N° 257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2003** (n° 230)

TOME VI

CULTURE ET COMMUNICATION

CULTURE

PAR M. MICHEL HERBILLON,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe n° 11).

Lois de finances

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I. UN BUDGET EFFICACE ET SINCÈRE 9

A. LE RETOUR AU RÉALISME ET A LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE 9

1. Un difficile retour à la réalité 9

2. La reconquête d'un budget « utile » 10

3. Retrouver une capacité d'action 11

B. DES PRIORITÉS CLAIRES ET ASSUMÉES 12

1. Les moyens des services 12

a) Une consolidation des emplois 12

b) Un renforcement de l'autonomie et des moyens des établissements publics culturels 13

c) La restauration des crédits d'entretien 14

2. Les crédits d'intervention 15

a) Défendre la création 16

b) Favoriser un accès plus large à la culture 17

c) L'abondement des crédits d'acquisition 18

3. Les crédits d'investissement 19

a) Le maintien des capacités d'investissement 19

b) Une restructuration des dépenses de patrimoine 20

c) Une priorité pour les équipements de proximité 20

II. POUR UNE RÉNOVATION DE LA POLITIQUE DES PATRIMOINES 23

A. UNE APPROCHE GLOBALISÉE DES PATRIMOINES 23

1. L'habitude d'une gestion cloisonnée… 23

2. … doit céder la place à une approche ouverte 25

B. UNE POLITIQUE AU PLUS PRÈS DU TERRAIN 27

1. Consolider la déconcentration 28

2. Consacrer la décentralisation 29

C. UNE MEILLEURE DIFFUSION DES CONTENUS GRÂCE A LA NUMERISATION 32

1. Un chantier ambitieux 32

2. Une collaboration poussée avec les collectivités locales 33

3. Priorité à la diffusion auprès du grand public 36

TRAVAUX DE LA COMMISSION 37

INTRODUCTION

Le budget du ministère de la culture s'élèvera en 2003 à 2 490,72 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une baisse de 4,3 % par rapport à 2002 en raison d'une rationalisation des crédits d'investissement demandés, et à 2 735,2 millions d'euros en dépenses ordinaires et autorisations de programme. La capacité d'engagement du ministère (DO + AP) sera donc en hausse de 3,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Les *dépenses ordinaires* atteindront 2 170,55 millions d'euros, soit une hausse de près de 4,7 %, contre seulement + 4,3 % en 2002.

L'accroissement de 5,1 % des crédits du *titre III* (+ 63,7 millions d'euros) est principalement destiné à conforter la politique culturelle des établissements publics et à rétablir les crédits d'entretien du patrimoine, les crédits de fonctionnement proprement dits demeurant stables.

Les *crédits d'intervention* (titre IV), en hausse de 4,7 %, bénéficieront de 40 millions d'euros de mesures nouvelles, qui profiteront principalement aux interventions culturelles (+ 17 millions d'euros pour les interventions d'intérêt national et + 17,6 millions d'euros pour les interventions déconcentrées) mais également à la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques (+ 3,8 millions d'euros) et, pour la première fois depuis plusieurs années, aux crédits d'acquisition (+ 1,52 million d'euros).

Le budget 2003 se caractérise par ailleurs par une restructuration des *dépenses d'investissement*, recalculées en fonction de ce qui pourra effectivement être dépensé en cours d'année, comte tenu des crédits déjà disponibles et non utilisés (les crédits d'investissement sont reportables d'une année sur l'autre).

Les autorisations de programme seront stables (564,65 millions d'euros en 2003, soit une baisse de 0,4 % par rapport à 2002), tant pour le titre V, c'est-à-dire les investissements réalisés par l'Etat (290,6 millions d'euros) que pour le titre VI, réunissant les subventions d'investissement accordées par l'Etat (274,0 millions d'euros). Hors transfert sur le titre III des crédits destinés à l'entretien du patrimoine, les autorisations de programme observeront une hausse de 1,82 % par rapport à leur niveau de 2002. La capacité d'investissement du ministère est donc pleinement préservée.

Les *crédits de paiement* retrouveront quant à eux en 2003 des niveaux plus conformes à la réalité des engagements et au rythme de consommation des crédits constatés ces dernières années. Compte tenu des reports disponibles, les dotations destinées aux investissements réalisés par l'Etat seront limités à 57,02 millions d'euros et les subventions d'investissement à 263,14 millions d'euros. Globalement, les crédits d'investissement disponibles en 2003 seront en baisse de 112,15 millions d'euros, soit - 40,3 %.

Cette évolution du budget d'investissement du ministère de la culture, tant dans la programmation des dépenses futures que pour les crédits inscrits en 2003, traduit clairement la volonté du nouveau ministre de favoriser la réalisation tangible des actions et des projets et non d'accroître le volume des crédits inemployés pour de pures raisons d'affichage. En raison d'une sous-consommation des crédits d'investissement inscrits chaque année en loi de finances, le ministère dispose en effet d'une réserve de crédits de paiement non consommés d'un montant d'environ 450 millions d'euros.

La loi de finances initiale pour 2003 rétablit donc une sincérité des comptes, qui ne porte en rien atteinte à la capacité du ministère à investir et à tenir ses engagements.

- Évolution du budget de la culture entre 2002 et 2003 -

en millions d'euros

	LFI 2002	PLF 2003	Δ 2003/2002	*Δ à structure constante* [1]
- Personnel	551,70	534,77	– 3,1 %	*2,6 %*
- Matériel et fonctionnement	96,25	102,73	6,7 %	*5,6 %*
- Entretien et réparations	13,92	24,46	75,7 %	*0,3 %*
- Établissements publics	583,28	647,98	11,1 %	*4,0 %*
- Dépenses diverses	1,07	1,07	ct	*ct*
Total titre III	**1 246,22**	**1 309,94**	**5,1 %**	***3,5 %***
- DGD* bibliothèques	157,84	161,62	2,4 %	*2,4 %*
- Interventions culturelles :				
- d'intérêt national	*201,13*	*211,99*	*5,4 %*	*8,7 %*
- déconcentrées	*428,71*	*446,13*	*4,0 %*	*3,6 %*
- Commandes et achats d'œuvres d'art	39,35	40,88	3,9 %	*3,9 %*
Total titre IV	**827,04**	**860,62**	**4,7 %**	***4,6 %***
Total dépenses ordinaires (DO)	**2 073,26**	**2 170,55**	**4,7 %**	***3,9 %***
Titre V (investissements Etat)	256,69	57,02	– 77,8 %	*– 73,7 %*
Titre VI (subventions d'investissement)	280,04	263,14	– 6,0 %	*– 5,0 %*
TOTAL AP	***567,75***	***564,65***	***– 0,5 %***	***1,82 %***
Total dépenses en capital (CP)	**536,73**	**320,16**	**– 40,3 %**	***– 37,9 %***
TOTAL DO + CP	**2 609,99**	**2 490,71**	**– 4,57 %**	***– 4,7 %***

** DGD : dotation générale de décentralisation*

[1] *Hors mesures de transfert et sur la base de la LFI 2002 hors réserve parlementaire*

Cette volonté de clarification et de transparence prolonge l'effort de mise à plat des marges d'action budgétaire du ministère de la culture, entrepris dès le mois de juin dernier par le biais d'un audit des comptes et des engagements du ministère réalisé par le cabinet KPMG.

Outre le rétablissement de la sincérité des comptes présentés au Parlement, le budget 2003 permet de mettre en œuvre la politique culturelle présentée par M. Jean-Jacques Aillagon en juin 2002. Il a été construit autour de quatre priorités : augmenter les moyens des établissements publics en les responsabilisant, défendre la création et sa diffusion, protéger et promouvoir le patrimoine, favoriser un accès toujours plus large à la culture.

*

Après avoir présenté le contenu du budget de la culture pour 2003, le rapporteur s'attachera à étudier, comme il est désormais de tradition dans le cadre des avis budgétaires de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, un secteur de l'action culturelle.

Son choix a porté cette année sur les moyens mis en œuvre pour restructurer et moderniser la politique des patrimoines, élément essentiel de l'action publique en matière culturelle, trop souvent oublié sur les étagères poussiéreuses où elle a été injustement rangée.

I. UN BUDGET EFFICACE ET SINCÈRE

Le budget de la culture pour 2003 répond à une stratégie volontaire et à des partis pris réalistes, assumés avec courage. Tout en assurant le financement des priorités énoncées par le nouveau ministre de la culture et de la communication en juin dernier, il rompt résolument avec une opacité des comptes qui avait seule permis à la précédente majorité d'afficher, en fin de XI^{ème} législature, un budget de la culture représentant 1 % du budget de l'Etat.

Certes, en 2003, le budget du ministère de la culture ne représentera pas 1 % des charges de l'Etat mais il reflètera enfin la réalité de la capacité d'engagement de ce ministère, sans trompe-l'œil ni faux-semblants. Les 2,490 milliards d'euros dont il est doté permettront au ministère de la culture de mettre en œuvre une politique culturelle rénovée et volontariste, dans un contexte budgétaire assaini.

A. LE RETOUR AU RÉALISME ET A LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE

1. Un difficile retour à la réalité

A son arrivée au ministère de la culture, M. Jean-Jacques Aillagon a confié à un cabinet indépendant, KPMG, le soin de réaliser un audit sur le budget du ministère, sa situation financière et ses capacités d'action. Les conclusions de cet audit ont permis, de façon un peu brutale mais néanmoins nécessaire, de prendre conscience de la faible marge de manœuvre dont dispose le ministère et de la nécessaire prise en compte de la réalité économique et financière dans l'élaboration des budgets futurs.

L'audit a notamment montré que la structure du budget du ministère se caractérise tout à la fois par sa rigidité et sa dynamique à la hausse : rigidité liée aux charges fixes ; dynamique à la hausse liée aux projets immobiliers nouveaux, car la quasi-totalité d'entre eux induiront des dépenses de renouvellement et de fonctionnement supplémentaires qui, jusqu'à présent, n'ont jamais été prises en compte.

Pour la période 2003-2006, l'étude conclut que pour supporter le poids des dépenses nouvelles, le budget de la culture devrait s'élever non pas à 1%, mais au moins à 1,1% du budget de l'Etat. Exprimée de cette façon, la différence semble faible. Elle représente, en valeur constante, un accroissement de 244 millions d'euros. Encore cette évaluation est-elle obtenue en limitant un certain nombre de paramètres importants à leur plus bas niveau, notamment en ce qui concerne le coût de fonctionnement des institutions en cours d'installation. D'autre part, elle n'autorise pas un renforcement de la politique de soutien aux activités culturelles par le biais des subventions du titre IV.

Les marges de manœuvre budgétaires du ministère de la culture et de la communication s'amenuisent donc de plus en plus face à l'augmentation de ses charges fixes. La croissance modérée observée ces dernières années n'est pas en mesure de « suivre » sa politique immobilière et de pouvoir remédier aux sérieux problèmes des institutions existantes.

Le nouveau gouvernement se devait donc de mettre en place une nouvelle stratégie budgétaire pour le ministère de la culture, doublée d'une stricte évaluation des projets institutionnels ainsi que de la structure actuelle des dépenses.

