluation des besoins d'investissement, des priorités et urgences du secteur, afin de pouvoir établir, sur cette base actualisée, une programmation pluriannuelle des opérations. Il rappelle que la commission « patrimoine et décentralisation », présidée par M. Jean-Pierre Bady, avait préconisé qu'un rapport sur l'état du patrimoine français soit présenté au Parlement tous les deux ans.

A cet égard, il salue le travail d'ampleur réalisé par la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) du ministère de la culture, avec l'appui des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), afin d'établir ce bilan. Ce « **rapport sur l'état du parc monumental français** » a été **transmis au Parlement en décembre 2007**. Contrairement à la « commande », qui visait les monuments classés et inscrits, ce bilan est **ciblé sur les seuls monuments classés**. Etabli sur la base des applications informatisées mises en œuvre de manière systématique depuis la fin des années 1970, dont les critères d'appréciation ont été affinés depuis, il retrace la composition de ce parc monumental, dresse un bilan sanitaire des immeubles classés et évalue les besoins en travaux.

Votre rapporteur rappelle que le dernier travail de cet ordre avait été réalisé en 2002 et publié en janvier 2003. Il évaluait alors à 20 % la part des monuments classés « en situation de péril ».

La comparaison entre 2002 et 2007 fait apparaître les principaux constats suivants :

- Le nombre de monuments protégés a faiblement progressé entre 2002 et 2007, passant au total de 40 227 à 43 233 ; cette progression concerne essentiellement les monuments inscrits ; le **nombre de monuments classés est resté quasiment stable**, passant en cinq ans **de 14 815 à 14 897** ; plus du tiers de ces monuments classés (36 %) sont des lieux de culte.

- En 2007 comme en 2002, on relève que plus d'une commune française sur cinq (21,5 %) abrite au moins un monument classé ; près de 75 % de ces monuments sont situés dans une commune de moins de 10 000 habitants et environ **55 %** d'entre eux sont **dans une commune de moins de 2 000 habitants**.

- L'étude de 2007 fait apparaître une **amélioration de la connaissance de l'état sanitaire du parc monumental**, qui passe de 60 % à 73 % pour les monuments classés. Elle prend en compte, par ailleurs, le patrimoine des départements d'outre-mer.

L'état des monuments est apprécié selon quatre catégories : bon état sanitaire ; état sanitaire passable ; état sanitaire défectueux ; situation de péril.

La meilleure connaissance du parc fait que l'effectif des **monuments classés considérés en bon état** passe de **19 % à 22 %** entre 2002 et 2007 ; en revanche la part de **ceux en état « défectueux »** progresse de **32 % à 41 %** ; la catégorie des **monuments « en péril »** reste stable, à environ **20 %** du parc.

- **53 % des monuments en péril sont la propriété de collectivités territoriales**, contre 47 % en 2002 ; 27 % appartiennent à des propriétaires privés (23 % en 2002) et 9 % à l'Etat (6 % en 2002).

(2) Un besoin d'investissements évalué à 2 milliards d'euros sur 5 ans

Les conclusions que le ministère de la culture tire de ce bilan rejoignent celles de la mission d'information présidée par notre collègue Philippe Richert, dont votre commission a adopté les conclusions présentées par votre rapporteur en octobre 2006¹.

En effet, alors qu'en 2002 les besoins en travaux sur les monuments classés étaient évalués à plus de 7 milliards d'euros (en euros constants), le bilan établi en 2007 les évalue à **10,735 milliards d'euros**. Cette augmentation tient notamment à la meilleure connaissance du parc monumental et à la prise en compte des départements d'outre mer.

Par ailleurs, selon ce rapport, *« pour assurer une conservation satisfaisante du patrimoine identifié comme menacé, un investissement global de 2 milliards d'euros sur les 5 ans à venir serait nécessaire »*, étant précisé que *« cet effort doit être collectif et ne peut reposer sur le seul financement de l'Etat »*. Cela confirme l'effort de 4 milliards d'euros sur 10 ans évoqué par le Président de la République pour assurer un bon état de conservation de notre patrimoine, à l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine en septembre 2007.

La mission d'information du Sénat avait évalué entre 350 et 400 millions d'euros la fourchette annuelle de crédits nécessaires à l'entretien

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

et la restauration des monuments historiques. Elle avait avant tout insisté sur la **nécessité d'un investissement continu dans le temps**. Cela est également souligné, ce dont votre rapporteur se réjouit, dans le rapport transmis au Parlement par le ministère de la culture.

b) L'impérieuse nécessité d'une ressource complémentaire pérenne

En janvier 2008, la ministre de la culture, Mme Christine Albanel, a relancé le débat sur l'affectation d'une ressource extrabudgétaire en faveur de la conservation du patrimoine, en évoquant, parmi les « pistes » à l'étude, l'instauration d'un prélèvement de 2 euros sur chaque nuitée dans les hôtels quatre étoiles.

Fondée sur le lien évident entre tourisme et patrimoine, cette proposition a néanmoins soulevé de nombreuses réticences.

Mais le principe reste d'actualité : à l'occasion de la conférence de presse de présentation des Journées du Patrimoine en septembre dernier, la ministre a réaffirmé qu'il était « *nécessaire et urgent d'abonder les dotations budgétaires, jamais suffisantes, par des financements complémentaires* ».

Le dossier de presse de présentation du budget de la mission « Culture » confirme ainsi qu'« *à compter de 2010, seront mobilisées d'autres ressources extrabudgétaires, à vocation pérenne, conformément à la volonté du Premier ministre et du Président de la République* », l'objectif étant d'atteindre à terme, comme l'avait suggéré la mission d'information du Sénat, « *une fourchette comprise entre 350 et 400 millions d'euros* ». Cette hypothèse doit faire l'objet de réflexions approfondies en 2009 : néanmoins, les **principales pistes évoquées** tendent à **affecter une partie des recettes de la Française des Jeux** ou à saisir l'opportunité de l'ouverture prochaine du marché des **paris sportifs et jeux en ligne**.

Suivant l'exemple britannique, c'est cette première « piste » qui avait reçu la faveur de notre mission d'information il y a deux ans. Cette idée a également été évoquée par M. Jean-Jacques Aillagon, ancien ministre de la culture, dans le rapport qu'il a présenté en octobre 2008 au Conseil économique, social et environnemental.

Votre rapporteur souhaite que cette réflexion puisse aboutir dans les meilleurs délais.

c) Le rôle du mécénat pour le soutien aux monuments privés

- Ainsi que l'avait préconisé notre mission sénatoriale d'information sur le patrimoine, l'article 10 de la loi de finances initiale pour 2007 a étendu les dispositions fiscales relatives au mécénat, à la conservation et à l'entretien des monuments privés.

Votre rapporteur rappelle que cela répond à de **fortes attentes** des propriétaires privés, auxquels appartiennent près de la moitié des monuments historiques (65 % des monuments inscrits et 35 % des monuments classés).

Les dispositions modifiant les articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts ouvrent désormais droit à réduction d'impôt pour les sommes versées par des mécènes à la Fondation du patrimoine et à certaines fondations ou associations agréées et reconnues d'utilité publique, en vue de subventionner des travaux engagés par des propriétaires privés sur des immeubles ou parties d'immeubles inscrits ou classés.

En contrepartie, toutefois, le propriétaire doit s'engager à respecter les conditions suivantes :

- conserver l'immeuble pendant au moins dix ans à compter de la date d'achèvement des travaux ;

- ouvrir au public, « *dans des conditions fixées par décret* », les parties protégées qui ont fait l'objet de ces travaux, pendant au moins dix ans à compter de la date d'achèvement des travaux.

Le **décret du 27 février 2008**¹ a précisé ce qu'il faut entendre par cette notion d'ouverture au public. Ainsi, le public doit être admis au moins :

- soit 50 jours par an, dont 25 jours non ouvrables au cours des mois d'avril à septembre inclus ;

- soit 40 jours par an pendant les mois de juillet, août et septembre.

Le propriétaire doit également participer aux opérations organisées par le ministère de la culture, telles que les Journées du Patrimoine. En outre, la durée minimale d'ouverture au public peut être réduite si une ou plusieurs conventions sont conclues avec des établissements scolaires, pour l'organisation de visites à caractère éducatif.

Ces critères d'ouverture au public font débat. Lors de l'audition de la Réunion des associations nationales de sauvegarde du patrimoine bâti et paysager devant la commission, le 18 juin dernier, M. Philippe Toussaint, président des Vieilles Maisons Françaises, a indiqué que près de 80 % des monuments privés n'ont pas vocation à être ouverts au public, au sens des instructions fiscales ; il a suggéré que soit plutôt pris en compte un **concept**, plus souple, **d'accessibilité au public**.

• Votre rapporteur note, par ailleurs, la création, dans le cadre de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, de **fonds de dotation** : à l'initiative de la commission spéciale du Sénat, les particuliers ou les entreprises effectuant un don à ces fonds réalisant des travaux de restauration, de conservation ou d'accessibilité sur des monuments historiques classés ou inscrits bénéficieront également de l'avantage fiscal. Cela constitue un nouveau levier de financement de notre patrimoine.

¹ Décret n° 2008-195 du 27 février 2008 pris pour l'application des articles L. 143-2-1 et L. 143-15 du code du patrimoine et relatif aux conventions conclues avec la Fondation du patrimoine et certaines fondations ou associations en faveur de la restauration de monuments historiques privés.

- Il convient néanmoins de mieux **faire connaître ces nouveaux dispositifs**, en relayant largement l'information auprès des entreprises.

