



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 9

CULTURE

PATRIMOINES

Rapporteur spécial : M. Nicolas PERRUCHOT

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
I.– LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT	9
A.– LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 2009	9
1.– Un budget consolidé dans un cadre contraint	9
2.– La question des effectifs : une appréciation malaisée des moyens humains pris en charge par l'État	11
B.– LES DÉPENSES FISCALES : DES ÉVOLUTIONS SENSIBLES, UN MONTANT GLOBAL CONSOLIDÉ	14
1.– Les aides fiscales prévues pour 2009	14
2.– La réforme du « dispositif Malraux » : un rééquilibrage de l'aide fiscale	14
II.– LE PATRIMOINE MUSÉAL : ACCOMPAGNER L'ADAPTATION DES MUSÉES FRANÇAIS AUX ÉVOLUTIONS CONTEMPORAINES	18
A.– LA POLITIQUE MUSÉALE FRANÇAISE	18
1.– La réforme du pilotage des musées	18
<i>a) La poursuite de la modernisation de l'administration des musées</i>	18
<i>b) L'évolution du statut des musées</i>	20
2.– La politique menée par les institutions muséales	21
<i>a) Le musée du Louvre</i>	21
<i>b) Le musée d'Orsay</i>	22
<i>c) le Centre Pompidou</i>	24
<i>d) Le musée et le domaine international de Versailles</i>	26
<i>e) Le musée du Quai Branly</i>	27
<i>f) Le musée Guimet</i>	29
<i>g) Le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée</i>	30
B.– UN SECTEUR EN MUTATION : L'OUVERTURE DES INSTITUTIONS MUSÉALES	31
1.– Le développement du mécénat ou l'ouverture à de nouveaux financements	31
2.– Les actions à l'international ou l'ouverture sur le monde	33
3.– L'expérimentation de la gratuité ou l'ouverture à tous les publics ?	34

III.– LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET ARCHÉOLOGIQUE : RENFORCER L’EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS FACE À L’INSUFFISANCE DES CRÉDITS	37
A.– L’ENTRETIEN ET LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES : UNE POLITIQUE QUI PÂTIT DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES	37
1.– Les crédits consacrés au patrimoine monumental français.....	37
2.– La nécessaire diversification des leviers d’action au service de la politique monumentale.....	39
B.– LA POLITIQUE ARCHÉOLOGIQUE OU LA PROBLÉMATIQUE DE L’ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE	42
1.– Le pilotage de l’archéologie préventive par l’INRAP : difficultés et orientations stratégiques.....	42
2.– Les voies d’amélioration du dispositif.....	43
C.– LA CITÉ DE L’ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE : LA NÉCESSITÉ DE LUI DONNER LES MOYENS DE SES AMBITIONS	44
1.– La Cité de l’architecture et du patrimoine : missions et ambitions	44
2.– Des moyens à revaloriser	45
IV.– LE PATRIMOINE ARCHIVISTIQUE, ÉCRIT ET DOCUMENTAIRE : MENER À TERME LES GRANDS PROJETS D’INVESTISSEMENT	46
A.– LA POLITIQUE ARCHIVISTIQUE : RÉFORMES ET AMBITIONS.....	46
1.– Les évolutions du cadre juridique de la politique archivistique en 2008	46
2.– La modernisation de l’organisation administrative des Archives nationales.....	48
3.– Le centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine : un projet structurant pour la politique archivistique	48
B.– LA RÉNOVATION DU SITE RICHELIEU DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE AU CŒUR DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ÉCRIT ET DOCUMENTAIRE	50
1.– Un investissement nécessaire : origines et objectifs du projet	50
2.– Le financement du projet	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
ANNEXE : RÉFÉRÉ DE LA COUR DES COMPTES	55

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

1. Le financement la politique patrimoniale de l'État

En dépit d'un contexte budgétaire contraint, plus d'un milliard d'euros restent consacrés à la politique publique patrimoniale considérée dans ses différents aspects : muséal, architectural, monumental, archéologique, archivistique, écrit, documentaire, linguistique, cinématographique, grandes célébrations nationales.

Dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle, le même niveau d'engagement doit être maintenu pour les années 2010 et 2011.

Des améliorations peuvent encore être apportées à la lisibilité du budget. En effet, les dépenses de personnel inscrites au programme *Patrimoines* ne comprennent pas celles des personnels déconcentrés, lesquels participent pourtant à la politique patrimoniale. Or les crédits afférents restent inscrits au programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*. Il conviendrait par conséquent que les documents budgétaires indiquent clairement le volume d'équivalents temps plein travaillé rattachés à la mission *Patrimoines*.

2. Les aides fiscales : une évolution substantielle du « régime Malraux »

Les aides fiscales sont d'une importance capitale pour la mise en œuvre de la politique patrimoniale. Pas moins de treize dispositifs dont le montant total est estimé à 177 millions d'euros pour 2009 viennent soutenir cette politique. Le présent projet de loi de finances propose une réforme d'importance de l'une des principales aides fiscales : le « régime Malraux ».

Votre commission des Finances avait abordé la question des niches fiscales à l'occasion de son rapport d'information n° 946. Celui-ci soulignait la nécessité de procéder au plafonnement des dispositifs non encore soumis à une telle mesure, ceci afin de « maîtriser la dépense fiscale pour rendre l'impôt à la fois plus juste et plus efficace ». De fait, pour 2009, il est proposé d'aménager le « régime Malraux ». Ainsi, en contrepartie de certains assouplissements (élargissement du champ des dépenses déductibles et extension de l'avantage fiscal aux locations à usage professionnel), l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit notamment :

– d'allonger la durée de l'engagement de location de 6 à 9 ans ;

– de fixer une limite d'imputation sur les autres revenus des charges supportées à l'occasion de la restauration complète de l'immeuble situé dans un secteur protégé. Le plafonnement des effets de ce mécanisme permettrait d'éviter que le cumul de plusieurs opérations ne permette à un contribuable de s'affranchir de toute imposition sur le revenu. Ainsi, la déduction dont un même contribuable pourrait bénéficier au titre d'une même année serait plafonnée à 140 000 euros.

3. L'adaptation des institutions muséales françaises

Votre Rapporteur spécial soulignait l'an passé la nécessité d'une réforme de la gouvernance des musées de France. Il appelait notamment de ses vœux une redéfinition des missions de l'administration centrale avec une clarification des rôles respectifs de la direction des Musées de France (DMF) et de la direction de l'administration générale, et une réforme de la Réunion des musées nationaux (RMN). Le Conseil de modernisation des politiques publiques semble s'être fait l'écho de telles demandes en s'engageant dans la poursuite de la modernisation de l'administration des musées, avec notamment :

- le rapprochement envisagé du Centre des musées nationaux (CMN) et de la RMN devant, à terme, permettre une meilleure coordination de leurs politiques tarifaires, un effort de mutualisation en termes d'achats communs et la recherche de synergies dans la gestion de leurs activités éditoriales et commerciales ;

- la réorganisation de la DMF et de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la communication afin de recentrer celle-ci sur ses fonctions de pilotage et de stratégie et de centraliser et rationaliser les fonctions supports ;

- l'amélioration du pilotage des musées avec le renforcement de la logique contractuelle initiée en 2003 avec le Louvre. Il est ainsi envisagé que d'ici 2011, la totalité des opérateurs dispose d'un contrat pluriannuel de performance, fixant précisément les objectifs à atteindre et les modalités de mesure de leur performance.

Parallèlement, l'adaptation des statuts des institutions muséales se poursuit avec, pour 2009, le passage de quatre d'entre elles (château-musée de Fontainebleau, musée national de la céramique de Sèvres, musée national Picasso et musée de l'Orangerie) du statut de service à compétence nationale au statut d'établissement public administratif.

Enfin, les musées français poursuivent une triple politique d'ouverture :

- ouverture à des financements nouveaux : le développement du mécénat culturel offre des ressources complémentaires appréciables. Il comporte toutefois un certain nombre de limites : il reste concentré sur les grandes institutions, n'est majoritairement le fait que de grandes entreprises et se voit dorénavant concurrencé par d'autres formes de mécénat de type humanitaire, sportif ou environnemental. C'est pourquoi l'effort public mené par l'État et les collectivités territoriales demeure toujours aussi indispensable ;

- ouverture à l'international : si le projet du Louvre Abou Dabi est le plus ambitieux et le plus structurant, les musées français multiplient les actions de partenariat, les coproductions, les expositions itinérantes avec leurs homologues étrangers ;

– ouverture à tous les publics : l’expérimentation de la gratuité dans certaines institutions muséales a pris fin au 30 juin 2008. Les deux expériences menées – gratuité totale dans 14 établissements en régions, gratuité ciblée pour 4 institutions parisiennes – tendent à montrer une augmentation substantielle de la fréquentation, avec cependant de grandes disparités selon les musées concernés. Quant à la composition sociale des publics, on note un certain effet d’attraction sur les groupes sociaux qui ne fréquentent pas ou fréquentent peu les musées, sans compenser leur sous-représentation dans le public des musées. En outre, demeure le problème des effets d’aubaine à l’égard des touristes étrangers que le contribuable n’a pas vocation à prendre en charge.

4. La nécessité d’accompagner les grands projets patrimoniaux

Le 14 janvier 2008, a été confirmée l’implantation à Marseille du musée des civilisations de l’Europe et de la Méditerranée (MUCEM), opération qui fait écho à la désignation de la ville comme Capitale européenne de la culture en 2013. Le projet est porté par un partenariat associant l’État et les collectivités territoriales (région Provence-Alpes-Côte d’Azur, département des Bouches-du-Rhône et ville de Marseille). L’année 2009 verra débuter les travaux de restauration du fort Saint-Jean et la construction du nouveau bâtiment prévu pour l’accueil des collections.

La Cité de l’architecture et du patrimoine est un outil indispensable qui souffre de moyens encore sous-dimensionnés. Rassemblant trois institutions – un musée, le centre des hautes études de Chaillot qui forme les architectes du patrimoine et l’institut français d’architecture – la Cité est porteuse d’une ambition forte et responsable de missions importantes. Il conviendrait de revaloriser les crédits qui lui sont alloués.

La construction du nouveau centre pour les Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine était nécessaire du fait de l’inadaptation des sites de Paris et de Fontainebleau, au demeurant arrivés à saturation. Trois grands chantiers connexes, essentiels car ils conditionnent l’ouverture de la future institution au public, sont d’ores et déjà entrés en phase opérationnelle. Ils concernent : le système d’information, la dématérialisation des inventaires et les opérations préalables au déménagement.

La rénovation du site de Richelieu de la Bibliothèque nationale de France était devenue indispensable. Au besoin de redéfinir l’agencement et l’utilisation des espaces du quadrilatère Richelieu s’est ajoutée la nécessité de mise en sécurité du site. En effet, du fait de l’imbrication des structures techniques et de la vétusté de certaines installations (notamment l’installation électrique), celui-ci ne répondait plus aux normes de sécurité en vigueur. Les crédits prévus pour 2009 devront servir à financer les dernières études de maîtrise d’œuvre et les premiers travaux de clos et couvert. Le démarrage effectif des travaux aura lieu en 2010.

I.- LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT

A.- LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 2009

1.- Un budget consolidé dans un cadre contraint

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé de porter les crédits du programme *Patrimoines* à 1,05 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,13 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), correspondant à une baisse de 16,2 % en AE et d'une hausse de 0,15 % en CP par rapport à l'année 2008. Ce programme prend donc toute sa part de l'effort de maîtrise des finances publiques, sans mettre en cause l'avenir.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

(en millions d'euros)

Intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Loi de finances initiale pour 2008	Projet de loi de finances pour 2009	Évolution 2009/2008 (en %)	Loi de finances initiale pour 2008	Projet de loi de finances pour 2009	Évolution 2009/2008 (en %)
Patrimoines	1 258,86	1 054,58	- 6,2	1 127,79	1 129,53	+ 0,15
Patrimoine monumental et archéologique	374,56	285,42	- 23,8	333,48	332,68	- 0,24
Architecture	25,16	24,49	- 2,7	25,61	24,94	- 2,6
Patrimoine des musées de France	485,25	432,37	- 10,9	441,07	436,79	- 0,98
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	121,41	59,84	- 50,7	71,64	79,68	+ 11,2
Patrimoine écrit et documentaire	207,96	207,39	- 0,28	209,46	208,77	- 0,33
Patrimoine cinématographique	21,45	20,87	- 2,7	23,45	22,47	- 4,2
Patrimoine linguistique	3,94	4,19	+ 6,3	3,94	4,19	+ 6,3
Acquisition et enrichissement des collections publiques	19,13	20	+ 4,5	19,13	20	+ 4,5

Source : Projets annuels de performances (PAP) 2009

Quant à la répartition des crédits au sein de chaque action du programme *Patrimoines*, les faits saillants du budget proposé pour 2009 sont les suivants.

Les crédits consacrés en 2009 au patrimoine monumental et archéologique devraient atteindre 285,42 millions d'euros en AE et 332,68 millions d'euros en CP. Ceci témoigne d'une baisse importante de 23,8 % des AE par rapport à 2008 (– 9,14 millions d'euros), et d'une quasi-stagnation des CP, avec une légère baisse de 0,24 % par rapport à l'an dernier (– 0,8 million d'euros). L'évolution des crédits de cette action (notamment la diminution importante des autorisations d'engagement) s'explique par la poursuite ou l'achèvement de projets d'investissement et de restauration : schéma directeur de Versailles, quadrilatère Richelieu (Bibliothèque nationale de France), fin de la restauration des façades du Grand Palais, fin du chantier de la Cité de l'architecture et du patrimoine, et restauration du Fort Saint-Jean. Notons que la dotation d'investissement du Centre des monuments nationaux (CMN) devrait être complétée par un financement extrabudgétaire issu des recettes de cession du patrimoine immobilier de l'État (compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*) à hauteur de 20 millions d'euros.

Les crédits de l'action *Architecture* devraient s'élever à 24,49 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,94 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respective de 2,7 % et 2,6 % par rapport à 2008.

Les musées de France se verraient dotés de 432,37 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 10,9 % par rapport à 2008) et 436,79 millions d'euros en crédits de paiement (– 0,98 %).

Les crédits consacrés au patrimoine archivistique et aux célébrations nationales devraient atteindre 59,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,68 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 50,7 % en AE et une hausse de 11,2 % en CP par rapport à 2008. Sur cette action, la priorité a été donnée à la poursuite du chantier de Pierrefitte-sur-Seine, dont les crédits s'élèvent à 13,41 millions d'euros en AE et 34,10 millions d'euros en CP (y compris les chantiers connexes).

Le patrimoine écrit et documentaire se voit proposer 207,39 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 0,28 %) et 208,77 millions d'euros en crédits de paiement (– 0,33 %).

Le patrimoine cinématographique devrait voir ses crédits atteindre 20,87 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,47 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respective de 2,7 % et 4,2 %.

Le patrimoine linguistique devrait bénéficier de crédits en augmentation de 6,3 % par rapport à 2008, avec le même montant de 4,19 millions d'euros inscrit en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. La hausse des crédits de cette action s'explique par un transfert de crédits depuis le programme 105 *Action de la France dans le monde* au titre de la contribution au Centre de Graz (Autriche) sur les langues étrangères.

Enfin, les crédits consacrés à l'acquisition et à l'enrichissement des collections publiques devraient s'établir à 20 millions d'euros (même montant inscrit en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement), soit une augmentation de 4,5 % par rapport à l'année 2008.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré l'existence des lois de programmation des finances publiques⁽¹⁾, dont l'assise constitutionnelle était devenue incertaine compte tenu des évolutions de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de l'entrée en vigueur de la LOLF. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 34 de la Constitution prévoit désormais que les lois de programmation définissent « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* ». Le budget 2009 marque pour sa part la première année de la programmation triennale des finances publiques pour la période 2009-2011.

Dans ce cadre, les crédits alloués à la mission *Culture* pour 2009 atteindraient 2 841,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 780,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Pour 2010 et 2011, le budget de la mission serait chaque année en hausse de 0,6 % en crédits de paiement, avec 2 725 millions d'euros d'AE et 2 797,7 millions d'euros en CP en 2010, et 2 722,7 millions d'euros en AE et 2 815,6 millions d'euros en CP en 2011.

