

N° 69

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

## 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 1985, 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° 7

CULTURE

*Rapporteur spécial* : M. Maurice SCHUMANN

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moynet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale** (7<sup>e</sup> législ.) ; 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 12), 2366 (tome IV), 2367 (tome VIII) et In-8° 663.

**Sénat** : 66 (1984-1985)

---

Loi de Finances - Bibliothèques - Cinéma - Culture - Livre - Monuments historiques - Musées - Musique - Théâtre - Théâtres nationaux.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b><i>EXAMEN EN COMMISSION</i> .....</b>	<b>7</b>
<b><i>AVANT-PROPOS</i> .....</b>	<b>9</b>
<b><i>INTRODUCTION : EVOLUTION DES CREDITS</i> .....</b>	<b>11</b>
A. Présentation générale .....	11
B. Les dépenses ordinaires .....	11
C. Les dépenses en capital .....	14
<b><i>CHAPITRE PREMIER : LES GRANDES OPERATIONS, SOURCES DE BLOCAGES ACTUELS ET FUTURS</i> .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Le poids des grands projets .....</b>	<b>19</b>
A. La charge présente .....	19
B. Le coût réel total des grands projets .....	21
<b>2. L'opportunité financière des grands projets .....</b>	<b>23</b>
A. Deux projets peu justifiables .....	23
B. Des opérations déjà fortement engagées .....	25
C. Une opération incontestable dans son principe .....	27
<b><i>CHAPITRE DEUX : L'ETAT ET SES PARTENAIRES</i> .....</b>	<b>29</b>
<b>1. La décentralisation sacrifiée .....</b>	<b>29</b>
A. Les principes de la décentralisation culturelle .....	29

B. Une évolution des crédits inquiétante .....	31
C. Les conventions de développement culturel .....	35
<b>2. Les relations financières du ministère avec ses autres partenaires.....</b>	<b>36</b>
A. Les subventions aux associations .....	36
B. Les théâtres nationaux .....	37
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>39</b>
<b>AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>41</b>
<b>CONSEQUENCES DE LA DEUXIEME DELIBERATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE.....</b>	<b>43</b>
<b>CONSEQUENCES DE L'ARRETE D'ANNULATION DE CREDITS DU 23 NOVEMBRE 1984.....</b>	<b>44</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le budget 1985 du ministère de la Culture est un budget de paradoxes ; par certains côtés, il présente toutes les caractéristiques d'un budget de rigueur ; par d'autres, il se révèle aventureux et souvent contradictoire quant aux choix effectués.

1) La prépondérance au sein des crédits d'investissement des dotations consacrées à la réalisation de grandes opérations en région parisienne constitue une triple hypothèque :

- hypothèque quant aux possibilités présentes d'action du ministère ;
- hypothèque quant à l'évolution à moyen terme de la capacité d'investissement en matière culturelle ;
- hypothèque quant à l'avenir, en raison de l'importance des coûts de fonctionnement engendrés par les grands ensembles culturels.

La politique culturelle pourrait ainsi se résumer à un choix : explosion des crédits du ministère (peu envisageable en période de rigueur), ou sacrifice d'un nombre croissant d'actions...

2) Cette dernière option apparaît d'ailleurs déjà dans les arbitrages effectués pour 1985 ; la dotation du ministère n'augmentant que de 6,40 %, le poids croissant des grandes opérations implique en effet la réduction drastique des crédits consacrés à certaines actions :

a) les crédits de subventions aux collectivités locales (Titre IV et VI régressent fortement ;

b) les crédits destinés à l'enseignement artistique, et notamment musical (le plus souvent, d'ailleurs, assuré par les collectivités locales) sont également réduits dans d'importantes proportions. On peut souligner le paradoxe qu'il y a à vouloir édifier un nouvel opéra, alors que l'avenir artistique de la France n'est plus assuré.

3) L'effort effectué pour comprimer les coûts de fonctionnement (Titre III) est certes louable en période de rigueur ; on peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité des suppressions d'emplois dans un secteur déjà sous-administré.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 octobre 1984, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1985 du ministère de la Culture sur le rapport de M. Maurice Schumann, rapporteur spécial.

M. Maurice Schumann a présenté ses observations sur le projet de budget du ministère de la Culture.

Il a ensuite proposé à la commission d'adopter les crédits du ministère de la Culture, sous la réserve de l'adoption d'un amendement tendant à réduire de 100 millions de francs les autorisations de programme et les crédits de paiement destinés aux grandes opérations.

M. André Fosset a indiqué qu'il approuvait totalement les orientations du rapport de M. Maurice Schumann. La charge des grands travaux, qui pèse lourdement sur le budget de la Culture, concerne également d'autres budgets. Ainsi, pour le budget des charges communes, le musée des Sciences et Techniques de la Villette a déjà occasionné une dépense de 5 milliards de francs (valeur 1984). Les charges de fonctionnement de l'établissement public de la Villette se monteront par ailleurs à 298 millions de francs en 1985.

M. André Fosset a également souligné l'intérêt qu'il y aurait à demander à la Cour des Comptes une enquête sur toutes ces grandes opérations.

M. Jean François-Poncet s'est interrogé sur l'opportunité d'un amendement tendant à réduire les dotations consacrées aux grandes opérations : le rejet des crédits pourrait sembler préférable ; la réduction des crédits destinés aux collectivités locales est inacceptable : dans son département, elle impliquera l'arrêt de certaines actions engagées en application de la charte culturelle signée avec l'Etat.

M. Maurice Schumann, rapporteur spécial, a indiqué, en réponse à M. Jean François-Poncet, que l'amendement qu'il proposait pouvait permettre d'éviter une trop forte minoration des crédits destinés aux

collectivités locales : aucune possibilité ne doit être négligée pour éviter qu'elles ne soient les principales victimes du projet de budget pour 1985 du ministère de la Culture.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a approuvé la position de M. Maurice Schumann.

M. Edouard Bonnefous, président, a observé que le déséquilibre entre Paris et la province était manifeste. Il a indiqué que la charge budgétaire représentée par les grandes opérations était nettement supérieure au produit de l'impôt sur les plus-values dont la nocivité économique n'est plus à démontrer. Il a évoqué l'inopportunité de l'opération du Grand Louvre : il est en effet impossible de visiter un musée trop grand. Par ailleurs, le transfert du ministère des Finances à Bercy apparaît comme un projet coûteux et mal programmé. Il a enfin souligné que la grande lacune de la politique culturelle était l'entretien et la conservation du patrimoine : le cas du château de Versailles et du Conservatoire national des Arts et Métiers est révélateur de cette déficience.

M. Jean Cluzel a évoqué les perspectives de la quatrième chaîne de télévision : le lancement de Canal Plus a été opéré à l'aide d'une publicité tapageuse dont le coût n'a pas encore été communiqué. Cette opération, loin d'être un succès commercial pour l'instant, risque d'être désastreuse, comme le montre l'exemple italien, pour l'industrie cinématographique française. Toutefois, elle aura l'avantage de permettre l'utilisation des archives de l'Institut National de l'Audiovisuel.

Répondant à une question de M. Henri Torre, M. Maurice Schumann, rapporteur spécial, a indiqué que le transfert aux départements des bibliothèques centrales de prêt avait été différé jusqu'au mois de janvier 1987 : le montant des crédits intégrés dans la dotation globale de décentralisation sera donc déterminé, à ce propos, en fonction des dotations inscrites dans la loi de finances pour 1986.

MM. Dreyfus-Schmidt, Stéphane Bonduel et Pierre Gamboa ont exprimé le souhait que la Commission puisse entendre M. le ministre de la Culture.

La Commission a ensuite adopté dans sa majorité l'amendement proposé par M. Maurice Schumann tendant à réduire de 100 millions de francs les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre VI du projet de budget pour 1985 du ministère de la Culture.

Sous la réserve de l'adoption de cet amendement, la Commission a décidé, dans sa majorité, de proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère de la Culture.

