

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME II
Fascicule 1

CULTURE :
PATRIMOINES, TRANSMISSION DES SAVOIRS

Par MM. Vincent EBLÉ et Philippe NACHBAR,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, présidente ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, vice-présidents ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, secrétaires ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Mme Cécile Cukierman, M. Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Marcel Rainaud, François Rebsamen, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 7) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE PROGRAMME « PATRIMOINES »	7
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS : QUELLES PERSPECTIVES AU-DELÀ DES GRANDS PROJETS ?	7
1. Action 1 « Patrimoine monumental » : une chute des autorisations d'engagement qui annonce un effort à la baisse ?	9
2. Action 3 « Patrimoine des musées de France » : des problèmes éludés	10
3. Action 9 « Patrimoine archéologique » : dans l'attente d'une réforme annoncée.....	12
B. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE : UNE RÉFORME DIFFICILE ET UNE NOUVELLE CHARGE POUR LES COLLECTIVITÉS	14
1. Une charge difficilement soutenable pour les plus petites collectivités	16
2. Des difficultés passées pour le Centre des monuments nationaux qui doivent aujourd'hui laisser place à la garantie de la péréquation.....	18
C. UN CLIMAT SOCIAL DIFFICILE QUI REFLÈTE UN MALAISE DANS LES INSTITUTIONS PATRIMONIALES.....	19
D. LE PATRIMOINE MONDIAL : UN BUDGET QUI NE TIENT PAS COMPTE DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT	22
II. LE PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	29
A. UNE CONFIRMATION DE LA TENDANCE CONSTATÉE EN 2011	29
B. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : DE PROFONDES MUTATIONS QUI NÉCESSITENT UN ACCOMPAGNEMENT SOUTENU	30
C. LA DÉCENTRALISATION DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES EN ATTENTE D'UNE NOUVELLE IMPULSION	36
D. L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE	38
1. Des crédits stables	38
2. Des actions très diverses	39
E. LES EFFORTS EN MATIÈRE D'EFFECTIFS.....	43
EXAMEN EN COMMISSION	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
ANNEXE	51
• DÉFINITION PATRIMOINE CULTUREL ET PATRIMOINE NATUREL.....	51
• LISTE DES 79 PROJETS INSCRITS AU PLAN MUSÉES 2011-2013 (CLASSEMENT PAR RÉGION).....	53

Mesdames, Messieurs,

L'architecture du projet de budget de la mission « Culture » distingue trois grands programmes articulés chacun en plusieurs actions : programmes n° 175 « Patrimoines », n° 131 « Création » et n° 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Le présent fascicule regroupe les programmes 175 et 224.

L'examen de ces programmes est partagé entre deux rapporteurs.

M. Vincent Eblé a analysé le programme « Patrimoines ».

M. Philippe Nachbar a centré son examen sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

L'analyse des crédits du programme « Création » a été confiée à M. Jean-Pierre Leleux, Mmes Maryvonne Blondin et Cécile Cukierman qui les présentent dans un fascicule distinct.

Le programme « Patrimoines » représente près de 32 % des crédits de la mission et regroupe l'ensemble des moyens consacrés à la conservation et à la mise en valeur des différents patrimoines culturels : monuments historiques, musées, archéologie, archives... .

Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », représente quant à lui 40 % des crédits de la mission. Il regroupe à la fois les fonctions de « soutien » de l'ensemble de la mission et les moyens consacrés par le ministère de la culture et de la communication en faveur des enseignements artistiques, de l'éducation culturelle en milieu scolaire et de l'accès du plus grand nombre des citoyens à une offre culturelle de qualité.

Les trois programmes de la mission « Culture » représentent, dans le projet de loi de finances pour 2012, un montant global de 2 601 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 732 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces montants constituent une diminution de 4,3 % des AE par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, et une hausse de 1,9 % des CP.

I. LE PROGRAMME « PATRIMOINES »

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS : QUELLES PERSPECTIVES AU-DELÀ DES GRANDS PROJETS ?