Au cours de la période de programmation triennale, les crédits consacrés au programme *Patrimoine* connaîtraient une évolution ascendante. En autorisations d'engagement, ils passeraient de 1 054,58 millions d'euros en 2009 à 1 083,96 millions d'euros en 2010 (+ 2,8 %), et 1 076,02 millions d'euros en 2011 (- 0,7 % en un an). En crédits de paiement, ils atteindraient 1 129,53 millions d'euros en 2009, puis 1 153,76 millions d'euros en 2010 (+ 2,1 %) et enfin 1 168,95 millions d'euros en 2011 (+ 1,3 % par rapport à 2010).

2.- La question des effectifs : une appréciation malaisée des moyens humains pris en charge par l'État

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, les dépenses de personnel (inscrites au titre 2) devraient augmenter de 1,9 % par rapport à 2008 en crédits de paiement. Elles atteindraient 155,44 millions d'euros, permettant la rémunération de 3 200 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit à peine quatre de moins qu'en 2008. Une telle augmentation des crédits traduit à la fois la faible diminution précitée des effectifs, une augmentation des charges de pensions (contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*), des mesures générales (anticipation de l'évolution du point d'indice), ainsi que des mesures catégorielles et indemnitaires (accompagnement des mobilités induites par les réformes issues de la révision générale des politiques publiques et revalorisation indemnitaire concernant principalement les filières administrative et scientifique).

(1) Article 11 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

VARIATION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME *PATRIMOINE* (TITRE 2)

(en ETPT)

Intitulé de l'action	Nombre d'emplois en 2008	Nombre d'emplois en 2009	Variation 2009/2008
Patrimoine monumental et archéologique	437	428	- 9
Architecture	36	36	0
Patrimoine des musées de France	2 126	2 108	- 18
Patrimoine archivistique et célébrations nationales	564	588	+ 24
Patrimoine écrit et documentaire	0	0	0
Patrimoine cinématographique	0	0	0
Patrimoine linguistique	30	29	- 1
Acquisition et enrichissement des collections publiques	11	11	0
Total pour le programme <i>Patrimoines</i>	3 204	3 200	- 4

Source : PAP 2009 et ministère de la Culture et de la communication

Notre Rapporteur spécial tient une nouvelle fois à exprimer ses réserves quant aux modalités de comptabilisation des dépenses du titre 2 du programme *Patrimoines* :

– d'une part, les dépenses de personnel telles qu'inscrites au programme *Patrimoines* ne comprennent pas celles des personnels déconcentrés, lesquels participent pourtant à la politique patrimoniale. Les crédits afférents sont en effet inscrits au programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*. Ces crédits concernent les personnels des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), des services à compétence nationale relevant des DRAC, des services dépendant des collectivités territoriales (archives départementales et bibliothèques municipales) et du Service national des travaux (SNT). Or il apparaît que le projet annuel de performances n'indique pas clairement le volume d'ETPT supplémentaires rattachés à la mission *Patrimoines* après déversement analytique en provenance du programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* ;

– d'autre part, les personnels de certains opérateurs de programme sont directement rémunérés par les établissements publics qui les emploient. Or cette rémunération est rendue possible par le biais d'une subvention pour charges de service public (titre 3) versée aux opérateurs concernés. Le PAP pour 2009 indique ainsi que 11 373 ETPT devraient être directement financés par les opérateurs (contre 11 402 en 2008), et que 1 664 seraient rémunérés par le programme *Patrimoines*, et par conséquent inclus dans le plafond d'emplois du ministère (ils étaient 1 676 selon le budget prévisionnel 2008).

EMPLOIS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME PATRIMOINES

Intitulé de l'opérateur	Exercice 2008				Prévisions 2009			
	Rémunérés par le programme (a)	Rémunérés par les opérateurs ETP (b)			Rémunérés par le programme (a)	Rémunérés par les opérateurs ETP		
		ETPT	ETP (c)	ETP (d)		Total	ETPT	ETP (c)
Bibliothèque nationale de France	7	2 510	16	2 526	7	2 484	16	2 500
Centre des monuments nationaux	474	909	0	909	471	907	0	907
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	0	1 090	0	1 090	0	1 108	0	1 108
Institut national de recherches archéologiques préventives	0	1 953	0	1 953	0	1 953	0	1 953
Musée du Louvre	16	2 091	79	2 170	16	2 079	79	2 158
Cité de l'architecture et du patrimoine	0	136	0	136	0	136	0	136
Cinémathèque française	0	219	0	219	0	219	0	219
Établissement public du Grand Palais	0	27	0	27	0	27	0	27
Établissement public du musée du Quai Branly	0	263	0	263	0	263	0	263
Établissement public du musée et du domaine national de Versailles	589	326	0	326	584	324	0	324
Établissement public du domaine de Chambord	0	89	0	89	0	90	0	90
Institut national d'histoire de l'art	23	42	0	42	23	42	0	42
Musée des arts décoratifs	0	305	0	305	0	286	19	305
Musée d'Orsay	427	173	0	173	424	173	0	173
Musée Guimet	119	62	0	62	118	62	0	62
Musée Henner	4	0	0	0	4	0	0	0
Musée Moreau	13	3	0	3	13	3	0	3
Musée Rodin	0	102	0	102	0	102	0	102
Réunion des musées nationaux	4	1 007	0	1 007	4	1 001	0	1 001
Totaux	1 676	11 307	95	11 402	1 664	11 259	114	11 373

(a) Emplois des opérateurs inclus dans le plafond d'emplois du ministère

(b) Emplois rémunérés par les opérateurs présentés à titre indicatif pour 2008 selon les modalités prévues pour 2009

(c) ETP sous plafond d'emplois des opérateurs

(d) ETP hors plafond d'emplois des opérateurs

Source : PAP 2009

B.— LES DÉPENSES FISCALES : DES ÉVOLUTIONS SENSIBLES, UN MONTANT GLOBAL CONSOLIDÉ

1.— Les aides fiscales prévues pour 2009

Les aides fiscales revêtent une importance déterminante pour la mise en œuvre de la politique patrimoniale. Pas moins de treize dispositifs dont le montant total est évalué à 177 millions d'euros pour 2009 viennent soutenir cette politique.

Alors que le montant global de la dépense fiscale avait sensiblement augmenté entre 2007 et 2008, passant de 146 millions d'euros à 171 millions d'euros (soit une augmentation de 17 %), la progression estimée pour 2009 est plus mesurée, témoignant d'une certaine consolidation des dispositifs. Ainsi, la dépense fiscale au titre du soutien de l'État à la politique patrimoniale, en atteignant 177 millions d'euros en 2009, serait en augmentation de 3,5 % par rapport à 2008.

Cette vision globale du coût des aides fiscales doit cependant être enrichie par une analyse plus fine des dispositifs. Ainsi, deux faits saillants sont à souligner :

– douze dispositifs voient leur montant estimé maintenu à leur niveau de 2008, soit une croissance zéro en valeur. Parmi eux, le dispositif dit « Malraux » pourrait connaître une évolution notable du fait la proposition de réforme faite dans le cadre du présent projet de loi de finances (cf. *infra*) ;

– le dispositif de réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques voit son évaluation augmenter de 25 %, passant ainsi de 20 millions d'euros en 2008 à 25 millions d'euros en 2009.

2.— La réforme du « dispositif Malraux » : un rééquilibrage de l'aide fiscale

Rappelons que votre commission des Finances s'est penchée sur la question des niches fiscales à la faveur d'un rapport d'information présenté en juin 2008⁽¹⁾. Ses auteurs, outre le fait qu'ils remettaient en cause l'efficacité potentielle des niches fiscales, se prononçaient pour un plafonnement systématique de celles-ci, au nom de l'équité fiscale et de la bonne gestion des deniers publics dans un cadre budgétaire contraint. Le rapport soulignait qu'il s'agit de « maîtriser la dépense fiscale pour rendre l'impôt à la fois plus juste et plus efficace ».

(1) Rapport d'information n° 946 « Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace » présenté par MM. Migaud, Carrez, Brard, Cahuzac, de Courson et Yanno.

Dans ce rapport d'information, une analyse spécifique était consacrée à l'aide à la réhabilitation des secteurs sauvegardés, traditionnellement appelée « régime Malraux », laquelle comptait précisément parmi les niches fiscales non plafonnées. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé d'aménager ce régime, notamment en instituant un plafond à la déduction fiscale.

• En vertu des dispositions législatives actuelles⁽¹⁾, les propriétaires d'immeubles affectés à l'habitation et bâtis dans certaines zones protégées qui effectuent des travaux en vue de la restauration complète desdits immeubles peuvent bénéficier de l'aide fiscale. Le bénéfice du dispositif est conditionné :

– à la localisation de l'immeuble, qui doit être sis soit dans un secteur sauvegardé défini aux articles L. 313-1 à L. 313-3 du code du patrimoine, doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, soit, sous réserve que les travaux aient été déclarés d'utilité publique, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) définie à l'article L. 642-1 du code du patrimoine ou dans un secteur sauvegardé non encore doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur ;

– à l'engagement du propriétaire d'affecter le logement à la location non meublée à usage de résidence principale du locataire pendant une durée d'au moins 6 ans ;

– à la nature des travaux réalisés qui doivent aboutir à la restauration complète d'un immeuble bâti, engagée à l'initiative du propriétaire lui-même ou d'une collectivité publique, directement ou par l'intermédiaire d'un organisme (établissement public d'aménagement, société d'économie mixte, association agréée sans but lucratif, organisme d'HLM) chargé par elle de l'opération.

Lorsque ces conditions sont réunies, les propriétaires concernés sont autorisés :

– à déduire, pour la détermination du revenu foncier imposable, en plus des charges de droit commun, certaines dépenses spécifiques⁽²⁾ ;

– à imputer sur le revenu global, sans limitation de montant, les déficits fonciers résultant de l'ensemble des charges, spécifiques ou non, supportées à l'occasion de la restauration complète, à l'exclusion des intérêts d'emprunt.

(1) Loi n° 62-903 du 4 août 1962, loi de finances pour 1977 et loi de finances rectificative pour 1994.

(2) Ces dépenses sont énumérées à l'article 31 du code général des impôts et comprennent : les frais d'adhésion à des associations foncières urbaines de restauration, le coût des travaux de démolition imposés par l'autorité délivrant le permis de construire et prévus soit par la déclaration d'utilité publique (DUP), soit par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) rendu public, le coût des travaux de reconstitution de toitures ou de murs extérieurs imposés par la DUP ou prévus par le PSMV et rendus nécessaires par les démolitions, le coût des travaux de transformation ou de réaffectation en logement de tout ou partie de l'immeuble.

LE « RÉGIME MALRAUX » : UN COÛT ET DES EFFETS INCERTAINS

Comme le relevait votre Commission dans le rapport n° 946 précité, *« si la réhabilitation de certains quartiers constituant des secteurs sauvegardés constitue incontestablement de magnifiques réussites, il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces succès sont imputables aux outils issus de la loi Malraux et, a fortiori, à l'avantage fiscal aidant à la réhabilitation des logements des secteurs sauvegardés »*.

L'évaluation complète de la dépense fiscale reste donc à faire. Une étude menée en septembre 2007 par la direction de l'Architecture et du patrimoine et combinant l'analyse de données nationales et l'examen de la situation particulière de sept villes (Bayonne, Bordeaux, Dieppe, Marseille, Perpignan, Sedan et Troyes) permet de relever quelques faits notables.

Il apparaît que l'estimation des dépenses fiscales au titre du « régime Malraux » est faible. Son montant était ainsi chiffré à 50 millions d'euros pour 2008. Or, d'après les données issues de l'exploitation des fichiers fiscaux figurant dans l'étude remise à la mission par le ministère de la Culture, le déficit total imputé sur leurs revenus fonciers par des contribuables imputant un déficit supérieur à 15 300 euros (plafond du « régime Périssol », en extinction) s'élevait, au titre des revenus de 2005, à 435 millions d'euros. De tels déficits ne peuvent correspondre, dans leur grande majorité, qu'à la mise en œuvre du « dispositif Malraux » ou du régime applicable aux monuments historiques. Au titre de 2005, l'étude précitée évalue ainsi le coût de la dépense fiscale imputable au « régime Malraux » entre 100 et 130 millions d'euros.

Les retombées économiques et fiscales sont substantielles. Elles sont toutefois à rapprocher du coût de la dépense fiscale, réévalué par l'étude du ministère de la Culture. Ainsi, il apparaît que :

- le chiffre d'affaires annuel des travaux relatifs à des immeubles bénéficiant du « dispositif Malraux » peut être estimé à 400 millions d'euros ;
- le nombre d'emplois générés avoisinerait les 3 800 ;
- la recette directe de TVA s'élèverait à environ 22 millions d'euros (5,5 % de 400 millions d'euros).

À l'aune des résultats de ces travaux, la mission de votre Commission estimait indispensables une clarification et un encadrement du « dispositif Malraux ». Elle soulignait que *« le régime Malraux peut aujourd'hui être un outil de réduction d'impôt, commercialisé comme tel par des professionnels spécialisés au profit de gros contribuables. Si l'immense majorité des bénéficiaires du régime n'en tire aujourd'hui qu'un bénéfice modeste, certains en profitent massivement »*. Au titre de l'année 2005, on estimait ainsi que si 60 % des contribuables déclarant des revenus d'immeubles relevant du « régime Malraux » imputaient moins de 4 041 euros de déficit sur leur revenu global, 10 % d'entre eux imputaient chacun plus de 77 063 euros.

La mission avançait alors les propositions suivantes :

- convertir le dispositif en une réduction d'impôt et moduler son taux selon le poids des contraintes d'urbanisme supportées (30 % dans les secteurs sauvegardés, 20 % dans les ZPPAUP) ;
- plafonner l'assiette de réduction d'impôt à 45 000 euros par an ;
- ouvrir le bénéfice du dispositif aux locaux professionnels et, sous réserve d'un engagement de conservation du bien, aux propriétaires occupants pour leur résidence principale ;
- pour les logements loués, ramener de six ans à neuf ans la durée de l'engagement locatif.

• Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé d'aménager ce régime à compter du 1^{er} janvier 2009. Si la proposition, avancée par votre Commission, de conversion du dispositif en une réduction d'impôt n'a pas été retenue, plusieurs principes énoncés par le rapport d'information précité

pourraient se voir appliquer (plafond global, modulation des taux de déduction selon la zone, ouverture du dispositif aux locaux professionnels et allongement de la durée de l'engagement locatif).

Ainsi, la réforme proposée par l'article 42 du présent projet de loi de finances prévoit deux assouplissements :

– élargir les dépenses déductibles à l'ensemble des dépenses de travaux d'utilité publique imposés ou autorisés par l'autorité publique en application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux secteurs sauvegardés et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ;

– étendre l'avantage fiscal aux locations à usage professionnel afin de faciliter la restauration complète des immeubles concernés dont une partie est affectée à un usage professionnel. Une telle extension pourrait en outre favoriser le maintien de commerces de proximité dans les centres-villes historiques.

En contrepartie de ces assouplissements, il est proposé :

– de généraliser l'exigence d'une déclaration d'utilité publique afin de mieux encadrer les opérations éligibles aux avantages fiscaux ;

– d'allonger la durée de l'engagement de location pour l'aligner sur celle retenue pour l'application des principaux dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, soit 9 ans au lieu de 6 ans ;

– de fixer une limite d'imputation sur les autres revenus des charges supportées à l'occasion de la restauration complète de l'immeuble situé dans un secteur protégé. Le plafonnement des effets de ce mécanisme permettrait ainsi d'éviter que le cumul de plusieurs opérations ne permette à un même contribuable de s'affranchir de toute imposition sur le revenu.

Afin de tenir compte des différences de réglementation applicable en matière d'urbanisme et du degré de contraintes, notamment architecturales, imposées aux propriétaires des immeubles concernés, cette limite d'imputation ainsi que le taux de déduction différeront selon la zone de protection en cause.

Le taux de déduction appliqué aux dépenses et le montant maximum déductible en résultant seraient ainsi fixés à :

– 100 % dans la limite de 140 000 euros de dépenses, lorsque l'immeuble est situé en secteur sauvegardé ;

– 75 % dans la limite de 100 000 euros de dépenses ⁽¹⁾ lorsque l'immeuble est situé en ZPPAUP.

(1) Soit une limite correspondant à des dépenses éligibles d'un montant maximum d'environ 133 000 euros (133 000 x 0,75 = 100 000 euros).

