



N° 1110

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 11**

**CULTURE ET COMMUNICATION :**

**CULTURE**

Rapporteur spécial : M. OLIVIER DASSAULT

Député

(1<sup>ère</sup> partie)

## SOMMAIRE

	Pages
<b>1<sup>ère</sup> partie</b>	
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PRESENTATION GENERALE</b> .....	6
<b>CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET CONFORME AUX ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT</b> .....	7
<b>I.- L'EXECUTION DE LA GESTION 2003</b> .....	7
A.- UN BUDGET PLUS SINCERE .....	7
1.- Les crédits ouverts en loi de finances .....	7
2.- Les mouvements de crédits décidés par voie réglementaire .....	8
B.- UN BUDGET EPARGNE PAR LA REGULATION BUDGETAIRE .....	9
C.- UN BUDGET MIEUX CONSOMME .....	10
<b>II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004</b> .....	11
A.- UNE CONSOLIDATION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT .....	12
1.- Le plan de sauvegarde en faveur du patrimoine monumental .....	13
2.- Les grands projets immobiliers .....	14
B.- L'ACTION EDUCATIVE ET CULTURELLE .....	17
1.- Le soutien à la création .....	18
2.- Le développement de la lecture .....	18
C.- L'EFFORT EN FAVEUR DES ETABLISSEMENTS PUBLICS .....	18
D.- LA MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES .....	21
1.- Les crédits de personnel .....	21
2.- Les crédits de fonctionnement des services .....	23
<b>CHAPITRE II : LA REFORME DU MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION</b> .....	24
<b>I.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001</b> .....	24
A.- LA CONSTRUCTION DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGETAIRE .....	24

B.– LA DEFINITION DU PERIMETRE DES PLAFONDS D'EMPLOIS .....	29
C.– LA DEFINITION DES OBJECTIFS ET LE CHOIX DES INDICATEURS .....	31
D.– LES EXPERIMENTATIONS PREVUES POUR 2004 .....	33
<b>II.– LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DE LA CULTURE .....</b>	<b>35</b>
A.– LA REORGANISATION DES SERVICES .....	38
1.– L'administration centrale .....	35
2.– L'administration déconcentrée .....	39
B.– LA REVISION DU PERIMETRE D'INTERVENTION DU MINISTERE .....	40
C.– LA REFORME DES MUSEES NATIONAUX .....	40

## **2<sup>ème</sup> partie**

### **CHAPITRE III : LES TROIS VOLETS DE LA POLITIQUE CULTURELLE**

#### **I.– LE DEVELOPPEMENT CULTUREL ET LES SPECTACLES**

- A.– L'EFFORT EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT
- B.– LE CINEMA ET L'AUDIOVISUEL
- C.– LE DEVELOPPEMENT CULTUREL ET LA RELANCE DE LA DECENTRALISATION
- D.– LA LANGUE FRANÇAISE ET LES LANGUES DE FRANCE

#### **II.– L'ACTION EN FAVEUR DES PATRIMOINES**

- A.– LES ARCHIVES
- B.– LE LIVRE ET LA LECTURE
- C.– L'ARCHITECTURE ET LE PATRIMOINE MONUMENTAL
- D.– LES MUSEES
- E.– LES ARTS PLASTIQUES

#### **III.– LES ENSEIGNEMENTS SPECIALISES ET LA FORMATION**

- A.– L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE
- B.– LES BOURSES AUX ETUDIANTS
- C.– LES ACTIONS CULTURELLES ET EDUCATIVES

#### **EXAMEN EN COMMISSION**

## INTRODUCTION

Le projet de budget pour 2004 franchit une étape importante dans la mise en œuvre de la politique culturelle du Gouvernement.

La loi de finances pour 2003 a rétabli la sincérité du budget de la culture : les crédits ont été ajustés aux besoins réels, afin de mettre fin aux effets d'affichage trop souvent utilisé dans le passé. Ainsi, par une mobilisation de ses reports et une amélioration du taux de consommation de ses dotations, le ministère de la culture commence aujourd'hui à sortir de l'impasse budgétaire dénoncée par l'audit diligenté par le ministre en 2002.

Certains avaient craint que l'opération « vérité » réalisée l'année dernière n'annonce une baisse des crédits de la culture pour les exercices suivants. Le projet de loi de finances pour 2004 dissipe ces inquiétudes : grâce à l'augmentation de 5,4 % de ses crédits de paiement, la culture est un budget prioritaire. Dans un contexte difficile marqué par des contraintes budgétaires fortes et la crise de l'intermittence, le Gouvernement donne ainsi au ministère de la culture des capacités d'action conformes à ses engagements. Notamment, la forte progression des moyens d'investissement permettra de financer, dès 2004, le plan de sauvegarde des monuments historiques, et l'orientation du budget d'intervention vers la création amorcera la réforme de l'action publique en faveur des spectacles vivants.

Pour être prioritaire, ce projet de budget n'en est pas moins réformateur. Le ministère de la culture montre ainsi que des moyens accrus peuvent s'accompagner de la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a franchi des étapes importantes qui font de la culture un des départements ministériels les plus avancés dans la réforme budgétaire. En outre, le ministre de la culture et de la communication a arrêté une stratégie de réforme qui annonce une profonde réorganisation de l'administration et une modernisation de ses procédures d'intervention.

## PRESENTATION GENERALE

Le projet de budget de la culture pour 2004 atteint 2.632,4 millions d'euros, soit une dotation en progression de 5,4 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2003.

Cette progression bénéficie en priorité aux crédits de paiement pour les dépenses en capital, afin de financer le plan de sauvegarde des monuments historiques et les projets immobiliers. Les moyens nouveaux dégagés en faveur de l'action culturelle et éducative sont orientés vers le soutien à la création et la politique du livre et de la lecture. L'augmentation du budget de la culture s'accompagne d'un effort de maîtrise des dépenses : tous les dépôts à la retraite ne sont pas remplacés et les moyens de fonctionnement des services sont stabilisés.

### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2003	PLF 2004	LFI 2003	PLF 2004
<b>Titre III – Moyens des services</b>	–	–	<b>1.309.932.255</b>	<b>1.309.932.255</b>
<b>Titre IV – Interventions publiques</b>	–	–	<b>865.828.289</b>	<b>817.487.605</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>	–	–	<b>2.175.760.544</b>	<b>2.209.486.826</b>
<b>Titre V – Investissements exécutés par l'État</b>	<b>290.611.000</b>	<b>265.807.000</b>	<b>55.018.000</b>	<b>203.912.000</b>
<b>Titre VI.– Subventions d'investissement accordées par l'État</b>	<b>276.918.000</b>	<b>301.389.000</b>	<b>266.022.000</b>	<b>218.982.000</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>567.529.000</b>	<b>567.196.000</b>	<b>321.040.000</b>	<b>422.894.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>567.529.000</b>	<b>567.196.000</b>	<b>2.496.800.544</b>	<b>2.632.380.826</b>

Source : « bleu » pour 2004.

### ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA CULTURE PAR OBJECTIF DE DÉPENSE

(en millions d'euros)

	Exécution 2002	LFI 2003	PLF 2004
<b>Patrimoine</b>	<b>840</b>	<b>827</b>	<b>933</b>
<i>dont :</i>			
– Archives	10	9	13
– Livre et lecture	140	308	317
– Patrimoine monumental et architecture	362	180	263
– Patrimoine muséographique	270	286	295
– Arts plastiques	58	44	45
<b>Développement culturel et spectacles</b>	<b>672</b>	<b>702</b>	<b>679</b>
<i>dont</i>			
– Musique, danse, théâtre et spectacles	516	530	581
– Cinéma et audiovisuel	38	41	41
– Développement culturel	117	129	55
– Langue française	2	2	2
<b>Enseignements spécialisés et formation</b>	<b>255</b>	<b>258</b>	<b>281</b>
<i>dont</i>			
– Enseignement supérieur et formation professionnelle	159	150	185
– Bourses étudiants	23	23	23
– Actions culturelles et éducatives	74	85	72
<b>Services communs</b>	<b>665</b>	<b>710</b>	<b>740</b>
<i>dont</i>			
– Musique, danse, théâtre et spectacles	359	nd	395
– Action internationale	6	7	7
– Recherche	117	118	121
– Aménagement culturel du territoire	1	–	–
– Fonctions support administration centrale	108	nd	139
– Fonctions support administration déconcentrée	74	nd	77
<b>Total</b>	<b>2.434</b>	<b>2.497</b>	<b>2.633</b>

Source : « bleu » pour 2004

## **CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET CONFORME AUX ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT**

Le projet de loi de finances pour 2004 fait de la culture un budget prioritaire, marqué par un souci de responsabilité et d'efficacité. La remise à niveau des crédits de paiement (2.632,4 millions d'euros, en progression de 5,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003) permettra de tenir les engagements pris par le Gouvernement. L'ouverture d'un niveau élevé d'autorisations de programme (567 millions d'euros, soit un niveau comparable à celui ouvert l'an dernier) maintient la capacité d'investissement du ministère, de manière à mieux préparer l'avenir. Cet effort, décidé dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, s'accompagne d'une volonté de redéploiement des moyens existants, destinée à renouveler l'action du ministère. En outre, celui-ci participera à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, en stabilisant ses dépenses de personnel et de fonctionnement. Ces orientations permettront de poursuivre l'amélioration de l'exécution des crédits observée au cours des derniers mois.

### **I.- L'EXECUTION DE LA GESTION 2003**

En supprimant 200 millions d'euros de crédits de paiement non immédiatement nécessaires, la loi de finances pour 2003 a rompu avec la stratégie d'affichage qui caractérisait le budget de la culture. Cette opération « vérité » s'est accompagnée d'un effort de dynamisation de la dépense qui se traduit par une amélioration de la consommation des crédits.

#### **A.- UN BUDGET PLUS SINCERE**

Alors que sa capacité à consommer les dotations d'investissement s'était considérablement réduite, le ministère de la culture a continué, jusqu'en 2001, à fonder ses demandes sur les clés théoriques d'ouverture de crédits de paiement. Fin 2001, il disposait ainsi d'une réserve de crédits de paiement en investissement supérieure à 400 millions d'euros. Cette thésaurisation excessive – qui a permis d'atteindre progressivement, mais de manière fictive, le seuil de 1% – a empêché le ministère de disposer de marges de manœuvre supplémentaires pour d'autres dépenses, alors même que les titres III et IV n'augmentaient pas à un rythme suffisamment rapide pour permettre de couvrir l'évolution des dépenses courantes. Le Gouvernement a mis fin à cet effet en « trompe l'œil ».

#### **1.- Les crédits ouverts en loi de finances**

La loi de finances pour 2003 a ouvert 2.496,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une dotation en diminution de 4,5 % par rapport aux crédits ouverts pour 2002. Les crédits de paiement pour opérations en capital ont ainsi été redimensionnés à la hauteur des besoins réels, le ministère ayant décidé de mettre fin à la surévaluation des dotations d'investissement, et de mobiliser en 2003 les reports accumulés au cours des dernières années. Cette opération de transparence s'est traduite par une réduction de quelques 200 millions d'euros des crédits de paiement inscrits sur les titres V et VI.

