

N° 92

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION.**

**Par M. Roger CHINAUD,**

*Sénateur.*

*Rapporteur général.*

**TOME III**

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
**(Deuxième partie de la loi de finances)**

**ANNEXE N° 9**

**CULTURE ET COMMUNICATION**

**Culture**

*Rapporteur spécial* **M. Roger ROMANI**

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, Tony Larue, Jean Clusel, Paul Girud, Jean Clouet, vice-présidents, Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrain, Robert Viret, secrétaires, Roger Chinaud, rapporteur général, Philippe Adant, Jean Arthuis, René Billayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Castelet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cruse, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Post, MM. Henri Gustachy, Yves Guéna, Paul Lucidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Mameret, René Monury, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pillarín, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Geourgen Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (De légis.) : 2246, 2255 (annexe n° 9), 2256 (tome VIII), 2257 (tome IX) et T.A. 333.

Sénat : 91 (1991-1992).

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER - QUANTIFIER LA CULTURE</b> .....	11
<b>I. Le 1 % à tout prix</b> .....	11
<b>II. Des dépenses ordinaires qui s'alourdissent</b> .....	13
<b>III. Des dépenses en capital qui s'envolent</b> .....	17
<b>CHAPITRE DEUXIEME - INAUGURER, C'EST ENCORE</b>	
<b>CREER</b> .....	21
<b>I. Figor l'avenir</b> .....	22
<b>A. L'état des lieux</b> .....	22
<b>B. Le prix des grands travaux</b> .....	24
<b>II. L'Opéra de la Bastille : une révolution manquée</b> .....	27
<b>A. Voie sans issue pour l'opéra</b> .....	27
<b>B. Le coût d'un couac</b> .....	29
<b>III. La trop grande bibliothèque</b> .....	33
<b>A. Compte à rebours pour une inauguration</b> .....	34
<b>B. Les inconnues de To'biac</b> .....	35

<b>CHAPITRE TROISIEME - CULTIVER LE "DESERT FRANÇAIS"</b>	<b>39</b>
<b>I. Paris culturels et crédits d'Etat pour la province</b> .....	<b>39</b>
<b>A. L'inégale répartition de l'effort consenti par l'Etat</b> .	<b>40</b>
<b>B. Le rééquilibrage entre Paris et la province</b> .....	<b>45</b>
<b>II. Les dépenses culturelles des collectivités territoriales</b>	<b>48</b>
<b>A. Les régions, producteurs artistiques</b> .....	<b>49</b>
<b>B. Les départements, conservateurs du patrimoine écrit</b>	<b>50</b>
<b>C. Les communes ou la culture au quotidien</b> .....	<b>51</b>
<b>D. Paris-Paris</b> .....	<b>52</b>
<b>CHAPITRE QUATRIEME : PRESERVER LE PATRIMOINE</b> .	<b>55</b>
<b>I. La sauvegarde du patrimoine monumental</b> .....	<b>55</b>
<b>A. Pas seulement l'Etat</b> .....	<b>56</b>
<b>B. Des crédits et des hommes</b> .....	<b>59</b>
<b>II. Pour les musées de province</b> .....	<b>61</b>
<b>CHAPITRE CINQUIEME : FINANCER LE PUBLIC</b> .....	<b>63</b>
<b>I. Du théâtre</b> .....	<b>63</b>
<b>A. Le théâtre public</b> ... ..	<b>63</b>
<b>B. Le théâtre privé</b> .....	<b>65</b>

<b>II. Du cinéma .....</b>	<b>66</b>
<b>A. Les retombées du plan "cinéma" .....</b>	<b>66</b>
<b>B. Pour une relance de l'action en faveur du cinéma ..</b>	<b>69</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>75</b>
<b>LES AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION</b>	
<b>DES FINANCES .....</b>	<b>77</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Avec une progression de 7 %, qui succède à la croissance importante enregistrée l'année dernière (+ 15,2 %), le projet de budget de la culture apparaît, encore cette année, comme particulièrement privilégié par rapport à d'autres et fait partie des toutes premières priorités du Gouvernement.

Les crédits de paiement prévus au projet de budget (4 002 millions de francs) se répartissent à raison de 56 % pour la culture (2 243,7 millions de francs) et 44 % pour les grands travaux (1 759,3 millions de francs). Quant aux mesures nouvelles, sur 2 709 millions de francs, 1 117,7 millions de francs sont destinés aux grands travaux (41,2 %) ; elles ont quatre objectifs principaux :

- poursuivre les grands travaux avec la continuation de la seconde tranche du Grand Louvre, la dernière phase du Parc de la Villette, l'achèvement des travaux de construction des ateliers de l'Opéra de la Bastille et, surtout, la réalisation d'études et le début des travaux relatifs à la Bibliothèque de France,

- consolider les moyens alloués à la sauvegarde du patrimoine et aux enseignements artistiques,

- accroître l'aide aux intervenants culturels traditionnels (théâtres nationaux, orchestre, etc...),

- apporter un correctif au déséquilibre entre le développement culturel de Paris et celui de la province, notamment par des crédits d'équipement consacrés aux musées, qui représentent la suite de la première étape d'un plan d'action pluriannuel.

2. La réalisation des grands travaux à un rythme soutenu ne saurait constituer un motif de satisfaction dans la mesure où ces grands travaux échappent à la rigueur minimale qui devrait présider à toute opération publique.

Depuis deux ans, la Commission des finances insiste avec une force particulière sur la nécessité impérieuse, d'estimer dès la phase d'élaboration des projets les incidences financières des grands équipements en termes de dépenses de fonctionnement. A cet égard, le fonctionnement des grands équipements culturels ne doit pas systématiquement négliger tout élément d'équilibre financier afin de saisir toute occasion d'enrayer la dérive gestionnaire du budget de la culture.

Malheureusement, force est de constater que le ministère de la culture, même secondé par un secrétaire d'Etat aux grands travaux se garde bien de risquer une évaluation des dépenses de fonctionnement de la Bibliothèque de France comme de communiquer le détail des dépenses de fonctionnement de l'Opéra de la Bastille.

L'improvisation déréglée qui caractérise ces deux projets de grands travaux ne saurait recueillir l'adhésion de la Commission des finances dont la raison d'être est le contrôle des dépenses publiques.

La Commission des finances du Sénat avait demandé l'an dernier que soient effectuées toute une série d'études indispensables à la construction de la Bibliothèque de France (1). En vain. La protestation récente d'universitaires de renom critiquant le parti architectural retenu rejoignant les critiques émises par la Commission des Affaires culturelles du Sénat, n'a pas eu davantage de succès.

Le nouveau rapporteur spécial des crédits du ministère de la culture recommande à la commission des finances de maintenir son attitude de contrôle vigilant et critique de l'édification de la Bibliothèque de France en exigeant les études et les estimations déjà citées et le respect de l'ordre logique des opérations pour une réalisation de cette envergure.

La Commission a adopté deux amendements tendant à réduire les coûts liés à l'Opéra de la Bastille et à la Bibliothèque de France.

(1). Dans son rapport Raymond Bourguin avait interrogé le ministère sur deux séries de coûts. Pour la construction, il s'agissait du coût des études menées, du coût d'un bâtiment "intelligent", du coût de la climatisation, du coût de l'isolation des postes de consultation audiovisuelle. Pour le fonctionnement, il s'agissait du coût des postes de consultation du catalogue international, du coût des travaux de consultation audiovisuelle, du coût de la lecture assistée, du coût de la numération des ouvrages, du coût des droits d'auteur, du coût des achats en masse, du coût de la maintenance, du coût du personnel notamment si une large amplitude des horaires d'ouverture et le fonctionnement dominical étaient retenus, et le coût du déménagement.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le mercredi 23 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé, à l'examen des crédits du budget de la culture et de la communication (culture) pour 1992, sur le rapport de M. Roger Romani, rapporteur spécial.

Après avoir rendu un hommage à la mémoire de Raymond Bourguine, précédent rapporteur spécial des crédits de la culture, M. Roger Romani a présenté les principales évolutions du projet de budget avant de formuler plusieurs observations (voir ci-dessus les principales observations de la Commission).

M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles, a déclaré partager toutes les analyses du rapporteur spécial et a rappelé les critiques émises par la Commission des Affaires culturelles au sujet de la Bibliothèque de France dans plusieurs rapports très documentés.

Il a ensuite insisté sur le renouveau du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou et sur la nécessité de parfaire son financement.

MM. René Monory, Roland du Luart, Emmanuel Hamel, François Trucy et Jacques Oudin ont ensuite interrogé le rapporteur spécial, M. Roger Romani, sur le coût de fonctionnement de l'Opéra de la Bastille, sur la valeur du terrain offert par la ville de Paris pour l'implantation de la Bibliothèque de France, sur l'implantation de salles destinées à la musique "rock" en province et sur le déséquilibre éventuel des crédits de la culture entre Paris et la province.

**M. Roger Romani, rapporteur spécial, a notamment précisé que le terrain mis à la disposition de la Bibliothèque de France par la ville de Paris pourrait être estimé à près de 3 milliards de francs, ce qui devrait donner à la ville de Paris au moins la possibilité d'émettre quelques suggestions sur le projet. Par ailleurs, il a détaillé les grands projets de développement culturel destinés aux régions et rappelé l'importance de l'effort à consentir en faveur du patrimoine monumental grâce peut-être à des prolongements de la loi de programme de 1988 qui devraient prendre aussi en compte l'entretien des monuments.**

**Quant au déséquilibre éventuel Paris-province, le rapporteur spécial s'est déclaré peu satisfait de la situation actuelle dans la mesure où les grands travaux ont concentré des masses financières excessives sur la capitale.**

**La commission a adopté les deux amendements présentés par le rapporteur spécial avant d'approuver les crédits du budget de la culture et de la communication ainsi amendés.**

## INTRODUCTION

Malgré l'austérité budgétaire ambiante, les crédits de la culture connaîtront, encore une fois, en 1992 une appréciable progression de 7 % et de 4,2 % hors grands travaux parisiens. Ils atteignent 12.964 millions de francs.

Peu importe que ce montant représente 0,98 % du budget général de l'Etat, taux fort proche du seuil psychologique de 1 % qui est présenté par le Gouvernement comme une norme à atteindre à tout prix.

Il est plus intéressant d'analyser la destination des crédits nouveaux consacrés à la culture.

Tout de suite, les grands travaux, en l'occurrence cette année essentiellement la future Bibliothèque de France, apparaissent à l'origine de l'élan du budget. Pour n'être pas nouveau, le phénomène ne laisse pas d'inquiéter. En effet, quels seront les coûts de fonctionnement des ambitieux établissements culturels résultant des dits grands travaux ?

Leur poids au sein des prochains budgets de la culture sera-t-il supportable ? Ce budget n'en sera-t-il pas comme structurellement rigidifié ? Quelle sera la marge d'initiative du prochain ministre de la culture ? Pourra-t-il disposer d'une masse de crédits suffisants pour aider l'innovation créatrice ou devra-t-il se contenter de pourvoir aux besoins des grands établissements culturels ?

Il est à craindre que le budget de la culture soit totalement transformé par la période actuelle. Qu'il le soit quant à l'importance des crédits alloués à la culture, qui s'en plaindrait ? Mais que cette progression soit comme annulée du fait de la construction de structures coûteuses et inadaptées dont le Sénat a dénoncé à temps les coûts et l'inadaptation, cela n'est pas justifiable.

Une grande politique culturelle peut consister à entreprendre de grands travaux mais de grands travaux ne peuvent transmuier une consommation importante de crédits en une grande politique culturelle.

## CHAPITRE PREMIER

### QUANTIFIER LA CULTURE

#### I. LE 1 % A TOUT PRIX

L'obsession affichée par l'actuel Gouvernement d'atteindre pour les crédits de la culture le niveau de 1 % du budget général de l'Etat a tourné à l'idée fixe et le souci de respecter cette norme quantitative n'a pas tardé à l'emporter sur la recherche du bien-fondé des dépenses culturelles.

Dès lors, la dépense se devait d'être hypertrophiée, pluriannuelle et immédiate, d'où les grands travaux. Après avoir aspiré brutalement les crédits de la culture vers le 1 %, les grands travaux auront pour effet de les maintenir au plus haut en raison des coûts de fonctionnement écrasants des nouvelles institutions culturelles édifiées.

Les crédits de la culture, qui représentent désormais 0,98 % du budget de l'Etat, contre 0,94 en 1991, ont une croissance sensiblement supérieure à celle du budget de l'Etat (+ 3,1 %).

Les crédits de la culture, inscrits au projet de budget pour 1992 du ministère de la Culture et de la Communication, s'élèvent à 12.964 millions de francs<sup>(1)</sup> contre 12.105 millions de francs l'année dernière, soit une croissance de 7 % contre 15,2 % en 1991. Toutefois, même hors grands travaux, cette progression est encore de 4,2 % (7 % en 1990).

L'augmentation substantielle des moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement), s'accompagne d'une progression des moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programmes), qui passent de 13.865 millions de francs en 1991 à 14.179 millions de francs en 1992, soit une hausse de 2,2 %, contre 23,4 % en 1991.

*1. Lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, ces crédits ont été augmentés de 1,5 millions de francs.*

Une distinction entre les crédits alloués aux grands travaux et les crédits de la culture hors grands travaux fait apparaître les évolutions suivantes :

**Evolution des moyens du ministère de la Culture**  
en millions de francs)

	Budget voté de 1991	Projet pour 1992	Evolution
<b>Crédits hors grands travaux</b>			
- dépenses ordinaires	7.809	8.149,6	+ 4,3
- autorisations de programme	2.855,3	2.240,4	- 21,5
- crédits de paiement	2.243,7	2.296,4	+ 2,3
<b>Grands travaux</b>			
- dépenses ordinaires	293,4	340,9	+ 16,1
- autorisations de programme	2.907,3	3.449	+ 18,6
- crédits de paiement	1.759,3	2.117	+ 23,7
<b>Total DO + CP hors grands travaux</b>	10.052,7	10.446	+ 2,9
<b>Total DO + AP hors grands travaux</b>	10.664,3	10.390	- 2,5
<b>Total général DO + CP</b>	12.105,4	12.964	+ 7%
<b>Total général DO + AP</b>	13.865	14.179	+ 2,2%

L'évolution des crédits consacrés aux grands travaux se caractérise par une nouvelle accélération après la reprise de l'an dernier : les moyens de paiement (DO + CP) progressent de 22,6 % (+ 465,2 millions de francs) en raison de la poursuite du chantier de la Bibliothèque de France(2).

Après la pause de 1990, due à l'achèvement du premier programme de grands travaux, la mise en oeuvre d'une seconde série de réalisations a commencé en 1991 comportant notamment la poursuite de l'aménagement du Grand Louvre (380 millions de francs en autorisations de programme, 52,3 millions de francs en dépenses ordinaires et 477 millions de francs en crédits de paiement), du Parc de la Villette, de la Cité de la Musique et de l'Opéra de la Bastille.

