

N° 194

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, vice-présidents ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Paul Bénard, Mme Danielle Bidart-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Caupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 3023, 3063 et in-8° 910.

Sénat : 107, 161, 178 et 214(1985-1986).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|---------------|
| Les dispositions du projet de loi | 3 |
| I. — Le régime juridique et financier des opérations en cours | 3 |
| II. — Les dépenses relatives aux enseignements artistiques supérieurs | 4 |
| III. — Les règles de compensation des charges transférées | 4 |
| Les observations du rapporteur | 5 |
| I. — Les bibliothèques | 5 |
| II. — Les enseignements artistiques supérieurs | 6 |
| III. — Les archives | 9 |
| Conclusion | 11 |
| Amendements | 13 |

LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le titre III du projet de loi traite de dispositions relatives au transfert de compétences en matière d'action culturelle.

Les articles 12, 13, 14 et 19 sont relatifs aux bibliothèques, l'article 15 a trait aux musées, les articles 16 et 17 concernent les enseignements artistiques supérieurs et l'article 18 est relatif aux archives. Ces dispositions répondent à **trois objectifs** :

1° **définir le régime des opérations en cours** à la date du transfert de compétences et les obligations de l'Etat quant à **l'achèvement des programmes engagés** ;

2° **préciser les conditions dans lesquelles l'Etat assurera la prise en charge des dépenses relatives aux enseignements supérieurs** ;

3° **fixer les règles de compensation des charges transférées.**

Le régime juridique et financier des opérations en cours.

Les opérations en cours doivent être achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées (exemple : bibliothèques centrales de prêt et bibliothèques municipales).

De plus, il s'agit de garantir aux collectivités locales l'achèvement par l'Etat de certains programmes d'équipement (bibliothèques centrales de prêt).

Le projet de loi prévoit que, dans un délai maximal de quatre ans, le programme de création des équipements nécessaires doit être terminé.

Par ailleurs, il faut achever les actions relatives à l'informatisation et à l'enrichissement du patrimoine des bibliothèques et celles concernant la coopération entre bibliothèques.

Les dépenses relatives aux enseignements artistiques supérieurs.

Il s'agit de fixer les règles de prise en charge par l'Etat des **dépenses d'enseignement supérieur** dispensé dans les établissements d'enseignement public, de la musique, de la danse, de l'art dramatique et des arts plastiques. Des critères doivent être dégagés pour déterminer quels enseignements méritent d'être qualifiés de supérieurs. La solution proposée consiste à s'en remettre au Gouvernement qui doit définir par décret les enseignements concernés.

Les règles de compensation des charges transférées.

Pour les bibliothèques centrales de prêt, les crédits doivent être intégrés, à l'achèvement du programme, dans la dotation globale d'équipement des départements. Ce montant correspondra au montant des crédits d'investissements consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt pendant l'année précédant le transfert de compétences. Une actualisation est prévue.

*
**

Votre rapporteur examinera successivement les règles proposées pour les bibliothèques, les enseignements artistiques supérieurs et les archives.

Pour les autres secteurs, une globalisation des ressources consacrées par l'Etat a été écartée. Exemple : pour les bibliothèques municipales, la création d'un concours particulier au sein de la dotation globale de décentralisation est prévue.

Quant aux musées et aux archives, le projet propose de maintenir au budget de l'Etat les crédits que celui-ci leur consacrait jusqu'à présent.

Les collectivités locales continueront donc de bénéficier des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur à la date du transfert. Ces procédures permettront un soutien décisif à la réalisation de projets impliquant un effort financier important.

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

I. — LES BIBLIOTHÈQUES

A. — Les bibliothèques centrales de prêt.

L'article 60 de la loi du 22 juillet 1983 a prévu le transfert aux départements de la compétence de l'Etat en matière de bibliothèques centrales de prêt. Les personnels scientifiques conserveront la qualité d'agent de l'Etat après ce transfert ; les autres personnels auront un droit d'option entre le statut d'agent du département et celui de fonctionnaire de l'Etat.