2. La reconquête d'un budget « utile »

Les montants de crédits votés chaque année en loi de finances ne sont que la face visible d'un exercice budgétaire dont la réalité n'apparaît réellement qu'en fin d'année, au vu des crédits effectivement consommés. Or, depuis 1998, il existe une grande différence entre les crédits budgétaires votés en faveur de la culture et le budget effectivement réalisé. Si les crédits des titres III et IV (dépenses ordinaires), sont chaque année consommés dans leur quasi-totalité, plus les années passent, plus les crédits d'investissement font l'objet d'une sous-consommation. Ainsi, entre 1997 et 2001, le taux de consommation des crédits de paiement est passé de 86,73 % à 57,3 %.

Ce phénomène touche tout particulièrement les crédits d'investissement destinés au secteur du patrimoine monumental.

- Taux de consommation des crédits de paiement dans le secteur du patrimoine -

	Chapitre 56-20 (investissements de l'Etat)	**Chapitre 66-20** (subventions d'investissement)
1996	80,6 %	83,5 %
1997	79,8 %	73,5 %
1998	73 %	77 %
1999	65,5 %	82,9 %
2000	49,9 %	77,8 %
2001	51,8 %	81,6 %

Les taux de consommation constatés s'expliquent en partie par des circonstances conjoncturelles telles que l'ouverture d'un important montant de crédits exceptionnels (116,3 millions d'euros) pour faire face aux conséquences des tempêtes du mois de décembre 1999 ou encore l'effet d'éviction des marchés publics en faveur des entreprises privées lors de la « surchauffe » du secteur du bâtiment en 1999 et 2000.

La sous-consommation de ces crédits doit cependant être relativisée au regard des taux de consommation des dépenses d'investissement de l'ensemble des budgets civils de l'Etat. En 1998, le taux de consommation des dépenses d'investissement pour l'ensemble des budgets civils était de 73,5 % contre 75 % pour les chapitres patrimoniaux *stricto sensu*, en 1999 de 70,9 % contre 74,4 %, en 2000 de 66,8 % contre 63,8 %. En outre, si le taux de consommation se détériore à partir de 2000 en raison des ouvertures de crédits liées aux tempêtes de 1999, ce taux demeure néanmoins supérieur à celui de nombre de départements ministériels.

Cette situation n'est cependant pas satisfaisante et d'autres facteurs, plus structurels, expliquent la sous-consommation des crédits. Tout d'abord, les clés de répartition entre les ouvertures d'autorisations de programme et les ouvertures de crédits de paiement ne coïncident pas avec le rythme effectif d'engagement des travaux. Par ailleurs, la complexité des circuits internes de la dépense allonge les délais de mise à disposition des crédits au niveau local. D'autre part, les opérations de travaux sur les monuments historiques sont très nombreuses (20 207 opérations en cours au 31 décembre 2001 pour 40 000 monuments historiques classés ou inscrits), alors que le nombre d'entreprises spécialisées capables de les mener à bien est relativement restreint. Enfin, les opérations de restauration ou de construction sont complexes à monter et à programmer puisque les projets doivent presque toujours être conduits en partenariats, les monuments historiques protégés appartenant pour la quasi-totalité d'entre eux à des propriétaires privés ou à des collectivités locales.

En raison de cette sous-consommation chronique des crédits, les budgets votés les années précédentes intégraient donc des crédits de paiement excédentaires dont on savait par avance qu'ils ne pourraient être utilisés. Concomitamment, les crédits votés pour les dépenses ordinaires des titres III et IV demeuraient insuffisants, notamment pour la préservation des marges artistiques et culturelles, comme l'a montré l'audit du cabinet KPMG évoqué ci-dessus.

Le budget 2003 rompt avec cette stratégie d'affichage. Il privilégie les crédits des titres III et IV (en hausse respectivement de 5,1 % et 4,7 %), utilisables immédiatement, par rapport aux crédits de paiement des titres V et VI, qui étaient certes abondants, mais en réalité inutiles ou inutilisés pour une grande part.

3. Retrouver une capacité d'action

La restauration d'une marge de manœuvre budgétaire passera également, dès l'année 2003, par la mise en place de nouvelles pratiques de gestion au sein du ministère de la culture et de la communication.

Le ministre a ainsi fait part de son intention de renforcer l'évaluation des actions conduites par le ministère et tout particulièrement de faire mener, chaque année, dix opérations d'évaluation de grande envergure, pouvant porter aussi bien sur des établissements publics que des directions centrales ou régionales du ministère, des festivals, des réseaux subventionnés, des politiques ou encore des problèmes de gestion transversaux. L'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, qui sera maître d'œuvre de ces opérations, aura la possibilité de recourir à des missions d'audit extérieures. Les crédits d'étude du ministère ont été abondés dans ce but d'un million d'euros.

Par ailleurs, afin de redonner tout son dynamisme à la politique d'intervention, les directeurs d'administration centrale et les directeurs régionaux des affaires culturelles devront présenter des propositions de redéploiement de certains de leurs crédits. Les directions devront ainsi montrer leur capacité à ne pas figer indéfiniment les subventions accordées, à évaluer leur efficacité et, si nécessaire, à repositionner les concours déjà consentis. Les services seront invités à mieux marquer leurs choix et à définir, en accord avec les orientations politiques fixées par le ministre, un certain nombre de priorités.

Enfin, le ministère mènera une politique plus réaliste en matière de nouvelles opérations immobilières. L'audit mené en mai dernier a en effet démontré les dangers que faisait peser sur le ministère la démultiplication des grands projets d'investissement sans évaluation des coûts de gestion induits. Le ministère s'obligera donc à entretenir correctement ses équipements avant d'en envisager de nouveaux, à ne pas se lancer dans de nouvelles constructions à Paris sans un concours significatif des collectivités locales et à donner la priorité aux équipements dans les régions par rapport à la capitale.

B. DES PRIORITÉS CLAIRES ET ASSUMÉES

1. Les moyens des services

Les crédits du titre III connaîtront leur meilleure progression depuis huit ans à périmètre constant : la hausse de 5,1 % prévue pour 2003 est très supérieure à l'évolution moyenne annuelle de ces dix dernières années (+ 2,5 %).

a) Une consolidation des emplois

Le projet de loi de finances pour 2003 donnera la priorité à la résorption de l'emploi précaire en ouvrant aux concours et recrutements réservés 150 emplois budgétaires de titulaires actuellement vacants.

- Effort de résorption de l'emploi précaire en 2003 -

	Etablissements publics administratifs	Services déconcentrés, services à compétence nationale et assimilés	Administration centrale	**Total**
CATEGORIE C	**71**	**2**	**-**	**73**
Adjoints techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage	71	-	-	71
Magasiniers spécialisés	30	**2**	-	32
*Maîtres ouvriers**	– 30	-	-	– 30
CATEGORIE B	**26**	**1**	**1**	**28**
Assistants de bibliothèque	20	1	1	22
Techniciens d'art	6	-	-	6
CATEGORIE A	**44**	**-**	**5**	**49**
*Chargés d'études documentaires**	25	-	5	30
Chefs de travaux d'art	4	-	-	4
Ingénieurs d'études	5	-	-	5
Bibliothécaires	10	-	-	10
TOTAL GENERAL	**141**	**3**	**6**	**150**

** 30 emplois de maîtres ouvriers créés en 2002 au titre du dispositif de stabilisation sont transformés en emplois de chargés d'études documentaires compte tenu des derniers résultats du recensement conduit par la direction de l'administration générale et portant sur l'ensemble des agents non titulaires employés par les services du ministère et de ses établissements publics.*

Ces mesures viennent compléter celles obtenues en lois de finances 2001 et 2002, qui avaient permis la création de 448 emplois au titre du dispositif de stabilisation mis en place par la loi du 3 janvier 2001 dite « loi Sapin ».

Tous types d'emplois confondus, les effectifs budgétaires du ministère diminueront de 1 304 emplois en 2003 (1203 emplois de titulaires et 101 emplois de contractuels).

- Évolution des effectifs du ministère de la culture -

	Titulaires	Contractuels	Total
LFI 2000	13.553	1.223	14.776
LFI 2001	13.890	1.078	14.968
LFI 2002	14.287	1.027	15.314
PLF 2003	13.084	926	14.010

L'essentiel de cette évolution résulte de mesures de transfert :

- transfert de 1 233 emplois budgétaires sur le budget du musée du Louvre, qui en assurera désormais la gestion ;

- transfert de 64 emplois d'enseignants contractuels sur les budgets des conservatoires et des écoles nationales d'art ;

- transfert sur le budget du ministère de 9 emplois précédemment inscrits sur les budgets respectifs du Centre national de la cinématographie (7 emplois) et du conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon (2 emplois), correspondant à 9 titularisations d'agents contractuels de catégorie A.

Pour le reste, la création des 150 emplois de titulaires au titre du dispositif de stabilisation de l'emploi précaire évoquée plus haut compensera la suppression nette de 150 emplois de titulaires et 16 emplois seront supprimés à la suite de différentes mesures de requalification prises dans les filières métiers d'art, administrative et documentaire.

b) Un renforcement de l'autonomie et des moyens des établissements publics culturels

Dès son entrée en fonction, le nouveau ministre de la culture a souhaité établir avec les établissements publics culturels un nouveau rapport de tutelle, fait d'autonomie, de responsabilité et de confiance. Leurs statuts (et notamment ceux des grands musées nationaux) seront modifiés afin de leur permettre de fonctionner de manière autonome, avec des agents responsables devant le chef d'établissement. Désormais, ce sera aux établissements d'élaborer leur politique, leur stratégie, leur programmation, en tenant compte des grandes priorités définies par le Ministre.

La restauration des moyens des établissements publics participe de cette revalorisation, car la subvention dite de fonctionnement qui leur est attribuée contribue certes à leur fonctionnement courant, mais aussi et surtout à leur programmation artistique et culturelle, à l'accueil du public, à la conservation des collections.

Le projet de loi de finances pour 2003 traduit cette priorité puisque le budget des établissements publics culturels augmentera de 7,2 % à périmètre constant 1997 et de 4,05 % à périmètre 2002. 91 emplois non budgétaires seront créés, dont 30 dans les écoles d'architecture, 11 dans les conservatoires et les écoles nationales supérieures d'art, 16 pour le musée du quai Branly (ainsi que 16 autres emplois pris en charge par le budget de l'enseignement supérieur), 11 au Centre Georges Pompidou, 5 à la Cité de la musique.

Au total, les crédits inscrits sur le chapitre 36-60 atteindront 647,9 millions d'euros, dont 41,1 millions d'euros correspondant au transfert, évoqué ci-dessus, des 1 233 emplois de titulaires et de contractuels sur le budget du Louvre.