*2,22 milliards de francs en autorisations de programme et 1,6 milliard de francs de crédits de paiement sont inscrits au projet de budget pour la poursuite des travaux de gros oeuvre (1.743 millions de francs en A.P.), les études de maîtrise d'oeuvre (79 millions de francs en A.P.), la construction d'ateliers de restauration des livres (95 millions de francs en A.P.), la préparation du transfert de la Bibliothèque nationale, l'enrichissement des collections et les études relatives au fonctionnement futur (365 millions de francs en A.P.).*

## La répartition par titres des crédits de la culture

(en millions de francs)

	Budget voté de 1991	Projet de budget pour 1992	Evolution
. Titre III	4.810	5.052	+ 5 %
. Titre IV	3.292	3.437	+ 4,4 %
. Total dépenses ordinaires	8.102	8.490	+ 4,7 %
. Dépenses ordinaires en pourcentage	66,9 %	65,4 %	--
. Titre V			
- autorisations de programme	1.399	1.423	+ 1,7 %
- crédits de paiement	1.166	1.210	+ 3,7 %
. Titre VI			
- autorisations de programme	4.363	4.265	2,2 %
- crédits de paiement	2.836	3.263	+ 15 %
. Total dépenses en capital			
- autorisations de programme	5.762	5.689	- 1,2 %
- crédits de paiement	4.003	4.473	+ 11,7 %
. Crédits de paiement en pourcentage			--
<b>TOTAL GENERAL DO + CP</b>	<b>12.105</b>	<b>12.964</b>	<b>+ 7 %</b>

## II - DES DEPENSES ORDINAIRES QUI S'ALOURDISSENT

Les dépenses ordinaires (titres III et IV), qui s'élèvent à 8.490 millions de francs, progressent de 4,7 % (5,9 % en 1991).

La diminution de leur part relative au sein du total des dépenses (65,4 % contre 66,9 % en 1991) pour la deuxième année consécutive est la traduction directe de la reprise des dépenses liées aux grands travaux (titre VI).

1. Les crédits du titre III, d'un montant total de 5.052 millions de francs pour 1992, seront répartis comme suit :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1991	Projet de budget pour 1992	Evolution
. Rémunérations du personnel en activité	1.731	1.756	+ 1,1 %
. Pensions et allocations	209	218	+ 4,3 %
. Charges sociales (personnel en activité et en retraite)	197,8	195	- 1,4 %
. Matériel et fonctionnement	648,4	704,6	+ 8,6 %
. Travaux d'entretien	172	161,5	- 6,1 %
. Subventions de fonctionnement	1.828,2	1.990,5	+ 8,8 %
. Dépenses diverses	23,8	26,9	+ 13 %
<b>TOTAL</b>	<b>4.810,3</b>	<b>5.052,7</b>	<b>+ 5 %</b>

a) Les dépenses de personnel (rémunérations des personnels en activité, pensions et charges sociales) demeurent à un niveau analogue.

L'évolution des emplois du budget de la Culture

	1989	1990 (estimation)	1991 (prévision)
Administration centrale	1.340	1.287	1.262
Directions régionales	1.450	1.495	1.557
Services extérieurs spécialisés et établissements publics	9.095	9.172	9.100
<b>Total général</b>	<b>11.886</b>	<b>11.954</b>	<b>11.850</b>
<b>Total effectif budgétaire</b>	<b>12.047</b>	<b>12.298</b>	<b>12.258</b>

*b) Les subventions de fonctionnement aux établissements publics s'élèvent à 1.990,5 millions de francs, en progression de 8,8 % par rapport à 1991. Les mesures nouvelles (162,3 millions de francs) bénéficient essentiellement aux établissements publics constructeurs des grands travaux et pour le reste aux théâtres nationaux.*

Les théâtres nationaux se voient dotés de 14,4 millions de francs supplémentaires - contre 10,1 millions l'an dernier. Ces crédits sont répartis comme suit entre les théâtres nationaux : Comédie française (+ 5 millions de francs), Chailot (+ 1,7 million de francs), l'Odéon (+ 2,1 millions de francs), la Colline (+ 1,3 million de francs) et Strasbourg (+ 4,3 millions de francs).

Par ailleurs, 24,6 millions de francs supplémentaires vont à la décentralisation dramatique.

Plusieurs établissements publics concernés par les grands travaux disposent, en subventions de fonctionnement, de moyens considérablement augmentés qui atteignent :

- 147,2 millions de francs (+ 55,7 %) pour l'établissement public constructeur de la Bibliothèque de France ;
- 65,8 millions de francs (+ 52,6 %) pour le Conservatoire national supérieur de musique de Paris, dans les nouveaux locaux de la Cité de la musique ;

Enfin, la subvention de fonctionnement accordée au Centre national d'Art et de Culture Georges Pompidou passe de 308,8 à 324,3 millions de francs, soit une progression de 5 % (1,8 % en 1991).

**2. Les crédits du titre IV (interventions publiques), qui s'élèvent à 3.437 millions de francs, connaissent une progression de 4,4 %.**

La répartition de ces crédits entre les différentes actions est la suivante :

(en millions de francs)

	Budget voté de 1991	Projet de budget pour 1992	Evolution
• Patrimoine écrit	117,8	126,1	+ 7 %
• Patrimoine monumental	66,2	68,2	+ 3 %
• Musées et arts plastiques	193	191,8	- 0,6 %
• Spectacles	1.732,2	1.797,2	+ 3,7 %
• Développement culturel	378,3	399,2	+ 5,5 %
• Enseignement et formation	543,2	591,2	+ 8,8 %
• Commandes artistiques et achats d'oeuvres d'art	259	261,7	+ 1 %
• Assistance culturelle	2	2	-
<b>TOTAL</b>	<b>3.292</b>	<b>3.437,8</b>	<b>+ 4,4 %</b>

a) Les crédits alloués aux archives et aux bibliothèques s'accroissent de 8,3 millions de francs (+ 7 %) destinés à renforcer les moyens d'intervention accordés à la direction du livre et de la lecture (aides au développement de la lecture, soutien à la francophonie et aux librairies françaises à l'étranger, aides à la diffusion des petites maisons d'édition, accroissement des capacités d'acquisition de la Bibliothèque nationale et des bibliothèques municipales classées).

b) Les crédits consacrés au patrimoine monumental enregistrent une légère augmentation (+ 3 %). En revanche, les autorisations de programme ouvertes pour inventorier, entretenir et restaurer le patrimoine monumental -hors archéologie- atteignent près de 1 550 millions de francs dont 1 260 millions de francs représentent la stricte application de la loi de programme du 5 janvier 1998.

c) Les crédits accordés à l'action "patrimoine muséographique et arts plastiques" régressent (- 0,6 %). Les mesures nouvelles (47 millions de francs) sont destinées essentiellement au Musée du Louvre (+ 17,4 millions de francs) et à des transferts et regroupements de crédits.

d) Quant aux crédits de l'action spectacles, qui progressent de 3,7 %, ils s'élèvent à 1.797,2 millions de francs. Un examen de la répartition de ces crédits fait apparaître que 111 millions de francs de mesures nouvelles bénéficient surtout :

- aux interventions en faveur des théâtres (+ 47 millions de francs) avec un renforcement des crédits alloués à la décentralisation dramatique (+ 7,8 millions de francs) et à la mise en valeur des activités théâtrales (+ 24,6 millions de francs) ;
- à la musique avec un accroissement des moyens de 49,5 millions de francs.

e) Enfin, les crédits de l'action "Développement culturel" qui, sous cette appellation générique, regroupent de nombreuses interventions à caractère sélectif du ministère, progressent de 5,5 %, passant de 378,3 à 399,2 millions de francs. Les mesures nouvelles (+ 27 millions de francs) devraient bénéficier principalement à des actions internationales de valorisation des industries culturelles françaises, aux politiques d'élargissement des publics et d'aménagement culturel du territoire.

### III - LES DEPENSES EN CAPITAL QUI S'ENVOLENT

Les dépenses en capital (4.473 millions de francs en crédits de paiement et 5.689 millions de francs en autorisations de programme) connaissent une progression des crédits de paiement (+ 11,7 %) et une légère diminution (- 1,2 %) en autorisations de programme.

Toutefois, les crédits de paiement avaient augmenté de 40 % en 1991 et les autorisations de programme de 60,2 %.

1. Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) connaissent une augmentation des crédits de paiement (+ 3,7 %) et une stagnation des autorisations de programme (+ 1,7 %).

Ces engagements supplémentaires bénéficient, en premier lieu, pour 707,8 millions de francs de crédits de paiement à la restauration des monuments historiques en application de la loi de programme du 5 janvier 1988.

De plus, 13,6 millions de francs en autorisations de programme sont alloués aux Archives nationales pour le financement de travaux et d'équipements.

Enfin, les musées nationaux bénéficient de 104 millions de francs en autorisations de programme et 88,2 millions de francs en crédits de paiement, destinés en priorité à l'amélioration de l'accueil du public, à des actions de rénovation, à la maintenance des installations techniques et à la restauration des collections.

2. Les crédits du titre VI après avoir vivement augmenté l'an dernier (+ 64,2 % en crédits de paiement et + 110,5 % en autorisations de programme) progressent de 15 % en crédits de paiement pour atteindre 3.263 millions de francs, et diminuent très légèrement de 2,2 % en autorisations de programme qui s'élèvent à 4.265 millions de francs.

Ils sont consacrés principalement aux travaux de la Bibliothèque de France à hauteur de 1.621 millions de francs en crédits de paiement et de 2.282 millions de francs en autorisations de programme.

Par ailleurs, un effort est consenti en faveur de la construction ou de l'aménagement de bibliothèques à vocation régionale avec 62 millions de francs en autorisations de programme.

En outre, le plan de construction et d'aménagement des salles de théâtre se poursuit avec 95 millions de francs en autorisations de programme destinés notamment à la rénovation du Théâtre national de Strasbourg (30 millions de francs) et à la restauration du Théâtre du Vieux-Colombier à Paris (7 millions de francs).

Le cinéma se voit doté, pour la poursuite de plan de restauration des films anciens de 55 millions de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme.

Enfin, comme en 1991, 150 millions de francs sont prévus, en autorisations de programme et 100 millions de francs en crédits de paiement, au titre de la participation financière de l'Etat aux grandes opérations d'architecture et d'urbanisme dans les régions.

Au terme de cette présentation des crédits de la culture pour 1992, il convient, pour mieux resituer l'action culturelle au sein du budget de l'Etat, de dépasser le cadre de l'annualité et de retracer l'évolution du budget de la culture depuis 1980.

Cette recherche fait apparaître, en francs constants de 1992, les résultats suivants :

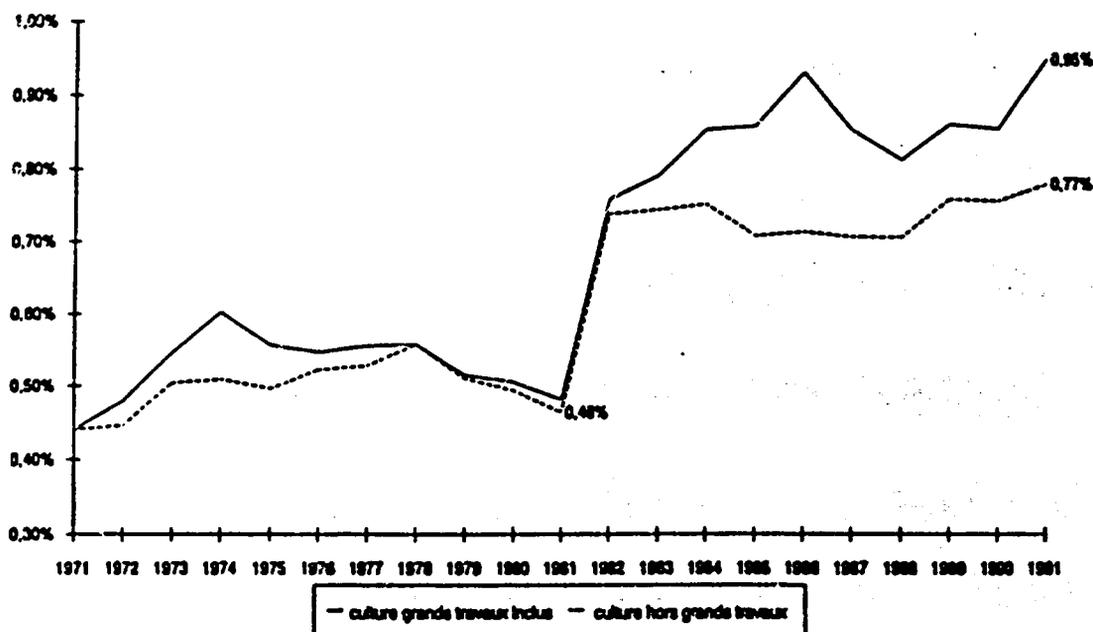
**Evolution du budget de la culture  
depuis 1982  
en francs constants de 1992**

*(en milliards de francs)*

	1982	1983	1986	1988	1989	1990	1991	1992	92/82
Culture hors grands projets	8,88	9,20	8,75	8,41	9,24	9,81	10,3	10,44	17,5 %
Grands projets	0,22	0,56	2,72	1,28	1,32	1,27	2,1	2,51	1.040,29%
Total	9,10	9,76	11,47	9,69	10,56	11,08	12,4	12,95	42,3 %

Le tableau qui précède montre que le budget de la culture a augmenté de 42,3 %, en francs constants, de 1982 à 1992. Toutefois, à l'intérieur de celui-ci, les crédits de la culture hors grands travaux, n'ont progressé que de 15,9 % tandis que les crédits consacrés aux grands travaux ont augmenté de 1.040,9 %.

Evolution du budget du ministère de la culture par rapport au budget de l'Etat



**En définitive, la part des crédits de la culture (1) au sein du budget général de l'Etat (2) a connu l'évolution suivante :**

- 1980 : 0,51 %	- 1987 : 0,86 %
- 1981 : 0,47 %	- 1988 : 0,81 %
- 1982 : 0,76 %	- 1989 : 0,83 %
- 1983 : 0,79 %	- 1990 : 0,86 %
- 1984 : 0,84 %	- 1991 : 0,94 %
- 1985 : 0,86 %	- 1992 : 0,98 % (3)
- 1986 : 0,93 %	

**En 1992, le budget de la culture a dépassé, en part relative, son record historique atteint en 1991.**

**(1) y compris les grands travaux.**

**(2) Budget général de l'Etat : dépenses civiles ordinaires + dépenses militaires + dépenses civiles en capital.**

**(3) 0,78 % hors grands travaux.**

## CHAPITRE DEUXIEME

### INAUGURER, C'EST ENCORE CREER

Depuis 1983, le budget de la culture vit au rythme des variations du volume des crédits alloués aux grands travaux. A une contraction de ces crédits correspond, comme en 1988, une diminution du budget. En revanche, leur progression entraîne une expansion de l'enveloppe accordée à la culture.