## AVANT PROPOS

**Mesdames, Messieurs,**

**La rigueur a ses impératifs. Le présent rapport n'a pas pour objectif de les nier ou de les dénoncer. C'est pourquoi votre Commission des Finances ne peut que constater sans étonnement ni protestation la progression modérée des crédits du ministère de la Culture.**

**Elle ne peut, pour autant, accepter le sacrifice délibéré d'actions fondamentales.**

**L'objet du présent rapport consistera donc, pour l'essentiel, à analyser la correcte adéquation des moyens budgétaires aux fins qui doivent être celles de l'action culturelle de la puissance publique.**

**La croissance des dépenses publiques ne peut être ni éternelle, ni exponentielle. Aussi, la question principale doit-elle être : « à dotation identique, ou même légèrement inférieure, qu'aurait-on pu faire ? »**

**Or, le projet de budget pour 1985 se présente avant tout comme un budget de paradoxes, voire de contradictions.**

**Son trait le plus marquant est l'importance croissante prise par un petit nombre de projets de prestige, qualifiés de grandes opérations.**

**Corrélativement, certaines actions autrefois jugées prioritaires enregistrent un recul manifeste.**

**Ce déséquilibre qui caractérise le projet de budget pour 1985 était déjà patent dans le budget pour 1984 : les crédits destinés à alléger les charges des collectivités locales régrossaient en francs constants par rapport à 1983, alors que six grands projets strictement parisiens prenaient une importance croissante parmi les dépenses d'investissement.**

**L'arrêté du 29 mars 1984 (1), dont l'objet était, pour la Culture, d'annuler 60 millions de francs de crédits de paiement figurant au budget**

(1) Un nouvel arrêté d'annulation de crédits a été pris le 23 novembre 1984. Ses conséquences sont analysées à la fin de ce rapport.

voté par le Parlement, a confirmé cette évolution : à l'exception des grandes opérations, toutes les actions du ministère ont été affectées. Le projet de budget pour 1985 représente l'aboutissement de cette tendance : 48 % des dépenses d'investissements sont consacrés aux grands projets ; la dotation qui leur est allouée progresse de 51 % par rapport à 1984 pour les crédits de paiement, et de 171 % pour les autorisations de programme.

En revanche, les crédits destinés à l'enseignement artistique et aux collectivités locales diminuent fortement. Au-delà des sacrifices qu'ils impliquent dans des domaines que votre commission juge prioritaires, ces arbitrages témoignent d'une véritable incohérence ; comment, par exemple, espérer assurer correctement le fonctionnement de l'Opéra de la Bastille si le nombre des chanteurs formés est insuffisant ?

Comment, d'autre part, justifier la création au Louvre du plus grand musée du monde si les moyens en personnel de gardiens de musée stagnent, alors que le Louvre actuel souffre déjà d'une pénurie manifeste en la matière ?

Le projet de budget pour 1985 privilégie, dans une certaine mesure, l'investissement. Les moyens de fonctionnement, en revanche, sont fortement comprimés.

Or, le choix qui consiste à préférer l'avenir (l'investissement) au maintien du train de vie actuel de l'administration, souvent juste, n'est pas applicable au domaine culturel.

L'investissement aujourd'hui se traduit en effet le plus souvent par des coûts de fonctionnement considérables par la suite, comme le montre l'exemple de Beaubourg.

L'alternative offerte pour l'avenir par les choix présents est donc simple : soit le budget de la Culture croîtra fortement, voire « explosera » ; soit ce qui est construit actuellement risque d'être exposé demain à la décrépitude.

C'est pourquoi votre Commission des Finances se doit de proposer une autre logique. Trois principes la gouvernent :

- abandonner ce qui est démesuré ou irréaliste, pour promouvoir une innovation raisonnable, parce que raisonnée,
- consolider ce qui existe, pour éviter qu'il ne disparaisse,
- témoigner d'une rigueur sans faille dans la gestion des interventions publiques.



## INTRODUCTION : EVOLUTION DES CREDITS

### A. PRESENTATION GENERALE

Les crédits du budget du ministère de la Culture atteignent, dans le projet de loi de finances pour 1985, 8,564 milliards de francs, soit une augmentation de 6,40 % par rapport au budget voté de 1984 (dans lequel la dotation de la Culture s'élevait à 8,048 milliards). (1)

Cette évolution globale appelle les observations suivantes :

- Si l'on se réfère aux crédits disponibles en 1984, en prenant en compte les annulations opérées par l'arrêté du 29 mars 1984 (60 millions de francs de crédits de paiement), le projet de budget pour 1985 marque une progression de 7,20 % de la dotation.

- L'augmentation des crédits en francs constants n'est que de 1,82 % (la hausse des prix étant de 4,5 %) ; pour l'année 1984, par rapport à 1983, cette augmentation aura été d'environ 7 % (accroissement des crédits en francs courants : 15 % ; hausse prévisionnelle des prix pour 1984 : 7,5 %).

- La progression des crédits consacrés à la Culture est supérieure à celle des dépenses définitives de l'Etat (+ 5,9 %). La part du budget du ministère de la Culture dans le budget général s'accroît donc très légèrement (0,86 %, contre 0,85 % en 1984).

### B. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires (titre III : moyens des services, et titre IV : interventions publiques) passent de 5,750 milliards (1984) à 5,738 milliards (1985). On observe donc une régression de 0,2 % des dépenses ordinaires. En francs constants, cette régression dépasse 4,4 %.

La part des dépenses ordinaires dans l'ensemble des crédits qui était de 76,5 % en 1983, et de 71,4 % en 1984, ne se monte plus qu'à 67 % dans le projet de loi de finances pour 1985.

Cette situation résulte, toutefois, d'évolutions contrastées des titres III et IV.

(1) Voir, in fine du présent rapport, les conséquences de la deuxième délibération de l'Assemblée Nationale.

**1) Les crédits du titre III (moyens des services) augmentent de 2,52 %.**

**a) Les dotations des trois premières parties, correspondant aux dépenses de personnels (rémunérations et charges sociales) progressent de 4,9 %.**

Cette évolution provient :

- d'une part :

- de la progression des traitements et charges sociales en fonction de la hausse des prix, et des mesures d'avancement ;

- et de la création de 60 postes de contractuels, au titre de « l'enveloppe recherche » ;

- d'autre part, de mesures d'économie, notamment la suppression nette de 86 emplois de titulaires, par mise en réserve.

La suppression du chapitre 31-94 (rémunérations d'auxiliaires et de contractuels sur emplois vacants) n'est en revanche pas représentative d'une économie, les crédits correspondants ayant été transférés au chapitre 31-61, « rémunérations des services extérieurs ».

**b) Les crédits des parties 4 (matériels et fonctionnement des services) et 5 (entretien des bâtiments) diminuent de 2 % en francs courants (soit une régression de 6,2 % en tenant compte de la hausse des prix).**

L'ensemble du chapitre est affecté de manière sensiblement égale ; on peut toutefois noter l'importante réduction (10 %) des crédits d'étude, peu élevés il est vrai.

La suppression des crédits du chapitre 34-01 (frais de déplacement de l'administration centrale) et du chapitre 34-03 (achat de matériel informatique) et 34-61 (frais de déplacement des services extérieurs) est sans signification, les dotations correspondantes ayant été regroupées au sein d'autres chapitre (34-90 : frais de déplacement, et 34-04 : informatique).

c) **La dotation de la 6ème partie (subventions de fonctionnement aux établissements publics)** est quasiment stable (1,258 milliards en 1984, 1,282 milliards en 1985). Cette stabilité d'ensemble masque toutefois certains mouvements importants au niveau des articles.

Ainsi, les établissements publics du « Grand Louvre » et du musée d'Orsay voient leur subvention de fonctionnement augmenter respectivement de 31 % et de 24 %. Deux autres établissements enregistrent une progression significative de leurs dotations : le Théâtre National de l'Opéra de Paris (+ 4 %) et la Bibliothèque Nationale (+ 13,6 %).

En revanche, les crédits du Centre National des Arts Plastiques passent de 160 à 142 millions de francs (toutefois, une mesure nouvelle de 16 millions de francs inscrite au titre IV et tendant à permettre l'achat d'oeuvres d'art atteste qu'il s'agit plus d'un redéploiement des moyens que d'une véritable réduction).

## **2) Les crédits du titre IV (interventions publiques)**

La dotation consacrée aux interventions publiques (subventions de fonctionnement accordées aux collectivités locales et associations, pour l'essentiel) subit une **régression de 3,80 %, soit 7,95 % en francs constants**.

a) **Les différentes actions** menées par le ministère de la Culture sont inégalement affectées par les mesures nouvelles négatives qui frappent les crédits d'intervention.

### **1) Deux d'entre elles sont relativement épargnées :**

- L'action « spectacle », dont les crédits restent stables (augmentation de 0,1 %). Outre diverses mesures de transferts (suppression du Fonds de soutien aux industries de programme, mais augmentation corrélative de la dotation de l'article 43-40- 80 : « cinéma et audiovisuel »), on observe une augmentation sensible des crédits consacrés aux spectacles musicaux et chorégraphiques (+ 7,5 %) et, paradoxalement, une diminution des crédits consacrés à l'enseignement (- 12,8 %).