La déduction dont un même contribuable pourrait bénéficier au titre d'une même année à raison, le cas échéant, de plusieurs opérations éligibles au « régime Malraux », serait globalement plafonnée à 140 000 euros.

II.- LE PATRIMOINE MUSÉAL : ACCOMPAGNER L'ADAPTATION DES MUSÉES FRANÇAIS AUX ÉVOLUTIONS CONTEMPORAINES

A.- LA POLITIQUE MUSÉALE FRANÇAISE

1.- La réforme du pilotage des musées

Sur les propositions du ministère de la Culture et de la communication, le Conseil de modernisation des politiques publiques a fixé les orientations de la réforme de la gouvernance des musées lors de sa séance du 12 décembre 2007. Il a ensuite arrêté les mesures de mise en œuvre de ces orientations au cours de sa réunion du 4 avril 2008.

Les mesures décidées dans ce cadre concernent aussi bien les modes de gestion des musées et leur relation avec la Réunion des musées nationaux (RMN) et avec l'administration centrale que le recentrage de cette dernière sur ses missions de prospective, de définition stratégique et de contrôle.

a) La poursuite de la modernisation de l'administration des musées

Votre Rapporteur spécial soulignait l'an passé la nécessité d'une réforme de la gouvernance des musées de France. Il appelait notamment de ses vœux une redéfinition des missions de l'administration centrale avec une clarification des rôles respectifs de la direction des Musées de France (DMF) et de la direction de l'administration générale, et une réforme de la Réunion des musées nationaux ⁽¹⁾ (RMN) avec un souci de valorisation et de mutualisation des outils de la politique muséale. Le Conseil de modernisation des politiques publiques semble s'être fait l'écho de telles demandes en s'engageant dans la poursuite de la modernisation de l'administration des musées.

En premier lieu, il est envisagé de favoriser le rapprochement du Centre des musées nationaux ⁽²⁾ (CMN) et de la RMN, sur propositions des groupes de

(1) *Établissement public à caractère industriel et commercial, la RMN employait 1 011 ETPT en 2008 dont 4 rémunérés par le ministère de la Culture et de la communication. La subvention prévue au programme Patrimoines devrait atteindre 24,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,95 millions d'euros en crédits de paiement (soit + 14 % en AE et - 2,2 % en CP par rapport à 2008).*

(2) *Le Centre des musées nationaux gère, anime et ouvre à la visite 96 monuments où il a accueilli 8,5 millions de visiteurs en 2007. Certains comptent parmi les plus prestigieux : l'abbaye du Mont-Saint-Michel, les châteaux d'Angers et d'Azay-le-Rideau, le château et les remparts de la cité de Carcassonne, l'Arc de Triomphe et la Sainte-Chapelle. Il compte 1 169 personnels permanents dont 444 agents affectés par l'État et 1 040 personnels occasionnels et saisonniers. Le programme Patrimoines prévoit le versement d'une subvention de fonctionnement de 7,71 millions d'euros en 2009.*

travail formés avec les deux établissements. Des pistes ont été ébauchées, relatives notamment à une meilleure coordination des politiques tarifaires, de la mise en place d'achats communs et de la recherche de synergies dans la gestion des activités éditoriales et commerciales des deux établissements.

Il est également proposé de procéder à la réorganisation de la direction des Musées de France (DMF) et de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la communication. Avec pour objectifs de « *recentrer l'administration centrale du ministère de la Culture et de la communication sur ses fonctions plus prospectives de pilotage et de stratégie, en tenant compte de la nouvelle organisation budgétaire* », de supprimer les « *doublons entre la direction de l'administration générale, les directions opérationnelles et les opérateurs* » et de « *centraliser et rationaliser* » les fonctions supports, l'administration centrale sera organisée en trois directions générales et un secrétariat général.

La DMF serait appelée à former avec la direction de l'Architecture et du patrimoine et la direction des Archives de France une direction générale chargée des politiques des musées, des patrimoines, des archives et de l'architecture. Le périmètre du programme 175 *Patrimoines* serait alors harmonisé avec celui de cette nouvelle direction.

Par ailleurs, l'amélioration du pilotage par la performance des musées nationaux sera poursuivie, la DMF s'efforçant de mettre en œuvre avec chacun d'entre eux une démarche de dialogue de gestion. La contractualisation avec les musées, initiée avec le Louvre en 2003, a ainsi connu une accélération notable en 2007, le ministère de la Culture et de la communication ayant conclu des contrats de performance avec les musées du Quai Branly et d'Orsay et avec le château de Versailles. Un tel contrat a également été signé avec l'Institut national d'histoire de l'art, tandis qu'un contrat de stratégie et de performance était conclu avec la RMN. D'ici 2011, la totalité des opérateurs devrait disposer d'un contrat pluriannuel de performance, fixant précisément les objectifs à atteindre et les modalités de mesure de leur performance.

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que la Cour des comptes, par référé du 6 juin 2008 adressé à la ministre de la Culture et de la communication ⁽¹⁾, avait également souligné la nécessité de procéder à des réformes.

**LES ENJEUX DE GESTION AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION :
LE RÉFÉRÉ DE LA COUR DES COMPTES DU 6 JUIN 2008**

La première critique de la Cour des comptes tenait au décalage entre l'architecture administrative du ministère de la Culture et de la communication et son architecture budgétaire, décalage qui, selon la haute juridiction financière, interdisait « *de tirer parti, pour la modernisation de sa gestion, des instruments introduits par la LOLF* ». Néanmoins la rue Cambon saluait comme « *une avancée* » le projet de réorganisation du ministère autour de trois grandes directions générales.

(1) Voir copie en annexe.

Au-delà de cette réforme nécessaire, restaient, selon la Cour, trois sujets majeurs en suspens.

La haute juridiction financière soulignait tout d'abord le besoin d'une meilleure coordination administrative et financière *via* une consolidation des « *responsabilités d'animation, de coordination et de surveillance confiées au secrétariat général* », celui-ci voyant une partie de ses prérogatives exercée par le cabinet (mouvements de crédits notamment).

La Cour relevait également que le ministère n'avait guère tiré les conséquences de « *la forte montée en puissance des actions culturelles engagées [...] par les collectivités territoriales* », les effectifs et la répartition de son personnel n'ayant que peu évolué en dépit des importants mouvements de déconcentration et de décentralisation engagés depuis vingt-cinq ans déjà.

Enfin, la Cour estimait nécessaire de procéder à une révision des modalités d'exercice de la tutelle sur les opérateurs, pour en finir avec « *une tutelle désresponsabilisante* » au profit d'une approche partenariale de définition stratégique et de surveillance des résultats fondée sur la dynamique de contrats (d'objectifs et de moyens, de performance) passés avec les opérateurs.

b) L'évolution du statut des musées

Dans le cadre des mesures décidées le 4 avril 2008, il est prévu la transformation de quatre services à compétence nationale (SCN) en établissements publics administratifs (EPA). Les institutions concernées sont les suivantes :

– le château-musée de Fontainebleau devrait être érigé en EPA au 1^{er} janvier 2009 ;

– le musée national de la céramique de Sèvres (SCN), sous tutelle de la DMF, et la Manufacture nationale (EPA), sous contrôle de la délégation aux Arts plastiques, devraient être regroupés au sein d'un même établissement public. Le décret constitutif de cet établissement est en cours d'étude. Le travail de définition des grands principes scientifiques et culturels communs aux deux structures est également en cours d'élaboration. Les chantiers relatifs au statut et aux principes et objectifs partagés des activités scientifiques et culturelles devraient être finalisés pour une mise en place courant 2009 ;

– le musée national Picasso devrait passer du statut de SCN à celui d'EPA au 1^{er} janvier 2010, pendant la période de fermeture au public pour travaux de rénovation. La durée estimée des travaux est de 24 mois, période qui sera mise à profit pour mettre en place le fonctionnement du nouvel établissement ;

– le rattachement du musée de l'Orangerie au musée d'Orsay devrait être effectif fin 2009.

2.– La politique menée par les institutions muséales

On se limitera ici à l'analyse des principaux opérateurs du patrimoine muséal avant de faire le point sur la progression de l'important projet de musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée de Marseille (MUCEM).

Notons que dans le cadre de la participation du programme *Patrimoine* à la maîtrise des dépenses publiques, tous les opérateurs disposant d'une subvention de fonctionnement pour charges de service public devraient voir le montant de celle-ci diminuer en 2009 par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 (-,6 % pour le Louvre, -4,5 % pour le musée du Quai Branly, -3,7 % pour le musée Guimet). Seul le centre Pompidou verrait le montant de sa subvention de fonctionnement augmenter (+1,9 %).

a) *Le musée du Louvre*

Le musée du Louvre a conclu le 11 juillet 2006 un contrat de performance triennal couvrant la période 2006-2008. Ce contrat, qui définit les objectifs assignés au Louvre et les résultats attendus constitue le socle de l'action de l'établissement. Il comprend quatre axes stratégiques : l'amélioration de l'accessibilité pour les publics, le développement de la politique scientifique du musée du Louvre et de son rayonnement scientifique et culturel, la protection et la mise en valeur du patrimoine et, enfin, la poursuite de la modernisation de la gestion des ressources humaines et l'optimisation des moyens.

Le Louvre parvient à maintenir un très haut niveau de fréquentation avec 8,3 millions de visiteurs en 2007. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ces bons résultats. L'élargissement à de nouveaux publics a manifestement un effet bénéfique sur les entrées. Ainsi, la fréquentation des jeunes de moins de 18 ans a augmenté de 3 points en 2007 (soit 175 000 visiteurs, permettant de dépasser l'objectif de 14 %). Notons également que l'espace muséographique a été très largement ouvert au public, le taux d'ouverture des salles s'établissant à 90,5 %. Enfin, rappelons qu'en 2007, un tiers (33 %) des visites des collections permanentes et des expositions temporaires l'a été à titre gratuit. En 2007, le taux de satisfaction quant à l'apport culturel au sein des collections permanentes a atteint 90 %.

En 2007, le musée du Louvre a également poursuivi sa politique d'enrichissement des collections avec l'acquisition de 321 œuvres. À cet égard, d'importantes recherches de mécénat lui ont permis d'acquérir un trésor national majeur : *La fuite en Égypte* de Nicolas Poussin qui sera déposé au musée des Beaux-Arts de Lyon. En outre, le Louvre maintient son engagement dans la définition d'une politique ambitieuse de conservation préventive et de restauration.

L'action du Louvre n'est pas limitée sur le territoire national. Par vocation et par tradition, du fait de l'importance de ses équipes et de la richesse de ses

collections, le Louvre est un musée national. De fait, et conformément aux objectifs définis dans le contrat de performance, le Louvre poursuit son action en régions avec la naissance ou la poursuite de collaborations avec les musées de Lyon, Figeac, Valenciennes, Pau, Castres ou encore Avignon.

En ce domaine, le projet du Louvre-Lens, de par son ampleur, représente une forme inédite d'action territoriale et de décentralisation culturelle. Engagé en 2004, il a entamé sa phase opérationnelle en 2007 avec la validation de l'avant-projet et l'élaboration du projet scientifique et culturel. L'action internationale du Louvre sera évoquée ultérieurement dans le présent rapport.

L'année 2009 verra la signature du troisième contrat de performance entre le Louvre et l'État. Ce troisième contrat, qui couvrira la période 2009-2011, intervient dans le cadre de contraintes budgétaires nouvelles qui se traduisent par la diminution de la subvention pour charges de service public.

En loi de finances initiale pour 2008, cette subvention s'élevait à 117,89 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé d'allouer au Louvre 115,92 millions d'euros en AE, soit une baisse de 1,7 %, et 106,04 millions d'euros en CP, soit une diminution de 10 %.

Quant aux ressources propres, elles atteignaient près de 273 millions d'euros en 2007, notamment grâce au premier versement lié au projet Abou Dabi (175 millions d'euros). Les recherches de mécénat ont en outre permis de rassembler 74,3 millions d'euros grâce aux conventions signées entre janvier 2007 et juillet 2008. Enfin, les collections permanentes affichent des recettes en hausse, à 36,5 millions d'euros.

Par ailleurs, notons qu'aucune création d'emploi ne serait accordée en 2009 tandis que 12 postes seraient supprimés. Le plafond d'emplois rémunérés par le Louvre s'élèverait alors à 2 079 ETPT, tandis que 16 ETPT seraient pris en charge par le ministère de la Culture et de la communication et que 79 ETPT employés pour des missions spécifiques seraient rémunérés sur les crédits issus de dons de mécènes.

b) Le musée d'Orsay

En 2007, le musée d'Orsay a enregistré une fréquentation très importante, avec 3,2 millions de visiteurs sur l'ensemble des activités développées (collections permanentes, expositions temporaires, auditorium, soirées officielles et privées, opérations spéciales type Nuit des musées ou Fête de la musique). Au premier semestre 2008, la fréquentation est stable, estimée à 1,27 million de visiteurs (contre 1,23 million en 2007 sur la même période). Notons qu'en mars 2008 l'établissement a achevé la démarche de fiabilisation de ses indicateurs de fréquentation lancée en 2007.

En 2008 le musée d'Orsay avait organisé 13 expositions *in situ*, une exposition à Roubaix et trois expositions à l'étranger (deux à Tokyo et une à Taipei). Pour 2009, le programme prévisionnel fait état de 10 expositions dans l'enceinte du musée ⁽¹⁾, d'une exposition au Grand Palais avec la Réunion des musées nationaux (« *Renoir, les dernières années* »), et de deux expositions à l'étranger, l'une au Japon (« *Art nouveau et industrie du luxe en France* »), l'autre au Brésil (« *Napoléon III et le second Empire* »).

En loi de finances initiale pour 2008, la subvention pour charges de service public allouée au musée d'Orsay était de 14,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,62 millions d'euros en crédits de paiement. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé de doter l'établissement de 15,91 millions d'euros en AE, soit une hausse de 12,2 %, et 13,49 millions d'euros en CP, soit une baisse de 7,7 %.

La dotation de fonctionnement étant quasiment maintenue (11,06 millions d'euros en AE comme en CP prévus en 2009 contre 10,99 millions d'euros en AE comme en CP en 2008) c'est l'analyse de la dotation en investissement qui permet de mieux appréhender ces évolutions. Alors qu'en loi de finances initiale pour 2008 la dotation en investissement était de 3,19 millions d'euros en AE et 3,62 millions d'euros en CP, il est proposé, dans le cadre du présent projet de loi de finances, d'augmenter le montant des AE à 4,85 millions d'euros (soit + 52 %), et de diminuer les CP à 2,43 millions d'euros (soit - 33 %). Ces crédits comprennent le montant destiné à couvrir l'équipement courant, le financement des travaux du tympan Est-Pavillon Amont et la poursuite des travaux de mise aux normes, les contrôles de sécurité, l'achat de logiciels informatiques pour la gestion des ressources humaines et le financement du projet de gestion informatique des collections.

Les ressources propres de l'établissement sont quant à elles constituées :

– des recettes d'activité : 16,7 millions d'euros en 2007, 18,7 millions d'euros estimés pour 2008 ;

– des dons, legs et mécénat pour un montant d'environ 6,7 millions d'euros en 2007 et estimé à 1,8 million d'euros pour 2008.

Soit un total d'environ 23,6 millions d'euros en 2007 et de 20,5 millions pour 2008 d'euros d'après les premières estimations ⁽²⁾. Rappelons que les recettes du mécénat ont été multipliées par plus de 4 entre 2006 et 2007 et qu'elles proviennent principalement (77 %) du mécénat international.

(1) « Oublier Rodin, la sculpture de 1905 à 1941 », « Voir l'Italie et mourir : photographie et peinture en Italie à l'épreuve du « Grand Tour » au XIX^{ème} siècle », « Italiennes modèles : Hébert et les paysans d'Italie », « Collages de Max Ernst : « Une semaine de bonté » », « Dessins d'Eugène Grasset », « James Ensor », « Orsay contemporain ».

(2) Par mesure de précaution, le musée d'Orsay n'inscrit à son budget les recettes de mécénat qu'à compter de la signature des conventions.

En 2008, le musée d'Orsay employait 600 agents, dont 427 rémunérés par le ministère de Culture et de la communication et 123 rémunérés par l'établissement. Pour 2009, il est proposé de maintenir le plafond d'emplois rémunérés par l'établissement, tandis que le nombre d'agents rémunérés par le ministère diminuerait à 424 ETPT (- 3).