Quasiment tous les établissements existants bénéficient d'un effort substantiel : les théâtres nationaux (+ 3,8 %), le Louvre (+ 4,8 % hors effet du transfert), le Centre Pompidou (+ 8,8 %) dont la situation, depuis sa réouverture au public en 2000, justifiait un important effort de rattrapage. Un effort tout particulier a également été consenti en faveur des écoles dépendant du ministère. Les écoles d'architecture, trop longtemps négligées, bénéficient d'une progression de leurs moyens de fonctionnement de + 9,3 % et 38 millions d'euros seront dégagés pour mener à bien la construction des nouvelles écoles parisiennes Val de Seine et Belleville. L'Ecole nationale des beaux arts et l'Ecole nationale supérieure des arts décoratifs verront leur subvention augmenter respectivement 8,3 % et 6,8 % à périmètre constant. Cette progression profite enfin à la montée en puissance de grands projets en cours de réalisation, comme le musée du Quai Branly (+ 17,8 %).

c) La restauration des crédits d'entretien

Dans la ligne du plan de modernisation et d'accélération de la consommation des crédits décidé par le ministre, le budget du patrimoine connaîtra une évolution interne importante en 2003, afin de renforcer son efficacité. En effet, un important redéploiement de moyens – 10,65 millions d'euros – est opéré à partir des crédits d'investissement vers les crédits d'entretien des monuments historiques. Ceux-ci connaîtront donc une hausse globale de plus de 50 % par rapport au budget 2002, pour atteindre 33,09 millions d'euros.

– Crédits d'entretien du patrimoine –

en millions d'euros

Articles		LFI 2002	PLF 2003	*Evolution*
35-20-20	Entretien monuments Etat	10,49	18,93	*+ 80,5 %*
43-30-40	Entretien monuments non-Etat	11,05	13,26	*+ 20,0 %*
	Total	**21,54**	**33,09**	***+ 53,6 %***

Cette nouvelle répartition, au-delà du strict aspect financier, permet la remise à niveau des moyens destinés à l'entretien des monuments historiques dont on sait que, par des interventions régulières et d'un coût limité, elles évitent ou limitent les besoins en restaurations complètes plus onéreuses. Par ailleurs, les procédures administratives pour les opérations d'entretien, conduites par les architectes des bâtiments de France, sont plus simples et plus rapides que pour les restaurations.

Cet effort, remarquable après de nombreuses années de quasi-stagnation de ces dotations, devrait donner un nouveau dynamisme à la politique de préservation du patrimoine français.

2. Les crédits d'intervention

Les crédits d'intervention (titre IV) progresseront de façon soutenue en 2003 : ils bénéficieront de 40 millions d'euros de mesures nouvelles, soit une hausse de 4,9 % par rapport à 2002. Il s'agit d'un accroissement très supérieur à la moyenne des dix dernières années (+ 1,6 %), comparable par son montant à celui observé en 2002 à structure constante du budget.

- Répartition des crédits d'intervention (titre IV) -

par direction et délégation, hors réserve parlementaire

en millions d'euros

	LFI 2002	PLF 2003	*Δ 2003/ 2002*
Patrimoine et architecture	42,67	48,78	*14,33*
Spectacle vivant	368,24	379,46	*3,05*
Musées	43,83	46,08	*5,13*
Arts plastiques	58,25	59,91	*2,85*
Livre et lecture [1]	176,09	187,15	*6,28*
Archives	2,90	3,21	*10,81*
Développement et action territoriale	78,48	85,81	*9,34*
Langues française, régionales, minoritaires	1,87	1,94	*3,88*
Affaires internationales	7,32	7,68	*4,89*
Centre national de la cinématographie	35,8	36,58	*2,17*
Administration générale [2]	4,3	4,3	*ct*
TOTAL	**819,75**	**860,6**	***4,9 %***

[1] *Y compris la DGD bibliothèques (161,62 millions d'euros en 2003)*

[2] *Correspond aux dotations de commande et d'acquisition du Centre Georges Pompidou*

Trois orientations ont été retenues pour l'affectation des mesures nouvelles : la défense de la création, le développement d'un accès plus large à la culture et la restauration des crédits d'acquisition. La répartition des crédits d'interventions déconcentrés (chapitre 43-30), qui sera décidée à l'issue des conférences budgétaires avec les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC), tiendra très certainement compte de ces priorités.

Parallèlement, une réserve de 7 millions d'euros, non encore affectée à des projets précis, a été constituée afin de pourvoir abonder en gestion les besoins qui se seront déclarés dans des domaines d'action prioritaires.

a) Défendre la création

Le titre IV permet de soutenir, de façon largement décentralisée, les créateurs ainsi que les structures artistiques et culturelles qui servent de cadre à leurs recherches et diffusent leur travaux. Trois priorités ressortent nettement dans le budget pour 2003 :

• *La garantie des droits des auteurs* par le financement du droit de prêt en bibliothèque, qui fait l'objet d'une mesure nouvelle importante de 5,6 millions d'euros inscrit sur le budget de la direction du livre et de la lecture.

• *La promotion des arts plastiques*, qui bénéficieront d'un budget en progression de 3,52 % hors transfert de personnels contractuels vers les établissements publics, soit une croissance bien supérieure à celles constatées les années précédentes. 2003 sera l'année de célébration du vingtième anniversaire de la création des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) : 1,05 million d'euros sera consacré à l'organisation d'une série de manifestations célébrant cet évènement. Trois expositions nationales en région, un colloque et un catalogue permettront de mettre en valeur la singularité de ces structures décentralisées et la richesse de leurs collections. En outre, 350 000 euros seront alloués au financement d'opérations destinées à promouvoir la création contemporaine comme « Lille 2004 » ou le bicentenaire de l'Académie de France à Rome.

• *La restauration des marges artistiques du spectacle vivant,* est destinée à rétablir les capacités de création et de diffusion artistiques des institutions culturelles soutenues sur l'ensemble du territoire en leur accordant des moyens financiers supérieurs aux simples besoins de fonctionnement et de gestion. Cet effort est d'autant plus indispensable dans le contexte actuel de hausse des cotisations sociales des intermittents du spectacle, qui renchérit le coût des productions et du fonctionnement des institutions permanentes.

La direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles bénéficiera ainsi de 12,8 millions d'euros de mesures nouvelles, qui seront notamment consacrées à soutenir les formes artistiques en développement (arts de la rues, cirque, danse contemporaine, écriture théâtrale) ainsi que les nouveaux lieux de spectacles et à aider les structures du spectacle vivant à s'adapter à l'évolution de leur environnement économique et social. Dans cet esprit, la subvention du festival d'Avignon augmentera de 7 %, celle du festival d'Aix en Provence de 6 % et les crédits d'intervention délégués aux DRAC seront en hausse de 3,2 %.

b) Favoriser un accès plus large à la culture

• Une telle ambition passe tout d'abord par le renforcement de la *diffusion culturelle* sur l'ensemble du territoire et donc par un développement des équipements de proximité. L'ensemble des secteurs d'activité du ministère est concerné par cet objectif, qui coïncide avec la volonté du nouveau ministre de renforcer la décentralisation en matière culturelle.

Ainsi, la dotation générale de décentralisation atteindra 152,6 millions d'euros pour les bibliothèques, soit une hausse de 2,3 %. Le concours particulier pour les bibliothèques municipales permettra de soutenir plus de trois cents opérations. Parallèlement, le programme de construction de douze bibliothèques municipales à vocation régionale s'achèvera. A compter de 2003, un soutien spécifique sera apporté à d'autres grandes villes pour la réalisation de nouvelles bibliothèques d'envergure régionale. Les crédits de la dotation générale de décentralisation permettront également d'accélérer la généralisation des techniques de l'information et de la communication dans les bibliothèques publiques : informatisation, accès au réseau internet, numérisation des fonds patrimoniaux et locaux. Les investissements réalisés par les conseils généraux seront accompagnés au travers du concours particulier départemental à hauteur de 6,1 millions d'euros et une dotation de 910 000 euros sera affectée au plan de développement de la lecture publique en Nouvelle-Calédonie.

Le développement des « espaces culture multimédia » sera également accéléré. Dotés d'une enveloppe globale de 3 millions d'euros en 2002, ceux-ci feront l'objet d'une mesure nouvelle de 300 000 euros destinée à étendre l'implantation territoriale de ce réseau. Chargés de faciliter l'accès du plus grand nombre au multimédia, les espaces culture multimédia développent également la dimension culturelle et artistique des nouvelles technologies comme vecteur d'accès à la culture et au savoir et comme outils d'expression et de création. Cette spécificité sera également fortement soutenue en 2003.

La direction des musées de France poursuivra par ailleurs sa politique de subvention aux musées de France dans l'esprit de la loi du 4 janvier 2002, en soutenant le développement des services d'action culturelle des musées territoriaux, outil essentiel de démocratisation de l'accès à la culture dans les musées (+200 000 euros de mesures nouvelles) ainsi que les expositions d'intérêt national organisées par les musées territoriaux (dotation globale de 730 000 euros).

• Mais l'amélioration de l'accès à la culture nécessite également un soutien constant à *l'éducation et aux pratiques artistiques*, afin de créer et d'entretenir un lien de proximité entre les citoyens et toutes les formes d'art.

En 2003, le ministère consacrera environ 38 millions d'euros (34 millions d'euros en crédits déconcentrés et 4 millions d'euros en crédits centraux) à l'éducation artistique (c'est-à-dire hors établissements spécialisés), contre 36,27 millions d'euros en 2002. La plus grande partie de ces crédits (92 % environ) sera déconcentrée auprès des directions régionales des affaires culturelles, auxquelles il appartiendra de décliner leurs interventions en fonction du contexte local et des partenariats possibles. Le plan de développement de l'éducation artistique à l'école, mené depuis l'année 2000 en partenariat avec l'éducation nationale, bénéficiera notamment de 1,73 million d'euros de

crédits supplémentaires, au delà des 36 millions d'euros qui lui ont été consacrés en 2002.

En ce qui concerne le spectacle vivant, outre la consolidation des pôles nationaux de formation et de ressources pour l'éducation artistique (dix pour le spectacle vivant sur l'ensemble du territoire), le ministère renforcera le soutien qu'il apporte en région aux institutions du spectacle vivant qui se mobilisent autour de cette mission d'éducation artistique et d'attention aux jeunes publics (services éducatifs, artistes intervenants…).

Par ailleurs, le Centre national de la cinématographie (CNC) consacrera 2,28 millions d'euros à la politique d'éducation et de sensibilisation des jeunes à l'image et notamment au le développement des pôles régionaux d'éducation à l'image, qui fournissent aux enseignants des outils de formation adaptés à leur public.

• Enfin, 212 000 euros, dont 100 000 euros de mesures nouvelles, seront mobilisés pour améliorer l'*accès à la culture des personnes handicapées*, suivant les préconisations de la Commission Nationale Culture/Handicap, qui réunit les représentants des pouvoirs publics et des principales associations intervenant dans ce domaine. Ces crédits sont destinés à financer un plan de formation des acteurs culturels et de leurs partenaires, à renforcer l'accessibilité des lieux culturels et à diffuser une information adaptée.

c) L'abondement des crédits d'acquisition

Les crédits inscrits sur le chapitre 43-92 relatif aux commandes artistiques et achats d'œuvres d'art seront en hausse de 3,9 % en 2003, alors qu'ils n'avaient augmenté que de 1,1 % durant la XI^{ème} législature. Au total, les moyens disponibles s'élèveront à 40,88 millions d'euros, répartis comme l'indique le tableau ci-après.