## 2.- Les mouvements de crédits décidés par voie réglementaire

Le budget de la culture a subi, au cours de gestion 2003, les modifications suivantes :

- les mesures de transfert, virement et répartition se sont soldées par une diminution nette des crédits de 220,9 millions d'euros, notamment du fait du transfert des crédits pour pension vers le budget des charges communes et de la dotation globale de décentralisation vers le budget de l'intérieur ;
- 52,9 millions de francs, soit 2,1 % des crédits initiaux, ont été ouverts par rattachement de fonds de concours ;
- les reports depuis la gestion 2002 ont atteint 449,4 millions d'euros, soit 15,2 % du budget initial.

### EXECUTION DE LA GESTION 2003 AU 31 AOUT 2003 (Crédits de paiement)

*(en millions d'euros)*

Chapitres	LFI	LFR	Décrets d'avance	Transferts Virements Répartitions	Reports depuis la gestion 2002	Annulations	Fonds de concours	Crédits disponibles
<b>Personnel :</b>								
31-01	350,9			-2				348,9
31-03	54,9							54,9
31-90	12,5						0,04	12,58
32-97	53,9			-53,9				0
33-90	48,6						0,02	48,6
33-91	10,1							10,1
33-92	3,84			6,6	0,17			4,02
<b>Fonctionnement :</b>								
34-97	65,4			2,54	11,4		0,65	80,03
34-98	36,23							36,23
35-20	24,46			0,07	0,84		0,18	25,4
36-60	647,96			- 0,21	0,12			647,88
37-91	1,07							1,07
<b>Interventions :</b>								
41-10	161,62			-161,62				0
43-20	215,77			-2,4	0,08		0,01	213,45
43-30	447,56			-6,8	0,93			441,69
43-92	40,88				2,87			43,75
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>2.175,76</b>			<b>-224,5</b>	<b>17,98</b>		<b>2,45</b>	<b>1.971,69</b>
<b>Investissements exécutés par l'État :</b>								
56-20	34,12			3,75	209,43	-0,85	46,15	341,67
56-91	19,27			0,12	125,98		4,36	154,19
56-98	1,63				0,3			1,94
<b>Subventions d'investissement :</b>								
66-20	80,77				18,16		0,08	98,93
66-91	139,34			-0,3	76,65			215,38
66-98	45,9				0,95			46,86
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>321,04</b>			<b>3,57</b>	<b>431,48</b>	<b>-0,85</b>	<b>50,51</b>	<b>858,96</b>
<b>Total général</b>	<b>2.496,8</b>			<b>-220,9</b>	<b>449,46</b>	<b>-0,85</b>	<b>52,96</b>	<b>2.830,65</b>

Les reports ont atteint des proportions croissantes : ils sont passés de 210 millions d'euros en 2000 à 449,5 millions d'euros en 2003. S'ils concernent certaines dépenses ordinaires (chapitres 34-97 « moyens de fonctionnement » et 43-30 « interventions déconcentrées »), ils se concentrent sur les dotations pour dépenses en capital : en 2003, la moitié des crédits disponibles pour les investissements a été ouverte par arrêté de report.

## B.- UN BUDGET EPARGNE PAR LA REGULATION BUDGETAIRE

À la date de rédaction du présent rapport, les crédits de la culture n'ont, au cours de l'exercice 2003, fait l'objet d'aucune annulation<sup>(1)</sup>. La régulation budgétaire s'est traduite par des mesures de gel de crédits, levés en contrepartie d'un engagement de report sur 2004.

Une mise réserve a été notifiée le 3 février 2003, afin de permettre au Gouvernement de faire face aux différents aléas de gestion, de respecter ses engagements vis-à-vis du Parlement et de répondre à des besoins nouveaux. Le tableau ci-dessous récapitule par chapitre ces mesures.

MISES EN RESERVE DÉCIDÉES LE 6 FEVRIER 2003  
(en crédits de paiement)

(en millions d'euros)

Chapitre	Mise en réserve
34-97	6,93
34-98	4,98
35-20	4,65
36-60	20,96
43-20	27,96
43-30	59,01
43-92	8,14
<b>Total</b>	<b>132,63</b>

Par note du 7 août 2003, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a notifié au ministère de la culture la levée de 69 millions d'euros mis en réserve en février. Le reliquat des gels (soit 63,6 millions d'euros) a été levé en octobre 2003.

La mise en réserve des crédits reportés de l'exercice 2002 sur les titres III et IV, notifiée le 22 avril 2003, a été levée fin juin. En contrepartie, le ministère s'est engagé à reporter sur 2004 les crédits de paiement pour dépenses en capital reportés depuis 2002.

<sup>(1)</sup> À l'exception de mesures d'annulation technique d'un montant total de 0,85 million d'euros.



MISES EN RESERVE DÉCIDÉES LE 22 avril 2003  
(en crédits de paiement)

(en millions d'euros)

Chapitre	Crédits mis en réserve au titre des reports	Crédits levés de la mise en réserve
33-90	0,17	0
34-97	10,96	0
34-98	1,34	0
35-20	0,83	0
36-60	0,12	0
43-20	0,05	0
43-30	0,92	0
43-92	2,87	0
56-20	76,42	76,42
56-91	52,41	52,41
56-98	0,31	0,31
66-20	18,05	18,05
66-91	56,65	56,65
66-98	0,94	0,94
Total	222,10	204,81

L'obligation de report ne concerne, comme l'an dernier, que les crédits de paiements. Le montant total disponible de crédits de paiement atteint ainsi 547,71 millions d'euros, répartis comme suit :

- chapitre 56-20 : 167,13 millions d'euros
- chapitre 56-91 : 92,83 millions d'euros
- chapitre 56-98 : 1,63 millions d'euros
- chapitre 66-20 : 80,87 millions d'euros
- chapitre 66-91 : 159,34 millions d'euros
- chapitre 66-98 : 45,93 millions d'euros

### C.- UN BUDGET MIEUX CONSOMME

Le ministère a entrepris un effort de dynamisation de ses dépenses afin d'accélérer, par une augmentation de la consommation effective des crédits, l'utilisation des moyens ouverts en faveur de l'action culturelle. Cet effort se traduit par une nette amélioration de l'exécution du budget, notamment pour les dépenses en capital : le ministère prévoit une consommation pour 2003 de 2.560 millions d'euros, contre 2.400 millions d'euros en 2002. Au total, 160 millions d'euros supplémentaires devraient être dépensés pour mettre en œuvre la politique culturelle du Gouvernement. Le taux de consommation des crédits devrait augmenter de 0,68 point pour le fonctionnement et de 17,13 points pour l'investissement. Au total l'écart entre les crédits ouverts et les crédits consommés tend ainsi à se combler.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA CULTURE DE 1997 À 2003 (PRÉVISIONS)

(en millions d'euros)

		LFI	Reports n-1	Mouvements divers	Total crédits ouverts	Consommation	Taux de consommation (en %)
1997	Dépenses ordinaires	1.821,68	3,45	- 259,81	1.565,32	1.553,2	99,23
	Crédits d'investissements (CP)	566,62	163,6	- 24,84	705,39	611,75	86,73
	<b>Total</b>	<b>2.388,3</b>	<b>167,05</b>	<b>- 284,65</b>	<b>2.270,71</b>	<b>2.164,95</b>	<b>95,34</b>
1998	Dépenses ordinaires	1.787,47	4,66	- 158,73	1.633,4	1.618,64	99,1
	Crédits d'investissements (CP)	521,46	93,63	92,72	707,81	556,34	78,6
	<b>Total</b>	<b>2.308,93</b>	<b>98,3</b>	<b>- 66,01</b>	<b>2.341,21</b>	<b>2.174,98</b>	<b>92,9</b>
1999	Dépenses ordinaires	1.852,39	8,96	- 145,75	1.715,6	1.697,38	98,94
	Crédits d'investissements (CP)	542,6	151,47	96,21	790,28	593,39	75,09
	<b>Total</b>	<b>2.394,99</b>	<b>160,43</b>	<b>- 49,54</b>	<b>2.505,88</b>	<b>2.290,78</b>	<b>91,42</b>
2000	Dépenses ordinaires	1.908,42	12,79	- 169,83	1.751,38	1.724,07	98,44
	Crédits d'investissements (CP)	543,22	196,88	166	906,11	533,29	58,85
	<b>Total</b>	<b>2.451,64</b>	<b>209,68</b>	<b>- 3,81</b>	<b>2.657,5</b>	<b>2.257,35</b>	<b>84,94</b>
2001	Dépenses ordinaires	1.635,95	15,84	125,3	1.777,09	1.756,59	98,85
	Crédits d'investissements (CP)	562,07	372,83	41,62	976,52	559,5	57,3
	<b>Total</b>	<b>2.198,03</b>	<b>388,67</b>	<b>166,92</b>	<b>2.753,61</b>	<b>2.316,09</b>	<b>84,11</b>
2002	Dépenses ordinaires	2.073,26	16,9	- 238,35	1.851,82	1.822,91	98,44
	Crédits d'investissements (CP)	536,73	417,02	55,87	1.009,62	578,13	57,26
	<b>Total</b>	<b>2.609,99</b>	<b>433,92</b>	<b>- 182,48</b>	<b>2.861,43</b>	<b>2.401,04</b>	<b>83,91</b>
2003	Dépenses ordinaires	2.175,76	17,99	- 228,78	1.964,96	1.947,77	99,12
	Crédits d'investissements (CP)	321,04	431,49	68,5	821,03	610,78	74,39
	<b>Total</b>	<b>2.496,8</b>	<b>449,47</b>	<b>- 160,28</b>	<b>2.785,99</b>	<b>2.558,55</b>	<b>91,84</b>

Source : ministère de la culture

## II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

Le projet de loi de finances prévoit, en crédits de paiement, 2.632,38 millions d'euros en faveur de la culture, soit une dotation en augmentation de 5,4 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2003. En 2004, le ministère de la culture disposera ainsi, en crédits initiaux, de 135,58 millions supplémentaires directement mobilisables, répartis de la manière suivante :

- 101,85 millions d'euros viennent abonder les crédits de paiement pour opérations en capital (+ 31,7 %). Cette remise à niveau permettra au ministère de remplir ses engagements dès 2004 ;
- 31,19 millions d'euros supplémentaires (+ 4 %) sont affectés au fonctionnement des services et des établissements publics <sup>(2)</sup> ;
- 2,33 millions d'euros viennent augmenter les crédits d'intervention <sup>(1)</sup> (+ 0,27 %), ce qui permet de maintenir la capacité d'action du ministère, fortement accrue par la loi de finances pour 2003. Celle-ci avait en effet augmenté de 4,5 % les crédits du titre IV, soit une augmentation très supérieure à la progression moyenne des 10 années précédentes (+ 1,6 %) ;
- pour leur part, les crédits de personnel <sup>(1)</sup> progressent de 0,21 million d'euros (+ 0,04 %).

Par ailleurs, il est prévu d'ouvrir 567,2 millions d'euros en autorisations de programme, soit un montant équivalent à celui ouvert en 2003. Le ministère maintient ainsi ses capacités d'engagement en matière d'investissement.

<sup>(2)</sup> Y compris les crédits destinés à la DRAC de Rhone-Alpes, inscrits sur les chapitres 39-01 à 39-03.