Les actions du programme « Patrimoines », au nombre de 7, devraient bénéficier des moyens détaillés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « PATRIMOINES » (hors fonds de concours – en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2011		PLF 2012		Variation par rapport à 2011 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Patrimoine monumental	375 821 463	379 839 266	345 937 877	380 746 467	-8,0 %	+0,2 %
02 – Architecture	26 080 463	25 580 463	26 765 202	27 761 202	+2,6 %	+8,5 %
03 – Patrimoine des musées de France	391 848 129	371 875 293	372 733 852	382 601 728	-4,9 %	+2,9 %
04 – Patrimoine archivistique et célébrations nationales	27 575 694	65 361 395	37 330 348	48 876 661	+35,4 %	-25,2 %
07 – Patrimoine linguistique	2 566 333	2 566 333	2 600 833	2 600 833	+1,3 %	+1,3 %
08 – Acquisition et enrichissement des collections publiques	16 631 239	16 631 239	18 506 024	18 506 024	+11,3 %	+11,3 %
09 – Patrimoine archéologique	8 408 766	6 938 766	10 067 766	9 504 766	+19,7 %	+37,0 %
Total Programme	848 932 087	868 792 755	813 941 902	870 597 681	-4,1 %	+0,2 %

Source : Commission de la culture à partir du *Projet annuel de performances - Mission « Culture » - Projet de loi de finances pour 2012*

Ce tableau retrace l'évolution des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE). On note une très légère hausse des CP (0,2 %) demandés qui atteignent 870 millions d'euros. Les AE sont, en revanche, en chute de 4,1 % avec un montant de 813 millions d'euros demandés. Les évolutions sont très différentes d'un programme à l'autre puisque l'on note des variations opposées : les AE chutent de 8 % pour le patrimoine monumental tandis qu'ils augmentent de 35 % pour le patrimoine archivistique à la faveur de la poursuite des travaux préparatoires à l'installation des archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine et aux chantiers connexes. Les CP quant à eux augmentent de 8,5 % pour l'architecture à la faveur d'un accompagnement des collectivités pour la transformation des ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager) en AVAP (aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine), opérée en application de la loi n° 2010-788 dite « Grenelle II ».

Si l'enveloppe budgétaire paraît relativement stabilisée, et donc satisfaisante au regard du contexte de crise, **votre rapporteur souhaite néanmoins souligner les préoccupations majeures qui doivent sous-tendre l'analyse**, par votre commission, **des crédits présentés dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.**

Le premier point inquiétant relève des arbitrages réalisés par le Gouvernement en faveur des « **grands projets** ». Ceux-ci **semblent en quelque sorte « aspirer » les crédits**, au détriment d'un accompagnement plus efficace des autres axes de la politique patrimoniale. En effet, des projets tels que le MUCEM (Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée) ou la Maison de l'Histoire de France concentrent des crédits élevés, aussi bien au titre des monuments historiques (action 1) que de celui des musées de France (action 3).

Le MUCEM est un musée national s'inscrivant dans la poursuite de l'action du musée national des arts et traditions populaires, fermé en 2005. Implanté à Marseille, il doit s'étendre sur trois sites et a ainsi nécessité 90 millions d'euros en AE avant 2012 et 10 dans le PLF pour 2012. En CP, il représente 67,34 millions d'euros avant 2012 et 30,68 millions d'euros dans le PLF pour 2012.

Le projet de la **Maison de l'Histoire de France**, pour le moins controversé et dont on attend toujours le projet scientifique, comprendra une galerie permanente consacrée à l'histoire de France et une confédération de neuf musées nationaux qui conserveront des collections relatives à l'histoire de France. Ce projet représente d'ores et déjà en 2012 un montant de 20 millions d'euros en AE pour les travaux de clos et couvert et les travaux muséographiques au sein du réseau des musées nationaux. 5 millions d'euros **en AE=CP** sont prévus pour la rénovation du Quadrilatère Rohan-Soubise où seront réparties les fonctions entre cette nouvelle entité et les Archives nationales. En outre, 5 millions d'euros sont également inscrits pour les dépenses de fonctionnement dans l'action 3, la création étant prévue pour 2012. Ce sont donc 30 millions d'euros qui sont consacrés à ce projet dès 2012. **La lecture transversale du programme « 175 » montre ainsi le poids des grands projets dans la mobilisation des crédits au détriment des autres projets.**

La charge croissante pesant sur les collectivités territoriales constitue évidemment un obstacle à la mise en œuvre de la politique patrimoniale : nouvelle responsabilité de la maîtrise d'ouvrage, retards des travaux d'archéologie préventive, etc. Le témoignage de plusieurs représentants des collectivités ou de professions exerçant leur métier pour leur compte est catégorique : les arbitrages financiers auxquels les collectivités sont confrontées se font au détriment de la politique patrimoniale, dans la mesure où elles doivent faire face à des dépenses croissantes incontournables et à des transferts de charges non intégralement compensées par l'État.