C'est en janvier 1986 que les bibliothèques centrales de prêt existantes seront transférées.

L'article 12 du présent projet de loi complète cette disposition en prévoyant que, dans un délai de quatre ans, tous les départements seront dotés d'une bibliothèque centrale de prêt.

Votre rapporteur, rejoignant en cela l'avis de la commission des finances du Sénat, considère que l'article 12 du projet laisse en suspens la question de la date du transfert des bibliothèques encore à construire, celle du fonctionnement des bibliothèques non achevées, et encore celle des crédits d'équipement utilisables entre 1986 et 1990 par les bibliothèques transférées dès 1986.

Pour résoudre ces difficultés, votre commission estime nécessaire de retarder le transfert de l'ensemble des bibliothèques centrales de prêt jusqu'à l'achèvement complet de la couverture du territoire prévu pour 1990.

B. — Les bibliothèques municipales.

L'article 61 de la loi du 22 juillet 1983 a prévu l'intégration, à compter de janvier 1986, dans la dotation générale de décentralisation des crédits de subvention consacrés par l'Etat aux bibliothèques. L'Etat prendra en charge totalement les personnels scientifiques.

Quant à la compétence, les bibliothèques municipales ont toujours relevé des communes.

L'article 19 du présent projet de loi tend à instaurer un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation des crédits consacrés par l'Etat aux bibliothèques municipales.

Votre rapporteur doit rappeler que **le Sénat a toujours été défavorable à l'instauration de tels concours particuliers**. De plus, dans ce cas précis, la répartition des crédits serait effectuée par le représentant de l'Etat en fonction de critères qui restent à déterminer.

En conséquence, votre commission a décidé de proposer au Sénat de supprimer cet article.

II. — LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES SUPÉRIEURS

L'article 63 de la loi du 22 juillet 1983 a attribué à l'Etat une compétence dans le domaine des enseignements artistiques supérieurs.

Les articles 16 et 17 du présent projet de loi précisent que la liste des enseignements supérieurs de musique, de danse, d'art dramatique et des arts plastiques doit être établie par décret.

Pour votre rapporteur, la principale difficulté du titre III du projet de loi se trouve dans ces articles dans la mesure où aucun critère n'est fixé pour définir les enseignements artistiques supérieurs.

L'Assemblée nationale a buté sur cette difficulté. Elle a tenté de la résoudre en introduisant un article 17 bis d'après lequel « *la liste des enseignements supérieurs visés aux articles 63 et 64 de la présente loi est établie après avis du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel créés par l'article 65 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, avis qui sera rendu dans les conditions fixées par décret* ». Ce dernier membre de phrase a été introduit à la suite d'un sous-amendement du Gouvernement qui faisait valoir par la voix du ministre de la culture que le Comité national d'évaluation n'était peut-être pas l'instance la mieux à même de juger du niveau des enseignements artistiques. En effet, d'après M. Jack Lang : « *ce comité est composé principalement d'universitaires et de chercheurs. Il n'est pas nécessairement tout à fait habilité à juger de la particularité des enseignements artistiques. Le sous-amendement a pour objet de permettre la constitution d'une commission temporaire composée d'experts choisis en raison de leur compétence* » (1).

(1) J.O. A.N., 23 novembre 1985, p. 4702.

Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a précisé que le décret devrait être soumis au comité des finances locales puisque le comité national d'évaluation ne comprend pas d'élus locaux. Le ministre de la culture a accepté cette proposition, qui n'a toutefois pas été inscrite dans le texte même de l'article.

Votre rapporteur émet les plus vives réserves tant sur le dispositif du projet que sur l'article additionnel introduit à l'Assemblée nationale.