- L'action « patrimoine monumental », dont les crédits s'accroissent de 2,45 % ; cette légère progression est due pour l'essentiel à une mesure nouvelle positive (+ 3 millions de francs) en faveur de l'établissement public de la Villette.

## 2) Trois autres actions sont fortement frappées :

- L'action « patrimoine écrit et documentaire », dont les crédits régressent de 6 %, en raison d'une diminution de 21 millions de francs des subventions destinées aux bibliothèques municipales.

- L'action « patrimoine muséographique et arts plastiques » ; certes, ses crédits du titre IV connaissent, en apparence, une très légère progression ; celle-ci est due à une mesure nouvelle de 16 millions de francs en faveur du Centre National des Arts Plastiques, correspondant à un simple redéploiement des crédits ; en revanche, les crédits destinés à l'enseignement artistique et aux musées régressent fortement (- 10 %).

- L'action « développement culturel » est la plus affectée (régression de 15,5 % des crédits). La suppression du Fonds d'intervention culturelle (économie de 30 millions), la diminution des crédits de l'article 43-50-40 (décentralisation culturelle) à concurrence de 61 millions de francs (soit une minoration de 32 % de la dotation), constituent les principales mesures d'économie ; on observe, en revanche, la création d'un « Fonds d'innovation culturelle » (+ 15 millions) et l'augmentation de 19 % des crédits prévus au titre de la « diffusion sociale de la Culture ».

b) Parmi les différents bénéficiaires des interventions du ministère de la Culture, les collectivités locales semblent avoir été délibérément sacrifiées par le projet de budget pour 1985. Les crédits de subventions du titre IV qui leur sont affectés, qui s'élevaient à 465 millions de francs en 1984, ne représentent plus que 355 millions en 1985 ! On relève donc une diminution de 24 % en francs courants (soit 27,2 % en francs constants) des crédits d'intervention au profit des collectivités locales.

## C. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital (titres V : investissements exécutés par l'Etat, et VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat) connaissent une forte progression (+ 23 % pour les crédits de paiement, + 36 % pour les autorisations de programme).

1) Les dépenses du titre V passent de 894 (1984) à 994 (1985) millions de francs, soit une augmentation de 11,2 % ; en revanche, les autorisations de programme régressent (1,34 milliard en 1985, contre 1,44 milliard en 1984).

- L'effort d'investissement de l'Etat en 1985 portera principalement sur la rénovation de divers bâtiments et de monuments historiques (autorisations de programme : 759 millions contre 397) ;

● Une dotation de 45 millions de francs de crédits de paiement est prévue en faveur de la Bibliothèque Nationale (tendant essentiellement à permettre l'achèvement des travaux entrepris dans l'annexe, située rue Vivienne, de l'établissement) ;

● On peut également relever l'importance des autorisations de programmes affectées à la construction de l'école de danse de Nanterre (50 millions).

**2) Les crédits du titre VI** passent de 1,40 milliard en 1984 à 1,83 milliard en 1985 (crédits de paiement), soit une augmentation de 30,5 %. La croissance des autorisations de programme est encore plus forte (+ 85 %).

● Cette « explosion » des crédits de subventions d'investissement résulte, pour l'essentiel, de l'accroissement de la dotation destinée aux établissements publics conduisant de grandes opérations culturelles en région parisienne ; sur les 1830 millions de francs de crédits de paiement prévus pour 1985, 1360 millions, soit 75 % de la dotation, sont en effet consacrés à la réalisation des six opérations suivantes :

- Parc de La Villette,
- Institut du monde arabe,
- Grand Louvre,
- Musée d'Orsay,
- Cité musicale de La Villette,
- Opéra de la Bastille.

● La politique des « grandes opérations » semble d'autre part devoir être étendue à la province ; un article nouveau « grandes opérations culturelles dans les régions » (66.40.90) a en effet été créé. Il n'est doté, pour 1985, que de 50 millions de francs de crédits de paiement ; on observe d'ailleurs une réduction plus importante des crédits de paiement de l'article « développement culturel », qui, pour l'essentiel, tendaient à contribuer à l'action culturelle des régions.

Il n'est d'ailleurs pas exclu que ces crédits, loin de contribuer à la réalisation de « grandes opérations » servent en réalité à aborder certains chapitres insuffisamment dotés. La référence aux « grandes opérations » ne serait ainsi qu'un simple appât.

## DÉPENSES ORDINAIRES

(en millions de francs)

	CRÉDITS VOTÉS EN 1984	CRÉDITS PRÉVUS POUR 1985	ÉVOLUTION (en %)
<b>TITRE III :</b> Moyens des services			
1ère partie : Rémunérations	1.132	1.177	+ 4 %
2è et 3è parties : Charges sociales	278	303	+ 9 %
4è, 5è et 7è parties : Fonctionnement et matériel	584	572	- 2,2 %
6è partie : Subventions de fonctionnement aux établissements publics	1.258	1.282	+ 1,9 %
<b>TOTAL POUR LE TITRE III</b>	<b>3.252</b>	<b>3.334</b>	<b>+ 2,52 %</b>
<b>TITRE IV :</b> Interventions			
Patrimoine écrit	254	239	- 6 %
Patrimoine monumental	44	45	+ 2,2 %
Musées et arts plastiques	110	100	- 9 %
Spectacles	1.266	1.276	+ 0,7 %
Développement culturel	610	542	- 11,1 %
Autres	214	200	- 6,5 %
<b>TOTAL POUR LE TITRE IV</b>	<b>2.498</b>	<b>2.402</b>	<b>- 3,80 %</b>
<b>TOTAL POUR LES DEPENSES ORDINAIRES</b>	<b>5.750</b>	<b>5.736</b>	<b>- 0,24 %</b>

## DÉPENSES EN CAPITAL

(en millions de francs)

	CRÉDITS VOTÉS EN 1984	CRÉDITS PRÉVUS POUR 1985	ÉVOLUTION (en %)
<b>TITRE V :</b> Investissements effectués par l'Etat			
A.P.	1.438	1.347	- 6,3 %
C.P.	894	994	+ 11,2 %
<b>TITRE VI :</b> Subventions d'investissements			
A.P.	1.281	2.369	+ 85 %
C.P.	1.403	1.832	+ 30,5 %
<u>dont :</u>			
Grand-Louvre			
A.P.	350	720	
C.P.	100	420	
Musée d'Orsay			
A.P.	mémoire	131	
C.P.	350	370	
Opéra - La Bastille			
A.P.	150	500	
C.P.	125	220	
Parc de la Villette			
A.P.	120	350	
C.P.	260	280	
Institut du Monde arabe			
A.P.	16	25	
C.P.	50	30	
Cité musicale de la Villette			
A.P.	15	40	
C.P.	14	40	
Total grandes opérations			
A.P.	651	1.766	+ 171 %
C.P.	899	1.360	+ 51,3 %
<b>TOTAL POUR LES DEPENSES EN CAPITAL</b>			
A.P.	2.719	3.716	+ 36,6 %
C.P.	2.297	2.826	+ 23 %
<b>TOTAL POUR LA CULTURE</b>	<b>8.048</b>	<b>8.564</b>	<b>+ 6,4 %</b>

## CHAPITRE PREMIER

### LES GRANDES OPERATIONS, SOURCES DE BLOCAGES ACTUELS ET FUTURS

#### I. LE POIDS DES GRANDS PROJETS

Deux points doivent être examinés :

- la charge présente des opérations de prestige,
- leur véritable coût total

##### A. LA CHARGE PRESENTE

**Six grandes opérations strictement parisiennes** (« le « grand Louvre », le musée d'Orsay, l'Opéra de la Bastille, le parc de la Villette, la Cité Musicale de la Villette, l'Institut du Monde arabe) bénéficient, dans le projet de budget pour 1985 du ministère de la Culture **de 48 % des crédits d'investissement, soit 1,36 milliard de francs sur un total de 2,82 milliards.**

En 1983, la part des opérations de prestige était de 23 % des dépenses d'investissement. En 1984, cette part se montait à 39 %.