Si la Commission des finances approuve la volonté de développement de secteurs de la vie culturelle, d'innovation architecturale et de prestige monumental, elle a toujours eu le souci de veiller à la cohérence de ces objectifs, au contrôle de leur coût et à la rigueur de leur mise en oeuvre.

Conservateur du patrimoine architectural français, l'Etat doit aussi en être le rénovateur et le continuateur. Les grands travaux d'aujourd'hui feront partie intégrante du patrimoine de demain.

Mais, au-delà du poids de l'investissement et de l'extension du patrimoine, le bien-fondé des choix et le souci du fonctionnement cohérent de ces nouveaux ensembles ont toujours constitué des préoccupations pour la Commission des finances.

## I. FIGER L'AVENIR

Après l'euphorie de la maturation des projets et la fièvre de leur mise en oeuvre, la charge de leur coût de fonctionnement obligera à modérer les élans de toute future politique culturelle. Le ministère de la culture risque alors de devenir davantage un gestionnaire qu'un innovateur.

### A. L'ETAT DES LIEUX

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

Le site de la Villette comprend, outre la Cité des sciences et de l'industrie dont la construction a été financée par le budget des charges communes, trois grands équipements culturels : la Cité de la musique, la Grande halle et le parc proprement dit.

La Cité de la musique comporte deux parties : d'une part, la cité ouest achevée en juin 1990 qui abrite le Conservatoire national supérieur de musique et de danse et une résidence pour étudiants et, d'autre part, la cité est qui accueillera le musée instrumental, une salle de concert de 1200 places, l'institut de pédagogie musicale et chorégraphique, des commerces et des bureaux, notamment ceux de la société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique. Les travaux ont duré de 1988 à la fin de 1990. La livraison des derniers équipements aura lieu en 1993. Les crédits ouverts en 1992 (105 millions de francs en autorisations de programme et 113,1 millions de francs en crédits de paiement) sont destinés à l'achèvement de la partie est.

Les dépenses exposées pour la construction de la Cité de la musique s'élèvent, au total, à 767,1 millions de francs.

La Grande halle, qui a été inaugurée en 1985, est un équipement à vocation culturelle et commerciale. Le montant des travaux de réhabilitation de cet ancien marché aux bestiaux s'est élevé à 242 millions de francs.

Quant au parc, qui comprend actuellement plus de seize hectares d'espaces verts, de promenades, de jardins ouverts au public,

d'équipements spécifiques d'accueil, de loisirs et de restauration, sa réalisation devrait s'achever en 1993.

Pour l'année 1992, aucun financement complémentaire n'est prévu à l'heure actuelle. Des crédits seront dégagés par l'utilisation des reports.

Votre commission des finances est particulièrement attentive aux modalités d'exécution des travaux de la seconde tranche. En effet, il n'est pas inutile de rappeler que cette opération, qui a débuté il y a plus de dix ans, et dont le coût s'élève à ce jour à 1,1 milliard de francs (928 millions de francs pour la première phase 1983-1988 et 190 millions de francs pour la seconde phase) dont près de 1 milliard de francs ont été engagés, s'est déroulée dans des conditions critiquées par votre commission et par la Cour des comptes. C'est ainsi que dans son rapport de 1988, la Cour des comptes a relevé les conséquences particulièrement onéreuses du nombre excessif de marchés négociés sans mise en concurrence, de la multiplication des études, du caractère pléthorique des équipes de conception, des changements successifs dans la conception du musée des sciences et des techniques et de l'inadaptation des structures de gestion.

La subvention de fonctionnement de l'établissement public du parc de La Villette -maîtrise d'ouvrage- et aux frais d'exploitation du parc s'élève à 100,7 millions de francs.

#### *b) Le Grand Louvre*

La première tranche de l'opération du Grand Louvre, qui comportait notamment la restauration des toitures et des façades de la Cour carrée, la mise en état de la Cour Napoléon et du passage Richelieu, la mise en valeur des vestiges du Château de Philippe-Auguste et de Charles V ainsi que l'édification de nouveaux équipements d'accueil du public sous la pyramide et les restaurations d'oeuvres et de salles au second étage, a pris fin en juillet 1989. Son coût, depuis 1984, aura atteint 2 milliards de francs.

La deuxième tranche est maintenant en cours de réalisation. Les crédits d'investissement inscrits au budget de 1992 (380 millions de francs en autorisations de programme et 477 millions de francs en crédits de paiement) seront plus particulièrement consacrés au redéploiement muséologique, à la mise en oeuvre des travaux de restructuration de l'aile Richelieu, à ceux de restauration des façades et des toitures des bâtiments autour de la Cour Napoléon, à l'achèvement des fouilles archéologiques dans la Cour du Carroussel et à l'élaboration des documents préalables à la construction du parc de stationnement, de la gare de tourisme et de la galerie marchande

**Carrroussel-Louvre. Le montant total des travaux de la deuxième tranche devrait s'élever à 3,2 milliards de francs.**

## **B. LE PRIX DES GRANDS TRAVAUX**

**Depuis 1983, les crédits d'équipement consacrés aux grands travaux, hors tête de la Défense, ont évolué comme suit :**

### Le coût des grands travaux

(en millions de francs courants)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Total (1983/ 1992)
<b>Musée d'Orsay</b>											
. A.P.	668	----	131	73,7	----	----	----	----	----	----	872,7
. C.P.	86	350	370	240,2	----	----	----	----	----	----	1046,2
<b>Opéra de la Bastille</b>											
. A.P.	172	150	500	1100	170	50	418	----	10,7	----	2570,7
. C.P.	172	125	220	500	550	300	613	140	110,7	----	2730,7
<b>Grand Louvre</b>											
. A.P.	4	350	720	885	256	184,4	578	533	591	380	4481,4
. C.P.	2	100	420	766	474,4	514	248	350	493,5	477	3844,9
<b>Parc de la Villette</b>											
. A.P.	238	120	350	100	15,6	----	100	104	----	----	1027,6
. C.P.	95	260	280	76,5	175	----	25	91,5	50	70	1123
<b>Institut du Monde arabe</b>											
. A.P.	59,5	16,5	25	17,7	----	----	----	----	----	----	118,7
. C.P.	10	50	30	24,7	----	----	----	----	----	----	114,7
<b>Cité musicale de la Villette</b>											
. A.P.	56	15	40	225	210	----	40	21	85,6	25	717,6
. C.P.	24	14	40	50	100	190	77,5	149,5	113,1	9	767,1
<b>Bibliothèque de France</b>											
. A.P.	----	----	----	----	----	----	25	300	2137	2209	4671
. C.P.	----	----	----	----	----	----	15	158	909	1551	2633
<b>TOTAL</b>											
. A.P.	1197,5	651,5	1766	2401,4	651,6	234,4	1161	958	2928,3	2614	14459,7
. C.P.	389	899	1360	1657,4	1299,4	1004	978,5	889	1716,3	2107	12259,6

Ce tableau fait tout d'abord apparaître que le total cumulé, depuis 1983 et en francs courants, des crédits de paiement accordés aux grands travaux s'élève à 12,2 milliards de francs soit presque l'équivalent du budget de la culture pour 1992.

Par ailleurs, cette récapitulation montre que les autorisations de programme ont été, principalement et massivement, inscrites au budget de la culture lors de cinq exercices : 1983 avec les premiers travaux du musée d'Orsay, 1985 et 1986 avec le véritable lancement puis l'accélération du Grand Louvre et de l'Opéra de la Bastille, 1989 avec la relance du Grand Louvre et du Parc de la Villette et le développement de l'Opéra de la Bastille, 1991 et 1992 avec le lancement des travaux de la Bibliothèque de France.

L'opération la plus dispendieuse, à ce jour, est le Grand Louvre (4,4 milliards de francs en autorisations de programme et 3,3 milliards de francs en crédits de paiement) suivi par l'Opéra de la Bastille (2,5 milliards de francs en autorisations de programme et 2,7 milliards de francs en crédits de paiement).

Mais la Bibliothèque de France pourrait bientôt occuper la première place dans ce "palmarès des coûts budgétaires". En effet, si l'on s'en tient aux estimations fournies par le rapport Cahart-Mélot en 1988 et compte tenu de l'abandon de la césure chronologique de 1945, le coût total de cette opération atteindrait 5,5 milliards de francs, voire 1 à 2 milliards de plus d'après des estimations plus récentes.

A cet égard, votre commission estime que le Parlement est en droit de connaître dès à présent le montant de l'ensemble des coûts estimés de cette opération pour laquelle 4.671 millions de francs en autorisations de programme et 2.633 millions de francs en crédits de paiement ont d'ores et déjà été prévus de 1989 à 1992.

Cette demande formulée il y a deux ans n'a pas reçu à ce jour de réponse complète. Une fois cette somme précisée et communiquée, votre commission des finances, qui a constaté que tous les grands travaux, à l'exception du musée d'Orsay avaient donné lieu à des dépassements financiers de l'enveloppe initialement prévue, continue de souhaiter que le Gouvernement prenne l'engagement de veiller scrupuleusement au respect du devis lorsqu'il sera définitivement arrêté.

Il est désormais patent que le Gouvernement souhaite échapper à toute contrainte financière dans la réalisation de la Bibliothèque de France. Une telle attitude a conduit votre commission à s'intéresser d'encore plus près à la destinée de ce grand projet comme cela est développé ci-dessous, après un rappel des

méthodes liées à la construction de l'Opéra de la Bastille qui ont été reprises pour la Bibliothèque de France.

## II. L'OPERA DE LA BASTILLE : UNE REVOLUTION MANQUEE

### VOIE SANS ISSUE POUR L'OPERA

En 1982, l'ambition de la création d'un nouvel opéra *"moderne et populaire"* à la Bastille était double. Il s'agissait à la fois d'offrir à un public plus nombreux (750.000 spectateurs au lieu de 250.000) une salle plus vaste, des spectacles lyriques plus fréquents (400 par an au lieu de 130) et dans de meilleures conditions (répertoire élargi...) et de réduire le déficit d'exploitation et l'importance des concours financiers de l'Etat à l'Opéra de Paris.

Votre Commission a toujours suivi avec beaucoup d'intérêt mais une inquiétude réelle les choix et les tribulations de l'édification puis de l'exploitation du nouvel Opéra de la Bastille.

Cependant, il ne suffisait pas de bâtir un nouveau réceptacle pour résoudre tous les problèmes de gestion. Plusieurs opérations auraient dû être menées à bien durant la construction, comme par exemple la renégociation des conventions collectives des personnels, l'élaboration d'une programmation artistique, la répartition de tous les moyens humains et matériels entre le Palais Garnier, l'Opéra de la Bastille et la salle Favart, enfin, l'évaluation du coût de fonctionnement.

Tout cela devait s'inscrire à l'intérieur d'un calendrier dont le 14 juillet 1989 constituait la date butoir pour l'inauguration et d'une enveloppe financière de 2.170 millions de francs (valeur juin 1984).

Dès l'abord, l'exigence de célérité et le plafonnement des moyens apparaissaient comme des impératifs contradictoires.

La remise en cause partielle du programme initial à la suite du changement de Gouvernement en 1986 a été justifiée par le rapport d'expertise de M. Olivier Chevrillon qui a montré que les bonnes conditions de fonctionnement de l'opéra de la Bastille reposaient plus sur des paris que sur des éléments objectifs. Toutefois, à la suite du rapport de M. Raymond Soubie, l'Opéra de la Bastille a été retenu comme principal lieu de production lyrique à Paris.

En 1988, le nouveau Gouvernement a rétabli totalement le programme initial.

Ces changements répétés ont retardé les travaux et c'est donc seulement la grande salle qui a été inaugurée le 14 juillet 1989. Les ateliers devaient être achevés en 1991 et la salle modulable en 1992.

Dans son rapport de 1990 au Président de la République, la Cour des comptes a étudié les conditions de création de l'Opéra de la Bastille et a noté que le surcoût dû à ces divers changements de cap se chiffrait à près de 206 millions de francs (93 millions de francs dûs à l'interruption du chantier et au remaniement des programmes, plus de 42 millions de francs d'indemnités dues aux entreprises, 60 millions de francs de frais de fonctionnement supplémentaires de l'établissement public constructeur, 11 millions de francs d'honoraires nouveaux).

Mais les principales difficultés de l'opération ne sont en réalité pas celles, les plus apparentes, liées aux travaux. Il reste à animer le béton et nul devis clé en main ne peut donner vie à une grande scène lyrique internationale. A cet égard, la Cour des comptes a stigmatisé les agissements de "l'Association de préfiguration de l'Opéra Bastille" (A.P.R.O.B.), créée seulement en novembre 1987, qui a commencé par soustraire à des cabinets d'études privés la détermination des principes d'organisation de l'Opéra de la Bastille, l'évaluation d'un budget de fonctionnement, la définition de ses relations avec l'Etat, celle des ateliers et la fabrication des décors.

A la fin de 1988, l'A.P.R.O.B. a été remplacée par l'Association des Théâtres de l'Opéra de Paris (A.T.O.P.) dont la compétence au moins formelle s'étend à l'ensemble des théâtres lyriques nationaux.

Mais l'association n'est pas parvenue à renégocier les conventions collectives de l'ensemble des personnels, ce qui constituait une des conditions du bon fonctionnement du nouvel opéra.

Par ailleurs, le choix des hommes susceptibles d'orienter l'opéra de la Bastille a trop souvent généré davantage de problèmes qu'apporté de solutions : les nominations intervenues au cours des années 1984, 1985 et 1987 n'ont pas permis de trouver un directeur artistique. Il est à noter que M. Daniel Barenboim avait opté pour un nombre restreint de productions prestigieuses pour le coût de 495,6 millions de francs en 1989 et de 468,1 millions de francs en 1990, ce que les pouvoirs publics avaient jugé excessif. Par la suite, les subventions ont atteint 425,6 millions de francs en 1989 et 496,2 millions de francs en 1990 pour un nombre plus que restreint de productions - une seule création pour moins d'une vingtaine de représentations jusqu'en octobre 1990.

Enfin, un directeur artistique a été nommé seulement le 25 mai 1989 ! De ce retard considérable allaient pâtir gravement les deux premières années de fonctionnement du nouvel opéra.

En supposant désormais résolues les questions de personnes, il restera à trouver et à réserver les artistes lyriques, également à répartir harmonieusement le personnel entre les besoins des différentes salles.

Au bout de ce chemin difficile, une perspective peu attrayante : le déficit d'exploitation est appelé à se creuser au fur et à mesure que l'objectif initial de 400 à 500 représentations par an, dont 250 dans la grande salle, se rapprochera.

