

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 5

CULTURE ET COMMUNICATION
CULTURE

Rapporteur spécial : M. Raymond BOURGINE.

(1) Cette commission est composée de MM. Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents, Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires, Maurice Blin, rapporteur général, René Bailayer, Stéphane Bonduel, Raymond Jourgine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 7), 295 (tome II), 296 (tome VIII) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989).

Lois de finances. — Bibliothèques - Cinéma - Culture - Livre - Mécénat - Monuments historiques - Musées - Musique - Patrimoine - Théâtre - Théâtres nationaux.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	11
INTRODUCTION : PRESENTATION DES CREDITS	13
A. Evolution globale	13
B. Les dépenses ordinaires	15
C. Les dépenses en capital	21
CHAPITRE PREMIER : L'INCIDENCE DES GRANDES OPERATIONS	23
I. La relance du programme de grands travaux	26
A. L'évolution globale du coût des projets	26
B. L'état des opérations	29
II. Les perspectives des grands équipements culturels	35
A. ... en matière d'art lyrique et de lecture publique	35
B. ... pour les autres équipements	38
CHAPITRE DEUX : ANALYSE DE DEUX "MISSIONS" DU MINISTERE DE LA CULTURE	39
I. La sauvegarde du patrimoine	41
A. Les prescriptions de la loi du 5 janvier 1988	41
B. L'exécution de la loi en 1988 et les perspectives pour 1989	44
C. Les questions en suspens	48
II. Le cinéma	50
A. Evolution de l'aide publique au secteur cinématographique	50
B. Les insuffisances du dispositif d'aide publique	54
AMENDEMENT AUX CREDITS	58
CONSEQUENCES DE LA DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	59

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Très privilégié dans le cadre du projet de loi de finances pour 1989, le budget de la culture augmente hors aides à la presse de 12,5 % ; un tel taux de progression n'avait pas été enregistré depuis 1982.

La culture apparaît ainsi comme une priorité manifeste du Gouvernement, comme l'annonçait déjà l'ouverture de crédits supplémentaires s'élevant à 304 millions de francs, dans des conditions d'ailleurs juridiquement douteuses, par le décret d'avances du 10 juin 1988.

Les mesures nouvelles prévues au projet de budget (2,345 milliards de francs en moyens d'engagement) ont quatre objets principaux :

- . la relance du programme de grands travaux,
- . la consolidation des moyens alloués à la sauvegarde du patrimoine et aux enseignements artistiques, déjà augmentés l'an passé,
- . l'aide à l'ensemble des intervenants culturels traditionnels (orchestres, théâtres nationaux, etc...),
- . le développement de l'interventionnisme étatique sélectif dans divers domaines.

2) Le projet de budget pour 1989 n'est pas dépourvu de ressemblances avec celui de 1982, qui avait également été marqué par une très forte progression des crédits et un développement systématique des interventions.

Il convient donc d'espérer que certaines difficultés observées par le passé - faible consommation des crédits, allocation sans contrôle réel des subventions - ne se reproduiront pas.

Dans ce but, il serait bon que le Gouvernement justifie diverses augmentations de crédits : renforcement des crédits d'aides sélectives au cinéma, des moyens d'intervention du Centre national des arts plastiques, des subventions destinées aux industries culturelles. Les procédures de distribution de ces crédits devront être précisées, afin d'éviter qu'un risque d'arbitraire ne les entâche.

3) Le projet de budget pour 1989 perpétue deux imputations budgétaires contre lesquelles la Commission des Finances s'élève chaque année avec une vigueur croissante. Les crédits d'investissements du Parc de la Villette sont retracés dans l'action patrimoine monumental au mépris de l'étymologie mais aussi de la clarté budgétaire. Diverses interventions transitent par ailleurs par un organisme écran, le Centre national des arts plastiques (C.N.A.P.), dont l'existence entrave le bon exercice du contrôle parlementaire ; l'inscription directe au budget de l'Etat des crédits dont la gestion est actuellement dévolue au C.N.A.P., amorcée en 1987, doit être dorénavant menée à son terme, comme y invitent d'ailleurs les observations du contrôleur financier de cet organisme.

4) La relance du projet du Grand Louvre est approuvée par votre Rapporteur. La seconde tranche de ce projet, dont le coût prévisionnel est évalué à 3 milliards de francs, devrait s'étaler sur sept ans.

A l'occasion de l'ouverture prochaine des nouveaux locaux, la Commission des Finances souhaite qu'une gestion plus rationnelle du musée soit implantée ; elle estime que les travaux ne doivent pas être un prétexte au maintien de comportements parfois préjudiciables au public (fermeture de salles à un rythme aléatoire, notamment).

5) La relance du programme de grands travaux se traduit également par la mise en oeuvre de la seconde tranche du Parc de la Villette. La Commission des Finances souhaite que la gestion de ce projet s'améliore et n'appelle plus à l'avenir les critiques très sévères qu'elle-même, puis la Cour des comptes ont pu formuler par le passé.

6) Une nouvelle grande opération, la "Nouvelle grande bibliothèque" est amorcée dans le cadre du projet de budget pour 1989. L'articulation de cette nouvelle bibliothèque avec l'actuelle Bibliothèque nationale n'a pas, pour autant, été précisée.

Il convient donc que le Gouvernement indique clairement dès cette année au Parlement le choix qu'il compte lui proposer d'opérer.

Tel n'avait pas été le cas pour l'Opéra de la Bastille, où les options possibles n'avaient été connues qu'après l'engagement de crédits importants ; l'une de ces options (l'affectation du Palais Garnier à des spectacles de ballets et de la Salle Favart à des concerts orchestraux) devrait être mise en oeuvre dès 1989. La Commission des Finances, qui aurait souhaité conserver une vocation lyrique au Palais Garnier, ne peut que le regretter. Elle espère, à tout le moins, que le transfert à la Bastille du Théâtre de l'Opéra de Paris sera l'occasion d'une rationalisation de sa gestion.

7) Le coût de fonctionnement futur de l'ensemble des grands projets doit être d'ailleurs clairement mesuré ; l'entrée en fonctionnement progressive de ces équipements, conjuguée à la nécessité de couvrir par des crédits de paiements les autorisations de programme aujourd'hui dégagées pour de nouvelles opérations, pourrait en effet oblitérer à brève échéance la marge de manoeuvre budgétaire dont semble aujourd'hui disposer le ministère de la culture.

Par ailleurs, le déséquilibre dans la répartition des crédits entre Paris et la province risque de s'accroître. Pour, à tout le moins, maintenir diverses actions en faveur de la province, il convient donc d'éviter tout dérapage dans l'exécution des projets et dans la gestion des équipements culturels auxquels ils vont donner naissance.

8) Au cas contraire, l'action en faveur des monuments historiques et des enseignements artistiques, mission traditionnelle du ministère, pourrait être sacrifiée.

Tel n'est pas le cas dans le projet de budget pour 1989, qui confirme ces priorités.

Les prescriptions de la loi-programme sur le patrimoine monumental sont en effet pleinement respectées ; la dotation allouée aux enseignements artistiques progresse, pour sa part, de 86 millions de francs. Acte en est donné au Gouvernement.

9) En dépit d'un effort budgétaire substantiel, le projet de budget n'opère pas nécessairement les bons choix face à la crise que traverse le cinéma français.

Deux des options arrêtées (aides étatiques ponctuelles aux salles viables mais endettées, aides aux collectivités locales désireuses d'ériger en services publics municipaux les salles non viables) n'encourent pas la critique.

En revanche, le renforcement des aides sélectives à la production ne résoudra pas les déficiences actuelles de la production française, responsables pour partie de la chute de la fréquentation. A cet égard, les propositions effectuées l'an passé par les rapporteurs du budget de l'audiovisuel et de la culture paraissent toujours valables.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 octobre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des Finances a examiné, sur le rapport de M. Raymond Bourgine, rapporteur spécial, les crédits pour 1989 du ministère de la Culture.

M. Raymond Bourgine a, en premier lieu, présenté les conclusions de son rapport.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial, un large débat s'est instauré.

M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (culture), a insisté sur le peu d'écho rencontré dans les entreprises par le dispositif législatif mis en place en faveur du mécénat, dû à la longueur du délai demandé par l'administration pour donner son agrément à l'achat d'oeuvres d'art. Il s'est en revanche félicité des dispositions du projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale tendant à une diminution des droits d'enregistrement sur les ventes aux enchères publiques.

M. Jacques Carat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (cinéma, théâtre dramatique), a rappelé les propositions qu'il avait formulées l'an passé en faveur d'une exonération, sous certaines conditions, de la taxe professionnelle en faveur des salles de cinéma et a estimé qu'un nouveau pas était souhaitable dans ce domaine en faveur des salles gérées par des associations sans but lucratif.

S'agissant de la situation du cinéma, le rapporteur pour avis a fait part de son souhait d'une nouvelle baisse de la T.V.A. sur la vidéo compensée par la création d'une taxe spéciale en faveur du fonds de soutien au cinéma.

M. André Fosset, constatant l'ampleur des grands projets tous situés dans la capitale, a trouvé cette concentration excessive et a émis la crainte que leurs frais de fonctionnement grèvent pour longtemps le budget de la culture et accentuent l'inégalité entre Paris et la province.

Puis, il s'est interrogé sur l'ampleur, les raisons et les conséquences financières des différentes mesures que comporte le projet de budget en matière de création et de transformation d'emplois.

M. Robert Vizet s'est inquiété de la diminution des emplois à la direction des musées nationaux et a relevé l'insuffisance de la progression des crédits des bibliothèques au moment même où est lancé le projet d'une "nouvelle grande bibliothèque". S'agissant des salles de cinéma, il a estimé que quels que soient les modes d'exploitation, les communes étaient souvent mises à contribution.

M. Henri Goetschy s'est réjoui de l'augmentation des crédits des monuments historiques mais a déploré l'insuffisance du nombre des architectes des monuments historiques chargés d'autoriser et de contrôler les travaux, qui freine le rythme de consommation des crédits. Puis il a souligné l'inégalité croissante entre Paris et la province en matière de musées alors même que la fréquentation à Paris est bien souvent faible du fait précisément de cette surabondance. Il a formulé le souhait que certains des "grands travaux", et notamment le projet de "nouvelle grande bibliothèque" puissent être situés en province pour leur donner notamment une dimension véritablement européenne. A cet égard, le site de Strasbourg lui a semblé avoir une vocation privilégiée.

M. Christian Poncelet, président, s'est d'abord félicité du souci manifesté par le rapporteur spécial de conduire un certain nombre de contrôles budgétaires puis a constaté que les réserves des musées parisiens étaient très riches et mériteraient d'être présentées au public dans les musées de province. Il a également manifesté la crainte d'un dérapage futur des frais de fonctionnement des grands projets qui grèverait durablement le budget de la culture.

Répondant aux différents intervenants, M. Raymond Bourguin, rapporteur spécial, a notamment estimé qu'une réflexion d'ensemble sur le mécénat et les fondations devrait être engagée. S'agissant des taxes sur les ventes aux enchères publiques, il a souligné que le problème était celui d'une harmonisation de la fiscalité dans ce domaine au niveau européen.

Le rapporteur spécial, par ailleurs, a fait part de son intention de réunir les partenaires intéressés pour une réflexion de fond sur les rôles respectifs de Paris et de la province en matière de développement culturel et sur la répartition des grands équipements.

M. Christian Poncelet, président, a approuvé l'initiative de M. Raymond Bourguine, rapporteur spécial, et a proposé qu'elle prenne la forme d'un véritable groupe de travail sur la décentralisation culturelle, associant d'autres commissions permanentes et qui serait à même de proposer aux pouvoirs publics un certain nombre de mesures avant la fin du premier semestre 1989.