**La montée en puissance des grandes opérations est manifeste ; l'argument, fréquemment avancé par le ministère de la Culture, d'un rééquilibrage des dépenses entre Paris et la province ne peut donc être accepté par votre rapporteur.**

Certes, les chiffres allégués dans les réponses adressées par le ministère au questionnaire de la Commission des Finances (55 % pour la province, 45 % pour Paris) ne peuvent être contestés, puisqu'il est impossible de les vérifier. Comment au sein des dépenses de fonctionnement de l'administration centrale, par exemple, isoler ce qui a trait à la capitale et ce qui concerne le reste du pays ? Comment, d'autre part, déterminer celles qui sont parisiennes parmi les associations



bénéficiant de fonds en provenance du département de la Culture, dès lors que le ministère lui-même avoue « qu'il n'est pas possible, avant la fin de l'exercice, de dresser une liste exhaustive de ceux de ces organismes qui ont reçu des subventions en 1984, ni a fortiori d'établir des prévisions pour 1985 » ?

Votre rapporteur n'a donc pas à prendre en considération le chiffre présenté par le ministère de la Culture. Il est, en revanche, à même de fournir la répartition entre Paris et la province pour les dépenses d'investissement. Le rapport est de 60 % (au minimum) pour Paris, contre 40 % pour la province.

Cette proportion pèsera sans nul doute sur la répartition future des dépenses de fonctionnement. Le déséquilibre, loin de s'atténuer, ne pourra donc que s'accroître.

La charge présente des grandes opérations ne se limite pas, d'ailleurs, à la place prépondérante qu'elles occupent au sein des dépenses d'investissement.

Les établissements publics gestionnaires des projets provoquent, en effet, d'importantes charges de fonctionnement : 26 millions de francs pour l'établissement public du musée d'Orsay, 21 millions de francs pour l'établissement public du Grand Louvre, 13,5 millions de francs pour l'établissement public de l'Opéra de la Bastille, 20 millions de francs pour l'établissement public d'aménagement du Parc de la Villette, soit une somme totale de 80 millions de francs pour le projet de budget 1985. (L'établissement public de la Villette recevant, par ailleurs, des subventions de fonctionnement importantes du budget des charges communes, en principe au titre du musée des Sciences et Techniques, et le fonctionnement de l'Institut du Monde Arabe étant pris en charge par le ministère des Relations Extérieures).

**Cette gestion des projets par des établissements publics n'échappe d'ailleurs pas à la critique ; certes, la forme juridique de l'établissement public permet une certaine souplesse. Mais elle soustrait également au contrôle du Parlement l'appréciation précise des crédits utilisés, et présente, en cela, les inconvénients de toute débudgétisation.**

Votre rapporteur ne souhaite pas, pour l'instant, participer à la polémique dont a fait l'objet le montant des honoraires alloués aux différents architectes des projets. Il se réserve, cependant, la possibilité d'utiliser les moyens juridiques dont disposent les rapporteurs spéciaux des Commissions des Finances des Assemblées pour faire la lumière sur ce point.

## B. LE COUT REEL TOTAL DES GRANDS PROJETS

1) Les dotations budgétaires allouées aux grands projets (1985 inclus)  
sont à ce jour (en francs 1984) :

. <u>Musée d'Orsay</u>	fonctionnement	95 millions de francs
	investissement	1 270 millions de francs
	<u>Total</u>	<u>1 365 millions de francs</u>
. <u>Parc de la Villette</u>	fonctionnement	38 millions de francs
	investissement	789 millions de francs
	<u>Total</u>	<u>827 millions de francs</u>
. <u>Opéra de La Bastille</u>	fonctionnement	40 millions de francs
	investissement	345 millions de francs
	<u>Total</u>	<u>385 millions de francs</u>
. <u>Grand Louvre</u>	fonctionnement	37 millions de francs
	investissement	520 millions de francs
	<u>Total</u>	<u>557 millions de francs</u>
. <u>Cité musicale de La Villette</u>	fonctionnement	17 millions de francs
	investissement	86 millions de francs
	<u>Total</u>	<u>103 millions de francs</u>
. <u>Institut du Monde Arabe</u>	investissement	<u>92 millions de francs</u> (sur le seul budget du ministère de la Culture)
. <u>Total pour les grandes opérations : 3 332 millions de francs</u>		

2) Or, la plupart de ces opérations sont loin d'être achevées

Les échéanciers communiqués à votre rapporteur font état des dates  
d'ouverture au public suivantes :

- Musée d'Orsay : début 1987
- Parc de la Villette (1ère tranche) : 1986
- Opéra de la Bastille : 1989
- Grand Louvre (Cour Napoléon) : fin 1987
- Cité musicale de la Villette : fin 1988
- Institut du Monde arabe : 1986.

Même si ces échéanciers sont tenus, ce qui est loin d'être certain (l'Institut du Monde arabe est programmé depuis...1974, le musée d'Orsay devait ouvrir ses portes le 30 juin 1983, l'ouverture du parc de la Villette a déjà pris du retard par rapport aux prévisions), le coût total des grands projets ne peut que croître vertigineusement.

les années qui précèdent immédiatement l'achèvement d'un bâtiment sont en effet celles où les sommes les plus importantes sont nécessaires ; l'exemple d'Orsay l'atteste : en 1984 et 1985, des crédits supérieurs à ceux utilisés les quatre années précédentes auront été nécessaires.

**Aussi votre rapporteur n'hésitera-t-il pas à qualifier de hautement contestables les devis qui lui ont été communiqués par le ministère.**

Il est, par exemple, fait état d'un « coût total prévisionnel » de 750 millions de francs en valeur juin 1984 » pour le parc de la Villette.

Or, ce chiffre sera déjà largement dépassé en 1985 (827 millions de francs auront été dépensés), la première tranche du parc (15 hectares sur 55 au total) ne devant par ailleurs être achevée qu'en 1986, et l'ensemble ressemblant surtout, pour l'instant, à un terrain vague.

De même, le chiffrage initial du coût du musée d'Orsay était-il de 363 millions de francs valeur 1980 (soit : 600 millions valeur 1984). Votre rapporteur se permettra d'exprimer la crainte d'un triplement en francs constants des prévisions effectuées.

Quant aux renseignements fournis à propos de l'Institut du Monde arabe, ils témoignent d'un optimisme – ou d'une légèreté – coupables ; la part du budget de l'Etat est évaluée à 162 millions de francs valeur 1984... Or, le coût en 1985 aura dépassé 170 millions de francs (budget Culture + Relations extérieures), pour un bâtiment dont pour l'instant seules les Fondations ont été réalisées. Les pays arabes témoignant d'une mauvaise volonté certaine à verser leurs contributions, la part du budget de l'Etat pourrait en réalité dépasser 300 millions de francs.

Dans ces conditions, les devis du Grand Louvre (1.400 millions) et de l'Opéra de la Bastille (2.016 millions) laissent présager le pire...

## **II. L'OPPORTUNITE FINANCIERE DES GRANDES OPERATIONS**

**Votre Commission des Finances n'a pas souhaité s'interroger sur les vertus esthétiques de telle ou telle des opérations. En revanche, la confrontation de leur coût et de leur utilité au regard des besoins du public lui a paru fondamentale.**

Parmi les différents projets, deux d'entre eux lui ont semblé malaisément justifiables, notamment sur le plan d'une saine gestion des deniers publics ; trois des opérations sont, en revanche, trop engagées pour qu'il soit possible de les abandonner ; du moins peut-on souhaiter qu'il soit mis fin à certaines gabegies. Un, enfin, échappe à la critique ; il s'agit de la Cité musicale de la Villette.

### **A. DEUX PROJETS INJUSTIFIABLES**

**1) Le projet du Grand Louvre n'est pas en lui-même condamnable ; mais ses modalités le rendent inacceptable.**

Ce projet présente, en réalité, trois aspects :

- l'aménagement d'une crypte archéologique dans la cour carrée,
- l'aménagement d'une partie de l'aile actuellement occupée par le ministère des Finances,
- la construction d'un accès souterrain au musée cour Napoléon et l'érection d'une pyramide dans l'axe Etoile-Concorde-Louvre.

Peu coûteux, le premier aspect échappe à la critique. Le second, en revanche, paraît peu plausible. Il est plus que probable qu'une petite partie de l'actuel ministère des Finances sera seule aménagée. Le Grand-Louvre, dans l'actuel état des choses se résume donc à peu de choses près à une pyramide.

**Votre Commission des Finances n'aperçoit pas la justification de ce symbole, (quelle que soit sa signification) au moment même où les effectifs des gardiens de Musée stagnent et certaines des salles du Louvre fermées faute de personnel.**

Elle s'étonne, d'autre part, de la rapidité avec laquelle le choix de l'architecte a été effectué et le projet examiné par la Commission des sites.