3. Le débat sur les dispositifs fiscaux

a) Des leviers essentiels de financement de notre politique du patrimoine

Le Gouvernement s'est engagé dans une nécessaire « remise à plat » de l'ensemble des « niches fiscales ». Un rapport¹ établi en avril 2008 à la demande de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a été transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. La commission des Finances de l'Assemblée nationale a par ailleurs constitué une mission d'information, qui a remis son rapport en juin 2008².

L'accent mis, dans ces deux rapports, sur le **régime applicable aux monuments historiques et le dispositif « Malraux »**, tous deux non plafonnés, a suscité de fortes inquiétudes chez les propriétaires privés et un grand nombre d'élus de villes à secteurs sauvegardés ou ZPPAUP³.

Votre commission, après avoir réalisé des auditions sur ce thème en juillet dernier, a réaffirmé d'une façon unanime son attachement à ce **que soient préservés, dans leurs spécificités, des dispositifs fiscaux qui constituent non pas des outils d'optimisation fiscale, mais des leviers essentiels et efficaces de notre politique culturelle et patrimoniale.**

S'agissant du dispositif adossé à la « loi Malraux », le représentant de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés, M. Jean-René Etchegaray a indiqué devant votre commission, lors de son audition le 9 juillet 2008, que cet outil s'inscrivait, au-delà, dans le cadre des politiques publiques des villes en matière à la fois d'urbanisme, de sauvegarde des centres et quartiers anciens, de politique du logement et de mixité sociale. D'ailleurs, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'appuie sur ce dispositif pour conduire son programme de rénovation des quartiers anciens.

- Les **retombées économiques et fiscales** de ces deux régimes fiscaux sont à mettre en regard de la dépense engagée :

- pour le **régime applicable aux monuments historiques**, dont le **coût** annuel pour l'Etat est **de l'ordre de 30 millions d'euros**, la somme des prélèvements sociaux et fiscaux est évaluée, selon l'association « La Demeure

¹ Rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant, remis par le Gouvernement aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, avril 2008.

² « Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace », rapport d'information de la mission d'information de la commission des finances sur les niches fiscales, présenté par MM. Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno, députés, n° 946 (2007-2008).

³ Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Historique », à 91,7 millions d'euros (dont 57,2 millions d'euros au titre des contributions et cotisations sociales des salariés et de la TVA et 34,5 millions d'euros au titre de l'imposition du patrimoine - impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation - et des impôts directs locaux) ;

- pour le **dispositif « Malraux »**, l'évaluation de la dépense fiscale, imprécise, oscille entre 45 millions d'euros selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, et de 100 à 130 millions d'euros selon une étude réalisée en 2007 à la demande du ministère de la culture ; en parallèle, le rapport de l'Assemblée nationale précité évalue à **400 millions d'euros le chiffre d'affaires annuel des travaux** relatifs à des immeubles bénéficiant du régime Malraux ; le nombre d'emplois directs générés serait de l'ordre de 3 800.

• A cet égard, votre rapporteur salue **l'engagement du Premier ministre de ne pas plafonner le régime applicable aux monuments historiques**. Il s'agit, en effet, d'une juste compensation de l'effort consenti par les propriétaires privés, dans **l'intérêt général**, pour assurer la conservation de ce patrimoine et sa transmission aux générations futures. Comme l'ont d'ailleurs reconnu nos collègues députés dans le rapport sur les « niches fiscales » précité, ce régime « *présente des différences essentielles par rapport aux autres dispositifs* », en raison des contraintes propres aux monuments historiques : il est « *très clairement l'un de ceux dans lesquels la dépense fiscale vient directement se substituer à une dépense budgétaire* ».

Le projet de loi de finances pour 2009 traduit, dans sa version initiale, cet engagement.

• Néanmoins, **l'article 42 du projet de loi de finances pour 2009** propose des **aménagement du dispositif « Malraux »** :

- d'une part, cet article étend le bénéfice de l'avantage fiscal aux locations à usage professionnel et élargit les dépenses déductibles à l'ensemble des dépenses de travaux déclarés d'utilité publique ;

- d'autre part, et en contrepartie, il tend à généraliser l'exigence d'une déclaration d'utilité publique (DUP), afin de mieux encadrer les opérations éligibles aux avantages fiscaux ; il fixe, en outre, un délai de mise en location du bien, afin de prévenir les abus, et allonge la durée de l'engagement locatif (qui passe de 6 à 9 ans) ; il définit, enfin, une **limite d'imputation** des charges supportées à l'occasion de la restauration complète de l'immeuble ; aux termes de l'exposé des motifs, ce plafonnement « *permettrait d'éviter que le cumul de plusieurs opérations ne permette à un même contribuable de s'affranchir de toute imposition à l'impôt sur le revenu* ».

Sur ce dernier point, le projet de loi de finances propose de différencier le régime applicable aux secteurs sauvegardés et aux ZPPAUP, cela afin de tenir compte des différences dans la réglementation et le niveau des contraintes imposées aux propriétaires :

- dans les secteurs sauvegardés, les dépenses sont déductibles pour la totalité de leur montant et dans la limite annuelle de 140 000 euros ;

- dans les ZPPAUP, elles le sont pour les trois-quarts de leur montant et dans la limite annuelle de 100 000 euros.

b) Les amendements adoptés à l'Assemblée nationale

A l'initiative du rapporteur général du projet de loi de finances, M. Gilles Carrez, et à la suite des travaux de la mission d'information précitée, l'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances, des amendements qui tendent à aménager, d'une part, la réforme proposée pour le dispositif Malraux et, d'autre part, à encadrer et plafonner le régime applicable aux monuments historiques.

(1) Les aménagements concernant la réforme du dispositif « Malraux »

L'Assemblée nationale a tout d'abord adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement qui **convertit l'avantage fiscal du « régime Malraux » en réduction d'impôt**, assise sur le montant des dépenses déductibles dans la limite annuelle de **100 000 euros** et dont le taux serait modulé « *selon le poids des contraintes d'urbanisme supportées* », s'établissant ainsi à :

- 25 % en ZPPAUP,

- et 35 % en secteur sauvegardé.

Le dispositif sera cumulable sur quatre ans.

Cette évolution avait été préconisée par la mission d'information précitée, dans le souci de rendre ce dispositif plus équitable - alors que la technique fiscale du déficit imputable conduit à un avantage en impôt dépendant du taux marginal d'imposition -, et afin de **faciliter l'évaluation de la dépense fiscale** qui lui est imputable. Toutefois, cette mission avait proposé, dans son rapport, de plafonner l'assiette de cette réduction d'impôt à 45 000 euros par an.

Votre rapporteur relève, néanmoins, que la **différenciation** entre secteurs sauvegardés et ZPPAUP **n'apparaît pas justifiée pour un grand nombre d'élus concernés** : en effet, le niveau des exigences est, dans les faits, relativement comparable ; des actions de grande qualité architecturale sont également conduites dans ces zones.

(2) Un plafonnement et un encadrement du régime applicable aux monuments historiques

L'Assemblée nationale a adopté, en outre, un amendement présenté par le rapporteur général et visant à encadrer le régime applicable aux monuments historiques :

- d'une part, en **conditionnant le bénéfice de ce régime dérogatoire à un engagement de conservation** de l'immeuble par son propriétaire **et à l'absence de mise en copropriété** ; cela reprend les propositions formulées par la mission d'information de l'Assemblée nationale précitée dans son rapport : celle-ci avait proposé de réserver le bénéfice de ce dispositif fiscal aux contribuables prenant l'engagement de conserver l'immeuble concerné pendant 10 ans et, le cas échéant, de maintenir son ouverture au public durant la même période ; elle avait également souhaité « *éviter l'utilisation du régime à des fins spéculatives par des opérateurs financiers* », en proposant de « *ne pas ouvrir son bénéfice aux immeubles mis en copropriété à l'avenir afin d'éviter des opérations de découpe* » ; notons que ces deux dispositions sont soutenues par les propriétaires privés représentés au sein de l'association La Demeure Historique notamment, puisqu'elles contribuent à recentrer ce régime sur la vocation propre aux monuments historiques ;

- d'autre part, en **plafonnant à 200 000 euros le montant des déficits et charges imputables** sur le revenu global au titre de monuments historiques **non ouverts au public**.

Votre rapporteur souligne que le Gouvernement a proposé en séance publique un sous-amendement visant à supprimer ce plafonnement ; cependant, il a été rejeté par l'Assemblée nationale.

Ainsi que votre rapporteur l'a indiqué plus haut, **vosre commission ne peut se satisfaire de l'instauration d'un plafonnement du régime applicable aux monuments historiques**, qui va à l'encontre des engagements fermes du Gouvernement sur ce point. Il n'apparaît pas justifié, en outre, d'établir une distinction, comme le propose la disposition ainsi adoptée, entre les monuments ouverts ou non au public :

- d'une part, que les monuments soient ou non ouverts au public, les propriétaires sont soumis, du fait du classement ou de l'inscription par l'Etat, aux mêmes obligations et sujétions ; c'est l'intérêt de la conservation du bien qui doit primer sur ce critère ;

- d'autre part, l'avantage fiscal est déjà modulé selon que le monument est ou non ouvert au public.

C'est pourquoi votre commission soutiendra, lors de l'examen de cette disposition en séance publique, un **amendement** visant à **supprimer ce plafonnement**. Il convient d'insister sur le fait que **ce régime fiscal ne constitue pas une « niche »**, dans la mesure où assurer la conservation d'un monument classé ou inscrit par l'Etat relève d'une mission d'intérêt public.

Par cohérence, il conviendra également d'exclure l'avantage fiscal procuré par l'imputation sur le revenu global des charges afférentes aux monuments historiques non ouverts au public de l'application du plafonnement global de certains avantages fiscaux, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur général.