La commission a adopté le projet de budget pour 1989 de la culture et communication (crédits de la culture) assorti d'un amendement tendant à une imputation budgétaire correcte des crédits consacrés à la seconde tranche du parc de la Villette et à l'aménagement du toit de l'arche de la Défense.

La commission a également adopté le chapitre 35-20 (patrimoine monumental, entretien et réparations) de l'état D annexé à l'article 35 du projet de loi de finances (autorisations d'engagement accordées par anticipation sur les crédits à ouvrir en 1990).

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Constatant, l'an passé, la réduction des crédits de la Culture au titre du projet de budget pour 1988, votre rapporteur rappelait que l'action d'un Gouvernement ne s'appréciait pas à l'aune du taux de progression des crédits mis au service de son programme.

Le projet de budget pour 1989, en dépit d'une augmentation de quelque 12,5 % hors aides à la presse ne constitue donc pas nécessairement et "a priori" une source de satisfaction.

Certes, les augmentations de crédits prévues par ce projet permettent, fréquemment, d'accroître les dotations allouées à des missions estimées prioritaires par votre commission.

Nombre de mesures nouvelles, toutefois, paraissent destinées à des actions dont ni la finalité, ni l'opportunité ne sont clairement établies. Votre Commission des Finances attend donc du Gouvernement des précisions quant aux procédures d'attribution des crédits et de contrôle de leur emploi qui seront mises en oeuvre.

En outre, la relance du programme de grands travaux suscite quelque inquiétude. Inquiétude quant à la manière dont seront conduits les projets nouveaux (deuxième tranche du Grand Louvre, deuxième tranche du Parc de la Villette, Nouvelle grande bibliothèque); inquiétude quant aux implications des choix qui seront opérés à l'égard des équipements existants (comment seront articulées les fonctions de la Nouvelle bibliothèque et de la Bibliothèque nationale?); inquiétude, enfin, quant aux rigidités ultérieures du budget de la Culture qu'entraîneront ces nouveaux équipements une fois leur réalisation achevée.

Cependant, votre rapporteur souhaite rappeler fermement son attachement à l'enracinement dans la pierre du génie

national ; chaque génération a pour devoir de léguer à celles qui suivront le témoignage de l'expression continuelle de ce génie, comme elle a également pour devoir d'entretenir et de perpétuer l'apport des générations passées.

Aussi ne condamne-t-il pas la relance du programme de grands travaux, qui doit être approuvée au même titre que la sauvegarde du patrimoine dont les équipements culturels aujourd'hui mis en oeuvre seront un jour l'une des composantes.

La présentation qui sera effectuée ci-dessous des différentes actions conduites par le ministère de la Culture s'inspirera donc de quelques principes simples qui peuvent être ainsi résumés :

- il est heureux que ce ministère bâtisse, comme il est heureux qu'il aide à la préservation de ce qui a été bâti ;
- les grands projets ne doivent pas, pour autant, échapper à la rigueur qui doit présider à toute réalisation publique, de même que le fonctionnement des grands équipements culturels doit être conduit dans une perspective, autant que faire se peut, de rentabilité, pour éviter toute dérive du budget de la Culture ;
- ce budget ne doit pas, par ailleurs, être l'instrument d'une orientation des choix culturels, voire des choix de pensée, par le biais de subventions sélectives attribuées dans l'opacité de procédures faisant intervenir des commissions dont les décisions, prises par quelques uns, seraient censées exprimer ce que doivent être les désirs de tous.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre rapporteur procédera en premier lieu à la description des principales mesures nouvelles du projet de budget pour 1989 (introduction : description des crédits) avant de s'attacher à l'examen de l'incidence de la relance des programmes de grands travaux (chapitre premier : l'impact des grands travaux et le coût des grands équipements culturels) pour, enfin, évoquer les missions traditionnelles du ministère et la politique "d'orientation" que celui-ci conduit dans certains domaines (chapitre deux : analyse de deux "missions" du ministère de la Culture).

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION GLOBALE

1) Les crédits inscrits au projet de budget pour 1989 du Ministère de la Culture s'élèvent à 9,926 milliards de francs contre 8,823 milliards de francs au titre du budget voté de 1988.

En soustrayant, dans l'un et l'autre cas, les crédits de l'action "communication", c'est-à-dire les crédits d'aide à la presse (examinés dans le cadre du rapport de notre collègue Jean Cluzel), les crédits de la culture se monteraient en 1989 à 9,707 milliards de francs contre 8,622 milliards en 1988.

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiements) du Ministère de la Culture devraient donc enregistrer l'an prochain une hausse de 12,5 %, retrouvant ainsi, après deux années de diminution, leur niveau de 1986. Les moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) devraient, par ailleurs, atteindre 10,221 milliards de francs contre 7,876, soit une progression de 29,7 %.

2) Cette forte croissance des crédits est, s'agissant des moyens d'engagement, en partie imputable à la relance du programme de grands travaux ; cette relance n'affecte pas, en revanche, l'évolution des moyens de paiement, les crédits de paiement destinés aux grandes opérations devant demeurer relativement stables.

Evolution, en millions de francs, des moyens du Ministère de la Culture

	Budget voté de 1988	Projet pour 1989	Evolution
. Crédits hors grands travaux			
. dépenses ordinaires	5 744	6 749	+ 17,5 %
. autorisations de programme	1 823	2 144	+ 17,6 %
. crédits de paiement	1 796	1 812	+ 0,8 %
. Grands travaux			
. dépenses ordinaires	132	167	+ 26,5 %
. autorisations de programme	177	1 161	x par 6,5
. crédits de paiement	950	979	+ 3 %
Total D.O. + C.P. hors grands travaux	7 540	8 728	+ 15,7 %
Total D.O. + A.P. hors grands travaux	7 567	8 892	+ 17,5 %
Total général D.O. + C.P.	8 622	9 707	+ 12,5 %
Total général D.O. + A.P.	7 876	10 221	+ 29,1 %

Tant les grands travaux que les crédits de l'action culturelle traditionnelle semblent donc, en première approche, privilégiés par ce projet de budget.

3) La répartition par titres s'établirait comme suit :

(hors aides à la presse, en millions de francs)

	Budget voté de 1988	Projet de budget pour 1989	Evolution
. Titre III	3 680	4 190	+ 13,8 %
. Titre IV	2 195	2 726	+ 24,2 %
. Total dépenses ordinaires	5 875	6 917	+ 17,7 %
. Dépenses ordinaires en pourcentage	68,2 %	71,3 %	-
. Titre V			
. autorisations de programme	1 114	1 315	+ 18 %
. crédits de paiement	1 132	1 117	- 1,4 %
. Titre VI			
. autorisations de programme	887	1 959	x par 2,2
. crédits de paiement	1 615	1 674	+ 3,6 %
. Total dépenses en capital			
. autorisations de programme	2 001	3 275	+ 63,6 %
. crédits de paiement	2 747	2 792	+ 1,6 %
. Crédits de paiement en pourcentage	31,8 %	28,7 %	
. Total général D.O. + C.P.	8 622	9 707	+ 12,5 %

L'augmentation de la part des dépenses ordinaires au sein du total des dépenses (71,3 % contre 68,2 %) traduit le renforcement d'une évolution amorcée en 1987, qui résultait mécaniquement de l'achèvement du programme de grandes opérations; la relance de celui-ci, qui entraîne une très forte majoration des autorisations de programme du titre VI, pourrait toutefois déboucher à brève échéance sur l'inversion cette tendance.

B. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les crédits destinés aux "moyens des services" (titre III) et aux "interventions publiques" (titre IV) augmenteraient, en 1989, de 17,7 %, atteignant 6,917 milliards de francs. L'évolution des crédits du titre IV est particulièrement favorable (+ 24,2 %),

en dépit d'une mesure de transfert sur le titre III (crédits de fonctionnement de l'établissement public du Parc de la Villette); à structures constantes, la progression des crédits du titre IV atteint 26 %.

1) Les crédits de titre III s'élèveront, en 1989, à 4,190 milliards de francs ; leur répartition s'effectuerait comme suit :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1988	Projet pour 1989	Evolution
Rémunérations du personnel	1 410	1 524,2	+ 8 %
Pensions et charges sociales	333,1	350,8	+ 5,3 %
Matériel et fonctionnement	484,8	590,6	+ 21,8 %
Travaux d'entretien	136,8	194,3	+ 42,4 %
Subventions aux établissements publics	1 306,7	1 516,4	+ 16 %
Dépenses diverses	9,3	13,1	+ 40,8 %
Total	3 680,8	4 190	+ 13,8 %

a) Les dépenses de personnel (rémunérations des personnels en activité, pensions et charges sociales) connaissent une sensible progression ; cette progression résulte, d'une part, de l'évolution mécanique des charges de pension et des cotisations sociales et, d'autre part, de créations nettes d'emplois.

Les créations nettes d'emplois sont en effet au nombre de 90, dont 17 postes de titulaires et 73 de contractuels. Le projet de budget pour 1989 poursuit donc l'effort de créations d'emplois amorcé en 1986 (création de 600 emplois) et en 1988 (création de 101 emplois), qui succédait à trois années de stagnation.

Le chiffre des créations nettes est le solde de 143 suppressions et de 233 créations.

Parmi les créations, les principaux secteurs bénéficiaires sont :

- l'opération du Grand Louvre avec 92 créations (dont 90 emplois de surveillants),
- la recherche archéologique (30 emplois créés),
- la conservation des monuments historiques (27 emplois créés).

Les suppressions portent notamment sur les effectifs de l'administration centrale (47 emplois supprimés) et sur ceux de la direction des musées de France (58 emplois d'agents techniques et d'ouvriers supprimés).

b) Les crédits de fonctionnement courant augmentent de 106 millions de francs, soit + 21,6 %; le Grand Louvre, en raison de l'ouverture prévue courant 1989 des espaces créés sous la Cour Napoléon, occasionne 74 millions de francs de mesures nouvelles positives, soit 70 % de l'ensemble de celles-ci. Cette évolution est similaire à celle observée au budget de 1988.

c) Les crédits d'entretien inscrits au chapitre 35-20, concernent essentiellement le patrimoine monumental; ils augmentent de 41,4 %, atteignant 194,8 millions de francs.

Cette majoration répond à un souhait exprimé par la Commission des Finances l'an passé.

d) Les subventions aux établissements publics sous tutelle (chapitre 36-60) progressent de 16 % et se montent à 1,516 milliards de francs. Deux types d'établissements publics semblent plus particulièrement privilégiés: les établissements d'enseignement et les théâtres nationaux.

Parmi les huit établissements d'enseignement financés sur le chapitre 36-60, cinq bénéficient des mesures nouvelles. Il s'agit notamment du Conservatoire de musique de Paris, dont la dotation progresse de 10 millions de francs afin d'amorcer son transfert dans les nouveaux locaux de la Villette, de l'Ecole supérieure des arts décoratifs et de l'Ecole du Louvre.

Les théâtres nationaux disposeraient de moyens nouveaux atteignant au total 92 millions de francs, dont :

- 61 millions pour le Théâtre national de l'Opéra de Paris, en vue de l'ouverture de l'Opéra de la Bastille,

- 7,2 millions pour la Comédie Française, dont les crédits dépassent ainsi 112 millions de francs,

- 13 millions de francs pour l'aide à la création dramatique dans les théâtres nationaux (la ligne budgétaire correspondante était de moins d'un million de francs en 1988),

- 11 millions de francs à peu près également ventilés entre les théâtres de l'Odéon, de la Colline, de Strasbourg et de Chaillot.