Elle ne peut, en outre, que déplorer l'absence de réflexion financière qui a accompagné ce choix. La procédure du concours, habituelle en pareil cas, aurait peut-être été plus opportune à cet égard.

**2) L'Opéra de la Bastille** est au centre d'un programme ambitieux tendant à « redéployer la politique de l'art lyrique à Paris ».

Le nouvel Opéra de la Bastille serait voué au grand répertoire lyrique, grâce à une salle de 2.700 places environ, ainsi qu'à la création, grâce à une salle modulable à vocation expérimentale de 1.000 places environ. L'objectif est de donner approximativement 450 représentations par an.

Les missions du Palais Garnier et de la salle Favart seraient redéfinies, le Palais Garnier se consacrant (dit-on), à l'art chorégraphique.

**Ce projet, en apparence séduisant, soulève en réalité de graves interrogations :**

- **son coût sera considérable** (votre rapporteur avance le chiffre de 3 milliards de francs 1984, en espérant être pessimiste à l'excès...)

- le chiffre de 2.700 places est d'autant plus ambitieux que la qualité musicale risque (selon certains experts) de s'altérer dans un espace trop grand

- le chiffre de **450 représentations par an** est jugé **excessif par toutes les personnalités** du monde musical que votre rapporteur a consultées : **avons-nous assez de chanteurs** (solistes ou choristes) pour assurer un nombre de spectacles aussi élevé ? Si le prix des places est abordable, le déficit annuel ne sera-t-il pas dangereusement lourd ? Ne faudra-t-il pas, ou bien réduire considérablement ce nombre ou bien recruter à grands frais des artistes étrangers ? Cette alternative ne met-elle pas en cause le principe même de l'opération ?

- **Le problème du coût de fonctionnement paraît d'ailleurs largement sous-estimé.** D'une part, l'Opéra de la Bastille en lui-même nécessitera des subventions importantes (au moins égales à celles de l'Opéra actuel, soit 320 millions de francs par an). D'autre part, le coût de l'art lyrique et

chorégraphique à Paris croîtra vertigineusement, puisque le maintien du Palais Garnier et de la salle Favart exigera une duplication, voire un triplement, des équipements et des orchestres.

**- A moins qu'en réalité, l'objectif ne soit à terme de fermer ces deux dernières salles. Il faudrait, dans ce cas, le dire franchement.**

Le projet de l'Opéra de la Bastille est donc inopportun, eu égard notamment aux nécessités de la rigueur financière.

## **B. DES OPERATIONS DEJA FORTEMENT ENGAGEES**

**Ces opérations ne sauraient être remises en cause dans leur principe ; du moins peut-on espérer qu'elles soient rapidement achevées, tout retard se traduisant par une majoration des coûts, et conduites avec toute la rigueur souhaitable.**

### **1) Le musée d'Orsay**

Le seul critère du choix initial en 1979 fut, selon la Cour des Comptes, « un pari architectural ». La nécessité de « dévier tous les réseaux, de conduire le chantier en le protégeant de la nappe phréatique et de ses fluctuations... » apparut ultérieurement.

En novembre 1980, la décision est prise de modifier le projet en développant la partie du musée consacrée à la période romantique, ce qui conduit à modifier la structure du sous-sol et le volume des installations techniques.

En juillet 1981, le nouveau président de la République modifie à son tour le projet en mettant l'accent sur le contexte social et historique.

**Les conséquences de ces errements successifs sont une perte de temps et un gaspillage d'argent considérables. Votre Commission des Finances ne peut qu'espérer voir le musée d'Orsay, quel que soit son contenu, ouvrir rapidement ses portes au public !**

### **2) L'Institut du Monde arabe**

Décidée dès 1974 dans son principe, la création de l'Institut du Monde arabe (I.M.A.) n'est intervenue qu'en 1980, sous la forme d'une fondation constituée par la France et dix-neuf pays arabes.

Les frais de fonctionnement de l'I.M.A. ont été pris en charge par le budget des Relations extérieures.

Depuis 1983, les dépenses d'investissement sont assurées paritairement par le budget de la Culture et celui des Relations extérieures.

La manière dont l'opération est conduite soulève plusieurs critiques :

- la participation financière des Etats arabes se révèle de plus en plus aléatoire, ce qui conduit le budget de l'Etat à engager des sommes toujours plus importantes ;

- le coût du projet apparaît, aujourd'hui encore, très sous-estimé ; le rapport 1984 de la Cour des Comptes fait état d'un coût total minimal de 400 millions de francs. L'estimation fournie à votre rapporteur est de 162 millions de francs... ;

- cette forte majoration du coût provient (comme pour Orsay), d'un changement dans la conception du projet, intervenu à la suite d'une décision du président de la République. Le premier projet retenu devait se développer boulevard de Grenelle. A l'automne 1981, le président de la République décide un transfert Quai Saint-Bernard du bâtiment, alors que les dépenses pour études et travaux de fondations étaient déjà engagées... ;

- la réponse du ministère de la Culture aux observations de la Cour des Comptes ne peut, d'autre part, laisser votre rapporteur indifférent. Le boulevard de Grenelle est, paraît-il, situé dans un quartier « sans attrait culturel particulier ».

**Comment, dès lors qu'il y a des quartiers « sans attrait culturel particulier », justifier la « réhabilitation culturelle de l'est de Paris par l'Opéra de la Bastille et l'opération de la Villette » ?**

### **3) Le Parc de la Villette**

Entourant le futur musée des Sciences et Techniques, le parc doit être, selon son concepteur l'architecte Bernard Tschumi, le lieu où « l'usager pourra exprimer ses délires, ses réactions spontanées » ; une « culture-métissage, sommée d'émerger spontanément de la rencontre » devrait s'y développer...

**Le « spontanéisme » n'intéresse pas votre Commission des Finances, pas plus que « l'exacerbation des sens » présumée « s'épanouir dans le lieu culturel » (c'est-à-dire dans le parc de la Villette).**

En revanche, lorsqu'il a une incidence sur les finances de l'Etat, le « délire » doit retenir son attention.

Or, le constat n'est pas encourageant : plus de 700 millions de francs auront été dépensés, à la fin de 1985, pour le parc de la Villette ; une seule tranche de quinze hectares, sur les cinquante-cinq prévus, sera disponible en 1986. Les 750 millions de francs, prévus pour l'aménagement de la totalité du parc seront alors largement dépassés. Les fameuses « folies », destinées à abriter des équipements concédés (concessions qui auraient dû permettre l'autofinancement du parc) ne semblent plus être à l'ordre du jour.

Votre Commission des Finances se doit de souhaiter l'achèvement du parc à moindre coût.

### ***C. UNE OPERATION INCONTESTABLE DANS SON PRINCIPE : LA CITE MUSICALE DE LA VILLETTE***

La demande des usagers, en matière d'enseignement musical, connaît actuellement un développement considérable.

Le projet de budget pour 1985 du ministère de la Culture, à bien des égards, sacrifie l'enseignement artistique.

Aussi votre Commission des Finances ne peut-elle que se réjouir de la décision prise de transférer à la Villette le Conservatoire National de Musique actuellement installé rue de Madrid, dans des bâtiments vétustes et exigus à l'excès.

Elle observe, par ailleurs, qu'une salle destinée à la musique contemporaine est prévue au sein de la Cité musicale de la Villette ; cette salle fera double emploi avec celle de l'Opéra de la Bastille et renforce encore les préventions de votre rapporteur à l'égard de ce nouvel Opéra.

La Cité musicale est un projet cohérent, qui répond à un besoin ; il est souhaitable que l'achèvement, prévu pour 1988, ne soit pas retardé, et que l'opération soit conduite avec toute la maîtrise nécessaire.



**La plupart des grandes opérations actuellement engagées n'échappent donc pas à la critique de votre Commission des Finances.**

**Les errements auxquels peut conduire une politique de prestige poussée à l'extrême transparaissent à travers l'affaire de la salle de rock de Bagnolet. Cette opération était dotée de 10 millions de francs de crédits de paiement en 1984. En 1985, rien n'est prévu. Sans que la chose soit officiellement avouée, le projet est donc aujourd'hui abandonné (la salle du Zénith suffisant d'ailleurs largement aux besoins). Ainsi, 10 millions de francs auront été gaspillés en pure perte...**

**A court terme, les grandes opérations amènent le sacrifice d'actions indispensables (décentralisation, enseignement, rénovation) ; à moyen terme, le choix est entre l'abandon, faute de moyens (Bagnolet) ou le dépassement vertigineux des coûts (Orsay) ; à long terme l'alternative est : décrépitude faute de moyens de fonctionnement ou explosion des crédits.**

## CHAPITRE II : L'ETAT ET SES PARTENAIRES

La politique culturelle ne peut obéir à des principes de stricte rationalité ; elle ne saurait, par ailleurs, avoir pour unique objectif la rentabilité financière.