Le musée subit actuellement plusieurs travaux propres à augmenter la surface muséographique de l'établissement, ainsi que le souhaitait votre Rapporteur spécial. Le chantier du tympan Est-Pavillon Amont⁽¹⁾ est suspendu, dans l'attente d'un diagnostic complémentaire portant sur la solidité des éléments métalliques. Il devrait redémarrer au cours du premier semestre 2009. La mise en sécurité de la verrière et la refonte complète du Pavillon Amont devraient permettre d'y présenter la collection d'objets d'art de manière plus satisfaisante et d'augmenter l'espace disponible pour les expositions. D'autres travaux liés, aux nouvelles priorités muséographiques, ont démarré en 2008. Ils concernent :

– l'ouverture d'espaces muséographiques (travaux dans un ensemble de salles côté Seine du niveau médian–Salle Meyer avec consolidation de la coupole) ;

– la rénovation de la galerie Chauchard ;

– des modifications partielles d'espaces, de peintures et d'éclairages.

c) le Centre Pompidou

Le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou est la troisième institution culturelle la plus visitée de France, attirant en moyenne 5,5 millions de visiteurs par an.

Quatre priorités forment la trame de la démarche globale du centre Pompidou pour la période 2007–2012 : la mise en valeur de son patrimoine, la clarification de son offre, le renouvellement de ses propositions culturelles et le développement de sa projection internationale. Cette démarche globale s'incarne dans un ensemble de projets stratégiques dont sept ont déjà été initiés, notamment :

– l'utilisation des espaces aujourd'hui inoccupés du palais de Tokyo à Paris peut devenir l'instrument privilégié du rayonnement de la scène française à l'international en axant majoritairement sa programmation autour d'artistes confirmés de la scène française ;

– l'ouverture de ce lieu permettrait de transformer l'une des galeries d'exposition du bâtiment du plateau Beaubourg en un espace permanent d'actualité. Cet espace sera préfiguré dès 2009 par un festival de la création en France et dans le monde ;

(1) Coût estimé 2,7 millions d'euros.

– le centre Pompidou Metz, actuellement en cours de construction et dont le bâtiment devrait être livré au second semestre 2009, constituera la première décentralisation d’une grande institution culturelle nationale. Sa programmation s’appuiera sur les ressources de la collection du centre Pompidou ;

– le deuxième volet de cette démarche de décentralisation culturelle sera constitué par le lancement du projet de centre Pompidou mobile, structure d’exposition itinérante et démontable qui permettra de faire circuler des expositions basées sur la collection du Centre dans des zones mal irriguées par les vecteurs classiques de diffusion de l’art contemporain (territoires enclavés, zones à la périphérie des grandes agglomérations) ;

– le centre Pompidou virtuel ambitionne quant à lui de figurer parmi les plateformes numériques culturelles les plus avancées du monde. Il constituera un objet numérique autonome, porteur de l’esprit et des valeurs du Centre.

La programmation des expositions en 2008 avait été marquée par plusieurs moments forts, avec notamment l’importante rétrospective consacrée à Louise Bourgeois et coproduite avec le Tate Modern de Londres et l’exposition « *Traces du Sacré* » qui a recueilli un vif succès médiatique et public (plus de 240 000 visiteurs).

L’année 2009 verra notamment se poursuivre l’exposition sur le futurisme qui aura débuté à l’automne 2008, avant l’ouverture d’une grande exposition consacrée au peintre Vassili Kandinsky, qui associera en partenariat international les collections des trois plus grands fonds Kandinsky : le centre Pompidou, le musée Lembachhaus de Munich et le musée Guggenheim de New York. Sera également proposée une exposition intitulée « *Alexandre Calder. Les années parisiennes 1926–1933* » co-organisée avec le Whitney Museum of American Art de New York.

Notons que le projet d’implantation d’une antenne du centre Pompidou à Shanghai, qui avait donné lieu à la signature d’un protocole d’accord avec les autorités locales du district de Luwan à l’automne 2006, n’a pas eu de suite concrète pour l’instant. Le Centre privilégie désormais une stratégie de présence à l’étranger reposant prioritairement sur la constitution de réseaux de soutien et la circulation des expositions plutôt que sur la création d’antennes.

En 2009, le centre Pompidou devra conclure et mettre en œuvre un contrat de performance avec l’État. Les enjeux majeurs de l’année porteront sur :

– la redynamisation de l’image du Centre, notamment autour du musée national d’art moderne ;

– l’ouverture du Centre Pompidou à Metz, qui doit être effective au second semestre 2009 ;

– la poursuite des travaux sur le centre Pompidou mobile ;

– la poursuite du projet d'aménagement des espaces inoccupés du Palais de Tokyo.

En loi de finances initiale pour 2008, le montant de la subvention pour charges de service public allouée au centre Pompidou était de 96,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et 84,77 millions d'euros en crédits de paiement. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est envisagé d'allouer au Centre 82,65 millions d'euros en AE comme en CP au titre de cette subvention, soit une baisse de 14,7 % en AE et de 2,5 % en CP.

Les activités du centre Pompidou produisent par ailleurs des ressources propres qui ont atteint 22,7 millions d'euros en 2007 et 24,6 millions d'euros au budget primitif de 2008. Les produits d'activité se sont élevés à 18,4 millions d'euros en 2007 et sont inscrits pour 21,2 millions d'euros au budget 2008. Parmi ces recettes, les produits du mécénat et des itinérances d'expositions ont atteint 1,8 million d'euros en 2007 et sont inscrits pour 2,7 millions d'euros au budget 2008. Quant aux produits de gestion, ils ont représenté 4,4 millions d'euros en 2007 et sont inscrits pour 3,4 millions d'euros au budget 2008.

Malgré les contraintes liées à la maîtrise des dépenses publiques qui pèsent sur la dotation de fonctionnement des autres opérateurs, le centre Pompidou serait autorisé, dans le cadre du présent projet de loi de finances, à augmenter de 18 ETPT son plafond pour l'année 2009, portant celui-ci à 1 108 ETPT, tous rémunérés par lui.

d) Le musée et le domaine international de Versailles

En premier lieu, rappelons que l'établissement public s'est doté d'un contrat de performance voté par son conseil d'administration fin 2007. Sur la base d'une analyse des objectifs à atteindre et des moyens d'y parvenir, ce contrat de performance définit les orientations stratégiques de l'établissement public de Versailles sur la période 2008-2010. Six axes ont ainsi été retenus : la connaissance et la conservation du patrimoine, l'accueil et le service du public, l'offre culturelle, la sécurité des personnes et des biens, le développement des ressources propres et la gestion des ressources humaines et des moyens.

La fin de l'année 2007 et le début de l'année 2008 ont été marqués par la tenue de la grande exposition « *Quand Versailles était meublé d'argent* ». Cette manifestation a connu un succès notable avec une fréquentation de près de 330 000 visiteurs. Dans le cadre de l'offre culturelle pour 2008, soulignons notamment l'édition de la manifestation d'art contemporain « *Versailles Off* » qui propose une exposition de 16 œuvres de l'artiste américain Jeff Koons dans les Grands appartements, la Galerie des glaces et sur le parterre de l'Orangerie.

Deux opérations majeures ont pris fin en 2008 : la restitution de la grille royale et la restauration du Petit Trianon. Pour 2009, l'établissement public de Versailles va notamment poursuivre l'exécution du schéma directeur de travaux. Son calendrier d'exécution, qui s'échelonnait initialement jusqu'en 2009, a été

étiré jusqu'en 2011, principalement du fait de la prise en compte du coût de l'actualisation. Quatre thèmes articulent ses actions : la mise en sécurité et la modernisation des réseaux, l'amélioration de l'accueil des visiteurs, la modernisation des lieux d'activité et la restauration dite ordinaire du patrimoine. L'année 2009 sera déterminante pour la poursuite du schéma directeur. En effet, c'est en 2010 que devraient être mobilisés les premiers crédits de la deuxième phase du schéma, laquelle portera sur la réintégration de l'ensemble des services actuellement implantés dans la Grande écurie et la création d'un restaurant pour le personnel.

L'année 2008 a également été marquée par la rupture pour faute du titulaire du contrat de partenariat public-privé passé avec la société Logica ⁽¹⁾ (ex-Unilog) pour la modernisation de la billetterie. Les projets inclus dans ce partenariat ont été repris en interne à partir de l'été 2008, avec succès.

L'établissement public de Versailles se voit attribuer une subvention pour charges de service public uniquement destinée à l'investissement. En loi de finances initiale 2008, cette subvention atteignait 16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24 millions d'euros en crédits de paiement. Le présent projet de loi de finances propose une stricte reconduction de ces montants pour l'année 2009.

En outre, pour 2008, le montant prévisionnel des recettes de billetterie atteint 38,9 millions d'euros, tandis que le produit de la location d'espaces est estimé à 3 millions d'euros. Les financements externes liés au mécénat devraient atteindre près de 17 millions d'euros en 2008.

En 2009, 584 ETPT devraient être rémunérés par le ministère de la Culture et de la communication et 324 directement pris en charge par l'établissement public de Versailles (contre respectivement 589 et 326 ETPT en 2008).

e) Le musée du Quai Branly

Le musée du Quai Branly a été inauguré le 20 juin 2006. Il a accueilli près de 1,5 million de visiteurs en 2007 (et plus de 2,4 millions depuis son ouverture au public), confirmant son ambition de figurer parmi les grands musées français. Avec un objectif de 1,3 million de visiteurs les prévisions pour 2008 devraient être atteintes, cette baisse s'expliquant par un essoufflement logique de l'« effet d'ouverture ».

Notons également que le site quaibranly.fr, refondu en 2007, enregistre près de 130 000 visites par mois (soit près de 1,5 million par an). En 2009, les efforts viseront plus particulièrement à renforcer le contenu pédagogique du site afin de donner des outils d'aide à la visite pour les enseignants et les éducateurs.

(1) La résiliation du contrat a été notifié à la société Logica le 27 mai 2008.

En 2007, dix expositions ont été organisées au musée. Il a également coproduit ou participé à plusieurs expositions comme « *Nouvelle Irlande à Dhalem* » ou « *Béhanzin au Bénin* ». En 2008, le musée du Quai Branly a présenté dix expositions ⁽¹⁾. Deux autres expositions sont prévues en France hors l'enceinte du musée ⁽²⁾ tandis que quatre expositions temporaires ont été produites à l'étranger ⁽³⁾.

Pour l'année 2009, le musée ne produira *in situ* que sept expositions, mais de plus grande taille. Quatre expositions-dossiers seront présentées : « *Recettes des dieux* », « *Mangareva* », « *Tarzan !* » et « *Les collections précolombiennes* ». Les expositions de la galerie jardin seront représentées par « *Le siècle du Jazz* » et « *Teothuacan* ». L'exposition « *Planète Métisse* », présentée en 2008, sera poursuivie. En outre des expositions itinérantes devraient avoir lieu, comme « *Mangareva* » à Cahors et « *Le siècle du Jazz* » à Barcelone. Enfin, 2009 verra l'organisation de la seconde biennale des images du monde « *Photoquai* » dédiée à la photographie non occidentale et qui fera participer près d'une vingtaine d'institutions. Cette seconde édition présentera les œuvres de cinquante artistes du monde entier et durera deux mois (la précédente édition avait duré un mois).

En 2008, le montant de la subvention pour charges de service public allouée par le ministère de la Culture et de la communication s'élevait à 27,17 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, cette subvention atteint 25,95 millions d'euros en AE comme en CP, soit une diminution de 4,5 % par rapport à l'année 2008 ⁽⁴⁾.

Comme les années précédentes, le musée du Quai Branly présentera un budget d'investissement alimenté par sa capacité d'autofinancement. Toutefois, une subvention de 1 million d'euros était inscrite en loi de finances initiale pour 2008 au titre des acquisitions. Cette dotation, réduite en gestion à hauteur de 690 000 euros, est consolidée dans le cadre du présent projet de loi de finances à hauteur de 0,6 million d'euros. En effet, la mise en œuvre du contrat de performances s'accompagne du principe d'affectation aux acquisitions d'une partie – 20 % – du produit annuel du droit d'entrée dans les collections permanentes. Ainsi, à compter de l'exercice 2009, ce principe ⁽⁵⁾ se substitue pour partie à la subvention pour acquisition.

(1) *L'exposition d'anthropologie « Planète Métisse », cinq expositions-dossiers (« Au nord de Sumatra », « Les Bataks », « Ivoires d'Afrique », « Polynésie 1760–1860 », « Rouge Kwoma », « Peinture de Nouvelle-Guinée » et « Plangi, chemins de couleur »), et quatre expositions temporaires (« Paracas », « Elena Izcue », « Upside Down les Arctiques » et « L'esprit Mingei au Japon »).*

(2) « *Bénin* » à la Roche-sur-Yon et « *Ciwara* » au musée de Beaux-Arts de Troyes.

(3) « *Condominas* » au Vietnam, « *Masque* » au musée de Bahrein, « *Ideqqi* » et « *Objets blessés* » au musée de la civilisation à Québec dans le cadre du 400^{ème} anniversaire de la fondation de Québec.

(4) Rappelons que le musée du Quai Branly est financé pour un montant identique par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

(5) Principe inscrit dans l'arrêté du 30 juin 2008 et mentionné à l'article 18 du décret statutaire de l'établissement.

L'ensemble des ressources collectées en 2007 au titre du mécénat s'élève à 1,74 million d'euros. Pour 2008, le montant des ressources déjà collectées atteint 1,89 million d'euros (pour une prévision de 1,35 million d'euros). Pour 2009, l'établissement souhaite développer et diversifier ses ressources propres en poursuivant une double stratégie en direction des entreprises et des personnes physiques. Dans le cadre de son contrat de performance, le Quai Branly s'est en effet engagé à augmenter ses ressources propres de plus de 20 % sur la période 2008-2010.

En outre, pour 2009, il est proposé de maintenir le nombre des emplois au sein du musée du Quai Branly à 263 ETP, tous rémunérés par l'établissement.

f) Le musée Guimet

En 2007, le musée Guimet a attiré près de 310 000 visiteurs, soit une augmentation de 17 % par rapport à l'année 2006. Cette hausse de la fréquentation est due en grande partie au succès de l'exposition « *Afghanistan : les trésors retrouvés* » qui a accueilli une moyenne de 1 112 visiteurs par jour durant 76 jours.

Les autres activités de l'établissement – ateliers, visites-conférences – confirment leur bonne tenue, tandis qu'à périmètre constant, la fréquentation de l'auditorium a augmenté de 20 %. Le musée Guimet renforce par ailleurs les productions, coproductions et itinérances d'expositions. Ainsi, l'itinérance de l'exposition « *Afghanistan : les trésors retrouvés* » a attiré plus de 135 000 visiteurs à Turin. Elle a également été présentée à Amsterdam puis aux États-Unis. Enfin, le musée Guimet continue de développer sa présence en Asie, comme en témoigne l'exposition qu'il a organisée en 2008 au Honk Kong Museum of Art et qui constitua la manifestation majeure du « *French May 2008* ».

Suite au succès de l'exposition « *Hokusai* » organisée en 2008 (près de 102 000 visiteurs sur 67 jours), le musée Guimet continuera à célébrer le Japon en présentant à la rentrée 2009 l'exposition « *Konpira-San – sanctuaire de la mer. Trésors de la peinture japonaise* ». Une nouvelle exposition d'envergure internationale est également prévue pour 2009 : « *Aux sources de l'art bouddhique en Thaïlande : Dvāravatī* ».

La subvention pour charges de service public allouée au musée Guimet atteignait 5,06 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, elle devrait s'élever à 4,93 millions d'euros soit une diminution de 2,6 %.

Votre Rapporteur spécial relève que les recettes de l'exercice 2008 ont diminué, principalement en raison de l'expérimentation de la gratuité des

collections permanentes au premier semestre 2008⁽¹⁾. Une subvention supplémentaire de 355 000 euros a été inscrite au budget primitif de 2008 en compensation de cette expérimentation.

Soulignons enfin que la direction du musée Guimet a entamé une réflexion quant à la définition d'une nouvelle politique de mécénat, avec la création éventuelle d'une cellule interne dédiée et/ou d'un club d'investisseurs.