Tout récemment, à une question de votre rapporteur spécial, le ministère a répondu que : *"le régime de croisière de l'Opéra de Paris sera atteint lors de la saison 1993-1994 avec plus de 400 représentations par an dans les deux salles"*. Or, d'après la même réponse : *"l'achèvement de la salle modulable de la Bastille a été différé"*.

*"L'espoir, un moment entretenu, que les recettes des spectacles parviendraient à couvrir, grâce à l'augmentation du nombre des spectacles, les coûts de production artistique, n'est plus aujourd'hui jugé sérieux."* écrit la Cour des comptes.

A ces critiques de la Cour, le ministère répond par la volonté de constituer rapidement un répertoire et par l'allongement de la série des représentations. Mais il ne propose aucune solution pour les personnels ou pour la programmation artistique dont tout dépend.

Comment dès lors constituer un répertoire ou allonger la série de représentations ?

## II. LE COÛT D'UN COUAC

Le coût de la construction de l'Opéra de la Bastille comprend plusieurs facettes. L'examen des crédits nécessités par la construction, pour le fonctionnement actuel et futur doit être complété par des estimations du coût par spectateur et par la comparaison du coût de la structure parisienne avec celui des théâtres et festivals lyriques de province.

*La construction :*

De 1983 à 1992, 2.730,7 millions de francs y ont été consacrés. Mais, si la construction de la grande salle et de ses espaces associés a été terminée à la mi-1989, il reste à effectuer des travaux de modification souhaités par l'exploitant et la construction des ateliers de décors, de costumes et d'accessoires qui devraient être terminée pour la fin de l'année 1991. Par ailleurs, nombre d'équipements ont posé de très importants problèmes d'utilisation.

Quant au problème de la salle modulable, il demeure. Le Gouvernement a arrêté les travaux dans l'attente d'une nouvelle réflexion sur les missions, le mode de gestion et le fonctionnement de cette salle.

Pour 1992, aucune autorisation de programme nouvelle n'est prévue. Les paiements seront effectués à partir des reports.

*Le fonctionnement :*

Cette année, le ministère a enfin précisé la répartition des personnels entre le Palais Garnier et l'Opéra de la Bastille.

	Opéra de Garnier	Opéra de la Bastille
Personnels techniques	240	308
Personnels administratifs	109	100
Personnels artistiques	184	310
<b>TOTAL</b>	<b>533</b>	<b>718</b>

En 1991, la subvention de l'Etat s'est élevée à 457 millions de francs dont 165,2 millions de francs pour Garnier et 292,48 millions de francs pour la Bastille.

En 1992, 558,34 millions de francs sont prévus (+ 3,3 %).

Le tableau ci-après rappelle les périodes d'exploitation de l'Opéra de la Bastille.

**Les représentations lyriques à l'Opéra de la Bastille depuis 1989**

<b>Caractéristiques des représentations</b>	<b>1989 (1) (33 jours)</b>	<b>1990 (2)</b>	<b>1991</b>	<b>1992 (prévisions)</b>
<b>Nombre (3)</b>	0	13 + 17 = 30	108	105
<b>Recettes (en millions de francs)</b>	-	22,4	?	?

*(1) Inauguration le 13 juillet 1989.*

*Ouverture du 14 au 19 juillet puis du 7 au 22 octobre pour des concerts.*

*(2) En janvier et février : concerts*

*17 mars au 17 mai : "Les Troyens" pour 12 représentations et "Katia Kabarova" pour 5 représentations.*

*Juin à octobre : fermeture*

*Du 13 novembre au 31 décembre : "Otello" pour 9 représentations et "Les noces de Figaro" pour 8 représentations.*

*(3) A l'étranger, 60 à 90 représentations par an à la Scala, 250 à Covent Garden et au Metropolitan, près de 300 à Berlin et à Munich.*

**Il est légitime de s'interroger sur le coût par spectateur de l'exploitation du nouvel opéra moderne et populaire.**

Pour s'en tenir à un calcul très simplifié pour l'année 1990, 30 représentations à raison de 2.716 spectateurs (1) cela donne 81.480 spectateurs et 22,4 millions de francs de recettes, soit une recette moyenne de 274 F par place.

Rapporté aux 280 millions de francs de charges de fonctionnement du théâtre et déduction faite de 30 millions de francs supposés correspondre aux frais de fonctionnement des concerts donnés en 1989, le montant des frais fixes par spectateur serait de 3.068 F en 1990.

Il est très probable que, sur quatre spectacles, au moins la moitié des spectateurs est allé à deux spectacles différents voire à davantage, ce qui ramène à 40.000 personnes au maximum le nombre des spectateurs concernés par l'Opéra de la Bastille en 1989, soit la population d'une ville moyenne.

Pour mémoire, au cours de la saison 1987-1988, le Palais Garnier et la salle Favart avaient accueilli 317.430 spectateurs

*1. A titre de comparaisons, la jauge des salles s'établit à : 1991 places au Palais Garnier, 1332 places à la salle Favart, 1885 places à Berlin, 2100 places à Munich, 2162 places à Covent Garden, 2200 places à la Scala de Milan, 3800 places au Metropolitan.*

payants pour 108 représentations lyriques, soit la population d'une grande ville.

Si l'on a pu constater une amélioration de l'étendue théorique du public concerné ( $2.716 \times 108 = 293.328$  spectateurs pour 1991), l'alourdissement du coût par spectateur annoncé par la Cour des comptes fait craindre un dérapage incontrôlé, d'autant que l'année 1990 a été caractérisée par un souci d'économie quant aux frais de production artistique comme l'atteste la reprise de "Katia Kabanova" qui n'a coûté que 505.000 F de costumes, décors et accessoires à l'Opéra de la Bastille puisque l'investissement de base pour ce poste s'était déjà élevé à 3,3 millions de francs en 1988 au Palais Garnier.

Malheureusement, le ministère a omis de fournir des éléments de réponses détaillé au questionnaire budgétaire qui auraient permis de prolonger cette réflexion pour l'année 1991. Cependant, en supposant la recette moyenne par place égale à celle de 1990, soit 274 F, la recette a dû approcher 80,3 millions de francs.

Rapporté aux 300 millions de francs de charges de fonctionnement, le montant des frais fixes par spectateur a dû être de 1.000 F environ en 1991. Mais il faut rajouter à ce coût celui de la production artistique elle-même, soit 91,7 millions de francs en 1991, puis déduire les recettes.

#### *Le déséquilibre Paris-province :*

Pour le prestige de la France, la grande scène lyrique parisienne se doit de rayonner au-delà des frontières.

Faute de quoi, comment justifier les 400 millions de francs annuels de l'Opéra de la Bastille après les 2,7 milliards de francs du coût de construction face aux 94 millions de francs accordés en 1990 (2) par l'État aux 13 théâtres lyriques municipaux, aux vingt associations et aux trois festivals décentralisés et face aux 72 millions de francs accordés en 1991 aux seuls théâtres lyriques de province ?

2) En 1987, cette subvention s'élevait à 57,6 millions de francs, cela représentait entre 5 % à 15 % des charges des théâtres lyriques municipaux dont les budgets oscillaient entre 50 et 40 millions de francs.

La construction puis le lancement d'un nouvel opéra "moderne et populaire" à la Bastille, opération mal définie et incertaine, a nécessité de lourds investissements, pour l'instant disproportionnés compte tenu de leur utilité. Des questions essentielles demeurent tragiquement sans réponse.

L'art lyrique a-t-il, grâce à cet outil nouveau, progressé ?

L'amateur d'art lyrique y a-t-il trouvé son compte ?

Le pays y a-t-il gagné en prestige musical ?

L'Opéra de la Bastille constitue techniquement un ensemble extraordinaire même si le fonctionnement des installations techniques n'est pas totalement maîtrisé. Il a vocation à devenir autre chose qu'une curiosité peu visitée ou un exemple à ne pas suivre.

La justification des choix techniques onéreux effectués mais non chiffrés au départ a reposé -faut-il le rappeler?- sur le déroulement de nombreuses représentations, l'alternance des spectacles, la constitution d'un répertoire, l'accueil d'un large public à des prix modérés, l'émergence d'une solide école de chant français.

Comme l'an dernier, votre commission propose au Sénat d'adopter un amendement pour que cette question soit posée avec l'insistance qu'elle mérite, même si aucun début de réponse n'a été véritablement apporté par le Gouvernement depuis un an.

### III - LA TROP GRANDE BIBLIOTHEQUE

L'histoire se répète. Dans sa hâte de couler du béton, le Gouvernement est en passe de rééditer le triste exploit de l'Opéra de la Bastille avec la construction de la Bibliothèque de France.

Là aussi l'intérêt de tous pour le but indiqué : "Cette grande bibliothèque devra couvrir tous les champs de la connaissance, être à la disposition de tous, utiliser les technologies les plus modernes de transmission de données, pouvoir être consultée à distance et entrer en relation avec d'autres bibliothèques européennes", masque l'imprécision des choix et l'absence de maturité du projet.

Mais aussitôt, la vaste ambition, quelque peu chimérique, de l'objectif est sacrifiée au déjà-dit d'une maquette et au non-dit du choix de la date d'inauguration par le Président de la République -le

premier trimestre de 1995. Entre les deux, le dévoiement de l'idée de la construction d'une nouvelle Bibliothèque de France a trouvé place.

*"Combien coûtera l'abandon des espoirs mis dans ce projet ?"* demandait le regretté Raymond Bourguin l'an dernier.

#### **A. COMPTE A REBOURS POUR UNE INAUGURATION**

**1988** 14 juillet : le Président de la République souhaite inaugurer avant la fin de son septennat *"une très grande bibliothèque, d'un type entièrement nouveau..."*;

fin de l'année : rapport de la mission d'études de MM. Patrice Cahart et Michel Mélot;

. création de l'Association pour la Bibliothèque de France animée par M. Dominique Jamet.

**1989** 12 avril : le Conseil des ministres accepte le terrain proposé, à titre gracieux, par la Ville de Paris ; le concours international d'architecture est lancé ; la Bibliothèque de France ne recevra que les ouvrages postérieurs à 1945.

août : le projet architectural de M. Dominique Perrault est retenu.

L'idée de la césure chronologique de 1945 est abandonnée.

13 octobre : création de l'établissement public de la Bibliothèque de France présidé par M. Dominique Jamet.

**1990** juin : rapport des groupes de travail préconisés par la mission d'études ; ces groupes recommandent de nouvelles études.

novembre : la Commission des finances et la Commission des affaires culturelles du Sénat

s'inquiètent du coût final de l'opération et du parti architectural retenu.

novembre : premiers travaux sur le site.

1991 premier semestre : achèvement des études d'avant-projet détaillé.

été : occupants sans titres sur le terrain de la construction.

septembre : protestation de personnalités sur le parti architectural retenu.

9 octobre : le Président de la République reçoit le Maire de Paris, M. Jacques Chirac, qui lui demande de prévoir un moratoire pour parfaire les études du projet.

le Président de la République confie une mission de réflexion au Conseil supérieur des bibliothèques.

## B. LES INCONNUES DE TOLBIAC

"Une bibliothèque d'un type entièrement nouveau" rassemblant : 15 millions de volumes, 6.000 places de lecture sur 200.000 m<sup>2</sup> implantés sur 7 hectares, 7 millions de lecteurs par an (3), 20.000 lecteurs par jour, 2.200 personnes pour les accueillir.

*Les coûts :*

La Commission des finances s'était interrogée, il y a un an, sur un certain nombre de coûts.

**Pour la construction :**

- . coût des études jusqu'à ce jour ?
- . coût d'un bâtiment "intelligent" ?

*3. La Bibliothèque nationale en accueille 390.000 par an, la Bibliothèque publique d'information plus de 4,7 millions.*

- . coût de l'isolation des postes de consultation audiovisuelle ?
- . coût de la climatisation ?

**Quant au fonctionnement :**

- . coût des postes de consultation du catalogue international ?
- . coût des travaux de consultation audiovisuelle ?
- . coût de la lecture assistée ?
- . coût de la numération des ouvrages ?
- . coût des droits d'auteurs ?
- . coût des achats en masse ?
- . coût de la maintenance ?
- . coût du personnel si une large amplitude des heures d'ouverture est retenue et si la Bibliothèque ouvre aussi le dimanche ?
- . coût du déménagement ?

Aucun commencement de réponse à ces questions n'a été apporté par le ministère de la culture à la Commission des finances à la suite du débat budgétaire.

Dans sa réponse à la question n° 48 de votre rapporteur spécial demandant de :

*"Faire le point de manière très précise sur l'état d'avancement du projet de la Bibliothèque de France. Donner le détail des crédits engagés depuis l'origine du projet et communiquer tous les documents officiels de base liés à cette opération.*

*Fournir un exemplaire du rapport remis par M. Dominique Jamet à M. le ministre de la culture, en juin 1990."*

Le ministère, dans une réponse particulièrement laconique de moins d'une page précise -si l'on peut dire- quant aux coûts que :

*"Le coût de construction des bâtiments de la Bibliothèque de France à Tolbiac est fixé à 5.200 MF, comprenant les coût de la maîtrise d'oeuvre et les frais annexes.*

*Les crédits d'investissement sont imputés sur le chapitre 66-10 articles 31 et 32 du budget du ministère de la culture et de la communication. 2.905 MF d'A.P. et 1.165 MF de C.P. ont été inscrits au titre des exercices 1989, 1990 et 1191.*

*Les modalités d'ouverture et de fonctionnement de l'établissement font l'objet d'études qui s'achèveront dans le courant du 1er semestre 1992."*

Aucun document n'est joint.

Pour 1992, 2.282 millions de francs d'autorisations de programme sont prévues dont 1.743 millions de francs pour les travaux de gros oeuvre, 79 millions de francs pour des études de maîtrise d'oeuvre, 95 millions de francs pour la construction d'ateliers de restauration des livres et 365 millions de francs pour la préparation du transfert de la Bibliothèque nationale, l'enrichissement des collections et les études relatives au fonctionnement futur.

*Les crédits :*

Le ministère des finances n'a pas cru devoir répondre aux questions relatives aux anomalies budgétaires relevées l'an passé par la Commission des finances à propos du financement de la Bibliothèque de France.

Déjà l'an dernier, à l'initiative de la Commission des finances, le Sénat avait adopté deux amendements au budget de la culture.

*"Compte tenu de l'état inquiétant d'improvisation lié à la conception comme à la construction de la Bibliothèque de France, votre Commission des finances a cru bon de subordonner les travaux de construction à une étude poussée de l'ensemble des problèmes posés afin d'éviter d'enfermer dans le carcan d'une maquette un projet a priori riche des libertés de l'imagination. Deux amendements traduisent cette volonté" écrivait Raymond Bourguin.*

Pour les mêmes raisons cette année, votre rapporteur spécial a proposé deux amendements tendant à ne dépenser les crédits budgétaires que pour des phases de travaux totalement étudiées et chiffrées.