– Commandes artistiques et achat d'œuvres d'art –
(chapitre 43-92)

en millions d'euros

articles		LFI 2002	PLF 2003	Evolution
10	Patrimoine écrit et documentaire	1,646	1,646	ct
20	Patrimoine monumental	0,827	1,747	+ 110 %
30	Patrimoine muséographique	3,334	3,334	ct
40	Spectacles	1,239	1,239	ct
50	commandes publiques et achats d'œuvres d'art déconcentrés	2,953	2,953	ct
60	Fonds du patrimoine	14,810	16,334	+ 10,3 %
70	Arts plastiques	10,245	9,325	- 9 %
90	Centre Georges Pompidou	4,296	4,296	ct

Cet effort est principalement destiné à accroître la capacité d'acquisition d'œuvres d'art, et notamment des Trésors nationaux, par l'Etat : les dotations du Fonds du Patrimoine ont donc été augmentées de 1,52 millions d'euros, soit une hausse de plus de 10 %. Les oeuvres acquises permettront un enrichissement des collections publiques, tant des musées nationaux que des musées territoriaux.

Quant aux 920 000 euros supplémentaires attribués à la direction de l'architecture et du patrimoine (article 20), il sont principalement destinés à la constitution des collections de la future Cité de l'architecture et du patrimoine qui s'installera au Palais de Chaillot et au renforcement des moyens d'acquisition patrimoniale des monuments nationaux gérés par le Centre des monuments français.

Enfin, la diminution apparente des crédits d'acquisition de la délégation aux arts plastiques (article 70) résulte de deux mesures de transferts : transfert de 420 000 euros vers le chapitre 34-98 correspondant aux travaux de restauration courante du Mobilier national et transfert de 500 000 euros vers le chapitre 43-20, pour financer l'exposition sur les vingt ans des FRAC.

3. Les crédits d'investissement

Le budget d'investissement du ministère porte la marque de la volonté de transparence et d'assainissement des comptes manifestée par le nouveau ministre dès son entrée en fonction. En redéfinissant les crédits de paiement du ministère en fonction des besoins et des capacités de consommation des crédits, il rend au budget de la culture sa crédibilité. Il s'agit donc d'un acte de responsabilité qui doit être salué comme tel.

a) Le maintien des capacités d'investissement

Les autorisations de programme, qui conditionnent l'engagement des projets, seront maintenues à leur niveau de l'année 2002, soit 290,61 millions d'euros pour les investissements réalisés par l'Etat et 274 millions d'euros pour les subventions d'investissement. Cette stabilité en matière de crédits d'engagement permettra au ministère de conduire une politique d'investissement ambitieuse mais mieux maîtrisée. Sa capacité d'intervention tant dans le domaine de la restauration des monuments historiques que dans la poursuite des grands projets n'est donc absolument pas entamée.

– Reports de crédits de paiement depuis 1997 –

en millions d'euros

exercice	Reports de l'année n-1
1998	93,63
1999	151,46
2000	196,88
2001	372,82
2002	417,02

Quant au niveau des crédits de paiement, il tient compte des « réserves » accumulées les années précédentes. La demande de mesures nouvelles pour 2003 a donc porté non pas sur la totalité des crédits de paiement qu'il est prévu de dépenser en 2003, mais sur un montant inférieur, compte tenu des reports disponibles.

Les crédits de paiement globalement disponibles en 2003 permettront tout à fait d'assumer les charges qui arriveront à échéance mais aussi de mener une politique volontariste d'accélération de la consommation des crédits d'investissement.

b) Une restructuration des dépenses de patrimoine

Les crédits du patrimoine connaîtront comme cela a été précisé plus haut une restructuration importante en 2003. Outre le transfert sur les titres III et IV de 12,7 millions d'euros de crédits d'investissement consacrés à l'entretien des monuments historiques, les crédits demandés tiennent également compte des reports disponibles et on donc été réévalués à la baisse. Le ministère a également obtenu, à partir de 2003, une nouvelle clé d'attribution des crédits de paiement pour les investissements (en cinq ans au lieu de quatre) plus conforme à la réalité du déroulement des chantiers. Cette mesure contribuera à réduire significativement les crédits en attente.

Au total, pour le chapitre 56-20 (investissements directs de l'Etat), les autorisations de programme s'élèvent à 183,7 millions d'euros (soit une baisse de 6,1 %) et les crédits de paiements à 34,1 millions d'euros (contre 152,5 millions d'euros en 2002). Quant au chapitre 66-20, qui réunit les subventions d'investissement accordées pour la restauration du patrimoine monumental, les autorisations de programme atteindront 77,4 millions d'euros (soit une hausse de 3,9 %) et les crédits de paiement seront à peu près stables, à 77,9 millions d'euros (- 4,4 %).

Les crédits des monuments historiques incluront en 2003 deux enveloppes particulièrement importantes : 14,6 millions d'euros pour la suite de la rénovation du Grand Palais et 16,2 millions d'euros pour Versailles (soit ensemble plus de 10 % des moyens attribués).

Enfin, il convient de souligner que le ministère devrait proposer prochainement, conformément aux priorités édictées par le Président de la République et le Premier ministre, l'adoption d'une nouvelle loi de programme en faveur du patrimoine. Celle-ci viendra accroître les crédits mobilisés en faveur du patrimoine et les inscrira dans une logique pluriannuelle.

c) Une priorité pour les équipements de proximité

Le soutien aux investissements d'équipement culturels des collectivités territoriales est considéré comme une priorité pour la ventilation des crédits d'investissement du ministère de la culture en 2003.

Ainsi, l'enveloppe correspondant à la participation financière de l'Etat à la construction et à la modernisation des bâtiments d'archives départementales et communales sera en augmentation de 1,5 million d'euros pour atteindre 13,1 millions d'euros. Le niveau élevé de cette enveloppe reflète à la fois le dynamisme et l'intérêt des collectivités territoriales pour les archives et le souci de l'Etat d'accompagner l'effort de modernisation que départements et communes ont entrepris. Au nombre des opérations

concernées figurent notamment les nouveaux bâtiments des archives départementales de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Meuse et les projets engagés dans les Landes, la Haute-Marne et la Somme.

De même, le lancement d'un plan d'équipement des quartiers périphériques des villes et des zones rurales en médiathèques de proximité bénéficiera en 2003, pour sa phase expérimentale, de 790 000 euros de crédits d'investissement et de 1,1 million d'euros de crédits de fonctionnement. L'Etat subventionnera la construction, l'équipement informatique, la constitution des collections et les création d'emplois qualifiés de ces médiathèques à hauteur de 40 %.

L'aide à l'investissement de l'Etat aux collectivités locales pour la création ou la rénovation des musées de France qui en dépendent s'élèvera à 21,343 millions d'euros. Parmi la quarantaine d'opérations qui bénéficieront d'un financement, figurent tout à la fois des créations (musée de Sarlat, musée de la préhistoire du Grand-Pressigny, musée d'art contemporain de Vitry-sur-Seine) et des rénovations (musée Fabre de Montpellier, musée Granet d'Aix-en-Provence, musée d'art et d'histoire de Rochefort).

Enfin, le spectacle vivant bénéficiera, au titre des crédits d'investissement 2003, d'une enveloppe de 55 millions d'euros permettant de poursuivre la politique de construction, d'aménagement et de remise aux normes des lieux de production, de diffusion et d'enseignement sur l'ensemble du territoire. Ces crédits permettront de donner une impulsion nouvelle, aux côtés des conseils régionaux, à l'aménagement culturel du territoire, dans le cadre notamment des contrats de plan Etat/Région. Parmi les projets soutenus, figurent l'auditorium de Poitiers, le Centre de formation des musiciens intervenants de Sélestat, le théâtre de Verdure de Montpellier ou encore le Centre des arts du cirque de Cherbourg-Octeville. Ces dotations viendront également financer, aux côtés d'autres collectivités locales, des opérations d'intérêt national tant dans le champ de la formation (conservatoires nationaux de région de Nice et de Montpellier, écoles nationales de musique de Rodez et de Chambéry) que dans celui de la diffusion du spectacle vivant (Scène nationale de Saint-Brieuc, Centre régional des musiques actuelles de Nancy, Théâtre/cirque d'Elbeuf).

II. POUR UNE RÉNOVATION DE LA POLITIQUE DES PATRIMOINES

Comme la patrie, le mot patrimoine trouve son origine dans le mot latin *pater*. L'idée de transmission, d'héritage y rencontre donc celle de filiation, d'histoire commune… et de mémoire. Depuis la Révolution, qui a en quelque sorte « inventé » la notion de patrimoine national, le lien existant entre mémoire et patrimoine est allé en se renforçant, notamment à l'occasion des chocs provoqués par les périodes de conflit et de destruction du territoire. Ce lien symbolique explique la nature extensive de la notion de patrimoine : celle-ci laisse une large place au « regard » que chacun porte sur son environnement culturel et naturel, regard éminemment subjectif mais non moins digne d'être pris en compte.

Pour le public en effet, le patrimoine est porteur d'un témoignage sensible et symbolique de son histoire. La rencontre avec le patrimoine, qu'il s'agisse du patrimoine majeur ou du patrimoine non protégé de proximité, du patrimoine matériel ou immatériel, nous fait souvent prendre conscience que nous partageons une mémoire commune qui est celle de nos propres ancêtres, ou celle que nous avons adoptée en nous installant dans tel ou tel lieu.

Le patrimoine est au cœur d'enjeux essentiels pour l'avenir de notre pays : enjeux culturels, artistiques et scientifiques, enjeux économiques, enjeux de mémoire et d'identité. En effet, cet héritage commun de notre collectivité, outre ses effets économiques induits en terme de tourisme et d'activité économique, contribue significativement à la qualité du cadre de vie des Français et à la richesse de leurs pratiques culturelles ou de loisirs. Au-delà, il peut être un vecteur d'adhésion à une identité collective et donc un outil d'intégration, de partage et de fraternité.

En choisissant, dès son arrivée au ministère de la culture, de travailler à conférer une nouvelle dynamique à la politique des patrimoines par le choix d'une démarche d'ouverture, de programmation et de modernisation, le nouveau ministre de la culture témoigne de sa volonté de contribuer au renforcement de la cohésion sociale et de la démocratie culturelle. Il y a là un grand projet et une grande ambition, qui méritent d'être soutenus.

A. UNE APPROCHE GLOBALISÉE DES PATRIMOINES

1. L'habitude d'une gestion cloisonnée…

Trop souvent limitée au patrimoine monumental et architectural, la notion de patrimoine recouvre bien d'autres éléments, comme le patrimoine archéologique, archivistique, artistique, littéraire, photographique, cinématographique et audiovisuel ; le patrimoine linguistique qui concerne à la fois le français et les langues régionales ; le patrimoine immatériel des savoir faire et des métiers d'art, le patrimoine culinaire… Cette notion concerne le patrimoine local comme le patrimoine national et européen ou le patrimoine de l'humanité sélectionné par l'UNESCO. Elle traverse donc la quasi-totalité des secteurs d'action du ministère de la culture et est une valeur et une préoccupation communes à nombre de ses directions.

Malgré cela, il n'existe pas aujourd'hui de conception globale de la politique des patrimoines. Chaque structure administrative – directions de l'architecture et du patrimoine, des archives, du livre et de la lecture ou des musées de France, Centre national du cinéma, Délégation aux arts plastiques, Délégation générale à la langue française et aux langues de France –, chaque institution – musée du Louvre, Bibliothèque nationale de France, Institut national de l'audiovisuel, Centre des monuments français, Comédie française, Opéra national de Paris, etc. – développe sa propre politique patrimoniale, sans réelle concertation ou coordination.