Par ailleurs, l'établissement public constructeur du Parc de la Villette disposerait de crédits doublés (83 millions de francs contre 40 en 1988), la deuxième tranche de cette opération devant être lancée en 1989. Le Centre Georges Pompidou, enfin, bénéficiera de moyens en augmentation de 15 millions (+ 6,3 % par rapport à 1988).

En revanche, les crédits de la Bibliothèque nationale (89 millions de francs) sont simplement reconduits.

2) Les crédits du titre IV (subventions de l'Etat) enregistrent une très forte progression, de presque un quart en pourcentage et de 531 millions de francs en valeur.

Leur répartition entre les différentes actions s'établit comme suit :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1988	Projet pour 1989	Evolution
. Patrimoine écrit	104,5	113,5	+ 8,6 %
. Patrimoine monumental	78,5	38	- 51 % (1)
. Musées et arts plastiques	317,6	370,5	+ 16,6 %
. Spectacles	1.439	1.821	+ 26,5 %
. Environnement culturel	255,4	383	+ 50 %
TOTAL	2.195	2.726	+ 24,2 %

(1) évolution due uniquement à une mesure de transfert.

a) Les crédits destinés aux archives et aux bibliothèques s'accroissent de 7 millions et atteignent 100 millions de francs (l'essentiel des crédits destinés aux bibliothèques municipales est, depuis 1986, inclus dans la dotation générale de décentralisation).

Les principales mesures nouvelles concernent les aides sélectives (mise en valeur du fonds ancien, par exemple).

b) Les crédits de l'action "patrimoine muséographique et arts plastiques" se monteront à 370 millions de francs (+ 16,7 %); les mesures nouvelles (53 millions de francs) concerneront :

- les subventions aux écoles municipales et régionales d'art (7 millions de francs, soit + 18 %),

- les subventions de fonctionnement aux musées classés et contrôlés (10 millions de francs, soit + 17,8 %),

- les acquisitions d'oeuvres d'art, avec une mesure de 5 millions de francs pour les acquisitions des musées nationaux (+ 20 % par rapport, il est vrai, à un montant de faible niveau) et une mesure de 8,5 millions de francs en faveur du fonds de la commande publique (+ 18 %).

c) Les crédits de l'action spectacle sont majorés de 381 millions de francs et atteignent ainsi 1,821 milliard (+ 26,4 %). Cette progression considérable renforce les crédits destinés à trois types d'interventions : l'enseignement, l'aide aux orchestres et compagnies théâtrales, l'aide aux secteurs de l'audiovisuel et du cinéma.

- A la suite du plan de développement des enseignements artistiques et de la loi qui l'a accompagné, le budget de 1988 avait amorcé un renforcement des moyens de ce secteur; le projet du budget pour 1989 confirme cette évolution, avec une mesure nouvelle de 16 millions de francs au profit des écoles municipales de musique et une mesure nouvelle de 9 millions de francs au bénéfice de la FEMIS (la Fondation européenne des métiers de l'image et du son, qui forme aux métiers de l'audiovisuel).

- Les crédits alloués aux orchestres progresseraient de 17 millions de francs (+ 8,7 %) et ceux destinés aux compagnies et actions chorégraphiques de 23 millions de francs (+ 43 %), les

moyens affectés aux compagnies théâtrales s'accroissant, pour leur part, de 42,5 millions de francs.

- Les interventions en faveur du cinéma et de l'audiovisuel seraient, enfin, dotées l'an prochain de 344 millions de francs contre 103 millions en 1988. Cette augmentation considérable des crédits se décompose en deux mesures nouvelles distinctes : le renforcement des moyens d'intervention directs du ministère de la culture et la restauration d'une contribution du budget de la culture au compte du soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles (compte spécial du trésor n° 902-10), supprimée en 1988.

. Le compte de soutien est alimenté principalement par la taxe spéciale additionnelle au prix des places de cinéma (TSA) et par le prélèvement sur les ressources des chaînes de télévision ; du fait de la chute de la fréquentation en salle, les recettes du TSA diminueront en 1989 ; le soutien à l'industrie cinématographique sera toutefois préservé par une augmentation de la part du prélèvement sur les chaînes de télévision qui lui est dévolue (50,5 % contre 44 % en 1988) ; les ressources du soutien à la création audiovisuelle, enfin, seront fortement accrues grâce à la contribution de 100 millions de francs du budget général, en dépit de la modification de la clé de répartition du prélèvement sur les chaînes de télévision.

. Le renforcement des moyens d'intervention directe du ministère (portés de 103 à 244 millions de francs) devrait permettre à la fois la mise en place d'aides financières au profit des exploitants de salles et l'octroi de subventions à la production par le ministère lui-même.

d) Les crédits de l'action "environnement culturel" augmentent de 50 %, passant de 255 à 383 millions de francs. Pourvue d'une dénomination floue, cette action retrace de nombreuses interventions de l'administration, à caractère sélectif.

Les secteurs favorisés seraient ceux de l'enseignement ("sensibilisation aux pratiques culturelles en milieu scolaire"), doté de 40 millions de francs supplémentaires, des "actions en faveur des publics défavorisés ou spécifiques" (36 millions de francs supplémentaires), des industries culturelles (mesure nouvelle de 10 millions de francs). Les crédits destinés aux

conventions avec les collectivités locales sont également majorés, à hauteur de 10 millions de francs (+ 30 %).

C. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital connaissent une très forte augmentation en autorisations de programme (+ 63 %) et une quasi stagnation en crédits de paiements (+ 1,6 %). Cette diminution est expliquée par une "révision des échéanciers de certains travaux", qui implique une discordance entre le document vert du budget voté de 1988 (qui prévoyait l'ouverture en 1989, de 1,720 milliard de francs de crédits de paiements au titre des services votés) et le document bleu du projet de budget pour 1989, qui réduit les services votés à 1,610 milliard de francs de crédits de paiements.

La capacité d'engagement du ministère est, quoi qu'il en soit, considérablement renforcée, au profit principalement de la sauvegarde des monuments historiques (financée sur le titre V) et de la relance du programme des grands travaux (financé sur le titre VI).

1) Les crédits du titre V atteindraient, en autorisations de programme, 1,315 milliard de francs, contre 1,114 milliard en 1988 (+ 18 %).

Ces crédits bénéficieront en premier lieu à la restauration des monuments historiques, en application de la loi-programme sur le patrimoine du 5 janvier 1988.

Un effort exceptionnel devrait également être consenti en faveur des bibliothèques centrales de prêts, pour lesquelles les crédits passent (en autorisations de programme) de 45 à 60 millions de francs, afin d'achever en 1990 le programme d'équipement de l'ensemble du territoire.

Enfin, l'aménagement du Palais de Tokyo, destiné notamment à accueillir la FEMIS, se traduira par l'ouverture de 55 millions de francs d'autorisations de programme.

2) Les crédits du titre VI seraient multipliés par 2,2 en autorisations de programme, atteignant 1,959 milliard de

francs ; les crédits de paiement, en revanche, n'augmenteraient que de 3,6 %.

Cette croissance spectaculaire est, pour l'essentiel, imputable à la relance du programme de grands travaux.

A l'issue de l'exercice 1988, les premières tranches des opérations du Grand Louvre et du Parc de la Villette seront en effet, quasiment achevées. En 1989, la seconde tranche de ces deux projets devrait être engagée.

L'article 66-30-24 (Grand Louvre) serait ainsi doté de 578 millions de francs, afin d'amorcer l'aménagement de l'aile Richelieu, actuellement encore partiellement occupée par le ministère des Finances.

L'article 66-20-30 (Parc de la Villette) serait, pour sa part, abondé de 100 millions de francs, dans le but d'aménager les abords du Zénith et du canal de l'Ourcq.

L'opéra de la Bastille occasionnerait également l'ouverture d'autorisations de programme pour un montant important (418 millions de francs), destinées à l'achèvement de la grande salle et à l'équipement de la salle modulable.

Une nouvelle opération, baptisée "nouvelle grande bibliothèque", devrait enfin être "préfigurée" en 1989, cette préfiguration se traduisant par l'ouverture d'un crédit de 25 millions de francs en autorisations de programme.

CHAPITRE PREMIER

L'INCIDENCE DES GRANDES OPERATIONS

Depuis 1983, le rapporteur spécial des crédits de la Culture est, chaque année, conduit à consacrer un développement particulier aux grandes opérations financées sur les crédits du ministère.

Les moyens consacrés aux grands travaux constituent en effet la variable d'ajustement principale du budget de la Culture ; soit leur montant régresse, comme ce fut le cas en 1988 et le total du budget diminue, soit ce montant progresse, ce qui entraîne, le plus souvent, l'expansion mécanique du total des crédits.

La mise en oeuvre de grandes opérations aujourd'hui préfigure par ailleurs les évolutions que connaîtra demain le budget de la Culture, pour deux motifs :

- les autorisations de programme qui sont inscrites au budget devront être soldées par des crédits de paiement,
- les équipements, une fois achevés, devront être dotés de moyens de fonctionnement.

Dès lors, toute grande opération actuellement amorcée aura pour conséquence future d'accroître la rigidité du budget. Dans un contexte de rigueur budgétaire, une telle rigidité supplémentaire peut se traduire par le sacrifice de missions prioritaires du ministère, comme ce fut le cas en 1985 et, surtout, 1986.

Le projet de budget pour 1989 contient en germe une telle évolution, puisqu'il prévoit à la fois la relance de deux opérations (le Grand Louvre et le Parc de la Villette) et le démarrage d'un nouveau projet, celui de "Nouvelle grande bibliothèque" ou de "Très grande bibliothèque" ; de plus, au financement de ces

travaux nouveaux s'ajoutera à compter de l'an prochain le coût de fonctionnement de l'Opéra de la Bastille, appelé à être bientôt achevé.

La réalisation d'équipements d'envergure ne doit pas, pour autant, être condamnée. Confirmée par tous les gouvernements successifs depuis plus de quinze années, elle est en effet nécessaire pour plusieurs motifs :

- il est impératif d'achever ce qui a été commencé, sous peine d'avoir dilapidé ce qui a déjà été dépensé (cas du Grand Louvre),
- il est souvent nécessaire de construire pour rationaliser le fonctionnement d'un équipement culturel qui existe déjà (cas de la Bibliothèque nationale),
- il semble possible à un pays dont le produit intérieur brut atteint 5.800 milliards de francs par an de consacrer annuellement moins de 0,2 pour mille de cette masse de ressources à des opérations dont les retombées économiques, culturelles, voire historiques, peuvent être considérables.

Votre rapporteur n'ignore certes pas l'avantage conféré à la région parisienne par cette politique ; cet avantage est d'ailleurs malaisé à chiffrer, dans la mesure où les frais de fonctionnement ne peuvent être ventilés selon leur lieu géographique de consommation, faute de comptabilité analytique publique.

Quelques points viennent cependant tempérer cette constatation : l'importance des crédits dégagés en 1988 et prévus pour 1989 en faveur du patrimoine, notamment destinés à la sauvegarde des cathédrales, réparties de manière égale sur l'ensemble du pays ; la rénovation des enseignements artistiques, pour lesquels la province est aussi bien dotée que la région parisienne ; le fait, enfin, que Paris, en tant que capitale, n'est pas la propriété des parisiens mais appartient à l'ensemble des Français.

Plus qu'à une critique du principe des grandes opérations, c'est donc à un contrôle extrêmement rigoureux de leur mise en oeuvre qu'il convient de procéder ; à cet égard, divers errements autrefois observés (pour l'Institut du Monde Arabe, le Parc de la Villette, la Cité des Sciences et des Techniques de la Villette, non financée, il est vrai, par le budget de la Culture, etc...), ne doivent pas se perpétuer. Si tel n'était pas le cas, le budget de la Culture - qui, il est vrai, contiendra en 1989 divers crédits de subventions

spécifiques qui pourraient sans dommage être réduits voire supprimés - serait, à terme rapproché, un budget déséquilibré.