Dans un contexte budgétaire difficile, l'augmentation sensible des crédits de la culture traduit la volonté du Gouvernement de préserver la dépense publique culturelle. Toutefois, compte tenu des fortes contraintes budgétaires, les moyens supplémentaires seront gérés dans un esprit de responsabilité. Le ministère de la culture s'est en effet engagé à poursuivre l'amélioration des conditions d'exécution de ses crédits, à maîtriser ses dépenses, notamment de personnel (hors emplois au contact du public et emplois dans les établissements en phase de croissance), et à ne pas demander d'ouverture nette en cas d'apparition en cours d'année de besoins nouveaux <sup>(3)</sup>.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2003	PLF 2004	LFI 2003	PLF 2004
<b>Titre III – Moyens des services</b>				
Personnel :				
Rémunérations d'activité	–	–	418.348.883	409.269.711
Personnel en retraite :				
Pensions et allocations	–	–	53.900.000	56.500.000
Personnel en activité et en retraite : charges sociales	–	–	62.528.894	60.908.999
Matériel et fonctionnement des services	–	–	101.666.832	88.551.075
Travaux d'entretien	–	–	24.457.938	23.902.6638
Subventions de fonctionnement	–	–	647.962.565	689.825.998
Dépenses diverses	–	–	1.067.143	1.067.143
Expérimentations LOLF	–	–	–	61.973.632
<b>Totaux titre III</b>	–	–	<b>1.309.932.255</b>	<b>1.309.932.255</b>
<b>Titre IV – Interventions publiques</b>				
Interventions politiques et administratives	–	–	161.622.630	164.742.771
Action éducative et culturelle	–	–	704.205.659	652.744.834
<b>Totaux titre IV</b>	–	–	<b>865.828.289</b>	<b>817.487.605</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>	–	–	<b>2.175.760.544</b>	<b>2.209.486.826</b>
<b>Titre V – Investissements exécutés par l'État</b>				
Équipement culturel et social	290.611.000	265.807.000	55.018.000	203.912.000
<b>Totaux titre V</b>	<b>290.611.000</b>	<b>265.807.000</b>	<b>55.018.000</b>	<b>203.912.000</b>
<b>Titre VI.– Subventions d'investissement accordées par l'État</b>				
Équipement culturel et social	276.918.000	301.389.000	266.022.000	218.982.000
<b>Totaux titre VI</b>	<b>276.918.000</b>	<b>301.389.000</b>	<b>266.022.000</b>	<b>218.982.000</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>567.529.000</b>	<b>567.196.000</b>	<b>321.040.000</b>	<b>422.894.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>567.529.000</b>	<b>567.196.000</b>	<b>2.496.800.544</b>	<b>2.632.380.826</b>

Source : « bleu » pour 2004.

**A.– UNE CONSOLIDATION DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT**

En n'ouvrant que les crédits de paiement réellement nécessaires, la loi de finances pour 2003 a mis fin à la logique d'affichage qui présidait à la confection du

<sup>(3)</sup> Ainsi, en 2003, le ministre de la culture a proposé de financer le déficit de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (27,5 millions d'euros) et le financement du déficit des festivals d'été (5,8 millions d'euros), annulés du fait du mouvement social des intermittents, par des redéploiements de crédits.

budget d'investissement du ministère de la culture. Compte tenu de cet effort de sincérité, le projet de loi de finances pour 2004 ouvre un volume de crédits de paiement à la fois très nettement supérieur à 2003 (+ 31,7 %) et calibré en fonction des reports prévus. Les moyens nouveaux seront affectés en priorité à la préservation du patrimoine et à la poursuite des projets immobiliers.

### 1.- Le plan de sauvegarde en faveur du patrimoine monumental

Les crédits pour les opérations en capital relatives au patrimoine monumental financent :

- les travaux de réparation, de restauration et d'aménagement des monuments historiques, les opérations de fouilles et d'aménagement des chantiers et des dépôts archéologiques (chapitre 56-20) ;
- les participations de l'État à des opérations de présentation, de conservation ou de restauration de monuments, vestiges archéologiques, patrimoine rural ou jardins non protégés, ainsi que des études (chapitre 66-20).

#### EVOLUTION DES DOTATIONS POUR DEPENSES EN CAPITAL

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2003		Projet de loi de finances 2004	
	Autorisations de programme	Crédits de Paiement	Autorisations de programme	Crédits de Paiement
Investissements exécutés par l'État . Chapitre 56-20 Patrimoine monumental	183,73	34,12	165,69	122,07
Subventions d'investissement accordées par l'État . Chapitre 66-20 Patrimoine monumental	80,22	80,77	86,21	71,23

Source : « bleu » pour 2004

20 % des monuments historiques classés sont aujourd'hui en péril sanitaire. L'incendie du château de Lunéville et l'effondrement d'un plancher du château de Chambord illustrent les risques qui pèsent sur notre patrimoine historique. Pour répondre à cette situation, les crédits de paiement prévus en faveur du patrimoine monumental augmentent globalement de 78,4 millions d'euros. Cette forte augmentation permettra de lancer, dès 2004, le plan national pour le patrimoine, présenté en conseil des ministres le 17 septembre dernier. Notamment, les crédits affectés à la restauration des monuments historiques, hors grandes opérations à Paris, progressent de 20 millions d'euros (+ 10 % par rapport à 2003).

En outre, le site du Grand Versailles bénéficie de la mise en place d'un programme d'aménagement destiné à améliorer la sécurité des bâtiments, à diminuer les parties du château encore inexploitées, et à améliorer les services rendus au public, notamment aux handicapés. Pour 2004, une subvention de 7,25 millions d'euros viendra abonder les ressources propres de l'établissement public de Versailles. Ce programme mobilisera 135 millions d'euros sur sept ans (2003-2009).

Par ailleurs, la consolidation des ouvertures d'autorisations de programme à hauteur de 251,9 millions d'euros (contre 263,95 millions d'euros en 2003) permet de maintenir les capacités d'investissement en faveur des monuments historiques. La répartition de ces autorisations de programme est retracée dans le tableau ci-dessous.

**PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PREVU POUR 2004  
EN FAVEUR DU PATRIMOINE MONUMENTAL**

(Répartition des autorisations de programme ouvertes sur les chapitres 56-20 et 66-20)

*(en millions d'euros)*

<b>Investissements exécutés par l'État</b>	<b>165,69</b>
– Patrimoine monumental : opérations déconcentrées	77,86
– Qualité architecturale, études, abords, secteurs sauvegardés et espaces protégés : opérations d'intérêt national	2,18
– Monuments historiques appartenant à l'État : opérations d'intérêt national	70,80
– Monuments historiques n'appartenant pas à l'État : opérations d'intérêt national	10,72
– Archéologie : opérations d'intérêt national	3,80
– Études : opérations d'intérêt national	0,33
<b>Subventions d'investissement</b>	<b>86,21</b>
– Qualité architecturale, abords, secteurs sauvegardés et espaces protégés : opérations d'intérêt national	0,34
– Archéologie : opérations d'intérêt national	1,41
– Patrimoine monumental : opérations déconcentrées	62,40
– Patrimoine monumental : autres opérations d'intérêt national	22,05
dont établissement public de Versailles	7,25
musée du Louvre	2,59
centre des monuments nationaux	0,3

*Source : « bleu » pour 2004*

## 2.- Les grands projets immobiliers

Le chapitre 56-91 regroupe les dotations affectées aux équipements de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère de la culture, ainsi qu'aux travaux réalisés dans les écoles placés sous sa tutelle. Après le « rebasage » décidé l'année dernière pour tenir compte des reports, 60 millions d'euros supplémentaires sont inscrits pour 2004. Pour leur part, les autorisations de programme demandées sont consolidées à hauteur de 98,19 millions d'euros, destinés à financer les opérations listées dans le tableau ci-après.

### ÉVOLUTION DES DOTATIONS POUR DÉPENSES EN CAPITAL

*(en millions d'euros)*

	Loi de finances initiale 2003		Projet de loi de finances 2004	
	Autorisations de programme	Crédits de Paiement	Autorisations de programme	Crédits de Paiement
Investissements exécutés par l'État				
. Chapitre 56-91 Bâtiments et autres investissements	104,95	19,26	98,19	80,22

*source : ministère de la Culture.*

**PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PRÉVU POUR 2004  
EN FAVEUR DES SERVICES ET DES ÉCOLES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE  
(Répartition des autorisations de programmes ouvertes sur le chapitre 56-91)**

*(en millions d'euros)*

<b>Archives nationales : travaux et équipements</b>	<b>7,50</b>
<b>Musées :</b>	<b>12,37</b>
– Restauration des collections dans les musées nationaux	2,32
– Travaux d'entretien courant dans les musées nationaux	3,67
– Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	5,52
<b>Spectacles</b>	<b>7,04</b>
– Conservatoire national supérieur d'art dramatique	0,2
– Centre national de la danse	0,75
– Centre du costume de scènes de Moulins	0,76
– Proquartet : travaux	1,2
– Travaux dans les théâtres nationaux	1,53
– Travaux sur scènes nationales	1,2
– Orgues et cathédrales	0,4
– Cinéma : Travaux de sécurité à Bois d'Arcy	1
<b>Arts plastiques - hors écoles</b>	<b>1,48</b>
– Travaux d'entretien sur le site de la manufacture nationale des Gobelins et du Mobilier National	0,73
– Manufacture de Sèvres	0,73
– Centre d'art du Crestet	0,02
<b>Écoles supérieures d'arts plastiques</b>	<b>1,55</b>
<b>Administration générale et opérations sous conventions de mandat</b>	<b>30,63</b>
– Travaux en administration centrale	1,51
– Travaux dans les directions régionales des affaires culturelles et les services départementaux d'architecture et du patrimoine	16,72
– Plan de numérisation	1,8
– Études et travaux pour l'INHA Richelieu	4,00
– Regroupement des services centraux	3,00
– Cinémathèque, 51 rue de Bercy	3,6
<b>Travaux de clos et couvert</b>	<b>4,12</b>
<b>Écoles d'architecture</b>	<b>33,50</b>

Source : « bleu » pour 2004.

Les moyens nouveaux dégagés pour 2004 permettront de poursuivre le financement des projets immobiliers du ministère :

- **Immeuble des Bons enfants** (3 millions d'euros en 2004) : les travaux engagés depuis plus d'un an se déroulent conformément à l'échéancier prévisionnel. Depuis la mi-août, l'immeuble prend progressivement son aspect définitif, notamment avec la pose de sa résille. La date de livraison du bâtiment est prévue pour la fin du premier semestre 2004, permettant le regroupement des services du ministère au cours du dernier trimestre de l'année 2004 ;
- **Cinémathèque française – 51, rue de Bercy** (4 millions d'euros en 2004) : le rapport Toubiana a permis de recentrer le projet, en dissociant les archives du film français. Les marchés ont été notifiés aux entreprises retenues et les travaux ont démarré au cours de l'été. La livraison est prévue à la mi-2006 ;
- **Cité de l'architecture et du Patrimoine** (2,8 millions d'euros en 2004) : le projet est entré dans une phase pré-opérationnelle, tant du point de vue institutionnel que sur le plan des travaux d'aménagement du Palais de Chaillot. Les travaux ont commencé au début de l'année 2003. L'ouverture au public des 23 000 mètres carrés de la Cité est prévue pour la fin de l'année 2005 ;