Cette même fracture se retrouve dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), qui ont reproduit dans leur organisation interne, avec la juxtaposition de conseillers sectoriels et des différents services patrimoniaux, le fractionnement des actions en vigueur au sein de l'administration centrale.

Pourtant, nombre d'enjeux patrimoniaux sont indiscutablement communs à toutes ces structures : enjeux scientifiques tout d'abord, à travers les techniques d'inventaire, de conservation et de restauration, enjeux juridiques ensuite, en matière de protection ou de circulation des objets et des collections, enjeux politiques et culturels enfin, avec toutes les questions relatives au public et à la relation que celui-ci peut ou doit entretenir avec des patrimoines qui, en fin de compte, lui appartiennent et lui parlent de lui.

En réalité, les actions transversales ne sont jamais parvenues à trouver leur place au sein d'un ministère dont la structure, élaborée progressivement et relativement complexe, est essentiellement destinée à refléter voire à « porter » les préoccupations des différentes professions du monde culturel. Chaque direction s'occupe, avec toute la compétence nécessaire, de « son » secteur, sans se préoccuper des autres activités du ministère et surtout en veillant jalousement à préserver son pré carré.

Dans son rapport à M. Philippe Douste Blazy, ministre de la culture, sur une refondation de la politique culturelle, M. Jacques Rigaud déplorait en 1996 ce phénomène de « *particularisme obstiné des directions verticales* », en soulignant que « *le caractère sectoriel dominant de cette organisation n'appor*(e) *pas de solution satisfaisante aux problèmes transversaux que pose l'action culturelle prise dans son ensemble.* […] *Les directeurs régionaux des affaires culturelles ne sont pas les dernières victimes de cette structure très compartimentée du ministère, quels que soient les efforts de la direction de l'administration générale et de la délégation au développement pour créer une cohérence.* […] *Dans le contexte actuel, on peut même affirmer que l'effet le plus pervers de cette organisation balkanisée est de contrarier toute volonté de faire prévaloir la nécessaire unité de la politique culturelle.* ».[1]

Depuis la parution de ce rapport, des efforts ont été faits pour simplifier l'organisation interne du ministère (création d'une grande direction du spectacle vivant) et reconstituer son champ de compétence (retour de l'architecture au ministère de la culture) mais ces évolutions n'ont pas réellement contribué à faire progresser l'idée de travail en commun et la mise en place d'actions transversales, notamment dans le secteur du patrimoine.

---

[1] *«* Pour une refondation de la politique culturelle *», rapport au ministre de la culture de M. Jacques Rigaud, président de la Commission d'étude de la politique culturelle de l'Etat ; La documentation Française, 1996.*

Le temps de la « révolution culturelle » est donc toujours à venir, le cœur de la réforme se situant très certainement plus dans une évolution de l'esprit et des pratiques administratives régnant au sein du ministère que dans de simples questions d'organigramme.

2. … doit céder la place à une approche ouverte

Le nouveau ministre de la culture a affirmé sa volonté de penser et d'organiser l'action de son ministère autour de grandes politiques : la création et l'innovation, la diffusion, les industries culturelles, l'action internationale et bien sûr les patrimoines. Ces actions dépasseront les frontières de chacune des directions du ministère et permettront de rendre l'action publique plus efficace et plus lisible, ce qui est de toute façon rendu nécessaire par les dispositions de la loi organique du 1er août 2001 sur les lois de finances qui amènera l'Etat à présenter son budget par politiques et programmes.

A l'heure actuelle, seuls les agrégats présentés par les « bleus budgétaires » depuis 1997 donnent une indication sur les moyens globalement consacrés chaque année aux grandes actions menées par un ministère. Ainsi, l'agrégat 11 du budget de la culture rassemble l'ensemble des crédits destinés à la politique du patrimoine soit, en 2003, 820,54 millions d'euros (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) et 330,6 millions d'euros d'autorisations de programme. Il regroupe et explicite dans le détail les actions en faveur des archives, du livre et de la lecture, du patrimoine monumental et de l'architecture, du patrimoine muséographique et des arts plastiques.

– Dépenses budgétaires destinées au patrimoine –

en millions d'euros

Composition de l'agrégat 11	2000	2001	2002 (PLF)	2003 (PLF)
Archives	8	9	10	9
Livre et lecture*	131	133	293	308
Patrimoine monumental et architecture	348	361	284	177
Patrimoine muséographique	241	273	255	283
Arts plastiques	44	42	45	44
TOTAL	**770**	**818**	**887**	**821**

** L'écart constaté entre la prévision et le résultat d'exécution se justifie par le fait que la DGD, inscrite au budget du ministère de la culture et de la communication en LFI, est transférée en gestion au ministère de l'intérieur.*

L'agrégat présente également les budgets des organismes et notamment des établissements publics contribuant à la politique du patrimoine, comme par exemple la Bibliothèque nationale de France, la Réunion des musées nationaux, le musée du Louvre, le Centre d'art et de culture Georges Pompidou, le Centre des monuments nationaux, le Centre national du livre, etc.

Cette présentation n'est cependant pas complète puisque des actions incontestablement patrimoniales, comme celles de la Délégation générale à la langue

française et aux langues de France, de l'INA ou du CNC en faveur de la conservation des films ne sont pas prises en compte. De plus, elle ne comprend pas les crédits de personnels, regroupés dans un agrégat spécifique.

A compter de la loi de finances pour 2006, cette présentation cèdera la place à une nouvelle organisation des dépenses de l'Etat par missions et par programmes. L'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances prévoit en effet que « *Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministère. Une mission comprend un ensemble de programme concourant à une politique publique définie.* […] *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.* ».

La présentation traditionnelle de la loi de finances, en titres, parties, chapitres et articles ainsi que la séparation entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement va donc laisser la place à une nouvelle répartition en missions, programmes et actions.

Les missions correspondent aux grandes politiques menées par le gouvernement. En tant qu'unité de vote du budget au Parlement, elles ne pourront être définies que par le gouvernement et leur montant marquera un plafond de dépenses non modifiable. Elle pourront relever d'un ou plusieurs ministères. En leur sein, les programmes, qui constitueront l'unité budgétaire de base pour l'exécution du budget, dépendront d'un seul ministère mais pourront réunir des moyens de toute nature (fonctionnement, subvention, investissement) destinés à différents services. Au sein d'une même mission, les crédits affectés aux programmes pourront être redistribués par voie d'amendement et de nouveaux programmes pourront être créés.

Les programmes regrouperont de façon logique et cohérente un certain nombre d'actions destinées à réaliser des objectifs précis. La construction du programme sera obligatoirement accompagnée de la définition de résultats ainsi que d'indicateurs permettant d'évaluer leur réalisation. Au sein d'un même programme, tous les crédits seront fongibles en exécution, à l'exception des dépenses de personnel, dont le montant fixé en loi de finances ne pourra être augmenté.

Ce nouveau regroupement des crédits, orienté vers les résultats des politiques publiques, a pour but de conduire les ministères dépensiers à s'engager sur des objectifs et à rendre compte des résultats de leur gestion en abandonnant une vision purement quantitative de leurs moyens budgétaires. En contrepartie, la réforme leur accorde une plus grande liberté de gestion par la globalisation des crédits au sein d'enveloppes fongibles, l'objectif étant toujours de parvenir à la meilleure réalisation possible des objectifs fixés pour le programme.

Cette nouvelle pratique budgétaire devrait donc faciliter la définition de politiques culturelles transcendant le strict découpage des directions au sein du ministère de la culture, le travail de définition des objectifs et de vérification des résultats étant en quelque sorte une excellente pédagogie du travail en commun.

Cette réforme trouvera par ailleurs un aboutissement logique dans la préparation et l'adoption d'une loi de programme sur le patrimoine monumental.

Ce texte, en cours de préparation, établira, pour les cinq années à venir, une programmation des moyens budgétaires que le gouvernement entend consacrer à la conservation du patrimoine monumental. Cette nouvelle loi de programme permettra aux propriétaires de monuments historiques d'entreprendre des travaux importants qui doivent être étalés dans le temps et pour le lancement desquels il est nécessaire d'avoir des assurances de continuité. Elle concernera tant les grands édifices dont l'Etat est propriétaire et qui nécessitent des travaux lourds que les monuments appartenant à des collectivités locales et à des propriétaires privés. Elle permettra de construire avec l'Etat des partenariats dans la durée et portera également sur la mise en valeur des sites archéologiques et sur le soutien à la politique des espaces protégés.

Ce texte, qui couvrira les années 2003 à 2007, devrait être déposé au Parlement à la fin de l'année 2002.

*

Encore une fois, cette volonté de relancer une conception globale de l'action du ministère, qu'il s'agisse du secteur du patrimoine ou de toute autre secteur de la politique culturelle, est excellente et doit être soutenue. Mais il est à craindre qu'une réforme budgétaire et l'adoption d'une loi de programmation n'y suffisent pas : c'est bien dans la façon de travailler que les évolutions doivent se faire.

Pour lutter contre le cloisonnement et la « balkanisation » dénoncés par Jacques Rigaud, la réforme doit venir de l'intérieur. Les personnels de chaque direction doivent s'ouvrir aux activités et aux préoccupations de leurs collègues, très certainement par des rencontres régulières entre responsables, mais peut être aussi par le renforcement de la mobilité au sein des services du ministère. Des formations spécifiques pourraient également être proposées afin de faire prendre conscience aux personnels que leur travail n'est pas exclusivement destiné à assurer la pérennité de leur direction et la sauvegarde de ses « clients » mais bien de contribuer à la réalisation d'une politique culturelle globale.

Cet effort de décloisonnement et d'ouverture des esprits et des méthodes de travail ne pourra qu'être utile pour faire progresser la déconcentration et la décentralisation de l'action patrimoniale.

B. UNE POLITIQUE AU PLUS PRÈS DU TERRAIN

Il est assez courant d'entendre, sous forme de boutade, que le ministère de la culture est sûrement le ministère le plus jacobin qui soit… Si ce raccourci historique est un peu sommaire, il n'en reste pas moins que la « rue de Valois » a toujours aujourd'hui du mal à recentrer ses activités sur des fonctions générales de conception, d'orientation et d'harmonisation, en laissant à ses services décentralisés et aux collectivités territoriales la responsabilité des actions en relations directes avec les acteurs culturels et les publics locaux.

La part des crédits du patrimoine déconcentrés augmente, mais les moyens des DRAC sont toujours aussi limités, notamment en terme de personnels ; le caractère essentiel de l'action patrimoniale des collectivités territoriales est reconnu par la loi (lois sur les musées de France, sur l'archéologie préventive, sur l'établissement public de coopération culturelle pour ne citer que les plus récentes), mais les lois de décentralisation ne font qu'effleurer la question et l'aménagement culturel du territoire demeure une ambition virtuelle.