En 2008, le musée Guimet comptait 181 ETPT, 119 étant à la charge du ministère de la Culture et de la communication et 62 étant directement rémunérés par l'établissement. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé de voir le nombre d'ETPT pris en charge par le ministère diminuer de 1, à 118 ETPT, le nombre d'ETPT rémunérés directement par le musée Guimet restant stable.

g) Le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée

Le 14 janvier 2008, le Premier ministre a confirmé l'implantation à Marseille du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM). Le projet consiste en l'ouverture d'un musée à partir de la délocalisation et de la transformation du musée des arts et traditions populaires. L'opération fait écho à la tradition d'ouverture de Marseille sur la Méditerranée et à la désignation de la ville comme Capitale européenne de la culture en 2013. En mai 2008 la ministre de la Culture et de la communication a ainsi confié à M. Stéphane Martin, président du musée du Quai Branly, la mission de conduire une réflexion sur les modalités de mise en œuvre du projet et de proposer des solutions opérationnelles rapides pour que le MUCEM ouvre en 2013.

Le rapport récemment rendu par M. Stéphane Martin s'articule autour d'une refonte partielle du programme muséographique et de la répartition des fonctions entre les trois sites du musée. En effet, le futur musée sera installé dans un bâtiment neuf relié au fort Saint-Jean, monument classé, et un centre de conservation destiné au stockage et à l'étude des collections sera créé dans la caserne Bugeaud. Le programme ainsi refondu permettrait d'accueillir une programmation plus ouverte fondée sur « *un principe souple d'expositions semi-permanentes* », un accent particulier étant mis sur une grande exposition inaugurale.

Le projet est porté par un partenariat entre les collectivités territoriales et l'État, entériné par la convention générale de coopération culturelle du 31 décembre 2005 entre la ville de Marseille et l'État d'une part, et par la convention pour le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée du 4 juillet 2006 signée entre le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, le conseil général des Bouches-du-Rhône, la ville de Marseille et l'État d'autre part.

(1) Ainsi, les produits de l'activité ont diminué de 1,94 million d'euros en 2007 à 1,47 million d'euros tels qu'inscrits au budget primitif de 2008.

Le coût total de l'opération est estimé à 159,45 millions d'euros se répartissant comme suit :

- construction du bâtiment neuf sur le môle J4 : 105,16 millions d'euros ;
- centre de conservation : 25,32 millions d'euros ;
- restauration du fort Saint-Jean : 19,01 millions d'euros ;
- chantier des collections et préfiguration : 9,96 millions d'euros.

Seule la construction du bâtiment neuf bénéficie du partenariat avec les collectivités territoriales. Au total, la participation de l'État est estimée à 104,05 millions d'euros. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé d'inscrire 8,99 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,39 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement de la restauration du fort Saint-Jean et la réalisation du nouveau bâtiment.

B.– UN SECTEUR EN MUTATION : L'OUVERTURE DES INSTITUTIONS MUSÉALES

1.– Le développement du mécénat ou l'ouverture à de nouveaux financements

Le mécénat patrimonial comme source complémentaire de moyens au bénéfice des institutions muséales émerge depuis plus d'une dizaine d'années en France. Plusieurs raisons expliquent son développement : volonté de l'État de favoriser l'implication des acteurs de la société civile dans la vie culturelle, intégration de la notion de responsabilité sociale dans la stratégie des entreprises, sentiment de proximité des Français et des entreprises à l'égard d'un patrimoine qui fait partie intégrante de leur cadre de vie. Les dispositions législatives, et notamment la loi du 1^{er} août 2003 ⁽¹⁾, permettent une véritable prise de conscience de la part des entreprises et facilitent le contact avec ces dernières, qui sont particulièrement sensibles aux diverses incitations, notamment fiscales.

À la faveur de ces dispositions législatives, plusieurs types de mécénat ont émergé. Le mécénat dit « de compétence », par lequel le mécène assure l'exécution directe et la charge financière des travaux, se développe : le groupe Vinci fut le mécène de la restauration achevée de la Galerie des glaces du château de Versailles, le groupe Bouygues est le mécène de l'Hôtel de la Marine place de la Concorde à Paris, Eiffage participe à la restauration des colonnes de Buren du Palais Royal. Au titre du mécénat financier, citons l'engagement de la Fondation Gaz de France en faveur de la restauration et de la création de vitraux sur tout le

(1) Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

territoire, ou encore l'action de Lafarge pour la restauration de la villa d'Eileen Grey et Le Corbusier à Roquebrune-Cap-Martin.

LA CRÉATION DU FONDS DE DOTATION DU LOUVRE

La loi de modernisation de l'économie institue la possibilité de créer un fonds de dotation, outil de financement du secteur philanthropique permettant de « sanctuariser » le capital pour en tirer les intérêts. Cet outil juridique donne la possibilité de constituer un mode de financement complémentaire permettant de répondre durablement aux nouvelles exigences et contraintes budgétaires.

En collaboration avec ses tutelles, le Louvre a exploré la possibilité de créer un fonds de dotation afin de pérenniser ses sources de financements privés. Cette éventualité s'est concrétisée le 4 février 2008 avec l'annonce par la ministre de la Culture et de la communication de la création d'un tel fonds.

Ce fonds de dotation constitue une nouvelle source de financement sur le très long terme qui pourrait contribuer à la pérennité financière du Louvre et lui permettre de maintenir sa tradition d'excellence en matière d'offre patrimoniale et culturelle. Il sera alimenté par un capital lié au projet Louvre Abou Dabi et versé à l'établissement à titre dérogatoire de façon irrévocable, d'autres types de contributions étant envisageables. Seuls les revenus financiers du capital seront versés au budget de l'institution, le montant en capital étant préservé.

La mise en place du fonds de dotation suppose la définition d'une gouvernance de celui-ci qui garantisse le contrôle de l'établissement sur sa gestion. La composition et le fonctionnement des organes dirigeants du fonds doivent donc répondre aux besoins propres du Louvre, sans discordance entre la gouvernance du musée et celle du fonds.

L'adoption rapide d'un tel dispositif devrait permettre au Louvre de bénéficier d'un effet de levier grâce aux fonds du projet Abou Dabi, en vue notamment de mobiliser d'autres donateurs et d'être compétitif par rapport aux institutions anglo-saxonnes sur le marché du mécénat.

Cependant, si le mécénat constitue une source de financement complémentaire appréciable alors que les contraintes budgétaires se font plus pesantes, il comporte certaines limites qu'il convient de rappeler :

– le nombre de bénéficiaires du mécénat est somme toute relativement restreint. Les financements restent en effet concentrés sur les grands musées (cf. *supra*) et peu d'institutions muséales sont dotées d'équipes spécialisées dans la recherche de mécénats ;

– les opérations de mécénat sont très majoritairement le fait de grandes entreprises, les PME n'étant que peu impliquées dans cette politique ;

– la communication autour des opérations de mécénat doit être perfectionnée, certaines entreprises renonçant à s'engager en tant que mécène après avoir constaté que les retombées médiatiques d'une telle action seraient trop faibles ;

– le mécénat culturel est de plus en plus concurrencé par d'autres domaines auxquels les entreprises souhaitent apporter leur soutien : environnement, humanitaire, recherche, sport.

C'est pourquoi malgré son dynamisme actuel et ses avantages – réels –, le mécénat ne saurait se substituer à l'effort public de l'État et des collectivités territoriales en matière d'enrichissement, de protection des collections et de valorisation du patrimoine muséal français.

2.– Les actions à l'international ou l'ouverture sur le monde

La politique internationale des musées s'appuie en premier lieu sur l'organisation de grandes expositions qui contribuent au rayonnement de la France et des collections nationales.

À cet égard, les années 2007 et 2008 ont été marquées par des manifestations remarquées sur le plan scientifique et culturel comme sur le plan diplomatique avec, par exemple, les expositions « *Afghanistan : les trésors retrouvés* » au musée Guimet ou « *Babylone* » au Louvre.

Mentionnons également deux initiatives d'une signification particulière : l'exposition « *Femme, femme, femme* » à la Nouvelle-Orléans, qui a reflété la solidarité des institutions françaises avec le New Orleans Museum of Arts suite à l'ouragan Katrina et a attiré 80 000 visiteurs, et l'exposition « *À qui appartient ces tableaux* » organisée à Jérusalem puis au musée d'art et d'histoire du judaïsme à Paris, qui présente au public l'histoire de 53 tableaux issus des spoliations de la Seconde Guerre mondiale et les efforts de la France pour retrouver leurs propriétaires légitimes.

Globalement, les institutions muséales tendent à renforcer leur action internationale que ce soit en organisant des expositions en dehors du territoire national ou en coproduisant des manifestations avec leurs homologues étrangers (cf. *supra*). De nombreuses coopérations sont ainsi recherchées par les musées français, notamment en direction des pays en voie de développement. Ainsi, pour ne retenir qu'un exemple, le musée du Quai Branly, sous l'égide du fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères et européennes, de programmes européens ou de l'UNESCO met son expertise au service de projets comme l'École africaine du patrimoine à Porto Novo au Bénin, ou les créations de musées au Laos et au Vietnam.

Mais s'il est un projet qui résume la vitalité et le rayonnement des institutions muséales françaises à l'international, c'est le projet du Louvre Abou Dabi.

Les Émirats Arabes Unis entendaient créer un musée universel dont les collections présenteraient des œuvres majeures dans les domaines de l'archéologie, des beaux-arts et des arts décoratifs, couvrant toutes les périodes et toutes les aires géographiques. La France a mis son expertise au service de cette

ambition et, le 6 mars 2007, était signé entre les deux partenaires un accord gouvernemental formalisant cette coopération. L'architecte français Jean Nouvel a été retenu pour réaliser le bâtiment du futur musée dont l'ouverture est prévue en 2013.

Le rôle de la France sera multiple. Dans un premier temps, elle aidera son partenaire à concevoir le futur musée. Puis elle prêtera des œuvres issues de l'ensemble des collections nationales, par rotation et pour une durée maximale de dix ans (300 œuvres les trois premières années à compter de l'ouverture du musée, 250 les trois années suivantes et 200 les quatre dernières années). Ces prêts s'effectueront exclusivement sur la base du volontariat, sous le contrôle d'une commission scientifique. Parallèlement, les Émirats Arabes Unis acquerront des œuvres afin de constituer leur propre collection.

En outre, afin de souligner l'ambition universelle de ce projet et le rôle de l'expertise française dans la conception du musée, celui-ci portera le nom de Louvre pendant une période de 30 ans, cette appellation participant au rayonnement international du Louvre et de la France. Ce geste exceptionnel s'accompagne d'une contrepartie importante, sous la forme d'une rémunération du prêt du nom du Louvre à hauteur de 400 millions d'euros. Ces sommes seront versées au musée du Louvre afin de financer des projets scientifiques, culturels et pédagogiques. Au total, c'est un milliard d'euros sur 30 ans qui bénéficieront à l'ensemble des musées français participants.

En application de l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007, une agence internationale des musées de France, baptisée France Muséums, a été créée en juillet 2007 afin de porter le projet du Louvre Abou Dabi pour le compte des musées français. Douze établissements publics culturels sont associés à son capital, l'établissement public du Louvre disposant d'une place particulière.

À l'occasion de son déplacement à Abou Dabi en janvier 2008, la ministre de la Culture et de la communication a remis au partenaire émirien l'avant-projet culturel et scientifique du futur Louvre Abou Dabi.

3.- L'expérimentation de la gratuité ou l'ouverture à tous les publics ?

L'expérimentation de la gratuité dans certaines institutions muséales faisait suite à un souhait exprimé lors de la campagne présidentielle de 2007. Le pilotage de cette expérimentation, qui a porté sur 18 musées et monuments nationaux du 1^{er} janvier au 30 juin 2008, a été confié au ministère de la Culture et de la communication.

• L'objectif d'une telle expérimentation était d'évaluer l'impact de la gratuité sur l'affluence et sur la structure du public. Il s'agissait notamment d'analyser si une telle mesure permettrait d'attirer des publics qui n'ont pas l'habitude de fréquenter les musées.

Comme les statistiques tendaient à prouver que les expositions temporaires attirent un public déjà familier des institutions muséales, l'expérimentation de la gratuité a porté sur les seules expositions permanentes, qui doivent dès lors être considérées comme le socle du service public rendu par ces institutions.

Plusieurs dispositifs de gratuité ont été testés, en fonction du contexte, des situations, des enjeux :

– les quatre musées parisiens les plus fréquentés se sont engagés dans un dispositif ciblé à destination du jeune public, avec l'accueil à titre gratuit des jeunes visiteurs de 18 à 25 ans un soir par semaine entre 18 heures et 21 heures : au musée national d'Art moderne le mercredi, au musée d'Orsay le jeudi, au Louvre le vendredi et au Quai Branly le samedi ;

– par ailleurs, un échantillon de 14 établissements se voulant représentatif de la diversité des musées nationaux (situation géographique, thèmes et périodes traités, contexte local) a été retenu pour une expérience de gratuité totale. Étaient concernés, à Paris et en région parisienne, le musée Guimet, le musée de Cluny, le musée des Arts et métiers, le musée des Antiquités nationales de Saint-Germain-en-Laye, le musée national de la Renaissance d'Ecouen et le musée de l'Air et de l'Espace du Bourget. En province, les institutions retenues étaient le musée de la Marine de Toulon, le musée national Adrien Dubouché à Limoges, le musée Magnin à Dijon, le palais du Tau à Reims, le palais Jacques Cœur à Bourges, le château d'Oiron, le musée national du château de Pau et le château de Pierrefonds.

Alors que l'expérimentation s'est achevée au 30 juin 2008, elle a fait l'objet d'un dispositif d'études quantitatives et qualitatives d'observation des publics, avec la participation d'un prestataire extérieur et l'apport du Centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS), unité mixte de recherche du CNRS et de l'université Paris-V.

• Concernant d'abord l'expérimentation de gratuité totale, ces études révèlent les résultats suivants.

Le taux moyen d'augmentation du volume de fréquentation sur les six derniers mois est de + 52 %, avec un pic à + 73 % en février et une relative stabilisation pour les mois de mai et juin autour de + 40 %.

Le taux moyen d'augmentation cache d'importantes disparités selon les sites concernés par l'expérimentation, avec des taux allant de + 21 % pour le musée Guimet à + 138 % pour le musée de la Marine de Toulon. À cet égard, on peut faire une typologie des établissements selon leur fréquentation « normale » :

– les établissements accueillant moins de 50 000 visiteurs par an se situent dans une fourchette d'augmentation de leur fréquentation de 86 % à 138 % ;

– les établissements accueillant entre 50 000 et 100 000 visiteurs par an se situent dans une fourchette d'augmentation de leur fréquentation de 50 % à 80 % ;

– les établissements accueillant plus de 100 000 visiteurs par an se situent dans une fourchette d’augmentation de leur fréquentation de 21 % à 45 %.

47 % des visiteurs affirment que la gratuité a joué un rôle dans leur décision de visite ⁽¹⁾.

• Pour étudier l’impact de l’expérimentation de la gratuité sur la composition des publics, il a été tenu compte des variables suivantes : le groupe social (niveau de diplôme, de revenu, activité professionnelle ou inactivité), les pratiques culturelles et la familiarité avec les musées et les monuments. Il ressort de l’analyse que les visiteurs des 14 établissements « test » se répartissent ainsi :

- 21 % sont issus de groupes sociaux de catégorie supérieure ;
- 38 % sont issus de groupes sociaux de catégorie moyenne ;
- 32 % sont issus de groupes sociaux de catégorie populaire ;
- 9 % sont des étudiants.

Ces chiffres sont à mettre en relation avec les statistiques des enquêtes de l’INSEE, selon lesquelles les étudiants représentent 9,5 % de la population totale française, les employés et ouvriers représentant 53 % de la population active, les professions intermédiaires 22,6 %, les cadres 14,6 % et les artisans commerçants 6 %.

L’expérimentation de la gratuité totale fait donc apparaître une composition sociologique légèrement différente de celle habituellement constatée dans les musées et monuments. Cependant, les groupes sociaux de catégorie moyenne et supérieure restent très majoritaires. L’évolution la plus nette concerne les jeunes et les étudiants.