L'Etat ne peut, pour autant, refuser toute ligne directrice dans l'assistance qu'il apporte, en matière culturelle, à ses partenaires.

Votre rapporteur souhaite, à ce propos, développer deux points :

- le projet de loi de finances pour 1985 rétracte les engagements antérieurement pris en matière de décentralisation culturelle ;
- la distribution des crédits ne respecte pas suffisamment les règles d'une saine gestion des finances publiques.

### I. LA DECENTRALISATION SACRIFIEE

#### A. *LES PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION CULTURELLE*

Les articles 60 à 68 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ont fixé la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat.

L'objet de ces dispositions est double :

- un transfert de compétences est prévu ; il s'agit des Bibliothèques Centrales de Prêts (article 60) ;
- la compétence des collectivités locales est confirmée ou précisée pour les bibliothèques municipales (article 61), les musées classés

communaux, départementaux ou régionaux (article 62), les écoles d'enseignement artistique, à l'exception de l'enseignement supérieur (article 63 et 64), les archives, en tant qu'il s'agit d'archives des collectivités locales ou des services extérieurs de l'Etat (articles 66 et 67).

La confrontation de ces dispositions avec les principes généraux de la décentralisation implique les conséquences suivantes :

- La compétence actuellement exercée par l'Etat en matière de Bibliothèques Centrales de Prêts sera transférée, au plus tard en janvier 1987, au département. Un transfert de ressources concomitant sera effectué, soit sous la forme d'un transfert de ressources fiscales, soit sous la forme d'un crédit inscrit dans la dotation globale de décentralisation.

- Les subventions « d'allègement des charges des collectivités locales », qui concernent des domaines où les compétences sont déjà exercées par les collectivités locales (bibliothèques municipales, musées, enseignement, archives) seront intégrées dans la dotation globale de décentralisation, au plus tard le 9 janvier 1986. Il devrait être ainsi mis fin au système de cofinancement qui existe actuellement, les collectivités locales ayant par là-même l'unique responsabilité du financement.

- Dans l'un et l'autre cas, le transfert de ressources sera en principe effectué par la loi de finances, en fonction de l'importance des charges, estimées d'après la dotation inscrite à la loi de finances initiale de l'année précédant le transfert.

Le projet de loi de finances pour 1985 revêt donc une importance cruciale ; les transferts (sauf pour les bibliothèques centrales de prêts) devant être effectués au plus tard en janvier 1986, seront réalisés par la loi de finances pour 1986. Les crédits inscrits à la loi de finances de l'année 1985 constitueront la base de référence.

Or, le projet de budget pour 1985 implique, en la matière, une véritable régression.

**B. L'EVOLUTION DES CREDITS DESTINES A ETRE  
TRANSFERES EST INQUIETANTE**

1) Les subventions destinées à « l'allègement des charges des collectivités locales (bibliothèques et enseignement artistique) s'élevaient en 1983 et 1984 à 350 millions de francs.

En francs constants, 1984 marquait donc déjà une régression par rapport à 1983.

Le projet de loi de finances pour 1985 implique une réduction bien plus considérable : le montant des crédits prévus au titre de l'allègement des charges des collectivités locales n'est plus que de 304 millions de francs. La diminution par rapport à 1984 est de 13,2 % en francs courants, soit 17 % en francs constants.

La répartition des crédits s'établit comme suit (en millions de francs) :

	1985	Rappel 1984	Évolution
<u>Titre IV</u>			
Bibliothèques municipales :	153,5	(174,8)	- 12,2 %
Ecoles d'Art :	26	( 28 )	- 7,2 %
Ecoles de musique :	381,6	(103 )	- 20,8 %
<u>Titre VI</u>			
Bibliothèques municipales :	} 69,7	( 75 )	- 7,1 %
Archives :			

Votre Commission des Finances ne conteste assurément pas l'effort important accompli par le ministère de la Culture depuis 1981 en faveur des collectivités locales.

Mais le projet de budget pour 1985 constitue, dans le domaine de la lecture publique comme dans celui de l'enseignement musical et artistique la négation des besoins qu'on avait eu le mérite de reconnaître.

En outre et surtout, il rendra pérennes ses insuffisances puisqu'il préfigure le montant des sommes transférées aux collectivités locales par le truchement de la dotation globale de décentralisation.

## **2) Les crédits destinés aux bibliothèques centrales de prêt et aux musées diminuent également**

**a) Les bibliothèques centrales de prêt (BCP) constituent le seul domaine de l'action culturelle où un transfert de compétences doit intervenir en même temps qu'un transfert de ressources.**

Actuellement gérées en régie par l'Etat, les BCP seront transférées au plus tard en janvier 1987 aux départements.

L'évolution des crédits les concernant est la suivante :

(en millions de francs)

	1984	Rappel 1984	Évolution
Fonctionnement : (article 34. 62. 13)	81,6	(83,6)	- 2,4 %
Investissement : (article 56. 91. 12)	34	(45 )	- 4,5 %

Sauf si la loi de finances pour 1986 marque un retournement de tendance, le transfert de compétences risque donc d'être une mauvaise affaire financière pour les départements.

**b) L'effort en faveur des musées classés et contrôlés relevant des collectivités locales régresse**

Les musées régionaux, départementaux et communaux relèvent déjà de la compétence des collectivités locales. Les subventions qui leur sont allouées ne sont pas intégrées pour autant dans la dotation destinées à l'allègement des charges des collectivités locales.

Les crédits qui leur sont consacrés subissent d'ailleurs une réduction plus sensible encore :

	1985	Rappel 1984	Évolution
Subventions de fonctionnement : (article 43. 30. 20)	57,2	(62,5 )	- 8,5 %
Subventions d'équipement : (article 66.30.21)	52	(95 )	- 45,3 %

Votre Commission des Finances ne peut que relever avec inquiétude et stupeur une diminution de 45,3 % des crédits d'investissement destinés aux musées classés et contrôlés, dans leur grande majorité situés en province, à l'heure où le projet du grand Louvre voit sa dotation multipliée par quatre.

L'intégration dans la dotation globale de décentralisation des crédits destinés aux musées relevant des collectivités locales devant intervenir en janvier 1986, cette régression considérable risque de se perpétuer.

**3) L'allocation des subventions aux collectivités locales relève toujours d'une logique dirigiste**

Votre Commission des Finances s'était déjà, l'an passé, inquiétée du caractère de plus en plus interventionniste de l'affectation des crédits de subventions aux collectivités locales.

Cette évolution est en contradiction avec la lettre et avec l'esprit des lois de décentralisation.

L'article 93 de la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a créé une dotation spéciale de décentralisation culturelle. Cette dotation doit subsister jusqu'à l'entrée en vigueur des transferts de compétence, c'est-à-dire jusqu'au mois de janvier 1986.

A concurrence de 70 % de son montant, cette dotation a pour but « d'atténuer la charge résultant de l'action culturelle des collectivités territoriales et des établissements publics régionaux ». Cette fraction de la dotation de décentralisation représente une partie importante des ressources destinées à être transférées aux collectivités locales en 1986.

L'affectation des subventions devrait donc être inspirée par le souci d'une compensation effective des charges supportées par chaque collectivité locale, puisque tel est l'esprit dans lequel le transfert de ressources devra être effectué.

Or, dès 1983, une évolution vers le dirigisme pouvait être constatée ; les crédits d'allègement des charges des collectivités locales, préalablement globalisés, ont en effet été répartis entre les différentes lignes budgétaires des directions du ministère.

Les orientations qui devraient présider à la répartition des crédits en 1985 confirment cette évolution.