4. La réforme de la maîtrise d'ouvrage : le défi de la cohérence et de l'efficacité

Le 23 octobre 2007, la ministre de la culture et de la communication a confié à Mme Catherine de Salins, maître des requêtes au Conseil d'Etat, et à M. Jean-Paul Godderidge, conservateur général du patrimoine, une **mission de réflexion et de propositions** « *en vue de définir une organisation claire et efficace des services de l'Etat en matière de maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques appartenant à celui-ci* ».

Il s'agit de tirer les conséquences des modifications introduites par :

- l'ordonnance du 8 septembre 2005¹, qui a restitué aux propriétaires, publics ou privés, les prérogatives en matière de maîtrise d'ouvrage, jusqu'alors assumées par les services de l'Etat ; ces derniers doivent néanmoins assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage, qui s'avère indispensable auprès des propriétaires - et notamment des petites communes - n'ayant pas les moyens techniques ou financiers d'assumer seuls cette mission ;

- le décret du 28 septembre 2007², qui ouvre aux propriétaires autres que l'Etat la possibilité de choisir l'architecte en chef des monuments historiques auquel ils feront appel ; ce passage d'une situation de monopole au niveau territorial à une situation de concurrence crée un besoin renforcé de contrôle scientifique et technique ;

- l'article 48 de la loi de finances initiale pour 2007, qui a confié au Centre des monuments nationaux (CMN), au-delà de ses activités traditionnelles de gestion et d'ouverture au public des monuments qui lui sont confiés, une compétence nouvelle de maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien et de restauration engagés sur ces monuments et, plus largement, sur les monuments appartenant à l'Etat ; votre rapporteur avait pu souligner, l'an passé, le caractère inabouti de cette réforme, en l'absence d'une réflexion préalable et d'une réorganisation du CMN : cela s'est traduit par des montages juridiques et financiers complexes et a abouti à une réintégration dans le budget pour 2008 de la recette fiscale affectée à cet établissement public.

¹ Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés.

² Décret n° 2007-1405 du 28 septembre 2007 portant statut des architectes en chef des monuments historiques et adaptation au droit communautaire des règles applicables à la restauration des immeubles classés.

Il était nécessaire, en effet, d'inscrire ces évolutions dans une réforme globale, afin de **clarifier le partage des rôles** entre les différents acteurs de la maîtrise d'ouvrage, que sont par ailleurs le service national des travaux (SNT), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) présentes dans les DRAC.

Ce **rapport a été remis à la ministre de la culture et de la communication en juin 2008**. Ses auteurs considèrent que la réforme de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques est « *irréversible* », « *indispensable* » et « *porteuse de grandes possibilités* » : ils relèvent que le système antérieur « *avait atteint à plusieurs égards ses limites, en termes de moyens notamment* » ; il « *a aussi conduit l'Etat à imposer des choix de restauration souvent critiqués et que le strict souci de conservation du monument ne justifiait pas toujours* » ; de fait, si la réforme suscite des inquiétudes bien légitimes, ces craintes « *paraissent être davantage le fruit du changement de contexte et des retards apportés à la mise en œuvre complète de la réforme que la traduction de défauts inhérents* » à celle-ci.

- S'agissant du **CMN**, le rapport préconise, dans un premier temps, un *statu quo* sur son périmètre d'intervention : en effet, votre rapporteur s'était interrogé, l'an passé, sur l'opportunité de confier à cet établissement la maîtrise d'ouvrage sur des monuments de l'Etat dont il n'assure pas la gestion, alors que la déconcentration de son organisation reste encore à construire. Il est néanmoins nécessaire d'**achever la réforme engagée en faisant du CMN « un maître d'ouvrage à part entière » pour les monuments dont il assure la gestion** : cela suppose de le doter de personnels qualifiés (y compris par le recours à des prestataires extérieurs) et de structurer son organisation autour d'un pôle central et d'antennes techniques locales ; le rapport préconise le transfert de 58 emplois de l'Etat vers le CMN.

- Le rapport relève, en outre, que les domaines d'activité du SNT et de l'EMOC se recoupent partiellement, notamment en matière de restauration.

Cette situation n'est pas optimale : ainsi, dans un **rapport thématique sur « Les grands chantiers culturels »**, la **Cour des comptes** a déploré une programmation et un pilotage « au fil de l'eau », en l'absence d'outils de pilotage harmonisés permettant un suivi global des opérations et une vision d'ensemble de la politique immobilière du ministère.

Votre rapporteur rappelle que dans le cadre de la RGPP, un **rapprochement entre le SNT et l'EMOC** doit être recherché, notamment « *en vue de renforcer la capacité de pilotage en matière de grands projets* ».

Mme de Salins et M. Godderidge soulignent que cette solution est justifiée et « *logique* », puisqu'elle serait « *susceptible de dégager des économies de personnel et de créer des synergies* » sur leur « cœur de métier ». Néanmoins, elle soulèverait des difficultés, notamment en raison des différences de statut de leurs agents.

- Enfin, en matière d'**assistance à maîtrise d'ouvrage** (AMO) et de **contrôle scientifique et technique**, le rapport note d'abord que l'Etat doit préciser, au préalable, les objectifs qu'il assigne à une politique générale de conservation des monuments historiques. Il doit également répondre au **besoin de conseil des propriétaires** au stade de l'établissement du programme, et se doit d'assurer gratuitement cette « *mission de service public* ». A cet égard, votre rapporteur note qu'un « **vade-mecum** », élaboré par la direction de l'architecture et du patrimoine, devrait être diffusé prochainement. Des **formations** devraient également être proposées aux propriétaires.

Le rapport préconise l'intégration des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) dans les DRAC, en vue de mutualiser les moyens nécessaires à l'exercice du contrôle scientifique et technique. Cela a été acté en juin par le conseil de modernisation des politiques publiques.

Pour l'AMO, plusieurs préconisations sont formulées :

- la gratuité devrait être limitée aux missions d'assistance générale portant sur l'ensemble du projet ;

- pour l'assistance apportée aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés, le décret devrait ouvrir deux formes d'intervention possible : la conduite d'opération et le mandat (jugé plus efficace et moins coûteux) ; toute assistance gratuite devrait faire l'objet d'une évaluation précise de son coût et d'un bilan ; le rapport relève que l'AMO gratuite devrait sans doute rester exceptionnelle s'agissant des propriétaires privés ;

- enfin, l'émergence d'autres solutions d'AMO plus économes en moyens de l'Etat devrait être favorisée, à travers le développement d'une offre privée - actuellement quasi inexistante - ou semi-publique, ou encore une mutualisation des moyens et équipes des collectivités publiques, par exemple dans le cadre d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

Dans l'attente du développement de telles solutions d'AMO alternatives à celle de l'Etat, il est **nécessaire de maintenir dans les DRAC les moyens nécessaires à l'accomplissement de ces missions**. Le rapport évalue ces moyens à 2,5 ETP par DRAC, soit une équipe constituée d'un ingénieur et d'un technicien des services culturels à temps plein et d'un assistant administratif et de gestion financière à temps partiel.

- Votre rapporteur sera très attentif aux suites concrètes qui seront données à cet important rapport.

Lors de son audition devant la commission, le 18 novembre dernier, Mme Christine Albanel a indiqué, qu'à la suite de ce rapport, deux **décrets** seraient **prochainement publiés**, l'un concernant le contrôle scientifique et technique et l'autre l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle a également souligné la nécessité de **favoriser l'intervention des intercommunalités** en matière de maîtrise d'ouvrage.

5. Une relance du transfert de monuments de l'Etat aux collectivités territoriales ?

Votre rapporteur rappelle que notre collègue Philippe Richert, président du groupe d'études sur le patrimoine architectural, a déposé en octobre dernier une proposition de loi¹ visant à relancer le processus de transfert de monuments de l'Etat aux collectivités territoriales, engagé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le décret du 20 juillet 2005 pris en application de cette loi a fixé, sur la base des travaux conduits par la « commission Rémond », une liste de 176 monuments susceptibles d'être transférés ; les collectivités n'ont eu qu'un an pour se porter candidates.

Le bilan est néanmoins globalement positif : en effet, **66 monuments et sites** ont fait l'objet d'une convention de transfert, dont 51 sont signées à ce jour ; 45 transferts sont réalisés au bénéfice de communes², 15 de départements³ et 6 de régions⁴. En outre, la plupart de ces collectivités se sont engagées dans une dynamique de travaux de conservation, qui n'auraient sans doute pas pu être lancés autrement.

Votre rapporteur relève qu'une nouvelle phase de transferts a été récemment évoquée :

- dans le cadre de la **RGPP** : une mesure préconise en effet « *un principe général de transférabilité* » des monuments de l'Etat aux collectivités, sous réserve d'exceptions ;

- par M. Jean-Jacques Aillagon, dans le rapport, précité, présenté en octobre 2008 devant le Conseil économique, social et environnemental : celui-ci propose de clarifier le périmètre des monuments propriétés de l'Etat, y compris en envisageant un transfert de certaines cathédrales aux départements ou régions.

Il semble nécessaire, cependant, de conserver, comme le fait d'ailleurs la proposition de loi présentée par M. Philippe Richert, un certain nombre des critères mis en avant par la « commission Rémond » en 2003, afin d'exclure de tout transfert les monuments qui constituent un élément majeur du patrimoine de la Nation.

¹ Proposition de loi concernant les nouvelles possibilités de transfert d'affectation aux collectivités territoriales du patrimoine de l'Etat, présentée par M. Philippe Richert, Sénat, n° 17 (2008-2009).