• Concernant l’expérimentation de la gratuité en nocturne pour les 18-25 ans un soir par semaine, on note :

– une très forte croissance de la fréquentation : en moyenne, la part des 18-25 ans par rapport à l’ensemble des visiteurs de la nocturne atteint 70 % au Louvre, 54 % au Quai Branly, 44 % au musée d’Orsay et 43 % au Centre Pompidou ;

– un élargissement du public à des jeunes ne fréquentant pas ou fréquentant peu les musées : les 18-25 ans venant dans l’un des quatre musées pour la première fois à l’occasion de la nocturne gratuite représentent 80 % du public au Quai Branly, 35 % au musée d’Orsay, 31 % au Centre Pompidou et 11 % au Louvre ;

(1) Résultat de l’enquête réalisée dans les 14 établissements de l’expérimentation auprès de 6 546 visiteurs résidant en France.

– un élargissement du public à des jeunes d’origine sociale modeste : on note un effet d’attraction non négligeable sur les jeunes issus des milieux sociaux les plus éloignés de la culture. Les jeunes dont le père appartient à l’une des catégories suivantes « ouvrier, employé, agriculteur, artisan, commerçant ou inactif » représentent 34 % du public pour l’Ile-de-France, 40 % pour les régions et 33 % pour les jeunes étrangers. Cependant, par rapport aux références nationales, les jeunes issus de familles modestes restent sous-représentés et les jeunes issus de familles de cadres demeurent sur-représentés, notamment en Ile-de-France ;

– un élargissement du public à des jeunes n’ayant pas fait d’études supérieures : sur l’échantillon, 10 % des jeunes ont un niveau d’études qui ne dépasse pas le baccalauréat.

● Votre Rapporteur spécial rappelle qu’il considérerait l’expérimentation de la gratuité totale contestable sur le fond. **Il est erroné d’associer gratuité et démocratisation**, les mêmes publics risquant de venir plus souvent, d’autant que le prix de l’entrée dans un musée n’est pas la barrière la plus dissuasive. Des dispositifs ciblés, comme il en existe déjà, se révèlent bien plus efficaces.

Au demeurant, la gratuité est susceptible de créer un effet d’aubaine au bénéfice des touristes étrangers, que le contribuable n’a pas vocation à prendre en charge, et des tours-opérateurs qui ne baisseraient pas nécessairement le tarif de leurs prestations.

En outre, nos sociétés ont tendance à ne pas valoriser ce qui est gratuit. Par ailleurs, l’on peut se demander pourquoi les musées représenteraient le seul domaine gratuit de la culture alors que l’on cherche par ailleurs à renforcer les droits d’auteurs.

III.– LE PATRIMOINE MONUMENTAL ET ARCHÉOLOGIQUE : RENFORCER L’EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS FACE À L’INSUFFISANCE DES CRÉDITS

A.– L’ENTRETIEN ET LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES : UNE POLITIQUE QUI PÂTIT DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

1.– Les crédits consacrés au patrimoine monumental français

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, les crédits inscrits à l’action 01 *Patrimoine monumental et archéologique* s’élèveraient à 285,42 millions d’euros en autorisations d’engagement, contre 374,56 millions d’euros en 2008, et à 332,68 millions d’euros en crédits de paiement, contre 333,48 millions d’euros en 2008. Si le montant des crédits de paiement doit rester stable, les autorisations d’engagement connaîtraient en revanche une baisse

significative à hauteur de 23,8 %. Une telle évolution s'explique par la poursuite des opérations de restauration des monuments historiques, en administration déconcentrée notamment, avec un effort particulier en faveur de l'apurement des restes à payer.

En effet, les crédits qui seront mis à disposition des Directions régionales aux affaires culturelles (DRAC), serviront en priorité à la résorption des restes à payer, soit pour honorer les factures des chantiers engagés sur les monuments de l'État ou sur les monuments qui ne lui appartiennent pas mais dont la maîtrise d'ouvrage devra être achevée dans les prochains mois au vu des engagements pris auprès de leurs propriétaires (fonds de concours déjà versés), soit pour verser les subventions promises par arrêté les années précédentes pour financer les travaux sur les monuments appartenant aux collectivités et aux propriétaires privés qui assurent la maîtrise d'ouvrage. Précisons que le reste à payer sur les crédits engagés pour les opérations antérieures au 31 décembre 2007 s'élevait à 450,41 millions d'euros en juin 2008, toutes DRAC confondues et hors chantiers des établissements publics et du Service national des travaux (SNT).

Compte tenu des importants chantiers lancés en 2007 sur les monuments appartenant à l'État et de la baisse des crédits en 2008, 10 DRAC n'ont engagé aucune opération nouvelle sur ce type de monuments : Alsace, Auvergne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. En outre, rappelons que plus de 350 chantiers sur des monuments appartenant ou non à l'État devraient être reportés en 2009, la situation étant particulièrement critique en Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes.

En 2008, une grande partie des chantiers lancés en 2007 s'était poursuivie. C'était notamment le cas du bas-côté nord de la cathédrale de Strasbourg, du clocher de la cathédrale de Périgueux, des façades du château de Pau, de la verrière haute du transept de la cathédrale de Chartres, du palais Jacques Cœur de Bourges, des parties basses du chevet de la cathédrale de Limoges, du clocher de la cathédrale de Rodez, du bâtiment des Fanneries de l'abbaye de Fontevrault, des voûtes et baies hautes de la cathédrale de Toul, de l'arc de triomphe et du mausolée du site des Antiques à Saint-Rémy de Provence. Pour 2009, l'objectif est notamment de relancer les programmations, en particulier, pour les monuments appartenant à l'État, les opérations prévues par le plan « cathédrales ». Parmi les opérations d'envergure lancées sur les grands monuments, la mise en œuvre de la première phase du schéma directeur du château de Versailles sera poursuivie.

S'agissant des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, signalons, parmi les opérations qui seront prioritairement prises en compte dans la programmation, les programmes quinquennaux que l'État s'est engagé à financer dans le cadre des conventions de transfert des monuments aux collectivités territoriales (notamment le château du Haut-Koenigsbourg, le château de Chaumont ou le site archéologique de Bavay), ainsi que l'aide apportée par l'État

à la réhabilitation par la chambre de commerce de l'ancienne manufacture des tabacs de Morlaix, la restauration de la tour nord de l'église Saint-Sulpice à Paris ou encore la participation à l'opération exceptionnelle de restauration/reconstruction de la partie incendiée du château de Lunéville. En 2009, comme en 2008, les opérations faisant l'objet de contrats de projet seront prioritaires sur toute programmation de chantier non État.

2.– La nécessaire diversification des leviers d'action au service de la politique monumentale

Afin de dynamiser la politique d'entretien et de restauration du patrimoine monumental, plusieurs leviers peuvent être mobilisés.

- La simplification des procédures en matière de protection et de travaux sur les monuments historiques doit être poursuivie. Elle a été amorcée à la faveur de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, qui notamment redonne aux propriétaires et affectataires de monuments historiques la maîtrise d'ouvrage sur les travaux. Le décret d'application n° 2007-487 du 30 mars 2007 simplifie les procédures pour le pétitionnaire de travaux sur un monument historique avec l'instauration d'un guichet unique, d'un délai unique de réponse et d'une autorisation ou d'un accord tacite de l'administration si celle-ci n'a pas donné de réponse à l'issue du délai. En outre, trois décrets définissant les conditions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage du propriétaire par les services de l'État, réformant les conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre et précisant les modalités du contrôle scientifique et technique des services de l'État sur les travaux sont actuellement en préparation et devraient paraître fin 2008. En vertu de ces décrets, les propriétaires privés auraient la liberté de collaborer avec l'architecte en chef des monuments historiques de leur choix.

LA RÉFORME DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE : PREMIER BILAN

L'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, créé par l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 affirme les prérogatives du propriétaire pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration des monuments historiques, mettant ainsi fin à une interprétation de la loi du 31 décembre 1913 qui autorisait les services de l'État à assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux sur ces monuments classés quel que soit leur propriétaire. Cette réforme, qui ne fait en réalité qu'appliquer au propriétaire de monument classé le droit commun de la maîtrise d'ouvrage, a été souhaitée par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du plan national pour le patrimoine.

L'article L. 621-29-2 précité permet cependant aux services de l'État d'assurer, à titre gratuit, des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage lorsque le propriétaire ne dispose pas, du fait de la faiblesse de ses ressources ou de la complexité de l'opération, des moyens d'assurer seul sa mission de maître d'ouvrage. Des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage pourront également être assurées à titre payant par les services de l'État lorsque le propriétaire, qui ne satisferait pas aux critères d'une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite, n'aurait pu trouver sur le marché un prestataire susceptible d'assurer ces missions.

Dans ce cadre général fixé par l'ordonnance n° 2005-1128, un décret qui devrait paraître fin 2008, précisera d'une part les conditions d'accès des propriétaires de monuments aux prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite des services de l'État, et d'autre part les modalités d'exercice des missions de maîtrise d'ouvrage.

Toutes les dispositions de l'ordonnance du 8 septembre 2005 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008. En principe, depuis 2004, les services du ministère de la Culture et de la communication ne commencent pas de nouvelles opérations de restauration sur des monuments dont l'État n'est pas propriétaire. Mais du fait des aléas de financement des travaux sur les monuments historiques au cours des années passées, un certain nombre d'opérations programmées antérieurement à 2004 ne sont pas terminées et, compte tenu de ses engagements antérieurs (notamment le versement de fonds de concours), l'État doit les poursuivre. Toutes ces opérations devraient se terminer à la fin de l'année 2009.

Par ailleurs, afin de clarifier les compétences, notamment du CMN et de l'État, en matière de maîtrise d'ouvrage, une mission a été lancée en octobre 2007. Le rapport issu des travaux de cette mission, rédigé par M. Jean-Paul Godderidge et Mme Catherine de Salins, a été remis en juin 2008. La mission s'est penchée d'une part sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments appartenant à l'État, et d'autre part sur les conséquences organisationnelles de la mise en place de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et du contrôle scientifique et technique, prévues par l'ordonnance du 8 septembre 2005.

Ce rapport :

– confirme que le CMN doit assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments qui lui sont remis en dotation (74 monuments à ce jour, environ 90 à terme). Pour cela, le rapport préconise le transfert de 58 emplois de l'État vers le CMN et une organisation centralisée du service de maîtrise d'ouvrage, ce qui ne devrait pas empêcher de consolider l'ancrage territorial du CMN. Par ailleurs, le rapport invite le CMN à mener une réflexion sur les gains de productivité à réaliser et recommande de faire appel à des prestataires privés, tant pour assurer l'assistance à maîtrise d'ouvrage que la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation en ayant recours à des architectes du patrimoine ;

– incite les services de l'État à mettre en place un contrôle scientifique et technique, qui intègre une mission de conseil au stade de l'établissement du programme accompagné d'un vade-mecum ainsi qu'une mission de formation à destination des propriétaires. Dans ce cadre, le rapprochement des SDAP et des DRAC est préconisé (rapprochement acté par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008). Les auteurs du rapport souhaitent que le principe de l'accord de financement puisse être donné dès le programme et que l'État ait la possibilité de financer les études préalables à 100 %. Le rapport recommande également, à partir des évaluations réalisées, d'examiner le besoin de reconnaissance et de validation de la qualification des intervenants dans le respect de la réglementation communautaire ;

– préconise de prévoir deux modalités juridiques d'assistance à maîtrise d'ouvrage : le mandat pour les maîtres d'ouvrage publics, et la conduite d'opération pour les maîtres d'ouvrage privés. Il recommande, pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage payante, de se limiter à des missions d'assistance ponctuelle et surtout de diversifier l'offre en favorisant l'émergence d'une offre privée et/ou en créant des établissements publics de coopération culturelle d'entretien et de restauration des musées historiques dans les départements et régions qui s'y prêtent. Il conseille cependant de maintenir dans les DRAC et dans l'immédiat un effectif suffisant de personnel afin d'assurer les transitions ;

– recommande d'améliorer le pilotage de la maîtrise d'ouvrage au sein du ministère de la Culture et de la communication en prévoyant notamment la tenue de tableaux de bord et en constituant un comité des investissements. Pour la région Ile-de-France, il demande l'étude de la fusion de l'Établissement public de maîtrise d'œuvre des travaux culturels et du Service national des travaux (recommandation reprise par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008) ;

– invite à définir au plan national les objectifs et les lignes directrices assignées à la politique du patrimoine à moyen terme afin de guider l'action des services déconcentrés, préconise d'augmenter le nombre d'architectes en chef des monuments historiques et propose de maintenir dans les DRAC la compétence de maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques appartenant à l'État.

Le ministère de la Culture et de la communication étudie à l'heure actuelle celles de ces préconisations qui seront retenues et pourraient être mises en œuvre à partir de 2009.

● La loi sur les libertés et les responsabilités locales du 13 août 2004 introduit un autre levier d'action, en permettant le transfert à titre gratuit de la propriété de monuments historiques de l'État figurant sur une liste⁽¹⁾ aux collectivités territoriales en faisant la demande. Sur les 176 monuments de cette liste, 70 ont déjà fait l'objet de candidatures de la part de collectivités territoriales, dont 66⁽²⁾ ont été soumises à l'avis du ministère de la Culture et de la communication, 50 conventions de transferts étant signées à ce jour. Parmi les monuments importants pour lesquels les transferts sont effectifs, citons le château du Haut-Koenigsbourg, le château de Chaumont, l'abbaye de Jumièges, l'abbaye de Silvacane à La Roque d'Anthéron et le château du roi René à Tarascon.

Rappelons également qu'en application de la loi du 13 août 2004, les départements bénéficient depuis le 1er janvier 2005 du transfert des crédits de l'État relatifs au patrimoine rural non protégé. En outre, une expérimentation de décentralisation des crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État a été engagée en 2007 avec le département du Lot pour une période de quatre ans.

● Les actions de formation et de sensibilisation au patrimoine, notamment en direction des jeunes, sont un levier à développer. Elles s'appuient en particulier sur les classes du patrimoine et sur divers programmes dans les établissements scolaires.

● Parallèlement, le ministère de la Culture et de la communication a lancé, en liaison avec le ministère de l'Éducation nationale, la procédure nécessaire à la reconnaissance d'un baccalauréat professionnel spécialisé dans le patrimoine bâti, qui constitue la première étape d'un aménagement des programmes de formation

(1) Cette liste figure en annexe au décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005.

(2) Une candidature a été rejetée faute de garanties suffisantes sur les capacités de la collectivité candidate (commune de Salse-le-Château pour le fort de Salses), une collectivité a renoncé à ce transfert en cours de procédure (couvent des Franciscains à Saorge) et deux transferts s'effectueront en dehors des dispositions de la loi de 2004.

aux métiers du bâtiment, afin d'améliorer la formation des enseignants et des apprentis aux techniques et contraintes spécifiques du bâti ancien. Ce nouveau baccalauréat professionnel a été créé par un arrêté du 11 avril 2008 et deux classes expérimentales ont ouvert en septembre 2008 à Auch (Gers) et Miramas (Bouches-du-Rhône).

• Notons enfin le mouvement de simplification des procédures de création des secteurs sauvegardés et d'approbation des plans de sauvegarde et de mise en valeur, qui a fait l'objet de l'ordonnance n° 2005-864 du 28 juillet 2005 ⁽¹⁾. Cette ordonnance marque la volonté de donner une nouvelle dynamique à ces procédures, témoignant d'un intérêt pour une conception de la protection du patrimoine qui aille au-delà du monument seul et s'articule avec une réflexion plus globale en matière d'architecture, d'urbanisme, et d'aménagement des villes.

B.- LA POLITIQUE ARCHÉOLOGIQUE OU LA PROBLÉMATIQUE DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

Votre Rapporteur spécial le rappelait l'an dernier : il est nécessaire d'améliorer l'organisation de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ainsi que la qualité et la rapidité de ses prestations.

1.- Le pilotage de l'archéologie préventive par l'INRAP : difficultés et orientations stratégiques

Le titre II du livre V du code du patrimoine organise l'archéologie préventive en deux étapes :

– les diagnostics, financés par la redevance d'archéologie préventive et confiés à des opérateurs publics, INRAP ou services agréés de collectivités territoriales, visent à attester l'existence de vestiges sur l'emprise de travaux projetés et à évaluer la nécessité de leur fouille préalable ;

– les fouilles archéologiques, financées par les aménageurs au prix du marché, peuvent être confiées à l'INRAP ou à d'autres opérateurs, publics ou privés, agréés.