Sous la réserve de ces observations d'ordre général, votre rapporteur examinera en premier lieu l'impact de la relance du programme de grands travaux (I) avant d'étudier les perspectives futures du fonctionnement des grands équipements culturels, notamment dans les domaines de l'art lyrique et de la lecture publique (II).

I - LA RELANCE DU PROGRAMME
DE GRANDS TRAVAUX

**A) LA RELANCE APPARAÎT A TRAVERS L'ÉVOLUTION
GLOBALE DU COUT DES PROJETS**

Ce coût a, depuis cinq ans, évolué comme suit :

(en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	TOTAL (1983/1989)
Musée d'Orsay								
. autorisations de programme	668	-	131	73,7	-	-	-	872,7
. crédits de paiement	86	350	370	240,2	-	-	-	1.046,2
Opéra de la Bastille								
. autorisations de programme	172	150	500	1100	170	50	418	2.560
. crédits de paiement	172	125	220	500	550	300	613	2.480
Grand Louvre								
. autorisations de programme	4	350	720	885	256	184,4	578	2.977,4
. crédits de paiement	2	100	420	766	474,4	514	248	2.524,4
Parc de la Villette								
. autorisations de programme	238	120	350	100	15,6	-	100	923,6
. crédits de paiement	95	260	280	76,5	175	-	25	911,5
Institut du Monde arabe								
. autorisations de programme	59,5	16,5	25	17,7	-	-	-	118,7
. crédits de paiement	10	50	30	24,7	-	-	-	114,7
Cité musicale de la Villette								
. autorisations de programme	56	15	40	225	210	-	40	586
. crédits de paiement	24	14	40	50	100	190	77,5	495,5
Nouvelle grande Bibliothèque								
. autorisations de programme	-	-	-	-	-	-	25	25
. crédits de paiement	-	-	-	-	-	-	15	15
Tête Défense								
. autorisations de programme	-	-	-	-	-	-	-	35
. crédits de paiement	-	-	-	-	-	-	35	35
TOTAL								
. autorisations de programme	1197,5	651,5	1766	2401,4	651	234,4	1196	7.797,8
. crédits de paiement	389	899	1360	1657,4	1139	1004	1013,5	7.461,9

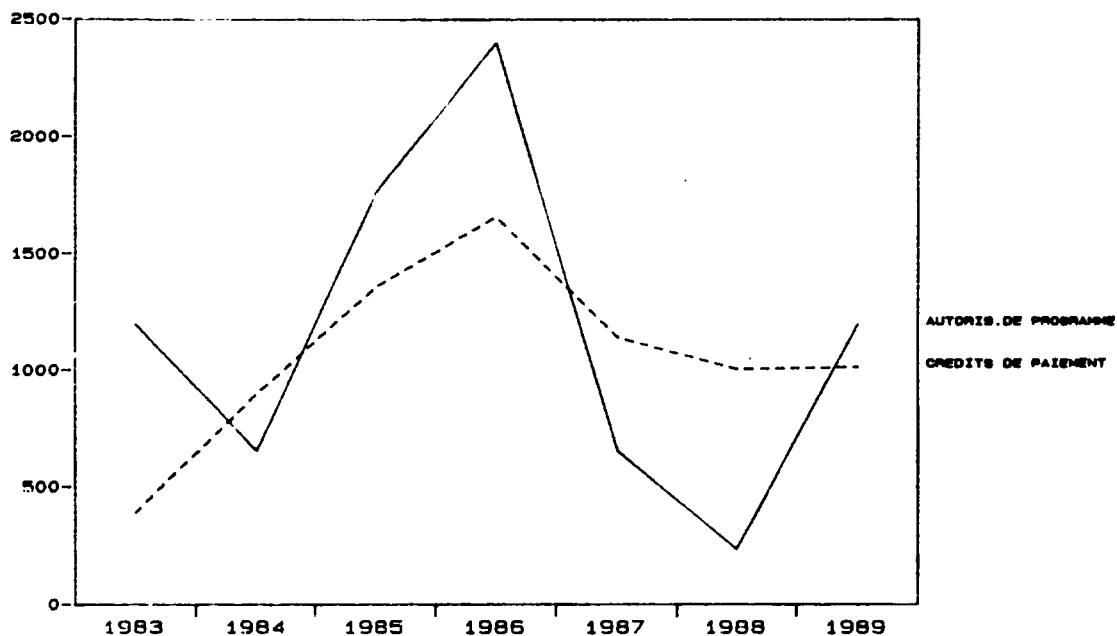
Le tableau ci-dessus apporte les enseignements suivants :

- les autorisations de programme ont été principalement et massivement inscrites au budget de la Culture lors de quatre exercices : 1983, année où le musée d'Orsay était en phase de réalisation active, 1985, où le Grand Louvre

et l'Opéra de la Bastille ont été véritablement lancés et où le Parc de la Villette suscitait un besoin croissant de crédits, 1986 où le Grand Louvre et l'Opéra de la Bastille ont bénéficié d'autorisations de programme atteignant leur niveau maximal et 1989, année marquée par la relance du Grand Louvre et du Parc de la Villette et par un nouveau développement du programme de l'Opéra de la Bastille ;

- les crédits de paiement ont été supérieurs aux autorisations de programme en 1987 et 1988 ; ils sont d'un niveau voisin en 1989 ; les crédits de paiement enregistrent en effet un décalage par rapport aux autorisations de programme, lui-même imputable au délai qui sépare l'inscription des autorisations de programme, leur consommation par engagement des crédits puis, enfin, le paiement des dépenses engagées ;
- en 1990, 1991 et lors des exercices postérieurs, les crédits de paiement devraient donc croître de manière relativement forte, pour solder les autorisations de programme nouvelles ouvertes en 1989, ainsi que celles qui seront nécessaires en 1990 et au-delà ;
- la deuxième tranche du Grand Louvre est en effet évaluée à 3 milliards de francs et celle du Parc de la Villette au chiffre plus modeste de 300 millions de francs ; quant à la Nouvelle grande bibliothèque, son coût est encore inconnu, mais devrait être important : aux travaux d'étude et de construction s'ajoutera, en effet, la charge de la réorganisation de la bibliothèque nationale et de son articulation avec ce nouveau projet.

Le décalage entre l'inscription des autorisations de programme et celle des crédits de paiement apparaît sur le graphique ci-après.



B) L'ETAT DES OPERATIONS

1. Le Grand Louvre

o L'année 1988 a été marquée par l'achèvement de la première tranche de l'opération du Grand Louvre.

La consistance de cette première tranche était la suivante :

- restauration des toitures et des façades de la Cour carrée (terminée en décembre 1985),
- mise en souterrain de l'avenue du Général Lemonier (achevée en mars 1988),
- aménagement du sous-sol de la Cour Napoléon (quasiment terminé),

- montage de la pyramide (achevé il y a quelques mois),
- liaisons avec le reste du musée (terminées récemment),
- installation du mobilier dans le sous-sol de la Cour Napoléon (achèvement prévu pour fin 1988).

Le total des mandatements cumulés s'élève, au 31 août 1988, à 1.720 millions de francs.

o La seconde tranche a déjà donné lieu à des engagements de crédits de faible montant (8 millions de francs, selon les informations fournies dans le questionnaire budgétaire). Les autorisations de programme inscrites au projet de budget (soit 578 millions de francs) devraient lui être intégralement consacrées, de même qu'une fraction substantielle des crédits de paiement (dont 278 millions sur les 613 millions prévus correspondent à des mesures nouvelles, c'est-à-dire à la couverture d'autorisations de programme dégagées par le projet de budget).

Cette seconde tranche présente les caractéristiques suivantes :

- sa durée s'établirait sur sept ans,
- son coût prévisionnel est de trois milliards de francs, contre 2 milliards pour la première,
- son objet est l'aménagement de l'aile Richelieu du Palais, que le ministère des finances devrait quitter dans le courant de l'année 1989.

Pour l'exercice 1989, les travaux devraient porter notamment sur les "études de redéploiement muséologique", l'engagement, dans le musée actuel, de travaux "compatibles avec le plan d'aménagement futur", la réalisation d'un parc de stationnement, d'une gare de tourisme et d'une galerie (destinée à accueillir des commerces) sous le jardin des Tuileries et, enfin, sur la poursuite de la restauration des façades, désormais financée sur "l'enveloppe" Grand Louvre et non plus sur les crédits de la loi programme sur le patrimoine (pour un coût, en 1989, de 130 millions de francs).

o A l'orée de cette seconde étape de l'opération du Grand Louvre, votre rapporteur souhaite rappeler :

- qu'il était indispensable d'engager la deuxième tranche du musée pour les motifs suivants :

- ". le coût de l'opération a déjà été considérable,
 - . seul l'aménagement de l'aide Richelieu peut justifier cet investissement déjà effectué" (1).
- qu'il est tout autant indispensable de terminer rapidement ce projet. "Cet aménagement doit, en outre, intervenir au plus vite, sans quoi le bilan final de l'opération s'alourdirait considérablement ; les frais fixes qu'elle engendre sont en effet considérables" (1). A titre d'exemple, l'établissement public constructeur suscite, à lui seul, une charge de 50 millions de francs en 1988 et un coût prévisionnel pour 1989 de 47 millions de francs ;
- qu'il est, enfin, primordial de limiter, autant que faire se peut, les inconvénients engendrés par les travaux pour le public. A cet égard, votre rapporteur a eu connaissance directe de faits anormaux (entrée principale fermée et entrée "subsidaire" non signalée, etc...).

2. L'Opéra de la Bastille

o L'Opéra de la Bastille, commencé en 1983, a déjà suscité un montant de crédits s'élevant à 2.142 millions de francs en autorisations de programme à l'issue de l'exercice 1988. Cette opération semblait quasiment achevée, puisque les autorisations de programme nouvelles demandées pour 1988 n'étaient que de 50 millions de francs.

o Toutefois, le programme de cette opération, redéfini une première fois en 1986, devrait connaître une nouvelle modification ; les ateliers de décors, costumes et accessoires et la salle modulable (destinée à compléter la grande salle), qui avaient été abandonnés, sont en effet à nouveau programmés. De ce fait, des autorisations de programme nouvelles s'élevant à 578 millions de francs ont été inscrites au projet de budget.

L'ensemble de l'opération ne sera donc pas achevé pour le 14 juillet 1989. L'établissement public constructeur devrait d'ailleurs, au cours de cet exercice 1989, bénéficier de recettes extra-budgétaires, non encore déterminées aujourd'hui avec

(1) Rapport de la Commission des Finances sur le projet de budget pour 1988 du ministère de la Culture, par M. Raymond Bourguine, page 29 (Sénat n° 93, annexe 7, 1987-1988).

précision, selon la réponse fournie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur.

o Au-delà de 1989, l'Opéra de la Bastille ne devrait plus guère peser sur les crédits d'équipement du ministère. Il en va tout autrement, cependant, pour les crédits de fonctionnement (cf. ci-dessous, II).

3. Le Parc de la Villette

o L'opération d'aménagement du Parc de la Villette a débuté en 1979. Ses modalités de réalisation n'ont cessé d'inquiéter votre Commission des Finances.

Comment l'indiquait votre rapporteur dans son rapport sur le projet de budget pour 1987 du ministère de la Culture (1) :

"La première tranche aura occasionné une dépense budgétaire s'élevant à 1,1 milliard de francs. Ce chiffre exorbitant corrobore pleinement les tristes constatations effectuées cette année dans le rapport public de la Cour des comptes dans son examen de la gestion de l'établissement public du parc de la Villette.