² Par exemple, l'Hôtel Renan-Scheffer (musée de la vie romantique) a été transféré à la ville de Paris, la Chapelle des Carmélites à la ville de Toulouse, le site antique des Tours Mirandes à la commune de Vendeuve-du-Poitou, le château du Roi René à Tarascon...

³ Outre le château du Haut-Koenigsbourg, transféré au département du Bas-Rhin dès janvier 2007, on peut également citer le Château de Campagne en Dordogne, le site antique de Bavay au département du Nord ou les ruines de l'abbatiale de Saint-Jean-d'Aulps en Haute-Savoie.

⁴ Par exemple les collections du domaine de Randan à la région Auvergne, le Château de Chaumont à la région Centre ou encore la ville et le port de Saint-Sauveur à la région Languedoc-Roussillon (convention en cours de signature).

C. LA POLITIQUE DES MUSÉES

1. Les priorités pour 2009

Les crédits inscrits à l'action 3 « Patrimoine des musées de France » s'établissent à **432,37 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **436,79 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** pour 2009, soit une diminution de 10,9 % en autorisations d'engagement et de près de 1 % en crédits de paiement par rapport à 2008.

Ces dotations seront complétées par des fonds de concours, à hauteur de 46,20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,81 millions d'euros en crédits de paiement (contre 9,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2008).

- Les subventions aux principaux **opérateurs publics** représentent **280,85 millions d'euros** en crédits de paiement, dont **116 millions d'euros** sont destinés au **Louvre** (contre 117,9 millions d'euros en 2008).

Votre rapporteur rappelle que cet établissement bénéficie, néanmoins, d'une part importante de **ressources propres** : leur montant a atteint près de 259 millions d'euros en 2007, dont 150 millions d'euros au titre du premier versement de la redevance (dont le montant global est de 400 millions d'euros) pour l'utilisation de la « marque » Louvre, en application de l'accord du 6 mars 2007 relatif au **musée universel d'Abou Dabi** ; le Louvre a également reçu un mécénat de l'émirat, d'un montant de 25 millions d'euros.

La création d'un **fonds de dotation**, dans le cadre des dispositions prévues par l'article 140 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, est à l'étude. Ces dotations permettront de soutenir les projets du Louvre, alors que le **plan « Louvre 2020 »** a été présenté le 4 février 2008 : les priorités visent à améliorer l'accueil des publics, notamment en renforçant l'accessibilité pour les handicapés, développer les actions éducatives ou encore mieux mettre en valeur les collections.

Un autre projet est l'ouverture, prévue fin 2010, d'une **antenne du Louvre à Lens**. Votre rapporteur rappelle qu'un projet d'antenne en région est également porté par le Centre Pompidou, à Metz : le programme culturel de cette institution décentralisée a été présenté le 9 octobre.

Enfin, les dotations issues du projet de Louvre à Abou Dabi devraient également contribuer à la réalisation du **projet de Centre national des réserves**, permettant de mutualiser les compétences dans les domaines de l'expertise scientifique, muséographique et technique, de la recherche et de l'innovation. Un colloque sur ce projet s'est tenu le 3 juillet 2008. A cette occasion, et à la suite, notamment du rapport confié sur le sujet à M. Bruno Suzzarelli, inspecteur général des affaires culturelles, le ministère a précisé les quatre missions assignées à ce centre :

- stocker dans des conditions de conservation optimales les œuvres maintenues en réserves ;

- permettre aux conservateurs et aux responsables du patrimoine de mener des travaux d'études, de récolement et de recherche sur les collections ;

- abriter des ateliers de restauration d'œuvres d'art et de biens culturels pour les musées de France ;

- regrouper des laboratoires de recherche sur le patrimoine culturel.

Un appel à projet a été lancé pour déterminer le lieu d'implantation, en Île-de-France, de ce futur centre, dont le plan de financement n'a pas encore été établi.

- Votre rapporteur se félicite du **lancement effectif du projet de Musée des civilisations européennes et méditerranéennes (MUCEM)** à Marseille, à la suite du rapport établi par M. Stéphane Martin, directeur du musée du Quai Branly, sur les évolutions scientifiques du projet : outre les crédits inscrits à l'action 1 pour les travaux de restauration du Fort Saint-Jean, 2 millions d'euros sont prévus pour permettre le démarrage des opérations.

- Votre rapporteur note, en outre, que les crédits consacrés aux **investissements** des musées, y compris des musées territoriaux, sont en hausse pour 2009. Cela permettra notamment de poursuivre les travaux de mise aux normes en vue de renforcer la sûreté et la sécurité de certains établissements.

Il salue, à cet égard, les actions engagées par la ministre de la culture et la Garde des Sceaux, afin de **renforcer la sécurité des musées et des monuments, et lutter contre le trafic illicite de biens culturels. Dix mesures** - voir l'encadré suivant - ont été **présentées le 20 décembre 2007** afin de prévenir les atteintes au patrimoine national, de réprimer plus fermement ces actes et d'assurer la restitution des biens, notamment par une coopération renforcée au niveau européen.

Ce plan d'action fait suite à une recrudescence d'actes de malveillance au cours de l'année 2007, en particulier le vol de quatre tableaux au musée des Beaux-arts de Nice, le pillage de la cathédrale Saint-Jean-Baptiste de Perpignan ou l'effraction au Musée d'Orsay... Plus récemment, en août 2008, la cathédrale de Metz a subi des actes de vandalisme graves : un vitrail de Chagall, en cours de restauration, a été endommagé.

**LE PLAN D'ACTION EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ DES MUSÉES
ET DES MONUMENTS ET DE LA LUTTE CONTRE
LE TRAFIC DE BIENS CULTURELS**

• **Répression**

- Création d'une **circonstance aggravante** en cas de vol de bien culturel protégé, qu'il s'agisse d'un immeuble ou objet mobilier classé ou inscrit au titre des monuments historiques, d'archives privées classées, de découvertes archéologiques ou d'objets conservés dans des musées, bibliothèques, services d'archives, ou encore dans un édifice affecté au culte.

- Renforcement du dispositif de protection contre les actes de malveillance des collections publiques.

- Création d'une contravention de 5^e classe pour l'intrusion dans un bâtiment du patrimoine culturel national.

Ce « volet répressif » a trouvé une **traduction dans le cadre de la loi n° 2008-696 relative aux archives** : désormais, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien culturel est punie de **7 ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amendes**.

• **Prévention**

- Renforcement des **systèmes de sécurité**, notamment dans les musées nationaux et les édifices culturels ; à partir de 2008, les réseaux de sécurité des 86 cathédrales seront reliés de façon systématique aux commissariats de police.

- A partir du 1^{er} janvier 2008, prise en compte par l'Etat des dépenses de sécurité dans les subventions qu'il accorde aux propriétaires publics ou privés, pour les travaux de restauration de monuments historiques.

- Au printemps 2008, édition et mise en ligne d'un guide pratique rassemblant l'ensemble des informations, des méthodes et des outils en matière de prévention des vols ; ce document rappellera également les mesures à suivre en cas de vol ou de restitution.

- Renforcement de la collaboration déjà engagée entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales par la mise en place d'un programme de formation à la sécurité ouvert aux fonctionnaires d'Etat et territoriaux en charge de cette problématique.

• **Restitution**

- Intensification de la coopération des services de l'Etat dans le cadre des procédures judiciaires pour assurer une meilleure traçabilité des œuvres volées, de leur identification à leur recherche et de leur localisation à leur restitution.

- Extension de l'accessibilité des bases de données aux acteurs du marché de l'art pour leur permettre de vérifier la provenance des œuvres.

- Mobilisation des partenaires européens dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, en vue de renforcer la coopération et les actions de protection du patrimoine et de lutte contre le trafic des biens culturels.

Deux journées d'étude ont été organisées les 23 et 24 octobre 2008 au Musée d'Orsay avec des experts et des directeurs de musées européens.

2. Vers une gestion plus moderne et plus efficace de la politique muséale

Lors de sa réunion du 12 décembre 2007, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a pris deux principales mesures qui devraient aboutir à **une réorganisation et une modernisation de la gestion de la politique des musées**, dans le sens d'une plus grande efficacité.

Ces mesures concernent :

- d'une part, la **fin de la gestion directe** de musées par la **Direction des musées de France** (DMF) ; il est prévu que des musées nationaux sous statut de service à compétence nationale (SCN) seront, selon les cas, soit transférés à des collectivités territoriales, soit regroupés avec des établissements publics existants, soit érigés en établissements publics autonomes, soit confiés à la Réunion des musées nationaux (RMN) ; ainsi, le musée de l'Orangerie devrait être rattaché au musée d'Orsay au 1^{er} janvier 2010 ; le musée et château de Fontainebleau, le musée de la céramique de Sèvres, associé à la Manufacture nationale, ainsi que le musée Picasso, devraient être érigés en établissements publics, respectivement au 1^{er} janvier 2009, courant 2009 et au 1^{er} janvier 2010 ;

- d'autre part, la **modernisation de la gestion de la Réunion des musées nationaux** par la filialisation de certaines de ses activités commerciales et un rapprochement avec le Centre des monuments nationaux.

Enfin, la maîtrise des dépenses de fonctionnement et le **développement des ressources propres** des établissements publics est un autre axe d'évolution : comme cela a été souligné plus haut, le projet de Louvre à Abou Dabi en constitue une brillante illustration.

3. L'expérimentation de gratuité des musées

a) Une annonce qui a suscité des réserves et interrogations

• Conformément aux engagements de la déclaration de politique générale du Premier ministre, la ministre en charge de la culture a lancé, à partir du 1^{er} janvier 2008 et pour une durée de six mois, une expérimentation de **gratuité totale** pour l'accès aux collections permanentes, dans 14 musées et monuments nationaux relevant des ministères de la culture, de la défense et de l'enseignement supérieur.

