

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 7

CULTURE

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

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LA MISSION « CULTURE »	9
A. LES OBJECTIFS.....	9
B. LES MOYENS DE LA MISSION : 13.350 ETPT ET 1,11 % DU BUDGET DE L'ETAT	10
C. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LA MISSION CULTURE	11
II. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »	13
A. CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME.....	13
B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DOIT ÊTRE CLARIFIÉE ET COMPLÉTÉE	14
C. VERS UN AJUSTEMENT DES OBJECTIFS DU PROGRAMME ?.....	18
D. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES ».....	19
III. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »	21
A. ORIENTATIONS ET CARACTÉRISTIQUES D'UN PROGRAMME DONT LA CONDUITE PARAÎT COMPLEXE.....	21
B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SEMBLE INCOMPLÈTE.....	22
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DOIT ÊTRE DÉCLINÉE DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DANS LES OPÉRATEURS.....	24
D. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »	25
IV. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	27
A. UN PROGRAMME DONT LE PÉRIMÈTRE DOIT ÊTRE EXAMINÉ AVEC PRUDENCE	27
B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO.....	28
C. DES OBJECTIFS DE RÉFORME AMBITIEUX.....	30
D. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE ».....	31

V. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »	33
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE	33
B. RECETTES ET DÉPENSES DU CAS	34
VI. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE EN QUESTION	37
A. LA SITUATION DES CRÉDITS DU PATRIMOINE	37
1. <i>La réduction des crédits affectés au patrimoine</i>	38
a) Rappel de la situation en 2004	38
b) La situation en 2005	38
c) La lente érosion des crédits du patrimoine	40
2. <i>Les problèmes de gestion des crédits du patrimoine monumental</i>	40
a) La difficile évaluation des besoins : l’absence d’engagement du ministère de la culture sur ce sujet.....	40
b) La question des reports de crédits : comment justifier des reports de crédits dans un secteur en crise de paiement ?.....	41
B. LES CRÉDITS DE L’EMOC EN 2006	42
C. LES AVANCÉES DANS CE SECTEUR : LES SUITES DU RAPPORT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	46
D. OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PATRIMOINE	48
PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES	49
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	55
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE : LES 51 MESURES POUR LE PATRIMOINE MONUMENTAL	71

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La justification des dépenses au premier euro doit être améliorée. Il semble que la confection du document budgétaire « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ait posé quelques difficultés au ministère :

- **un certain nombre de dépenses ne sont pas « justifiées au premier euro » au sens de la LOLF**, au sein des programmes 131 « Création » et au 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Il apparaît après première lecture du « bleu » que 28,27 millions d'euros¹ ne font l'objet d'aucune justification au sein de l'action 2-131 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques », et 11,65 millions d'euros au sein de l'action « Soutien à la création, à la production, à la diffusion du spectacle vivant et à la valorisation du livre et de la lecture » du programme « Création ». Ce sont donc près de 3 % des crédits de paiement du programme « Création » qui ne sont pas « justifiés ». Le même problème concerne également le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »². **En l'absence de précisions complémentaires du ministère à leur sujet, votre rapporteur spécial vous proposera d'en supprimer une partie et de consacrer l'autre à l'amélioration de la sincérité du budget de la mission « Culture » ;**

- l'origine et l'utilisation des **ressources exceptionnelles** apportées à l'établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) par le rattachement de produits des cessions de participations financières de l'Etat, pour des opérations à caractère patrimonial doivent être précisées. Le montant total de ces ressources atteint 100,1 millions d'euros pour la mission « Culture », dont 75,7 millions d'euros pour le programme « Patrimoines », 5,1 millions d'euros pour le programme « Création » et 19,3 millions d'euros pour le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Rappelons que lors du débat sur le projet de loi portant règlement définitif du budget pour 2004, il avait déjà été annoncé que les ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC, par la privatisation des sociétés d'autoroutes, s'élèveraient à 100 millions d'euros. Le projet de répartition de ces recettes ne semble pas correspondre à celui qui figure dans le projet de budget pour la mission « Culture ». **La lecture du « bleu » ne permet d'ailleurs pas à votre rapporteur spécial de comprendre si ces ressources exceptionnelles viennent compléter les crédits de certaines actions, ou s'ils ont déjà été en partie consommés.** Selon les précisions apportées par le ministère de la culture, **il semble que les recettes issues des privatisations se soient substituées à l'inscription de crédits de paiement en 2006 pour de grands chantiers en fin de réalisation, ou « en retard par rapport à l'échéancier prévisionnel » ;**

2. En ce qui concerne les **moyens** mis en œuvre pour la réalisation de cette mission, il convient de se féliciter de la lisibilité nouvelle du budget, grâce à la prise en compte des fonds de concours et des dépenses fiscales.

¹ Cf. page 90 et suivantes du « bleu » de la mission « Culture ».

² Cf. pages 137 et 138 du même document.

Il serait toutefois nécessaire d'apporter des **précisions sur l'origine des fonds de concours** et la transformation d'une grande partie d'entre eux en « attributions de produits ». Selon le ministère de la culture, à la différence des fonds de concours qui continueront à bénéficier du report automatique des reliquats de crédits, les reports d'attributions de produits d'un exercice sur l'autre seront soumis au taux maximum de 3 % des crédits ouverts prévus par la LOLF.

Les **dépenses fiscales** attachées à la mission « Culture » s'élèvent à 5,9 % des crédits de paiement. Elles doivent, quant à elles, faire l'objet d'une évaluation. Bon nombre d'entre elles ne font l'objet d'aucune estimation ou ont un rendement non significatif. **Certaines d'entre elles pourraient-elles être supprimées, après étude ?**

3. La **structure de la mission** est rendue quelque peu **confuse** car les programmes 175 « Patrimoines » et 231 « Création » semblent participer à la réalisation des objectifs du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » devrait être **rebaptisé « Transmission des savoirs »**. L'objectif de démocratisation de la culture est un **objectif global** de la mission « Culture » qui est d'ores et déjà décliné dans les deux autres programmes qui la composent. La cohérence de la mission n'en serait que plus grande.

4. Votre rapporteur spécial note que le **rattachement des opérateurs** aux programmes de la mission « Culture » est **incomplet**. Il ne s'explique pas que la Réunion des musées nationaux (RMN) ou l'Institut national des recherches archéologiques préventives (INRAP), pour ne prendre que deux exemples frappants, ne soient pas au nombre des opérateurs du programme « Patrimoines ». L'évaluation des équivalents temps plein travaillé (ETPT) consolidés, c'est-à-dire incluant les ETPT sous plafond du ministère de la culture et de la communication et les ETPT des opérateurs s'en ressent. Ceci est d'autant plus préoccupant que les ETPT des opérateurs représentent plus de la moitié des moyens humains mobilisés pour réaliser les objectifs de la mission « Culture » et que **le ministère doit veiller de très près à leur évolution**. L'avenir de l'INRAP dépend de la plus grande rationalité en matière de recrutement, comme l'a rappelé votre rapporteur spécial dans son récent rapport d'information « *Pour une politique volontariste de la recherche archéologique* »¹.

L'évolution des **ressources propres** des opérateurs mentionnés dans le « bleu » est préoccupante. Leur **diminution** semble suivre un mouvement **inéluctable**, et en **accélération**.

De plus, dans la mesure où le ministère de la culture s'appuie largement sur ses opérateurs pour mettre en œuvre sa politique culturelle, des contrats d'objectif doivent être mis en place. Déclineront-ils les objectifs des programmes concernés, de nouveaux objectifs seront-ils définis ? L'utilisation des ressources des opérateurs sera-t-elle « fléchée » ou ceux-ci pourront-ils, à leur niveau, exercer une certaine fongibilité des crédits ? Autant de questions déterminantes pour l'avenir de la politique culturelle ! Votre rapporteur spécial souhaite avoir **communication de ces contrats d'objectifs, afin de pouvoir évaluer leur insertion dans la politique de performance du ministère de la culture**.

¹ Cf. rapport d'information n° 440 (2004-2005) du 29 juin 2005.

5. Enfin, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter **deux amendements** :

- l'un tendant à **réduire les crédits** de la mission « Culture », compte tenu de leur absence de « justification au premier euro », au sens de la LOLF ;

- et l'autre **dotant l'INRAP** de 10 millions d'euros, pris sur des crédits non justifiés, afin d'améliorer la **sincérité du budget** et cela conformément aux dispositions en ce sens figurant au sein de la LOLF. Il ne s'agit en aucune façon de desserrer la contrainte budgétaire qui doit s'exercer sur les dépenses de l'INRAP, mais de prendre en compte son déficit chronique et son obligation de rembourser un prêt du Trésor consenti pour rétablir la situation de sa trésorerie. Il est prévu que le ministère finance le remboursement de ce prêt par une subvention, qui n'est pas inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 2006. L'amendement qui vous est soumis prévoit de pallier « cet oubli ». Ceci incitera le ministère à la plus grande vigilance et permettra d'éviter, que comme tous les ans depuis 2004, des politiques culturelles voient leurs crédits réduits en cours d'année, pour financer l'INRAP. De tels mouvements de crédits sont prévisibles, et le fait de ne pas les inscrire en loi de finances initiale nuit à l'efficacité des autres actions menées par le ministère de la culture.

I. LA MISSION « CULTURE »

A. LES OBJECTIFS

La mission essentielle du ministère de la culture et de la communication est définie par le décret du 15 mai 2002¹, et vise à « rendre accessible au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France ». Les objectifs majeurs fixés à la mission « Culture » pour 2006 sont les suivants :

- préserver, promouvoir et rendre accessible une part croissante des patrimoines ;

- et assurer la vigueur de la création artistique en lui donnant des bases économiques et financières solides et en corrigeant les déséquilibres territoriaux en la matière.

L'action du ministère est structurée en trois programmes présentés dans le tableau suivant.

Les trois programmes de la mission "Culture"

N°	Programme	CP avant reversement des crédits de soutien ⁽¹⁾ (en millions d'euros)	en % des CP de la mission	CP après reversement (en millions d'euros)	en % des CP de la mission après reversement
175	Patrimoines	976,2	34,80%	1 260,8	44,90%
131	Création	949,5	33,80%	1 008,9	35,90%
224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	877	31,40%	533,06	19,20%

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

L'application du schéma de déversement analytique permet de mieux mettre en valeur les priorités du ministère de la culture, ainsi la répartition des crédits après reversement des crédits de soutien montre que la sauvegarde du patrimoine et le soutien à la création sont les priorités du ministère, alors que la répartition des dotations initiales demandées pour 2006 ne permet pas de hiérarchiser les programmes prioritaires.

Votre rapporteur spécial constate que la **distinction des objectifs entre les trois programmes de la mission « Culture » pourrait être améliorée**. En effet, tant dans le programme 175 « Patrimoines » que dans le programme 131 « Création », des objectifs sont fixés² qui se rattacheront mieux au programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Il s'interroge d'ailleurs sur **l'intitulé du programme 224**, et

¹ Décret n° 2002-898 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication.

² Citons à titre d'exemple l'objectif 2 « Accroître l'accès du public au patrimoine national » du programme 175 et l'objectif 3 « Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire » du programme 131.

propose de le renommer simplement « Transmission des savoirs », ce qui correspondrait mieux à son objet propre comme en témoigne l'utilisation de ses crédits (cf. IV), et permettrait de **considérer que la « démocratisation de la culture » est un objectif général de la mission « Culture »**, qui doit être décliné au sein de chaque programme de cette mission.

B. LES MOYENS DE LA MISSION : 13.350 ETPT ET 1,11 % DU BUDGET DE L'ETAT

La mission « Culture » représente **13.350 emplois** autorisés, soit 0,57 % du total des emplois autorisés pour l'ensemble des missions de l'Etat exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Les emplois en équivalent temps plein rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère s'élèvent à 11.650. **Les emplois consolidés s'élèvent donc à 25.000 ETP, dont 53 % seulement relèvent directement du ministère.** Le ministère de la culture s'appuie fondamentalement sur les grands établissements culturels qui emploient quasiment autant d'ETP que lui.

Les dépenses de personnel de la mission « Culture » constituent 23 % des crédits de la mission « Culture ». Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 35 % des crédits de cette mission. La part du budget de la mission consacrée aux dépenses d'intervention et d'investissement atteint 42 % des crédits.

En termes de **crédits budgétaires**, la mission « Culture » se voit allouer 1,05 % des autorisations d'engagement du projet de loi de finances initiale pour 2006, soit 2,886 milliards d'euros, et 1,11 % des crédits de paiement du budget de l'Etat, soit 2,802 milliards d'euros.

Ces crédits sont complétés par des **fonds de concours** à hauteur de 41,819 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit 1,45 % du total des autorisations d'engagement ouvertes au titre de la mission « Culture »), et à hauteur de 30,281 millions d'euros en crédits de paiement (soit 1,07 % du total des crédits de paiement demandés pour la mission « Culture ») en 2006. Votre rapporteur spécial regrette que l'origine de ces fonds de concours ne soit pas précisée.

Les **dépenses fiscales** liées à cette mission sont au nombre de dix-neuf, pour un résultat total évalué pour 2006 à 165 millions d'euros, soit 5,9 % des crédits de paiement. Seules six de ces dépenses fiscales ont un impact significatif, c'est-à-dire supérieur ou égal à 5 millions d'euros¹.

¹ Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles devrait coûter 60 millions d'euros en 2006 (contre 25 millions d'euros en 2005). La réduction de la TVA à 2,10 % pour les droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles représente une dépense de 45 millions d'euros.

C. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LA MISSION CULTURE

1. La mission « Culture » représente **1,11 % du budget de l'Etat**, mais **votre rapporteur spécial n'a jamais attaché une importance démesurée à ce seuil quasi « mythique »**.

2. La création d'un **poste de secrétaire général** au sein du ministère de la culture vise-t-elle à réduire les problèmes de coordination entre les trois programmes, les 10 directions d'administration centrale et les 70 établissements publics relevant du ministère ? Quels seront précisément son rôle et ses pouvoirs notamment vis-à-vis des responsables de programme et des directeurs d'administration centrale ? **Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des précisions** sur ce point, car, contrairement à la Cour des comptes, il ne voit pas dans la création d'un tel poste la garantie d'une meilleure efficacité de l'organisation du ministère.

3. A quel niveau de la mission « Culture » retrouvera-t-on les « **pôles culture** » créés en 2005, qui, sous la houlette des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) doivent regrouper tous les acteurs régionaux de l'Etat chargés de la culture ? S'agit-il d'une structure de concertation, de décision ou éventuellement de gestion des crédits déconcentrés ?

4. L'inscription des **fonds de concours** en loi de finances initiale doit être saluée dans la mesure où elle renforce la **sincérité du budget**. Votre rapporteur spécial exprimera toutefois deux regrets et une observation à cet égard :

- il n'est pas précisé dans l'annexe « Culture » du projet de loi de finances pour 2006 quelle est **l'origine** de ces fonds, ni par conséquent, quelle est la part de la contribution des collectivités territoriales au financement des politiques culturelles ;

- le montant des crédits figurant dans le projet de loi de finances pour 2006 ne permet pas d'apprécier **l'effort annuel** consenti par les contributeurs aux fonds de concours. Il n'est pas possible de savoir si le ministère appelle avec avance ou retard ces contributions. De plus, il sera important de veiller, lors de l'examen de la loi de règlement, au montant réellement atteint par les fonds de concours. Les sommes inscrites pour 2006 ne sont que des prévisions et certains fonds pourraient être plus ou moins dotés en fonction de l'activité économique.

5. Enfin, en ce qui concerne les **dépenses fiscales** attachées à la mission « Culture », treize d'entre elles, sur un total de dix-neuf, ont un rendement non significatif ou non chiffré. Votre rapporteur spécial souhaite savoir le ministre de la culture entend **supprimer les dépenses fiscales de faible portée, procéder au réexamen systématique des dépenses fiscales dont le coût est inconnu, et réexaminer les dispositifs dérogatoires dont les effets sont insuffisants**, comme l'a recommandé le Conseil des impôts¹.

¹ Propositions 10 à 12 du Conseil des impôts, XXI^{ème} rapport au Président de la République, septembre 2003, « La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales ».

II. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

A. CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME

Le programme 175 « Patrimoines » doit permettre de décliner les « **trois orientations stratégiques** » suivantes :

- rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité et de la France ;
- sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine culturel dans toutes ses composantes ;
- encourager les initiatives culturelles locales et développer les liens entre les politiques culturelles de l'Etat et celles des collectivités territoriales.

Ce programme représente 1.082,2 millions d'euros en autorisations d'engagement auxquels s'ajoutent 39,7 millions d'euros en fonds de concours d'une part, et 976,2 millions en crédits de paiement auxquels s'ajoutent 27,4 millions d'euros en fonds de concours d'autre part. Les autorisations d'engagement diminuent de 3,5 % par rapport à 2005, et les crédits de paiement de 9,4 %. Les **effectifs** inscrits au programme diminuent de 3.953 emplois exprimés en ETP, pour s'établir à 3.968 ETPT.