La mise en œuvre efficace de la politique d'archéologie préventive implique l'amélioration de la rentabilité fiscale de la redevance d'archéologie préventive en faisant porter les efforts sur les circuits d'assiette et de recouvrement, l'augmentation du nombre d'opérateurs agréés – 75 à ce jour – capables de prendre en charge des opérations de diagnostic (opérateurs publics) ou de fouilles (opérateurs publics et privés), ainsi que l'amélioration de l'organisation de l'INRAP et donc de la qualité des prestations qu'il délivre.

(1) Le décret d'application n° 2007-452 est paru le 28 mars 2007.

La principale difficulté réside actuellement dans l'accroissement des délais de mise en place de certaines opérations de terrain, les rendant ainsi incompatibles avec les impératifs des aménagements. Ceci est dû aux difficultés de l'INRAP à mobiliser les équipes nécessaires, d'autant que celui-ci reste l'opérateur majoritaire car les autres structures, essentiellement les services de collectivités territoriales, ne disposent que trop rarement encore des effectifs suffisants pour jouer pleinement leur rôle d'opérateur.

La redevance d'archéologie préventive assure le financement d'une partie du dispositif. Sa liquidation a été confiée, en 2004, pour partie aux services de l'Équipement (DDE) et pour partie aux DRAC. Si l'on excepte l'année 2004 qui se trouve encore, notamment pour les DDE, marquée par les effets des systèmes fiscaux antérieurs (loi du 17 janvier 2001 et loi du 1^{er} août 2003), le produit global de la redevance a progressé de manière particulièrement significative entre 2005 et 2007. L'ordonnancement est ainsi passé de 41,2 millions d'euros à 68,5 millions d'euros (+ 66 %), le recouvrement progressant de 32,3 millions d'euros à 69,1 millions d'euros (+ 114 %).

2.- Les voies d'amélioration du dispositif

À court terme il conviendrait de :

- conforter les procédures de liquidation de la redevance en DRAC. Il s'agit d'améliorer l'organisation de cette tâche dans plusieurs régions et, de manière générale, de mieux organiser la transmission, par les services instructeurs des préfectures de département, des faits générateurs de redevance qui doivent parvenir aux services d'assiette ;

- poursuivre la mise en place de procédures de dialogue entre l'INRAP et les services régionaux d'archéologie (SRA) dans le montage et la conduite des interventions de terrain ainsi que dans la définition des priorités régionales, sous l'égide des préfets de région ;

- renforcer la tutelle de l'INRAP et mettre en place le contrat de performance de l'établissement public prévu pour 2009 afin d'améliorer la qualité des prestations de l'INRAP aux aménageurs. L'un des chantiers consiste en la mise en œuvre d'un système d'information fiable et partagé (sur les aspects opérationnels et budgétaires ainsi que sur le personnel) entre l'INRAP et le ministère. Ce système est indispensable à la fois au pilotage de l'établissement et à l'exercice normal de la tutelle ;

- poursuivre les réflexions engagées sur l'harmonisation des pratiques (gestion archéologique du territoire, définition des objectifs scientifiques...) notamment par l'élaboration des bilans régionaux et la définition d'axes scientifiques prioritaires ;

– poursuivre la mise en œuvre de programmes de recherche et de publication avec les autres institutions œuvrant en archéologie (CNRS, universités, collectivités territoriales...).

Deux orientations doivent être mises en œuvre à moyen et long termes :

– développer et entretenir la légitimité scientifique des services du ministère de la Culture et de la communication suite aux bouleversements occasionnés par les modifications successives de la réglementation. Il importe en effet que le rôle du ministère ne s'exerce pas uniquement sous un angle juridique, mais qu'une plus grande part soit donnée à la réelle expertise scientifique des agents des SRA en DRAC. C'est cette expertise scientifique qui légitime leurs décisions de diagnostic ou de fouille (la mission de prescription) et les objectifs scientifiques qu'ils leur assignent (la mission de contrôle scientifique et technique) ;

– poursuivre l'effort engagé en matière de gestion de la documentation et de conservation des mobiliers de fouille avec la création, à partir de 2009, d'un réseau de « Centres de conservation et d'études » (CCE), porté par l'État et les collectivités territoriales. Ce plan, qui repose sur l'action conjointe de la direction de l'Architecture et du patrimoine et de la direction des Musées de France, se déploiera sur trois ans.

C.– LA CITÉ DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE : LA NÉCESSITÉ DE LUI DONNER LES MOYENS DE SES AMBITIONS

Votre Rapporteur spécial avait fait part de sentiments mêlés à la naissance de la Cité de l'architecture et du patrimoine. S'il avait exprimé un enthousiasme réel lors de la création de cet outil unique et indispensable, il n'avait pu que déplorer la faiblesse des moyens accordés à son fonctionnement. Les mêmes remarques semblent devoir s'appliquer à l'occasion du présent projet de loi de finances.

1.– La Cité de l'architecture et du patrimoine : missions et ambitions

La Cité de l'architecture et du patrimoine a pour mission de présenter au grand public comme aux professionnels les grands enjeux de l'architecture, depuis le patrimoine jusqu'à la création la plus innovante ⁽¹⁾.

Son ambition est de constituer un pôle d'excellence en matière de patrimoine et de création architecturale et de réconcilier les projets et les compétences autour d'un triple équilibre : entre création et patrimoine, entre les régions et l'étranger, entre public professionnel et grand public. Elle a également

(1) L'article L.142-1 du code du patrimoine dispose que la Cité de l'architecture et du patrimoine a pour mission de « promouvoir la connaissance du patrimoine et de l'architecture, leur histoire et leur insertion dans les territoires, ainsi que la diffusion de la création architecturale tant en France qu'à l'étranger. Elle participe à la valorisation de la recherche et à la formation des agents publics et des professionnels du patrimoine et de l'architecture ».

pour missions de délivrer un enseignement spécialisé au sein de l'École de Chaillot, et de collecter, conserver et valoriser des archives d'architecture. Elle abrite enfin une bibliothèque de référence en matière d'architecture contemporaine, ouverte à tous.

La Cité de l'architecture et du patrimoine se structure en trois départements :

– le musée des monuments français (MMF), dont la vocation est de présenter des œuvres patrimoniales issues, pour l'essentiel, des collections de copies créées par Viollet-le-Duc à la fin du XIX^{ème} siècle, et qui présente huit cents ans d'architecture, du XII^{ème} siècle au XXI^{ème} siècle, au travers de trois galeries (des moulages, des peintures murales et des vitraux et de l'architecture moderne et contemporaine) ;

– le centre des hautes études de Chaillot (CEDHEC), usuellement appelé École de Chaillot, a pour activité essentielle la formation des architectes du patrimoine. Au sein de la Cité, où elle a retrouvé son site d'origine, elle a développé une formation pour les donneurs d'ordre (élus locaux, services techniques...), et aborde les problématiques d'aménagement urbain et paysager et de préservation du patrimoine. Elle s'adresse également au grand public avec des cours dont l'organisation et le public se rapprochent de ceux de l'école du Louvre ;

– l'institut français d'architecture (IFA) promeut quant à lui l'architecture contemporaine et le dialogue entre ses acteurs (architectes, élus, particuliers...) par l'organisation d'expositions, de conférences, de colloques, l'édition de publications et la poursuite d'actions en région et à l'étranger. Il abrite également deux entités documentaires d'exception : le centre d'archives d'architecture du XX^{ème} siècle et une bibliothèque spécialisée, pôle d'excellence dans son domaine. La revue *Archiscopie*, publiée par la Cité de l'architecture et du patrimoine, est également un service de l'IFA. Il anime enfin des concours et rencontres européens.

2.– Des moyens à revaloriser

Ainsi que le déplorait votre Rapporteur spécial l'an dernier, la Cité de l'architecture et du patrimoine souffrait d'un sous-dimensionnement de crédits qui laissaient apparaître un besoin de financement évalué à 2 millions d'euros. Elle a reçu 15,26 millions d'euros de subvention de fonctionnement au titre de la loi de finances initiale pour 2008. Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est envisagé de porter ce montant à 15,40 millions d'euros, soit une augmentation inférieure à 1 %.

Rappelons que l'établissement de la Cité de l'architecture et du patrimoine regroupe, outre un vaste musée (plus grand en surface que celui du Quai Branly), un centre d'architecture contemporaine, une école, une bibliothèque et un centre

d'archives. Le coût de la Cité hors exposition est à lui seul de l'ordre de 20 millions d'euros.

Il serait par conséquent logique et légitime d'étalonner la subvention de fonctionnement sur ce montant. Si la Cité de l'architecture et du patrimoine peut également mobiliser des ressources propres (6,2 millions d'euros en 2008), une telle revalorisation semble néanmoins nécessaire eu égard à l'ambition qu'elle porte et aux missions qui lui sont assignées.

IV.– LE PATRIMOINE ARCHIVISTIQUE, ÉCRIT ET DOCUMENTAIRE : MENER À TERME LES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENT

A.– LA POLITIQUE ARCHIVISTIQUE : RÉFORMES ET AMBITIONS

1.– Les évolutions du cadre juridique de la politique archivistique en 2008

Rappelons tout d'abord que la politique archivistique est non seulement une nécessité du point de vue historique et culturel mais qu'elle répond également à des exigences quotidiennes de bonne administration et d'information des citoyens. En effet, les archives conservées ou détenues par les services publics centraux ou territoriaux ou par des autorités, personnes ou services qui les ont produites, sont indispensables au bon fonctionnement des administrations et des services publics qui sont fréquemment amenés à les consulter pour reconstituer l'historique d'un dossier ou d'un projet. Elles sont également nécessaires aux citoyens, qui y trouvent les informations utiles à l'exercice ou à l'établissement de leurs droits vis-à-vis d'une administration ou d'une autre personne privée. Elles sont enfin une source irremplaçable d'information pour la formation et la recherche dans toutes les disciplines des sciences humaines et en premier lieu pour l'histoire, tandis que le développement de nombreuses activités culturelles à partir des fonds d'archives contribue à l'effort de démocratisation de l'accès à la culture et aux pratiques culturelles.

En 2008, le cadre juridique de la politique archivistique a continué d'évoluer avec la poursuite de la réforme de la loi du 3 janvier 1979 relative aux archives. Les travaux concernant cette réforme avaient été rouverts en 2004. Ils ont abouti à deux textes promulgués le 15 juillet 2008 : la loi organique n° 2008-95 relative aux archives du Conseil constitutionnel et la loi n° 2008-696 relative aux archives. La loi organique n° 2008-695 fixe ainsi à 25 ans à compter de la date du document la période à l'expiration de laquelle est ouverte la consultation des archives du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, et rend applicable à ces dernières douze articles du code du patrimoine, tels qu'ils résultent de la loi

(1) En application de l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

ordinaire adoptée le même jour. L'entrée en vigueur de ces dispositions est fixée au 1^{er} janvier 2009.

La loi n° 2008-696, quant à elle, vise à :

– ouvrir plus largement les archives publiques aux chercheurs et aux citoyens en renversant le principe en vigueur depuis 1979 de la non-communicabilité des archives publiques de moins de 30 ans. Dans le cadre de la nouvelle loi, la communication immédiate des archives publiques devient la règle, avec pour seules exceptions les documents qui mettent en cause certains secrets protégés par la loi et pour lesquels sont prévus des délais de communication ⁽¹⁾ ;

– faciliter le versement des archives des responsables politiques en donnant un fondement juridique à la pratique actuelle des protocoles de versement ;

– rendre possible le recours à des sociétés privées pour la conservation des archives publiques pendant leur durée d'utilisation administrative. Cette pratique, contraire aux dispositions antérieurement en vigueur était néanmoins courante et d'autant plus dangereuse pour les archives qu'elle se développait sans aucun contrôle effectif ;

– fixer le régime des archives des groupements de collectivités territoriales ;

– harmoniser le régime des archives privées classées avec celui des objets mobiliers classés ;

– durcir et diversifier les sanctions pénales et administratives qui assurent la protection des biens culturels en général et des archives en particulier.

Notons enfin que l'article 36 de la loi n° 2008-696 fait obligation au Gouvernement de présenter au Parlement, au plus tard un an à compter de la promulgation de la loi, le premier des rapports triennaux sur les conditions de collecte, classement, conservation et communication des archives en France, en particulier les mesures destinées à assurer la pérennité des archives numériques.

(1) Le nombre et la durée de ces délais sont toutefois réduits de manière sensible. Ainsi, les documents précédemment soumis à un délai de 100 ans sont désormais accessibles à l'issue d'une période de 75 ans : il s'agit par exemple des recensements de l'INSEE, des dossiers judiciaires ou des registres de naissance et de mariage de l'état civil. Les documents dont le délai de communication était de 60 ans sont disponibles passés 50 ans : il s'agit notamment des documents couverts par le secret de la défense nationale, de ceux qui se rapportent à la sûreté de l'État ou encore qui portent atteinte au secret de la vie privée. Seules les archives dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue sont incommunicables.

2.– La modernisation de l'organisation administrative des Archives nationales.

La mise en œuvre de la réforme de l'organisation administrative des Archives nationales a débuté au 1^{er} janvier 2007 sur la base des recommandations formulées par la mission d'étude et de propositions présidée par M. Bernard Stirn en décembre 2005. L'organisation interne du service Archives nationales, qui regroupe les sites franciliens des archives (Paris, Fontainebleau et le site en construction de Pierrefitte-sur-Seine), a été élaborée dans la perspective de l'ouverture du futur site de Pierrefitte-sur-Seine. Un service à compétence nationale regroupant ces trois sites a ainsi été créé au 1^{er} janvier 2007 (arrêté du 24 décembre 2006). L'équipe de projet du nouveau centre a été intégrée dans le nouveau service, marquant ainsi la volonté de faire du projet de Pierrefitte-sur-Seine l'élément moteur de la refondation des Archives nationales. L'arrêté fixant l'organisation du nouveau service des Archives nationales a été publié le 29 février 2008.

3.– Le centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine : un projet structurant pour la politique archivistique

La décision de l'État de construire un nouveau centre pour les Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine a été prise pour remédier à la saturation et à l'inadaptation des sites de Paris et de Fontainebleau. Les objectifs fondamentaux du projet sont la poursuite de la collecte, la conservation des documents dans des magasins sécurisés répondant aux normes de conservation, et la communication des archives de la nation dans des espaces publics de consultation. La mission de restitution au plus grand nombre de la mémoire portée par les Archives nationales est aussi affirmée par le choix d'une implantation en Seine-Saint-Denis.

La construction du nouvel équipement a été confiée par convention de mandat à l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC). Une équipe de projet a par ailleurs été constituée auprès de la directrice des Archives de France en janvier 2005 afin d'assurer la liaison avec l'EMOC et d'organiser les grands chantiers connexes de la construction du bâtiment : la conception du système d'information, la dématérialisation des inventaires et la préparation des fonds avant leur déménagement.

Le coût du chantier principal est évalué à 194,23 millions d'euros⁽¹⁾. Le nouveau site aura une surface utile de 60 000 m² (dont 75 % serviront à la conservation des archives), comptera 320 km de linéaires de rayonnage et aura une capacité d'accueil en salle de lecture d'environ 300 places.

Les fouilles archéologiques se sont achevées à la fin du mois de juin 2008. Les travaux débiteront en 2009 en vue d'une ouverture du centre fin 2012. Dans

(1) Il s'agit du coût de l'opération à la valeur estimée de fin de chantier en 2012, l'actualisation incluant l'évolution des prix jusqu'à la fin de l'opération, conformément aux préconisations de la Cour des comptes.

le cadre du présent projet de loi de finances, il est proposé d'ouvrir 13,41 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,10 millions d'euros en crédits de paiement pour ce chantier, y compris les chantiers connexes ⁽¹⁾.