Pourtant, la politique du patrimoine, plus encore que les autres politiques culturelles, doit s'enraciner dans les territoires pour mieux prendre en compte la diversité des mémoires et des histoires qui y sont rattachées. Ici aussi donc, les chantiers sont pleinement ouverts et le nouveau ministre de la culture et de la communication entend bien saisir l'opportunité de la relance du processus de décentralisation voulue par le Premier ministre pour donner un nouvel élan à sa politique des patrimoines.

1. Consolider la déconcentration

Depuis la création des DRAC en 1986, la déconcentration est en progrès constant au sein du ministère de la culture. Les compétences des DRAC ont été renforcées et clarifiées, un nombre croissant de préfets prend en considération les questions culturelles et la part des crédits déconcentrés s'est fortement accrue.

Ainsi, dans le budget pour 2003, 71 % des crédits du titre IV et 96 % des crédits du titre VI sont déconcentrés. Pour ce qui concerne les directions les plus concernées par la politique patrimoniale, on peut noter que 88 % des crédits de la direction du livre et de la lecture sont déconcentrés (contre 43 % en 1999). Ce taux s'élève à 74,4 % pour la direction des archives de France (contre 47 % en 1999), 62 % pour la direction de l'architecture et du patrimoine (contre 48 % en 1999) – et 59 % pour les seuls crédits relatifs au patrimoine monumental – et 34 % pour la direction des musées de France (contre 37 % en 1999… signe d'une zone de résistance !).

Pourtant, la situation n'est pas encore pleinement satisfaisante et les DRAC ne sont pas toujours en mesure d'exercer la totalité des compétences qui leurs sont attribuées et de répondre aux attentes des collectivités et des acteurs artistiques et culturels locaux. Le problème central réside très certainement dans un manque structurel de personnels. En effet, l'accroissement des crédits déconcentrés ne s'est pas accompagné d'une hausse correspondante des effectifs. Les charges de gestion, de plus en plus lourdes, sont donc assumées en sus des autres activités des DRAC (contrôle, conseil et expertise), ce qui complique considérablement l'organisation des tâches au quotidien.

Or, le bon fonctionnement des DRAC semble être un élément indispensable à la réussite de la décentralisation culturelle et de l'aménagement culturel du territoire. Une analyse approfondie de leurs charges et de l'adéquation des moyens dont elles disposent doit donc être réalisée de façon urgente, en amont de la prochaine loi de décentralisation. Une mission sur ce sujet serait la bien venue.

2. Consacrer la décentralisation

Les lois de décentralisation ont peu concerné le domaine culturel : elles ont simplement élargi les droits et libertés des collectivités territoriales qui – de fait – s'impliquent dans l'action culturelle dans un cadre juridique peu contraignant. Les quelques transferts de compétences opérés concernent cependant précisément le secteur du patrimoine puisque les conseils généraux se sont vus confier en 1984 la gestion des archives départementales et des bibliothèques départementales de prêt.

De plus, si la loi a assigné très peu de compétences obligatoires aux collectivités territoriales, des dispositions législatives de plus en plus nombreuses ont depuis longtemps encadré ou du moins évoqué l'action culturelle de celles-ci, tout particulièrement dans le domaine patrimonial. C'est ainsi que la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences précise le rôle des collectivités locales en matière d'archives, de bibliothèques et de musées et que la loi du 31 décembre 1913 leur fait jouer un rôle non négligeable en matière de protection des monuments historiques. Plus récemment, la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France a précisé le rôle des musées territoriaux et organisé les relations entre l'Etat et les collectivités propriétaires à travers la signature de conventions.

En outre, l'organisation de la filière culturelle dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale a elle aussi marqué la vocation des collectivités territoriales à intervenir dans les domaines concernés, tout particulièrement en ce qui concerne la conservation du patrimoine et la lecture publique.

Malgré cette discrétion des textes, les collectivités territoriales sont aujourd'hui le premier acteur public en matière culturelle. Dans le secteur du patrimoine, les communes ont la responsabilité principale des équipements culturels de proximité, comme les bibliothèques, les musées et les monuments historiques, alors que les départements sont largement impliqués dans la conservation, par le biais des bibliothèques centrales de prêts et des archives.

Selon une étude du ministère de la culture sur les dépenses culturelles des collectivités locales en 1996[1], le patrimoine immobilier est le premier poste de dépense culturelle des départements (14,7 %), suivi des bibliothèques (11,5 %), des archives (11,3 %) et des musées (10,5 %). Quant aux régions, le patrimoine immobilier représente le deuxième poste de dépense (12,1 %), suivi par les musées (10,5 %). Ces proportions sont moins élevées pour les communes, puisque le patrimoine immobilier représente seulement 4 % des dépenses culturelles et les musées 11,7 %, contre 16,5 % pour les bibliothèques.

Les communes jouent néanmoins un rôle essentiel dans le secteur patrimonial puisque, en sus de leur action en tant qu'autorité politique, elles sont le plus souvent propriétaires de monuments et d'objets protégés qu'elles doivent conserver et mettre en valeur. A titre d'indication, on rappellera que 40 000 monuments protégés ainsi que 400 000 éléments de patrimoine de proximité sont répartis dans 15 000 communes.

Depuis les chartes culturelles initiées par Michel Guy en 1975 jusqu'aux « protocoles de décentralisation culturelle » lancés par le précédent gouvernement, la

---

[1] *In* Développement culturel, *numéro hors série d'octobre 2000 publié par le département des études et de la prospective du ministère de la culture et de la communication*

collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales est une longue habitude qui n'a pas eu besoin de transferts de compétences formels pour exister. S'inscrivant dans l'esprit de pragmatisme avec lequel la décentralisation s'est réalisée jusqu'ici, la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'une politique du patrimoine s'est développée en utilisant le dynamisme spontané de la vie culturelle en région.

Ainsi, les contrats de plan entre l'Etat et les régions (CPER) pour la période 2000-2006 comportent pour la plupart un volet patrimonial important, que ce soit en investissement ou en intervention. Le domaine du patrimoine au sens strict (patrimoine monumental et archéologie) représente environ 25 % des crédits affectés par le ministère de la culture aux CPER, comme l'indique le tableau ci-après.

– Contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 –

en millions d'euros

RÉGIONS	Dotations ministère de la culture	*Dont* volet patrimoine
Alsace	19,971	3,476
Aquitaine	12,196	2,592
Auvergne	5,336	2,668
Bourgogne	11,281	4,528
Bretagne	19,513	0,863
Centre	9,147	7,089
Champagne-Ardenne	6,250	2,439
Corse	9,147	0,808
Franche-Comté	10,671	4,634
Ile-de-France	42,686	6,860
Languedoc-Roussillon	16,007	0,861
Limousin	6,098	2,820
Lorraine	24,392	7,622
Midi-Pyrénées	11,434	1,860
Nord Pas-de-Calais	44,210	0,457
Basse-Normandie	9,147	2,058
Haute-Normandie	24,392	18,294
Pays de la Loire	23,782	5,758
Picardie	16,769	2,089
Poitou-Charentes	10,671	5,244
Prov.-Alpes-Côte-d'Azur	13,720	-
Rhône-Alpes	22,867	1,067
Sous total métropole	**372,738**	**84,088**
Guadeloupe	4,269	1,829
Guyane	3,049	0,793
Martinique	2,897	1,982
Réunion	4,116	1,296
Sous total DOM	**14,130**	**5,900**
TOTAL GÉNÉRAL	**387,068**	**89,988**

Dans ce contexte de coopération informelle, l'article 111 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a provoqué un débat considérable en autorisant les collectivités territoriales à exercer, à titre d'expérimentation et pour une durée maximale de trois ans, les compétences de l'Etat en matière de conduite de l'inventaire des monuments et richesses artistiques de la France, d'instruction des mesures de classement des monuments historiques, d'inscription d'immeubles à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, de participation aux travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et d'autorisation de travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité.

Les modalités de l'expérimentation et notamment la compensation financière des charges transférées doivent être définies par une convention conclue entre l'Etat et la collectivité intéressée.

Fortement contestées par les milieux culturels lors de son adoption, ces dispositions ont finalement rencontré peu de succès auprès des collectivités territoriales. Les demandes de mise en œuvre de l'article 111 ont été peu nombreuses jusqu'à présent et le vote de ces articles semble avoir rendu les collectivités locales prudentes quant aux conditions de ces transferts dorénavant possibles à titre expérimental. Aucune convention n'a été mise en place à ce jour. Début septembre 2002, les demandes émanant de collectivités territoriales en vue de bénéficier de la mise en œuvre de cet article sont les suivantes :

- le président du conseil général du Loiret a demandé à être informé des modalités et conditions de cette expérimentation mais n'a pas confirmé à ce jour sa candidature ;

- le président du conseil régional de Bretagne a manifesté son intérêt et demandé des renseignements puis a retiré la candidature de sa région ;

- le département du Nord a fait savoir qu'il souhaitait engager les démarches pour que son département bénéficie de cette expérimentation ;

- la même demande a été exprimée par le président du conseil général du Bas-Rhin, en association avec le président du conseil régional d'Alsace.

Le faible succès de cette disposition doit nous conduire à nous interroger. On peut notamment se demander si elle a été réellement préparée en concertation avec les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs du secteur du patrimoine et si elle répondait vraiment à leurs besoins, à leurs attentes et à leurs capacités. Les réticences des unes et les violentes réactions des autres laissent en tout cas penser que cette « mini-révolution » dans la répartition des compétences en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine n'a pas été suffisamment préparée et expliquée.

Il faut donc se féliciter que, dans la perspective de l'adoption de la loi de programme, le ministre de la culture et de la communication ait installé en juin dernier une commission composée d'élus et d'experts présidée par M. Jean-Pierre Bady, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art. Cette commission est chargée de proposer une nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de patrimoine

à partir d'une analyse des objectifs et des outils de la politique patrimoniale. Ses conclusions doivent être remises avant la fin de l'année et viendront nourrir le projet du gouvernement en matière de décentralisation, qui devra incontestablement faire toute sa place à la décentralisation culturelle, tout particulièrement dans le secteur du patrimoine.

En conclusion, le rapporteur voudrait citer un extrait du *Dictionnaire des politiques culturelles*, publié en 2001, qui explicite parfaitement la nécessité de promouvoir la décentralisation en matière de politique des patrimoines :

« *L'Etat, en tant qu'employeur de la plupart des spécialistes, possède la compétence, mais cette compétence, par le poids des structures administratives, n'est pas exempte de routine. En tant qu'expression de la centralisation administrative et politique, il se veut le garant de la péréquation républicaine dans la répartition des moyens matériels et financiers ainsi que dans la définition des critères de sélection. Or, cette idée jacobine du centre qui diffuse les Lumières à la périphérie n'est plus adaptée à un contexte qui connaît la disparition des frontières : il faut en réalité considérer la périphérie comme le lieu de métissage d'influences provenant de centres divers.* […]

« L'entreprise des Lieux de mémoire *conduite sous la direction de Pierre Nora aux éditions Gallimard a montré combien la fabrication du corpus patrimonial est infiniment plus complexe que l'organisation du savoir. Une gestion trop centralisée de la matière ne pourrait donc, à terme, que soulever des contestations.* »[1]

C. UNE MEILLEURE DIFFUSION DES CONTENUS GRÂCE A LA NUMERISATION

1. Un chantier ambitieux

La numérisation des données patrimoniales constitue un des grands chantiers du ministère de la culture et de la communication. Il s'agit en effet d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et la communication pour rapprocher les citoyens de leur patrimoine, faciliter l'accès aux informations et l'exercice des droits et mieux diffuser les contenus patrimoniaux pour valoriser leur richesse et leur diversité.