Il s'agit toutefois d'un effet de **changement de périmètre**. Si l'on ajoute, comme le prévoit le **schéma de déversement analytique du programme**, les 284,6 millions d'euros provenant de l'**action 7 « Fonctions soutien communes aux trois programmes »** du programme 224, les crédits de paiement du programme 175 augmentent de 17 % en 2006. De même, l'essentiel des effectifs supprimés au sein du programme 175 ont été transférés à l'action 7 du programme 224. Le solde d'emplois du programme 175 progressera en réalité de 62 agents¹ de 2005 à 2006, contre 636 entre 2003 et 2004 et 368 entre 2004 et 2005.

Tirant les leçons des **expérimentations** de globalisation des crédits au niveau des DRAC en 2004 et 2005, le ministère de la culture a regroupé les dépenses de personnel sur la seule action 7-224 afin d'atteindre la taille critique pour le pilotage de la masse salariale. L'essentiel des crédits de cette action, soit 73 %, est réaffecté au programme 175, dont 39 % au profit de l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique », et 15 % au profit de l'action 2 « Architecture ». Ceci correspond à la **réimputation, sur ces actions, des crédits de rémunération des personnels des services patrimoniaux des DRAC et des services départementaux d'architecture et du patrimoine**.

¹ Les principales causes de création d'emploi sont les suivantes : l'ouverture du musée des arts décoratifs en 2006, soit 31 emplois créés, la poursuite du transfert des titulaires vers le musée du Louvre, notamment des agents titularisés dans le cadre du protocole « Sapin », et la mise en place des équipes du projet de création du département des arts de l'islam, soit 21 emplois au total, et l'ouverture du musée du quai Branly, soit 7 emplois.

B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DOIT ÊTRE CLARIFIÉE ET COMPLÉTÉE

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

La justification au premier euro du programme 175

(en millions d'euros)

N°	Actions	CP 2006	En % des CP du programme	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Patrimoine monumental et archéologique	262,91	26,57	29,53 en CP 29,58 en AE	88,06 en CP 113,4 en AE	127,6 en CP 126,9 en AE
2	Architecture	30,55	2,8	14,23 en CP 14,26 en AE	3,38 en CP 2,74 en AE	12,35 en CP 12,66 en AE
3	Patrimoines des musées de France	371,1	37,23	283,12 en CP 316,68 en AE	5,85 en CP 7,32 en AE	24,64 en CP 27,83 en AE
4	Patrimoine archivistique et célébrations nationales	58,63	9,29	5,62 en CP = AE	22,45 en CP 64,39 en AE	6,69 en CP 6,64 en AE
5	Patrimoine écrit et documentaire	198,42	19,24	115,16 en CP 121,66 en AE	0 en CP 3,3 en AE	2,74 en CP = AE
6	Patrimoine cinématographique	28,01	2,47	13,16 en CP = AE	7,22 en CP 5,27 en AE	7,63 en CP = AE
7	Patrimoine linguistique	3,41	0,32	0	0	2,28 en CP = AE
8	Acquisitions et enrichissement des collections publiques	23,19	2,14	2,28 en CP = AE	14,50 en CP = AE	8,57 en CP = AE

Votre rapporteur spécial a examiné avec attention la « justification au premier euro » des dépenses des actions du programme 175 et est amené à formuler un certain nombre d'observations.

1. L'utilisation des ressources issues des privatisations des autoroutes est assez peu lisible

Une première remarque générale doit être faite sur la justification des dépenses par action. **Elle met en évidence une imprécision sur l'origine des crédits.** En effet, à de multiples reprises, il est précisé que « *les crédits de paiement affecté aux actions tiennent compte des ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC¹ par le rattachement de produits des cessions de participations financières de l'Etat, pour des opérations à caractère patrimonial* ». Le total de ces ressources exceptionnelles ainsi allouées au programme 175 s'élève à **75,7 millions d'euros**.

¹ Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels.

Leur ventilation est présentée dans le tableau suivant.

Ventilation des ressources issues des privatisations au sein du programme 175

(crédits de paiement en millions d'euros)

N°	Actions	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement
1	Patrimoine monumental et archéologique	0	28,9
3	Patrimoine des musées de France	10,7	22,9
5	Patrimoine écrit et documentaire	0	0,6
6	Patrimoine cinématographique	0	12,6

Pour les actions 3-175, 5-175 et 6-175 (cf. tableau ci-dessus), on constate que les ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC, par le rattachement de produits des cessions de participations financières de l'Etat, pour des opérations à caractère patrimonial sont supérieures au montant de crédits de paiement ouverts au titre des actions citées.

Pour l'action 3-175, les dépenses d'investissement, qui bénéficient à la restauration des collections et aux travaux des musées nationaux, s'élèvent à 5,85 millions d'euros en crédits de paiement, alors que les crédits de paiement tenant compte des ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC, atteignent 22,9 millions d'euros.

Pour l'action 5-175, les dépenses d'investissement de cette action, qui sont destinées au chantier Richelieu, montrent un différentiel de 0,6 million d'euros entre les crédits de paiement prévus par le PLF 2006 et les ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC et affectées à cette action.

Enfin, pour l'action 6-175, les dépenses d'investissement s'élèvent à 7,225 millions d'euros, les ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC atteignant 12,6 millions d'euros. Les crédits de paiement engagés pour la Cinémathèque française s'élevaient, avant 2006, à 21 millions d'euros, le coût total de la Cinémathèque étant estimé à 34 millions d'euros. Faut-il comprendre que les ressources exceptionnelles de l'EMOC auraient financé 60 % des crédits de paiement engagés avant 2006, c'est-à-dire des factures en souffrance, et 37 % du coût total de la Cinémathèque ?

2. Le cas de l'INRAP et des autres opérateurs du programme 175

Les subventions pour charge de service public de l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique » du programme 175 bénéficient aux opérateurs du présent programme. Votre rapporteur spécial s'étonne que l'Institut national des recherches archéologiques préventives (INRAP) ne figure pas dans la liste des opérateurs concernés pour les trois raisons suivantes :

- en 2006, l'INRAP doit **rembourser au Trésor** une partie de l'avance de trésorerie transformée en prêt de 23 millions d'euros qui avait été faite en 2002, pour résorber les déficits cumulés depuis la création de l'établissement public. Un premier remboursement de 7,5 millions d'euros a dû être effectué en 2005, deux autres remboursements de 7,5 millions d'euros et 8 millions d'euros sont prévus pour les années suivantes, selon un échéancier qui doit encore être négocié. Le ministère de la culture s'est engagé à financer ces remboursements par une **subvention spéciale**, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial dans le cadre de son récent rapport d'information sur l'archéologie préventive¹ ;

- la loi du 9 août 2004² a modifié le régime de la redevance d'archéologie préventive (RAP) et a permis aux redevables d'opter, jusqu'au 31 décembre 2004, pour le dispositif plus favorable qu'elle instaurait. L'INRAP doit donc rembourser la différence entre la « RAP 2003 », calculée selon le dispositif en vigueur avant le 9 août 2004, et la « RAP 2004 ». Le trop perçu concerne notamment un certain nombre de cas d'imposition dits aberrants³ et n'est pas évalué. Votre rapporteur spécial a été saisi de nombreuses plaintes et pétitionnaires ayant opté pour le régime de taxation institué en 2004 et ne parvenant pas à obtenir le remboursement du trop perçu. Il souhaite vivement que le rapport de l'inspection des finances sur l'archéologie préventive qui devrait être prochainement remis propose une solution à ce problème, en prévoyant, par exemple, que l'Etat fasse l'avance des remboursements de RAP ;

- l'INRAP peine à équilibrer son budget depuis sa création, en raison de l'insuffisant rendement de la redevance d'archéologie préventive telle qu'elle avait été initialement conçue en 2001⁴, puis, après sa réforme en 2004, **en raison des retards et des difficultés de recouvrement**. Si l'INRAP ne maîtrise pas strictement sa politique de recrutement, et si les engagements pris par la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) tendant à définir une politique de programmation de la recherche archéologique préventive et à améliorer le recouvrement de la redevance n'étaient pas tenus, il paraît inévitable que l'INRAP enregistre un nouveau déficit en 2006.

Votre rapporteur spécial estime que ce déficit pourrait atteindre, voire dépasser, en 2006, une dizaine de millions d'euros, auxquels il conviendrait d'ajouter 7,5 millions d'euros de remboursement du prêt au Trésor. Il estime donc **qu'une subvention pour charge de service public devrait être inscrite au budget de la mission « Culture » au bénéfice de l'INRAP, non pour l'inciter à dépenser plus, mais pour garantir la sincérité du budget**. Votre

¹ Cf. rapport d'information n° 440 (2004-2005) du 29 juin 2005 « Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive ».

² Cf. loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

³ Les cas aberrants d'imposition étaient dus à l'assiette de la RAP, avant sa modification en 2004, qui était l'unité foncière (désormais remplacée par la surface hors œuvre nette (SHON-)). Ils se caractérisaient par une niche RAP largement supérieure au coût total de l'aménagement réalisé.

⁴ Cf. loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

rapporteur spécial vous proposera un **amendement** en ce sens, basé sur de réelles économies au sein de la mission « Culture ».

Les dépenses de fonctionnement de l'action 5 « Patrimoine écrit et documentaire » du présent programme bénéficient exclusivement à la Bibliothèque nationale de France (BnF). Votre rapporteur spécial note que les **ressources propres** de la BnF ont presque été divisées par deux entre 2004 et 2005. Dans le même temps, la subvention du ministère de la culture augmente. Cette même tendance est observée pour le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, et concerne donc deux des trois opérateurs présentés dans le document budgétaire détaillant les crédits de la mission « Culture ».

Votre rapporteur spécial constate que la diminution des ressources propres de la BnF, entre le budget prévisionnel pour 2004 et celui pour 2005, de 41,6 % s'explique par un effort de sincérité budgétaire.

En effet, le budget prévisionnel pour 2005 tient compte du niveau réellement atteint en moyenne par les ressources propres de la BnF et non plus d'une surévaluation chronique qui lui permettait de prévoir des dépenses supplémentaires. Votre rapporteur spécial se félicite de l'amélioration de la présentation du budget de cet opérateur. En revanche, il ne sait pas si cette explication vaut également pour les autres opérateurs du programme 175. Il envisage en 2006 de mettre en œuvre une mission de contrôle, au titre de l'article 57 de la LOLF, sur les relations entre le ministère de la culture et de la communication et quelques établissements publics culturels, afin d'éclaircir ce point notamment.

Votre rapporteur spécial s'étonne d'ailleurs que la liste des principaux opérateurs du programme « Patrimoines » ait été si **drastiquement réduite**. Il note que dans la présentation des crédits du ministère de la culture et de la communication pour 2005 ces opérateurs comprenaient, outre ceux qui figurent dans le « bleu Culture » pour 2006, l'INRAP, le Centre des monuments historiques, la Réunion des musées nationaux, le Centre national du livre, et l'établissement public du musée du quai de Branly.

Il s'étonne d'autant plus de l'absence d'information sur les grands opérateurs du programme « Patrimoines » que :

- bon nombre d'entre eux reçoivent des subventions substantielles inscrites au programme 175¹ ;

- dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, des contrats d'objectifs doivent être établis pour préciser les relations entre ces opérateurs et le ministère. Ces contrats pourraient contenir des objectifs et des indicateurs de performance sur lesquels votre rapporteur spécial souhaite obtenir des

¹ Il s'agit notamment de la Cité de l'architecture et du patrimoine (action 2-175 : 14,23 millions d'euros en CP et 14,26 millions d'euros en AE), du Centre national de la cinématographie et du Centre national du livre (action 2-175 : 10,19 millions d'euros en CP et en AE), des centres des archives nationales (action 4-175 : 5,45 millions d'euros en CP et en AE) et du centre des archives nationales de Pierrefitte (action 4-175 : 13,1 millions d'euros en CP et 57,1 millions d'euros en AE), soit au total 42,97 millions d'euros en CP et 87 millions d'euros en AE.

informations complémentaires. Il se propose d'interroger le ministre sur ces sujets lors de l'examen au Sénat des crédits de la mission « Culture » ;

- enfin, la consolidation des ETPT, comprenant les ETPT rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère, est peu lisible dans la mesure où ceux de l'INRAP, par exemple, ne sont pas inclus dans ce total.

C. VERS UN AJUSTEMENT DES OBJECTIFS DU PROGRAMME ?

Les remarques émises par votre commission des finances en janvier 2005¹ sur les objectifs et les indicateurs du programme 175 ont été entendues.

Les objectifs sont passés de dix, dans l'avant-projet annuel de performance (APAP)², à trois. La réduction de leur nombre doit être saluée car elle traduit une **hiérarchisation bienvenue des priorités du ministère de la culture**. Toutefois, votre rapporteur spécial exprime deux **regrets** :

- la suppression de **l'objectif « Protéger et restaurer prioritairement les patrimoines les plus menacés »** qui figurait dans l'APAP et de l'indicateur qui lui était associé n'était pas souhaitable. Cet objectif aurait orienté les efforts du ministère sur les patrimoines dont la disparition était prévisible dans les trois ans faute d'intervention. L'indicateur qui devait être construit prévoyait **la réalisation d'un inventaire des patrimoines les plus menacés**. Il aurait permis de mesurer l'efficacité de l'utilisation des crédits. Alors que le patrimoine connaît une crise des paiements, largement évoquée lors de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget 2004³, **l'affirmation d'une priorité politique en faveur du patrimoine menacé** semblait particulièrement opportune à votre rapporteur spécial ;

- **l'objectif 2 « Accroître l'accès du public au patrimoine national »** du programme 175 semble correspondre à la finalité du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

¹ Cf. rapport d'information n° 220 (2004-2005) du 2 mars 2005 « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance » de M. Jean Arthuis.

² Les avant-projets annuels de performances des programmes ont été publiés en même temps que le projet de loi de finances pour 2005, afin de servir de « préfiguration de la loi organique relative aux lois de finances ».

³ Rappelons qu'à l'initiative de votre commission des finances, le débat sur le projet de loi portant règlement définitif du budget 2004 préfigurait les dispositions de la LOLF. Un débat spécifique aux crédits du ministère de la culture a ainsi été organisé. La conférence des Présidents avait prévu de donner aux rapporteurs spéciaux et pour avis, ainsi qu'aux groupes politiques, le même temps de parole que lors du débat sur les crédits de la culture en loi de finances initiale pour 2004 (cf. Journal officiel de la République française du jeudi 13 octobre 2005, n° 72, Sénat, compte rendu intégral, séance du mercredi 12 octobre 2005).

**D. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 175
« PATRIMOINES »**

1. Des précisions sont indispensables sur **l'utilisation des ressources exceptionnelles** apportées à l'EMOC par le rattachement de produits des cessions de participations financières de l'Etat, pour des opérations à caractère patrimonial, qui atteignent **75,7 millions d'euros**.

2. La **sincérité des crédits** inscrits au programme 175 est obérée par l'absence de prise en compte de la **situation financière réelle de l'INRAP**.

3. L'évolution des **ressources propres des opérateurs** du présent programme, tels que le Centre Pompidou, la Bibliothèque nationale de France et la Réunion des musées nationaux, doit être suivie avec attention, encore faut-il que ces informations figurent dans le document budgétaire. La comparaison entre les budgets prévisionnels pour 2004 et pour 2005 fait apparaître une diminution des ressources propres de 26,36 % pour le Centre Pompidou.

4. Les modalités d'élaboration des **contrats d'objectifs des opérateurs** de ce programme et leur contenu doivent être **communiqués au Parlement**.

5. Les **modalités de fonctionnement** du programme 175 devraient être précisées. Il apparaît difficile de comprendre comment le directeur de l'architecture et du patrimoine aura autorité pleine et entière sur les autres directions centrales du ministère (direction des archives de France, direction du Livre et de la lecture, délégation générale à la langue française et aux langues de France), sur les multiples opérateurs, et sur les services déconcentrés qui participent à la réalisation de ce programme. Dans ce contexte, l'élaboration d'une charte de gestion est indispensable. **Votre rapporteur spécial suivra également avec attention la répartition des crédits du programme 175 en budgets opérationnels de programme (BOP)**, et les arbitrages qui seront rendus entre eux en cours d'exécution.

III. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »

A. ORIENTATIONS ET CARACTÉRISTIQUES D'UN PROGRAMME DONT LA CONDUITE PARAÎT COMPLEXE

Le programme 131 « Création » est articulé autour des trois orientations stratégiques suivantes :

- assurer la diversité et le renouvellement de la création artistique aussi bien dans le spectacle vivant que dans les arts plastiques ou l'édition littéraire ;
- rapprocher l'œuvre du public ;
- favoriser l'économie des professions et des industries culturelles.

Les crédits alloués à ce programme s'élèvent à 939,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 949,49 millions d'euros en crédits de paiement. Les fonds de concours atteignent 1,52 million d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement. Les crédits destinés au programme 131 restent quasiment stables par rapport à 2005, les autorisations d'engagement sont en diminution de 0,80 % et les crédits de paiement sont en augmentation de 0,97 %. C'est sur ce programme que les **dépenses fiscales** ont le plus **d'importance** au sein de la mission « Culture », elles atteignent 125 millions d'euros en 2006, soit **13,2 % des dépenses totales** du présent programme.