## CHAPITRE TROISIEME

### CULTIVER LE "DESERT FRANCAIS"

La politique des grands travaux et ses conséquences inéluctables en termes de dépenses de fonctionnement induites par les futurs grands équipements culturels renouvellent les interrogations sur le déséquilibre culturel entre Paris et la province.

Tout en étant attentif à ce problème structurel et très attaché à un développement culturel harmonieux de l'ensemble du territoire national, votre rapporteur spécial souhaite toutefois, à titre liminaire, relativiser les termes de ce débat sinon de cette querelle en rappelant que la légitime revendication d'un meilleur 'équilibre culturel' entre Paris et la province ne saurait faire abstraction du rôle spécifique de la capitale de la France qui symbolise, aux yeux des étrangers comme à ceux de nos compatriotes, le rayonnement culturel de notre pays.

Quoi qu'il en soit, il importe de faire le point sur l'ampleur du déséquilibre culturel entre Paris et la province et d'étudier la politique de rééquilibrage que l'Etat entend mettre en oeuvre, avant de rappeler l'importance des dépenses culturelles exposées par les collectivités territoriales elles-mêmes.

#### I. PARIS CULTURELS ET CREDITS D'ETAT POUR LA PROVINCE

Les résultats d'une étude menée par le ministère de la culture soulignent l'inégale répartition géographique de l'effort culturel de l'Etat si l'on distingue Paris, la région Ile-de-France et la province en général. Ce constat militerait en faveur du développement d'une politique vigoureuse de "rééquilibrage" en faveur de la province.

Il ne faut toutefois pas surestimer les conséquences scientifiques à tirer de cette étude qui indique les grandes tendances

de l'évolution des crédits, mais ne peut orienter valablement les investissements. En effet, le patrimoine monumental de province exigera toujours de lourds investissements mais, pour autant l'action culturelle en faveur des diverses régions ne pourrait se limiter à cette action. A l'inverse, il ne peut être question d'abandonner à leur sort des monuments situés à Paris ou en Ile-de-France sous prétexte de rééquilibrer les pourcentages des diverses colonnes d'un tableau chiffré.

### **A. L'INEGALE RÉPARTITION DE L'EFFORT CONSENTI PAR L'ÉTAT**

A la suite de l'engagement pris, devant le Parlement, par le ministre de la culture, de présenter, lors de la discussion budgétaire pour 1990, des informations fiables sur la répartition des crédits de la Culture entre Paris, la région Ile-de-France et la province, un groupe de travail, composé de fonctionnaires du ministère de la culture et de son contrôleur financier, a été constitué sous l'égide de M. Seibel, inspecteur général de l'INSEE.

L'approche méthodologique retenue par le groupe de travail a été celle du budget exécuté (exercices 1986, 1987 et 1988) afin de mesurer, le plus exactement possible, le coût réel du service rendu (1).

Pour les dépenses ordinaires, ce coût réel se décompose en trois éléments : les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement courant et les subventions.

Mais si la méthode ainsi utilisée a confirmé que les statistiques précédemment communiquées n'étaient pas satisfaisantes, elle n'aboutit, en l'absence d'une comptabilité analytique publique suffisamment développée, qu'à des résultats encore approximatifs.

Une analyse plus fine des dépenses de l'administration centrale a donc été entreprise à partir de la structure du budget de 1991 pour chiffrer avec exactitude le poids de ses services au sein des dépenses imputées à Paris.

1. Ces travaux ont été prolongés sur les budgets exécutés de 1989 et de 1990, selon la même méthodologie.

**Par rapport aux chiffres publiés les années passées, il faut noter que des corrections non négligeables ont été apportées. C'est ainsi, par exemple; que les crédits du Centre national du cinéma (C.N.C.) et ceux du Centre national des arts plastiques (C.N.A.P.) étaient à tort entièrement imputés à Paris.**

**Les tableaux figurant ci-dessous diffèrent donc de ceux publiés l'an dernier non seulement quant à la période qu'ils embrassent mais aussi quant aux éléments de calcul retenus.**

**L'étude ainsi menée apporte certains enseignements.**

**Pour les moyens de paiement (DO + CP), hors crédits d'administration centrale, les résultats sont les suivants :**

**La répartition des crédits de la culture (moyens de paiement) entre Paris et la province  
(hors aides à la presse)**

*(en millions de francs)*

	1986		1987		1988		1989		1990	
	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%
<b>PARIS</b>										
. Total culture	4 518,6	53,2	4.655,3	54	5.066,7	54,1	5.238	51,8	5.411,4	50,9
. Hors grands travaux	3.258,4	45	3.837	49,7	3.408,4	44,6	3.825,5	44	4.284,3	45
<b>ILE-DE-FRANCE</b>										
. Total culture	1.003,4	11,8	978,9	11,3	1.010,6	10,8	1.100,7	10,8	1.069,3	10
. Hors grands travaux	1.003,4	13,8	908	11,7	965,8	12,5	1.100,7	12,6	1.069,3	11,2
<b>PROVINCE</b>										
. Total culture	2.972,1	35	2.977,7	34,5	3.280,1	35	3.770,6	37,3	1.150,7	39
. Hors grands travaux	2.972,1	41,1	2.977,7	38,5	3.280,2	42,9	3.770,6	43,3	1.150,7	43,6
<b>TOTAL CULTURE</b>	8.491,3	100	8.609	100	9.354,5	100	10.106,4	100	10.631,6	100
<b>Total hors grands travaux</b>	7.231,1	100	7.719	100	7.641,5	100	8.693,9	100	9.504,4	100

On constate que la part totale des moyens de paiement destinés à Paris cesse de croître en 1989 (51,8 % au lieu de 54,1 %) alors que la part de Paris au sein des dépenses hors grands travaux (45 % en 1990 au lieu de 49,7 % en 1987) diminue depuis 1988.

Pour les moyens d'engagement, hors crédits d'administration centrale, l'évolution de leur répartition géographique est décrite dans le tableau ci-après.

En général, il apparaît que la répartition des autorisations de programme du titre V, qui comprend les crédits alloués à la restauration du patrimoine monumental bénéficie surtout à la province et qu'en revanche, l'allocation des autorisations de programme inscrite au titre VI, qui regroupe notamment les crédits d'investissement destinés au patrimoine muséographique et aux spectacles, est favorable à la capitale.

Il est à noter que chaque année la province profite d'une part importante de l'augmentation des crédits, même si celle-ci diminue depuis 1990.

Le volume des crédits -hors grands travaux parisiens - consacrés à la province, a évolué en formes constantes, de la manière suivante, de 1988 à 1991 :

1988	1989	1990	1991
+ 7 %	+ 16 %	+ 13 %	+ 10 %

**La répartition des crédits de la culture (moyens d'engagement)  
entre Paris et la province (hors aides à la presse)**

*(en millions de francs)*

	1986		1987		1988		1989		1990	
	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%
<b>PARIS</b>										
. Total culture	5 258,8	56,6	4 302,5	50	4 604,8	50,4	5 224,9	49,8	6 185,2	50,2
. Hors grands travaux	3 319,7	45,1	3 380,3	44,3	3 730,9	45,2	3 865,6	42,3	4 285	41,1
<b>ILE-DE-FRANCE</b>										
. Total culture	936,4	10	1 016,1	12	993	10,8	999,5	9,5	1 118,5	9
. Hors grands travaux	936,4	12,7	1 016,1	13,4	993	12	979,5	10,9	1 118,5	10,7
<b>PROVINCE</b>										
. Total culture	3 095,3	33,5	3 189,6	37,9	3 526	38,6	4 261,4	40,6	5 002,3	40,6
. Hors grands travaux	3 095,3	42,1	3 189,6	42,2	3 526	42,7	4 261,4	46,7	5 002,3	48
<b>TOTAL CULTURE</b>	9 289	100	8 405,3	100	9 120,9	100	10 482,9	100	12 306,1	100
<b>Total hors grands travaux</b>	7351	100	7 553,1	100	8 247	100	9 113,6	100	10 405,9	100

## **B. LE REEQUILIBRAGE CULTUREL ENTRE PARIS ET LA PROVINCE**

S'agissant des politiques mises en oeuvre pour atténuer les excès de l'inégale répartition des dépenses culturelles de l'Etat, il convient de distinguer entre les correctifs conjoncturels inclus dans le présent projet de budget et les mesures pluriannuelles arrêtées dans le cadre de procédures contractuelles.

### **1. Les correctifs inclus dans le projet de budget**

Les principales actions du budget de 1992 susceptibles d'apporter des correctifs à l'inégale répartition des crédits de la culture entre Paris et la province, portent sur les musées et le patrimoine monumental qui feront l'objet de développements ultérieurs, ainsi que sur les bibliothèques centrales de prêt, les enseignements artistiques et les grandes opérations culturelles dans les régions.

C'est ainsi que les derniers chantiers de bibliothèques centrales de prêt seront ouverts en 1992. 62 millions de francs d'autorisations de programme sont ouverts pour achever le réseau des équipements de lecture publique prévu par le plan de couverture du territoire (décret du 24 février 1986).

S'agissant des enseignements artistiques, les mesures nouvelles devraient permettre de compléter la carte des établissements, de créer de nouvelles écoles à vocation régionale dans les zones non encore pourvues (une douzaine de départements) et des postes dans les disciplines encore peu développées comme la danse ou le jazz.

Enfin, 150 millions de francs en autorisations de programme (comme en 1991) et 100 millions de francs en crédits de paiement (- 10 % %) sont prévus pour les grandes opérations culturelles dans les régions.

**Ces crédits supplémentaires permettront notamment :**

- d'honorer les engagements de l'Etat pour des opérations en cours comme celles d'aménagement de la Corderie royale de Rochefort ou la rénovation du Musée Saint-Pierre de Lyon (1) ;

- d'aménager le site du Mont-Beuvray (Centre archéologique européen), et celui du Pont-du-Gard, de poursuivre le chantier du centre culturel canaque à Nouméa, de construire la médiathèque de Chambéry, restaurer le Marais poitevin, d'aider l'Institut de recherche sur la Provence antique à Arles.

## **2. Les procédures contractuelles**

Il s'agit principalement des contrats de plan Etat-région et de la politique de "chartes" ou de conventions développée depuis la fin des années 1970 par le ministère de la culture.

### *a) les contrats de plan Etat-région*

Les contrats de plan Etat-région conclus pour les années 1989-1993 se caractérisent, par rapport à ceux portant sur la période antérieure (1984-1988), par une restriction de leur champ d'application et par une diminution des sommes en jeu.

C'est ainsi que l'objet des nouveaux contrats de plan se circonscrit à deux domaines : d'une part, les formations et les enseignements artistiques et, d'autre part, la valorisation touristique du patrimoine dans le cadre des programmes d'aménagement concertés du territoire (P.A.C.T.).

En outre, l'engagement du ministère de la culture pour la période quinquennale est de 612 millions de francs soit 102 millions de francs pour les enseignements artistiques et 510 millions de francs pour le patrimoine. Pour 1990, la part de l'Etat s'est élevée à près de 140 millions de francs (contre 116 en 1989) au lieu d'une moyenne annuelle de 300 millions de francs pour la période 1984-1988.

1. La rénovation du Musée Saint-Pierre prendra fin en 1995

***b) les autres procédures contractuelles***

**En 1990, le ministère de la culture a poursuivi, en l'amplifiant, la politique de décentralisation culturelle mise en oeuvre par le truchement de contrats conclus avec les collectivités territoriales.**

**Le doublement du nombre des conventions de développement culturel constitue l'objectif à atteindre. Près de 400 conventions devraient être signées avec des communes, des départements et plus marginalement des régions, pour un montant total de subventions de 80 millions de francs.**

**Ces conventions, fondées sur le principe de la parité des financements, intéressent plus particulièrement les villes dites moyennes. Elles portent principalement sur la diffusion du spectacle vivant, le développement des arts plastiques et la mise en valeur du patrimoine.**

**Cette politique contractuelle, dictée par le souci de réduire les inégalités culturelles, a privilégié, en 1991, les actions suivantes :**

**- le soutien aux établissements et institutions culturels (bibliothèques, musées, compagnies théâtrales, chorégraphiques, établissements d'action culturelle etc...) qui mènent une action novatrice pour la conquête de nouveaux publics (contrats "public-plus") ;**

**- le tourisme de découverte et de connaissance de la vie artistique et culturelle sous tous ses aspects (patrimoine, spectacle vivant, arts plastiques) et l'implantation d'artistes sous forme de résidences ou de missions dans une perspective de création et de formation dans un souci d'aménagement culturel du territoire.**

**Près de 40 millions de francs de l'ensemble des crédits ci-dessus vont au développement social des quartiers. A partir de 1991, ces contrats sont globalisés au sein d'une dotation régionale interministérielle.**

## II. LES DEPENSES CULTURELLES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

En 1987, l'ensemble des communes, hors Paris, a consacré 21 milliards de francs à des dépenses culturelles, Paris 1,2 milliard de francs ; les départements y ont affecté 2,7 milliards de francs et les régions 0,8 milliard de francs.

Au-delà de l'importance quantitative des dépenses culturelles des collectivités locales, un examen attentif de l'utilisation de ces crédits fait apparaître une certaine spécialisation de chaque catégorie de collectivités territoriales par type de dépense.

Les dépenses culturelles des collectivités  
publiques en 1987  
(en milliards de francs)

Etat	15,2
dont	8,7
. ministère de la culture	6,5
. autres ministères (1)	
.....	
Collectivités territoriales	24,5
dont	
. régions	0,8
. départements	2,7
. communes (2)	21

Source : ministère de la Culture.

(1) Chiffres extrapolés.

(2) Communes de plus de 10.000 habitants : 16,2 milliards de francs ; communes de moins de 10.000 habitants : 3,6 milliards de francs ; Paris : 1,2 milliard de francs.

## A. LES REGIONS, PRODUCTEURS ARTISTIQUES

Les dépenses culturelles des régions métropolitaines (1) s'élevaient à 765,7 millions de francs en 1987, en progression, en francs constants de 1987, de 31,1 % par rapport à 1984.

La dépense par habitant en francs constants est passée, entre ces deux dates, de 12,5 à 16,3 francs. Toutefois, compte tenu de l'explosion des budgets régionaux, imputable notamment aux transferts de compétences (formation professionnelle, lycées), la part des dépenses culturelles décroît, en francs constants, de 4,1 % en 1984 à 2,8 % en 1987.

Par ailleurs, on constate une forte progression de la part des dépenses de fonctionnement au sein des dépenses culturelles totales : 46,6 % en 1987 contre 26,5 % en 1984.