Les services du ministère et ses établissements publics ont commencé l'informatisation des inventaires scientifiques, des catalogues et instruments de recherche du secteur culturel dans les années soixante-dix. Afin de compléter les bases de données textuelles créées pour les collections des musées, les monuments historiques, les sites archéologiques et les archives écrites et photographiques, des campagnes de numérisation d'imprimés, d'images, de sons et de films ont été engagées il y a près de dix ans pour faciliter l'accès aux représentations numériques des documents primaires.

Les principaux fonds numérisés sont aujourd'hui :

- la base « Joconde » qui contient plus de 20 000 images et 100 000 notices sur des tableaux des musées nationaux ;

---

[1] Dictionnaires des politiques culturelles*, sous la direction de Emmanuel de Waresquiel, Larousse et CNRS éditions, 2001 ; entrée « politique du patrimoine », page 483*

- la base « Mémoire », aujourd'hui composée de 160 000 notices et 130 000 images sur le patrimoine ;

- et enfin près de deux mille heures de fonds sonores constitués de musiques populaires, chants, contes et enquêtes orales, numérisés dans le cadre d'une convention avec la régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Le ministère de la culture a également soutenu de vastes plans de numérisation des ressources culturelles conservées par les établissements publics sous tutelle :

- La bibliothèque numérique de la Bibliothèque nationale de France (BNF) compte aujourd'hui vingt-neuf millions de pages, soit 60 000 imprimés numérisés, 1 250 documents en mode texte, 80 000 images et quatre heures de ressources sonores.

- Le plan de sauvegarde et de numérisation lancé en 1999 par l'Institut national de l'audiovisuel (INA) concerne 220 000 heures de programmes de télévision et 300 000 heures de programmes radio ; 500 000 heures ont été numérisées, stockées, cataloguées, analysées, documentées et indexées dans une base de données de cinq millions de notices, ce qui place l'INA loin devant la RAI ou la BBC.

- Enfin, l'agence photographique de la Réunion des Musées Nationaux (RMN) propose en ligne 100 000 images numérisées des œuvres des collections publiques.

– Financement du plan de numérisation –
(crédits de paiement)

en millions d'euros

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Titre V Art. 56-91-60	0,30	0,38	0,61	0,76	1,22	1,22	1,22	1,8
Titre VI Art. 66-91-90*	-	-	-	-	0,61	0,61	0,61	0,76
Total	**0,30**	**0,38**	**0,61**	**0,76**	**1,83**	**1,83**	**1,83**	**2,56**

** Opérations déconcentrées*

Le renforcement des crédits dégagés pour 2003 (+ 40 %) permettra la poursuite de ce plan de numérisation. Compte tenu de la fragilité des supports matériels actuels, il est essentiel que cet effort soit poursuivi sans fléchissement pendant encore plusieurs années.

2. Une collaboration poussée avec les collectivités locales

La mobilisation des collectivités territoriales sur ce sujet est essentielle en raison du rôle qui est le leur en matière de développement culturel ainsi que de conservation et de valorisation du patrimoine. Une politique de partenariat entre l'Etat et les collectivités s'est donc amorcée ces dernières années pour développer la culture patrimoniale dans la société de l'information à travers la signature de contrats de plan, de protocoles de décentralisation ou de conventions pluriannuelles sur programme.

Plusieurs grands programmes de numérisation et de valorisation des ressources ont été engagés ou sont en projet dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, Bourgogne, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Centre, etc. Ils sont destinés en priorité à des institutions muséales. Le ministère y apporte un important soutien technique et budgétaire, notamment pour favoriser les sites regroupant plusieurs musées avec des collections numérisées (cf. par exemple les sites des musées de Poitou-Charentes, (http://www.alienor.org/, et des musées du Nord, http://www.musenor.org/, particulièrement remarquables).

La région Aquitaine est la première collectivité territoriale à avoir élaboré, dans le cadre d'un contrat de Etat-Région, un programme complet en matière de numérisation des données sur le patrimoine culturel et scientifique. Son conseil régional vient de mettre en oeuvre un projet ambitieux appelé « Banque numérique du savoir en Aquitaine » (BNSA). Son objectif est d'accélérer la production de contenus accessibles en ligne et de mettre à disposition des chercheurs, enseignants, étudiants et du grand public les informations sur ces sujets aujourd'hui dispersées dans de multiples institutions. Ce projet est fortement appuyé par la DRAC Aquitaine, qui a missionné un conseiller sectoriel pour suivre son évolution.

Par ailleurs, comme cela avait été annoncé par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001, un appel à projet visant à soutenir la création de portails culturels territoriaux a été lancé par la DATAR et le ministère de la culture et de la communication afin d'accroître les usages des données culturelles numériques, assurer un meilleur équilibre territorial en faveur de l'accès à la société de l'information et contribuer au développement local.

Enfin, certains établissements ont également lancé des partenariats locaux. Ainsi, la BNF a passé des conventions avec une cinquantaine d'établissements ou de groupements d'établissements, pôles d'excellence dans leur domaine, avec lesquels elle mène une politique documentaire de partage et de complémentarité. L'ensemble de ce dispositif a reçu le nom de «réseau des pôles associés ».

On peut distinguer : les pôles associés de partage documentaire, qui représentent quarante-quatre institutions comme par exemple le Centre national de la bande dessinée et de l'image d'Angoulême ou la Maison du livre et de l'affiche de Chaumont ; les pôles associés « label », qui permettent de renforcer les liens avec les bibliothèques ou centres de documentation de grands organismes scientifiques, comme le Commissariat à l'énergie atomique ou l'Institut national des études démographiques ; les pôles associés au dépôt légal imprimeur, qui rassemblent environ vingt-cinq bibliothèques, essentiellement municipales, assistant la BNF dans ses activités de collectes et devant assurer, à terme, une conservation partagée du dépôt légal.

Au-delà du développement concerté des collections, la coopération avec les pôles associés peut également s'exercer en matière de signalement et d'information bibliographiques, de conservation, de numérisation et de valorisation des fonds. C'est ainsi par exemple que la numérisation conjointe de fonds répartis entre la BNF et certaines collectivités a pu avoir lieu.

– Répartition des crédits de numérisation par secteurs d'activité et régions –

Crédits consommés durant la période 1996-2001

en euros

DRAC/Direction	Archives	Bibliothèques	Musées	Patrimoine	Son	Total	% total
Aquitaine	7 622			102 675		**110 297**	*3 %*
Auvergne				67 502		**67 502**	*2 %*
Basse-Normandie			22 867	1 767		**24 635**	*1 %*
Bourgogne	11 333		92 871			**104 205**	*3 %*
Bretagne	74 628			60 979	47 999	**183 608**	*4 %*
Centre		9032				**9 032**	*0 %*
Champagne-Ardenne	34 645	135 901		4 371		**174 918**	*4 %*
Franche-Comté			71 898	33 051		**104 950**	*3 %*
Haute-Normandie		61918	20 683	74 700		**157 301**	*4 %*
Ile-de-France	197 547	6 758		25 214		**229 520**	*6 %*
Languedoc-Roussillon	11 114			4 424		**15 538**	*0 %*
Limousin			9 572	25 313		**34 886**	*1 %*
Lorraine				65 553		**65 553**	*2 %*
Midi-Pyrénées	9 574			83 433		**93 008**	*2 %*
Nord-Pas-de-Calais	53 357			58 121		**111 478**	*3 %*
Pays de Loire	13 029			76 894		**89 923**	*2 %*
Picardie	18 161	10 911		109 100	10 671	**148 845**	*4 %*
Poitou-Charentes	20 847			209 507		**230 355**	*6 %*
PACA	65 090	32 469		82 144	14 380	**194 084**	*5 %*
Rhône-Alpes	40 753	155 214		65 553		**261 521**	*6 %*
Alsace				100 616		**100 616**	*2 %*
DAP*			164 373			**164 373**	*4 %*
DAG*			92 993		91 469	**184 463**	*4 %*
DAPA*				646 167		**646 167**	*16 %*
DAF*	275 088				19 541	**294 629**	*7 %*
DMF*			132 552		49 094	**181 646**	*4 %*
DLL*		165716				**165 716**	*4 %*
Total	**832 794**	**577 922**	**607 813**	**1 897 093**	**233 156**	**4 148 780**	***100 %***
Répartition	*20,1 %*	*13,9 %*	*14,7 %*	*45,7 %*	*5,6 %*	***100,0 %***	

** DAP : délégation aux arts plastiques ; DAG : direction de l'administration générale ; DAPA : direction de l'architecture et du patrimoine ; DAF : direction des archives de France ; DMF : direction des musées de France ; DLL : direction du livre et de la lecture*

3. Priorité à la diffusion auprès du grand public

En 2003, un effort tout particulier sera consacré à la valorisation du patrimoine numérisé et à sa plus large diffusion, deux points qui sont encore insuffisamment développés. Les données patrimoniales sont en effet encore trop peu connues du grand public et insuffisamment mises à la portée d'un public dépassant les experts d'un domaine.

A l'heure actuelle, un catalogue national est accessible sur le serveur du ministère de la culture pour recenser l'ensemble des fonds culturels numérisés et diffuser les informations sur les ressources disponibles. Près de 530 fonds totalisant plusieurs millions de documents numérisés et conservés par plus de deux cents institutions culturelles y sont décrits.

De plus, en complément des inventaires, catalogues et bases de données sur le patrimoine national, le ministère de la culture produit ou coproduit chaque année avec des partenaires publics et privés des publications électroniques en ligne diffusées sur son serveur ou ceux des établissements sous tutelle. Un ensemble de publications valorise ainsi les données engrangées dans les grandes bases de données nationales.

Il s'agit en particulier de la collection des itinéraires virtuels du patrimoine : ils comprennent des parcours topographiques à travers l'architecture ou les objets mobiliers d'une région, des monographies d'édifices, des présentations thématiques d'œuvres des collections des musées ou plus simplement des visites guidées des bases de données. La collection « Grands sites archéologiques en ligne » qui comprend à ce jour quatorze volumes *(la grotte de Lascaux, la grotte Chauvet-Pont d'Arc, la ville de Vienne antique, les mégalithes du Morbihan, l'abbaye Saint-Germain d'Auxerre, l'oppidum celto-ligure d'Entremont, l'archéologie aérienne, l'archéologie sous-marine, Saqqara au musée du Louvre, etc…)*, recueille en particulier un succès très important auprès du public avec près de 1 500 000 écrans vus par mois. De nombreux articles de presse et des émissions de télévision ont évoqué cette collection électronique accessible gratuitement sur le serveur du ministère, traduite en plusieurs langues et qui a remporté plusieurs prix internationaux. Une collection sur les célébrations nationales a également été lancée en 1999. Elle comprend à ce jour quatre volumes sur Cavaillé-Coll, Le Nôtre, les dictionnaires en langue française, Victor Hugo.