Les effectifs inscrits à ce programme diminuent de 10 %, pour s'établir à 978 ETPT. Il s'agit, cette fois encore, du changement de périmètre lié à la création d'une fonction de soutien au sein du programme 224. Aux termes du schéma de déversement analytique, le programme « Création » se voit réaffecter 15 % des crédits de l'action 7-224 précitée. Les crédits indirects imputés représentent 6,25 % des crédits directs du programme. Le solde d'emplois du programme 131 a progressé de 37,5 agents¹ entre 2005 et 2006 (contre une progression de 93 agents entre 2004 et 2005).

Au sein de ce programme, les grands établissements culturels sont des acteurs essentiels contribuant à la mise en œuvre de la politique de création culturelle, ils emploient 3.452 ETPT. La consolidation des emplois atteint 4.430 ETPT. **Les effectifs du ministère ne représentent donc que 22 % des ETPT du programme 131.**

La gestion du programme 131 est du ressort du directeur de la direction centrale de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS). Il est toutefois précisé que la « *coordination du programme* » sera assurée par un **collège des directeurs**, dont les décisions concerneront, outre la DMDTS, la délégation aux arts plastiques, la direction du livre et de la lecture, le centre national de la cinématographie, les DRAC, quinze

¹ Soit 24,5 emplois pour permettre l'ouverture de la Salle Pleyel, rattachée à la Cité de la musique, et 13 emplois pour le Centre national de la danse.

établissements publics et un réseau dense de structures de création et de diffusion réparties sur l'ensemble du territoire et financées en partenariat avec les collectivités territoriales. Votre rapporteur spécial craint que cette disposition ne nuise à la bonne application de la LOLF. Il se demande en particulier comment ce collègue pourra arbitrer entre les actions de ce programme si une réduction de crédits s'imposait.

B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO SEMBLE INCOMPLÈTE

Le programme comprend quatre actions.

La justification au premier euro du programme 131

(en millions d'euros)

N°	Actions	CP 2006	En % des CP du programme	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	608,75	64,1	280,85 en CP 279,18 en AE	6,16 en CP 8,6 en AE	314,55 en CP 304,46 en AE
2	Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	103,95	10,95	11,53 en CP 11,37 en AE	13,42 en CP 11,38 en AE	50,78 en CP 52,61 en AE
3	Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture	194,18	20,45	6,77 en CP = AE	1,40 en CP 0,94 en AE	174,38 en CP 173,92 en AE
4	Economie des professions et des industries culturelles	42,62	4,5	1,93 en CP = AE	0 en CP = AE	40,69 en CP 40,64 en AE

La justification des dépenses au premier euro par action appelle plusieurs remarques.

Pour l'action 1-131, les dépenses d'investissement, qui bénéficient aux grands établissements culturels, s'élèvent à 6,16 millions d'euros en crédits de paiement, dont 5,1 millions d'euros proviennent des ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC par le rattachement de produits de cessions de participations financières de l'Etat, pour des opérations à caractère patrimonial, soit 82 % du total des crédits d'investissement de cette action ;

La **justification des dépenses devrait être améliorée**. En effet, pour l'action 2-131, sur 103,95 millions d'euros en crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2006, **seuls 75,68 millions d'euros sont justifiés, soit 72,8 % du total**. La façon dont l'utilisation des crédits est précisée au sein de cette action 2-131 reste **très floue et imprécise** : sur 50,78 millions d'euros en crédits de paiement pour les dépenses d'intervention, les précisions du document budgétaire ne portent que sur 16,4 millions d'euros, soit 32 % du montant total des crédits de paiement de cette action. Pour l'action 3-131, 11,65 millions d'euros, soit **6 %** des crédits totaux, ne font pas l'objet d'une justification au premier euro. Pour l'action 4-131, 30 % seulement des crédits sont justifiés. Votre rapporteur spécial souhaite obtenir des précisions sur les crédits non justifiés, et envisagera, le cas échéant, de proposer un amendement les réduisant.

Interrogé par votre rapporteur spécial sur ce point, le ministère de la culture a apporté les précisions figurant dans l'encadré suivant. Elles ne présentent pas le degré de détail nécessaire à une réelle justification au 1^{er} euro et ne répondent pas à toutes les questions soulevées ci-dessus. Votre rapporteur spécial souhaite que les difficultés liées à la transition entre l'ordonnance organique de 1959 et la LOLF soient pleinement surmontées l'année prochaine.

Justification au premier euro pour les actions 1-131 et 2-131

Par ailleurs, l'absence de justification d'une partie importante des dépenses d'intervention s'explique par la difficulté de ventilation de ces crédits au moment du passage de l'ordonnance de 1959 à la nomenclature en LOLF par actions, difficulté accrue par les chapitres budgétaires liés à l'expérimentation. L'analyse de l'exécution des crédits en DRAC pour 2005 en LOLF révèle en effet que les 27 millions d'euros non justifiés sur l'action soutien aux arts plastiques sont en fait des crédits de spectacle vivant qui devraient figurer sur l'action 1-131 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant ».

Au total ce sont 27 millions d'euros de crédits de spectacle vivant qui sont mal imputés sur le programme mais que l'on peut justifier au premier euro, le total des crédits déconcentrés sur l'action spectacle vivant passant de 135,1 millions d'euros (chiffre du PAP) à 162,1 millions d'euros justifiés de la manière suivante :

(en millions d'euros)

Typologie des bénéficiaires	Montant Global
Centres dramatiques nationaux	55,5
Opéras de région	25,5
Orchestres permanents	23,0
Centres chorégraphiques nationaux	14,0
Scènes nationales	51
Lieux de musiques actuelles	8
Scènes conventionnées	10,3
Autres lieux de spectacle	18,1
Festivals	10
Equipes artistiques	46,7 €
Total justifié	162,1

Source : Extrait d'une réponse du ministère de la culture

La **politique globale d'acquisitions d'œuvre est peu lisible**, elle se répartit entre l'action 8 « Acquisitions et enrichissement des collections publiques » du programme « Patrimoines » (soit 23,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et les actions 1 et 2 du programme 131 (soit des dépenses d'interventions à hauteur de 0,848 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour l'action 1-131 et des dépenses d'investissement d'un montant de 8,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour

l'action 2-131). Votre rapporteur spécial s'étonne qu'aucun crédit d'acquisition ne soit prévu pour le secteur du livre (action 3-131) et souhaiterait qu'un document synthétique présente l'effort global du ministère de la culture et de ses opérateurs dans ce secteur, ainsi que les priorités politiques définies pour orienter les choix des acteurs concernés en la matière.

Enfin, les **opérateurs** du ministère de la culture, c'est-à-dire les grands établissements culturels et le réseau associatif, sont les principaux destinataires de la dépense publique prévue par le programme 131, dans la mesure où ils bénéficient de la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement et d'intervention du présent programme, et d'une part essentielle des dépenses d'investissement. Votre rapporteur spécial réitère son souhait d'avoir communication des contrats d'objectifs qui régissent les rapports entre les opérateurs et le ministère de la culture. Les ressources propres des opérateurs du programme 131 sont en diminution par rapport à leur budget prévisionnel pour 2004 : de 10 % pour la Cité de la musique et de près de 20 % pour l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette. A l'exception du Centre national de la cinématographie, tous les autres opérateurs du programme 131 affichent dans leur budget prévisionnel pour 2005 **des dépenses supérieures à leurs ressources**. Faut-il penser que tous ces établissements ont connu un déficit en 2005 ? Comment ce déficit est-il financé ? Les crédits inscrits au programme 131 sont-ils sincères, c'est-à-dire prennent-ils en compte une prévision de déficit en 2006 ?

C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DOIT ÊTRE DÉCLINÉE DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DANS LES OPÉRATEURS

Le ministère de la culture a largement modifié le volet performance du programme « Création » en supprimant la distinction entre deux niveaux d'objectifs (l'un attaché au programme, l'autre à chaque action) source de confusion. Il a ramené le nombre d'objectifs de 11 à 6 et le nombre d'indicateurs de 20 à 17.

Les valeurs cibles retenues pour les différents indicateurs ne sont que très modestement supérieures aux résultats enregistrés en 2004 et 2005 et aux prévisions 2006. S'il est évident qu'il ne convient pas d'abandonner un secteur artistique de création, on ne peut ici que constater qu'il est difficile de déterminer les priorités politiques du ministère : chaque secteur, auquel correspond un ou deux indicateurs, est « un peu prioritaire ».

De plus, la politique du ministère de la culture dans le domaine de la création artistique est mise en œuvre par **de grands opérateurs**, dont il a déjà été question, **et par les DRAC**. Or, l'action des DRAC ne semble être que peu prise en compte pour renseigner les indicateurs du programme 131. Les crédits alloués aux DRAC seront répartis en budget opérationnel de programme (BOP). Votre rapporteur spécial souhaiterait savoir comment les crédits alloués aux DRAC seront répartis en BOP, et comment sera évaluée la performance de ces BOP.

Enfin, il est impossible à votre rapporteur spécial d'évaluer si les indicateurs retenus permettent dévaluer la performance d'une part significative ou non des crédits du programme 131. **L'imprécision de la justification au premier euro, et l'absence de mise en regard des indicateurs et des actions rendent assez abstraite la lecture des résultats de performance.**

D. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »

1. Votre rapporteur spécial souhaite avoir communication de la charte de gestion et de l'organisation en budgets opérationnels de programme des crédits du programme 131, afin de mieux évaluer les modalités de fonctionnement et l'efficacité du **collège de directeurs** chargé de coordonner la mise en œuvre du présent programme. Comme pour le programme « Patrimoines », l'exercice de la fonction de responsable de programme sera complexe. Il est indispensable pourtant que **la responsabilité de la gestion du programme soit clairement identifiée afin que le Parlement sache à qui « demander des comptes »**.

2. Il est indispensable que la **justification au premier euro** des dépenses du programme « Création » soit complétée. Dans le cas contraire, **un amendement de réduction des crédits sera proposé**.

3. La **santé financière des opérateurs du programme** « Création » est préoccupante, leurs ressources propres sont en diminution (par rapport à leur budget prévisionnel pour 2004 : de 10 % pour la Cité de la musique et de près de 20 % pour l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette), leurs budgets prévisionnels pour 2005 sont en déficit. Le projet de loi de finances pour 2006 tient-il compte de ces tendances de fond ou faut-il penser que les crédits du présent programme sont sous-évalués ?

4. Les **DRAC** sont des acteurs essentiels de la mise en œuvre de la politique culturelle, et il semble que les indicateurs du programme « Création » ne prennent que peu en compte leur action. Votre rapporteur spécial se demande donc si la répartition des crédits en BOP dans les DRAC s'accompagnera de la déclinaison des objectifs et indicateurs de performance du programme « Création », ou si des objectifs et des indicateurs de performance spécifiques seront définis ? Votre rapporteur spécial souhaiterait également savoir si chaque DRAC gèrera trois BOP, un par programme, ou si un seul BOP regroupera les crédits alloués aux DRAC. Si la gestion des crédits est répartie en trois BOP, comment s'exercera la fongibilité prévue par la LOLF ?

IV. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »

A. UN PROGRAMME DONT LE PÉRIMÈTRE DOIT ÊTRE EXAMINÉ AVEC PRUDENCE

Les trois finalités du présent programme sont les suivantes :

- améliorer l'attractivité de l'enseignement supérieur, afin de garantir une meilleure insertion professionnelle des diplômés ;
- favoriser l'accès à la culture ;
- promouvoir les échanges culturels internationaux.

Les crédits alloués à ce programme représentent 864,91 millions d'euros en autorisations d'engagement, auxquels s'ajoutent 0,587 million d'euros en fonds de concours. Les crédits de paiement atteignent 877,03 millions d'euros auxquels s'ajoutent 1,35 million d'euros en fonds de concours. L'augmentation visuelle entre 2005 et 2006 des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des effectifs du programme 224 tient, comme on l'a déjà expliqué, à la création d'une action de soutien, regroupant la **quasi totalité des dépenses de personnel des services déconcentrés**¹.

Après application du schéma de déversement analytique, les crédits alloués au programme 224 n'atteignent plus que **533,6 millions d'euros** (soit une diminution par rapport à 2005 de 18,25 %). La ventilation des crédits de l'action 7-224 « Fonctions soutien communes aux trois programmes » entre les actions du programme 224 et entre les différents programmes de la mission « Culture » est explicitée, mais **les clés de répartition utilisées ne sont pas suffisamment détaillées**.

Les effectifs du présent programme progressent de 4.065 ETPT pour atteindre 8.404 ETP en 2006. Après réimputation des ETPT aux programmes 175 et 131, le solde d'emplois diminue de 7 agents entre 2005 et 2006, en raison de l'ajustement des chartes d'objectifs d'emplois de l'Etat.

Ce programme est intitulé « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », or, en considérant les crédits de paiement après ventilation de l'action 7-224, la transmission des savoirs représente près de 83 % des dépenses. La démocratisation de la culture correspond aux crédits de l'action 4 « Actions spécifiques en faveur des publics », qui ne représente

¹ Les crédits inscrits dans l'action 7-224 sont les suivants : crédits de rémunérations des agents affectés en direction de l'administration générale, DRAC, et SDAP, crédits d'action sociale, crédits de formation, d'informatiques, d'études, et de communication, crédits de fonctionnement et d'entretien de l'administration centrale, des DRAC et des SDAP, et crédits de fonctionnement des établissements constructeurs, tels que l'EMOC.

que 4,6 % des crédits de paiement du présent programme¹. Ne conviendrait-il pas de **recentrer ce programme sur le seul objectif de transmission des savoirs**, qui concourt d'ailleurs à la démocratisation de la culture, et de modifier l'intitulé du programme en ce sens. Il serait judicieux de considérer, comme le montre l'examen des autres programmes de la mission, que la démocratisation de la culture est un **objectif global** du ministère, qui ne doit donc pas être réduit aux crédits d'un seul programme, avec le risque de donner à penser que les crédits qui lui sont consacrés sont particulièrement sous-dimensionnés.

B. LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

Le programme 224 comprend sept actions.

La justification au premier euro du programme 224

(en millions d'euros)

N°	Actions	CP 2006 après ventilation des crédits	En % des CP du programme après ventilation	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention
1	Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	369,94	69,39	130,54 en CP 129,08 en AE	19,44 en CP 13,7 en AE	66,77 en CP 67,14 en AE
2	Soutien à l'éducation artistique	36,03	6,75	0,65 en CP = AE	0	28,37 en CP = AE
3	Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	35,3	6,62	0	0	34,09 en CP 34,44 en AE
4	Actions spécifiques en faveur du public	24,49	4,6	0	2,23 en CP 5,1 en AE	21,3 en CP 22,27 en AE
5	Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire	46,39	8,7	0	0	37,81 en CP 34,2 en AE
6	Action culturelle internationale	20,9	3,9	0,07 en CP = AE	0	18,91 en CP = AE
7	Fonctions soutien communes aux trois programmes	0*	0	77,63 en CP = AE	11,2 en CP 7,88 en AE	11,83 en CP 9,31 en AE

*Avant ventilation des crédits de soutien, cette action bénéficiait de 390,79 millions d'euros.

Les ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC par le rattachement de produits de cessions de participations financières de l'Etat pour des opérations à caractère patrimonial affectées au programme 224 atteignent **27,43 millions d'euros** ainsi répartis :

- 15 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement de l'action 1-224, pour un montant total de CP destinés à l'investissement qui s'élèvent à 19,44 millions d'euros ;

¹ Notons que l'on peut se demander si les crédits de l'action 5 « Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire » du présent programme concourent à la transmission des savoirs où à la démocratisation de la culture, ils ne représentent que 8,7 % des CP du programme 224, après application du schéma de déversement analytique.

- 9,13 millions d'euros au titre des dépenses de fonctionnement de l'action 7-224 (le total de ces dépenses pour la présente action atteint 77,63 millions d'euros), et 3,3 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement (les crédits d'investissement totaux s'élevant à 11,2 millions d'euros).

La justification au premier euro n'est pas complète :

- les dépenses d'intervention de l'action 3-224 s'élèvent à 34,09 millions d'euros en CP dont 29,15 sont justifiés, restent donc 4,95 millions d'euros qui ne semblent pas « utilisés » ;

- les dépenses d'intervention de l'action 4-224 atteignent 21,3 millions d'euros, destinés aux associations. 15,66 millions d'euros sont justifiés, 5,64 millions d'euros ne sont pas « affectés ».

Ces crédits sont-ils inutiles et doivent-ils être supprimés ? Votre rapporteur spécial pourra proposer un amendement de réduction de crédits s'il n'obtient pas les explications nécessaires des services du ministère de la culture.

Enfin, la justification au premier euro de l'action 7-224 est incompréhensible. Selon le schéma de déversement analytique, cette action est vidée de ses crédits au profit des autres actions du présent programme et des programmes 175 et 131. Hors une justification au premier euro est présentée pour 77,63 millions d'euros en dépenses de fonctionnement, 11,2 millions d'euros en dépenses d'investissement et 11,83 millions d'euros en dépenses d'intervention. On est loin à la fois des 390,798 millions d'euros en crédits de paiement inscrits pour cette action avant déversement des crédits, et de la suppression de tout crédit après déversement. Votre rapporteur spécial attend des précisions sur ce sujet, les sommes en jeu étant plus que conséquentes et représentant près de 14 % des crédits de paiement de la mission « Culture ».