Pour les articles 16 et 17, votre rapporteur considère qu'une fois posé le principe que les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse, de l'art dramatique et des arts plastiques relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions, à l'exception des enseignements supérieurs dispensés par ces établissements, le problème reste entier puisqu'il s'agit à ce moment-là de **fixer les critères à partir desquels la liste va être dressée.**

Quant à l'article 17 *bis*, votre rapporteur estime qu'il ne suffit pas de s'en remettre à telle ou telle instance, au surplus peu ou pas du tout qualifié, si aucun élément ne permet de connaître **les critères en fonction desquels les enseignements seront classés ou non dans la catégorie supérieure.** En l'état actuel des choses, il est extrêmement difficile de fixer de tels critères.

Pour éviter que le Parlement en vienne à se prononcer sur un texte vide de sens, votre rapporteur a demandé au ministre de la culture de bien vouloir lui communiquer la liste des enseignements supérieurs concernés. Quel ne fut pas son étonnement de constater que le ministère de la culture était hors d'état, à la veille du vote de ce texte par la seconde assemblée saisie, de proposer, même à titre provisoire, une liste des enseignements supérieurs artistiques relevant d'établissements d'enseignement public.

Dans ces conditions, comment le Sénat pourrait-il voter des dispositions ayant pour objet de répartir les financements en fonction du caractère supérieur des enseignements ? **Comment pourrait-il juger du bien-fondé de l'octroi de certaines ressources aux enseignements supérieurs alors que nul n'est aujourd'hui en mesure d'énumérer les enseignements à classer dans cette catégorie ?** C'est pourtant sur ce point que le Sénat doit se prononcer. L'Assemblée nationale a éprouvé la même difficulté lorsqu'elle a proposé le recours à la commission nationale d'évaluation.

Votre rapporteur n'a rien contre la commission nationale d'évaluation, même complétée par un comité d'experts artistiques, mais il s'interroge sur les critères que ce comité pourrait avoir à mettre

en œuvre. Il lui apparaîtrait plus sain de fournir au Parlement, au moment même de l'examen du projet de loi, la liste de ces enseignements et les financements mis de ce fait à la charge de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Ce problème de principe apparaît pour l'instant relativement insoluble. Il coexiste avec des problèmes de fait. L'ensemble de ces difficultés peut se résumer en quelques questions.

1° Le ministère de la culture est-il à même de communiquer **la liste actuelle des enseignements artistiques financés par l'Etat** et le montant des aides reçues par chacun d'eux ? Le Gouvernement peut-il donner, même à titre provisoire, **la liste des enseignements prévue aux articles 16 et 17 ?**

2° Cette liste sera-t-elle établie par établissement ou par niveau d'étude ?

3° Est-il envisagé **une révision de cette liste** en fonction de l'évolution des enseignements artistiques supérieurs dans le futur ?

4° La couverture totale du territoire en enseignements artistiques supérieurs est-elle totalement assurée à l'heure actuelle ? **Une carte de ces enseignements existe-t-elle ?**

5° **La prise en charge des enseignements artistiques supérieurs par l'Etat** signifie-t-elle la prise en charge du coût des classes, de celui des professeurs, d'un pourcentage des frais de fonctionnement et d'équipement des établissements dans lesquels ces enseignements sont dispensés ? Le montant de cette prise en charge sera-t-il évalué cas par cas ou d'après un coût horaire moyen ?

6° La prise en charge des enseignements artistiques supérieurs par l'Etat signifie-t-elle que ceux-ci sont pris en charge par le ministère de la culture seul ou par **le ministère de la culture et le ministère de l'éducation nationale ?**

7° Tous les enseignements artistiques supérieurs figureront-ils sur **la liste** ou la liste ne fera-t-elle qu'énumérer ceux des enseignements artistiques supérieurs pris en charge par l'Etat ?

Seule la réponse à cet ensemble de questions permettrait au Parlement de voter les articles 16 et 17 en connaissance de cause.

La recherche de critères bute, de surcroît, sur le problème concret du financement. Comme il apparaît difficile à l'heure actuelle de fixer des critères pour dresser un liste, **votre rapporteur craint que la masse financière à répartir vienne, en fin de compte, dicter une liste sur laquelle des critères seraient plaqués a posteriori.**

L'Etat n'aurait donc pas pour but d'orienter les enseignements artistiques supérieurs mais de limiter la portée de son engagement financier.