En outre, une répartition par fonction des dépenses culturelles régionales donne les résultats suivants :

### Répartition par fonction des dépenses culturelles des régions

Types de dépenses	En pourcentage du budget culturel total
- production artistique	37,3 %
- conservation-diffusion	27,3 %
- animation	25,2 %
- communication	4,5 %
- formation	3,8 %
- autres	1,9 %

La lecture de ce tableau permet les observations suivantes :

- la production artistique (création, diffusion ou distribution des oeuvres), qui représente, en 1987, plus du tiers des dépenses culturelles totales, constitue la première action culturelle des régions, soit 290 millions de francs. L'accent est mis, par ordre décroissant, sur la musique, l'art lyrique et la danse (environ 50 %), le théâtre (18 %) et l'art contemporain (13 %), qui demeure une priorité des régions ;

*1. L'enquête a porté sur les régions métropolitaines à l'exception des régions du Nord-Pas-de-Calais et de l'Auvergne, la première n'ayant pas participé à l'enquête de 1984, la seconde à celle de 1987.*

- les opérations de conservation du patrimoine monumental, muséographique et écrit occupent la deuxième place, le patrimoine monumental représentant 62 % de cet ensemble.

En revanche, les crédits alloués à l'animation culturelle stagnent et les dotations accordées aux enseignements artistiques diminuent.

## B. LES DEPARTEMENTS, CONSERVATEURS DU PATRIMOINE ECRIT

De 1981 à 1987, l'effort financier des départements en faveur de la culture a presque doublé en francs constants.

En 1987, les dépenses culturelles exposées par les départements (hors Paris) se sont élevées à 2.688 millions de francs, soit 51,50 francs par habitant, en progression de 44 %, en francs constants, par rapport à 1984, soit 2,1 % du total de leurs budgets. Par ailleurs, la part des dépenses de fonctionnement au sein des dépenses culturelles atteint 62 %.

Ces évolutions résultent, dans une large mesure, du transfert aux départements de la gestion des archives départementales et des bibliothèques centrales de prêt. Toutefois, la part des transferts dans le budget culturel des départements continue de régresser (49 % en 1987 contre 57 % en 1981).

Mais si les dépenses afférentes à la conservation du patrimoine écrit représentent 54 % du budget culturel des départements, les dépenses liées aux bibliothèques centrales de prêt ayant été multipliées par huit en francs constants de 1984 à 1987, les départements tentent de diversifier leurs actions, comme en témoigne le tableau suivant :

Répartition par fonction des dépenses culturelles des départements

Types de dépenses	1987 (en F)	% d'évolution 1987/1984 francs constants	En pourcentage du budget culturel global
- Conservation-diffusion	1.454,2	+ 57	54 %
- Production artistique	383,5	+ 91	14,2 %
- Animation culturelle	430,6	+ 13,6	16 %
- Formation	138	+ 25	5,1 %

### C. LES COMMUNES OU LA CULTURE AU QUOTIDIEN

**Les communes se placent loin devant l'Etat pour la contribution au financement de la culture.**

L'enquête du ministère de la culture porte sur les villes de plus de 150.000 habitants. Les résultats font apparaître que ces villes ont dépensé, pour la culture, 305,5 francs par habitant en 1987, soit une progression, en francs constants, de 14,6 % par rapport à 1984.

Cette dépense culturelle moyenne par habitant recouvre une grande disparité entre les villes puisque la municipalité la plus active dans le domaine culturel dépense 3,5 fois plus que la commune la moins dynamique. La dépense oscille entre moins de 600 F par habitant et plus de 1.400 F.

Par ailleurs, en dépit de l'augmentation enregistrée entre 1984 et 1987, la part relative des dépenses culturelles au sein des budgets communaux diminue de 11,9 % en 1984 à 11,6 % en 1987 : les dépenses communales totales ont progressé encore plus vite que les dépenses culturelles.

S'agissant des principaux axes de la politique culturelle des villes de plus de 150.000 habitants, on observe que si la production artistique (musique, art lyrique, danse, théâtre) représente encore 40 % des dépenses culturelles, les sommes consacrées à cette action augmentent moins vite que les crédits alloués à la conservation du patrimoine (principalement les musées) et à l'animation culturelle.

Par ailleurs, les villes de plus de 150.000 habitants manifestent un intérêt croissant pour les enseignements artistiques et notamment les écoles de musique et d'art.

-0-

#### Répartition par fonction des dépenses culturelles des communes

Types de dépenses	En % du budget culturel global
Production artistique	40 %
Conservation	27 %
Formation	16 %
Animation	13 %

Source : ministère de la culture.

## D. PARIS-PARIS

Paris capitale et Paris collectivité territoriale sont parfois confondues.

*"La part des dépenses du ministère de la culture consacrée à Paris est, et demeurera, très supérieure au poids de la population de la capitale, compte tenu de la présence dans cette ville de grandes institutions culturelles au rayonnement international"* précise le ministère en réponse à une question de votre rapporteur spécial.

### Dépenses pour la culture par habitant

Années	1981	1984	1987	1990*
Communes > 150.000 habitants hors Paris	654	852	969	1.132*
Paris	404	547	616	712*

\* Les chiffres de 1990 ont été soit constatés, soit estimés par projection des tendances passées.

Source : ministère de la culture.

Commentant ce tableau, le ministère croit utile de souligner *"l'insuffisance du budget culturel de la ville de Paris comparé à celui des autres grandes villes du pays"*.

Toutefois, il n'est pas précisé si la dépense culturelle de Paris en tant que département est comprise dans les chiffres donnés et surtout toute justification du jugement de valeur négatif émis par le ministère est absente.

Tantôt le ministère se souvient du rôle culturel particulier joué par la capitale du pays, tantôt il feint de l'oublier pour insinuer que ce serait une prétendue *"insuffisance"* du budget culturel de la ville de Paris qui l'obligerait à lancer les grands travaux... au détriment de la Province.

**Les dépenses culturelles (fonctionnement et investissement) des  
cinq plus grandes villes**

*(en millions de francs constants 1990)*

	1981	1984	1987	1990
<b>PARIS</b>	808	1.095	1.230	1.424
<b>LYON</b>	381,89	539,44	512,16	572,98
<b>MARSEILLE</b>	317,46	348,69	462,99	525,40
<b>BORDEAUX</b>	253,03	370,76	380,93	439,90
<b>LILLE</b>	146,39	157,58	196,68	191,80

Source : ministère de la culture

## **CHAPITRE IV**

### **PRESERVER LE PATRIMOINE**

**Le maintien de la croissance des crédits de la culture doit permettre d'assurer les missions traditionnelles et prioritaires de l'Etat : la sauvegarde du patrimoine monumental et la rénovation des musées.**

#### **I. LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE MONUMENTAL**

**L'action de l'Etat en faveur de la sauvegarde du patrimoine monumental a connu une inflexion décisive avec l'adoption de la loi de programme du 5 janvier 1988 qui a donné un élan vigoureux à la restauration des édifices historiques. En l'occurrence, votre rapporteur constate que si l'Etat respecte scrupuleusement, et même au-delà, dans les lois de finances initiales, les engagements souscrits au titre de la loi-programme, la consommation des crédits afférents à la sauvegarde du patrimoine monumental ne s'effectue pas aussi vite que les ouvertures de crédits.**

## A. PAS SEULEMENT L'ETAT

### Les prescriptions de la loi de programme de 1988

La loi de programme relative au patrimoine monumental répondait à une urgence et à une demande expresse du Parlement, réitérée depuis de nombreuses années. L'urgence apparaissait notamment à travers l'évolution du montant des "besoins en travaux", indicateur élaboré par la Direction du patrimoine du ministère de la culture qui, en 1986, cet indicateur témoignait de besoins dont le coût s'élevait à 6 milliards de francs, dont 1,7 milliard pour les seules urgences. La situation s'était, en outre, dégradée par rapport aux années antérieures, notamment pour les monuments appartenant à l'Etat.

Face à ces besoins, la loi de programme relative au patrimoine monumental a proposé, en premier lieu, l'inscription au budget de la culture d'un montant d'autorisations de programme total égal à 5,145 milliards de francs pour les exercices 1988 à 1992.

L'échéancier proposé est le suivant :

1988 =	931,3 millions de francs (soit une augmentation de 27 % par rapport à 1987),
1989 =	977,8 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1988 et de 33,6 % par rapport à 1987),
1990 =	1026,7 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1989 et de 40,3 % par rapport à 1987),
1991 =	1078 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1990 et de 47,3 % par rapport à 1987),
1992 =	1131,9 millions de francs (soit une augmentation de 5 % par rapport à 1991 et de 54,6 % par rapport à 1987).

Le programme retenu correspond donc à un accroissement annuel des crédits de 8 % garantissant, au terme de la période, une augmentation de plus de la moitié des crédits d'équipement affectés au patrimoine monumental.

Une actualisation du montant de ces crédits pour les années ultérieures à 1988, en fonction de l'évolution de l'indice des prix de la formation brute de capital fixe, tel qu'il résulte des prévisions du rapport économique et financier annexé au projet de budget, est en outre prévue par la loi programme.

Enfin, conformément aux prescriptions de la loi du 5 janvier 1988, 200 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires ont été inscrits dans la loi de finances pour 1988.

Il est intéressant d'étudier la traduction budgétaire de la loi de programme au-delà de l'engagement initial.

Le tableau ci-après donne la mesure de l'effort consenti par l'Etat pour respecter les prescriptions de la loi de programme.

Les crédits consacrés au patrimoine monumental de 1988 à 1992  
(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1992/1991
<b>Titre V (chapitre 66-20)</b>						
. AP	687,3	784,4	837,3	845,3	928	+ 9,7 %
. CP	647	624,7	611,2	668,5	707,9	+ 5,8 %
<b>Titre VI (chapitre 66-20)</b>						
. AP	243,5	212,9	230,7	373,1	387,5	+ 3,8 %
dont :						
. édifices non protégés	19	20,3	22	27,7	28,5	+ 5,5 %
. abords	2,5	2,6	2,6	3,6	3,2	- 11,1 %
. Grand Louvre	67	.	.	.	.	.
. monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat	155	189,9	206,1	342,5	355,8	+ 3,8 %
. CP	165,5	175,8	217,7	205,6	295,2	+ 43,5 %
<b>Total AP</b>	<b>930,8</b>	<b>697,4</b>	<b>1135</b>	<b>1218,4</b>	<b>1.315,5</b>	<b>+ 7,0 %</b>
<b>Objectifs loi 1988 (AP)</b>	<b>931,3</b>	<b>977,8</b>	<b>1068,1</b>	<b>1.078</b>	<b>1.131,9</b>	<b>+ 5 %</b>
<b>Total CP</b>	<b>802,5</b>	<b>800,5</b>	<b>829</b>	<b>874,1</b>	<b>1.003,1</b>	<b>+ 14,7 %</b>
<b>AP au-delà loi 1988</b>	<b>- 0,5</b>	<b>19,6</b>	<b>41,4</b>	<b>136,3</b>	<b>+ 183,6</b>	<b>+ 34,7 %</b>

Ce tableau montre que l'Etat s'acquitte, dans les lois de finances initiales, des engagements souscrits au titre de la loi de programme : les autorisations de programme ouvertes pour 1992 excèdent de 183,6 millions de francs le montant fixé par la loi du 5 janvier 1988.

Par ailleurs, contrairement à 1990 et à 1991, les augmentations prévues concernent davantage le titre V (Interventions de l'Etat) que le titre VI (subventions accordées par l'Etat). L'augmentation des crédits concerne davantage les monuments appartenant à l'Etat que ceux ne lui appartenant pas. Les trois quarts des crédits de restauration des monuments sont affectés à la province.

De plus, comme le souligne le document de synthèse joint au rapport au Parlement, la politique retenue en la matière par le ministère de la culture a suivi deux lignes directrices : concentrer les crédits sur un nombre d'opérations significatif et donner la priorité à certaines catégories d'édifices : les cathédrales, les parcs et les jardins, les sites archéologiques, les grands monuments nationaux, les monuments affectés à d'autres départements ministériels et la création contemporaine.

En outre, une attention particulière a été portée aux orgues historiques et aux instruments de musique anciens.

Par ailleurs, les opérations concernant les parcs et les jardins historiques et les sites archéologiques se sont avérées difficiles à mettre en place. En effet, malgré l'intérêt très vif du public que révèle le succès des campagnes menées en 1988 et 1989 sur le thème des jardins historiques, les propriétaires publics et privés ne sont pas enclins à des travaux de cette nature.

Afin d'encourager la réalisation des opérations concernant les jardins historiques et les sites archéologiques, les crédits destinés à cette action ont été individualisés dans le budget de 1990 et délégués nommément à ce titre aux préfets de région.

Enfin, des crédits supplémentaires, hors loi de programme, complètent les sommes inscrites au budget au titre du patrimoine monumental :

- 50 millions de francs pour la restauration du jardin des Tuileries (contre 65 millions de francs en 1991 et 30 millions de francs en 1990 ;
- 172 millions de francs pour la rénovation des monuments historiques abritant des services ou établissements du ministère de la culture, dont

98 millions de francs pour la seconde tranche du Grand Louvre ;

De plus, des moyens importants sont accordés par les intervenants autres que l'Etat.

En 1990, les intervenants autres que l'Etat ont participé à hauteur de 662,5 millions de francs (- 17,9 %) à la restauration des monuments historiques appartenant ou non à l'Etat, l'Etat y ayant consacré 1.134,6 millions de francs de crédits de paiement (- 1,1 %).

La contribution des intervenants autres que l'Etat dans la restauration des monuments historiques en 1989 et 1990  
(en millions de francs)

Origine de financement	Montant 1989	Part 1989	Montant 1990	Part 1990
Régions	61,5	7,6 %	48,6	7,3 %
Départements	255,5	31,6 %	236,9	35,7 %
Communes	366	45,3 %	271,2	40,9 %
Propriétaires privés	121	14,9 %	103,3	15,5 %
Mécènes	3	0,3 %	2,4	0,3 %
<b>Total</b>	<b>807</b>	<b>100 %</b>	<b>662,5</b>	<b>100 %</b>

## B. DES CREDITS ET DES HOMMES

Malgré la déconcentration croissante des crédits alloués au patrimoine monumental, plus de 86,8 % du total, l'exécution des tranches annuelles de la loi de programme s'est heurtée à certaines difficultés qui ont eu des incidences sur le rythme de la consommation des crédits, en délais comme en volume. Désormais, une mission d'inspection générale est chargée de relever une permanence les dysfonctionnements et la création d'un "observatoire économique" des travaux sur les monuments historiques est à l'étude.

Les difficultés sont principalement de trois ordres.

Tout d'abord, les interventions sur les monuments historiques sont, par nature, des opérations complexes, sur le plan administratif, car elles impliquent une pluralité de financement pour tous les monuments n'appartenant pas à l'Etat et nécessitent

parfois, au préalable, des recherches historiques voire des fouilles archéologiques. La décision d'intervenir est prise souvent un an ou deux ans avant le début des travaux.

En 1992, une expérimentation sur une ou deux régions d'une large délégation de maîtrise d'ouvrage aux propriétaires sera lancée. Un contrôle étroit sera exercé pour que l'accélération de l'engagement des autorisations de programme ne s'accompagne pas d'un retard dans la consommation des crédits de paiement.