Les réponses apportées par le ministère de la culture, interrogé sur ces sujets, apportent quelques précisions.

Pour l'action 3-224 :

« Par ailleurs, les 5,29 millions d'euros en autorisations de programme et les 4,95 millions d'euros en crédits de paiement qui ne sont pas justifiés dans le projet annuel de performance correspondent aux crédits d'investissement pour des opérations concernant les conservatoires nationaux de région et les écoles nationales de musique (ENM). Cette année, une seule opération a été retenue, il s'agit d'une opération d'investissement sur l'ENM de Bourges ».

Pour l'action 4-224, le ministère précise que : *« les crédits non justifiés correspondent à une réserve effectivement non programmée, constituée pour faire face à des demandes non prévues ou accidentelles au cours de l'année ».*

C. DES OBJECTIFS DE RÉFORME AMBITIEUX

Autant votre rapporteur spécial s'est interrogé, à la lecture du « bleu » de la mission « Culture », en constatant que les valeurs cibles prévues pour mesurer la progression des indicateurs de performance pourraient paraître extrêmement prudentes, autant les **objectifs de réforme de l'action 7-224** « Fonctions soutien communes aux trois programmes » **sont très ambitieux**.

Ces objectifs sont les suivants :

- la **recherche d'efficience**. En 2006, cette recherche passera par la réorganisation de la fonction achats, de la fonction gestion des ressources humaines, de la politique de formation du ministère, de la fonction informatique, de la fonction juridique, le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la poursuite du développement en réseau de la fonction documentation, et l'organisation de la fonction immobilière et de la maîtrise d'ouvrage sur les travaux ;

- le **développement de la qualité et de l'efficacité des services internes et externes**, par la dématérialisation des services (achats, marchés, demandes de subventions, échanges entre SDAP et DRAC, etc.) ;

- le **renforcement de l'évaluation et de l'analyse prospective et statistique**.

Toutefois, **ces projets de modernisation ne seront mesurés qu'à travers l'objectif 7 du présent programme** « Maîtriser le coût des fonctions de soutien ». Les indicateurs associés à cet objectif permettent de mesurer le montant des fonctions de soutien par rapport au budget global du ministère et la part des effectifs consacrés à la gestion des ressources humaines.

**D. QUESTIONS/OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 224
« TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA
CULTURE »**

1. L'intitulé du programme devrait être **simplifié** pour devenir « **Transmission des savoirs** », afin de correspondre mieux à l'affectation réelle de ses crédits. La mesure de la performance sera ainsi mieux centrée sur ces crédits.

2. Il est indispensable que la **justification au premier euro** des dépenses du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » soit **complétée**. Dans le cas contraire, un amendement de réduction des crédits sera proposé. La justification au premier euro de l'action 7 « Fonctions soutien communes aux trois programmes » doit encore être précisée.

3. Quelques remarques ponctuelles doivent être formulées :

- Pourquoi le coût total prévisionnel annoncé pour la réalisation de la cité nationale de l'histoire de l'immigration, soit 11 millions d'euros, ne correspond-il pas à l'échéancier prévisionnel présenté à hauteur de 10 millions d'euros ? Faut-il supprimer le million d'euros qui semble excédentaire ? (Cf. page 138 du « bleu » de la mission « Culture »)

- Pourquoi, alors que l'inauguration des Bons enfants, nouveau site de l'administration centrale du ministère, a eu lieu et que le transfert des bureaux et des personnels est effectué, une dépense de 1 million d'euros en autorisations d'engagement est-elle prévue en 2006 ?

4. S'il ne convient pas de multiplier les indicateurs, votre rapporteur spécial se demande si lorsque le ministère s'engage dans une **politique de réforme ambitieuse**, comme c'est le cas pour l'action 7-224, **il ne conviendrait pas de proposer des indicateurs temporaires permettant de mesurer la réalisation et le succès des objectifs.**

V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CINÉMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE »

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Ce compte d'affectation spéciale est créé par l'article 35 du projet de loi de finances initiale pour 2006. Il correspond aux sections de « l'ancien » **compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle »**, clos par l'article 30 de projet de loi de finance initiale pour 2006. De plus, il « budgétise » **le fonds d'aide à la presse**, jusqu'alors adossé à la première section du CAS n° 902-32 « Soutien à l'expression radiophonique locale ».

Ce compte d'affectation spéciale atteint **519,28 millions d'euros**. Il est composé de trois sections :

- **la section n° 1 du CAS correspond au programme 711 « Industries cinématographiques »**. Les recettes s'élèvent à **263,76 millions d'euros** et sont constituées du produit de la taxe spéciale incluse dans le prix des billets d'entrée dans les salles de cinéma, prévues par l'article 1609 *duovicies* du code général des impôts (112,32 millions d'euros), d'une part des taxes et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements (121,98 millions d'euros) et d'une part de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes (28,6 millions d'euros). Les dépenses sont constituées par les subventions octroyées par le Centre national de la cinématographie (CNC) ;

- **la section n° 2 du CAS est le programme 172 « Industries audiovisuelles »**. Les recettes atteignent **231,77 millions d'euros**. Elles proviennent d'une part des taxes et prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision au titre de la redevance, de la diffusion des messages publicitaires et des abonnements (216,32 millions d'euros) et d'une part de la taxe sur les encaissements réalisés au titre de la commercialisation des vidéogrammes (15,4 millions d'euros). Les dépenses sont les subventions octroyées par le CNC ;

- **la section n° 3 du CAS correspond au programme 713 « Soutien à l'expression radiophonique locale »**. Les recettes, constituées par le produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision, prévue par l'article 302 *bis* KD du code général des impôts, s'élèvent à **23,75 millions d'euros**. Les dépenses sont les subventions délivrées par le fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER).

Les **dépenses fiscales** liées à ce CAS s'élèvent à **100 millions d'euros**, soit **19,26 %** des crédits de paiement. Elles sont ainsi réparties :

- pour le programme 711 : 20 millions d'euros au titre de la déduction des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA), et 60 millions d'euros au titre du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles ;

- et pour le programme 712 : 20 millions d'euros au titre de la déduction des souscriptions en numéraire au capital de SOFICA.

Le produit d'une autre dépense fiscale, contribuant aux sections n° 1 et n° 2, **n'est pas évalué** : il s'agit de l'amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de titres de SOFICA.

Les sections n° 1 et n° 2 sont placées sous l'autorité du directeur du CNC. En revanche, **votre rapporteur spécial n'a pas obtenu d'explications claires sur le responsable de la section n° 3.**

Il appartiendra au directeur général du CNC, sous l'autorité du ministre chargé de la culture, d'appliquer les dispositions de l'article 35 du projet de loi de finances pour 2006 qui prévoit que, **par dérogation à l'affectation des recettes** prévues par le A et le B du I du présent article, **le soutien financier peut être utilisé indifféremment pour la production d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles**, dès lors que ce soutien est destiné à la préparation desdites œuvres. La fongibilité des crédits prévue par la LOLF trouvera ainsi à s'appliquer entre les programmes 711 et 712 de la mission « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ». Cette fongibilité était déjà prévue par l'article 57 de la loi de finances pour 1996 précitée.

B. RECETTES ET DÉPENSES DU CAS

Les crédits du CAS sont constitués par des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention. Ils sont présentés dans le tableau suivant :

**Les trois programmes du compte d'affectation spécial
« Cinéma, audiovisuel et expressions radiophonique et locale »**

N°	Intitulé	CP = AE (en millions d'euros)	Part en % par rapport au total des CP	Evolution en % par rapport à 2005
Programme 711 « Industries cinématographiques » : 263,76				
1	« Production et création »	116,75	44,26	- 6,78
2	« Distribution et promotion »	40,83	15,48	+ 10,35
3	« Diffusion »	94,05	35,66	+ 2
4	« Fonction support »	12,13	4,6	- 1,06
Programme 712 « Industries audiovisuelles » : 231,77				
1	« Production et création audiovisuelles »	215,33	92,91	+ 2,9
2	« Promotion et vente de programmes audiovisuels en France et sur les marchés étrangers »	4,23	1,83	+ 40
3	« Soutien aux industries techniques »	1,55	0,67	- 8,8
4	« Fonction support »	10,66	4,6	+ 3,29
Programme 713 « Soutien à l'expression radiophonique locale » : 23,75				
1	« Soutien à l'expression radiophonique locale »	23,65	99,6	+ 7,54
2	« Fonction support »	0,095	0,4	- 78,5

Pour mémoire, les trois tableaux suivants rappellent l'affectation des crédits correspondant aux trois sections du nouveau CAS en 2004.

Dépenses de la section 1 du CAS n° 902-10 en 2004	
<i>(en euros)</i>	
Dépenses	Montant
Total des subventions versées au centre national de la cinématographie	258 708 000
Répartition	
Subventions et garanties de recettes	41 267 432
Soutien sélectif à la production : avances sur	26 180 000
Subventions et garanties de prêts à la production, la distribution et l'édition sur supports vidéographiques de films de long métrage	103 400 000
Subventions et garanties de prêts à l'exploitation cinématographique	53 000 000
Frais de gestion	11 900 568
Soutien sélectif à l'exploitation	22 960 000
<i>Source : « jaune budgétaire » annexé au PLF 2006, « Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel » et « bleu budgétaire » annexé au PLF 2005 « Les comptes spéciaux »</i>	

Dépenses de la section 2 du CAS n° 902-10 en 2004

(en euros)

Dépenses	Montant
Total des subventions versées au centre national de la cinématographie	216 950 000
Répartition	
Subventions de réinvestissement à la production audiovisuelle	161 030 000
Subventions d'investissement à la production audiovisuelle	36 300 300
Subventions d'investissement à la production d'oeuvre à vocation éducative	
Garanties de prêts bancaires	2 500 000
Frais de gestion	9 979 700
Subventions aux industries techniques audiovisuelles	1 390 000
Subventions à diverses activités de promotion	5 750 000

Source : « jaune budgétaire » annexé au PLF 2006, « Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel » et « bleu budgétaire » annexé au PLF 2005 « Les comptes spéciaux »

Dépenses de la section 2 du CAS n° 902-32 en 2004

(en millions d'euros)

Dépenses	Montant
Dépenses afférentes à la gestion des aides financières et frais de fonctionnement	0,442
Aides financières attribuées aux services de radiodiffusion sonore des radios locales	21,98
DONT	
pour l'installation	0,23
pour l'équipement	0,47
pour le fonctionnement	21,28

Source : « jaune budgétaire » annexé au PLF 2006, « Effort financier de l'Etat dans le domaine culturel » et « bleu budgétaire » annexé au PLF 2005 « Les comptes spéciaux »

VI. LA POLITIQUE DU PATRIMOINE EN QUESTION

A. LA SITUATION DES CRÉDITS DU PATRIMOINE

1. Le secteur du patrimoine monumental en chiffres

Avec un chiffre d'affaires annuel estimé à environ **485 millions d'euros** pour un investissement de l'Etat de **270 millions d'euros**, le secteur de la restauration des monuments historiques pèse quantitativement peu dans l'ensemble des activités du bâtiment et des travaux publics (il représenterait **4 millièmes** des activités de ce secteur).

Le nombre des chantiers **directement financés ou subventionnés par le ministère de la culture** et de la communication s'élève chaque année à **4.500 environ, en restauration, et 3.800, en entretien**. Sur les différents corps d'état concernés par ces interventions, les chantiers de maçonnerie-taille de pierre et de charpente-couverture représentent 70 à 80 % du volume des travaux de restauration sur les monuments historiques, la maçonnerie-pierre de taille comptant à elle seule pour 50 à 60 % de ce volume global.

On compte actuellement près de **600 entreprises** qualifiées en restauration du patrimoine ancien, dont près des deux tiers en maçonnerie et/ou pierre de taille, et 217 entreprises qualifiées en restauration de monuments historiques, dont 109 en maçonnerie et/ou pierre de taille, 60 en couverture, 28 en charpente et 20 en menuiserie. La plupart de ces dernières se sont fédérées au sein du groupement national des entreprises de restauration des monuments historiques, dont la composition est représentative des entreprises intervenant sur les monuments historiques.

Ces entreprises sont de toutes tailles -on y trouve des artisans et des filiales de grands groupes nationaux- mais la majorité est constituée de petites et moyennes entreprises, souvent à structure familiale et à rayonnement régional, caractérisées par une spécialisation très poussée, avec une forte proportion de personnel qualifié ou hautement qualifié. Toutes attachent une grande importance à la formation et à la transmission de savoir-faire au sein de l'entreprise et nombreuses sont celles qui forment leurs propres apprentis.

Le marché des travaux pour la restauration des monuments historiques se caractérise par un **taux de main d'œuvre particulièrement élevé. 60 à 85 % de l'investissement concerne l'emploi**. On estime à **10.000 le nombre d'emplois relevant du secteur de la restauration des monuments historiques** au sens strict, dont 6.000 emplois de spécialistes travaillant exclusivement sur les chantiers de monuments historiques, et 4.000 emplois de spécialistes du bâtiment travaillant sur des monuments historiques, mais non exclusivement.

1. La réduction des crédits affectés au patrimoine

a) Rappel de la situation en 2004

Le ministère de la culture a pendant longtemps sous-consommé les crédits que lui allouait le Parlement au titre de la restauration du patrimoine. S'en est suivi un double mouvement d'annulation des crédits de paiement non consommés, et d'incitation des DRAC à ouvrir des chantiers pour consommer les crédits.

De ce fait, en 2003 comme en 2004, des tensions sont apparues ; et à l'été 2004, les impayés du ministère de la culture s'élevaient à **70 millions d'euros environ**, mettant les entreprises de la restauration du patrimoine dans une situation difficile et entraînant des crises de paiement dans de nombreuses régions et l'arrêt des travaux entrepris

Un redéploiement de crédits de l'administration centrale vers les DRAC a été réalisé en 2004, à hauteur de 20 millions d'euros, soit 17 millions d'euros provenant des crédits de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), et 3 millions d'euros de ceux des services nationaux. Cet effort ne permettait pas, cependant, de régler la situation et, en loi de finances rectificative pour 2004, une ouverture de crédits de près de 31 millions d'euros avait été prévue. La « dette » restante étant reportée sur la gestion 2005.

En 2004, les factures impayées se sont élevées à **70 ou 90 millions d'euros**. Cette imprécision sur les chiffres vient du ministère de la culture lui-même. La notion de factures impayées n'existe pas dans les documents budgétaires, et il est impossible d'obtenir une estimation fiable, dans la mesure où ces factures finissent par être réglées, avec un retard souvent dommageable pour les PME concernées.

Les organisations professionnelles estiment pour leur part que l'insuffisance des crédits dans le secteur du patrimoine s'élève à **100 millions d'euros** par an, ajoutant pour arriver à ce chiffre, des factures non payées en fin d'exécution budgétaire et reportées sur l'exécution suivante, des chantiers arrêtés, mais aussi, des chantiers « *promis et non réalisés* ».

Votre rapporteur spécial des crédits de la culture avait souligné, l'année dernière, la fragilité de la situation du patrimoine et avait indiqué que les problèmes d'impayés ne manqueraient pas de resurgir en 2005.

b) La situation en 2005

Le quotidien *Le Monde* annonçait, juste avant les journées européennes du patrimoine, que les crédits du patrimoine étaient passés de **538 millions d'euros en 2002 à 278 millions d'euros en 2005**. Dans le même temps, dans de nombreuses régions, l'insuffisance des crédits affectés au patrimoine donnait lieu à de vives protestations des élus locaux et des responsables des services déconcentrés du ministère de la culture.

Le tableau suivant montre que les crédits du patrimoine ont effectivement **diminués** de 2000 à 2005. Il s'agit ici des **crédits ouverts en loi de finances initiale, et des mouvements de crédits agrégés suivants : reports de crédits, annulations, transferts, rattachements de fonds de concours.**

Diminution des crédits du patrimoine de 2000 à 2005

(en millions d'euros)

Chapitres budgétaires : « Patrimoine monumental »	2000	2001	2002	2003	2004	2005
56-20	414,35	451,06	444,07	324,06	268,7	179,14
66-20	105,68	93,75	98,9	96,13	99,75	72,1
59-04 (expérimentation de globalisation des crédits en DRAC en 2005)						55,59
Total	520,03	544,81	542,79	420,19	368,45	306,84

Source : ministère de la culture

Le **décalage** entre les chiffres du *Monde* et ceux présentés dans le tableau précédent correspond **aux crédits qui sur les chapitres budgétaires examinés sont consacrés à l'archéologie**, et à un changement de périmètre budgétaire lié à l'expérimentation de globalisation des crédits, préfigurant l'application de la LOLF, menée en 2005. Malgré cette réserve, les ordres de grandeur cités par le quotidien sont corrects.

En 2005, les crédits ouverts au titre du patrimoine monumental n'ont couvert que **55 %** des besoins des DRAC, selon les services du ministère. **80 chantiers en cours en région ont été interrompus ou sont susceptibles de l'être** avant la fin de l'année 2005 (17 concernent des monuments appartenant à l'Etat). **170 chantiers importants ont été différés** (dont 50 concernant des monuments appartenant à l'Etat), dans ce cas, les autorisations de programme sont affectées, les marchés sont attribués dans la majorité des cas, mais sont retardés faute de crédits de paiement suffisants.