- **École d'architecture de Paris Belleville – Diderot** (16,5 millions d'euros en 2004) : la relocalisation de l'école d'architecture dans les anciens locaux du lycée Diderot a fait l'objet d'un marché de maîtrise d'œuvre notifié en novembre 2002. Les études ont démarré en 2003, l'objectif étant de réaliser les travaux à partir de 2004 et de les achever en novembre 2005, pour une ouverture de l'école à la rentrée scolaire 2006 ;
- **École d'architecture de Paris Val de Seine** (5,1 millions d'euros en 2004) : le marché de maîtrise d'œuvre a été passé en novembre 2002. Les travaux commenceront avant la fin de l'année 2003, l'objectif étant d'emménager à la rentrée de septembre 2005 ;
- **Le musée des costumes de scène de Moulins** (0,752 million d'euros en 2004) : le Centre national du costume de scène s'installera dans la caserne Villars à Moulins. Il réunira les collections muséographiques de costume de scène de l'Opéra national de Paris, de la Comédie Française et de la Bibliothèque nationale de France, dans des réserves équipées selon les normes les plus modernes, et assurera des missions de conservation, de restauration, d'exposition et de valorisation de ces costumes ;
- **Institut national de l'histoire de l'art (INHA)** (4 millions d'euros en 2004) : les locaux administratifs d'enseignement et de recherche de l'INHA et de ses partenaires seront implantés dans le carré Vivienne et livrés à la fin du dernier trimestre 2003. Les crédits inscrits pour 2004 permettront la réalisation des études complémentaires, du concours d'architecture et de maîtrise d'œuvre pour l'opération INHA carré Richelieu. Le carré Richelieu regroupera l'ensemble des départements spécialisés de la Bibliothèque nationale de France. Outre les travaux lourds nécessités par les changements d'affectation et le redéploiement des départements spécialisés, le quadrilatère Richelieu fera l'objet d'une rénovation complète afin d'assurer, dans sa première phase de travaux, la sécurité des personnes et des biens ainsi que des collections patrimoniales. La mise à disposition de ces nouvelles installations est prévue entre 2007 et 2008 ;
- **Le Centre des archives** (1 million d'euros en 2004) : les crédits inscrits pour 2004 permettront de lancer le concours de maîtrise d'œuvre, dès validation interministérielle ;
- **La restauration des magasins du centre historique des archives nationales (CHAN)** : ce projet doit accompagner la construction du nouveau Centre des Archives. Il est actuellement retardé par les travaux de désamiantage du Centre d'accueil et de recherche des archives nationales, et devrait commencer début 2005. L'étude de programmation étant terminée, le concours de maîtrise d'œuvre aura lieu en 2004. La mission complète de maîtrise d'œuvre nécessite un crédit de 3,6 millions d'euros pour l'année 2004.

PROJETS IMMOBILIERS DU MINISTERE DE LA CULTURE <sup>(1)</sup>

Projet	Calendrier prévisionnel	Coût prévisionnel (en millions d'euros)
Regroupement des services centraux dans l'îlot des bons enfants	Janvier 2002-juillet 2004	65,43
Cinémathèque au 51, rue de Bercy	Juin 2003-juillet 2006	28,23
Institut national d'histoire de l'art Vivienne et Richelieu	Mai 2002-octobre 2008	5,15
Cité de l'architecture et du patrimoine	janvier 2003-décembre 2005	55,43
Grand Palais	janvier 2003-décembre 2005	124,92
École d'architecture de Paris-Belleville	Mai 2004-novembre 2005	31
École d'architecture de Paris-Val de Seine	Septembre 2003-juillet 2005	36,4
Musée des arts décoratifs du XX <sup>ème</sup> siècle sur le site du Musée des arts d'Afrique et d'Océanie	2003-2007	45
Équipement culturel dans le domaine de l'image au sein du musée du jeu de Paume	livraison en 2004	1
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée à Marseille	mi 2004-2008	131,41
Musée des costumes à Moulins	Ouverture au second semestre 2004	
Musée du Quai Branly	2002-2005	108,24
Musée d'Orsay	octobre 2000-janvier 2004	15,73
Rénovation du théâtre de l'Odéon	Avril 2003-juillet 2005	30,5
Rénovation du Musée de l'Orangerie	Novembre 2000-mai 2004	4,05
Centre national de la danse à Pantin	Mars 2002- avril 2004	14,83
Union centrale des arts décoratifs : redéploiement des ateliers du Carrousel et rénovation du musée	Livraison en 2005	à l'étude
Centre des archives	livraison en 2007-2008	à l'étude

(1) Hors grands projets en région.

Source : ministère de la culture

**B.- L'ACTION EDUCATIVE ET CULTURELLE**

Les crédits d'intervention (titre IV) sont destinés à soutenir les artistes et les institutions culturelles. Ils constituent l'un des principaux leviers de l'action du ministère sur l'ensemble du territoire.

Le projet de loi de finances prévoit 703,3 millions d'euros pour l'action éducative et culturelle (y compris les crédits d'intervention destinés à la DRAC de Rhône-Alpes inscrits sur les chapitres 39-01 à 39-03), soit une dotation qui, à structure constante, progresse de 15 millions d'euros par rapport à celle ouverte en 2003. Hors crédits déconcentrés, les mesures nouvelles prévues en faveur des dépenses d'intervention se répartissent comme suit :

**RÉPARTITION PAR DIRECTION DES MESURES NOUVELLES  
INSCRITES SUR LE TITRE IV  
(hors crédits déconcentrés)**

(en euros)

Archives de France	+ 75.000
Livre et lecture (hors dotation globale de décentralisation)	+2.736.880
Architecture et patrimoine	+ 4.483.360
Musées de France	+ 1.399.669
Arts plastiques	+ 147.997
Musique, danse, théâtre et spectacles	+ 4.230.823
Développement culturel	+ 100.000
Cinéma et audiovisuel	+ 2.208.628
Affaires internationales	+ 183.300

Source : « bleu » pour 2004



Le budget d'intervention profitera en priorité au soutien à la création et au développement de la lecture.

### **1.- Le soutien à la création**

Le spectacle vivant et la musique restent le premier poste budgétaire du ministère. Leurs moyens d'intervention progressent de 3,1 %. Cet effort permettra de commencer à mettre en œuvre, dès 2004, les conclusions qui seront tirées du débat national confié par le ministre de la culture à M. Bernard Latarjet, président de l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette. Les crédits prévus pour 2004 seront mobilisés pour soutenir les compagnies, notamment celles représentatives de la jeune création. Le soutien au spectacle vivant passera également par une participation accrue de l'État aux investissements des collectivités locales, à travers notamment la rénovation du Cargo à Grenoble, la construction du Centre chorégraphique national d'Aix-en-Provence ou de Rilleux-la-Pape, ainsi que la construction de deux zéniths, l'un à Saint-Étienne, l'autre à Amiens.

Les crédits d'intervention seront également orientés (à hauteur de 60,7 millions d'euros) vers la diffusion des arts plastiques. L'accent sera mis sur la photographie avec la constitution d'un nouvel établissement public autour de la galerie nationale du jeu de Paume. Ces crédits soutiendront également les arts de la mode, le design et le graphisme.

L'augmentation des moyens d'intervention s'accompagnera d'un effort de redéploiement des subventions. Le ministère de la culture s'est trop souvent contenté de reconduire les subventions, sans leur fixer d'objectifs clairs et sans toujours en évaluer l'utilisation. Cette pratique d'abonnement budgétaire s'est faite au détriment de l'innovation. Afin d'y mettre fin, le ministre de la culture a demandé à chaque direction (centrale ou régionale) et à chaque établissement public de redéployer, d'ici 2006, 10 % des crédits vers des actions nouvelles.

### **2.- Le développement de la lecture**

Les crédits d'intervention en faveur du livre et de la lecture progressent de 3,38 %.

La mise en œuvre de la loi du 18 juin 2003 relative au droit de prêt en bibliothèques mobilisera 8,2 millions d'euros, au titre de la contribution de l'État. Cette contribution est destinée, à parts égales, aux auteurs et aux éditeurs.

10,5 millions d'euros permettront de financer le programme national de développement des médiathèques de proximité, baptisées les « ruches ». Destiné à contribuer à l'aménagement culturel du territoire et à donner à tous les mêmes chances d'accès à la culture, ce programme a déjà rencontré un succès certain, avec près de 60 projets déposés.

### **C.- L'EFFORT EN FAVEUR DES ETABLISSEMENTS PUBLICS**

Les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la culture fonctionnent, pour l'essentiel, à partir d'une subvention de l'État qui finance non seulement leurs dépenses courantes, mais aussi leur programmation artistique et

culturelle. Afin de permettre aux établissements de remplir leurs missions, le projet de loi de finances augmente leur budget de fonctionnement et prévoit en leur faveur des créations d'emplois.

Les subventions de fonctionnement atteignent 689,82 millions d'euros, en progression de 6 % par rapport aux crédits ouverts en 2003. Le projet de loi de finances ouvre ainsi, tous établissements confondus, une enveloppe supplémentaire directement utilisable à l'action culturelle. La plupart des établissements bénéficient de moyens nouveaux (*cf.* tableau ci-dessous).

**MESURES NOUVELLES DEMANDEES POUR LE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS PUBLICS**

*(en euros)*

Bibliothèque publique d'information	+ 38.000
Bibliothèque nationale de France	+1.426.009
Institut national d'histoire de l'art	+ 501.503
Institut national du patrimoine	+ 355.000
Musée Moreau	+ 3.000
Ecole du Louvre	+ 30.000
École nationale supérieure des beaux-arts	+ 100.000
Ecole supérieure des arts décoratifs	+ 34.000
Académie de France à Rome	+ 70.000
Comédie française	+95.883
Théâtre national de Chaillot	+ 30.000
Théâtre national de l'Odéon	+ 224.620
Théâtre national de la Colline (accompagnement du projet artistique)	+ 100.000
Théâtre national de Strasbourg (accompagnement du projet)	+ 42.000
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	+ 47.000
Opéra national de Paris	+ 730.000
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	+ 184.252
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	+ 239.675
Centre national de la danse	+ 340.0004
École nationale supérieur des métiers de l'image et du son	+ 55.000
Écoles d'architecture	+ 519.000
Centre national des arts plastiques	+60.000
École nationale supérieure de création industrielle	+50.000
Musée du Louvre	+ 880.000
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	+ 100.000
Écoles d'art	+ 135.378
Etablissement public du musée du quai Branly	+2.575.000
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	+ 700.000

Source : « bleu » pour 2004

Par ailleurs, 91 emplois budgétaires, actuellement financés sur le budget de l'État, sont transférés aux établissements publics.

**CRÉATION D'EMPLOIS BUDGETAIRES DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

Établissements	Nombre d'emplois créés
Institut national du patrimoine	4
École nationale supérieure des arts décoratifs	1
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	3
Musée du Louvre	83

Source : « bleu » pour 2004

Le projet de loi de finances prévoit une dotation d'investissement aux établissements publics d'un montant global de 100,67 millions d'euros en crédits de paiement, contre 139,34 millions d'euros ouverts en 2003. Cette baisse résulte principalement d'un ajustement des dotations aux besoins de l'établissement public

du musée du quai Branly et de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels. En revanche, afin de poursuivre le plan de construction et de rénovation des établissements (cf. tableau ci-dessous), il est prévu d'ouvrir 166,6 millions d'euros en autorisations de programme, soit un montant supérieur à celui ouvert en 2003 (149 millions d'euros).

**SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS  
ET OPERATIONS DÉCONCENTRÉES  
(Répartition des autorisations de programme ouvertes pour 2004)**

*(en millions d'euros)*

Bibliothèque publique d'information		0,65
Bibliothèque nationale de France		12,00
Institut national d'histoire de l'art		0,20
Réunion des musées nationaux		0,50
Patrimoine muséographique et arts plastiques: autres opérations		0,15
– Union centrale des arts décoratifs : travaux et équipements	0,15	
Académie de France à Rome		0,55
Comédie française		0,99
Théâtres nationaux		7,08
Opéra national de Paris		9,07
Centre national de la danse		0,60
Cité de la musique		1,80
Développement culturel: autres opérations		11,33
– Logement social	0,30	
– Plan de numérisation	0,30	
– Lieux de diffusion de la musique et de la danse, aménagement de théâtre et de spectacles publics ou privés, orgues d'églises	10,42	
Etablissements d'enseignement supérieur		7,10
Etablissement public du musée du quai Branly		2,89
Centre national de la cinématographie		3,55
– Plan de restauration des films anciens	3,00	
– Numérisation du fonds images culture	0,30	
– Travaux d'urgence et de sécurité	0,25	
Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels		3,30
– Restauration du musée de l'Orangerie	2,30	
– Traitement des abords du palais du Louvre	1,00	
Centre national des arts plastiques		0,17
Musée du Louvre		9,89
Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette		13,20
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou		10,06
Musée d'Orsay		0,73
Musée Guimet		0,94
Opérations déconcentrées		73,89
– Archives : Participation financière de l'Etat à des opérations d'aménagement et de construction de centres d'archives départementales et municipales	13,09	
– Livre et lecture :	4,06	
. Institut mémoire de l'édition contemporaine et bibliothèque départementale de l'Hérault	2,56	
. Equipement des médiathèques	0,15	
– Musées : Participation de l'Etat à des opérations d'aménagement et de construction des musées des collectivités locales	21,36	
– Arts plastiques : Ecoles régionales et municipales d'arts plastiques, ateliers, FRAC et centres d'arts	7,49	
– Spectacles : Lieux de diffusion de musique et de danse, aménagement de lieux de théâtre et de spectacles publics ou privés, orgues d'église	21,00	
– Développement culturel	3,902	
. Diffusion culturelle	3,30	
. Participation financière de l'Etat à la numérisation des fonds patrimoniaux des collectivités territoriales	0,60	

Source : « bleu » pour 2004

## **D.- LA MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES**

Le ministère de la culture participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques en limitant la croissance de ses frais courants. Ses crédits de personnel et de fonctionnement n'évoluent, à structure constante, que de 0,7 %. Notamment, 94 départs à la retraite ne seront pas remplacés en 2004.

### **1.- Les crédits de personnel**

Les crédits de rémunération des personnels en activité s'établissent à 417,6 millions d'euros (y compris la rémunération des agents de la DRAC de Rhône-Alpes imputée sur les chapitres 39-01 à 39-03), hors charges sociales, en diminution de 0,8 million d'euros par rapport à 2003. Cette baisse s'explique par le non remplacement de 94 départs à la retraite, et le transfert de 91 emplois du budget de l'Etat vers celui de plusieurs établissements publics.

Les effectifs budgétaires, soit 13.819 emplois, sont en diminution de 191 postes par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances pour 2003. Cette évolution résulte des mouvements suivants :

○ pour les titulaires :

- suppression nette de 81 emplois au titre des départs à la retraite ;
- transformation de 3 emplois de titulaires en emplois de contractuels et transfert de ces emplois sur le budget du Conservatoire national supérieur de musique de Paris, dans le cadre de la poursuite du plan de contractualisation des professeurs des écoles d'enseignement artistique ;
- suppression de 5 emplois au titre des mesures de transformation ;
- transfert de 83 emplois du budget de l'Etat vers le budget de l'établissement public du Musée du Louvre (30 emplois transférés dans le cadre de l'application du contrat d'objectifs et de moyens, 8 emplois transférés au titre de la prise en charge par l'établissement public des actes de gestion, 45 emplois transférés correspondant aux emplois des personnels du Louvre reçus aux concours dits « Sapin ») ;

○ pour les contractuels :

- suppression d'un emploi au titre des mesures de transformation ;
- suppression nette de 13 emplois au titre des départs à la retraite ;
- transfert de 5 emplois du budget de l'Etat vers le budget des établissements publics d'enseignement (4 emplois transférés sur le budget de l'institut national du patrimoine, 1 emploi transféré sur le budget de l'école nationale supérieure des arts décoratifs de Paris).

Par ailleurs, le ministère prévoit la transformation en emplois budgétaires de 90 agents rémunérés sur crédits ou sur emplois. En outre, afin de favoriser et d'accompagner l'émergence de l'Institut national de l'histoire de l'art, 8 emplois sont créés. Ces créations seront intégralement effectuées par suppression concomitante d'emplois équivalents. Enfin, il est prévu de créer un emploi de directeur d'administration centrale, accompagnée de la suppression de deux emplois de titulaires et d'un emploi de contractuel.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU BUDGET DE LA CULTURE

	2001		2002		2003		2004 (PLF)
	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Effectifs budgétaires	Effectifs réels	Effectifs budgétaires
Administration centrale	1.687	1.595	1.747	1.641	1.741	1.673	1.089
Services extérieurs	6.720	6.352	5.726	5.378	6.699	6.436	6.358
Établissements publics administratifs sous tutelle du ministère	6.561	6.202	7.841	7.364	5.570	5.351	6.372
<b>Total</b>	<b>14.968</b>	<b>14.148</b>	<b>15.314</b>	<b>14.383</b>	<b>14.010</b>	<b>13.459</b>	<b>13.819</b>

Source : ministère de la Culture

Le projet de loi de finances comprend plusieurs mesures statutaires :

- fusion des corps d'agents des services techniques d'administration centrale et des services déconcentrés ;
- fusion du corps des attachés d'administration centrale et des services déconcentrés ;
- réforme du corps des administrateurs civils : fusion des deux premiers grades du corps des administrateurs civils qui comporte désormais le grade d'administrateur civil et le corps d'administrateur civil hors classe ;
- réforme du corps des architectes et urbanistes de l'État : fusion des deux premières classes en un grade de base unique, accompagnée d'un relèvement de l'indice terminal, et la revalorisation du grade d'architecte urbaniste en chef de la hors échelle A à la hors échelle B.

Des nécessités de gestion et un besoin de meilleure fluidité dans les carrières sont à l'origine de l'ensemble des demandes de repyramidage inscrites au projet de loi de finances pour 2004. Elles concernent différents corps du ministère <sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> architectes urbanistes de l'Etat, chargés d'études documentaires, secrétaires de documentation, techniciens des services culturels et des bâtiments de France, ingénieurs des services culturels et des bâtiments de France, secrétaires administratifs du ministère de la culture et de la communication, attachés de corps commun. adjoints administratifs, agents des services techniques.

## 2.– Les crédits de fonctionnement des services

La dotation prévue pour les dépenses de fonctionnement courant des services (DRAC de Rhône–Alpes incluse) s'établit à 92,6 millions d'euros, en progression de 2,9 % par rapport à 2003 (à structure constante). Pour leur part, les crédits d'entretien (23,9 millions d'euros) ne progressent que de 0,09 %. Les mesures nouvelles prévues pour le fonctionnement des services sont retracées dans le tableau ci-dessous.

### RÉPARTITION DES MESURES NOUVELLES INSCRITES EN FAVEUR DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES

	<i>(en euros)</i>
Augmentation des crédits d'études	+ 32.472
Augmentation des moyens de fonctionnement de l'administration centrale	+ 1.176.726
Renforcement des moyens de fonctionnement des archives	+ 175.000
Renforcement des moyens de fonctionnement des SCN musées	+ 917.670
Renforcement des moyens de fonctionnement des SCN patrimoine	+ 8.201
Augmentation des moyens de fonctionnement du département de recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines	+ 28.986
Augmentation des moyens de fonctionnement du Mobilier national et de la Manufacture de Sèvres	+ 246.403
Renforcement des crédits d'entretien des bâtiments affectés au ministère de la culture	+ 88.950
Financement de coûts transitoires liés à l'installation dans l'immeuble des Bons enfants	+ 210.000

Source : « Bleu » pour 2004

## **CHAPITRE II : LA REFORME DU MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

Le ministère de la culture est indéniablement un des ministères les plus avancés dans la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Parallèlement à la refonte de ses procédures budgétaires, il a établi, conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 25 juin 2003, les grands axes de sa stratégie de réforme.

### **I.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances va profondément modifier le contenu, la procédure d'adoption et les conditions d'exécution du budget. Elle a été votée pour rétablir le sens et la portée de l'autorisation parlementaire et donner au Parlement des nouvelles prérogatives dans la définition et le contrôle des dépenses de l'État. Cette réforme est enserrée dans des délais très stricts, l'ensemble des dispositions organiques entrant en application, au plus tard, pour le budget 2003.

#### ***Le calendrier : neuf mois pour décider du nouveau cadre budgétaire et comptable***

*L'ensemble des dispositions organiques sera, pour la première fois, applicable à la loi de finances pour 2006. En octobre 2005, le Parlement examinera et votera un projet de loi de finances conçu selon les nouvelles règles. Le ministre du budget et de la réforme budgétaire a fixé, en mars 2003, le calendrier de préparation de ce projet :*

*– en juin 2003, chaque ministère devait proposer au moins une expérimentation qui sera intégrée dans le projet de loi de finances pour 2004 ;*

*– à l'automne 2003, les missions, programmes et actions seront finalisés ;*

*– au 31 décembre 2003, les nouvelles normes comptables seront adoptées ;*

*– au premier trimestre 2004, les objectifs et les indicateurs seront arrêtés.*

### **A.- LA CONSTRUCTION DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGETAIRE**

En regroupant les crédits en missions, programmes et actions, la loi organique définit un nouveau cadre budgétaire qui substitue à l'actuel regroupement par nature de dépense (classement des crédits par titre) un regroupement orienté vers les résultats des politiques publiques (ventilation des crédits par destination).

### ***La budgétisation par finalité de dépense : les missions, programmes et actions***

#### *a) Le rôle des missions*

*La mission relève « d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères », et forme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».*

*Premier niveau de la future architecture, la mission a été conçue pour identifier les politiques de l'État et pour permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles. Sur ce point, la mise en œuvre de la loi organique pourrait faire apparaître l'inadaptation des structures ministérielles, et se heurter à l'organisation gouvernementale actuelle. La définition des missions doit être l'occasion de « mettre à plat » le budget, pour vérifier la cohérence des dépenses visant des finalités identiques et identifier les structures administratives redondantes.*

*Si, du point de vue du Gouvernement, les missions, parce qu'elles ne constitueront pas l'unité d'exécution des crédits, peuvent paraître moins importantes que les programmes, elles sont essentielles du point de vue du Parlement :*

*– elles serviront en effet d'unités de vote. De la définition des missions découleront le sens et la portée de la seconde partie des lois de finances. En votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique ;*

*– elles constitueront également les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Elles formeront en effet des enveloppes à l'intérieur desquelles, en déposant des amendements redéployant les crédits entre programmes, les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens.*

#### *b) La structuration en programmes et actions*

*Unités de spécialité des crédits, les programmes constitueront le cadre d'exécution du budget. Ils ont été créés de manière à substituer à la spécialisation par nature de dépense actuellement en vigueur une spécialisation par destination de dépense. Obligatoirement ministériels, ils seront, à titre indicatif, déclinés en actions qui formeront le troisième niveau de la nomenclature. Ils seront, également à titre indicatif, ventilés par nature de dépense.*

*Le calibrage des programmes déterminera l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Les programmes formeront en effet des enveloppes totalement fongibles (le ministre sera libre de changer la ventilation prévisionnelle du programme entre les actions qui le composent et de modifier sa répartition par nature de dépense), sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel qui constitueront un plafond (mécanisme de la fongibilité dite « asymétrique »).*

*La loi organique a conçu le programme en privilégiant une structuration autour d'actions aux finalités homogènes et clairement définies. Le programme est en effet défini comme le regroupement de « 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 définition des programmes induit donc un découpage des crédits en fonction des finalités poursuivies.*



Le ministère de la culture a bâti un projet de nomenclature qui regroupe les crédits en une mission unique, ventilée en trois programmes :

- préservation, conservation et promotion des patrimoines (1.071 millions d'euros, soit 41,1 % du budget de la culture) ;
- développement et diffusion de la création (847 millions d'euros, soit 32,6 % du budget) ;
- transmission des savoirs et démocratisation de la culture (685 millions d'euros, soit 26,3 % du budget).