Par ailleurs, les effectifs des architectes en chef des monuments historiques, qui ont seuls compétence pour assurer la maîtrise d'oeuvre des travaux portant des monuments classés, et ceux des architectes des bâtiments de France, qui sont habilités à surveiller les travaux d'entretien sur les monuments inscrits à l'inventaire supplémentaire, sont limités pour des motifs issus tant du *numerus clausus*, que de la limitation des emplois budgétaires ou de leur nécessaire sélection à un niveau de compétence élevé auquel il serait coupable de renoncer sous prétexte d'accélérer les recrutements. Pour toutes ces raisons et, en dépit des améliorations apportées par le ministère de la culture (accélération de la notification des autorisations de programme ; délégation des autorisations de programme et des crédits de paiement), le montant des reports de crédit en fin d'exercice reste important.

Enfin, et surtout, la restauration des monuments historiques constitue une opération très technique qui requiert un haut niveau de compétence et une attention constante dans le suivi qui s'étalent souvent sur plusieurs années. Tous les participants du compagnon et de son entreprise au maître d'oeuvre et au maître de l'ouvrage, doivent affronter les imprévus inhérents aux monuments anciens.

Dans cette mesure, la consommation rapide des crédits ne peut constituer une fin en soi car elle peut aussi cacher des gaspillages ou des erreurs ou encore le recours à des restaurateurs sous-qualifiés.

Négliger ces données, cela reviendrait à mutiler définitivement des monuments historiques.

A la veille de 1992, votre rapporteur spécial estime que le moment est venu de songer à prolonger les effets de la loi de programme de 1988 au-delà de la fin de l'année prochaine.

Toutefois, il serait peut-être possible d'en améliorer l'impact en prenant aussi en considération parmi les indicateurs de l'état des monuments historiques, le volume des crédits utilisés à leur entretien. En effet, à l'heure actuelle, votre rapporteur spécial craint que, dans le but d'atteindre les niveaux d'investissement fixés par la loi de programme, l'entretien soit négligé. Or, celui-ci doit passer avant la restauration, même si les deux doivent être mêlés. Il serait coupable de laisser se dégrader des monuments rendant alors leur restauration plus coûteuse ; les objectifs de la loi de programme seraient alors remplis au détriment des monuments eux-mêmes et à travers un gaspillage des deniers publics.

Cette crainte est loin d'être théorique. En effet, interrogés sur ce point par votre rapporteur spécial, ni le ministère ni la Cour des comptes n'ont été en mesure de démentir, chiffres à l'appui, l'existence d'une telle évolution.

Il importe donc d'améliorer les indicateurs d'utilisation des crédits des monuments historiques pour veiller à l'équilibre entretien-restauration.

## II. POUR LES MUSEES DE PROVINCE

Le budget comporte la poursuite de l'action en faveur des musées classés et contrôlés, dans le cadre du plan quinquennal lancé en 1989.

Les crédits d'équipement destinés à la construction, la réorganisation et l'aménagement des musées classés et contrôlés demeurent, comme en 1991, à 293 millions de francs en autorisations de programme.

Il s'agira de poursuivre la politique de rénovation, d'extension ou de création de musées en province ou encore de mettre en valeur le patrimoine ethnographique, rural ou industriel. Pour les opérations nouvelles de l'année 1992, la politique de conventions avec les collectivités locales sera poursuivie. Sont notamment à l'étude les opérations concernant le musée d'art moderne de Strasbourg, l'atelier

de restauration de Nancy et le musée de la préhistoire d'Arras. Sur les crédits Grands travaux en province, il faut signaler des opérations comme le musée Saint-Pierre à Lyon et le musée de Bibracte.

En outre, les musées de province bénéficieront, en fonctionnement, de mesures nouvelles de 47 millions de francs pour les acquisitions (1).

*1. Hors acquisitions financées par le fonds du patrimoine.*

## CHAPITRE V

### FINANCER LE PUBLIC

#### I - DU THEATRE

Les mesures prises en 1990 en faveur du théâtre public - théâtres nationaux et centres dramatiques nationaux - ont eu pour effet de rapprocher les préoccupations gestionnaires des directeurs du secteur public du théâtre de celles des directeurs de théâtres privés. Le bilan provisoire qui peut être dressé aujourd'hui indique que ce sursaut a déjà été salutaire.

Parallèlement, la situation du théâtre privé, très évolutive, mérite une attention soutenue de la part de l'Etat.

#### A. LE THEATRE PUBLIC

En 1988, le déficit global cumulé du théâtre public s'élevait à 80 millions de francs, la crise affectant les théâtres nationaux comme les établissements publics décentralisés.

Le théâtre public a souffert, mais moins que le théâtre privé, d'un tassement de la fréquentation. Si, en 1973, 12 % des Français de plus de quinze ans allaient au théâtre au moins une fois par an, ce taux se situait à 7 % en 1987. Toutefois, la fréquentation des salles s'était stabilisée en 1988 avec 6,6 millions de spectateurs, comme en 1986 ; 1989 et 1990 ont permis une progression.

La crise est aussi apparue, dans de nombreux cas, comme la conséquence de dysfonctionnements tels qu'une absence de réflexion sur l'organisation et le financement des théâtres, un laxisme dans la gestion et une "responsabilisation" insuffisante des dirigeants comme en témoigne la forte augmentation des coûts de production des spectacles (+ 50 % en quatre ans).

Votre commission des finances avait alors considéré que la crise du théâtre public exigeait un diagnostic différencié, établissement par établissement, des causes des déficits afin de procéder à un réexamen des modes de financement et de gestion de chaque centre dramatique, en fonction de sa vocation.

Elle avait par ailleurs approuvé la volonté manifestée par le ministre de la culture de s'attaquer aux racines du mal qui ronge le théâtre public français, la création dramatique n'étant pas *a priori* condamnée au déficit chronique.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Les statuts des théâtres nationaux ont été modifiés (1) afin notamment de rendre l'administrateur et le directeur responsables de l'équilibre du budget en fin d'année.

Confronté à cette crise, le Gouvernement a décidé d'allouer au théâtre public 98 millions de francs de crédits supplémentaires en 1991 pour "remettre à niveau" les moyens des théâtres et des compagnies théâtrales.

Par ailleurs, les subventions de fonctionnement allouées aux cinq théâtres nationaux atteindront cette année 298,6 millions de francs contre 283,8 millions de francs en 1991, soit une progression de 5,2 %.

La réforme des centres dramatiques nationaux lancée en 1990 s'ordonnait autour de quatre axes principaux :

- rationaliser la gestion des établissements publics décentralisés (comptabilité analytique, expertises, inspections) ;
- affermir l'implantation régionale des centres et favoriser la diffusion de leurs spectacles ;
- réaffirmer l'ouverture des centres aux autres partenaires dramatiques ;
- convertir les centres en lieux permanents de création.

Le contrôle et le suivi de la situation budgétaire a été renforcé.

Par ailleurs, pour la deuxième fois depuis plusieurs années, tous les théâtres nationaux, à l'exception du Théâtre national de Chaillot, ont présenté à la fin de 1990 des comptes d'exploitation en équilibre ou excédentaires.

1) Décrets du 1er juin 1990.

Les taux de fréquentation se sont redressés pour osciller entre 63 % et 87 % tandis que le nombre de spectateurs augmente. Une exception toutefois, le Théâtre national de Chaillot dont la fréquentation a chuté de 72 % à 66 % entre 1989-1990 et 1990-1991.

Cette situation appelle donc la mise en place d'un plan de redressement financier pour le Théâtre national de Chaillot.

À la suite des directives donnée l'an dernier, les centres dramatiques nationaux ont obtenu quant à eux les résultats suivants en 1990 : 9 établissements sur 40 présentent un déficit significatif contre 12 en 1989 ; pour cinq d'entre eux, le déficit est en diminution ; des plans de redressement ont été mis en place ; l'endettement global du secteur ne dépasse pas 2,3 % du chiffre d'affaires ; l'autofinancement moyen a augmenté d'un point et atteint 25,4 % ; l'autofinancement global du secteur atteint 36 %.

Il s'agit donc là d'un net redressement.

Les crédits d'intervention en faveur du théâtre passent, en 1992, de 578,4 millions de francs à 620,5 millions de francs (+ 7,2 %) dont 7,8 millions de francs de mesures nouvelles en faveur de la création dramatique et 24 millions de francs de mesures nouvelles pour la mise en valeur des activités théâtrales.

Quant aux compagnies indépendantes, leurs crédits se sont élevés à 170,6 millions de francs en 1991. A l'intérieur de ces crédits, 159 compagnies ont été subventionnées grâce à des crédits centraux à hauteur de 123,3 millions de francs et près de 400 compagnies grâce à des crédits déconcentrés (42,1 millions de francs). A partir de 1991, le conventionnement de ces compagnies n'a plus été systématique.

Trois mécanismes d'aide sont prévus à travers l'aide aux compagnies, l'aide au projet (5,2 millions de francs en 1991) ou l'aide à la résidence selon des critères dont la rigueur a été accentuée.

## B. LE THEATRE PRIVE

Souvent présenté comme florissant, le théâtre privé est en fait un secteur dont la situation est préoccupante.

En 1989, l'augmentation des recettes de 5 % et de la fréquentation de 4 % a masqué la dérive des coûts de production due en partie au déflationnement des cotisations d'allocations

familiales et d'accident du travail qui a frappé durement ce secteur malgré les engagements, non tenus, du Gouvernement pour en limiter les effets pervers. Certains théâtres résolvent la difficulté en restreignant le nombre de comédiens ou en se contentant de monter des reprises de pièces ayant déjà connu le succès à l'étranger.

En 1990, les ressources propres se sont élevées à 37 millions de francs.

C'est dans ce contexte que l'Etat souhaite porter sa participation au fonds de soutien en 1992 au-delà de 21,5 millions de francs notamment pour aider à la reprise des théâtres par des professionnels reconnus et, pour favoriser le développement de la création dramatique contemporaine.

Votre commission approuve cette orientation et rappelle que les interactions, bénéfiques qui naissent des capacités créatives respectives du théâtre privé comme du théâtre public méritent d'être favorisées grâce à une politique attentive.

## II. DU CINEMA

Les crédits d'intervention de l'Etat progresseront de 89 millions de francs (+ 5 %) et s'élèveront à 1.859 millions de francs dont, pour le compte de soutien, 1.524 millions de francs ; la progression de la part consacrée au cinéma sera de 6,2 millions de francs (contre 42 millions de francs en 1991).

Après un rappel du bilan du plan d'action en faveur du cinéma français lancé en 1989, votre rapporteur spécial suggèrera des pistes pour des réformes.

### A. LES RETOMBÉES DU PLAN "CINEMA"

Sur les deux exercices 1988 et 1989, 207 millions de francs ont été mis en place au titre du Plan cinéma : 70 millions de francs

ouverts en 1988 en cours de gestion et 137 millions de francs de mesures nouvelles en 1989(1).

Ce plan d'action en faveur du cinéma, annoncé le 7 février 1989 ayant pris la relève des mesures de sauvetage de l'année 1987, il comprenait deux priorités : encourager la production de films de qualité et renforcer les salles de cinéma viables.

Deux séries de mesures concouraient à la réalisation de l'objectif d'encouragement de la production de films de qualité : en premier lieu, la réorientation et l'accroissement des aides sélectives, avec un renforcement du mécanisme de l'avance sur recettes réservée désormais aux seuls films tournés en version originale de langue française, et la restauration du dispositif d'aide directe à la création (15,6 millions de francs en 1990) ; en second lieu, l'encouragement à la production de films ambitieux avec la révision du barème du soutien automatique à la production, la consolidation de la réforme du soutien à la distribution et la mise en place d'un nouveau mode de financement pour les films à investissement élevé : le capital risque-produit.

Ce mécanisme, géré par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (I.F.C.I.C.), tend à inciter les investisseurs financiers et les industriels extérieurs au secteur cinématographique et audiovisuel à participer au financement de films ambitieux. La participation de chaque membre étant fixée à 10 millions de francs, la constitution de ce "club d'investisseurs" (2) a permis de réunir près de 80 millions de francs. Ces sommes sont réinvesties par l'I.F.C.I.C. dans la production de films réunissant les caractéristiques suivantes : ils devront être destinés à un large public, avoir un budget élevé et être présenté par des producteurs dont la capacité professionnelle et financière est reconnue. Cet apport financier devrait pouvoir bénéficier à sept ou huit grands films chaque année, ce qui est essentiel puisque ce type de films dynamise l'exploitation.

La philosophie de ce dispositif diffère du système mis en place en 1985 par les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (S.O.F.I.C.A.) (3) sur un point : la rémunération de l'investissement est exclusivement assise sur les recettes d'exploitation du film en salle, en France et à l'étranger c'est-à-dire sur le succès du film en salle.

*1. Au titre du budget général :*

*1988 : 70 millions de francs au chapitre 43-40, article 80.*

*1989 : 121 millions de francs au chapitre 43-40, article 80, 9 millions de francs au chapitre 43-60, article 40, 6 millions de francs au chapitre 56-91, article 46.*

*Au titre du compte de soutien : 15 millions de francs de progression de l'avance sur recettes.*

*2. Ce club comprend le Crédit national, Epargne de France, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit lyonnais, l'U.E.I., la SODETE, la banque Worms.*

*3. Les S.O.F.I.C.A. ont investi 159,7 millions de francs dans des oeuvres cinématographiques en 1989 et 159 millions de francs en 1990.*

A la fin du mois de juillet 1990 dix films avaient bénéficié d'une contribution du Club des Investisseurs ; il s'agit de : *"Vanille-fraise"* de Gérard Oury, *"Cyrano de Bergerac"* de Jean-Paul Rappeneau, *"Jeanne, putain du Roi"* d'Axel Corti, *"Van Gogh"* de Maurice Pialat, *"Jean Galmot"* d'Alain Maline, *"Le brasier"* d'Eric Barbier, *"Lacenaire"* de Francis Girod, *"Indochine"* de Régis Wargnier, *"Dien-Bien Phu"* de Pierre Schöndorffer, *"Madame Bovary"* de Claude Chabrol.

D'ores et déjà le succès populaire de *"Cyrano de Bergerac"* montre que cette nouvelle expérience de financement des films valait d'être tentée. Cependant, il faut encore attendre la sortie en salle de la totalité des films aidés pour porter un jugement global.

Quant à l'objectif de consolidation du réseau des exploitations cinématographiques viables, il s'exprime principalement par l'aide au tirage de copies, le redressement des entreprises viables (96 entreprises exploitant 367 salles ont été aidées pour un total de 44,6 millions de francs pour reprendre 112 salles), le soutien des initiatives locales d'aides à la reprise des salles qui cessera à la fin de 1991 (70 communes ont reçu au total 8,4 millions de francs et le développement d'une politique contractuelle en faveur du cinéma avec les collectivités locales (7 conventions signées en 1989, 15 en 1990).