En parallèle, quatre grands établissements parisiens - le Louvre, le musée d'Orsay, le Centre Pompidou et le musée du Quai Branly - ont mis en place des **mesures ciblées** à destination des jeunes de 18 à 25 ans, un soir par semaine (entre 18 et 21 heures), élargissant ainsi la formule instaurée dès 2004 au musée du Louvre.

• Dès l'annonce de cette mesure, **votre commission s'est interrogée sur son intérêt et sa pertinence au regard de l'objectif affiché de diversification des publics** des musées : à l'initiative du Président Jacques Valade, elle a ainsi demandé l'inscription à l'ordre du jour d'une **question orale avec débat**, qui a été posée à la ministre de la culture et de la communication lors de la séance publique du **26 mars 2008**.

Ces débats ont permis de mettre en avant les interrogations, réserves et réflexions suscitées par cette initiative :

- sur son **coût**, que la ministre a évalué à 2,23 millions d'euros pour 2008 et que l'Etat s'est engagé à prendre en charge ;

- sur le risque de créer, au niveau local, des effets de concurrence entre les musées gratuits et ceux dont l'accès resterait payant ;

- sur la préférence pour des mesures ponctuelles ou ciblées, sur les jeunes ou les familles, plutôt que pour des mesures généralisées ;

- sur la nécessité d'accompagner cette mesure par des **actions éducatives** notamment, en direction des publics scolaires, afin de susciter l'envie d'aller au musée ; en effet, **la gratuité ne suffit pas** pour faire venir dans les lieux culturels les publics qui en sont le plus éloignés : c'est ce qu'il ressort des initiatives prises à l'étranger (en Grande-Bretagne notamment) ou par certaines collectivités (comme la ville de Paris).

b) Un bilan nuancé : des effets positifs en termes de fréquentation, notamment chez les jeunes, mais une mesure qui ne suffit pas, à elle seule, à diversifier les publics des musées

Les principaux résultats tirés de l'évaluation de cette expérimentation confirment, en grande partie, les réserves exprimées par votre rapporteur l'an passé et par un grand nombre de sénateurs de tous les groupes à l'occasion de ce débat.

• **S'agissant de la gratuité totale dans les musées ou monuments :**

- le volume de **fréquentation** a augmenté de **52 %** en moyenne sur six mois ; après un pic en février (+ 73 %), le taux s'est ensuite stabilisé (+ 40 %) ; le tableau suivant montre que cette évolution est plus forte dans les établissements à faible fréquentation ;

**L'ÉVOLUTION DE LA FRÉQUENTATION DE MUSÉES
AYANT PARTICIPÉ À L'EXPÉRIMENTATION DE GRATUITÉ**

Établissements	Nombre de visiteurs 1 ^{er} semestre 2007	Nombre de visiteurs 1 ^{er} semestre 2008	Evol en %
Musée Adrien Dubouché de Limoges	8 248	15 345	+ 86
Palais Jacques Cœur de Bourges	14 049	32 755	+ 133
Musée de la Marine à Toulon	13 551	32 274	+ 138
Musée Château de Saint-Germain-en-Laye	45 592	67 728	+ 49
Musée national de la Renaissance à Ecouen	29 214	54 264	+ 86
Musée Guimet	107 307	129 763	+ 21
Musée national du Moyen-Age	152 957	215 469	+ 41
Musée national des Arts et Métiers	NC	NC	+ 74

- 64 % des visiteurs étaient informés de l'expérimentation ; pour 47 % d'entre eux, la gratuité a joué un rôle dans leur décision de visite¹ ;

- les mesures tarifaires et les offres de gratuité préexistantes sont méconnues par 70 % des visiteurs ;

- on constate partout une augmentation du public de proximité : l'expérimentation a ainsi contribué à « remobiliser » un public local qui connaissait les sites seulement de réputation ou n'y était pas revenu depuis plusieurs années ;

- 21 % des visiteurs sont issus de catégorie sociale supérieure, 38 % de catégorie moyenne, 32 % de catégorie populaire et 9 % sont des étudiants ;

- les visiteurs les plus familiers des musées, bien qu'informés de la mesure de gratuité, se déclarent peu motivés par celle-ci ; les moins familiers estiment que cette mesure a été un déclencheur de leur visite ;

- les visiteurs ayant expérimenté la gratuité se déclarent favorables, dans leur majorité (48 %), à une gratuité régulière ou occasionnelle ; 34 % la souhaiteraient permanente et 18 % y sont opposés.

• **S'agissant des nocturnes gratuites pour les jeunes de 18 à 25 ans, un jour par semaine**, l'enquête² réalisée par le CREDOC, et publiée en octobre 2008, montre les résultats suivants :

- ces nocturnes ont été fréquentées par 180 300 jeunes de 18 à 25 ans durant les six mois de l'expérimentation (dont 138 000 au Louvre, 20 000 à Orsay, 9 500 au quai Branly et 12 800 au Centre Pompidou) ;

- les jeunes « plébiscitent » la mesure, parce qu'elle leur permet de visiter des grands musées qui leur apparaissent chers (41 %), de les visiter plus souvent (43,4 %), d'y faire des visites plus courtes (21,4 %), ou encore parce que la visite apparaît comme un « bon plan », une sortie pas chère (19,7 %) ; elle conduit également à l'expérience d'une visite plus détendue et « décomplexée », en autorisant la démarche de curiosité, « pour voir » ;

- 63 % des jeunes ne seraient pas venus sans la mesure de gratuité ;

- 83 % des bénéficiaires de l'expérimentation pensent que cette mesure doit s'adresser principalement aux moins de 25 ans, étudiants ou non ; 74 % d'entre eux pensent que la gratuité doit être périodique, pour créer une forme de dynamique événementielle favorisant le « passage à l'acte » ;

¹ Résultats de l'enquête réalisée dans les 14 établissements de l'expérimentation auprès de 6 546 visiteurs résidant en France.

² « La nocturne gratuite, un bon plan pour les jeunes et pour les musées », Lettre mensuelle du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) n° 215, octobre 2008 : enquête réalisée par le CREDOC et Sciences-Po Paris à la demande du Louvre sur l'expérimentation de gratuité ciblée en direction des jeunes, auprès de 1 581 jeunes.

- l'expérimentation a davantage bénéficié aux parisiens (37 %) et aux étrangers (27 %) qu'aux franciliens (18 %) et provinciaux (18 %) ;

- la gratuité n'attire pas, à elle seule, les « non initiés » : les nocturnes n'ont été fréquentées que par 6 % de jeunes employés ou ouvriers et 5 % de jeunes n'étant pas allés dans un musée au cours des douze derniers mois ; **pour les jeunes qui vont rarement au musée, le manque d'intérêt est un obstacle plus difficile à surmonter que le prix** ; ceux-ci dénoncent par ailleurs, un déficit d'information sur la mesure ;

- les jeunes aspirent à des offres muséales plus pédagogiques, plus vivantes et plus accessibles ; ils sont unanimes à penser qu'une modernisation des formes de communication des musées serait souhaitable.

Compte tenu de ces résultats, votre rapporteur **s'interroge sur les suites que le ministère compte donner à cette expérimentation**. Il semble que des mesures ciblées, sur les jeunes notamment, soient à privilégier, comme votre commission l'avait d'ailleurs préconisé. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé la ministre de la culture lors de son audition devant la commission.

D. LES AUTRES PRIORITÉS DU PROGRAMME

1. L'archéologie préventive

• Les dotations allouées à l'archéologie préventive, inscrites à l'action 1, sont consolidées pour 2009 à hauteur de **13,2 millions d'euros**.

Néanmoins, votre rapporteur s'inquiète de la **situation financière très tendue**, cette année encore, de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), ainsi que de la situation préoccupante du Fonds national de l'archéologie préventive (FNAP) : en effet, les recettes de ce fonds pour 2009, équivalent à 17,6 millions d'euros, devraient être consacrées, presque en totalité, à couvrir des engagements antérieurs.

• Votre rapporteur rappelle que lors de sa réunion du 11 juin 2008, le Conseil de modernisation des politiques publiques a souligné la nécessité de **rendre plus performante la politique d'archéologie préventive** :

- en améliorant le rendement de la redevance ; en effet, l'objectif initial était d'atteindre un produit de plus de 80 millions d'euros par an, alors que le niveau de cette redevance stagne à environ 60 millions d'euros ;

- en favorisant le développement d'une offre concurrentielle afin de « *démultiplier les capacités d'intervention en matière de fouilles* » ;

- en modernisant les modes de recrutement au sein de l'INRAP ;

- enfin, en examinant la possibilité juridique d'une filialisation des activités de fouille.

- En effet, la **nécessité d'améliorer les délais de mise en place des opérations d'archéologie préventive** est une préoccupation récurrente pour les élus locaux.

Ainsi, à l'initiative de nos collègues du groupe de l'Union centriste, un **amendement** a été adopté dans le cadre de l'examen en première lecture du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : il prévoit que *« si, dans les six mois qui suivent l'arrêté d'autorisation de fouilles sur des terrains destinés à la construction de logements sociaux, aucune opération de fouilles n'a été engagée, l'autorité administrative prononce le retrait de l'autorisation »*.

Notre président Jacques Legendre avait attiré l'attention de la ministre en séance publique, le 15 avril 2008, à l'occasion d'une **question orale**, sur l'**indispensable équilibre à trouver entre l'exigence de sauvegarde des « archives du sol » et les impératifs d'aménagement du territoire et de développement économique**.