Enfin, la mise en œuvre de la LOLF a accentué les **inégalités entre territoires**. En effet, la loi organique a donné plus de latitude aux Directions

régionales des affaires culturelles (DRAC) pour utiliser les crédits destinés aux patrimoines. Cette souplesse, qui était nécessaire, a cependant le défaut d'induire une **exécution des crédits au détriment des plus petites communes**, moins bien connectées que les grandes collectivités aux préfectures de région. Or le sort de ces plus petites collectivités est crucial notamment dans le domaine de la politique patrimoniale monumentale car le patrimoine bâti est souvent le seul accès à la culture en milieu rural.

Votre rapporteur a choisi de développer une analyse pour plusieurs actions du programme « patrimoines » qui mettent en évidence les orientations de la politique patrimoniale de l'État et soulèvent des questions quant à leur mise en œuvre.

1. Action 1 « Patrimoine monumental » : une chute des autorisations d'engagement qui annonce un effort à la baisse ?

ÉVOLUTION ENTRE 2005 ET 2012 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSACRÉES AUX MONUMENTS HISTORIQUES

en millions d'euros

Crédits de l'ex catégorie 1	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012
MH État (entretien)	13,851	17,068	17,330	18,349	18,33	34,460	34,060	34,06
MH État (investissement)	68,300	196,622	219,950	114,850	88,62	126,35	132,75	123,19
MH non État (y compris crédits d'entretien)	20,068			166,170	103,51	129,82	135,28	136,62
MH « Grands projets »	23,590	34,563	46,770	24,400	24,69	30,78	58,31	37,75
TOTAL	125,809	248,253	284,050	323,769	235,151	321,410	360,400	331,61
dont crédits déconcentrés	135,09	180,78	173,68	209,80	152,68	204,28	213,25	224

Source : Commission de la culture à partir des données du ministère de la culture et de la communication

Ce tableau montre l'évolution des autorisations d'engagement consacrées aux monuments historiques. La chute de près de 30 millions en 2012 s'explique essentiellement par la non-reconduction des AE inscrites en 2011 pour le financement de plusieurs projets désormais en cours de réalisation (rénovation du musée Picasso, du Fort Saint-Jean pour le MUCEM, du Quadrilatère Richelieu, du schéma directeur de Versailles). Votre rapporteur s'inquiète non pas du montant des enveloppes pour 2012, mais de ce qui sera proposé en 2013 alors que les « grands projets » seront menés à terme. Quelle sera alors la stratégie du Gouvernement ? La diminution des AE ne constitue-t-elle pas un mauvais signal pour le patrimoine ?

La question demeure également pour le Centre des monuments nationaux dont la subvention pour charges de service public se maintient à 15 millions d'euros en AE=CP.

En ce qui concerne le constat d'inégalité entre collectivités, dressé par votre rapporteur en introduction, il peut s'apprécier au regard de la cartographie des monuments historiques. Le recensement de propriété des monuments historiques classés montre bien que **les communes sont les principaux propriétaires, à hauteur de 55,7 %**, contre 3,3 % pour les autres collectivités, 6,3 % pour l'État. 34,7 % de ces monuments appartiennent à des propriétaires privés. On voit combien l'aide accordée aux communes est importante. Si celle-ci paraît proportionnée (cf *infra*), votre rapporteur ne dispose pas d'éléments suffisants à ce stade pour analyser la ventilation par territoires et par taille de commune. Il souhaite à ce titre souligner la nécessité, pour le Parlement, de suivre ces données, à l'avenir, afin d'apprécier les éventuels phénomènes de concentration des aides en direction des collectivités les plus grandes.

Le dernier bilan disponible de ventilation des crédits en faveur des monuments historiques concerne l'année 2009. 234,54 millions d'euros ont été consacrés à la restauration des monuments historiques, répartis de la façon suivante :

- 38,4 % pour les monuments appartenant à l'État (soit un peu plus de 90 millions d'euros)

- 50,3 % pour les monuments appartenant aux collectivités (soit 118 millions d'euros)

- 11,3 % au bénéfice de propriétaires privés (soit 26,46 millions d'euros).