A propos du tirage de copies, votre rapporteur spécial s'inquiète de la part importante de copies de films américains financée sur crédits publics. Il y aurait là sans doute des investigations à mener et une réforme à promouvoir dans l'intérêt de la création française.

Par ailleurs, les aides publiques ne devraient aller désormais qu'aux oeuvres produites en version originale en langue française, ce qui constitue une réaction au fléchissement de la fréquentation des films français dont la part de marché en France ne représente plus que 33,8 % contre 55,5 % aux films américains.

En outre, un G.I.E. a été créé en 1990, "France cinéma diffusion", pour aider à la diffusion des films français à l'étranger.

Enfin, le sauvetage prioritaire du patrimoine cinématographique se poursuit à travers le plan de quinze ans en faveur de la sauvegarde des films nitrates : 13 millions de francs d'autorisations de programme en 1990, 26 millions de francs en 1991 et 52 millions de francs en 1992.

## **B. POUR UNE RELANCE DE L'ACTION EN FAVEUR DU CINEMA**

**Tout d'abord, il faut constater que le plan d'action en faveur du cinéma n'a pas produit de résultats à la hauteur ni des espérances mises en lui, ni surtout des difficultés actuelles de ce secteur.**

**En 1991, les salles de cinéma ont accueilli 121,8 millions de spectateurs, ce qui constitue un très léger redressement (+ 0,7 %), le premier depuis 1982. Sur dix ans, la part des films français a baissé même si elle remonte légèrement en 1990 pour s'établir à 37 %.**

### **• L'avance sur recettes**

**Votre rapporteur spécial estime qu'il faudrait dresser un bilan détaillé du système de l'avance sur recettes. Souvent critiquée pour le choix des bénéficiaires de l'aide, qui apparaît comme subjectif, voire arbitraire, l'avance sur recettes, qui représente entre 5 % et 30 % du budget total du film, aide tantôt des films n'ayant pas mobilisé un volume suffisant de financements privés et qui ont peu de chances de connaître le succès, même si des contre exemples éclatants existent, tantôt des films qui pourraient en mobiliser davantage et donc se passer de l'avance sur recettes.**

**Chaque année, le rapporteur spécial de la Commission des finances publie la liste des films bénéficiaires de l'avance sur recettes de l'année précédente.**

**Il faudrait aller plus loin et obtenir du ministère un bilan complet par film, par auteur, par producteur et par distributeur, de l'avance sur recettes depuis sa création.**

**Seule cette vision synthétique permettrait de juger l'opportunité d'une réforme d'un système qui alloue chaque année près de 90 millions de francs et ne reçoit qu'environ 11 millions de francs en retour (11,9 millions de francs en 1988, 12 millions de francs en 1989, 11 millions de francs en 1990).**

**Votre rapporteur spécial déplore que le ministère n'ait pas cru bon de répondre à sa question relative à cette préoccupation.**

ANNEE 1990

FILMS BENEFICIAIRES D'AVANCES SUR RECETTES  
base : date de la convention signée entre le producteur et l'Etat

TITRE	REALISATEUR	DEVIS PART FRANCAISE	MONTANT DE L'AVANCE	REMBOURSEMENT AU 30.06.1991	NOMBRE D'ENTREES
NUIT D'ETE EN VILLE	Michel DEVILLE	12.792.000	2.000.000	142.671	315.617
SANS ESPOIR DE RETOUR (1)	Samuel FULLER		500.000		24.887
LE COLLIER PERDU DE LA COLUMBE F/Tunisie/Italie 60/20/20	Nacer KHEMIR	11.880.000	1.300.000		Non sorti
LE SECRET DE SARAH TOMBELAINE	Daniel LACAMBRE	9.000.000	1.900.000		Non sorti
UN TYPE BIEN F/Belgique 70/30	Laurent BENEQUI	6.940.000	1.900.000		81
FORTUNE EXPRESS	Olivier SCHATZKY	12.600.000	2.300.000		Non sorti
LE BRASIER	Eric BARBIER	86.170.000	5.000.000		352.206
AMELIA LOPEZ O'NEILL F/CH/Esp 60/20/20	Valeria SARNIENITO	9.930.000	2.200.000		Non sorti
LA CAMPAGNE DE CICERON (1)	Jacques DAVILA	4.890.000	500.000		30.374
MINA	Philomène ESPOSITO	9.996.000	2.000.000		31.985
RUE DU BAC	Gabriel ACHION	18.400.000	1.800.000		5.150
LE JOUR DES ROIS	M.Claude TREILHOU	10.499.000	2.000.000		73.173
LA DISCRETE	Christian VINCENT	11.338.000	2.200.000	338.326	1.299.428
LACENAIRE	Francis GIROD	60.060.000	3.000.000		286.680
SIRGA	Patrick GRANDPERRET	41.040.000	2.800.000		Non sorti
LE MARI DE LA COIFFEUSE	Patrice LECONTE	20.187.000	1.800.000	79.610	350.524
CHEROKEE	Pascal ORTEGA	13.493.000	2.200.000		Non sorti
VAN COON	Maurice PIALAT	47.315.000	3.500.000		Non sorti
L'ETOILE FILANTE (LA CONTRE ALLEE)	Isabel SEBASTIAN	13.704.000	1.100.000		54.742
J'ENTENDS PLUS LA GUITARE	Philippe GARREL	5.499.000	1.800.000		Non sorti
LE PETIT CRIMINEL	Jacques DOILLON	18.000.000	2.300.000		501.165
LES ENFANTS DES NEONS	Brahim TSAKI	7.203.000	1.300.000		Non sorti
S'EN FOUT LA MORT F/All 80/20	Claire DENIS	17.500.000	2.200.000		50.387
GASPARD ET ROBINSON	Tony OATLIP	16.308.000	2.000.000		104.481
NUIT ET JOUR F/Belgique 70/30	Chantal AKERMAN	8.970.000	1.800.000		Non sorti
LA BELLE NOISEUSE	Jacques RIVETTE	15.475.000	2.200.000		Non sorti

PLAISIR D'AMOUR	Nelly KAPLAN	19.317.000	2.600.000	39.078
LA NOTE BLEUE	André ZULAWSKI	34.980.000	3.500.000	44.724
LA REVOLTE DES ENFANTS	Gérard POITOU	10.534.000	1.800.000	Non sorti
ALEXIS OU LE VOYAGE ETRANGER	Serge ROULLET	12.780.000	2.300.000	Non sorti
F/Suisse/Portugal 60/20/20				
METCHAIEV EST DE RETOUR	Jacques DERAY	39.916.000	2.000.000	178.569
HORS LA VIE (BETROUTH) F/bel/It 60/20/20	Maroun BAGDADI	18.560.000	2.500.000	143.289
AU NOM DU PERE ET DU FILS	Patricia NOIA	4.357.000	1.000.000	Non sorti
UN HOMME ET DEUX FEMMES	Valérie STRZE	15.500.000	2.400.000	Non sorti
JALOUSIE F/Italie 80/20	Katleen FONTMARTY	11.470.000	2.000.000	13.504
CAMIN	Arnaud SELIGNAC	29.802.000	2.500.000	75.117
L'ANNEE DE L'EVEIL F/Belgique 30/20	Gérard CORBIAU	13.840.000	2.200.000	238.856
SUSHI SUSHI	Laurent PERRIN	15.416.000	2.300.000	Non sorti
VENT CONTRAIRE F/Esp/It 60/20/20	Xavier CASTANO	20.580.000	2.800.000	Non sorti
UN VAMPIRE AU PARADIS	Abdelkris BAILOUL	8.302.000	2.100.000	Non sorti
LE COUP SUPREME	J.Pierre SONTIER	10.691.000	2.200.000	Non sorti
BORDER LINE F/Suisse 60/20	Daniela DUBROUX	9.870.000	2.200.000	Non sorti
SALE COMME UN ANGE F/It/Suisse 50/30/20	Catherine BREILLAT	8.200.000	2.200.000	18.058
L'EQUILIBRISTE	Nico PAPATAKIS	12.000.000	2.500.000	Non sorti
MADO POSTE RESTANTE (1)	Alexandre ADABACHIAN		400.000	26.793
UN COEUR QUI BAT	François DUPETRON	15.250.000	2.200.000	62.685
LE SIXIEME DOIGT (1)	Henri DUPARC	14.730.000	400.000	28.285
LUNGA, LES CHEVALIERS DU VENT (1)	F.G. GIERCKE /		200.000	18.503
	M.J. de PONCHEVILLE			

- 71 -

(1) Filles bénéficiaires d'une avance "après réalisation"  
(2) Fils bénéficiaire d'un "complément" d'avance sur recettes  
Lorsqu'aucune date n'est indiquée, le fils n'est pas encore sorti  
Nombre d'entrées réalisées sur toute la France, arrêté à la 27ème semaine 1991.

48 filles dont 43 "avant réalisation" ..... 95.900.000 F  
5 "après réalisation" ..... 2.200.000 F

98.100.000 F

Dans ces conditions, la reconduction des crédits alloués à l'avance sur recettes dans le projet de budget (103 millions de francs comme en 1990 et en 1991) apparaît *a priori* discutable alors que les remboursements d'avances sur recettes en 1991 ont chuté par rapport à l'année précédente. 10,7 millions de francs pour 1990 avaient été versés au 30 juin 1991. A la même date, seulement 0,5 million de francs ont été remboursés alors que 98,1 millions de francs ont été distribués en 1991 au titre de l'avances sur recettes. Toutefois, il faut saluer l'affectation d'une part de ces avances à l'écriture, la réécriture ou à des expériences d'écriture de scénarii.

Il est tout à fait indispensable que le ministère communique les résultats de l'étude demandée par votre rapporteur spécial sur les montants des taux de remboursement des avances sur recettes depuis la création de ce mécanisme accompagné des principales données des films en question.

Enfin, votre rapporteur approuve les mesures permettant de sauver des salles structurellement viables mais connaissant des difficultés conjoncturelles. La fréquentation des salles de cinéma, dont la chute semble enfin enrayerée depuis 1990, avec 121,8 millions de spectateurs, devrait permettre à l'exploitation de tirer profit des mesures prises en sa faveur.

#### • Le compte de soutien

Pour 1992, les crédits de la section cinéma du compte de soutien s'élèveront à 880,2 millions de francs (+ 0,7 %) contre 874 millions de francs en 1991, ce qui correspondra à une baisse en francs constants.

Cette faible progression ne résulte d'aucune fatalité mais de la modification par le Centre national de la cinématographie de la clé de répartition de la taxe et du prélèvement sur les recettes télévisuelles.

La part du cinéma est abaissée de 42,84 % à 40 % tandis que la part de l'audiovisuel est portée de 57,16 % à 60 %.

Comme, parallèlement, le taux de soutien antenne a été abaissé de 18 % à 16 % et que la part du film français sur le marché de l'exploitation en salle faiblit, il apparaît souhaitable de réformer le financement de la section cinéma du compte de soutien.

**Pourquoi ne pas assujettir à une contribution au compte de soutien l'exploitation des oeuvres cinématographiques vidéodiffusées ?**

Il n'est que temps de tirer les conséquences de la nouvelle donne des modes d'exploitation des films et de le faire au bénéfice de la production française de longs métrages grâce à la contribution au compte de soutien de tous les modes de communication au public des oeuvres cinématographiques.

## CONCLUSION

**La Commission des finances apprécie à leur juste valeur les augmentations des crédits culturels contenues dans le présent projet de loi de finances.**

**Elle se réjouit de noter, par exemple, que le patrimoine monumental, les enseignements artistiques, les musées, la création artistique bénéficient à des titres divers du haut niveau des crédits destinés à la culture.**

**Ce constat positif ne l'empêche pas de porter un regard curieux mais teinté graduellement d'inquiétude sur les grands travaux, leur rythme, leurs coûts et la conception que le Gouvernement en a.**

**Pour le passé et le présent, l'Opéra, dit populaire, édifié à la Bastille préoccupe plus qu'il n'émerveille et l'interminable "montée en puissance" de cette institution lyrique consterne.**

**Pour le présent et le futur, la Bibliothèque de France réédite sous les yeux des Français inquiets et perplexes la mise en oeuvre par tâtonnements successifs d'un grand projet coûteux dont la nécessité est pourtant unanimement reconnue.**

**Mais rien n'est irrémédiable. Ainsi, la conception et la réalisation de l'Opéra de la Bastille mériteraient d'être analysées dans le détail par une commission parlementaire.**

**Parallèlement, une pause dans l'édification de la Bibliothèque de France permettrait d'assainir ce projet en ramenant son ambition démesurée mais quelque peu brameuse ou souhaitable et au possible. Il en est encore temps.**

**Le Gouvernement lui-même admet qu'il reste encore beaucoup d'études à mener tant sur la finalité même du projet que sur les modalités de son fonctionnement.**

**La Commission des finances souhaiterait que soient mieux cernés tous les coûts financiers d'études, de construction et de fonctionnement.**

**LES AMENDEMENTS PRESENTES PAR  
LA COMMISSION DES FINANCES**

**Article 41**

**ETAT B  
CULTURE ET COMMUNICATION**

<b>Titre III</b>	<b>212.953.256 francs</b>
<b>Réduire ces crédits de</b>	<b>48.596.599 francs (1)</b>

*1.9.019.099 F représentant 50 % des mesures nouvelles destinées au fonctionnement de l'Opéra de Paris et 39.577.500 F représentant 75 % des mesures nouvelles destinées à l'établissement constructeur de la Bibliothèque de France.*

**Article 42**

**ETAT C**

**CULTURE ET COMMUNICATION**

**Titre VI**

<b>I. Autorisations de programme</b>	<b>4.265.460 francs</b>
<b>Réduire ces crédits de</b>	<b>1.814.100.000 francs (2)</b>
<b>II. Crédits de paiement</b>	<b>1.529.273.000 francs</b>
<b>Réduire ces crédits de</b>	<b>851.000.000 francs (3)</b>

*2. Il s'agit de ne conserver que les autorisations de programme liées aux études préalables ou à la préparation du transfert de la Bibliothèque nationale sur le site de la Bibliothèque de France, c'est-à-dire 10 % des frais d'études (7,9 millions de francs), la totalité des crédits destinés à la construction d'ateliers pour la restauration des livres (95 millions de francs), et tous les crédits d'études relatives au contenu de la Bibliothèque de France et aux nouvelles technologies et à l'enrichissement des collections (292 millions de francs).*

*3. Ce montant correspond à la suppression de la totalité des mesures nouvelles destinées aux travaux, 700 millions de francs demeurant au titre des services votés.*

**Réunie le mercredi 23 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé, sur le rapport de M. Roger Romani, rapporteur spécial, de proposer au Sénat, sous réserve des amendements qu'elle présente, d'adopter les crédits de la Culture pour 1992.**

**Réunie le mardi 19 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a maintenu la décision prise lors de l'examen des crédits.**