L'une des réponses adressées au questionnaire de la Commission des Finances est, à cet égard, significative :

« Critères de répartition des subventions en matière de bibliothèques municipales : priorité absolue sera donnée aux subventions ou dotations d'intervention, liées à la réalisation de projets se traduisant par un développement significatif des services. En revanche, la participation au fonctionnement courant des bibliothèques municipales (subventions d'allègement des charges) connaîtra un infléchissement, les taux très élevés de participation des exercices précédents étant exceptionnels et destinés à lancer une dynamique. »

De même, en matière d'enseignement musical :

« Des subventions spécifiques sont, en outre, destinées à permettre aux municipalités ayant présenté des projets précis, l'installation dans

leurs écoles de classes de danse contemporaine et la mise en place ou le développement de départements pédagogiques dans des domaines correspondant à des priorités nationales ou à des innovations pédagogiques importantes. »

### ***C. LES CONVENTIONS DE DEVELOPPEMENT CULTUREL***

Les moyens budgétaires consacrés aux conventions de développement culturel régressent considérablement dans le projet de budget pour 1985.

La dotation de l'article 43.50.40 (Titre II) passe en effet de 191 millions de francs en 1984 à 126 millions de francs dans le projet pour 1985, soit une régression de 34 % en francs courants.

Les crédits de l'article 66.40.70 (Titre VI), d'autre part, passent de 128,5 millions de francs (1984) à 61,8 millions de francs (projet pour 1985), soit une diminution de 52 % en francs courants.

Votre Commission des Finances a le regret de constater que les moyens budgétaires affectés à la politique de conventions culturelles, qui permet d'associer les collectivités locales aux choix effectués, sont parmi ceux qui enregistrent la plus spectaculaire réduction. Cette évolution corrobore l'orientation de plus en plus dirigiste et unilatérale des interventions du ministère.



## **II. LES RELATIONS FINANCIERES DU MINISTERE AVEC SES AUTRES PARTENAIRES**

Votre Commission des Finances, dans son souci d'un contrôle strict des crédits de subventions accordés à des personnes publiques ou privées avait, l'an dernier, émis d'importantes réserves quant aux modalités de l'action du ministère de la Culture dans deux domaines :

- les subventions aux associations ;
- les subventions aux théâtres nationaux.

Elle souhaite, cette année encore, insister sur la nécessité d'un contrôle plus important de l'utilisation des fonds publics dans ces deux domaines.

### ***A. LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS***

L'impossibilité dans laquelle s'est trouvé le ministère de répondre à une question de votre rapporteur qui souhaitait connaître la liste des associations subventionnées en 1984 n'est assurément pas révélatrice d'un contrôle efficace en la matière.

Le rapport sur la gestion de l'exercice 1983 de cet observateur impartial qu'est le contrôleur financier, confirme l'hypothèse d'un certain laxisme émise l'an passé par votre Commission des Finances :

»... les modalités d'attribution de subventions aux associations sont actuellement peu contraignantes : il s'agit généralement de la production des statuts, du compte financier de l'année écoulée et du budget prévisionnel de l'année en cours. Il convient de remarquer à cet égard que ces documents ne sont pas toujours revêtus de la signature d'un responsable de l'association. L'étude des dossiers permet aussi de constater que les frais généraux des associations sont exagérés par rapport aux dépenses productives.

Par ailleurs, les décisions de subvention prévoient, toutes, la fourniture dans les trois mois de la fin de l'exercice d'un compte rendu d'utilisation des ressources accordées. En pratique, la multiplicité des organismes subventionnés rend ce contrôle « a posteriori » difficile, et l'obligation de reverser les sommes inemployées totalement méconnue.

Un fichier informatisé des associations habituellement subventionnées permettrait tout à la fois une meilleure information du parlement, par application de l'article 41 de la loi de finances pour 1962, un outil pour les administrations et un moyen de contrôle financier plus efficace.

Il importe en effet de procéder à des évaluations périodiques de l'impact des subventions dans les différents secteurs culturels, de supprimer systématiquement celles dont l'utilité ne serait pas reconnue et d'améliorer les critères d'attribution dans les domaines où l'intérêt national l'autoriserait.

Par ailleurs, votre Commission des Finances déplore l'absence de finesse de la nomenclature budgétaire en matière d'interventions publiques : les crédits de subventions sont le plus souvent, pour chaque action du ministère, inclus dans un article global « subventions aux collectivités locales et autres organismes ». Cette globalisation interdit une appréciation exacte de l'importance de chaque type d'intervention : une subvention accordée à un département ne devrait pas relever du même article qu'une autre octroyée à une association.

## **B. LES THEATRES NATIONAUX**

L'an passé, votre Commission des Finances s'était inquiétée de l'importance croissante du coût, pour les finances publiques, des théâtres nationaux. Elle avait, d'autre part, dénoncé certains abus et manquements dans la gestion de ces théâtres, pourtant financés pour l'essentiel par le budget de l'Etat.

Cette année encore, deux éléments suscitent sa critique :

### **1) La charge budgétaire occasionnée par les théâtres nationaux continue à croître**

Les subventions budgétaires aux théâtres nationaux, qui figurent dans la 6ème partie du Titre III (subventions aux établissements publics) de la loi de finances ont évolué comme suit :

- 1983 : 213,8 millions de francs ;
- 1984 : 240 millions de francs ;
- projet pour 1985 : 244,5 millions de francs.

Les théâtres nationaux ne semblent donc pas soumis à la même rigueur que d'autres partenaires du ministère de la Culture.

L'importance des subventions de fonctionnement accordées par le budget de l'Etat au sein des ressources de ces théâtres paraît d'autre part largement excessive, comme le montre le rapport du contrôleur financier pour l'exercice 1983 :

- théâtre national de Chaillot : 87 % des ressources totales ;
- théâtre de l'Odéon : 84,5 % des ressources totales ;
- théâtre de l'Europe : 94 % des ressources totales ;
- théâtre de l'Est Parisien : 81,6 % des ressources totales ;
- théâtre national de Strasbourg : 84,8 % des ressources totales.

## 2) Une gestion insuffisamment rigoureuse

Votre Commission des Finances constate la persistance de certains errements pourtant déjà critiqués par le contrôleur financier dans son rapport sur la gestion de l'exercice 1982 :

- l'importance du nombre des entrées gratuites ; certes, la proportion des spectateurs exonérés du droit d'entrée s'inscrit en légère baisse par rapport à celle constatée en 1982, mais elle demeure encore relativement élevée (13,6 % en moyenne) ;

- « l'incertitude ou les lacunes de la réglementation qui laissent libre cours à des pratiques condamnables :

- absence de dispositions fixant le régime de déplacement des personnels ;

- **faculté laissée aux directeurs de théâtre de fixer eux-mêmes la rémunération de leurs prestations d'acteur ou de metteur en scène. »**

(Rapport du contrôleur financier sur la gestion de 1983)

## CONCLUSION

Votre rapporteur souhaite, en conclusion, insister sur deux points qui lui paraissent essentiels : l'enseignement artistique et les rapports entre le cinéma et la télévision.

1) Le projet de budget pour 1985 sacrifie, à bien des égards, l'enseignement artistique, et notamment musical.

Certes, l'enseignement supérieur est relativement épargné ; l'achèvement du conservatoire national supérieur de musique de Lyon est en cours, et le transfert à La Villette du conservatoire national de Paris est programmé.

En revanche, l'enseignement artistique qui s'adresse au plus grand nombre, celui qui est dispensé dans les écoles et les conservatoires municipaux, subit de véritables coupes sombres (diminution des crédits de 25 millions de francs).

Votre rapporteur s'inquiète également de l'évolution des options de l'éducation nationale en matière d'enseignement artistique : d'importantes suppressions d'horaires ont été effectuées, et un choix sera désormais imposé entre la musique et le dessin, disciplines jusqu'alors l'une et l'autre obligatoires.

Par ailleurs, l'attention de votre rapporteur a été attirée sur le mauvais fonctionnement de l'École nationale supérieure de création industrielle. Cette école dispose pourtant d'une subvention de fonctionnement d'un montant de 11 millions de francs au titre du projet de budget pour 1985 (1).

La multiplication des équipements n'est pas nécessairement une solution satisfaisante. Les missions dévolues à cette école auraient tout aussi bien pu être assumées par l'école supérieure des arts décoratifs.

(1) Le coût de chacun des élèves serait de 100 000 francs par an pour le budget de l'Etat...

2) Votre rapporteur souligne d'autre part les incidences que risque d'avoir la création de la quatrième chaîne de télévision sur l'industrie du cinéma français.

Certes, pour l'instant, Canal Plus est loin d'être un succès.

Compte tenu des sommes engagées, l'objectif fixé pour Canal Plus était d'atteindre 200.000 abonnés en novembre 1984, et 700.000 un an plus tard.