Pour renforcer cet effort d'ouverture à un public autre que celui des professionnels et des spécialistes du patrimoine, le ministère lancera en 2003 un appel à projets pour la numérisation et la valorisation du patrimoine. Ce programme encouragera particulièrement les projets qui ont une bonne stratégie de mise en ligne des fonds numérisés et de réalisation d'outils de valorisation (sites web, produits multimédias, contenus pédagogique) de leur contenus numérisés.

Le ministère confortera également l'action des établissements les plus en avance dans ce domaine, comme la BNF, l'INA et la RMN. Ceux-ci doivent en effet jouer un rôle de pôle de référence, notamment en apportant soutien et expertise aux initiatives locales. Ainsi la politique des « pôles associés » de la BNF sera encouragée et étendue.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Michel Herbillon**, les **crédits de la culture pour 2003**, au cours de sa séance du mercredi 6 novembre 2002.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean-Michel Dubernard a indiqué que la politique du patrimoine envisagée par le gouvernement avait effectivement beaucoup de sens.

M. Patrick Bloche a salué le talent du rapporteur qui parvient à présenter sous un jour favorable un budget de la culture amputé de 5 % de ses crédits et ramené à 0,92 % du budget de l'Etat. Selon le rapporteur, cette diminution s'expliquerait par le recyclage des crédits non consommés qui traduirait une volonté de transparence de la part du gouvernement. En réalité, le retard constaté dans la consommation de ces crédits peut tout à fait se comprendre puisqu'il s'agit de crédits reportables destinés à des programmes pluriannuels ou à la mise en place d'établissements publics qui peuvent connaître des retards dans leur réalisation. Le plus inquiétant est que, privé de ces réserves de crédits, le ministère de la culture et de la communication voit sa marge de manœuvre budgétaire, déjà faible, réduite à néant. Que se passera-t-il lorsque seront opérées, début 2003, les régulations budgétaires que l'on voit déjà se profiler ? On doit enfin constater que la promesse du Président de la République de « sanctuariser » les crédits de ce ministère à 1 % du budget de l'Etat n'a pas été tenue.

M. Patrick Bloche a ensuite exprimé son inquiétude au sujet de plusieurs dossiers :

- la suppression de 150 emplois de titulaires au ministère de la culture et de la communication ;

- le gel des subventions attribuées au spectacle vivant et le risque de voir, à terme, ces subventions purement et simplement annulées ;

- la réduction d'un tiers des crédits alloués au plan d'enseignement artistique à l'école qui constituait une des priorités du précédent gouvernement ; cette amputation de crédits est d'autant plus dommageable que l'enseignement de l'art est le meilleur moyen de développer l'action culturelle ;

- le doublement des cotisations chômage pour les intermittents du spectacle et leurs employeurs, qui fragilise bon nombre d'entreprises du spectacle ;

- la suppression des emplois-jeunes destinés au ministère de la culture et de la communication.

De tout cela, il ressort que la culture n'est pas une priorité du gouvernement. De plus, la démarche gouvernementale manque de lisibilité. La multiplication des missions décidées par le ministre retarde d'autant l'action menée et conduit finalement à l'inaction. A titre d'illustration de cette absence de décision, on peut citer la faible

réaction du gouvernement au rachat de la branche édition du groupe Vivendi Universal par le groupe de presse Lagardère, évènement qui constitue pourtant un enjeu d'importance en matière de diversité culturelle. Cette inquiétude quant au désengagement de l'Etat est renforcée par les tentations de l'Etat de profiter d'une nouvelle phase de décentralisation pour se décharger, sur les collectivités locales, de ses missions en matière de culture, en invoquant la fallacieuse nécessité d'un rééquilibrage entre Paris et la province.

Quant à l'action en faveur du patrimoine envisagée par le gouvernement, si celle-ci est en effet souhaitable, se pose néanmoins la question de son financement.

M. Emmanuel Hamelin s'est montré surpris par la vigueur des propos de M. Patrick Bloche et par sa lecture des crédits du budget pour 2003. En effet, depuis 1998, il existe une différence importante entre les crédits votés et les crédits consommés. En 2000, cette différence était de 389 millions d'euros et, en 2001, de 434 millions d'euros. On doit donc se réjouir que l'actuel gouvernement mette fin à cette pratique des budgets en trompe l'œil, qui ont permis d'atteindre le fameux 1 % … sans jamais le réaliser !

Le statut des intermittents du spectacle connaît aujourd'hui des dysfonctionnements qui mettent son existence en péril. A ce titre, le doublement des cotisations est un mal nécessaire qui permettra de réduire fortement le déficit du régime. En outre, la négociation engagée par le ministère avec les intermittents devrait permettre d'aboutir à l'adoption d'un système cohérent qui pérennise les dispositifs actuels d'aide à la création.

Il serait par ailleurs souhaitable que, dans les années à venir, les collectivités locales soient plus étroitement associées à la politique culturelle de notre pays. La « délocalisation » du musée des arts et des traditions populaires à Marseille et la participation des collectivités locales à la célébration de l'année de la Chine en 2003-2004 constituent les premiers pas d'une démarche qu'il convient d'encourager. Dans le secteur du cinéma, ce renforcement de la décentralisation pourrait ainsi bénéficier aux fonds de soutien à l'écriture de scénarios et à des établissements comme l'Institut Lumière à Lyon.

M. Maurice Giro s'est félicité que le budget de la culture pour 2003 ait été élaboré avec une volonté de réalisme, de transparence et d'efficacité. Il a ensuite posé une question sur la pérennité du financement des « cafés-musique » et des scènes nationales et, plus généralement, sur l'avenir des structures soutenues aujourd'hui par l'Etat et les collectivités locales et participant à la diffusion culturelle en matière de théâtre, de danse ou de musique.

M. Marc Bernier, après avoir salué le travail du rapporteur pour avis qui a montré le caractère fallacieux des discours sur la prétendue baisse des crédits de la culture pour 2003 et a souligné l'importance des crédits non consommés, a noté que le projet de budget, qui fait preuve d'une grande transparence, reflète les nouvelles priorités culturelles affichées par le ministre en mettant en place des projets innovants et positifs.

S'agissant de la décentralisation, il faut savoir que les collectivités locales, et notamment les départements, financent aujourd'hui de nombreux pans de la politique

culturelle. On peut citer le cas des archives départementales ou des bibliothèques. L'aménagement culturel du territoire doit cependant se faire de façon équilibrée et il faut impérativement éviter que seules les villes-centres soient dotées d'équipements culturels dignes de ce nom, au détriment des zones rurales. En matière de lecture publique, le développement d'un véritable maillage du territoire grâce aux bibliothèques relais et aux points lectures démontre toute l'utilité d'une action véritablement déconcentrée. Il conviendrait d'ailleurs, dans ce secteur, d'assouplir la règle applicable en matière de construction de bibliothèques, qui oblige à prévoir 0,07 mètre carré par habitant, car elle décourage la mise en chantier de nouveaux édifices, tant les investissements nécessaires sont importants. En la matière, il convient avant tout de ne pas freiner la volonté des élus locaux.

Mme Muriel Marland-Militello, après avoir salué la franchise de ce projet de budget pour 2003, a fait les observations suivantes :

- L'éducation à la culture est cruellement absente de l'enseignement scolaire. Si le ministre de la culture cherche à développer des structures de proximité pour rendre les biens culturels accessibles à tous, il faudrait qu'en amont un effort soit fait pour sensibiliser dès le plus jeune âge les amateurs potentiels. De la même façon que la littérature, des matières telles que la musique ou le dessin devraient être enseignées dans les établissements scolaires.

- La décentralisation, qui constitue *a priori* une démarche très positive, pourrait dans le domaine de la culture avoir des répercussions dommageables sur l'importance même du ministère concerné. Si les aspects liés au patrimoine, qui représentent une part importante des crédits du ministère, venaient à faire l'objet d'une gestion décentralisée, c'est l'idée même d'un grand ministère chargé de la culture qui serait remise en cause.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a donné les éléments d'information suivants :

- Le seuil symbolique du 1 % est une notion ancienne, lancée par Jean Vilar dans les années cinquante, qui n'a plus guère de sens aujourd'hui face à la réalité de l'effort public en matière culturelle. D'ailleurs, certains crédits inscrits au budget de la culture ne sont que partiellement gérés par lui tandis que d'autres, très importants, comme par exemple les 450 millions d'euros gérés par le CNC en matière de soutien à l'industrie cinématographique, ne figurent pas dans ce budget.

- L'utilisation des crédits non consommés ne signifie pas que le ministère a perdu toute marge de manœuvre. De plus, en échange de cet effort de transparence, le ministre de la culture a obtenu de Bercy l'assurance que son budget ne ferait pas l'objet de régulations en 2003.

- Le fait que le ministre actuel ait souhaité confier diverses missions d'études sur différents sujets est de bon augure. Cela signifie qu'il cherche à avoir le maximum d'informations avant de proposer de nouveaux projets. Ces missions ont en outre toujours des objets précis et sont insérées dans des calendriers raisonnables. Ainsi, en ce qui concerne la décentralisation de la politique du patrimoine, M. Jean-Pierre Bady a reçu sa lettre de mission en juin dernier et doit rendre ses conclusions avant la fin de l'année.

- La décentralisation représente une opportunité pour le ministère de la culture et les collectivités locales, qui participent déjà beaucoup au financement de l'action culturelle, de réorganiser leur coopération en améliorant la participation des acteurs locaux à la conception des projets.

- S'agissant du financement du cinéma, il faut rappeler qu'une mission d'information a travaillé sur ce sujet lors de la précédente législature et a présenté dans son rapport final un certain nombre de propositions intéressantes, comme celle d'encourager le développement des aides régionales à la création cinématographique. Le rôle de la télévision en ce domaine, qui faisait l'objet de développements importants dans ce rapport, mériterait aujourd'hui encore d'être étudié, compte tenu des difficultés actuellement rencontrée par Canal +.

- L'avenir des « cafés musique » et des scènes nationales ne semble nullement hypothéqué. Ces structures devraient bénéficier des mêmes financements que d'ordinaire.

- En ce qui concerne la lecture publique, le projet de budget pour 2003 prévoit justement de développer des équipements de proximité tant en milieu rural que dans les quartiers périphériques des grandes villes.

- En 2003, le ministère consacrera environ 38 millions d'euros à l'éducation artistique (c'est-à-dire hors établissements spécialisés), contre 36,27 millions d'euros en 2002. La quasi-totalité de ces dotations fait l'objet d'une gestion déconcentrée. Le plan de développement de l'éducation artistique à l'école, mené depuis l'année 2000 en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, bénéficiera notamment de 1,73 million d'euros de crédits supplémentaires, au delà des 36 millions d'euros qui lui ont été consacrés en 2002.

M. Patrick Bloche a souligné qu'en matière d'éducation artistique à l'école, les crédits du ministère de la culture sont effectivement stables mais que les dotations inscrites dans le budget du ministère de l'éducation nationale sont en diminution d'un tiers. La poursuite du plan « Lang-Tasca » aurait nécessité 20 millions d'euros supplémentaires.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné un avis *favorable* à l'adoption des **crédits de la culture pour 2003**.

N°257- VI- Avis de M. Michel Herbillon sur le projet de loi de finances pour 2003 – Culture et communication : culture