Compte tenu des chantiers arrêtés ou reportés avant d'avoir été commencés, et d'un gel de crédits de 23,67 millions d'euros sur les crédits du patrimoine, les factures impayées en fin de gestion 2005 devraient atteindre un montant total de **38 millions d'euros**. Des mesures de redéploiement de crédits ont été décidées par le ministère de la culture, afin de permettre le paiement de **35 millions d'euros** de facture avant la fin de gestion 2005, le report de charge sur la gestion 2006 s'élèverait alors à **3 millions d'euros**.

Ces chiffres paraissent **faibles** au regard des montants atteints en 2004. Votre rapporteur spécial se demande si **l'ampleur du problème de paiement n'est pas sous-évaluée**. Les organisations professionnelles maintiennent cette année encore une forte pression pour obtenir une augmentation notable de la dotation initiale prévue par la loi de finances pour 2006 pour les crédits du patrimoine monumental, et estiment que 100 millions d'euros supplémentaires sont nécessaires.

c) La lente érosion des crédits du patrimoine

Les crédits du patrimoine **ont été réduits en raison de l'incapacité du ministère de la culture à les consommer**. Ceci a été souligné par votre rapporteur spécial et par le rapport de M. Rémi Labrusse.

La réduction des crédits du patrimoine a débuté en loi de finances rectificative pour 1998, et s'est accéléré en 2003. Cette année là, sous la pression de la représentation nationale, le ministère de la culture a souhaité présenté un budget « plus sincère », c'est-à-dire correspondant à sa capacité de consommation des crédits.

Le tableau suivant présente les étapes de la réduction des crédits alloués, depuis 1998.

Chronologie des réductions de CP du ministère

(en millions d'euros)

LFR 1998	Annulation : 21,63
PLF 2002	Réduction des services votés : 57,75
PLF 2003	Réduction des services votés : 204,63
PLF 2004	Réduction des services votés : 100
Total	383,6 (dont 213,19 au titre du patrimoine monumental)

Source : ministère de la culture

2. Les problèmes de gestion des crédits du patrimoine monumental

a) La difficile évaluation des besoins : l'absence d'engagement du ministère de la culture sur ce sujet

L'évaluation des besoins est une **nécessité** dans ce domaine. Le ministère a annoncé lors de la présentation de la loi de finances la mise en place d'un outil de suivi de la gestion des chantiers des DRAC. Si cet outil est indispensable, il n'est en aucun cas suffisant. La création d'un outil permettant de recenser les besoins **ne semble pas être à l'ordre du jour au ministère de la culture** par « *Crainte de ne pouvoir définir des critères incontestables* » d'évaluation des besoins de restauration et d'entretien du patrimoine monumental. Les querelles scientifiques paraissent insurmontables au ministère qui craint, en demandant aux conservations régionales des monuments historiques de dresser un inventaire, de se trouver dans une situation inextricable : différence d'évaluation des urgences d'une région à l'autre, inflation des besoins, apparition d'une vision maximaliste de la protection du patrimoine monumental incompatible avec le niveau des crédits.

Les **conservations régionales des monuments historiques** souffrent d'un sous-effectif chronique. **Mais sur le plan des principes, il semble que ces acteurs déconcentrés soient les mieux placés pour dresser une évaluation des besoins, au ministère de définir ensuite des priorités claires que devraient suivre les DRAC pour allouer les crédits.**

b) La question des reports de crédits : comment justifier des reports de crédits dans un secteur en crise de paiement ?

Le taux de consommation des crédits alloués au patrimoine est en lente augmentation. Le taux d'exécution suit le même chemin. On peut s'étonner que les crédits alloués au patrimoine ne soient pas utilisés à 100 % alors que des factures restent impayées, que des chantiers sont reportés, et que les besoins ne sont pas comblés.

Le tableau suivant présente les crédits consommés, le taux d'exécution des crédits ouverts et le montant des reports.

Exécution et reports des crédits du patrimoine

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (septembre)
CP ouverts	520,03	544,81	542,79	420,19	368,45	306,84
CP consommés	288,99	309,26	310,67	311,11	341,56	186,66
Taux d'exécution	55,57 %	56,77 %	57,22 %	74,04 %	92,70 %	60,83 %
Report de crédits à la gestion suivante	230,97	235,43	227,59	109,07	57,78	Inconnu

Source : ministère de la culture

De 2000 à 2002, le mauvais taux d'exécution des crédits ouverts et l'importance du montant des reports de crédits tenait à la fois à des insuffisances structurelles des services déconcentrés qui ne parvenaient pas à adapter leur niveau d'activité au montant des crédits alloués au patrimoine monumental, mais aussi à l'accroissement du nombre de travaux rendus nécessaires par la tempête de 1999 et à l'incapacité des entreprises spécialisées à faire face à un tel accroissement de l'activité.

Le ministère a amélioré les performances de ses services déconcentrés, qui sont désormais capables de prescrire des travaux à hauteur des crédits disponibles, voire au-delà des crédits alloués, qui ont été réduits comme on l'a vu précédemment. Les entreprises spécialisées ont adapté leur capacité aux demandes exceptionnelles résultant des dégâts causés par la

tempête de 1999¹, et souhaitent maintenir ce niveau d'activité, ce qui explique leurs revendications actuelles. Comme on l'a dit ce débat ne pourrait être tranché que si une évaluation circonstanciée des besoins était menée.

Le taux d'exécution des crédits ouverts s'est amélioré, mais il est anormal que lorsqu'un secteur est aussi contraint des reports de crédits à la gestion suivante soient encore constatés. Les gels de crédits, et leur rétablissement tardif empêchent les DRAC d'ouvrir en temps et en heure les chantiers, pourtant en souffrance.

Cette **incohérence** se traduit par **un report de crédits de 2004 à 2005 de 57,78 millions d'euros**, alors que les factures impayées en fin d'année 2004 atteignaient, avant redéploiement de crédits (20 millions d'euros) et ouvertures de crédits supplémentaires en loi de finance rectificative (31 millions d'euros) un montant de 70 à 90 millions d'euros. **Le report de charges de 2004 sur 2005 est donc compris entre 19 et 39 millions d'euros** (les services du ministère estiment le report de charges à 19 millions d'euros, mais chiffrent le montant des factures impayées à 90 millions d'euros).

Si le montant de 38 millions d'euros de factures impayées en septembre 2005 n'est pas sous-évalué, on pourrait en conclure que le report de charges de 2004 sur 2005 suffit à l'expliquer, avec une réserve de taille toutefois : en 2005 des chantiers ont été arrêtés ou repoussés. Si tel n'avait pas été le cas, le montant des factures impayées aurait certainement été multiplié par deux.

L'affectation de 100 millions d'euros issus des recettes de la privatisation des sociétés d'autoroute permettra de redonner une petite marge de manœuvre au ministère de la culture mais tant que les besoins ne seront pas évalués il n'est pas possible de dire si cette somme est suffisante. Notre commission des affaires culturelles vient d'ailleurs de créer un groupe d'étude sur le patrimoine architectural, présidé par notre collègue M. Philippe Richert, dont l'un des objectifs principaux sera l'évaluation des enjeux et des besoins en termes de restauration et d'entretien du patrimoine monumental.

B. LES CRÉDITS DE L'EMOC EN 2006

Les crédits que recevra l'EMOC en 2006, au titre de la privatisation des sociétés d'autoroute effectuée en 2005, sous forme de dotation en capital, alimentent de nombreuses actions de la mission « Culture », sans être inscrits au titre du projet de loi de finances pour 2006.

¹ Notons que le grand public a été largement sensibilisé aux enjeux de la préservation du patrimoine après la tempête, et est devenu plus exigeant dans ce domaine, sollicitant plus vivement les élus locaux sur ces questions.

Il convenait donc de préciser les modalités de financement des 128,84 millions d'euros en crédits de paiement, qui par le biais de l'EMOC, seront alloués qu patrimoine monumental en 2006.

Le tableau suivant présente ces crédits.

LES CREDITS DE L'EMOC

Catégorie de crédits	LFI 2005		BUDGET 2006 ¹				Total CP
	AP	CP	AE	CP			
				Crédits budgétaires	Source de financement	Dotation en capital	
32	12 182 015	13 405 988	9 133 995	9 133 995	20 561 883	29 695 878	
32 fonctionnement (ex 36-60/69), BOP DAG action 3,7	9 182 015	9 182 015	9 133 995	9 133 995	-	9 133 995	
32 investissement (ex 66-91/69), BOP DMF action 1,3	3 000 000	4 223 973	'0	'0	20 561 883	20 561 883	
ex 35-20/20, BOP DAPA action 1,1	515 280	515 280	515 280	515 280	'0	515 280	
51 y compris crédits versés par EPV	56 707 000	82 149 000	98 791 018	19 191 551	79 438 117	98 629 668	
TOTAL	69 404 295	96 070 268	108 440 293	28 840 826	100 000 000	128 840 826	

¹ PLF 2006 et dotation en capital issue du CAS "Produits de cession de titres, parts et droits de sociétés", hors versement de l'établissement public de Versailles.

(en euros)

La dotation en fonctionnement de l'EMOC (catégorie de dépense 32) est de 9,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, inscrits à l'action 7-224.

Les dépenses d'investissement de l'EMOC (catégorie 51) s'élèveront à 119,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de programme.

La dotation en autorisations d'engagement est inscrite au projet de loi de finances pour 2006 pour 98,79 millions d'euros, reversés par les directions centrales à partir des BOP sur lesquels émerge l'opération d'investissement donc l'EMOC à la responsabilité (énumérée dans chaque programme, cf. II, III et IV du présent rapport). De plus l'établissement public de Versailles contribue à cette dotation au titre de son schéma directeur.

La dotation en crédits de paiement vient de trois sources de financement distinctes :

- pour 19,191 millions d'euros de recettes budgétaires. Cette dotation sera versée, d'une part par la direction des affaires financières, au titre du projet de construction du nouveau centre des archives nationales à Pierrefitte, et d'autre part par la DAPA pour les opérations relatives aux écoles d'architectures de Paris Val-de-Seine, Nantes, Paris-Belleville Diderot, Versailles-Maréchalerie et Versailles-Petites écuries ;

- pour 89,3 millions d'euros de dotation en capital. Cette dotation sera directement affectée depuis le CAS dit « cession d'actifs » selon des modalités à déterminer avec le ministère de finances ;

- pour 10,7 millions d'euros de dotation en capital qui sera versée par Versailles au titre de son schéma directeur (ex article 66-20/90). C'est en effet au moyen de cette dotation en capital que l'intégralité de la tranche 2006 du schéma directeur de Versailles sous convention de mandat EMOC sera financée.

Les crédits versés à l'EMOC au titre du compte d'affectation spéciale « Produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » seront placés, comme pour l'ensemble des crédits de paiement versés au titre des conventions de mandat passées entre l'EMOC et le ministère de la culture, sur un compte d'attente. La dotation en capital dont bénéficie l'EMOC ne sera donc pas inscrite directement au budget de l'établissement public.

Il semble que les 10,7 millions d'euros de dotation en capital dont l'affectation n'est pas mentionnée ci-dessus devraient servir à financer les opérations de l'Orangerie et de l'Union centrale des arts décoratifs.

C. LES AVANCÉES DANS CE SECTEUR : LES SUITES DU RAPPORT DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les préconisations de votre rapporteur spécial sur le patrimoine monumental présentées dans son rapport d'information « *51 mesures pour le patrimoine monumental* »¹ ont été largement suivies d'effets pour la plupart d'entre elles. La présentation ci-dessous du bilan trois ans après la remise du rapport **atteste du souci du gouvernement de prendre en compte les grands axes des préconisations de ce rapport** conformément aux orientations arrêtées en Conseil des ministres le 17 septembre 2003 à l'occasion de la présentation du Plan national pour le patrimoine. Les 51 recommandations du rapport sont présentées en annexe au présent rapport budgétaire.

Bilan de l'application des recommandations de votre rapporteur spécial

1. Mesures générales

Au titre des mesures générales (propositions n° 1 à 19 du rapport précité), les **dotations budgétaires** ont été revues pour tenir compte de la préconisation de rétablissement d'une politique de vérité des dotations budgétaires. Anticipant sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les reports de crédits de paiement ont été ainsi considérablement diminués pour les exercices 2004 et 2005 et devraient être quasiment nuls en 2006. Les autorisations de programme sont déterminées pour l'exercice de l'année suivante sur la base des opérations programmées par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), comme par le passé, mais la gestion en flux tendu des crédits de paiement contraint cette programmation à se limiter aux opérations effectivement prêtes à être lancées, comme on l'a déjà vu.

La **situation sanitaire** des monuments a été évaluée. Cette évaluation a permis de recenser les monuments en état de péril (c'est à dire menacés de dégradation irréversible dans un délai de trois ans). Cette étude fait apparaître un besoin global de travaux de l'ordre d'un milliard et demi d'euros pour la conservation de ces monuments.

Les **crédits d'entretien** ont été doublés pour l'exercice 2003 pour les monuments appartenant à l'Etat (12 millions d'euros) et augmentés de 20 % pour les monuments n'appartenant pas à l'Etat (18,5 millions d'euros). Ces dotations ont été maintenues pour 2004 et 2005.

Pour ce qui concerne l'exercice de la **maîtrise d'ouvrage**, l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés réaffirme le principe de responsabilité des propriétaires sur leur monument et leur confie la maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien et de restauration. Cette mesure entraîne une réflexion générale sur les modalités d'exercice de la maîtrise d'œuvre sur ces travaux et ce sera l'objet de l'un des décrets d'application, qui est en préparation, de cette ordonnance.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 97) pose le principe du **transfert aux collectivités locales**, sur leur demande, de certains monuments historiques appartenant à l'Etat. La liste des monuments concernés a fait l'objet du décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 et les préfets de région ont reçu début août une circulaire détaillant très précisément les modalités pratiques de ce transfert. Cette circulaire a été assortie de modèles de conventions types adaptées à chaque situation.

¹ Rapport n° 378 (2001-2002).

Enfin, le **château de Chambord** a été érigé en établissement public autonome et la **Fondation du patrimoine** dispose désormais d'une ressource supplémentaire constituée par une part progressive du produit des successions vacantes (30 % en 2003, 40 % en 2004 et 2005, 50 % à partir de 2006).

2. Mesures relatives à la protection et à la conservation du patrimoine

Pour ce qui concerne les réformes préconisées en matière de protection et de conservation (propositions n° 31 à 40), elles verront l'essentiel de leurs objectifs atteints par le biais de la reconnaissance de la maîtrise d'ouvrage du propriétaire et par **l'ouverture**, en cours d'examen, de la **maîtrise d'œuvre des architectes en chef des monuments historiques** à d'autres architectes du patrimoine et par les mesures mises en œuvre en matière de décentralisation.

Les communes peuvent, en application de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, identifier dans leurs documents d'urbanisme des **immeubles remarquables** dont elles souhaitent assurer la protection (article L.123-1-7° du code de l'urbanisme).

De même, la loi précitée du 13 août 2004 satisfait à trois des mesures préconisées dans cette partie du rapport : l'article 95 de cette loi **transfère la responsabilité de l'inventaire aux régions** et l'article 99 organise l'expérimentation de la **gestion décentralisée** des crédits de monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, ce qui permettra aux régions et départements volontaires de gérer eux-mêmes la programmation des travaux sur les monuments de leur ressort territorial. Enfin, les crédits affectés par l'Etat au **patrimoine non protégé sont transférés aux départements**.

Les décrets d'application de ces mesures ont été publiés le 20 juillet 2005.

La **superposition des procédures d'autorisation de travaux** a été traitée par l'ordonnance précitée du 8 septembre 2005 modifiant le code du patrimoine, qui introduit ainsi une mesure de simplification des procédures conforme aux préconisations du rapport. La mise en œuvre de cette ordonnance impose de redéfinir les modalités d'exercice du contrôle scientifique et technique de l'Etat, afin de réaffirmer le caractère régalien de leurs missions en matière de protection et de surveillance des travaux réalisés sur les monuments.

3. Mesures relatives aux monuments historiques

Pour ce qui concerne les mesures intéressant les monuments privés (propositions n° 20 à 30), le **propriétaire d'un monument privé** se voit reconnaître, comme le propriétaire public, la **maîtrise d'ouvrage des travaux** de restauration et d'entretien sur son monument, et pourra librement choisir l'architecte en chef qui en assurera la maîtrise d'œuvre.

Le rôle des acteurs privés dans la conservation des monuments historiques est en outre formellement reconnu et favorisé par le ministre de la culture qui a constitué, par arrêté du 20 janvier 2005, un groupe d'information et de concertation composé des huit associations reconnues d'utilité publique les plus représentatives des propriétaires privés et des associations de défense du patrimoine. Ce groupe se réunit régulièrement.