Au premier octobre 1984, il n'y aurait que 70.000 abonnés, tout au plus...

La mise en place de la quatrième chaîne peut néanmoins constituer une menace, à terme, pour l'industrie du cinéma.

Si les films diffusés sont nombreux (au-delà de 250 par an), et surtout s'ils font l'objet d'une retransmission télévisée dans un délai inférieur à neuf mois de la date de leur sortie, près de 30 % des spectateurs pourraient désertier les salles de cinéma, selon les études convergentes dont votre rapporteur a eu connaissance.

Votre rapporteur souhaite conclure sur deux éléments positifs du projet de budget pour 1985 :

- En premier lieu, le projet de budget contient des dispositions favorables à la Bibliothèque nationale (mesure nouvelle de 8 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement, dotation de 45 millions de francs au titre des dépenses d'investissement) ;

- En second lieu, l'article 61 du projet de loi de finances porte à 2 pour mille du chiffre d'affaires la limite de déductibilité du bénéfice imposable des dons fait par les entreprises à des associations ou fondations à caractère culturel.

Cette mesure, qui tend à reconnaître la place que le mécénat privé peut prendre aux côtés du mécénat public ne peut qu'être approuvée.

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985**

**AMENDEMENT**

**présenté par**

**M. Maurice SCHUMANN**

**au nom de la Commission des Finances**

*Article 37*

**Etat C**

Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat.

A. Autorisations de programme .....	2 369 300 000 F
Réduire ce crédit de .....	100 000 000 F
 B. Crédits de paiement .....	 1 832 400 000 F
Réduire ce crédit de .....	100 000 000 F

**OBJET**

Six grandes opérations strictement parisiennes disposent, dans le projet de budget pour 1985, de 48 % des crédits d'investissement.

Le rejet pur et simple des crédits destinés à deux de ces grandes opérations (le Grand Louvre et l'Opéra de La Bastille) aurait pu être proposé.

Il semble préférable d'associer le ministère de la Culture au souci de la Commission des Finances de voir ces opérations menées à bien au moindre coût.

C'est pourquoi un amendement tendant à réduire de cent millions de francs les crédits destinés aux grands projets est proposé.

Les crédits ainsi dégagés seront à la disposition du gouvernement pour être affectés à certaines actions sacrifiées par le projet de budget pour 1985 ; il s'agit notamment :

- des subventions d'allègement des charges des collectivités locales (Titre IV) ;
- des crédits du Titre VI destinés aux musées classés et contrôlés.

**DEUXIÈME DÉLIBÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
SUR LE BUDGET DU MINISTÈRE DE LA CULTURE**

Le titre IV du budget du ministère de la Culture a été augmenté de 2 millions de francs par un amendement n° 19 présenté par le Gouvernement.

L'objet de cet amendement est de :

- 1) – majorer de 1,2 million les crédits de subventions aux écoles d'arts plastiques (chapitre 43-30) ;
- 2) – majorer de 800 000 francs les crédits de subventions de l'action « spectacles » (chapitre 43-40).

Ces crédits seraient consacrés à l'opération « Europa cantat » à hauteur de 500 000 francs et à la promotion de la chanson à concurrence de 300 000 francs.

Les crédits du titre IV, initialement fixés à 2 402 millions de francs atteignent ainsi 2 404 millions de francs sans toutefois retrouver leur montant de 1984 (2 498 millions de francs).

Ces modifications, très mineures, devraient toutefois permettre aux subventions aux collectivités locales au titre des écoles d'art de retrouver quasiment leur niveau de 1984 (27,2 millions de francs dans le projet pour 1985 modifié, contre 28 millions en 1984).

Elles ne sauraient, pour autant, modifier l'appréciation d'ensemble portée par le rapporteur spécial du budget de la Culture : poids excessif des grandes opérations (dont les crédits ne sont pas diminués) et sacrifice de la décentralisation culturelle (malgré la majoration des crédits de subvention aux écoles d'art, la dotation d'allègement des charges des collectivités locales régresse de 44,8 millions de francs).



**CONSEQUENCES POUR LE BUDGET DE LA CULTURE  
DE L'ARRETE D'ANNULATION DE CREDITS  
DU 23 NOVEMBRE 1984**

- L'arrêté du 23 novembre 1984 a opéré des annulations de crédits à concurrence de 17 millions de francs pour le budget du ministère de la Culture.

- L'arrêté du 29 mars ayant annulé 60 millions de francs de crédits, la dotation initiale du ministère de la Culture a donc été réduite de 235 millions de francs (soit : 2,9 % du budget voté).

**Les conséquences de l'arrêté du 23 novembre sont les suivantes :**

**1) Le Titre III est amputé de 51,9 millions (1,6 % de la dotation).** Outre des économies sur le « train de vie » de l'administration, un effort est effectué pour limiter les subventions aux établissements publics (6e partie du Titre III) ; les subventions aux théâtres nationaux au titre de l'aide à la création sont notamment diminuées d'un quart ; les établissements publics gestionnaires des grandes opérations voient leur dotation légèrement réduite.

**2) Le Titre IV est minoré de 62,8 millions (2,5 % de la dotation).** La plupart des chapitres sont concernés. Le chapitre décentralisation culturelle diminue de 13 millions de francs, soit 6,8 %. Les bibliothèques municipales subissent une régression de 6,2 millions de leur dotation ; pour les écoles de musique, cette régression est de 2,9 millions.

**3) Les Titres V et VI sont minorés de 60,3 millions de francs (soit : 2,6 % des crédits).** Le chapitre 56-91 (bâtiments publics) est amputé de 5,3 % de la dotation initiale. Concernant du Titre VI, les annulations concernent essentiellement des crédits délégués aux ordonnateurs secondaires, et frapperont donc des investissements afférents aux conservatoires de musique, aux monuments historiques ou aux bibliothèques.

**En revanche, les grandes opérations sont totalement épargnées.**

**4) La loi de finances rectificative actuellement en discussion à l'Assemblée nationale prévoit l'ouverture de 60 millions de francs de crédits supplémentaires pour le budget de la Culture.** La diminution des crédits ne serait donc que de 2,2 % par rapport au budget voté de 1984.

L'ouverture de 59 millions de francs de crédits pour les musées classés et contrôlés doit être relevée ; leurs crédits d'investissement passeraient donc de 95 à 154 millions de francs (crédits d'investissement) ; cette majoration des crédits répond à un besoin : le rythme de consommation des autorisations de programme ayant été élevé, de nombreuses dépenses supplémentaires doivent être réglées.

**5) L'interprétation de ces divers mouvements de crédits est délicate ;**

Deux théories peuvent, en effet, être émises : soit ces mouvements de crédits sont motivés (quant à leurs conséquences relatives pour les différentes actions du ministère), par des choix d'opportunité ; soit ils sont fonction de l'observation du rythme de consommation des crédits. L'une et l'autre de ces interprétations sont probablement valides ; votre rapporteur formulera les conclusions suivantes :

**a) La plupart des crédits destinés aux collectivités locales ont été minorés ; le volume des crédits disponibles en 1984 est ainsi rapproché de celui prévu pour 1985 (en forte régression par rapport au budget voté de 1984) ; il s'agit probablement d'un choix délibéré.**

**b) Toutefois, la loi de finances rectificative prévoit une forte augmentation des crédits destinés aux musées classés et contrôlés. Les crédits disponibles en 1984 seront de 154 millions de francs ; or, le projet de loi de finances pour 1985 ne prévoit, à ce titre, que 52 millions de francs (un tiers des crédits de 1984).**

La preuve est ainsi apportée d'une sous-estimation flagrante des besoins pour 1985, d'autant plus grave que les crédits destinés aux musées doivent être intégrés dans la dotation globale de décentralisation en 1986, sur le base du montant prévu en 1985.

Or, l'observation du rythme de consommation des crédits en 1984 a démontré l'importance des besoins d'investissement des musées classés et contrôlés.

Dans ces conditions, le transfert aux collectivités locales en 1986, prévu par la loi, risque d'être financièrement désastreux pour celles-ci.

**c) Le principal enseignement de ces mesures est la faveur réservée aux grandes opérations. La place privilégiée qui leur est accordée est confirmée, ainsi que les craintes nourries par votre rapporteur quant au déséquilibre qu'elles ne manqueront pas de susciter pour le budget de la Culture.**

Réunie le mercredi 24 octobre sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1985 du ministère de la Culture, sous réserve de l'approbation de l'amendement qu'elle a proposé.