Ces chantiers connexes sont tout aussi importants que le chantier principal. Ils conditionnent son ouverture au public. Assumés directement par l'équipe de projet au sein du SCN Archives nationales, ils touchent des domaines scientifiques, organisationnels et techniques. Trois grands chantiers sont d'ores et déjà ouverts et sont entrés en phase opérationnelle. Ils concernent :

– le système d'information : le futur système informatique archivistique (SIA) qui fonctionnera sur les trois sites d'Île-de-France est composé de trois éléments majeurs : un outil de gestion permettant notamment de gérer les entrées et les éliminations, le récolement et la gestion de l'espace, la communication des documents ; un outil documentaire permettant la production et la publication d'instruments de recherche ; une salle des inventaires virtuelle diffusant en ligne, localement et sur Internet, les instruments de recherche des trois sites franciliens. En outre, le SIA devra permettre l'échange d'informations à la fois avec les missions des Archives auprès des ministères et avec les lecteurs. Il sera pour cela accessible via un portail Internet. La procédure de choix du prestataire est en cours ;

– la dématérialisation des inventaires : la salle des inventaires virtuelle constituera une innovation technologique importante. Elle offrira aux chercheurs un service majeur en leur permettant de consulter à distance les instruments de recherche des Archives nationales et de préparer ainsi leur déplacement. L'enjeu de ce chantier est d'engager les opérations de dématérialisation suffisamment en amont afin qu'un nombre significatif d'instruments de recherche soit en ligne à l'ouverture du site de Pierrefitte-sur-Seine. Un premier marché test est en cours de réalisation ;

– le chantier des fonds et la préparation du déménagement : il regroupe toutes les opérations préalables au déménagement (récolement, bilan sanitaire et climatique, opérations de traitement : conditionnement, transfert sur nouveaux supports – numérisation, microfilmage – restauration, désinfection, traitement du vrac). La durée prévisionnelle des opérations de déménagement est de 14 mois et est conçue avec la volonté d'en limiter l'impact sur la communication des fonds aux chercheurs.

(1) Les crédits prévus au titre des chantiers connexes s'élèveraient pour 2009 à 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,1 millions d'euros en crédits de paiement.

B.— LA RÉNOVATION DU SITE RICHELIEU DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE AU CŒUR DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ÉCRIT ET DOCUMENTAIRE

La conservation, l'enrichissement et la valorisation du patrimoine écrit sous toutes ses formes – imprimée, graphique et désormais numérique – constituent un objectif majeur de la politique culturelle de l'État. À cet égard la politique du ministère de la Culture et de la communication en la matière comprend deux volets principaux : d'une part, l'action de la Bibliothèque nationale de France (BNF, 35 millions de documents), d'autre part, à travers le plan d'action pour le patrimoine écrit (PAPE), le soutien aux bibliothèques territoriales détenant des fonds patrimoniaux (plus de 30 millions de documents anciens et précieux), soit environ 500 bibliothèques en France dont 54 bibliothèques municipales classées.

Dans ce cadre, la rénovation du site Richelieu de la Bibliothèque nationale de France apparaît comme un projet d'investissement structurant pour l'avenir de la politique du patrimoine écrit et documentaire.

1.— Un investissement nécessaire : origines et objectifs du projet

Le déménagement des collections imprimées, audiovisuelles et de périodiques de la Bibliothèque nationale de France sur le site François-Mitterrand en 1998 a libéré sur le site Richelieu des espaces pour les départements de collections spécialisées de la BNF restés sur place (manuscrits, estampes et photographies, cartes et plans, monnaies, médailles et antiques) ou installés depuis lors (arts du spectacle et musique) et dont les magasins étaient arrivés à saturation.

Une réflexion a alors été initiée quant à l'utilisation optimale du quadrilatère Richelieu comprenant l'installation sur place des bibliothèques de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et de l'École nationale des Chartes (ENC), dans le double objectif de doter la France d'un véritable outil de recherche en histoire de l'art et de créer sur place un pôle de ressources cohérent et complet.

La nécessité de revoir l'agencement des espaces du quadrilatère Richelieu s'est doublée d'un besoin lié à la mise en sécurité urgente et indispensable du site. En effet, celui-ci était devenu un ensemble obsolète compte tenu de l'imbrication des infrastructures techniques et de la vétusté des installations (60 % du site est encore alimenté en 110 volts). De plus, il ne répond qu'imparfaitement aux normes actuelles régissant les conditions d'accueil du public et de conservation des collections patrimoniales.

À terme, le quadrilatère Richelieu doit offrir à ses lecteurs et visiteurs des espaces rénovés, sûrs, et facilement accessibles, avec un effort particulier pour l'accessibilité du site aux personnes handicapées. La BNF devra présenter à son public une offre documentaire et culturelle ambitieuse, avec des salles de lecture

modernisées et, pour certaines d'entre elles, agrandies. Les magasins offriront des conditions optimales de conservation, de nouvelles circulations seront créées, les espaces de bureaux seront repensés et rénovés.

Pendant la phase des travaux (2010-2015), l'un des objectifs de la BNF sera d'assurer la continuité du service au public : ainsi, les salles de lecture resteront ouvertes, en occupant des locaux provisoires à tour de rôle. La politique d'exposition sera également aménagée pour tenir compte de ces contraintes.

2.– Le financement du projet

La convention de mandat qui lie l'ensemble des parties concernées a été signée le 13 novembre 2006. Elle fait état d'un coût actualisé des travaux de 149,14 millions d'euros dont 115,16 millions d'euros pris en charge par le ministère de la Culture et de la communication¹⁾. Les crédits nécessaires à cette opération sont versés directement par le ministère de la Culture et de la communication à l'EMOC et au SNT, maîtres d'ouvrage délégués.

Ces coûts ne tiennent pas compte des déménagements, des transferts provisoires de collections, des aménagements extérieurs au site, du mobilier. Ces derniers seront financés par le budget de l'établissement pour un coût estimé au total à 13,5 millions d'euros.

Le projet Richelieu devrait disposer, dans le cadre du présent projet de loi de finances, de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et de 3,5 millions d'euros en crédits de paiement, inscrits sur l'action *Patrimoine monumental*. Ces crédits autoriseront le financement des dernières études de maîtrise d'œuvre et le lancement des premiers travaux de clos et couvert. La mobilisation en 2010 des autorisations d'engagement nécessaires permettra le démarrage effectif des travaux.

(1) Rappelons que le projet fait l'objet d'un financement interministériel, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche contribuant à hauteur de 22,78 % au titre de la co-tutelle qu'il exerce sur l'INHA.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances examine les crédits de la mission Culture, après l'audition de Mme Christine Albanel, ministre de la Culture et de la communication, au cours de la réunion de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 27 octobre 2008⁽¹⁾).

*Conformément à l'avis favorable des deux rapporteurs spéciaux, MM. Richard Dell'Agnola et Nicolas Perruchot, la Commission **adopte** les crédits de la mission Culture.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C001.asp

ANNEXE : RÉFÉRÉ DE LA COUR DES COMPTES



Le Premier président
51858

Paris, le

à

Madame Christine Albanel
Ministre de la culture et de la communication

Objet : Les enjeux de gestion au ministère de la culture et de la communication

Au cours des derniers mois, la Cour des comptes a été conduite à examiner des travaux relatifs à l'évolution des effectifs, à l'exécution budgétaire et à la modernisation comptable du ministère de la culture. L'ensemble de ces travaux permet de dresser un paysage complet des conditions de gestion de votre département ministériel et conduit la juridiction à vous saisir de ses principales critiques et interrogations.

La première critique tient au décalage observé entre l'architecture administrative du ministère et son architecture budgétaire actuelle, décalage qui selon la Cour interdit de tirer parti, pour la modernisation de la gestion, des instruments introduits par la LOLF. A cet égard, l'annonce récente d'un projet de réorganisation autour de trois grandes directions générales, dont les deux premières épousent les contours des programmes budgétaires « Patrimoines » et « Création », constitue à l'évidence une avancée.

Toutefois, la réforme institutionnelle annoncée, pour nécessaire qu'elle soit, constitue une première étape qui laisse entiers trois sujets majeurs pour l'efficacité du ministère : la coordination administrative et financière, l'évolution de ses effectifs, la surveillance de ses opérateurs.

1. La coordination administrative et financière

Au terme de son examen de la gestion 2007, la Cour estime essentiel que les responsabilités d'animation, de coordination et de surveillance confiées au secrétaire général soient consolidées.

L'expérience engagée en 2006 avec sa création puis la mise en place de secrétariats généraux de programme, dont la Cour a pu observer les effets positifs, s'est

trouvée contrariée par les résistances inévitables des directions fonctionnelles et par les pratiques qui conduisent le cabinet du ministre à vouloir se saisir (ou à être saisi) de multiples opérations qui ne sont pas de son ressort. Ainsi, alors que le décret constitutif du secrétariat général, lui confie la mission de répartir les moyens du ministère, la fongibilité des crédits n'est guère utilisée et les mouvements de crédits, même de faible ampleur, demeurent la prérogative du cabinet.

La Cour a également relevé deux signes d'insuffisante mise en œuvre de la LOLF. En matière d'investissements et en dépit d'un bilan sanitaire très préoccupant, la sous-consommation des crédits consacrés à la restauration des monuments historiques lors des deux derniers exercices témoigne d'une carence récurrente en matière de programmation pluriannuelle et d'une faible capacité de redéploiement. En matière de recettes, les dépenses fiscales qui atteignent désormais plusieurs centaines de millions d'euros et sont appelées à croître avec la mise en place de dispositifs de mécénats ne sont pas retracées de manière exhaustive dans le projet annuel de performance du ministère.

Il serait également souhaitable que les observations de la Cour relatives aux programmes 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » et 227 « Transmission des savoirs et démocratisation de la Culture » soient prises en compte. Le premier, dont la Cour a suggéré la suppression dès 2006 a encore moins de raison d'être avec la fusion annoncée de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte. Quant au second, qui regroupe les fonctions support au ministère et ses établissements d'enseignement, l'examen du coût complet des actions entreprises au titre des deux grands programmes « Patrimoines » et « Création » montre que ce sont ces derniers qui bénéficient en grande partie *in fine* des crédits initialement portés par ce programme, ce qui conduit à s'interroger sur sa pertinence.

Enfin, la restructuration du ministère autour de trois directions générales rend plus nécessaire encore le pilotage central du contrôle interne. La simplification du circuit de la dépense et la mise en place d'un service facturier exigent la mise en œuvre effective du plan d'action ministériel sur le contrôle interne comptable, afin d'homogénéiser les pratiques des services gestionnaires et de fiabiliser les opérations comptables. Dans le même temps, l'absence de comptabilisation des engagements constitue un sérieux handicap pour le suivi des investissements et des interventions et la mise en œuvre d'applications comptables nouvelles comme Arpège et Agrégé n'aura de véritable portée que par la traduction comptable, sous forme de provisions ou d'inscriptions hors bilan, du bilan sanitaire des monuments historiques et de la prise en compte des conventions pluriannuelles de financement.

2. L'évolution des personnels

La décentralisation et la déconcentration engagées depuis vingt cinq ans n'ont eu qu'un très faible impact sur l'évolution et la répartition des personnels du ministère de la culture.

S'il est vrai que la décentralisation n'a pas concerné les grandes politiques culturelles – aucun bloc de compétence n'ayant été transféré en ce domaine –, il reste que le ministère n'a tiré aucune conséquence, pour la mise en œuvre desdites politiques, de la forte montée en puissance des actions culturelles engagées dans tous les domaines par les collectivités territoriales, notamment par les régions et les grandes communautés urbaines. De

fait, un nouveau partage des tâches – inspiré par le souci d’une meilleure efficacité des crédits publics – devrait être imaginé à l’initiative de l’Etat dans le cadre d’un partenariat plus étroit avec les collectivités territoriales. Quant aux actions de décentralisation opérées ces dernières années pour les bibliothèques ou la gestion de l’inventaire général, elles n’ont pas non plus modifié les modes opératoires du ministère, ce dernier continuant à assurer, en conservant les emplois liés à ces fonctions, la tutelle scientifique ou l’assistance à maîtrise d’ouvrage.

Quant à la déconcentration, si le transfert important de dossiers, d’opérations et de crédits peut expliquer l’augmentation des effectifs des DRAC et des SDAP (près de 1 100 agents supplémentaires entre 1990 et 2006), elle n’a pas eu non plus l’effet escompté de réduction des personnels de l’administration centrale. La Cour n’ignore pas que les fonctions de pilotage, de tutelle et d’animation exigent un renforcement des postes d’administrateurs qualifiés mais elle regrette qu’un tel mouvement n’ait pas été engagé et gagé par une plus importante réduction des effectifs d’exécution (rendue possible par le transfert de la gestion des opérations aux services déconcentrés).

Cette évolution doit être mise en parallèle avec la substantielle augmentation des personnels des opérateurs du ministère. Malgré l’absence de système d’information partagée entre le ministère et ses établissements publics qui interdit toute évaluation précise, les données disponibles font apparaître, en effet, un quasi-triplement des emplois entre 1990 et 2008 (de 8 000 à 23 000). Le taux moyen d’autofinancement sur ressources propres des opérateurs n’ayant pas progressé au cours de cette période dans des proportions comparables, ceci signifie que c’est *de facto* le budget du ministère de la culture qui en a supporté le coût. Une telle dynamique ne paraît pas compatible avec les contraintes budgétaires actuelles.

3. La surveillance des opérateurs

La transformation des anciens services à compétence nationale en établissements publics est un mouvement à la fois inéluctable (il répond à l’exigence d’autonomie) et bienvenu (car il repose sur le principe d’une responsabilisation accrue des dirigeants). Mais il exige en contrepartie que le ministère de la culture renonce à une tutelle déresponsabilisante et mette en place des mécanismes partagés de définition stratégique et de surveillance des résultats. Or, tel est loin d’être le cas.

Il conviendrait donc que le ministère se dote, sans délai, sur le modèle de ce qui se pratique dans l’enseignement supérieur, d’un système de définition et de négociation de contrats d’objectifs et de moyens, qui tienne compte à la fois du nombre important d’opérateurs (78) et du temps nécessaire aux discussions. Le poids croissant des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques commande ainsi d’accélérer la conclusion des contrats avec les plus « grands » d’entre eux tandis que des outils plus souples devraient être envisagés pour les établissements de petite taille.

Ces contrats devraient être l’occasion de fixer des objectifs stratégiques et de mettre en place des mécanismes efficaces de « reporting ». L’enjeu est de taille sur le plan financier et comptable, notamment en ce qui concerne le patrimoine. La remise en dotation des terrains et bâtiments aux opérateurs devrait avoir pour corollaires l’inscription de ces biens au bilan ainsi que la mise en œuvre d’un régime d’amortissement réel, qui attesterait de la responsabilité patrimoniale incombant aux opérateurs, notamment pour la maintenance

et le renouvellement des biens. De même, les opérateurs devront être associés à la fiabilisation des données concernant les œuvres d'art, pour que l'obligation faite à l'Etat de valoriser les œuvres acquises depuis le 1^{er} janvier 2006 puisse être respectée. Au-delà, il conviendra de définir une méthode de valorisation homogène des œuvres qui font aujourd'hui l'objet de pratiques comptables variables tant entre les grandes directions du ministère que d'un opérateur à l'autre.

* *
*

Qu'il s'agisse de renforcer l'exercice des fonctions transverses de pilotage, d'arbitrage et de suivi des engagements ou de la surveillance d'opérateurs autonomes, la Cour réitère sa conviction que le ministère de la culture gagnerait à s'appuyer sur un secrétariat général disposant de l'autorité nécessaire pour faire prévaloir les exigences d'efficacité et d'efficacité imposées par la situation des finances publiques.

La politique des grands chantiers culturels, auxquels la Cour a consacré un rapport public thématique en décembre 2007, constitue un exemple des dysfonctionnements et des surcoûts liés à une insuffisante capacité du ministère à mettre au point des outils d'arbitrage, de suivi et de bilan partagé par l'ensemble de ses services et établissements. A cet égard, la Cour regrette que, malgré les annonces faites lors des auditions qui avaient précédé la publication de son rapport, la plupart des recommandations qu'elle avait formulées, et en particulier la création d'un Comité de pilotage et de suivi des investissements, n'aient pas encore été mises en œuvre à ce jour. Il s'agit pourtant d'un enjeu politiquement et financièrement essentiel pour la poursuite simultanée des grands chantiers parisiens en cours et l'entretien du patrimoine culturel en régions.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître sans attendre l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article R. 135-2 du code des juridictions financières, les suites (ou au moins les premières suites) que vous entendez donner aux observations et recommandations de la Cour, qui sont par ailleurs adressées en copie au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, afin que je puisse transmettre le présent référé aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières accompagné de votre réponse.

Philippe SÉGUIN