Par ailleurs, la composition et le fonctionnement de la Commission supérieure des monuments historiques (devenue commission nationale des monuments historiques par l'effet de l'ordonnance n° 2005-1128 précitée) ont fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale de l'architecture et du patrimoine en 2005 et ses propositions, destinées à en simplifier le fonctionnement, à en ouvrir la composition et à en rendre publique les avis, sont en cours d'examen et feront l'objet d'un décret spécifique.

4. Mesures relatives aux personnels du ministère de la culture

Les mesures relatives aux personnels (propositions n° 41 à 51) ont également été prises en compte.

En premier lieu, l'organisation d'un **concours de recrutement de nouveaux architectes en chef**, dont les résultats ont été proclamés en novembre 2004, a permis de recruter six nouveaux architectes et de porter leurs effectifs à 56.

Les réflexions en cours sur l'évolution de leur **statut**, dans le cadre de la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2005-1128 précitée du 8 septembre 2005, ont pour objectif de **dissocier clairement leurs missions de contrôle** des monuments et de **conseil** aux services de l'Etat, qui resteraient soumises au principe de sectorisation territoriale, et leur **activité de maîtrise d'œuvre**, afin de permettre aux collectivités publiques et propriétaires privés de choisir librement l'architecte en chef de leur choix.

Les missions des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) seront également redéfinies dans le cadre de la mise en place des **pôles culture** au plan régional et une réflexion est en cours sur l'articulation entre DRAC et SDAP dans le but de **renforcer les complémentarités** de leur action au service d'une politique de protection et de conservation du patrimoine plus efficace, lisible et au service des usagers.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

D. OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PATRIMOINE

1. Votre rapporteur spécial sera particulièrement **attentif à l'exécution des dépenses relatives au patrimoine** monumental en 2005, comme en 2006. Il veillera à l'évolution et à l'affectation de ces crédits en 2007.

2. **L'utilisation des ressources exceptionnelles** affectées à l'EMOC fera également l'objet d'un **suivi très précis** de votre rapporteur spécial.

3. S'il se réjouit de voir **ses recommandations suivies**, votre rapporteur spécial reste **vigilant** sur leur application et leur **efficacité**. **Il souhaite ainsi que les moyens humains et financiers soient mis en place, par redéploiement, afin de mettre en œuvre une assistance réelle à la maîtrise d'ouvrage sur monuments assurée par les communes, notamment celles de petite taille.**

4. Enfin, votre rapporteur spécial souhaite vivement que la réflexion sur le **plafonnement des avantages fiscaux prévus par la loi « Malraux »** aboutisse au Sénat, et qu'il soit précisé à cette occasion que les avantages fiscaux liés à l'obtention du label donné par la Fondation du Patrimoine sont assimilés au dispositif « Malraux ».

PRÉSENTATION DES AMENDEMENTS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION CULTURE

N°	FINC.1
----	--------

(n° 98, rapport 99, 100)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GAILLARD
au nom de la commission des finances

ARTICLE 52 état B

Autorisations d'engagement et crédits de paiement

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Patrimoines Dont Titre 2				
Création Dont Titre 2		39,32 0		39,32 0
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture Dont Titre 2				
TOTAL		- 39,32		- 39,32
SOLDE		- 39,32		- 39,32

OBJET

Le présent amendement a pour objet de se conformer à la justification au premier euro présentée dans le « bleu ».

Ainsi, 28,27 millions d'euros ne font-ils l'objet d'aucune justification au premier euro au sens de la LOLF au sein de l'action 2-131

« Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques », et 11,65 millions d'euros au sein de l'action 3-131 « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture » du programme « Création », soit un total de 39,92 millions d'euros. Ce sont près de 3 % des crédits de paiement du programme « Création » qui ne sont pas justifiés.

En conséquence, votre rapporteur spécial vous propose de réduire de 39,92 millions d'euros les crédits du titre 6 « Dépenses d'intervention » des actions du programme « Création » :

- soit 28,27 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement pour l'action 2-131 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques » ;

- et 11,65 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement pour l'action 3-131 « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture ».

Votre rapporteur spécial a demandé, sans succès jusqu'à aujourd'hui, au ministère d'apporter les précisions complémentaires nécessaires sur la justification au premier euro. Il semble que la confection du document budgétaire Culture annexé au projet de loi de finances pour 2006 ait posé quelques difficultés au ministère.

Cet amendement est l'occasion d'attirer l'attention du ministre de la culture sur la nécessité de justifier avec attention les crédits demandés et de présenter un budget aussi sincère que possible.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION CULTURE

N°	FINC.2
----	--------

(n° 98, rapport 99, 100)

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GAILLARD
au nom de la commission des finances

ARTICLE 52
état B

Autorisations d'engagement et crédits de paiement

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Patrimoines Dont Titre 2	10,58 0		10,58 0	
Création Dont Titre 2				
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture Dont Titre 2		10,58 0		10,58 0
TOTAL	+ 10,58	- 10,58	+ 10,58	- 10,58
SOLDE	+ 10,58	- 10,58	+ 10,58	- 10,58

OBJET

Le présent amendement qui tire profit des nouvelles modalités offerte en ce sens par la LOLF a pour objet de se conformer à la justification au premier euro présentée dans le « bleu », d'une part, et de renforcer la sincérité de la présentation du budget, d'autre part.

Au sein de l'action 3-224 « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé » ; 4,94 millions d'euros ne sont pas justifiés au premier euro au sens de la LOLF. De même, les dépenses d'intervention de l'action 4 224 « Actions spécifiques en faveur du public » atteignent 21,3 millions d'euros, destinés aux associations, l'utilisation au premier euro de 5,64 millions d'euros n'est pas justifiée. Le total des crédits non justifiés pour le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » s'élève à 10,58 millions d'euros.

Dans le même temps, votre rapporteur spécial tirant les conclusions de son récent rapport d'information intitulé « Pour une politique volontariste de l'archéologie préventive », estime qu'il est improbable que l'Institut national des recherches archéologiques préventives, puisse, malgré l'amélioration annoncée de la perception de la redevance d'archéologie préventive, faire face à la fois :

- au déficit chronique qui affecte ses comptes depuis sa création ;
- et au remboursement d'au moins 7,5 millions d'euros en 2006 du prêt consenti par le Trésor pour résoudre ses problèmes de trésorerie. Ce remboursement doit donner lieu au versement d'une subvention spéciale du ministère de la culture à l'INRAP, qui n'est pas inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 2006.

En conséquence, il vous propose :

- de réduire les crédits non justifiés au premier euro du titre 6 « Dépenses d'intervention » des actions 3 224 « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé » et 4 224 « Actions spécifiques en faveur du public » du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », à hauteur de 10,58 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisation de programme, soit 4,94 millions d'euros au titre de l'action 3 224 et 5,64 millions d'euros au titre de l'action 4-224 ;
- et de les transférer vers le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » de l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique » du programme « Patrimoines », afin que l'INRAP bénéficie d'une subvention pour charges de service public d'un montant équivalent.

Cet amendement est l'occasion d'attirer l'attention du ministre de la culture sur la nécessité de justifier avec attention les crédits demandés et de présenter un budget aussi sincère que possible. Le fait que l'INRAP ne figure même pas comme opérateur du programme « Patrimoines », et que de ce fait son budget prévisionnel ne soit pas présenté, malgré les soucis que

l'archéologie préventive pose depuis plusieurs années est inacceptable.

Le fait de prévoir une subvention de l'INRAP en loi de finances initiale pour 2006 n'est aucunement une façon de desserrer la contrainte budgétaire qui doit s'exercer sur ses dépenses. Il s'agit de prendre en compte sa situation financière actuelle, compte-tenu de l'effort de programmation politique de l'archéologie préventive auquel s'est engagée la Direction du patrimoine et de l'architecture, et de l'interdiction prescrite à l'INRAP d'effectuer de nouveaux recrutements.

L'amendement qui vous est soumis tend à inciter le ministère à la plus grande vigilance sur les dépenses de l'INRAP et les prescriptions de fouilles et vise à éviter que, comme tous les ans, des politiques culturelles voient leurs crédits réduits en cours d'année, pour financer l'INRAP. De tels mouvements de crédits sont prévisibles, et le fait de ne pas les inscrire en loi de finances initiale nuit à l'efficacité des autres actions menées par le ministère de la culture, et réduit la sincérité du budget qui est présenté au Parlement.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Culture », pour un montant de **5.085.938 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette diminution de crédits se décompose comme suit.

♦ Les crédits de la mission ont été **abondés, à titre non reconductible, de 6.240.500 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis sur les trois programmes de la mission « Culture ».

♦ Au titre du **plan d'urgence pour les banlieues**, les crédits de la présente mission ont été **minorés de 11.476.438 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 4,24 millions d'euros sur le programme 175, 4,78 millions d'euros sur le programme 141 et 2,44 millions d'euros sur le programme 224.

♦ Enfin, une **majoration de crédits de 150.000 euros** supplémentaires est prévue pour le programme 224, action 4.

II. LES ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois articles additionnels après l'article 94, rattachés à la mission « Culture ».

A. ARTICLE 94 BIS (NOUVEAU) MODIFIANT LES REDEVABLES DE LA TAXE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 302 BIS KB DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Le présent article additionnel a pour objet de modifier l'article 302 *bis* KB du code général des impôts, relatif à taxe due par tout exploitant d'un service de télévision qui a programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs oeuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel, et expression radiophonique locale », **afin de prévoir que les diffuseurs de télévision par des technologies nouvelles (Internet, réseau des téléphones mobiles, etc.) soient désormais redevables de cette taxe au même titre que les diffuseurs hertziens ou par satellite.**

1. Le droit existant

La taxe est « *assise sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée des abonnements et des autres sommes versées* »¹, en rémunération d'un service de télévision **par les usagers, par les organismes qui exploitent des réseaux câblés et par tout organisme chargé de la commercialisation de services de télévision diffusés par satellite ou par voie hertzienne terrestre.**

Lorsque les redevables sont des personnes exploitant un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre et ayant en France le siège de leur activité ou un établissement stable à partir duquel le service est rendu, la taxe est assise sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée des abonnements et autres sommes mentionnées ci-dessus, ainsi que :

- des sommes versées par les annonceurs, pour la diffusion de leurs messages **publicitaires**, aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires. Ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 % ;

- du produit de la redevance pour droit d'usage des appareils de télévision encaissé par les redevables concernés, à l'exception de la Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer ;

- des sommes versées directement ou indirectement par les **opérateurs de communications électroniques** aux redevables concernés, ou à des personnes auxquelles ces redevables en ont confié l'encaissement, à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de minimessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes, à l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général.

Cette taxe alimente les sections 1 « Industries cinématographiques » et 2 « Industries audiovisuelles » du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

2. La modification adoptée par l'Assemblée nationale

Afin de tenir compte des évolutions technologiques, et de respecter le **principe de neutralité technologique**, nos collègues députés ont modifié, à l'initiative de leur commission des affaires culturelles, et avec l'accord du gouvernement, la rédaction de l'article 302 *bis* KB du code général des impôts.

Seront désormais redevables de la taxe « *les distributeurs de services au sens de l'article 2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* ». Il s'agit de « *toute personne qui établit avec des éditeurs de services des relations contractuelles en vue de constituer une*

¹ Article 302 *bis* KB du code général des impôts.

offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition auprès du public par un réseau de communications électroniques au sens du 2° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques. Est également regardée comme distributeur de services toute personne qui constitue une telle offre en établissant des relations contractuelles avec d'autres distributeurs ».

On entend par **réseau de communications électroniques** toute installation ou tout ensemble d'installations de transport ou de diffusion ainsi que, le cas échéant, les autres moyens assurant l'acheminement de communications électroniques, notamment ceux de commutation et de routage. Sont notamment considérés comme des réseaux de communications électroniques : **les réseaux satellitaires, les réseaux terrestres, les systèmes utilisant le réseau électrique pour autant qu'ils servent à l'acheminement de communications électroniques et les réseaux assurant la diffusion ou utilisés pour la distribution de services de communication audiovisuelle.**

3. La position de votre commission des finances

Votre commission des finances estime légitime d'étendre l'assiette de la taxe précitée aux services de télévisions accessibles au moyen de l'Internet, de l'ADSL ou de la téléphonie mobile, qui sont en plein essor.

Ces services seront taxés sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée des abonnements et des autres sommes versées, en rémunération d'un service de télévision par les usagers, et par les distributeurs de services au sens de la loi du 30 septembre 1986 précitée.

Les nouveaux services de télévision assujettis à la taxe prévue par l'article 302 *bis* KB du code général des impôts pourront bénéficier des aides à la production versée par le centre national de la cinématographie (CNC).

B. ARTICLE 94 TER (NOUVEAU) RELATIF À LA TAXATION DU PARRAINAGE

Nos collègues députés ont adopté, à l'initiative de leur commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, un article additionnel modifiant l'article 302 *bis* KB du code général des impôts afin de soumettre à la taxe qu'il prévoit, outre les ressources publicitaires des diffuseurs, les **sommes perçues au titre du parrainage.**

1. Le droit existant

L'assiette de la taxe prévue par l'article 302 *bis* KB du code général des impôts est présentée dans le A-1 ci-dessus.

Rappelons que la taxe est perçue, lors des diffusions hertziennes, sur les sommes versées par les annonceurs pour la diffusion de leur message publicitaire, avec un abattement forfaitaire de 4 %.

2. La modification adoptée par l'Assemblée nationale

Nos collègues députés ont souhaité prendre en compte l'apparition du parrainage, qui n'existait pas lorsque la loi du 30 septembre 1986 précitée a été modifiée.

Le parrainage est, selon la directive « Télévision sans Frontière »¹, « toute contribution d'une entreprise publique ou privée, n'exerçant pas d'activités de radiodiffusion télévisuelle ou de production d'œuvres audiovisuelles, au financement de programmes télévisés, dans le but de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses activités ou ses réalisations ».

Le parrainage constitue désormais une ressource importante des diffuseurs qui n'est pas incluse dans l'assiette de la taxe qui alimente le compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » (seules les sections « Industries cinématographiques » et « Industries audiovisuelles » sont alimentées, dans des proportions fixées par la loi, par la taxe précitée).

Nos collègues députés ont donc prévu que soient incluses dans l'assiette de la taxe : « les sommes versées par les parrains pour la diffusion de leurs messages de parrainage, aux redevables concernés ou aux régisseurs de parrainage ».

Le parrainage serait ainsi assimilé à une forme de publicité.

Ces dispositions entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et concerneraient donc les recettes de publicité ou de parrainage élargies au secteur de la grande distribution (qui ne peut faire l'objet de publicité avant 2007).

3. La position de votre commission des finances

Rappelons que les recettes du Centre national de la cinématographie seront en diminution en 2005 par rapport à 2004 pour deux raisons :

- la bonne santé du secteur du film français qui représente 40 % des parts de marchés en France accroît les aides automatiques versées par le CNC dans le cadre du compte d'affectation (CAS) destiné au soutien du cinéma ;

¹ Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

- la fréquentation des salles de cinéma est en régression de 16 % depuis le début de l'année 2005, ce qui réduit la part de recettes alimentant le CAS précité.

Le CNC est donc confronté à un « effet ciseaux » qui le contraint à réduire les aides versées, notamment à destination des producteurs de films cinématographiques et des éditeurs de vidéogrammes.

Rappelons que les chaînes audiovisuelles françaises supportent des taxes sur la production à hauteur de près de 30 % de leur chiffre d'affaires, soit une taxe de 5,5 % du chiffre d'affaires pour la contribution au fonctionnement du CNC, l'obligation d'investissement en œuvres d'expression originale française pour 17 % du chiffre d'affaires (ou 4,5 % du chiffre d'affaires des chaînes cryptées), l'obligation dite « cinéma » représentant 3,5 % du chiffre d'affaires et 9 % du chiffre d'affaires des chaînes cryptées, auxquelles il faut ajouter les taxes dues à la SACEM, à la SACD et à la SCAM.

Ces différentes taxes alimentent des mécanismes de soutien à la production et à la distribution gérées par le CNC. Malgré ce soutien toutefois, la fiction française ne représente que 578 heures annuelles, soit trois fois moins qu'en Allemagne, en Angleterre, et loin derrière l'Italie et l'Espagne. De plus, les productions françaises s'exportent moins bien que celles de nos partenaires européens.

Le parrainage est souvent le moyen de financement principal de petites chaînes thématiques et des nouvelles chaînes de télévision numérique terrestre (TNT). Le CNC a créé un fonds spécifique de soutien aux fictions novatrices en 2005 pour permettre le développement d'une offre de fiction plus diversifiée.

C. ARTICLE 94 QUATER (NOUVEAU) AUGMENTANT LA TAXE RELATIVE AUX VIDÉOGRAMMES POUR LES DOCUMENTS AUDIOVISUELS À CARACTÈRE PORNOGRAPHIQUE OU DE « TRÈS GRANDE VIOLENCE »

Nos collègues députés ont ensuite adopté un article additionnel modifiant l'article 302 *bis* KE du code général des impôts afin de surtaxer la location de vidéogrammes à caractère pornographique ou de très grande violence.

Rappelons que cette taxe pèse sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public. Elle est due par les redevables qui vendent ou louent des vidéogrammes. Elle est assise sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée du prix acquitté au titre de la vente ou de la location de vidéogrammes. Son taux est fixé à 2 %.