Ces trois programmes seraient présentés en actions selon le schéma suivant :

**PROJET DE STRUCTURATION DU BUDGET DE LA CULTURE EN PROGRAMMES**

Direction concernée	Intitulé de l'action
<b>Programme : Connaissance, préservation, enrichissement et promotion des patrimoines</b>	
DAPA	1.1. Patrimoine monumental et archéologique
DAPA	1.2. Architecture
DMF	1.3. Patrimoine muséographique
DAF	1.4. Patrimoine archivistique et célébrations nationales
DLL	1.5. Patrimoine écrit et documentaire
CNC	1.6. Patrimoine cinématographique
DGLFLF	1.7. Patrimoine linguistique
Directions concernées	1.8. Acquisitions et enrichissement des collections publiques
<b>Programme : Développement et diffusion de la création</b>	
DMDTS	2.1. Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant
DAP	2.2. Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques
DLL	2.3. Soutien à la diffusion du livre et de la lecture
Directions concernées	2.4. Economie des professions et industries culturelles
<b>Programme : Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</b>	
Directions concernées	3.1. Soutien à l'éducation artistique
Directions concernées	3.2. Etudes et recherche
Directions concernées	3.3. Promotion de la culture scientifique et technique
Directions concernées	3.4. Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et spécialisé
Directions concernées	3.5. Insertion professionnelle et soutien à l'emploi culturel
Directions concernées	3.6. Actions spécifiques en faveur des publics
Directions concernées	3.7. Actions spécifiques en faveur de l'aménagement du territoire
Directions concernées	3.8. Action culturelle internationale
DAG	3.9. Fonctions supports communes aux trois programmes

Source : ministère de la culture

Ce schéma qui, pour le moment, n'est pas encore définitivement validé, a le mérite de ne reproduire ni le découpage entre les agrégats actuels, ni l'organisation administrative du ministère. Il identifie clairement les politiques poursuivies : bâtis selon une logique sectorielle, les deux premiers programmes réaffirment les deux

métiers fondamentaux du ministère (le patrimoine et la création), tandis que le troisième, organisé dans une optique fonctionnelle, répond à la nécessité de mieux coordonner les politiques transversales (éducation artistique, enseignements supérieurs et spécialisés, recherche, insertion professionnelle, actions spécifiques en faveur des publics ou du territoire, action internationale).

Par un effort de ventilation des crédits en fonction de l'objectif poursuivi, ce projet de nomenclature respecte le principe de budgétisation par destination, et aboutit ainsi à des programmes qui retracent le coût complet des politiques culturelles. Le ministère de la culture a en effet renoncé à regrouper les moyens des DRAC dans un programme global qui aurait nui à la lisibilité de son budget. Bien qu'elles soient actuellement en partie polyvalentes, les DRAC verront leurs crédits et leurs emplois ventilés entre les trois programmes. Cette ventilation ne changera pas la gestion des crédits d'intervention (titre IV) qui sont déjà actuellement « fléchés » par une répartition au niveau des articles de prévision. Elle remet en revanche en cause la globalisation totale des subventions aux maîtres d'ouvrage locaux (titre VI).

La nouvelle architecture envisagée pour le budget de la culture soulève des interrogations tenant à l'organisation administrative du ministère.

Quels seront les responsables de programme ? La structuration des crédits doit en effet refléter à la fois les finalités poursuivies et l'organisation des acteurs qui s'efforcent de les atteindre : à chaque programme devra correspondre un responsable ou une chaîne de responsabilité clairement identifiée. Or, dans le schéma actuellement envisagé, les programmes relèvent de responsabilités multiples. Les deux premiers programmes (« patrimoines » et « création ») concernent respectivement cinq et trois directions d'administration centrale différentes. Le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » comporte huit actions dont les responsables administratifs ne sont pas, pour le moment, identifiables. La logique de regroupement des crédits initiée par la loi organique conduit ainsi à repenser l'organisation du ministère, et la création de nouvelles directions regroupant d'anciennes structures est actuellement envisagée (*cf. infra*).

Comment les programmes seront-ils déclinés sur le terrain ? Définies au niveau national, les politiques culturelles sont mises en œuvre par des services centraux, des administrations déconcentrées ou des établissements publics. La réussite de la réforme repose sur les modalités de déclinaison des autorisations de dépense données par la loi de finances. Il ne servirait à rien de définir des programmes si la souplesse de gestion créée au niveau national ne devait pas se répercuter au niveau des gestionnaires locaux. Il est donc essentiel de garantir la fongibilité des enveloppes qui seront déléguées aux acteurs chargés de mettre en œuvre les programmes. À cette fin, il est prévu de décliner les programmes, au niveau des services ou des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, en « budgets opérationnels de programme » (BOP). Ces budgets constitueront le cadre dans lequel s'exercera, sur le terrain, la fongibilité des crédits. Ils ont vocation à décliner les enveloppes définies au niveau national, en tenant compte des spécificités et des priorités locales.

### ***Les budgets opérationnels de programme***

*Rattaché à un seul programme, un budget opérationnel de programme (BOP) est structuré autour de deux volets indissociables : d'une part les actions composant le programme considéré et les crédits qui les financent, d'autre part les objectifs et les indicateurs qui en mesurent les résultats.*

*Chaque BOP présentera une programmation des actions et des moyens par type de dépenses (plan annuel de gestion des effectifs, répartition des dispositifs d'intervention, programmation des équipements).*

*Après son approbation par le « pilote » central, le BOP serait soumis au visa du contrôleur financier qui vérifiera notamment l'inscription des dépenses inéluctables. Afin d'alléger les mises à disposition des crédits, l'approbation du BOP pourrait valoir notification.*

La confection des budgets opérationnels suppose de choisir le niveau d'exécution des programmes le plus adéquat : gestion de la dépense à l'échelon central, délégation à l'échelon déconcentré ou transfert de la mise en œuvre de la politique considérée à un démembrement de l'État (établissement public ou organisme assimilé). Pour le budget de la culture, les responsables de BOP pourraient être :

- une administration centrale pour les crédits non déconcentrés (un service central participant à plusieurs programmes pourrait être responsable de plusieurs BOP) ;
- les DRAC qui, chacune, auront la responsabilité de trois BOP (un par programme) ;
- certains services communs (notamment la direction de l'administration générale lorsqu'elle assure des services transversaux ou le département des systèmes d'information) ;
- les établissements publics chargés de mettre en œuvre un volet particulier de la politique culturelle de l'État.

La mise en place des BOP suppose l'instauration d'un véritable dialogue de gestion entre les responsables de programme et les unités opérationnelles. Au niveau déconcentré par exemple, les services devront définir avec le responsable du programme sa déclinaison locale, rappeler les résultats obtenus, proposer des résultats cibles, expliquer les opérations envisagées et justifier les crédits demandés. A l'issue de ce dialogue, le responsable national du programme fixera l'enveloppe budgétaire mise à disposition de chaque DRAC dont la responsabilité sera accrue. Là où celle-ci se voyait notifier des crédits et affecter des personnels – d'ailleurs gérés en grande partie en centrale –, elle disposera désormais de trois véritables budgets opérationnels.

## B.- LA DEFINITION DU PERIMETRE DES PLAFONDS D'EMPLOIS

En créant la notion de plafond d'autorisation d'emplois (PAE), la loi organique limite les dépenses de personnel de chaque ministère par la fixation d'un nombre d'emplois maximal.

### *Les plafonds d'autorisation d'emplois*

*La loi organique remplace le dispositif de 1959, fondé sur une autorisation précise des flux d'emplois, par un plafond global exprimé en stock d'emplois.*

*L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 1959 donne compétence aux lois de finances pour fixer le nombre des créations et des transformations d'emplois, et prévoit que « les transformations d'emplois [opérées par décret], ainsi que les recrutements, les avancements et les modifications de rémunération ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts ». L'article 43 du même texte dispose que « les créations, suppressions et transformations d'emplois résultent des modifications de crédits dûment explicitées par les annexes ». Les fascicules budgétaires associent donc aux crédits de chaque chapitre de dépenses de personnel le détail, par catégorie, corps et grade, des suppressions et des créations d'emplois prévues. Ainsi, en votant les crédits, le Parlement autorise très précisément ces mouvements que le Gouvernement ne pourra, en cours de gestion, modifier par décret que par des transformations d'emplois et dans la limite des crédits ouverts.*

*Ce dispositif a été sévèrement critiqué. Le pouvoir d'autorisation des emplois conféré au Parlement s'est révélé très théorique et source de rigidité dans la gestion des effectifs. De fait, l'augmentation du nombre d'agents contractuels « sur crédits » et le développement de la pratique des surnombres, « gagés » ou non par des vacances, ont introduit un décalage entre les emplois réels et les emplois budgétaires, ôtant au Parlement toute maîtrise, voire toute connaissance précise, des effectifs de l'État.*

*L'article 7 de la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds d'autorisation des emplois (PAE) rémunérés par l'État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il se rattache (un emploi de directeur d'administration centrale ne compte pas plus qu'un emploi de catégorie C). Ainsi, l'ouverture des crédits de personnel sera complétée par une limitation du nombre d'emplois que ces crédits sont autorisés à financer. Cependant, à la différence des crédits spécialisés par programme, cette limitation jouera au niveau du ministère, la ventilation des emplois entre les programmes d'un même ministère et, a fortiori, le détail des emplois de chaque programme n'ayant qu'une valeur indicative.*

*L'objectif des plafonds d'autorisation d'emplois est double :*

*– rétablir le sens de l'autorisation parlementaire en passant d'un vote sur des flux d'emplois théoriques à un vote sur un stock global d'effectifs réels : il s'agit de permettre au Parlement de se prononcer sur le nombre réel des emplois rémunérés par chaque ministère. En visant les « emplois rémunérés par l'État », la loi organique a opté pour une définition large, fondée sur le critère de la rémunération. D'après les travaux préparatoires, « les plafonds dénombrent l'ensemble des personnels titulaires et contractuels employés par l'État ou rémunérés à partir de son budget ». Tous les emplois financés par les crédits du budget de l'État devraient donc être recensés dans la loi de finances.*

– assouplir la gestion des effectifs en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué : la loi organique a en effet choisi un plafond ministériel unique, indépendant du service d'affectation et exprimé en un nombre d'emplois global, toutes catégories, corps et grades confondus. Le ministre est donc libre de modifier en cours d'exercice ses prévisions d'emplois, en changeant l'affectation (il peut par exemple recruter davantage dans les services extérieurs et moins en administration centrale), et surtout la répartition statutaire (il peut par exemple recruter plus d'agents de catégorie A en renonçant à des créations au sein des autres catégories), à condition de ne pas dépasser le plafond du nombre d'emplois autorisés, et de rester dans l'enveloppe des crédits de personnel de chaque programme.