En l'absence de réponses aux questions élémentaires soulevées par ces articles, la commission a décidé de proposer au Sénat la suppression des articles 16, 17 et 17 bis.

III. — LES ARCHIVES

L'article 65 de la loi du 22 juillet 1985 a posé la compétence des départements en matière d'archives, la prise en charge par l'Etat des rémunérations des conservateurs et des documentalistes et l'intégration des subventions de l'Etat dans la dotation générale de décentralisation.

L'article 18 du présent projet de loi tend à pérenniser les financements croisés.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article. Le rapporteur de la commission des lois a estimé que « *cette disposition, qui peut se comprendre s'agissant des musées, ne se justifie pas de la même manière pour les services d'archives, pour deux raisons. D'une part, les opérations d'investissement réalisées en matière d'archives n'interviennent pas aussi fréquemment que celles engagées pour les musées et sont, en outre, d'un montant moins élevé. D'autre part, le volume des crédits alloués par l'Etat à ce secteur ne justifie pas que celui-ci souhaite " en conserver la maîtrise " ; il n'y a donc pas lieu de les exclure du transfert de ressources* » (1).

A l'inverse, votre rapporteur considère que la suppression de cet article risque de rendre encore moins fréquentes les opérations d'investissement en matière d'archives. De plus, ces opérations sont fort coûteuses ; elles bénéficient souvent à l'heure actuelle de subventions de l'Etat variant entre 10 % et 30 % du montant total. Il est à craindre que la suppression de cet article n'amène les conseils généraux à différer ce type d'opération, peut-être même à y renoncer.

Pour ces raisons, votre commission propose au Sénat de rétablir cet article dans le texte initial du projet de loi.

(1) Rapport n° 3065 (A.N.) première session ordinaire de 1985-1986, p. 31.

CONCLUSION

Le présent projet de loi illustre parfaitement la **difficile coexistence entre les grands principes de la décentralisation et les impératifs pratiques de la gestion locale**. Dès lors, les solutions à retenir ressemblent beaucoup à des **compromis** qui consisteraient :

— pour les **bibliothèques centrales de prêt**, à reporter le transfert de compétence à 1990, c'est-à-dire à la date d'achèvement du programme d'équipement (article 12) ;

— pour les **musées**, à maintenir les financements croisés (article 15) ;

— pour les **enseignements artistiques supérieurs**, à fixer des critères et à établir une liste de ceux pris en charge par l'Etat avant de figer la situation (articles 16 et 17) ;

— pour les **archives**, à maintenir les financements croisés (article 18) ;

— pour les **bibliothèques municipales**, à refuser l'institution d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation (article 19).

Votre rapporteur a tendance à penser que de tels compromis constitueraient, en fin de compte, des solutions acceptables, propres à faciliter la mise en place de la politique de décentralisation.

En conclusion, votre commission a adopté sept amendements tendant à modifier le titre III du projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

AMENDEMENTS

Article 12.

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 60-1 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 :

« Art. 60-1. — L'entrée en vigueur de l'article 60 ci-dessus est subordonnée à la réalisation du programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt exécuté par l'Etat.

« Ce programme doit être achevé dans un délai de quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur des transferts de compétence en matière d'action culturelle mentionnée au dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

« A l'expiration de ce délai, un crédit égal au montant moyen, actualisé du taux prévu au troisième alinéa de l'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, des crédits d'équipement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt pendant les trois années précédant la date d'entrée en vigueur de l'article 60 ci-dessus est intégré dans la dotation générale de décentralisation. »

Article 16.

Supprimer cet article.

Article 17.

Supprimer cet article.

Article 17 bis.

Supprimer cet article.

Article 18.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Il est inséré entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 66 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, modifiée, l'alinéa ci-après :

« Les collectivités locales continuent de bénéficier des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur à la date du transfert de compétence. »

Article 18 *bis*.

Supprimer cet article.

Article 19.

Supprimer cet article.