Le gouvernement n'a pas donné son accord à cette modification législative, craignant que le concept « d'œuvre de très grande violence » ne soit pas assez précis pour être appliqué en l'état.

Votre commission des finances, qui est favorable à la création d'une taxe plus élevée sur ce type de vidéogrammes, proposera que la notion de vidéogrammes à très grande violence soit définie par décret.

PROPOSITION :

- CONFIRMATION DE L'ADOPTION DE LA MISSION, AMENDÉE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES,

- ADOPTION DES ARTICLES ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE 94 *BIS* (NOUVEAU) ET 94 *TER* (NOUVEAU) SANS MODIFICATION, ET DE L'ARTICLE 94 *QUATER* (NOUVEAU) AMENDÉ (CF. CI-APRÈS).

PRÉSENTATION DE L'AMENDEMENT

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006



ARTICLES RATTACHÉS
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« CINEMA, AUDIOVISUEL ET EXPRESSION
RADIOPHONIQUE LOCALE »

N°	
----	--

(n° FINC)

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Yann GAILLARD, au nom de la commission des finances

ARTICLE 94 *quater* (nouveau)

Rédiger ainsi la fin du texte proposé par le I de cet article pour compléter le 5^{ème} alinéa de l'article 302 *bis* KE du code général des impôts :

... à caractère pornographique ou d'incitation à la violence mentionnés à l'article 235 *ter* MA, et les œuvres ou documents audiovisuels de très grande violence définis par décret. »

OBJET

Il s'agit d'un amendement de précision :

- l'article 235 *ter* MA du code général des impôts vise les œuvres d'incitation à la violence diffusées sur support vidéographique ;
- les œuvres ou documents audiovisuels de très grande violence sur support vidéographique doivent être déterminés par décret, dans la mesure où cette catégorie de vidéogramme n'est pas précisément définie, comme l'a indiqué le ministre de la culture.

Cet amendement permettra de majorer la taxe relative à la vente ou à la location de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public pour les œuvres d'incitation à la violence ou de très grande violence.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 2 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, sur la mission « Culture » et le compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a salué la présence de M. Serge Lagauche, rapporteur pour avis de la mission « Culture » ainsi que du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » au nom de la commission des affaires culturelles.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé que la commission des finances avait décidé d'évaluer la capacité des ministères à mettre en œuvre la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de faire « œuvre pédagogique », quitte à examiner peut-être un peu moins précisément les politiques culturelles elles-mêmes.

Il a indiqué que les données détaillées relatives aux plafonds d'emplois, aux crédits et à leur évolution figuraient dans sa note de présentation. Il préférerait ne pas y revenir afin de présenter ses observations sur la mission « Culture », ses programmes et le compte d'affectation spéciale attaché à cette mission.

Il a tout d'abord formulé six observations sur l'organisation générale de la mission « Culture ».

Il a remarqué que cette mission représentait 1,11 % du budget de l'Etat, tout en soulignant qu'il n'avait jamais attaché une importance démesurée à ce seuil « quasi mythique ».

Il a ensuite précisé que la justification des dépenses au premier euro de la mission « Culture » devait être améliorée, estimant que la confection du bleu budgétaire « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2006 avait semblé poser quelques difficultés au ministère de la culture et de la communication.

Il a ainsi rappelé qu'un certain nombre de dépenses n'étaient pas « justifiées au premier euro » au sens de la LOLF, au sein des programmes 131 « Création » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Il a observé que l'emploi de près de 3 % des crédits de paiement du programme « Création » n'était pas détaillé. Cela correspond à 28,27 millions d'euros au sein de l'action 2-131 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques », et à 11,65 millions d'euros au sein de l'action 3-131 « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture ». Il a constaté que certains crédits du programme « Transmission des savoirs et

démocratisation de la culture » souffraient également d'une absence de justification.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a proposé de supprimer une partie de ces crédits et de consacrer l'autre à l'amélioration de la sincérité du budget de la mission « Culture », si le ministère ne fournissait pas de précision complémentaire sur leur utilisation.

Il a souhaité que l'origine et l'utilisation des ressources exceptionnelles apportées à l'établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) par le rattachement de produits des cessions de participations financières de l'Etat, pour des opérations à caractère patrimonial, soient présentées avec plus de clarté. Il a rappelé qu'il s'agissait, en fait, de l'affectation à la mission « Culture » des recettes issues de la privatisation des sociétés d'autoroutes, dont le montant total atteignait 108,23 millions d'euros pour la mission « Culture », dont 75,7 millions d'euros pour le programme « Patrimoines », 5,1 millions d'euros pour le programme « Création » et 27,43 millions d'euros pour le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », en incluant la subvention pour charge de service public allouée à l'EMOC.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que lors du débat sur le projet de loi portant règlement définitif du budget pour 2004, qui s'était tenu au Sénat le mercredi 12 octobre 2005, le ministre de la culture et de la communication avait annoncé que les ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC par la privatisation des sociétés d'autoroutes, s'élèveraient à 100 millions d'euros. Il a constaté que le projet de répartition de ces recettes, qui avait soulevé quelques interrogations, notamment de **M. Jean Arthuis, président**, mais aussi de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, ne semblait pas correspondre à celui qui figurait dans le bleu budgétaire de la mission « Culture ». Il a précisé que la lecture du « bleu » ne lui permettait d'ailleurs pas, à ce jour, de comprendre si les ressources exceptionnelles venaient s'ajouter aux crédits de paiement présentés, ou si elles étaient déjà comprises dans le montant inscrit.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, s'est félicité du renforcement de la lisibilité du budget, grâce à la prise en compte des fonds de concours et des dépenses fiscales.

Il a observé que des précisions devaient être apportées sur l'origine des fonds de concours et la transformation, au cours de l'année 2006, d'une grande partie d'entre eux en « attributions de produits ». Il a indiqué qu'à la différence des fonds de concours qui continueraient à bénéficier du report automatique des reliquats de crédits, les reports d'attributions de produits d'un exercice sur l'autre pourraient être soumis à la limitation de 3 % des crédits ouverts prévue par la LOLF. Il a craint que le ministère de la culture et de la communication n'ait retenu une interprétation particulièrement restrictive des dispositions de la LOLF, limitant ainsi sa marge de manœuvre en « pêchant

par excès de zèle », après avoir « pêché par omission » sur la justification au premier euro.

En ce qui concerne les dépenses fiscales attachées à la mission « Culture », **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a constaté que treize d'entre elles, sur un total de dix-neuf, avaient un rendement non significatif ou non chiffré. Il a souhaité savoir si le ministre de la culture et de la communication entendait supprimer les dépenses fiscales de faible portée, procéder au réexamen systématique de celles dont le coût était inconnu, et réexaminer les dispositifs dérogatoires dont les effets étaient insuffisants, comme l'avait recommandé le Conseil des impôts dans son XXI^e rapport au Président de la République de septembre 2003, intitulé « La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales ».

Il a observé que la structure de la mission « Culture » paraissait quelque peu confuse, dans la mesure où les programmes « Patrimoines » et « Création » semblaient participer à la réalisation des objectifs du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Il a indiqué que ce dernier devrait être rebaptisé plus simplement « Transmission des savoirs », car l'objectif de démocratisation de la culture était, quant à lui, un objectif global de la mission « Culture », déjà décliné dans ses deux autres programmes. Il a souligné que cette modification renforcerait la cohérence globale de la présente mission.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a regretté que le rattachement des opérateurs aux programmes de la mission culture soit incomplet, la Réunion des musées nationaux (RMN) ou l'Institut national des recherches archéologiques préventives (INRAP) ne figurant pas au nombre des opérateurs du programme « Patrimoines ». Il a considéré que l'évaluation des équivalents temps plein travaillé (ETPT) consolidés, c'est-à-dire incluant les ETPT sous plafond du ministère de la culture et de la communication et les ETPT des opérateurs, s'en ressentait.

Il a indiqué que les ETPT des opérateurs représentaient plus de la moitié des moyens humains mobilisés pour réaliser les objectifs de la mission « Culture » et que le ministère devait veiller de très près à leur évolution. Il a rappelé que l'avenir de l'INRAP dépendait de l'observation de la plus grande rationalité possible en matière de recrutement, comme il l'avait noté dans son récent rapport d'information n° 440 (2004 2005) du 29 juin 2005 intitulé « Pour une politique volontariste de la recherche archéologique ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a observé que l'évolution des ressources propres des opérateurs mentionnés dans le « bleu » était très préoccupante, leur diminution semblant suivre un mouvement inéluctable, et en accélération.

Il a noté que le ministère de la culture s'appuyait largement sur ses opérateurs pour mettre en œuvre sa politique culturelle, et que des contrats d'objectif devaient régir leurs relations. Il s'est demandé si de nouveaux objectifs et des indicateurs spécifiques seraient définis pour évaluer la

performance de ces contrats. Il a également souhaité savoir si l'utilisation des ressources des opérateurs serait « fléchée » ou si ces derniers pourraient, à leur niveau, mettre en oeuvre la fongibilité des crédits. Il a jugé nécessaire d'avoir communication des contrats d'objectifs, afin de pouvoir évaluer leur insertion dans la politique de performance du ministère de la culture.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué qu'il proposerait à la commission d'adopter deux amendements, l'un réduisant les crédits de la mission « Culture », qui n'étaient pas « justifiés au premier euro » au sens de la LOLF, et l'autre dotant l'INRAP de près de 10 millions d'euros, financés par une ponction sur des crédits non justifiés, afin d'améliorer la sincérité du budget. Il a souligné que la contrainte budgétaire qui devait s'exercer sur les dépenses de l'INRAP n'en serait nullement restreinte. Il a estimé qu'il était nécessaire de prendre en compte le déficit chronique de l'INRAP et l'obligation qui lui incombait de rembourser un prêt consenti par le Trésor pour rétablir la situation de sa trésorerie. Il a rappelé que le ministère de la culture et de la communication financerait le remboursement de ce prêt par une subvention spéciale, qui n'était pas inscrite dans le projet de loi de finances initiale pour 2006.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a observé que l'amendement soumis à la commission prévoyait de pallier « cet oubli », et inciterait le ministère à la plus grande vigilance. Il a noté que cet amendement devrait permettre d'éviter que, comme tous les ans depuis 2004, des politiques culturelles voient leurs crédits réduits en cours d'année pour financer l'INRAP, précisant que de tels mouvements de crédits étaient prévisibles. Le fait de ne pas les inscrire en loi de finances initiale nuisait à l'efficacité des actions menées par le ministère de la culture.

Il a ensuite annoncé qu'un poste de secrétaire général avait été créé au sein du ministère de la culture. La Cour des comptes semblait très favorable à ce mode d'organisation, susceptible, selon elle, de régler les problèmes de coordination entre les trois programmes de la présente mission, les 10 directions d'administration centrale, les 70 établissements publics relevant du ministère, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et les services départementaux d'architecture et du patrimoine (SDAP). Il a précisé qu'il ne percevait pas clairement quels devraient être le rôle, les pouvoirs et la responsabilité du secrétaire général. Il a indiqué qu'il souhaitait l'auditionner avant d'être convaincu que la création d'un tel poste représentait la garantie d'une meilleure efficacité du ministère.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses observations relatives au programme « Patrimoines ». Il a considéré que ce programme constituait l'action prioritaire du ministère de la culture et de la communication comme le prouvait la répartition des crédits, après la prise en compte des fonds de concours qui lui étaient attachés, soit 39,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 27,4 millions d'euros en crédits de paiement, d'une part, et l'application du schéma de déversement analytique de la mission, d'autre part.

Il a observé, qu'aux termes de ce schéma, les crédits provenant de l'action « Fonctions soutien communes aux trois programmes » du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » étaient réaffectés à 73 %, soit 284,6 millions d'euros, au programme « Patrimoines ». Il a ajouté que ce mouvement de crédits, interne à la mission « Culture », correspondait à la réimputation, sur le programme « Patrimoines », des sommes allouées à la rémunération des personnels des services patrimoniaux des DRAC et des SDAP.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que le ministère de la culture et de la communication avait tiré les leçons des expérimentations de globalisation des crédits au niveau des DRAC en 2004 et 2005, et regroupé les dépenses de personnel sur la seule action 7-224 afin d'atteindre la taille critique pour le pilotage de la masse salariale. Il a noté que ces dépenses étaient ensuite réaffectées à chaque programme, ce qui permettait d'établir les coûts globaux réels des politiques culturelles menées.

D'autre part, il a rappelé que l'utilisation des ressources exceptionnelles apportées à l'EMOC au titre de la privatisation des sociétés d'autoroutes, qui atteignaient 75,7 millions d'euros pour le programme « Patrimoines », devait être précisée. Il a considéré que la sincérité des crédits de ce programme était obérée par l'absence de prise en compte de la situation financière réelle de l'INRAP.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a souligné que les ressources propres des opérateurs du présent programme avaient diminué de 41,6 % pour la Bibliothèque nationale de France et de 26,3 % pour le Centre Georges Pompidou entre 2004 et 2005. Il a noté que les responsables de ces établissements publics étaient inquiets de cette évolution.

Enfin, il s'est demandé comment le directeur de l'architecture et du patrimoine, responsable du programme « Patrimoines », pourrait exercer son autorité sur les autres directions centrales du ministère, telles que la direction des archives de France, la direction du Livre et de la lecture, et la délégation générale à la langue française et aux langues de France, sur les multiples opérateurs, et sur les services déconcentrés qui participaient à la réalisation de ce programme. Il a estimé que l'élaboration d'une charte de gestion était indispensable au bon fonctionnement du présent programme. Il a indiqué qu'il suivrait également avec attention la répartition des crédits alloués au patrimoine au sein des budgets opérationnels de programme (BOP), et les arbitrages rendus, entre eux, en cours d'exécution.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, s'est inquiété des modalités de pilotage du programme 131 « Création ». Rappelant qu'un « collège de directeurs » serait chargé de coordonner la mise en œuvre de ce programme, il s'est demandé qui pourrait répondre de la gestion des crédits destinés à la création artistique devant le Parlement.

Il a observé que la santé financière des opérateurs du programme « Création » était préoccupante, leurs ressources propres régressant de 10 %

pour la Cité de la musique et de près de 20 % pour l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette entre 2004 et 2005. Il a annoncé que les budgets prévisionnels de ces opérateurs pour 2005 étaient, de plus, présentés en déficit. Il s'est demandé si le projet de loi de finances pour 2006 tenait compte de ces tendances de fond. Il a craint que les crédits du programme « Création » ne soient sous-évalués.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a considéré que les indicateurs du programme « Création » ne prenaient que peu en compte l'action des DRAC, acteurs essentiels de la mise en œuvre de la politique culturelle. Il a souhaité savoir si la répartition des crédits en BOP dans les DRAC s'accompagnerait de la déclinaison des objectifs et indicateurs de performance du programme « Création » à ce niveau de gestion. Il s'est demandé s'il ne serait pas plus pertinent de définir des outils d'évaluation de la performance spécifiques dans ce domaine. Il s'est également interrogé sur les modalités de gestion des BOP par les DRAC, estimant que si un BOP différent devait correspondre aux crédits déconcentrés de chaque programme de la mission culture, les DRAC seraient dans l'incapacité d'exercer la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a ensuite présenté ses observations sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Il s'est demandé s'il convenait de supprimer le million d'euros qui semblait excédentaire pour la réalisation de la cité nationale de l'histoire de l'immigration, soulignant que le coût total prévisionnel annoncé pour ce projet s'élevait à 11 millions d'euros, alors que l'échéancier prévisionnel ne prévoyait que 10 millions d'euros.

Il a souhaité savoir pour quelles raisons, alors que l'inauguration de l'immeuble dit « des Bons enfants » avait eu lieu et que le transfert des bureaux et des personnels était effectué, une dépense d'un million d'euros en autorisation d'engagement était prévue en 2006.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a estimé que dans le cas où le ministère de la culture et de la communication s'engageait dans une politique de réforme ambitieuse, comme pour l'action « Fonction soutien commune aux trois programmes », il conviendrait de proposer des indicateurs temporaires permettant de mesurer la réalisation et le succès de cette réforme.

Il a rappelé que le compte d'affectation spéciale (CAS) « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » était composé des trois programmes suivants : le programme « Industries cinématographiques », dont les recettes s'élevaient à 263,76 millions d'euros, le programme « Industries audiovisuelles », doté de 231,77 millions d'euros et le programme « Soutien à l'expression radiophonique locale », dont les crédits atteignaient 23,75 millions d'euros. Il a indiqué que les dépenses des deux premiers programmes étaient constituées des subventions allouées par le Centre national

de la cinématographie et celles du dernier programme par les subventions délivrées par le fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER).

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que dans la mesure où ce compte d'affectation spéciale était créé par l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2006, il ne pouvait pas juger, dès à présent, de sa pertinence. Il a toutefois noté avec satisfaction que la « justification au premier euro » semblait précise.

Il a observé que l'étanchéité des ressources et des dépenses des trois programmes du CAS rendait la question de l'arbitrage entre les sections, et donc la nomination d'un responsable du compte d'affectation spéciale sans objet. Il a constaté que le responsable des programmes « Industries cinématographiques » et « Industries audiovisuelles » était le directeur du centre national de la cinématographie (CNC). Il a regretté que le responsable du programme « Soutien à l'expression radiophonique locale » ne soit pas identifié et a souhaité obtenir des éclaircissements sur ce point.