Il s'agit donc d'une diminution importante de la précision de l'autorisation donnée à l'exécutif par le lois de finances : le Parlement donne désormais à chaque ministre une autorisation d'emploi très globalisée, et dispose, en annexe au projet de loi de finances initiale, d'une simple information sur la gestion prévisionnelle de cette autorisation.

Le budget de la culture rémunère des emplois de statuts différents : titulaires, ouvriers de l'État, contractuels sur emplois et contractuels sur crédits. Actuellement, les trois premières catégories font l'objet d'emplois budgétaires prévus par la loi de finances, alors que la quatrième n'est pas limitée en nombre. En outre, au-delà des agents employés directement par l'État, de nombreux organismes sous tutelle (établissements publics) ou subventionnés (associations) emploient des personnels payés, en totalité ou en partie, par l'État au travers de la contribution financière que celui-ci leur consent.

La construction des PAE soulève, pour le budget de la culture, des difficultés particulières liées au poids des emplois financés par les établissements publics. Suite au mouvement de débudgétisation engagé depuis plusieurs années, près du tiers des emplois permanents (titulaires et contractuels) sont aujourd'hui directement pris en charge par les établissements publics<sup>(5)</sup>. La maîtrise des emplois de la culture passe donc, en grande partie, par le suivi des emplois des établissements publics.

Or, en se fondant sur une interprétation restrictive de l'article 7 de la loi organique<sup>(6)</sup>, le ministère prévoit d'exclure des futurs PAE les personnels des établissements publics, y compris fonctionnaires, lorsqu'ils sont pris en charge directement sur le budget desdits établissements. Cette solution présente l'inconvénient majeur de soumettre les PAE aux débudgétisations. Pour les politiques culturelles, mises en œuvre par l'intermédiaire d'opérateurs extérieurs à l'État, l'emploi public continuera à échapper à l'autorisation parlementaire. Cette perspective risque de priver les PAE de leur portée. Pourquoi, par exemple, autoriser un plafond d'emplois pour le soutien au spectacle vivant si ce plafond n'inclut pas les personnels des établissements chargés de mettre en œuvre cette politique ?

<sup>(5)</sup> Le ministère de la Culture estime que les établissements placés sous sa tutelle emploient 5.847 agents, à comparer avec les 14.010 emplois budgétaires pris en charge par le budget de l'État.

<sup>(6)</sup> Cette interprétation est celle retenue par la Direction de la réforme budgétaire. Elle consiste, par souci de faire correspondre le périmètre des dépenses de personnel (titre 2 prévu par l'article 5 de la loi organique) et celui des emplois, à faire coïncider les deux notions : seules les dépenses rattachées au titre des dépenses de personnel pourront correspondre à des emplois pris en compte pour l'appréciation du plafond. Ainsi, le titre des dépenses de personnel ayant vocation à retracer les rémunérations des personnels employés par l'État, les PAE se limiteront aux personnels dont l'État est l'employeur direct. Au total, la définition du périmètre des PAE reposerait sur le critère du lien juridique (l'État est-il l'employeur ?) et non pas sur le critère du lien financier (l'État assure-t-il le financement de la rémunération ?).

Au-delà des divergences d'interprétation de l'article 7 de la loi organique, la définition du périmètre des PAE met en cause la capacité du ministère à maîtriser l'emploi public dans le secteur culturel. L'exclusion des emplois des établissements publics risque de priver les gestionnaires de l'outil de maîtrise des dépenses de personnel que constitue un plafond fixé par la loi de finances. La maîtrise de l'emploi public suppose l'instauration d'un dispositif de suivi, extérieur à la loi de finances, qui reste à déterminer.

Par ailleurs, la détermination du PAE du ministère de la culture pose des difficultés tenant aux modalités de dénombrement des emplois. Les plafonds d'autorisation d'emplois seront exprimés en équivalent temps plein. Il conviendra donc de passer du décompte des unités physiques aujourd'hui en vigueur (les actuels tableaux d'emplois dénombrement des effectifs physiques sans tenir compte de la durée de travail) à un dispositif basé sur la durée effective d'emploi. Or, le ministère de la culture emploie actuellement des agents rémunérés sur crédit (agents vacataires) qui sont décomptés à partir d'enveloppes budgétaires allouées aux services et dont le ministère ne connaît pas, pour le moment, le nombre en équivalent temps plein.

### **C.- LA DEFINITION DES OBJECTIFS ET LE CHOIX DES INDICATEURS**

La loi organique soumet les gestionnaires à une obligation de s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette obligation se concrétisera, tous les ans et pour chaque programme, par la production de deux documents :

– en annexe au projet de loi de finances, un projet annuel de performances comprendra une description des engagements du ministre concerné, orientée vers une évaluation pluriannuelle et réalisée à partir des éléments constitutifs du programme (présentation des actions du programme, de leurs coûts, de leurs objectifs et de leurs résultats) ;

– en annexe au projet de loi de règlement, un rapport annuel de performances donnera un compte rendu de la performance du programme (rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs).

La mise en place de ce dispositif d'évaluation de la performance est l'indispensable contrepartie de la liberté de gestion offerte par la globalisation des crédits.

Le cahier des charges adressé aux ministères prévoit une démarche en trois étapes : l'explication des objectifs, la recherche des indicateurs et la définition des cibles de résultats à atteindre.

Trois catégories de critères de performance ont été définies :

– l'efficacité socio-économique : ce critère appréhende l'impact final des actions sur l'environnement économique ou social. Il permet d'évaluer la pertinence de la politique, et non la performance de sa mise en œuvre. Il devra être mesuré à partir de données statistiques relatives à la gestion administrative (par exemple, le

taux de déclarations fiscales et de paiements spontanés reçus à l'échéance pourrait être un indicateur de l'efficacité de l'action de la direction générale des impôts), complétées par des enquêtes spécifiques (par exemple, les acquis des élèves à différents stades du cursus scolaire) ;

– la qualité du service rendu à l'utilisateur : ce critère suppose le suivi de paramètres internes (continuité du service ou taux de dysfonctionnement constaté), mais également la réalisation d'enquêtes externes ;

– l'efficacité de la gestion des ressources : ce critère rapporte les produits des activités de l'État aux moyens consommés, en recourant par exemple au coût unitaire par usager ou à une analyse des écarts entre bénéficiaires.

Le ministère de la culture a choisi de construire son dispositif de gestion de la performance autour des principes suivants :

- les objectifs de performance doivent découler d'une réflexion stratégique sur les buts de l'action de l'Etat. Leur nombre devra être limité et ne devront être retenus que les objectifs les plus représentatifs des priorités politiques. Ceux-ci se distinguent des objectifs d'activité ou de mise en œuvre de moyens, qui relèvent plus d'un dispositif de contrôle interne. Une analyse comparative avec d'autres pays permettra parfois de fournir un éclairage sur la pertinence des résultats cibles retenus ;
- les objectifs de performance du programme devront être déclinés au sein du ministère pour s'appliquer au mieux à l'activité de chacun des services chargés de l'exécution du programme. Ils serviront à les responsabiliser dans la conduite des opérations dont ils auront la charge et pour lesquels ils se verront déléguer des budgets globalisés.

L'absence de culture de résultat au sein de l'administration fait de ce chantier le plus ambitieux de la réforme organique.

Au cours des dernières années, le ministère de la culture a amélioré, dans les documents budgétaires, les développements consacrés aux agrégats, afin d'essayer de retracer les objectifs de son action et d'en mesurer les effets. Le fascicule bleu pour 2004 présente ainsi les actions du ministère de la culture en définissant au total trente-sept objectifs, chacun de ces objectifs étant mesuré par un ou plusieurs indicateurs. Ceux-ci sont extraits de données de l'INSEE, de la comptabilité générale de l'État ou des bases propres au ministère. Dans certains domaines, les ratios utilisés rendent bien compte de l'impact des politiques menées en regard des objectifs fixés. À titre d'exemple, le ministère mesure le renouvellement des bénéficiaires de commande et d'aide à la création, qui constitue un des objectifs du soutien au spectacle vivant, par l'évolution de la part des « primo-bénéficiaires ». De même, plusieurs indicateurs mesurent la progression des spectacles créés par rapport à l'ensemble des spectacles programmés, et traduisent ainsi les effets des aides à la création.

L'effort d'évaluation entrepris demandera cependant à être amélioré pour correspondre au contenu des « projets annuels de performances » qui, dans deux ans, figureront en annexe du projet de loi de finances :

- la présentation des objectifs et des résultats ne concerne actuellement qu'une part assez réduite du budget de la culture : elle se concentre sur les actions menées en faveur du patrimoine monumental et de l'architecture, le spectacle vivant, les enseignements spécialisés et la recherche. Des pans entiers de la politique du ministère ne sont, pour le moment, pas concernés : aucun objectif, ni aucun indicateur, ne sont prévus pour les dépenses en faveur du livre et de la lecture, des archives, des musées, des arts plastiques, du cinéma, du développement culturel et de l'action internationale. Il s'agit pourtant de domaines sur lesquels le ministère a réalisé des évaluations ;
- en outre, certains indicateurs ne rendent pas réellement compte des résultats de la politique menée. Le ministère se contente parfois d'une simple mesure de l'activité de ses services, sans en évaluer l'efficacité. À plusieurs reprises, il a recours à un suivi du taux de consommation des crédits en cause : par exemple, la programmation, la coordination et l'évaluation de la recherche n'est mesurée qu'à travers le taux de répartition des crédits du budget commun de recherche et de développement. De même, l'amélioration de l'accompagnement du renouvellement de la création artistique par les compagnies dramatiques est évaluée par l'évolution de la subvention moyenne versée, comme si l'augmentation de cette subvention était en soi une mesure de l'efficacité de la politique en faveur du théâtre ;
- enfin, beaucoup d'indicateurs ne sont pas renseignés pour l'année en cours, et la plupart ne le sont pas pour les années à venir : le ministère ne semble pas, pour le moment, en mesure de se fixer des résultats à atteindre pour l'avenir. De plus, la mesure d'une part importante des indicateurs ne porte que sur deux, voire un seul, exercices, et ne donne donc pas de véritable information sur l'évolution des résultats obtenus.

#### **D.- LES EXPERIMENTATIONS PREVUES POUR 2004**

Afin de préparer la mise en place de ses trois programmes futurs, le ministère de la culture conduira, en 2004 et 2005, une expérimentation de fongibilité des crédits de personnel, de fonctionnement et d'intervention au sein de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de Rhône-Alpes. Cette expérimentation poursuit trois objectifs :

- préfigurer la globalisation des emplois et des crédits prévue par la loi organique, afin de donner à la DRAC de Rhône-Alpes la possibilité d'améliorer sa gestion en arbitrants entre les différentes possibilités d'utilisation des dotations qui lui sont déléguées ;



- réformer le dialogue de gestion entre les services déconcentrés et l'administration centrale, en favorisant une participation plus en amont des DRAC, et réviser le pilotage national en s'appuyant sur la directive nationale d'orientation et sur la mise en place progressive des tableaux de bord des DRAC ;
- améliorer le pilotage de la direction régionale expérimentatrice, en mettant en œuvre localement le plan national de développement du contrôle de gestion et en développant la culture de gestion par des actions de formation et de sensibilisation.

Cette expérimentation fait partie des globalisations de crédits qui dépassent la séparation entre les titres de dépenses prévus par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Bien qu'elle figure sur trois chapitres du titre III créés à cet effet (39-01, 39-02 et 39-03), elle recouvre des crédits de personnel, de fonctionnement et d'entretien, mais aussi des crédits d'intervention.