2. Action 3 « Patrimoine des musées de France » : des problèmes éludés

La lisibilité budgétaire mériterait que l'on rapproche l'analyse de cette action de celle de l'action n°8 « Acquisition et enrichissement des collections publiques ». C'est d'ailleurs ce que fait le ministère de la culture dans ses réponses au questionnaire budgétaire puisqu'il présente les crédits regroupés avec 391,2 millions d'euros en AE et 401,1 millions d'euros en CP. Votre rapporteur s'interroge dès lors sur la pertinence de la maquette budgétaire qui nuit à la clarté des informations contenues dans le projet annuel de performances. Il faut noter que la hausse des crédits de l'action 8 de 11,3 % en 2012 doit être majoritairement consacrée au financement du fonds du patrimoine dont la dotation s'élève à 8,35 millions d'euros. Cette hausse est prévue pour compenser la baisse attendue des financements extérieurs (mécénat). Par ailleurs, le fonds complète les crédits déconcentrés des 25 fonds régionaux d'acquisition pour les musées (FRAM) et des 5 fonds régionaux d'aide à la restauration (FRAR) afin de soutenir le financement

d'acquisitions « prestigieuses » destinées aux collections publiques n'appartenant pas à l'État.

Au-delà du constat d'une concentration des crédits au profit de grands projets développé plus haut, votre rapporteur souhaite aborder la question des **efforts de l'État en direction des musées territoriaux**. L'année dernière le ministre de la culture a présenté un plan d'investissement pour les musées territoriaux, devant mobiliser près de 70 millions d'euros sur les années 2011 à 2013 pour 79 projets sélectionnés dont la liste figure en annexe du présent rapport. Près de 80 % des crédits affichés à ce « plan musées » sont des subventions pour les collectivités. En 2011, les crédits étaient de 25,75 millions d'euros en AE et de 18,75 millions en CP. Pour 2012, les montants passent à 16,69 millions en AE et 15,07 millions en CP. On peut se demander si l'enveloppe de 70 millions d'euros sera réellement atteinte en 2013, mais la présentation des chiffres peut être difficile à analyser puisque l'effort du ministère s'analyse également à travers les crédits mobilisés dans le cadre des contrats de projet État-régions (CPER) 2011-2013.

En outre, les musées en région rencontrent des difficultés qui nécessitent une mobilisation de l'État allant au-delà d'une concentration des crédits d'investissement. C'est ce que rappelle le « Livre blanc des musées de France » publié par l'Association générale des conservateurs de collections publiques (AGCCPF). Ce rapport met en évidence les difficultés suivantes :

- la démographie du corps des conservateurs est particulièrement inquiétante, avec d'importants départs à la retraite qui ne seront pas compensés par la formation d'un nombre au moins équivalent de conservateurs du patrimoine. Ainsi, 490 des 816 conservateurs du patrimoine de la fonction publique territoriale partiront en retraite dans les dix prochaines années. Au rythme actuel de formation, il faudrait 32 ans pour que l'Institut national du patrimoine (INP) procède à leur remplacement ;

- certaines missions ne sont pas assurées dans beaucoup de musées, faute de moyens suffisants (conservation préventive, réserves, récolement...) ;

- on court le risque d'un système à deux vitesses, entre des très grands établissements aux résultats brillants, d'un côté et, de l'autre, des musées plus modestes qui peinent à survivre avec très peu de visiteurs ;

- les hausses tarifaires que l'on observe dans de nombreux musées et monuments sont contestables.

Ces deux derniers constats ont été partagés par la Cour des comptes qui, dans son rapport¹ de mars 2011, décrit une « *politique nationale de plus en plus parisienne* ». Certes le ministère met en avant sa politique volontariste en faveur des musées de province et l'effet de levier attendu du « plan musées » 2011-2013. Mais **l'accès à la culture et aux musées ne peut se réduire à une politique d'investissement ponctuelle** favorisant notamment

¹ Rapport public thématique, mars 2011 « Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000-2010 ».

les actions de sûreté et de sécurité des collections, de conservation préventive, ou la création de quelques nouveaux musées tels que celui de la Grande Guerre à Meaux, inauguré le 11 novembre dernier. Ce sont des aides indispensables et dont il faut reconnaître les effets bénéfiques, mais **elles ne peuvent dispenser l'État de définir un pilotage stratégique des problématiques muséales et culturelles pour tous les territoires et notamment pour les milieux ruraux**. Par ailleurs, un projet tel que le Centre Pompidou Mobile ne peut à lui seul compenser les inégalités constatées entre Paris et la province. La Cour des comptes observe en effet une « *double marginalisation des Français de province* », puisque seuls les parisiens ont vu leur taux de visite progresser en passant de 57 % en 1997 à 65 % en 2008, alors qu'il diminuait pour les autres.