Il a ensuite rappelé que les dépenses fiscales liées au présent compte d'affectation spéciale s'élevaient à 100 millions d'euros, soit 40 millions d'euros au titre de la déduction des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA) et 60 millions d'euros au titre du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a souhaité qu'un effort particulier soit mis en œuvre afin d'évaluer la dépense fiscale relative à l'amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de titres de SOFICA.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention.

M. François Trucy a remarqué que les comparaisons internationales n'avaient sans doute pas de sens, tant le périmètre des politiques culturelles variait d'un pays à l'autre. Il s'est demandé si le rapporteur spécial pouvait expliquer la raison de la diminution des ressources propres des opérateurs de la mission « Culture ». Enfin, il a souhaité savoir si des consignes de limitation des demandes de classement de nouveaux sites avaient été données, ce qui expliquerait les blocages auxquels se heurtaient les pétitionnaires dans son département.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a précisé que les subventions pour charge de service public des opérateurs de la mission « Culture » ne diminuaient pas. Il a estimé que la baisse de leurs ressources propres s'expliquait par la diminution de la fréquentation du public et la régression des ventes des catalogues et des objets culturels dérivés. Il a indiqué qu'il n'avait pas connaissance d'une évolution de la politique de classement du patrimoine,

mais qu'il serait intéressant d'interroger le ministre sur ce point lors de l'examen en séance publique de la mission « Culture ».

Puis la commission a adopté, à l'invitation de son rapporteur spécial, deux amendements tendant à :

- réduire de 39,92 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement les crédits du titre 6 « Dépenses d'intervention » des actions 2 131 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques » et 3 131 « Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture » du programme « Création » qui ne font pas l'objet d'une « justification au premier euro » ;

- et à réduire de 10,58 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisation d'engagement les crédits non justifiés au premier euro du titre 6 « Dépenses d'intervention » des actions 3-224 « Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé » et 4-224 « Actions spécifiques en faveur du public » du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », et à les transférer vers le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » de l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique » du programme « Patrimoines », afin que l'INRAP bénéficie d'une subvention pour charges de service public d'un montant équivalent.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité de la présentation de ces deux amendements qui assureraient l'obligation de justifier les dépenses au premier euro et amélioreraient ainsi la sincérité de la mission « Culture ».

A l'invitation de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Culture » pour 2006 ainsi modifiés, et d'adopter sans modification les crédits du compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale. Puis elle a adopté l'article 94 bis (nouveau) modifiant la taxe due par tout exploitant d'un service de télévision et l'article 94 ter (nouveau) relatif à la taxation du parrainage sans modification. A l'article 94 quater (nouveau) augmentant la taxe relative aux vidéogrammes pour les documents à caractère pornographique ou de très grande violence, elle a adopté un amendement rédactionnel. Elle a enfin confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits du compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale ».

ANNEXE : **LES 51 MESURES POUR LE PATRIMOINE MONUMENTAL**

Extrait du rapport d'information sur la mission de contrôle de l'action en matière de patrimoine (51 mesures pour le patrimoine monumental), **n° 378 (2001-2002) du 25 juillet 2002, par M. Yann GAILLARD.**

MESURES GÉNÉRALES

1. Pratiquer une politique de vérité des dotations budgétaires où l'on n'ouvrirait d'autorisations de programme que pour des opérations prêtes à entrer dans leur phase opérationnelle.

2. Réviser la clé de répartition AP/CP pour tenir compte de la durée effective des opérations

3. Faire procéder d'urgence à un état des lieux fiable - sur la base de critères homogènes - de la situation sanitaire des monuments historiques.

4. Augmenter significativement les crédits d'entretien sur cinq ans par un redéploiement de CP consécutif à la révision des clés AP/CP, en attendant de pouvoir le faire en fonction des besoins avec la réforme budgétaire de 2006.

5. Lancer un Plan « Patrimoine monumental », attentif aux résultats en termes de budget exécuté.

6. Demander à la DGCCRF de s'assurer de l'absence de possibles prises illégales d'intérêt des fonctionnaires habilités à accorder subventions et autorisations.

7. Confier des missions d'audit à l'inspection des finances sur :

- la répartition des tâches, l'adéquation des moyens en personnels ainsi que la définition de critères de productivité au sein des CRMH,

- les moyens de renforcer les compétences administratives des services du ministère de la culture et de ses établissements publics intervenant sur les MH en vue de satisfaire aux exigences du contrôle financier et du nouveau code des marchés.

A plus long terme :

8. Mettre en place un tableau de bord normalisé ainsi que des indices de productivité pour les services centraux et déconcentrés.

9. Définir, conformément à la loi organique du 1er août 2001 sur les lois des finances, un programme « sauvegarde et mise en valeur du patrimoine monumental » comportant des indicateurs relatifs aux interventions financières de l'État, notamment en matière de dépenses fiscales.

10. Recenser régulièrement les interventions des collectivités territoriales de façon à permettre le chiffrage de l'effort public en faveur du patrimoine monumental.

11. Poser le principe de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments classés par le propriétaire et abroger en conséquence le II de l'article 20 de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 13 juillet 1985 qui, en prévoyant que l'État peut confier la maîtrise d'oeuvre de travaux sur un monument classé à son propriétaire par voie de convention, contrevient à la lettre et à l'esprit de la loi de 1913.

12. Prévoir que les demandes de protection soient assorties, notamment pour le patrimoine du XX^{ème} siècle, d'une description normalisée du monument sur des bases compatibles avec l'Inventaire général, d'un état sanitaire approfondi, ainsi que d'une étude d'impact financier de la mesure pour les finances publiques.

13. Orienter, grâce à l'action de l'inspection générale, la politique des CRMH et, corrélativement, des ACMH ou des architectes du patrimoine agréés vers un plus grand nombre de remises en état à l'identique.

14. Redéfinir les compétences respectives de l'EMOC et du SNT sur la base de principes clairs avec pour souci de garantir l'unicité de la conduite d'opération et en envisageant la sortie du champ de compétence de la DRAC Île-de-France de certains monuments parisiens, à commencer par l'Arc de Triomphe.

15. Faire fonctionner le Centre des monuments nationaux, - recentré sur sa mission première qui est l'accueil du plus large public - à la manière d'un centre de ressources pour des monuments regroupés en pôles régionaux, dotés de la masse critique administrative et articulés autour de monuments « têtes de réseau ».

16. Étudier un rapprochement entre la RMN et le Centre des monuments nationaux, qui rencontrent des difficultés de même nature et ont des compétences complémentaires, par la création de filiales communes pour les éditions et les produits dérivés.

17. Ériger en établissement public ou en groupement d'intérêt public- le domaine de Chambord, tout en préservant, par le versement d'une contribution forfaitaire, le principe de solidarité entre petits et grands monuments.

18. Prendre les contacts utiles en vue de donner aux collectivités territoriales la responsabilité de certains monuments ou musées - par voie de transfert de propriété ou de convention à long terme -, ainsi qu'en vue de confier, à titre expérimental, à des sociétés privées la gestion de monuments ouverts au public dans le cadre de concessions de service public.

19. Donner une nouvelle impulsion à l'action de la Fondation du patrimoine en lui affectant une ressource propre, le produit des successions vacantes, et en lui permettant de constituer le guichet en charge du patrimoine non protégé.

MESURES INTÉRESSANT LES MONUMENTS PRIVÉS

20. Supprimer la nécessité de subventions de l'État pour permettre aux monuments historiques non ouverts au public de bénéficier des avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu.

21. Accorder un abattement d'assiette en matière de droits de mutation à titre gratuit, dans la limite de 50 %, aux monuments historiques, indépendamment de toute convention d'ouverture au public au sens de l'article 795 A du code général des impôts-, par la voie d'un agrément tenant compte de critères liés à la situation géographique particulière du monument et à certaines contraintes acceptées par leurs propriétaires notamment en matière de conservation et d'entretien.

22. Aligner le régime des monuments historiques au regard de l'impôt sur la fortune sur celui applicable en matière de droits de mutation à titre gratuit.

23. Mettre en place un « plan d'épargne monuments historiques », permettant d'opérer par anticipation des versements déductibles du revenu imposable dans les mêmes conditions que les travaux que l'épargne est destinée à financer.

24. Favoriser les emplois saisonniers par un « contrat accueil animation » bénéficiant de charges allégées sur le modèle du « contrat vendange » pour faciliter

l'ouverture des monuments historiques, éventuellement articulé sur un régime spécifique de chèques emploi-service.

25. Redonner au propriétaire privé la maîtrise des objectifs du projet de restauration en prévoyant sa consultation obligatoire pour la définition du cahier des charges de l'étude préalable et en mettant en place une instance d'arbitrage de nature à trouver des compromis entre les propriétaires privés et l'Administration, en cas de refus d'autorisation ou de choix par l'ACMH d'un projet jugé inadapté par le propriétaire.

26. Isoler dans le cadre de la mise en oeuvre de la mesure n° 9, les crédits budgétaires destinés à l'aide aux MH en mains privées.

A plus long terme :

27. Rendre effective une obligation de procéder à des visites périodiques d'entretien, fiscalement déductibles, notamment avant l'expiration de la garantie décennale, en subordonnant les avantages fiscaux en matière de droits de mutation au respect de cette obligation.

28. Étudier l'aménagement du régime de la dation permettant sous conditions de maintenir le bien in situ et relancer les réflexions sur l'adaptation du droit des fondations afin de permettre aux familles d'assurer la pérennité du monument et de son contenu.

29. Réévaluer le rôle des associations représentatives, qui doivent être consultées pour la définition de la politique régionale dans le cadre de « tables rondes » régulières au niveau national comme au niveau local.

30. Donner plus d'indépendance aux commissions consultatives, Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS) et commission supérieure des monuments historiques (CSMH), en y augmentant la place des personnalités qualifiées appartenant notamment au monde associatif, ainsi que celle des élus.

MESURES DE DÉCENTRALISATION

31. Réfléchir à la possibilité, en vue de limiter les retards pris dans le montage des financements, de substituer aux négociations au coup par coup un barème prédéfini fixant sur des bases objectives les participations des différentes collectivités publiques, soit au niveau du financement d'un organisme conducteur d'opération, soit dans le cadre d'une mesure de décentralisation conférant des responsabilités opérationnelles à une collectivité « chef de file ».

32. Restructurer les DRAC en intégrant les services patrimoniaux dans le cadre d'une structure unifiée, organisée autour d'unités fonctionnelles -services juridiques, financiers, techniques, documentaires, etc.- et dirigée par un conservateur régional capable d'effectuer au jour le jour les arbitrages nécessaires en sa qualité de « patron » des services patrimoniaux.

A plus long terme :

33. Étudier la faisabilité, dans la perspective d'une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, de la restructuration du parc actuel de monuments protégés, en deux catégories correspondant à deux labels :

- le label « Monument de France », accordé à un nombre restreint d'édifices essentiels, soumis au contrôle continu par les services du ministère de la culture des travaux de restauration (maîtrise d'oeuvre confiée à un architecte en chef qui resterait en tout état de cause nommément désigné) et bénéficiant d'une aide systématique de l'État,

- le label « Patrimoine national », qui caractériserait des monuments, méritant une aide variable de la collectivité -selon leur situation géographique, leurs caractéristiques, leur degré d'ouverture au public-, comportant au minimum pour les travaux autorisés un avantage fiscal en matière d'impôt sur le revenu, et soumis en contrepartie, à un certain nombre d'obligations en termes notamment d'entretien ou de maîtrise d'ouvrage (recours à un architecte agréé), sans que, en principe, les services du ministère de la Culture assument la maîtrise d'oeuvre et la maîtrise d'ouvrage d'opérations sur des immeubles n'appartenant pas à l'Etat. Un tel schéma pourrait s'accompagner d'un rapprochement, voire d'un alignement, des régimes juridiques des monuments actuellement classés et inscrits, étant entendu que ceux qui refuseraient le nouveau régime unifié pourraient toujours conserver le bénéfice de la déductibilité dans le cadre de l'article 156 du code général des impôts.

34. Transférer la gestion des monuments labellisés « patrimoine national » -ainsi que ce qu'il est convenu d'appeler le Patrimoine non protégé - aux régions, qui seraient compétentes pour les travaux voire pour la définition des périmètres de protection, des monuments protégés à leur initiative [sauf à prévoir, pour quelques années, un visa de l'État pour les autorisations de travaux sur les anciens monuments classés ainsi que sur les anciens inscrits, non classés pour des raisons contingentes].

35. Préserver l'intervention régaliennne de l'État pour la décision de protection elle-même, qui continuerait d'être de la compétence formelle de l'État, sauf pour celui-ci à s'engager dans un cadre contractuel à donner systématiquement suite aux demandes de protection des régions.

36. Adapter la loi de 1913 pour régler les problèmes juridiques que soulèvent le transfert de compétences aux régions et leur éventuelle subdélégation aux départements, ainsi que pour mettre à plat, au-delà du code du patrimoine en préparation, l'ensemble des procédures d'autorisation et d'avis afin d'éliminer les superpositions d'avis et les interférences administratives

37. Augmenter les pouvoirs des communes en matière de protection en leur permettant notamment d'élaborer des documents d'urbanisme comportant des listes d'immeubles à conserver et d'assortir les permis de construire portant sur ces immeubles de prescriptions spécifiques

38. Transférer le pré-inventaire aux départements en les incitant à fixer une date butoir pour la fin des opérations et à associer services de l'Inventaire et zones d'environnement protégé, ZPPAUP, villes et pays d'art et d'histoire, ainsi que, éventuellement, la responsabilité de la définition des méthodes de l'Inventaire au CNRS.

39. Recentrer les compétences des CRMH sur leurs missions régaliennes et confier les opérations lourdes, comportant par exemple la réaffectation d'un bâtiment, à des organismes de niveau régional ou interrégional, établissements publics ou services à compétence nationale, spécialisés dans la conduite d'opération, pour le compte des collectivités publiques propriétaires. Il s'agit à la fois de concentrer des compétences dans des matières très techniques, notamment en matière de marchés publics, et de faciliter au niveau des ressources de ces établissements la globalisation des financements, ainsi que de mettre à la disposition des collectivités qui souhaiteraient exercer leurs prérogatives de maître d'ouvrage, des compétences de « programmiste ».

40. Renforcer les compétences et l'autorité du CRMH en sa qualité de maître d'ouvrage en lui donnant plus de latitude pour choisir le maître d'oeuvre et déterminer le programme des études préliminaires et préalables.

MESURE RELATIVES AUX PERSONNELS

41. Amorcer sans délai l'augmentation du nombre des ACMH, ainsi que la désectorisation de leurs compétences en matière de maîtrise d'oeuvre.

42. Transformer les ACMH inspecteurs généraux en fonctionnaires, en leur laissant la responsabilité d'un monument majeur.

43. Revaloriser les vacations perçues au titre de leurs fonctions de conseil pour les ACMH, notamment pour délivrer les avis préalables aux travaux devant être exécutés sur les MH non attribués nominativement.

44. Prévoir une mobilité administrative obligatoire préalable à l'accession à certains grades pour tous les fonctionnaires de cadre A des CRMH et des SDAP, de l'Inventaire général, voire pour les ACMH.

A plus long terme :

45. Supprimer, à terme, dans un souci d'harmonisation européenne, en ce qui concerne la maîtrise d'oeuvre, le monopole territorial des ACMH, qui recevraient en dotation un certain nombre de monuments classés labellisés « monuments de France » et pour lesquels ils seraient compétents, quelle que soit l'importance ou la nature de l'opération, entretien ou restauration.

46. Maintenir en matière d'expertise, la compétence territoriale des ACMH qui, à terme, ne devraient exercer les fonctions de conseils de l'administration que, sauf exception, pour un seul département.

47. Instaurer un système de liste d'aptitude qui s'accompagnerait de l'augmentation du nombre d'architectes habilités à intervenir sur les MH dans le cadre d'une procédure d'agrément des architectes français ou européens ayant reçu la formation adéquate et pouvant faire état d'une expérience professionnelle en matière de monuments historiques.

48. Renforcer les moyens de l'École de Chaillot et d'une façon générale la formation des architectes en matière d'intervention sur le bâti existant.

49. Prévoir l'intervention d'un architecte figurant sur la liste d'aptitude pour tous les monuments historiques, qu'ils soient labellisés « patrimoine national » ou « monument de France », y compris pour les bâtiments publics ne relevant pas du ministère de la Culture et non mentionnés dans une convention avec l'administration concernée.

50. Rattacher les ABF aux DRAC, ou du moins resserrer leurs liens fonctionnels, en leur qualité de conservateurs des monuments et en matière d'abord, pour en faire pour un part de leur activité l'échelon départemental, qui manque aux conservations régionales des monuments historiques.

51. Etudier la reconnaissance de filières professionnelles patrimoniales dans la fonction publique territoriale, selon un schéma parallèle à celui de la fonction publique d'État avec notamment la création d'un grade de conservateur général, afin de favoriser le passage d'une fonction publique à l'autre sans perte de qualification.