En effet, en dépit de l'augmentation des effectifs de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) en 2006 et 2007, il reste difficile, dans certaines régions, de répondre, dans des délais raisonnables, aux opérations de fouilles prescrites par l'Etat¹ : les reports fréquents du démarrage des travaux qui en résultent, de plusieurs mois voire d'un an, sont préjudiciables et coûteux pour les opérateurs économiques.

La ministre est convenue de la **nécessité de relancer l'incitation à la création de services archéologiques par les collectivités territoriales et les opérateurs privés**, afin de tirer pleinement partie des dispositions introduites par la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'archéologie préventive ; cette loi a autorisé le partage du monopole de l'opérateur public (l'INRAP) en matière de diagnostics avec les services agréés des collectivités territoriales et l'ouverture des fouilles à la concurrence.

Aujourd'hui, **48 services territoriaux d'archéologie** interviennent sur des opérations de diagnostic et de fouilles menées principalement dans leur ressort géographique, tandis que **17 opérateurs privés** concourent, au côté de l'INRAP, à la réalisation d'opérations de fouilles préventives.

Le 29 octobre dernier, Mme Christine Albanel, ministre de la culture, a signé des arrêtés portant agrément de huit services d'archéologie des collectivités territoriales² en qualité d'opérateur pour la réalisation des

¹ Selon les indications fournies par le ministère, le nombre de prescriptions de fouilles est globalement stable depuis 2002 : en 2007, **1,5 % des dossiers d'aménagement** soumis à l'instruction des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) au niveau **national ont donné lieu à prescription de fouilles**.

² Il s'agit des services suivants : la conservation départementale d'archéologie de la Moselle ; le service départemental d'archéologie de la Charente-Maritime ; le service départemental d'archéologie du Val d'Oise ; la direction de l'archéologie préventive de la communauté d'agglomération du Douaisis ; le service municipal d'archéologie de la Ville d'Eu ; le service archéologique municipal de l'Atelier du patrimoine de la Ville de Marseille ; la cellule d'archéologie urbaine de Montbéliard ; le service archéologique de la Ville de Noyon.

diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive. Cet agrément est délivré pour une durée de cinq ans.

2. Les archives : la poursuite de la construction du centre de Pierrefitte-sur-Seine

Les crédits inscrits à l'action 4 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » s'établissent à 59,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,68 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009, ce qui traduit une diminution de près de 51 % en autorisations d'engagement (après une hausse de 39 % en 2008) et une progression de plus de 11 % en crédits de paiement.

- La **réalisation du nouveau centre des archives nationales**, qui devrait ouvrir fin 2012 à Pierrefitte-sur-Seine, en Seine-Saint-Denis, constitue une priorité pour 2009 : **13,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,1 millions d'euros en crédits de paiement** sont prévus à ce titre. Ces crédits se répartissent comme suit :

- 8,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions d'euros en crédits de paiement pour la construction du site ; cette opération fait l'objet d'une convention de mandat avec l'EMOC ;

- 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,1 millions d'euros en crédits de paiement pour les trois chantiers connexes : la conception et la réalisation du système d'information archivistique, la dématérialisation des instruments de recherche et le chantier des fonds (préparation et déménagement).

Le **coût global** du projet est évalué à **213 millions d'euros**.

- En parallèle, un effort est consacré à **l'aide à la construction ou la rénovation des bâtiments des centres d'archives départementales et communales**, à hauteur de **6 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), soit une progression de 22 % en crédits de paiement par rapport à 2008. Une trentaine d'opérations sont actuellement engagées, telles que la construction des archives départementales du Bas-Rhin à Strasbourg ou de Loire-Atlantique à Nantes, ou encore l'extension du centre des archives de la Haute-Marne à Chaumont.

Ces efforts s'inscrivent dans un contexte de modernisation et de renouveau de la politique des archives, marqué notamment par l'adoption de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, dont notre commission s'était saisie pour avis.

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

A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES MOYENS FINANCIERS

Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » réunit, outre les fonctions de soutien de l'ensemble de la mission « Culture », différentes actions articulées autour des objectifs suivants : préserver et diffuser la diversité culturelle, favoriser l'accès des jeunes et des moins jeunes à la culture, assurer la formation et l'insertion des professionnels de la culture et promouvoir le dialogue interculturel.

Les crédits inscrits à ce titre pour 2009 s'établissent à **838,59 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **845,44 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 821,28 millions d'euros et 831,38 millions d'euros en 2008, soit une **hausse de 2,1 % en autorisations d'engagement et de 1,7 % en crédits de paiement**.

Cependant, hors dépenses de personnel, qui représentent plus de 45 % des crédits du programme et progressent en un an de 6,7 %, l'évolution des dotations par rapport à 2008 marque une diminution par rapport à 2008.

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 224 « TRANSMISSION »

(hors fonds de concours – en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2008		PLF 2009		Evol. (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	324,15	328,91	326,66	329,69	+ 0,8	+ 0,2
02 – Soutien à l'éducation artistique et culturelle	32,09	32,09	32,82	32,82	+ 2,3	+ 2,3
03 – Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	30,66	32,20	29,46	29,46	- 3,9	- 8,5
04 – Actions en faveur de l'accès à la culture	59,44	60,23	54,32	55,09	- 8,6	- 8,5
06 – Action culturelle internationale	20,01	20,01	19,16	19,16	- 4,2	- 4,2
07 – Fonctions de soutien au ministère	354,91	357,93	376,16	379,21	+ 6,0	+ 5,9
Total Programme	821,28	831,93	838,59	845,44	+ 2,1	+ 1,6
<i>Dont dépenses de personnel</i>	<i>361,10</i>	<i>361,10</i>	<i>385,37</i>	<i>385,37</i>	<i>+ 6,7</i>	<i>+ 6,7</i>
Total (hors personnel)	460,18	470,83	453,22	460,07	- 1,5	- 2,3

Source : Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, mission « Culture ».

B. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. Les priorités budgétaires pour 2009 : un effort spécifique en faveur de la rénovation des écoles

L'action 1 « Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle » représente, hors fonctions « support », le premier poste du programme : **326,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et 329,69 millions d'euros en crédits de paiement** y sont consacrés pour 2009. Ces dotations **progressent de 0,8 % en autorisations d'engagement et de 0,2 % en crédits de paiement** par rapport à 2008.

Hors dépenses de personnel, qui représentent les deux tiers des crédits de l'action, ces dotations augmentent de 1,1 % en autorisations d'engagement et de 0,3 % en crédits de paiement.

Notons que les effectifs rattachés à cette action sont de 2 033 ETPT pour 2009, les trois quarts étant des personnels des écoles d'architecture.

Ces crédits seront complétés par 3,62 millions d'euros attendus sous la forme de fonds de concours et par **20 millions d'euros** provenant du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », issus de la cession d'immeubles du ministère de la culture.

Cette action regroupe principalement :

- les **moyens de fonctionnement alloués aux établissements** publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture, à hauteur de **135,84 millions d'euros** ; près de **30 %** de ces dotations sont destinées aux vingt **écoles nationales d'architecture** (39,85 millions d'euros) et 27 % aux conservatoires nationaux de musique et de danse de Paris et de Lyon (36,86 millions d'euros) ; le reste des dotations se répartit, notamment, entre les écoles nationales supérieures d'art (21,47 millions d'euros), les écoles nationales supérieures d'art en région (9,8 millions d'euros), le conservatoire supérieur d'art dramatique (3,47 millions d'euros) ou encore le centre national des arts du cirque (3,15 millions d'euros) ;

- les **crédits déconcentrés** destinés aux collectivités territoriales, notamment pour les écoles d'art territoriales dont le ministère contribue à 10 ou 15 % des charges de fonctionnement (à hauteur de 12 millions d'euros) ;

- les **bourses** destinées aux étudiants inscrits dans ces établissements : elles sont revalorisées de 2 % pour 2009 ; leur montant global s'établit à 26,62 millions d'euros ;

- les dotations d'**investissement** pour les **opérations de rénovation ou de construction d'écoles**, à hauteur de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 16,34 millions d'euros en crédits de paiement ; plus de la moitié de ces crédits (8,89 millions d'euros), complétés par la recette extrabudgétaire de 20 millions d'euros, permettront de poursuivre le **plan de rénovation des écoles d'architecture** : trois chantiers (écoles de Paris

Val-de-Seine, de Paris-Belleville et de Nantes) pourront être achevés en 2009 ; les écoles d'art bénéficieront de 3,21 millions d'euros en crédits de paiement.

2. Vers une organisation plus lisible et plus efficace

a) 35 000 étudiants dans 118 établissements

L'enseignement supérieur artistique et culturel relevant du ministère de la culture et de la communication est dispensé dans 118 établissements, très divers par leur taille ou leur statut : en effet, certains sont des établissements publics sous tutelle du ministère de la culture, d'autres sont des établissements gérés par les collectivités territoriales, d'autres enfin sont des structures privées bénéficiant parfois de subventions publiques.

Selon les données fournies pour l'année 2006-2007¹, ces écoles ont accueilli plus de 35 000 élèves, dont plus de la moitié (54,4 %) suivent une formation en architecture et près de 30 % dans le domaine des arts plastiques.

Le tableau suivant retrace la répartition de ces effectifs et des établissements par domaine.

RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS ET DES ÉLÈVES PAR DOMAINE (année scolaire 2006-2007)

Domaines	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves	Dont femmes (en %)
Arts plastiques et arts appliqués ⁽¹⁾	57	10 478	62,5
Architecture ⁽²⁾	20	19 246	51,1
Théâtre et spectacles	12	351	48,7
Musique et danse	25	3 277	55,4
Cinéma et audiovisuel	1	173	43,4
Patrimoine	3	1 832	80,1
Total	118	35 357	56,4

(1) Pour les écoles d'art, seul le cursus conduisant aux diplômes nationaux a été pris en compte

(2) Ne concerne que le cursus qui conduit au diplôme d'architecte Dplg. Si on inclut les autres formations supérieures pour lesquelles certaines écoles sont habilitées (Dea, Dess...), l'effectif atteint 20 393 élèves.

Source : Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la culture et de la communication

b) La constitution de « pôles » d'excellence artistique et culturelle

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), une « rationalisation » des établissements relevant du ministère de la culture doit être engagée : l'objectif est de « permettre la constitution de pôles

¹ Source : « Les établissements d'enseignement supérieur artistique et culturel. Effectifs et diplômes. Année scolaire 2006-2007 », Culture chiffres n° 2008-1, janvier 2008, département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture et de la communication.

d'excellence, dans le cadre de la réforme du LMD, assurant la meilleure insertion professionnelle des élèves. »

Votre rapporteur relève que cette **structuration de l'offre de formation sur le territoire**, autour d'établissements pluridisciplinaires et interrégionaux, est en cours dans le domaine de l'enseignement supérieur de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque. En effet, l'article 102 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu l'habilitation d'établissements à délivrer des diplômes nationaux supérieurs professionnels (DNSP), créés par décret du 27 novembre 2007.

Une première campagne d'habilitation en musique et en théâtre a été lancée au printemps 2008. Cinq pôles supérieurs de musique¹ et cinq pôles supérieurs de théâtre² ont été habilités, autour d'établissements préexistants. Une nouvelle campagne d'habilitation devrait être lancée début 2009.

Par ailleurs, lors de l'audition du Collège des directeurs des **écoles nationales supérieures d'architecture** devant votre commission, le 9 juillet dernier, ces directeurs ont indiqué que leurs établissements souhaitaient s'inscrire dans la dynamique des **pôles de recherche et d'enseignement supérieur** (PRES), afin de gagner en visibilité à l'échelle européenne. Dans le sens préconisé par la RGPP, certaines écoles ont déjà commencé, par ailleurs, à se regrouper ou à mutualiser certaines formations spécialisées. Enfin, dix écoles, comme celles de Lyon ou de Strasbourg, proposent des **double cursus**, en lien avec des écoles d'ingénieur.

Cela va dans le sens des évolutions que le Président de la République avait appelé de ses vœux en septembre 2007, à l'occasion de l'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine : il avait alors souligné la nécessité de *« décloisonner les écoles d'architecture et les faire participer à des pôles universitaires de niveau international, apportant des savoirs artistiques et techniques complémentaires. »*

c) Les évolutions indispensables du réseau des écoles d'art

L'effort de rationalisation de l'offre d'enseignement concerne également le réseau des écoles d'art.

Celui-ci se compose de 58 écoles, dont 10 écoles nationales, possédant le statut d'établissement public, et 48 écoles pour l'essentiel territoriales, très majoritairement financées par les villes où elles sont implantées et gérées le plus souvent en **régie municipale**.

¹ *Le conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris, le conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon, le centre d'études supérieures de la musique et de danse de Toulouse, le centre de études supérieures de musique et de danse de Poitou-Charentes et le pôle supérieur d'enseignement artistique Paris – Boulogne-Billancourt.*

² *L'école de la Comédie de Saint-Etienne, l'école régionale des acteurs de Cannes, l'école supérieure d'art dramatique du Théâtre national de Bretagne, l'école supérieure de théâtre de Bordeaux-Aquitaine, l'école supérieure de théâtre en Limousin et l'école professionnelle supérieure d'art dramatique du Nord-Pas-de-Calais.*

Si quelques établissements publics conduisent à la délivrance de diplômes d'établissement¹, les 53 autres établissements préparent, qu'ils soient nationaux ou territoriaux, à la délivrance des mêmes diplômes, dont notamment le diplôme national supérieur d'expression plastique (DNSEP), de niveau Bac + 5.

La réforme de l'enseignement supérieur des arts plastiques, engagée depuis plusieurs années, poursuit les objectifs suivants :

- **l'inscription dans le schéma européen** d'enseignement supérieur, fondé sur les diplômes licence-master-doctorat (LMD), la « semestrialisation » et le système de transfert de crédits (ECTS) ; une procédure de reconnaissance des diplômes et d'évaluation des établissements a été lancée en concertation avec les professionnels et les représentants des collectivités territoriales en septembre dernier ; elle conduit notamment à l'évaluation par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) d'un échantillon représentatif de 7 écoles, qui devrait **aboutir, en janvier 2009, à la reconnaissance du grade de master au DNSEP** ;

- en parallèle, **l'évolution du statut des écoles**, en vue de renforcer l'efficacité de ces enseignements et d'améliorer leur organisation ; ainsi, leur transformation en établissements publics de coopération culturelle (EPCC) est actuellement encouragée ; notons que la loi du 22 juin 2006², adoptée à l'initiative de notre collègue Ivan Renar, a donné aux directeurs d'EPCC la faculté de délivrer des diplômes nationaux au nom de l'Etat ; une évolution du statut est également en cours.

Dans le même temps, le ministère a engagé une **réflexion sur l'évolution du réseau des écoles d'art** : une mission³ a ainsi réalisé, en avril 2008, un diagnostic d'ensemble. L'objectif est de définir, en lien avec les collectivités territoriales, un **schéma national d'organisation** du réseau, adapté aux exigences d'attractivité de ces établissements dans l'espace européen de l'enseignement supérieur.

C. L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE : UN ENJEU PRIORITAIRE

Le soutien à l'éducation artistique et culturelle bénéficie, au titre de ce programme, de **32,82 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2009, contre 32,09 millions d'euros en 2008, soit une **hausse de 2,3 %** en un an.

¹ Les trois écoles parisiennes, l'École nationale de la photographie et l'école du Fresnoy (à statut associatif).

² Loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle.

³ Mission conjointe de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) et de la mission d'inspection des enseignements artistiques (MIPEA).

Cette action reste ainsi **une priorité** du programme, alors que les mesures annoncées par les ministres de la culture et de l'éducation nationale en juillet 2007, dans le cadre du « plan pour l'éducation artistique et culturelle », ont trouvé une traduction dans la **circulaire interministérielle** publiée le **29 avril 2008**.

- Pour l'essentiel, la contribution du ministère de la culture dans le cadre de ce plan d'actions vise à **renforcer la capacité d'intervention des structures culturelles** qu'il subventionne, dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités territoriales : désormais, chacune devra avoir une **action éducative** (par exemple par une ouverture aux publics scolaires, l'intégration de programmes « jeunes publics », la mise en œuvre de partenariats avec les établissements scolaires ou autres structures éducatives de proximité, etc.) ; les établissements publics devront quant à eux intégrer un volet « éducation artistique et culturelle » dans leurs contrats de performance.

- Votre rapporteur note avec satisfaction que conformément aux engagements pris par les ministres de l'éducation et de la culture dans le cadre du plan d'actions précité, **l'histoire des arts** est désormais **intégrée au sein des programmes** de l'école primaire, entrés en vigueur à la rentrée 2008, et de ceux du collège et du lycée, à compter de la rentrée 2009.

L'**arrêté du 11 juillet 2008** en a fixé les modalités d'organisation.

Ainsi, cet enseignement concerne tous les élèves et doit être assumé par tous les enseignants, qui recevront une formation spécifique.

Son objectif est de donner à chacun une conscience commune et des clés de compréhension des œuvres d'art de l'humanité, pour en révéler le sens, la beauté, la diversité et l'universalité.

L'organisation de cet enseignement repose sur un nécessaire partenariat entre les directions régionales des affaires culturelles et les autorités de l'éducation nationale ; une place centrale doit être réservée au contact avec les œuvres et à la fréquentation des institutions culturelles.

Il est prévu, qu'au **collège**, **l'histoire des arts** représente **un quart du programme d'histoire et la moitié des programmes d'éducation musicale et d'arts plastiques**. Au titre du suivi, un « cahier personnel d'histoire des arts » permettra à l'élève de garder mémoire de son parcours, du cours préparatoire à la classe de terminale. Enfin, une épreuve obligatoire sera créée au diplôme national du brevet, à compter de la session 2009, visant à sanctionner les connaissances et les compétences acquises dans ce domaine. A cette occasion, les élèves pourront également valoriser une pratique artistique personnelle, développée dans ou en dehors de l'école.

- Votre rapporteur salue, en outre, le **développement d'initiatives** comme le programme national d'éducation à l'image « **Ecoles, collèges et lycées au cinéma** », piloté par le Centre national de la cinématographie ; cette action bénéficiera de 4,71 millions d'euros pour 2009 : l'objectif est de

doubler le nombre d'élèves concernés, qui est actuellement de 1,2 million (soit 10 % de la population scolaire).

D'autres actions permettent d'initier les enfants à une pratique artistique, individuelle ou collective. Tel est notamment le cas du projet « **Orchestre à l'école** », lancé en 2000.

D. LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES : LA DÉCENTRALISATION DANS L'IMPASSE ?

1. Des dotations préservées dans l'attente de leur transfert aux collectivités territoriales

Les crédits consacrés à l'action 3 « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé » s'établissent, pour 2009, à **29,46 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), contre respectivement 30,66 et 32,20 millions d'euros en 2008, soit une **diminution de 3,9 % en autorisations d'engagement et de 8,5 % en crédits de paiement**.