"Ainsi, la seule rénovation de la Grande Halle a atteint en 1985 240 millions de francs, alors que les architectes du projet s'étaient engagés en août 1983 sur un coût d'objectif de 140 millions de francs.

"La réalisation du parc "stricto sensu" ne s'est, par ailleurs, jusqu'à une époque récente, guère effectuée dans des conditions irréprochables; outre la multiplication parfois absurde des contrats d'étude, le taux de rémunération élevé de l'architecte au regard des prescriptions du barème normalisé doit être rappelé."

Cette année encore, la Cour des comptes a, de nouveau, critiqué les modalités de réalisation du Parc de la Villette, évoquant cette fois les contrats d'investissement (les conclusions du rapport public de 1986 portaient sur le fonctionnement de l'établissement public du Parc de la Villette). Elle souligne, notamment :

- le nombre excessif de marchés négociés sans mise en concurrence,

(1) Rapport n° 67, annexe 7, Sénat 1986-1987.

- la dévolution irrégulière de maîtrises d'oeuvre particulières au maître d'oeuvre général du Parc, qui cumulait ainsi deux fonctions normalement séparées,
- le recours excessif à des bureaux d'études.

Par deux fois, les constatations de la Cour des comptes ont donc rejoint et confirmé celles qu'avait effectuées votre Commission des Finances à l'issue d'un contrôle budgétaire de son rapporteur spécial, M. Maurice Schumann, au printemps 1985.

o A compter de 1989, une seconde tranche devrait être engagée. Son coût prévisionnel est fixé à 300 millions de francs.

Le programme de la première tranche portait sur l'aménagement de la Grande Halle, d'un ensemble de jardins et de neuf bâtiments dénommés "Folies".

La seconde tranche porterait sur la partie du Parc (qui comprend au total 55 hectares) non encore aménagée.

Votre rapporteur entend surveiller strictement l'exécution des travaux de cette seconde tranche au cours de l'année à venir.

4. La Cité musicale de la Villette

o La Cité musicale de la Villette doit comporter d'une part les nouveaux locaux du Conservatoire national supérieur de musique de Paris et, d'autre part, un musée des instruments de musique et une salle de concerts.

Le bâtiment destiné au Conservatoire devrait être achevé à la fin de 1988 ; les autres parties de la Cité musicale devraient l'être au début de l'année 1991.

o Le coût prévisionnel - soit 702 millions de francs - semble devoir être respecté. Compte tenu des ressources extra-budgétaires, l'ensemble des autorisations de programme nécessaires aura été délégué à la fin de 1989.

5. Deux nouvelles opérations imputées au budget de la Culture : la "Tête Défense" et la "Nouvelle grande bibliothèque"

o Les crédits destinés à l'achèvement du bâtiment de l'arche de la "Tête Défense" seront, en 1989, imputés au budget de la Culture. Leur montant atteindra 35 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement, destinés à l'aménagement intérieur du bâtiment.

o Votre rapporteur s'élève avec vigueur contre l'imputation de ces crédits à l'action "patrimoine monumental", qui constitue un dévoiement de la nomenclature budgétaire. Il en va d'ailleurs de même pour les crédits du Parc de la Villette, qui figurent à cette même action, ce contre quoi votre Commission des Finances proteste sans relâche depuis plusieurs années et qui a motivé un amendement de suppression de crédits présenté in fine du présent rapport.

o Le projet de budget pour 1989, enfin, prévoit l'inscription de 25 millions de francs en autorisations de programme et de 15 millions de francs en crédits de paiement destinés à la "préfiguration" de la Nouvelle grande bibliothèque.

Diverses incertitudes pèsent sur ce projet, qui devraient d'ailleurs être levées sous peu, puisqu'un rapport doit être remis ces jours-ci au ministre de la Culture, afin de définir les premières options possibles pour la Nouvelle bibliothèque. Le coût de l'opération est donc totalement impossible à définir, voire à esquisser à l'heure présente.

L'articulation de cette nouvelle bibliothèque avec l'actuelle Bibliothèque nationale constitue toutefois l'un des champs de réflexion sur les perspectives des grands équipements culturels.

II - LES PERSPECTIVES

DES GRANDS EQUIPEMENTS CULTURELS

Votre rapporteur procédera à l'examen des perspectives des grands équipements culturels en envisageant dans un premier temps l'insertion de l'Opéra de la Bastille et de la "très grande bibliothèque" dans le dispositif existant en matière d'art lyrique et de lecture publique (A) avant de s'attacher au coût de fonctionnement des autres équipements (B).

A. PERSPECTIVES EN MATIERE D'ART LYRIQUE ET DE LECTURE PUBLIQUE

L'opération, quasiment achevée, d'installation à la Bastille d'un "opéra populaire" et le projet, encore en gestation, de nouvelle "Très grande bibliothèque" ont pour point commun de se substituer à des équipements déjà en place, à savoir le Palais Garnier et la Bibliothèque nationale. Dans l'un et l'autre cas, la solution de la disparition pure et simple de l'équipement ancien au profit de l'équipement nouveau ne semble pas devoir, fort heureusement, être retenue ; il s'ensuit, cependant, de difficiles problèmes d'articulation.

o Interrogé par votre rapporteur sur l'insertion de l'Opéra de la Bastille au sein du Théâtre national de l'Opéra de Paris, le ministère de la Culture a apporté la réponse suivante :

"En 1983, une commission dirigée par M. Fleuret, directeur de la Musique, a examiné plusieurs hypothèses de fonctionnement pour les différents équipements musicaux parisiens (Bastille, Garnier, Favart). Ces travaux ont analysé plusieurs scénarios de spécialisation ou de coordination des activités de ces différentes salles.

"Par la suite, la démarche s'est orientée vers des institutions autonomes et spécialisées, notamment :

- salle de la Bastille consacrée à l'Opéra
- salle du Palais Garnier spécialisé dans le ballet.

"Cette articulation a constitué un premier cadre pour des projections financières effectuées par la direction de la musique au début de 1986.

"... Puis, le rapport réalisé par M. Chevrillon au printemps 1986 a critiqué l'évaluation précédente, qu'il jugeait sous-estimée. Il a mis en évidence l'accroissement inéluctable de la contribution de l'Etat, dès lors que Bastille et Garnier seraient exploités de façon autonome. Il a analysé plusieurs solutions, dont la plus économique était la concentration des activités sur la Bastille. Il penchait cependant pour le maintien de l'activité traditionnelle du palais Garnier.

"Fin mai 1987, M. Soubie, président du TNOP, a remis un rapport analysant la vocation possible des différentes salles parisiennes (Bastille, Garnier, Favart, Champs-Élysées, TMP).

"Ce rapport préconisait notamment :

- une articulation institutionnelle entre l'Opéra Bastille et le Palais Garnier,
- l'installation à la Bastille, équipement le plus performant, de l'essentiel des moyens de production.

"Le ministre de la Culture a adopté les conclusions de ce rapport. Une nouvelle évaluation des coûts a été alors précisée (...).

"M. Soubie, dans son rapport de mars 1987, a évalué la subvention de fonctionnement à 330 millions de francs environ pour les deux salles.

"M. Pierre Bergé a été nommé le 31 août 1988 président des théâtres de l'Opéra de Paris (Palais Garnier et Opéra de la Bastille). Cette organisation unitaire que M. Bergé a la responsabilité de mettre en place répond au souci d'une gestion cohérente et d'un équilibre financier des théâtres, l'Opéra de la Bastille étant principalement consacré à l'art lyrique et le Palais Garnier à la danse.

"M. Bergé est également chargé de réfléchir aux conditions d'une autonomie de la salle Favart.

"Dans le cadre de cette récente mission, M. Bergé sera amené à préciser la structure de programmation et les modalités d'organisation du travail de chacune des salles de l'Opéra de Paris et à partir de là, à valider les budgets d'exploitation prévisionnels en régime de croisière.

"1989 se présente comme une année particulière car l'activité se poursuivra au Palais Garnier avec une programmation accentuée dans le domaine chorégraphique, tandis que le rodage de la grande salle de la Bastille sera effectuée à partir du mois de mai 1989.

"La préparation technique des saisons futures se poursuivra durant toute l'année 1989 et nécessitera la présence sur le site de nombreux personnels.

"Une mesure nouvelle de 62 millions de francs est donc prévue pour le théâtre national de l'Opéra de Paris. Elle accompagnera la mise en route de la nouvelle organisation de l'ensemble des théâtres de l'Opéra de Paris, la réalisation et la préparation des saisons artistiques propres à chacun de ces théâtres."

o S'agissant de la "Très grande bibliothèque" et de son articulation avec la Bibliothèque nationale, deux options paraissent possibles :

- spécialisation fonctionnelle de chacune des deux bibliothèques,
- spécialisation selon le type de support (par exemple, dépôt des livres à la Nouvelle bibliothèque et des autres types de documents à la Bibliothèque nationale).

les choix effectués devront, quoi qu'il en soit, être rapidement précisés au Parlement, c'est-à-dire, à tout le moins, avant les débats sur le projet de budget pour 1990, année où un montant substantiel de crédits devrait être dégagé.

Le coût de fonctionnement de la Bibliothèque nationale devant s'élever en 1989, hors frais de personnel, à 89,9 millions de francs, le coût prévisionnel d'un ensemble intégrant à la fois la "Très grande bibliothèque" (dont la dénomination gagnerait, d'ailleurs, à être rapidement changée...) et la Bibliothèque nationale ne peut donc qu'être important.

B. LE COUT DE FONCTIONNEMENT DES GRANDS EQUIPEMENTS CULTURELS

Votre rapporteur observait, l'an passé, la rigidité du coût de fonctionnement des grands équipements culturels et relevait la relative faiblesse de leurs ressources propres. Les données les plus récentes semblent apporter une certaine amélioration.

o S'agissant du musée du Louvre, le montant total des dépenses s'est élevé, en 1987, à 134,6 millions de francs, dont 49 millions de francs financés par la réunion des musées nationaux et 85,6 millions de francs imputés au budget de l'Etat (dépenses de personnel, essentiellement). Le total des ressources perçues, au regard de ces dépenses, s'élève à 70,3 millions de francs, soit 52,2 %.

o S'agissant du musée d'Orsay, la situation est plus favorable ; le total des ressources propres serait de 95 millions de francs en 1987, pour des dépenses évaluées à 137 millions de francs, soit un taux d'autofinancement de 69 %.

o S'agissant du Théâtre national de l'Opéra de Paris, le compte administratif de l'exercice 1987 fait apparaître un montant total de dépenses de 443 millions de francs, financé à raison de 330 millions de francs par le budget de l'Etat et à concurrence de 113 millions de francs par des ressources propres, dont 73 millions de francs de droit d'entrée, soit un taux d'autofinancement de 25,5 % seulement.

Le taux d'autofinancement apparaît donc plus faible pour un établissement de spectacle, tel l'Opéra, que pour les musées ; une constatation similaire pourrait d'ailleurs être faite pour les théâtres nationaux.

En conclusion de ce chapitre consacré aux grands équipements culturels, votre rapporteur souhaitera donc, une fois encore, que l'ensemble Palais Garnier-Opéra de la Bastille puisse fonctionner sans accroissement du coût de l'art lyrique et chorégraphique à Paris. Pour ce faire, un effort de rigueur exceptionnel sera nécessaire, que certains comportements récents ne semblent guère préfigurer.

CHAPITRE II

ANALYSE DE DEUX "MISSIONS" DU MINISTRE DE LA CULTURE

Comme l'indiquent les deuxième et neuvième observations adoptées sur le projet de budget du ministère par votre Commission des Finances, celle-ci a conçu quelque inquiétude de l'augmentation relativement forte de divers crédits de subventions.