Ainsi, la DRAC de Rhône-Alpes disposera de trois enveloppes globales et fongibles : la première pour la connaissance, la préservation, l'enrichissement et la promotion des patrimoines (9,7 millions d'euros) ; la deuxième pour le développement et la diffusion de la création (38 millions d'euros) ; la troisième pour la transmission des savoirs et la démocratisation de la culture (14,2 millions d'euros). La gestion de chacune de ces enveloppes obéira aux règles suivantes :

- conformément au principe de la fongibilité asymétrique prévu par la loi organique, les crédits de personnel (inscrits, pour chaque chapitre globalisé, dans un article spécifique) constitueront le plafond des dépenses de cette nature ;
- les recrutements seront encadrés dans un plafond d'emplois et de masse indiciaire ;
- les reports de 2004 à 2005 seront limités à 3 % de l'enveloppe initiale ;
- les crédits des chapitres globalisés seront susceptibles d'être soumis aux mesures de régulation budgétaire (gel et annulation de crédits).

En contrepartie de la liberté de gestion offerte par la globalisation, la DRAC de Rhône-Alpes s'engagera à développer un contrôle de gestion. L'administration centrale lui fixera une liste d'objectifs à atteindre qui sera validée fin 2003. Il aurait été plus conforme à l'esprit de la loi organique de faire figurer cette liste en annexe au projet de loi de finances, de manière à associer le Parlement à l'évaluation de l'expérimentation proposée. La liberté de gestion créée par la globalisation devrait en effet avoir pour corollaire l'engagement devant le Parlement sur des objectifs, mesurés par des résultats évaluables.

## II.– LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DE LA CULTURE

Par circulaire du 25 juin 2003, le Premier ministre a demandé à chaque ministre de préparer une stratégie de réforme, en procédant notamment à un examen systématique des missions poursuivies et des structures chargées de mettre en œuvre ces missions. Le ministère de la culture a ainsi identifié trois axes principaux qui pourraient fonder la modernisation de son administration.

### A.– LA REORGANISATION DES SERVICES

#### 1.– L'administration centrale

Le ministère de la culture a décidé d'engager la réforme de son administration centrale. Cette réforme s'inscrit dans la perspective de la construction des trois programmes du futur budget de la culture. Elle devrait se faire en deux étapes : dans un premier temps, il s'agira de revoir l'organisation et la répartition des fonctions transversales <sup>(7)</sup>, avant de s'attacher, dans une seconde étape, aux fonctions sectorielles. L'objectif est de resserrer le nombre des entités centrales (directions, délégations, départements).

Cette réorganisation pourrait se concrétiser par :

– *un renforcement du rôle de pilotage de la direction de l'administration générale (DAG) :*

La DAG doit renforcer le pilotage des établissements publics et des directions régionales des affaires culturelles. L'organisation du ministère doit être clarifiée de manière à confier à la DAG l'ensemble des questions relatives à l'action territoriale des DRAC.

– *le regroupement de fonctions au sein d'une délégation au développement culturel et à l'action internationale et le renforcement du département de l'information et de la communication :*

Il apparaît indispensable de créer un pôle de ressources et de coordination pour l'éducation et les enseignements artistiques, les études et les recherches. À cette fin, serait créée une délégation au développement culturel et à l'action internationale qui jouerait un rôle de coordination en matière de formation, d'éducation et d'enseignement artistique, notamment vis-à-vis du ministère de l'éducation nationale. La nécessaire prise en compte des industries culturelles justifierait la constitution, au sein de cette délégation, d'un pôle économique chargé d'une fonction de veille stratégique. En outre, il semble cohérent de confier à cette délégation les missions de recherche et d'études, ainsi que le suivi et la coordination des actions spécifiques en direction du public. Enfin, la délégation intégrerait l'action internationale, assurée actuellement par le département des affaires internationales.

---

<sup>(7)</sup> Actuellement exercées par la direction de l'administration générale ; la délégation au développement et à l'action territoriale ; le département des affaires internationales ; le département de l'information et de la communication.

Par ailleurs, s'agissant de l'information et de la communication du ministère, aujourd'hui éparpillées entre le département de l'information et de la communication et les services de communication des différentes directions, il convient d'en rationaliser l'organisation. Le rôle du département de l'information et de la communication sera donc renforcé, ce qui se traduira par un allègement des cellules de communication placées au sein des différentes directions.

Cette réorganisation de l'administration centrale devrait être effective dès le début de l'année 2004.

*– le transfert au ministère de la culture et de la communication la direction du développement des médias :*

La plupart des décrets d'attribution donne au ministère de la culture compétence en matière de communication, en raison des liens très étroits qu'entretient ce secteur avec la culture. Toutefois, la direction du développement des médias demeure un service du Premier ministre, mis à la disposition du ministre de la culture. Ce positionnement ne permet pas d'opérer dans les meilleures conditions les synergies qui devraient exister entre les deux secteurs.

L'intégration de la direction du développement des médias dans l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication (qui suppose un transfert de ses personnels et de son budget) faciliterait cette synergie, notamment sur les questions de propriété littéraire et artistique et sur les sujets européens. Les liens entre les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel ou ceux du livre et de la presse s'en trouveraient renforcés.

De surcroît, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, un tel rapprochement serait de nature à créer des blocs de compétences et des programmes cohérents, tout en respectant le principe selon lequel le responsable d'une politique est affectataire des moyens de celle-ci.

## **2.– L'administration déconcentrée**

Plusieurs orientations doivent permettre d'assurer une meilleure coordination des services déconcentrés.

Le processus de décentralisation permettra une profonde réorganisation au sein de l'administration territoriale. En particulier, la préfiguration de rapprochements entre les directions régionales des affaires culturelles et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine doit favoriser des synergies indispensables entre services aux vocations complémentaires.

En outre, afin de faciliter le dialogue entre les services déconcentrés et l'administration centrale, la direction de l'administration générale sera chargée d'animer et de coordonner l'ensemble des DRAC.

## **B.– LA REVISION DU PERIMETRE D'INTERVENTION DU MINISTERE**

Plusieurs réformes importantes, conduisant à des transferts de compétences et à l'externalisation de certaines missions, vont permettre de réviser le périmètre d'intervention du ministère. En dehors du transfert de compétences aux collectivités territoriales prévu par le projet de loi de décentralisation, cette révision passe par la création de nouveaux établissements publics et le recours au secteur privé pour l'accomplissement de certaines missions qui ne correspondent pas au cœur des métiers du ministère.

*– La réforme de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'État :*

Afin d'assouplir le régime d'exécution des travaux sur les monuments historiques classés, il est prévu que la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration, actuellement assurée par l'État, soit rendue au propriétaires.

*– Les projets d'externalisation :*

Le ministère pourrait confier la surveillance et l'entretien des Galeries nationales du Grand Palais à un prestataire privé.

Il est également envisagé de donner le financement et l'exploitation de grands équipements à des sociétés privées. C'est en particulier le scénario qui a été retenu pour le Grand Palais des Champs-Élysées. Il s'agit de confier à un concessionnaire la conception, la réalisation et le financement des travaux d'aménagement du Grand Palais, la gestion et la maintenance du bâtiment, ainsi que l'exploitation de l'ouvrage, sous le contrôle du ministère de la culture. La rémunération du concessionnaire serait assurée par l'exploitation de l'ouvrage.

De même, la récente modification de la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive prévoit une mise en concurrence pour les travaux de fouilles. Elle permet en effet à l'aménageur de choisir l'opérateur des fouilles, en faisant appel soit à l'Institut national de recherches archéologiques préventives, soit à un service archéologique territorial, soit à toute autre personne de droit public ou privé, dès lors que sa compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'État.

## **C.– LA REFORME DES MUSEES NATIONAUX**

Devant le développement culturel et économique que les musées nationaux ont connu au cours des vingt dernières années, il est apparu nécessaire d'engager une réorganisation du dispositif associant ces musées à la Réunion des musées nationaux (RMN). Celle-ci assure, en effet, depuis sa création en 1895, un rôle de coordination et de mutualisation des moyens de l'ensemble des musées.

L'objectif de la réforme est triple :

– accroître l'autonomie des plus grands musées pour leur donner pleinement les moyens de mener une politique culturelle dynamique et responsable ;

- moderniser le dispositif d’acquisition d’œuvres d’art des musées dans le sens d’une amélioration de leur capacité d’achat ;
- réformer et moderniser la RMN.

Après avoir renforcé l’autonomie du musée du Louvre et du musée et du domaine national de Versailles (établissements publics depuis, respectivement, 1992 et 1995), le ministère entend clarifier le rôle de la RMN. Désormais directement gestionnaires de leurs recettes de visite, et par conséquent moins subventionnés, ces deux musées seront responsables de la politique d’acquisition pour les collections nationales. C’est dans cette même perspective qu’est prévue, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la transformation de deux autres grands musées nationaux en établissements publics : le musée d’Orsay (auquel est adjoint le musée Hébert) et le musée Guimet. Le musée national Eugène Delacroix sera par ailleurs rattaché au musée du Louvre.

Les deux contreparties attendues de cette plus grande autonomie seront, d’une part, une meilleure participation des musées aux priorités politiques du ministère (en matière d’accueil des publics, de participation à l’action territoriale et de contribution à des actions de coopération internationale) et, d’autre part, la modernisation des modes de gestion, à travers la conclusion de contrats d’objectifs et de moyens pluriannuels (sur le modèle de celui qui a été signé avec le musée du Louvre le 17 avril dernier).

S’agissant de la réforme de la procédure d’acquisition des œuvres d’art, il est prévu de confier à tous les musées organisés sous forme d’établissements publics la gestion de leur budget d’achat. Assistés d’une commission locale d’acquisition, comprenant des conservateurs et des personnalités qualifiées chargées d’émettre un avis préalable, il reviendra aux présidents des établissements de procéder aux acquisitions, pour le compte de l’État, des œuvres inférieures à un seuil déterminé par arrêté. Au-delà de ce seuil, le conseil artistique des musées nationaux continuera d’être consulté.

Cette restructuration des grands musées induit une réforme de la RMN. Les transferts de compétences au profit des musées nationaux doit conduire à la cessation totale, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, de tout prélèvement de la RMN sur les musées du Louvre, de Versailles, d’Orsay et de Guimet. En conséquence, la subvention de l’État à ces établissements publics sera réduite à due concurrence, et le montant correspondant sera versé à la RMN pour qu’elle assure le financement de ses activités de service public.

En outre, la RMN se recentrera sur trois missions majeures : l’édition des musées nationaux, la diffusion de leurs collections et l’organisation des grandes expositions nationales.

Cette modernisation des musées nationaux s’opère sans générer de dépenses supplémentaires. Elle se traduit par un décroisement des financements entre la RMN et les établissements publics. Les activités d’exposition et d’édition de la RMN sont désormais financées par une subvention de fonctionnement de 11,48 millions d’euros et ses acquisitions par une dotation de 2,4 millions d’euros (l’établissement continue en effet d’assurer cette mission ainsi que celle de la gestion du droit d’entrées pour les services à compétence nationale). La réforme se traduit également par des transferts de lignes budgétaires entre les établissements concernés.

---

[Accès à la 2<sup>ème</sup> partie du rapport](#)

---

N° 1110-annexe 11 – Rapport spécial de M. Olivier Dassault sur le projet de loi de finances pour 2004 : Culture