Ces crédits sont destinés aux 42 conservatoires à rayonnement régional (CRR - anciens conservatoires nationaux de région) et aux 106 conservatoires à rayonnement départemental (CRD - anciennes écoles nationales de musique, de danse et de théâtre), pour lesquels la participation de l'Etat représente en moyenne 8 % du budget de fonctionnement.

Ces crédits ont vocation à être transférés aux départements et régions, conformément aux dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La diminution observée entre 2008 et 2009 est justifiée par un **changement de périmètre : seuls ont été maintenus sur la ligne budgétaire de cette action les crédits ayant vocation à être transférés** ; ces derniers ont été revalorisés de 3 % en 2009.

2. Le rapport d'information de votre commission

Face aux difficultés constatées dans la mise en œuvre du volet « enseignements artistiques » de la loi du 13 août 2004¹ - dont les objectifs sont présentés dans l'encadré suivant -, la commission des affaires culturelles a confié à notre collègue Catherine Morin-Desailly, sénatrice de la Seine-Maritime, la préparation d'un rapport d'information afin de dresser un état des lieux de la situation et de formuler des propositions.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

LE VOLET « ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES » DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004

Dans un domaine relevant déjà, depuis les lois de 1983, de l'initiative et de la responsabilité des collectivités territoriales, l'article 101 de la loi du 13 août 2004 a tenté de clarifier la répartition des compétences entre chacun des niveaux de collectivités publiques en matière d'organisation et de financement des conservatoires et écoles de musique, danse et théâtre, selon le schéma suivant :

- les **communes et leurs groupements** conservent les responsabilités d'organisation et de financement des missions d'enseignement initial et d'éducation artistique des établissements d'enseignement spécialisé ;

- les **départements** sont chargés d'adopter un « schéma départemental de développement des enseignements artistiques », élaboré en vue d'améliorer l'offre de formation et les conditions d'accès à l'enseignement ;

- les **régions** sont chargées d'organiser les cycles préprofessionnels (cycles d'enseignement professionnel initial - CEPI), dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), et d'en assurer le financement ;

- enfin, **l'Etat** continue d'exercer ses prérogatives en matière de contrôle des établissements (classement, évaluation, qualification des enseignants) et conserve l'initiative et la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur artistique.

En parallèle, la loi a prévu le transfert aux départements et régions, au vu des schémas départementaux et des plans régionaux, des crédits alloués par l'Etat à ces établissements (et jusqu'alors versés aux communes).

Un objectif était notamment de clarifier une situation complexe héritée de l'histoire, marquée par un enchevêtrement des responsabilités, et de mieux répartir la charge de ces établissements, reposant pour une part prépondérante sur les communes ou leurs groupements. La loi a enfin réaffirmé les missions de service public des conservatoires, de l'éveil à la formation de l'amateur et du futur professionnel, dans le souci, notamment, de favoriser leur démocratisation.

La commission a approuvé, en juillet 2008, les conclusions et les vingt propositions de ce rapport¹.

• Celui-ci fait le constat d'une réforme restée « au milieu du gué » :

- d'un côté, les attentes des professionnels sont fortes à l'égard d'une réforme jugée nécessaire ; les avancées sont par ailleurs certaines : ainsi, les départements se sont investis dans l'élaboration des schémas ;

- de l'autre, la mise en œuvre de la loi est désormais « en panne » : les transferts de crédits ne sont toujours pas intervenus ; leur niveau est jugé insuffisant par les régions notamment ; ces dernières ont adopté une position qualifiée de « *prudente, voire attentiste* » : une seule - Poitou-Charentes - a intégré, à ce jour, le volet « enseignements artistiques » au sein de son PRDF.

• Dans ce contexte, le rapport avance **20 propositions** axées autour de **trois priorités** : définir une méthodologie pour sortir de l'impasse, mettre en œuvre la réforme avec pragmatisme et consolider la rénovation des enseignements artistiques. Le rapport insiste notamment sur :

¹ « Décentralisation des enseignements artistiques : des préconisations pour orchestrer la sortie de crise », rapport d'information présenté par Mme Catherine Morin-Desailly au nom de la commission des affaires culturelles, Sénat, n° 458 (2007-2008).

- la nécessité pour l'Etat de **clarifier et conforter le volet financier** de la réforme, en aboutissant à une évaluation partagée du coût de mise en œuvre de la réforme par les régions, et par la définition, sur la base de critères transparents, d'une clé de répartition des crédits à transférer entre départements et régions ;

- la nécessité de répartir plus équitablement les charges pesant sur les communes, en poursuivant la **structuration intercommunale** des enseignements artistiques, permettant de mutualiser les équipements et moyens d'enseignement ;

- la nécessité d'**organiser la concertation** entre les élus et les acteurs des différents niveaux de collectivités dans le cadre de « commissions de coordination » au niveau régional, dans un souci d'aménagement concerté du territoire et de valorisation des complémentarités locales ;

- la nécessité de poursuivre l'**ouverture des conservatoires** sur la Cité, pour en faire des « pôles ressource » au cœur de partenariats multiples, notamment avec les établissements scolaires ;

- la nécessité de clarifier les objectifs des cycles d'enseignement professionnel initial et d'informer les élèves sur les débouchés possibles.

• Votre rapporteur note avec satisfaction que la ministre de la culture, en réactivant cet été le **Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel**, a inscrit cette question à l'ordre du jour. Un groupe de travail devrait ainsi être constitué dans ce cadre. Par ailleurs, une nouvelle réunion de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) s'est tenue le 13 novembre 2008.

Votre rapporteur s'interroge sur les évolutions récentes de ce dossier et notamment sur les suites données aux propositions formulées par le rapport d'information adopté par votre commission.

E. L'ENGAGEMENT EN FAVEUR DE L'ACCÈS À LA CULTURE ET DE L'ACTION INTERNATIONALE

• Les **interventions en faveur du développement de l'accès à la culture** (action 4) bénéficient pour 2009 de 54,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et 55,09 millions d'euros en crédits de paiement.

Elles s'articulent autour des **priorités** suivantes :

- le financement du **plan de numérisation** du patrimoine et des contenus culturels ; 3 millions d'euros sont consacrés à un appel à projet national ; 26,7 millions d'euros sont destinés aux actions mises en œuvre par la Bibliothèque nationale de France (10 millions d'euros), l'Institut national de l'audiovisuel (12,7 millions d'euros) et les autres établissements publics ou services du ministère, comme les archives ; rappelons que ces efforts contribuent au projet « Europeana » de bibliothèque numérique européenne ;

- les **actions en faveur des publics éloignés de la culture** : à ce titre, 7 millions d'euros sont alloués aux établissements publics relevant du ministère de la culture ; une priorité concerne l'accessibilité des lieux culturels aux personnes handicapées, mesurée par un **indicateur** au sein du projet annuel de performances ; d'autres actions sont menées en direction de l'hôpital, des prisons ou des personnes en situation d'exclusion ;

- la subvention pour le fonctionnement de la **Cité nationale de l'histoire de l'immigration**, à hauteur de 1,8 million d'euros, à laquelle s'ajoute la participation aux travaux d'aménagement intérieur et au chantier engagé pour la réalisation d'une médiathèque, à hauteur de 4,6 millions d'euros en crédits de paiement ; cet établissement, qui a ouvert en 2007 à Paris, au Palais de la Porte Dorée, s'inscrit dans le cadre de la promotion du dialogue interculturel ; le ministère de la culture a souhaité être chef de file du projet, qui associe par ailleurs les ministères en charge de l'éducation, de l'immigration et de l'intégration, du développement solidaire et de la ville ;

- enfin, dans le cadre du **plan « Espoir Banlieue »**, présenté le 20 juin 2008, un million d'euros est prévu pour lancer un **appel à projet** national, en vue de développer des actions culturelles en faveur des quartiers défavorisés et structurer les « cultures urbaines ».

• Les crédits dédiés à l'**action culturelle internationale** (action 6) s'établissent à **19,16 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement, contre 20,01 millions d'euros en 2008.

L'intervention du ministère de la culture s'appuie notamment sur la **convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO**, ratifiée le 18 décembre 2006 et entrée en vigueur le 18 mars 2007. Les axes prioritaires pour 2009 concernent :

- le renforcement de la **coopération technique** et des **échanges entre les institutions culturelles** (6,5 millions d'euros) ; notons que plusieurs projets sont en cours de mise en œuvre : la bibliothèque numérique européenne, le label du patrimoine européen, les actions en faveur du multilinguisme, ou encore la coopération dans le domaine des archives ou des musées ;

- la **promotion de la création des industries culturelles françaises à l'étranger** : 5,6 millions d'euros sont inscrits à ce titre, par exemple pour la contribution au fonds de soutien « Eurimages » du Conseil de l'Europe ;

- la **diffusion des cultures étrangères** en France (à hauteur de 3,8 millions d'euros pour 2009), notamment dans le cadre des « saisons culturelles » - dont les prochaines seront consacrées à la Turquie et à la Russie - ou par l'intermédiaire de Cultures France ;

- l'**accueil** de professionnels de la culture et d'**artistes étrangers** en France bénéficie, enfin, de 1,5 million d'euros.

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 26 novembre 2008, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Patrimoines » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture » pour 2009, les groupes socialiste et communiste républicain et citoyen ne prenant pas part au vote.

Elle a également adopté **deux amendements** visant à supprimer, à l'article 42 bis du projet de loi de finances, le plafonnement du montant des charges imputables au titre des travaux réalisés sur des monuments historiques non ouverts au public et à exclure cet avantage fiscal du plafonnement global des « niches fiscales » introduit par l'Assemblée nationale à l'article 44 bis.