Ces inquiétudes portent notamment sur les modalités d'attribution de ces subventions, qui revêtent la forme d'aides sélectives. Certes, la sélectivité n'est pas, en elle-même, condamnable ; du fait de l'existence d'une contrainte budgétaire, toute action publique suppose l'exercice de choix. Ces choix sont, cependant, particulièrement difficiles à exercer de manière impartiale lorsqu'ils ont pour objet d'incitation ou l'orientation dans des domaines relevant par essence d'intervenants privés, dans un contexte où les mécanismes de marché sont censés s'exprimer pleinement. Aussi, l'interventionnisme sélectif est-il plus aisé lorsque les critères d'appréciation sont évidents et s'approchent de l'objectivité.

L'aide à la sauvegarde du patrimoine détenu par des personnes privées, par exemple, s'effectue dans des conditions proches de la clarté, même si les difficultés ne manquent pas. Dans d'autres secteurs (ceux, par exemple, de la création artistique, des "industries culturelles", de la production cinématographique), on voit mal comment la répartition des crédits peut échapper à un dilemme sans issue : soit, en effet, l'aide publique est allouée à tous ceux qui la sollicitent et elle est alors inefficace ; soit elle est concentrée sur quelques cas présumés dignes d'intérêt et elle encourt le reproche d'avoir favorisé certains au détriment d'autres.

Pour tous ces secteurs, votre rapporteur préconise donc, lorsque cela est possible, l'adoption de mécanismes de régulation

objectifs (dont le meilleur exemple serait constitué par le dispositif d'aide automatique à la production cinématographique, s'il était rénové); il estime en outre nécessaire d'exercer un contrôle vigilant sur les procédures de distribution des crédits, lorsque des aides sélectives figurent au budget.

A cet égard, diverses augmentations devront être justifiées par le Gouvernement; il en va par exemple ainsi :

- d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs, destinés aux industries culturelles (chapitre 43-50, article 40);
- d'une mesure nouvelle de 141 millions de francs en faveur du cinéma, dont une partie sera affectée à la "relance de la production cinématographique", c'est-à-dire au financement direct par l'Etat d'oeuvres culturelles, ce que votre rapporteur estime tout particulièrement contestable, même s'il ne considère pas nécessairement les oeuvres qui seront ainsi subventionnées comme devant être l'expression d'un art cinématographique officiel (chapitre 43-40, article 80);
- d'une mesure nouvelle de 8,5 millions de francs destinés au fonds de la commande publique (chapitre 43-92, article 70);
- d'une mesure nouvelle de 5,1 millions de francs recouvrant des "participations pour le soutien aux filières porteuses dans le domaine des industries culturelles et des nouvelles technologies" (qui jugera du caractère "porteur" de telle ou telle filière? Comment, avec une somme de 5,1 millions de francs, espérer avoir un impact économique quelconque dans un domaine dont le chiffre d'affaires est aussi important?);
- d'une mesure nouvelle de 36 millions de francs en faveur de projets pluridisciplinaires en faveur de publics défavorisés ou spécifiques; certes, une fraction de ces crédits sera attribuée par la Commission de développement social des quartiers, dont les choix sont le plus souvent exemplaires, mais qu'en sera-t-il du solde des crédits? Quels sont ces publics "spécifiques"? Quels seront les "types de culture" aidés?

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre rapporteur procédera à l'examen de deux missions du ministère de la Culture; l'une d'entre elle, la sauvegarde du patrimoine, ne suscite aucune critique quant à sa finalité; l'aide publique au cinéma, en revanche, qui constituera le second objet d'étude,

constitue un champ privilégié de développement des aides sélectives.

I - LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE

L'action de l'Etat en faveur de la sauvegarde du patrimoine a connu une inflexion décisive avec l'adoption, par le Parlement, de la loi programme relative au patrimoine monumental du 5 janvier 1988. Aussi votre rapporteur rappellera-t-il brièvement les dispositions de cette loi (A), avant d'examiner ses modalités d'exécution en 1988 et les perspectives offertes par le projet de budget pour 1989 (B) pour s'interroger, enfin, sur les problèmes en suspens (C).

A) RAPPEL DES PRESCRIPTIONS DE LA LOI DU 5 JANVIER 1988

o La loi programme relative au patrimoine monumental répondait à une urgence et à une demande expresse du Parlement, réitérée depuis de nombreuses années. L'urgence apparaissait notamment à travers l'évolution du montant des "besoins en travaux", indicateur élaboré par la Direction du patrimoine du ministère de la Culture. En 1986, cet indicateur témoignait de besoins dont le coût s'élevait à 6 milliards de francs au moins, dont 1,7 milliard pour les seules urgences. La situation s'était en outre dégradée par rapport aux années antérieures, notamment pour les monuments appartenant à l'Etat.

o Face à ces besoins, la loi programme relative au patrimoine monumental propose, en premier lieu, l'inscription au budget de la Culture d'un montant d'autorisations de programme total égal à 5,145 milliards de francs pour les exercices 1988 à 1992.

L'échéancier proposé est le suivant :

1988 = 931,3 millions de francs (soit une augmentation de 27 % par rapport à 1987),

1989 = 977,8 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1988 et de 33,6 % par rapport à 1987),

1990 = 1.026,7 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1989 et de 40,3 % par rapport à 1987),

1991 = 1.078 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1990 et de 47,3 % par rapport à 1987),

1992 = 1.131,9 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1991 et de 54,6 % par rapport à 1987).

Le programme retenu correspond donc à un accroissement annuel des crédits de 5 % garantissant, au terme de la période, une augmentation de plus de la moitié des crédits d'équipement affecté au patrimoine monumental.

Une actualisation du montant de ces crédits pour les années ultérieures à 1988, en fonction de l'évolution de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe, tel qu'il résulte des prévisions du rapport économique et financier annexé au projet de budget, est en outre prévue par la loi programme.

o Conformément aux prescriptions de la loi programme, 200 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires ont donc été inscrits dans la loi de finances pour 1988. Le total des autorisations de programme affectées à la sauvegarde du patrimoine monumental a ainsi, en 1987 et 1988, évolué comme suit :

(en millions de francs)

	1987	1988	AUGMENTATION 1988/1987
o Chapitre 56-20, article 30 :			
. article 31 Monuments historiques (Etat)	250,3	314,8	+ 64,5
. article 32 Réutilisation	15	15	
. article 30 Objets mobiliers	20	22	+ 2
. article 34 Orgues	14	15	+ 1
. article 35 Monuments historiques (non Etat)	270	315	+ 45,5
o Chapitre 56-20, article 50 :			
. Eaux et Fontaines	5,5	5,5	
TOTAL TITRE V	574,8	687,8	+ 113
o Chapitre 66-20 :			
. article 20 Edifices ruraux	18	19	+ 1
. article 42 Abords de monuments	2,5	2,5	-
. article 92 Réutilisation	25	25	-
. article 93 Objets mobiliers	1,7	1,7	-
. article 94 Orgues	1	1	
. article 95 Monuments historiques (non Etat)	105,8	124,8	+ 19
. article 96 Signalisation	2,5	2,5	
. article 80 Grand Louvre	-	67	+ 67
TOTAL TITRE VI	156,5	244,5	+ 87
TOTAL	731,3	931,3	+ 200

o La répartition des crédits supplémentaires prévus au titre de l'exercice 1988 a donc été effectuée de manière équivalente entre les monuments historiques appartenant à l'Etat (+ 64,5 millions de francs) et les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat (+ 64,5 millions de francs).

En prenant en compte la rénovation des façades du Louvre, dans le cadre de l'opération du Grand Louvre, la part des

moments dont l'Etat est propriétaire augmente toutefois sensiblement, puisque 67 millions de francs sont alloués à cette seule opération.

S'agissant des monuments n'appartenant pas à l'Etat, la répartition des crédits a plutôt privilégié les travaux dont l'Etat a la maîtrise d'ouvrage et qui bénéficient donc de crédits imputés sur le titre V (investissement directement effectué par l'Etat). La demande de crédits était en effet plus forte pour les travaux portant sur les monuments historiques classés avec maîtrise d'ouvrage directe de l'Etat que pour les réalisations avec maîtrise d'ouvrage déléguée ou portant sur des monuments simplement inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, selon le rapport au Parlement sur l'exécution de la loi programme, dont l'évocation conduit à l'examen de l'exécution de la loi en 1988 et des perspectives pour 1989.

B) L'EXECUTION DE LA LOI EN 1988 ET LES PERSPECTIVES POUR 1989

o Les informations disponibles sur l'exécution de la loi programme sont issues du rapport d'exécution, remis à votre rapporteur par le ministère de la Culture et dont la présentation appelle quelques commentaires. Ce rapport, dont le contenu résulte d'un amendement de votre Commission des Finances qui avait examiné pour avis le projet de loi programme, est malheureusement d'un maniement délicat ; une présentation très aérée, avec inscription du texte sur le recto des pages uniquement, débouche en effet sur la fourniture d'un document très volumineux et en deux tomes, dont la diffusion est donc nécessairement restreinte. Or, le sens de l'amendement de votre Commission, qui demandait qu'un descriptif des opérations conduites dans chaque département soit annexé au rapport était de permettre à tous les parlementaires de contrôler l'exécution de la loi programme dans leurs départements respectifs. Il est donc souhaitable qu'une plus large diffusion de ce rapport soit mise en oeuvre l'an prochain.

o Le rapport précise en premier lieu la répartition des dotations entre les crédits gérés directement par le ministère et ceux dont la gestion est déconcentrée au niveau des directions régionales des affaires culturelles. Le montant total des crédits

déconcentrés s'élève, en 1988, à 484 millions de francs, soit, en faisant abstraction de l'opération du Grand Louvre, un montant supérieur de près de 100 millions de francs à celui des crédits gérés à l'échelon central (386 millions de francs).

Les crédits d'entretien, qui sont imputés sur le titre III du budget de la Culture (chapitre 35-20) et pour lesquels la loi programme n'a pas fixé de prescription sont, pour leur part, entièrement déconcentrés. Leur montant s'élève à 130 millions de francs dans la loi de finances pour 1988, dont 89,9 millions de francs pour les monuments historiques. Cette somme a été augmentée en cours d'année de 10 millions de francs, pour faire face aux dégâts causés par la tempête d'octobre 1987 en Bretagne et en Basse-Normandie.

Le rapport indique ensuite les difficultés de mise en oeuvre d'une opération de restauration et notamment l'importance excessive des délais nécessaires aux études et aux travaux, qui a pour conséquence un rythme trop faible de consommation des crédits. Il fait cependant état des initiatives prises pour accélérer la réalisation des opérations :

- meilleure définition des éléments devant être intégrés dans la décision de programmation, prescrite par un décret du 7 mai 1987, qui devrait s'appliquer à 50 % des travaux programmés en 1989 et à la totalité de ceux-ci en 1990,
- délégation plus rapide des autorisations de programme et des crédits de paiement déconcentrés,
- informatisation des opérations comptables des directions régionales des affaires culturelles (qui s'est d'ailleurs traduite, dans un premier temps, par d'importants retards dans la région Ile-de-France).

o Le taux de consommation des crédits s'est, dans ces conditions, selon le rapport, amélioré. Ce constat porte toutefois principalement sur les opérations réalisées hors loi programme ; la situation ne serait, en revanche, guère favorable pour les rénovations conduites à l'aide des crédits supplémentaires dégagés par cette loi programme. Cette différence serait essentiellement due à l'existence d'un délai, pour l'instant incompressible, entre la délégation des autorisations de programme et le démarrage des chantiers, délai dont la durée est d'environ 18 mois.

o Quoi qu'il en soit, les derniers résultats disponibles, qui concernent la gestion de 1987, semblent effectivement témoigner

d'une amélioration, pour la gestion des autorisations de programme, tout au moins. Selon la réponse fournie à l'une des questions adressées par votre rapporteur au ministère dans le cadre du questionnaire budgétaire, les reports de crédits de 1987 sur 1988 seraient nuls pour les autorisations de programme du chapitre 56-20 et d'un montant de 121 millions de francs pour le chapitre 66-20, contre 136 millions de francs l'année précédente pour ce dernier chapitre. Le montant des reports de crédits de paiement s'est, en revanche, fortement élevé, puisqu'il atteint 566 millions pour le chapitre 56-20 (contre 300 millions pour la gestion 1986) et 342 millions de francs pour le chapitre 66-20 (contre 164 millions de francs pour la gestion de l'exercice 1986).

Cette discordance entre l'évolution du rythme de consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement devra être expliquée par le Gouvernement.

S'agissant des crédits d'entretien, le taux de consommation semble s'améliorer ; le montant des reports de 1987 sur 1988 n'est en effet que de 29,4 millions de francs, contre 43,6 millions de francs pour les reports de 1986 sur 1987.

o Dans ce contexte, le projet de budget pour 1989 apparaît très satisfaisant.

Selon les prescriptions de la loi programme, le montant des autorisations de programme à ouvrir s'élevait en effet à 977,8 millions de francs, hors actualisation. En tenant compte du taux prévisionnel d'évolution des prix de la formation brute de capital fixe, qui se monte à + 2,2 %, ce montant aurait dû être de 999,3 millions de francs.

Or, le projet de budget propose des chiffres dépassant ces montants.

Le montant total des crédits relevant de l'application de la loi du 5 janvier 1988 serait en effet de 997,4 millions de francs, hors restauration des façades du Grand Louvre, pour laquelle 130 millions de francs sont prévus, inscrits désormais à l'action "patrimoine muséographique".

A structures constantes, l'augmentation des crédits est donc de 196,1 millions de francs, contre 68 millions prévus par la loi programme.

La répartition de cette enveloppe de 997,4 millions de francs d'autorisations de programme s'effectuerait comme suit :

(en millions de francs)

	Rappel 1988	1989
o Titre V		
. AP	694,8	784,5
. CP	647	624,7
o Titre VI		
. AP	176,5	212,8
. CP	155,5	175,8
dont (AP)		
. édifices non protégés	19	20,3
. abords	2,5	2,6
. monuments historiques (non Etat)	155	189,9
TOTAL		
. AP	871,3	997,4
. CP	802,5	800,5

L'effort porterait ainsi principalement sur les crédits afférents aux opérations dont l'Etat a la maîtrise d'ouvrage directe, ce qui s'inscrit dans la démarche suivie en 1988.

Par ailleurs, le montant des crédits de paiement diminuerait légèrement, probablement en raison des difficultés de consommation des crédits mentionnés ci-dessus. Il conviendra, toutefois, que le Gouvernement précise les motifs de cette diminution.

o L'évolution des crédits d'entretien est également satisfaisante ; leur montant, qui figure au chapitre 35-20, article 20, passerait en effet de 130 millions de francs à 183,9 millions de francs, soit un taux d'augmentation de 41,4 %.

Le projet de budget pour 1989 confirme donc la priorité donnée, en 1988, à la sauvegarde du patrimoine monumental. Certaines difficultés subsistent néanmoins.

C) LES QUESTIONS EN SUSPENS

Ces questions portent, d'une part, sur le régime fiscal des monuments historiques et, d'autre part, sur l'opportunité d'une modification d'ensemble du régime des travaux effectués sur ces monuments.

o Le régime fiscal des monuments historiques a fait l'objet d'une amélioration considérable avec la loi programme relative au patrimoine monumental. A l'initiative de vos Commissions des Affaires culturelles et des Finances, l'article 5 de cette loi a en effet exonéré de droit de mutation à titre gratuit les monuments historiques classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire et les biens meubles ou immeubles par destination qui en constituent le complément historique ou artistique.

Cette disposition vise notamment à éviter la dispersion du mobilier se trouvant au sein de monuments historiques, dispersion rendue fréquemment inéluctable par le paiement des droits de succession. Son application est subordonnée à la passation d'une convention entre l'Etat et les héritiers du bien, conforme à une convention type et prévoyant l'ouverture au public du monument.

Il semble cependant qu'une interprétation restrictive ait été donnée à cette disposition par l'administration fiscale pour les biens détenus par une société civile immobilière, notamment.

Par ailleurs, l'inclusion des monuments historiques dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune porterait un préjudice considérable à la sauvegarde de ceux-ci, lorsqu'ils sont la propriété de particuliers. On voit mal, en outre, selon quels critères l'administration fiscale pourra déterminer la valeur vénale de biens pour lesquels le marché est aussi réduit.

Il importe donc que les amendements adoptés par le Sénat lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1989, qui excluent de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune les monuments historiques ouverts au public, soient repris dans le texte définitif de la loi de finances.

o Une modification d'ensemble du régime des travaux portant sur des monuments historiques peut, par ailleurs, être envisagée.

Dans l'état actuel des textes, les travaux d'entretien sur les monuments classés doivent être exécutés par les architectes des bâtiments de France, qui ont également compétence pour surveiller les travaux d'entretien sur les monuments inscrits à l'inventaire supplémentaire. La maîtrise d'oeuvre des travaux portant sur des monuments classés doit par ailleurs être obligatoirement confiée aux architectes des monuments historiques.

Or, le nombre de ces architectes est limité, par l'évolution du nombre d'emplois budgétaires pour les premiers, par un "numerus clausus" pour les seconds. L'insuffisance d'architectes ayant juridiquement compétence pour exécuter les travaux portant sur des monuments historiques contribue à retarder le rythme de ces travaux. C'est pourquoi il convient probablement d'augmenter leur nombre, ou d'assouplir les modalités d'exécution des travaux.

Un tel assouplissement serait notamment souhaitable pour les travaux portant sur des monuments dont l'Etat n'est pas propriétaire, et pour lesquels l'effort effectué par les collectivités locales et les particuliers apparaît très substantiel.

La contribution de ces différents intervenants au financement de la conservation du patrimoine s'établirait en effet comme suit en 1987 et 1988 :

(en millions de francs)

	1987	1988
Etat	743	954
Régions	45,9	41,4
Départements	169,5	172,8
Communes	377,6	379,5
Propriétaires privés	122,3	141,3
TOTAL	1.453,7	1.561,4

II. LE CINEMA

Face à la crise que traverse actuellement le cinéma français, le projet de budget pour 1989 n'opère pas nécessairement les bons choix. La démarche adoptée vis-à-vis de ce secteur procède, en effet, d'une logique d'intervention directe, par le biais de subventions sélectives, là où il conviendrait plutôt de mettre en place les conditions d'une régulation satisfaisante des relations avec les chaînes de télévision et d'augmenter les moyens destinés aux dispositifs de soutien automatique tout en modifiant leurs mécanismes.

Votre rapporteur, après avoir évoqué l'évolution du dispositif d'aide publique aux industries cinématographiques constatée en 1987 et prévue pour 1988 et 1989 rappellera les propositions de modification qu'il avait, à cet égard, déjà formulées l'an passé.

A) EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU SECTEUR CINEMATOGRAPHIQUE

o Le dispositif d'aide publique repose sur cinq mécanismes différents :

- des aides automatiques à la production,
- des aides automatiques aux exploitants de salles,
- des aides sélectives à la production,
- des aides sélectives à différents intervenants chargés d'assurer la promotion du film français, sa diffusion, ayant une activité d'enseignement, etc...,
- une aide fiscale aux investisseurs dans le domaine cinématographique.

Votre rapporteur qui a déjà, l'an passé, procédé à une analyse détaillée de chacun de ces mécanismes (1), en rappellera brièvement les finalités avant d'indiquer le montant des sommes qui devrait leur être consacrées en 1988 et en 1989.

o L'aide automatique à la production repose sur le principe de l'épargne forcée : les droits d'entrée dans les salles sont en effet grevés d'une taxe, la taxe spéciale additionnelle au prix des places, dont le produit alimente le compte de soutien aux industries cinématographiques et audiovisuelles (compte spécial du trésor n° 902.10), ce produit étant ensuite redistribué aux producteurs qui réalisent un nouveau film, au prorata des droits acquis au titre du film précédent, ces droits étant eux-mêmes calculés en fonction du nombre d'entrées (et donc des recettes de taxe spéciale additionnelle générées par le films). Le soutien automatique à l'exploitation est fondé, lui aussi, sur la redistribution d'une fraction du produit de la taxe spéciale additionnelle au prix des places, fraction qui est répartie au profit des exploitants qui réalisent des travaux de modernisation. La taxe spéciale additionnelle étant prélevée à la fois sur les entrées dans les salles où sont projetés des films français et dans celles où sont diffusés des films étrangers, son produit permet en principe à la fois d'assurer un "juste retour" (2) aux producteurs et d'aider les exploitants de salle.

Toutefois, le produit de la taxe spéciale additionnelle est en déclin constant avec la chute de la fréquentation des salles ; le volume des ressources du compte de soutien est cependant maintenu grâce à la contribution des sociétés de télévision ; celle-ci, qui est assise sur l'ensemble des ressources des chaînes, a en effet une double vocation :

- permettre la constitution d'un mécanisme d'épargne forcée au profit de la création audiovisuelle,
- compenser le préjudice occasionné au cinéma - ou plus exactement aux exploitants de salles - du fait de la diffusion d'oeuvres cinématographiques à la télévision.

Pour la mise en oeuvre de cette seconde fonction, une fraction de la contribution, dont le taux est d'ailleurs en

(1) Cf. rapport sur le projet de budget pour 1988 du ministère de la Culture, par M. Raymond Bourguin, pages 56 à 82, n° 93, annexe 7, Sénat 1987-1988.

(2) Selon l'expression employée par notre collègue Jean Cluzel à propos des mécanismes d'aide à la création audiovisuelle qui fonctionnent sur un mode peu ou prou similaire, dans son remarquable rapport de cette année sur les crédits de la communication (Sénat n° 88, annexe 8, page 229, 1988-1989).

progression constante, est versée en ressources de la section cinéma du compte de soutien.

Celui-ci finance en outre des aides sélectives à la production cinématographique, par le biais du dispositif de l'avance sur recettes. Ce dispositif consiste en l'attribution de subventions - théoriquement remboursables - par une commission à des producteurs souhaitant réaliser un film pour lequel un montant suffisant de financements privés n'a pu être réuni.

D'autres types d'aides sélectives existent, en faveur d'intervenants divers (industries techniques, associations diverses, salles de cinéma en milieu rural, etc...); ces aides sont soit imputées directement au budget de la Culture (article 43-40-80), soit inscrites en emplois de la section cinéma du compte de soutien.

Enfin, le cinéma bénéficie, au même titre que l'audiovisuel, d'un mécanisme de détaxation des sommes investies dans la production; les particuliers peuvent, à ce titre, déduire l'intégralité des investissements qu'ils effectuent, dans la limite de 25 % de leur revenu imposable, les sociétés pouvant, pour leur part, amortir 50 % du montant investi dès la première année. Les investissements ne donnent lieu à déduction ou amortissements que s'ils sont opérés par le biais des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA), au nombre de douze.

o Ce dispositif devrait connaître, en 1988 et 1989, les évolutions suivantes :

- le produit de la taxe spéciale additionnelle au prix des places n'a cessé de décliner, passant de 485 millions de francs en 1987 à environ 360 millions de francs en 1988 et devrait représenter une somme similaire en 1989 (sauf nouvelle chute de la fréquentation);
- les sommes apportées au compte de soutien par les sociétés de télévision au titre de la contribution assise (au taux marginal de 5,5 %) sur leurs ressources n'ont, en revanche, cessé d'augmenter, du fait :
 - . de l'accroissement considérable du chiffre d'affaires du secteur de l'audiovisuel,
 - . de la modification, au profit de la section cinéma, de la clé de répartition (qui est passée de 35 % en faveur du cinéma en 1987, à 44 % en 1988 et qui, selon le

projet de budget pour 1989 des comptes spéciaux du trésor, serait de 50,5 % en 1989) ;

- la section cinéma a ainsi été alimentée à concurrence de 220 millions de francs au titre de la contribution en 1987 et devrait l'être à hauteur d'au moins 312 millions en 1988, les prévisions pour 1989 faisant état de 417 millions de francs ;
- s'agissant des emplois du compte de soutien, les sommes prévues au titre du soutien automatique à la production, d'un montant de 311 millions de francs en 1988 devrait régresser de 10 millions de francs en 1989, les fonds destinés au soutien automatique à l'exploitation restant constants (236 millions de francs) ; par ailleurs, les crédits alloués à la procédure de l'avance sur recettes seraient augmentés de 15 millions de francs, passant ainsi de 85 millions de francs (1988) à 100 millions de francs (projet de budget pour 1989) ;
- les aides sélectives figurant au budget de la Culture (article 43-40-80) seraient considérablement augmentées ; le total des crédits de l'article 43-40-80, qui concerne aussi bien l'audiovisuel que le cinéma passerait en effet de 103 millions de francs (dont 72 pour le cinéma) à 344 millions de francs ; ces 241 millions de francs de mesures nouvelles sont destinés à la création audiovisuelle, à hauteur de 100 millions de francs et à la "relance de l'industrie cinématographique", à concurrence de 141 millions de francs ;
- les SOFICA, enfin, auraient réalisé, au milieu de l'exercice 1988, une collecte totale supérieure à 700 millions de francs depuis l'instauration du dispositif par la loi du 11 juillet 1985. Pour l'année 1986 seule, ce montant s'est élevé à 192 millions de francs.

En dépit de la diminution constante de la taxe spéciale additionnelle au prix des places, principale ressource traditionnelle du dispositif de régulation financière publique du secteur du cinéma, ce dispositif bénéficiera, en 1989, de moyens en augmentation. La crise que traverse le cinéma en sera-t-elle pour autant éradiquée ?

B) LES INSUFFISANCES DE CE DISPOSITIF

o Pour prendre la mesure des insuffisances du dispositif d'aide publique au secteur cinématographique, il convient de rappeler en premier lieu les symptômes de la crise du cinéma et d'esquisser l'analyse de ses causes.

Le symptôme le plus manifeste est la diminution globale des entrées dans les salles, accompagnée de la chute constante de la part des entrées suscitées par les films français dans ce total lui-même en régression.

(en millions d'entrées)

Années	Films français	Films américains	Autres films	Total
1977	79 (46,5 %)	51 (30 %)	40 (23,5 %)	170
1982	107,6 (53,3 %)	60,6 (30 %)	33,8 (16,7 %)	202
1985	76 (43,5 %)	67,4 (38,5 %)	31,6 (18 %)	175
1986	70 (43 %)	71 (43,5 %)	22 (13,5 %)	163
1987	47,2 (35,5 %)	58,3 (43,8 %)	27,5 (20,7 %)	133

L'année 1988 devrait confirmer ces tendances, puisque les prévisions portent sur 110 millions d'entrées (1), soit une nouvelle diminution de 19 %.

Second et troisième symptômes de la crise, d'ailleurs étroitement liés au précédent : la réduction des recettes tirées de l'exploitation en salle, qui s'élèveraient à 3,256 milliards de francs en 1987 (soit une diminution de 14 % par rapport à 1986, année où ces recettes étaient déjà en réduction de près de 20 % en francs constants par rapport à 1982) et la fermeture de salles non viables (le nombre de salles s'élève à 5.063 fin 1987 contre 5.154 fin 1986).

(1) La sortie du film "L'ours" du réalisateur Jean-Jacques Annaud pourrait toutefois entraîner la révision à la hausse de cette prévision.

o Les causes de cette crise sont multiples, l'impact de chacune d'entre elles étant impossible à quantifier.

La concurrence des chaînes de télévision est, à l'évidence, un facteur majeur. L'inadaptation d'une partie du parc de salles, dont l'équipement ne valorise pas encore suffisamment les spécificités du "produit cinéma", peut également être relevée.

Une certaine inadéquation de la production française doit également être mentionnée; en témoigne l'effet d'entraînement qu'a la chute de la fréquentation des films français sur l'évolution globale de la fréquentation.

Cette inadéquation a probablement des racines culturelles; elle procède, également, des déficiences des mécanismes de régulation des relations entre la production cinématographique et les sociétés de télévision et de certains effets pervers du système d'aide publique.

o S'agissant des relations cinéma-télévision, la part prépondérante prise par les chaînes dans l'amortissement des films français doit être relevée; cette part dépasse désormais celle qui provient de la "remontée des recettes salles". Par le truchement de préachats de droits, les chaînes assurent en outre aux producteurs un "prémortissement" qui garantit la rentabilité de l'investissement et évite d'avoir à "parier" sur le succès en salle.

De ce fait, les films français sont, de plus en plus - à quelques notables exceptions près - conçus pour la télévision, autant que pour le cinéma.

Les producteurs de cinéma sont ainsi étroitement dépendants des chaînes. Mais la dépendance est réciproque; par le jeu des quotas de films français (obligation est faite à toutes les chaînes de diffuser un nombre de films français égal à 50 % du nombre total de films diffusés), les sociétés de télévision sont en effet dans la quasi obligation d'acquérir (ou de "pré-acquérir") la totalité ou la quasi totalité de la production française annuelle.

o Le dispositif d'aide publique n'est, dans ces conditions, guère susceptible d'aider vraiment à la sortie de la crise.

En premier, votre rapporteur rappelle qu'il est défavorable au système de l'avance sur recettes pour deux motifs :

- l'avance sur recettes substitue aux choix exercés par le marché des choix qui peuvent passer pour arbitraires,

en raison de l'essence même du mécanisme, qui est de privilégier certains au détriment d'autres ;

- l'avance sur recettes vise à aider des films n'ayant pas mobilisé un volume suffisant de financements privés ; or, ces films ont peu de chances de connaître le succès sur grand écran, même si des contre exemples éclatants existent (de "Trois hommes et un couffin" à "Jean de Florette", pour lequel l'avance sur recettes n'a d'ailleurs représenté qu'un apport marginal).

Dans ces conditions, l'augmentation des crédits alloués à l'avance sur recettes dans le projet de budget n'en apparaît que plus regrettable, comme l'est l'inscription au budget de la Culture de crédits destinés à aider directement la production, inscription qui devra être justifiée par le Gouvernement.

En second lieu, le dispositif du soutien automatique à la production n'est pas dépourvu d'effets pervers ; il contribue en effet à scléroser la structure de la profession, puisqu'il n'est attribué qu'à ceux qui ont déjà produit. Le délai accordé aux producteurs pour mobiliser les droits acquis est en outre probablement excessif.

o C'est pourquoi votre rapporteur avait, l'an passé, esquissé des propositions qui paraissent encore valides.

En premier lieu, il serait utile de fusionner le soutien automatique et l'avance sur recettes en un fonds unique ; les crédits de ce fonds seraient attribués à tout producteur présentant un projet assorti de financements privés ; en fonction du montant des crédits et du montant prévisionnel total des sommes engagées dans la production, un taux de concours serait déterminé ; appliqué au montant des financements privés apporté par chaque producteur, il permettrait de fixer le montant de l'aide publique accordée à chaque film. Un tel mécanisme combinerait les avantages du soutien automatique (épargne forcée) et de l'avance sur recettes (aide aux jeunes producteurs).

En second lieu, il serait opportun d'accroître les sources d'amortissement du film français, par le développement du secteur de la vidéo. Aux Etats-Unis, par exemple, la contribution de ce secteur est d'environ 40 %, contre moins de 10 % en France. Pour ce faire, la T.V.A. qui frappe les ventes et locations de cassettes pourrait être abaissée ; corrélativement, une taxe au profit du compte de soutien serait instaurée, ce qui permettrait d'accroître les ressources de ce compte. Votre rapporteur n'est, par principe, guère favorable aux abaissements de taux de

T.V.A. ; en l'occurrence et face à la gravité de la crise du cinéma, il paraît néanmoins indispensable de ne négliger aucune mesure permettant de limiter la dépendance de la production face aux sociétés de télévision.

Votre rapporteur, enfin, est totalement favorable à toute initiative permettant de sauver des salles structurellement viables mais connaissant des difficultés conjoncturelles.

Amendement aux crédits

Votre Commission des Finances a adopté, à l'article 32 du projet de loi de finances pour 1989, qui fixe le montant des mesures nouvelles prévues au titre des opérations en capital, un amendement réduisant de 135 millions de francs le montant des autorisations de programme et de 60 millions de francs celui des crédits de paiement.

L'objet de cet amendement est d'obtenir une imputation budgétaire correcte des crédits destinés au Parc de la Villette (100 millions de francs d'autorisations de programme et 25 millions de francs de crédits de paiement) et à l'aménagement intérieur de l'arche de la "Tête Défense" (35 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement). Ces crédits figurent, en effet, à l'action patrimoine monumental, ce qui constitue à la fois une erreur sémantique et une perversion de la nomenclature budgétaire; le patrimoine, en effet, est, par définition, ce qui a été légué, dans l'acceptation courante du terme en tous cas. Des constructions neuves ne sauraient donc être répertoriées parmi celles qui sont susceptibles d'être financées sur les crédits de l'action "patrimoine monumental".

Par coordination avec cet amendement de suppression, le Gouvernement devra, s'il l'accepte, déposer un second amendement ouvrant un montant équivalent de crédits à celui qui est supprimé, cette ouverture s'effectuant sur un autre chapitre.

Texte de l'amendement

ARTICLE 32

Etat C

Culture et Communication

Titre VI

Autorisations de programme	1.962.440.000 F
Réduire ces autorisations de programme de ...	135.000.000 F
Crédits de paiement	783.482.000 F
Réduire ces crédits de	60.000.000 F

CONSEQUENCES DE LA DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

o Lors de sa deuxième délibération, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements majorant de 33,170 millions de francs les crédits de la Culture et de la Communication. Sur ce total, 20 millions de francs relèvent des crédits de la communication et 13,170 millions de francs concernent la Culture.

o Cette somme de 13,170 millions de francs se décompose en 7,770 millions de francs de dépenses ordinaires et 5,4 millions de francs de crédits de paiement; les ouvertures de crédits de paiement nouveaux sont accompagnées d'autorisations de programme d'un montant identique.

o Les ouvertures afférentes aux dépenses ordinaires sont effectuées sur le titre IV; elles concernent :

- les subventions aux spectacles, à raison de 1,6 million de francs,
- les subventions imputées à l'action "environnement culturel", à concurrence de 5,63 millions de francs,
- les crédits destinés aux commandes artistiques et aux achats d'oeuvres d'art, à hauteur de 540.000 francs.

o Les ouvertures concernant les dépenses en capital sont opérées sur le titre V (investissements directement effectués par l'Etat); elles visent à augmenter les dotations allouées :

- au patrimoine monumental pour 2,5 millions de francs,
- aux spectacles, pour 2,9 millions de francs, affectés aux "grandes opérations culturelles dans les régions".

o Ces augmentations de crédit, qui majorent de 0,13 % le montant initial du budget, n'appellent pas de remise en cause des observations et des votes de votre Commission.

Réunie le 26 octobre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné les crédits pour 1989 du ministère de la Culture, sur le rapport de M. Raymond Bourguin, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter ces crédits.