Votre rapporteur rappelle enfin les conclusions de la Cour : « *L'ambition de démocratisation culturelle aurait dû se traduire par des orientations stratégiques plus étayées et plus volontaristes, notamment en direction des régions. (...) Réorienter la politique de l'offre vers une politique des publics, équilibrer les investissements culturels sur l'ensemble du territoire, placer l'exigence d'efficience au cœur de la politique nationale constituent les enjeux d'une nouvelle forme de régulation qu'il appartient à l'État de définir et au ministère de la culture de mettre en place* ».

3. Action 9 « Patrimoine archéologique » : dans l'attente d'une réforme annoncée

La hausse des crédits de cette action est particulièrement importante, puisque les AE augmentent de 19,7 % et les CP de 37 %. Ces crédits doivent permettre notamment la rénovation ou la construction des centres d'études et de conservation (CCE) auxquels sont dédiés 5,9 millions d'euros en AE et 5,3 millions en CP.

Aucun crédit n'est en revanche prévu pour l'Inrap (Institut national de recherches archéologiques préventives) alors que plusieurs redéploiements de crédits ont été opérés ces dernières années pour compenser le déficit de financement de l'archéologie préventive, dû au rendement insuffisant de la redevance d'archéologie préventive (RAP). 20 millions d'euros devraient toutefois être débloqués en fin de gestion de l'année 2011, l'État poursuivant ainsi son soutien sur le mode des « sauvetages financiers ». Cela porte à plus de 150 millions d'euros les subventions budgétaires débloquées pour garantir la continuité de l'activité de l'établissement public.

Comme le rappelaient nos collègues Yves Dauge et Pierre Bordier¹ en juillet dernier, cette situation critique a conduit l'État à demander une mission de l'inspection générale des finances (IGF) pour étudier les scénarii susceptibles de remédier au problème récurrent de la RAP. Rappelons qu'à

¹ *Présentation du rapport d'information n° 760 (2010-2011) « Archéologie préventive : pour une gouvernance au service de la recherche » de MM. Yves Dauge et Pierre Bordier.*

deux occasions, la RAP a fait l'objet d'aménagements avec l'intervention du législateur. En 2004, avec la loi n° 2004-804¹ du 9 août 2004, les modalités de calcul de la redevance ont été modifiées, puis la loi n°2009-179² du 17 février 2009 en a augmenté le taux.

Outre la situation critique qui oblige l'État à intervenir de façon récurrente à chaque exercice budgétaire, ce problème de déficit est préjudiciable à la mise en œuvre de la politique publique, dans la mesure où elle entraîne des retards dans la conduite des diagnostics et des chantiers de fouilles menées par l'Inrap, et pèse ensuite fortement sur la conduite des autres missions de l'établissement, au premier rang desquelles figurent la recherche et la valorisation scientifique. Un stock de près de 900 rapports de fouilles doit être épuré, alors que l'objectif scientifique d'amélioration du patrimoine archéologique justifie la politique publique.

A ces dysfonctionnements s'ajoutent les difficultés techniques propres à la nature et à la gestion de la RAP :

- un champ d'application complexe (séparation de son assiette entre les opérations de construction et les autres aménagements, 42 faits générateurs) ;

- l'existence de deux filières de liquidation : une « filière urbanisme » pour les travaux soumis à autorisation préalable en application du code de l'urbanisme, pour lesquels la liquidation est effectuée par les services départementaux de l'équipement (DDT) ; une « filière DRAC » pour les travaux donnant lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement, la liquidation étant alors effectuée par les DRAC ;

- des exonérations nombreuses et larges : logements sociaux, logements réalisés par des personnes physiques pour elles-mêmes, lotissements et zones d'aménagement concerté (ZAC) hormis les constructions effectuées sur ces zones lorsqu'elles portent sur une surface hors œuvre nette (Shon) inférieure à 1000 m² ;

- une inadéquation entre les moyens affectés par l'Inrap et les besoins réels de diagnostics ;

- des difficultés liées à la gestion du FNAP par l'Inrap ;

- une déconnexion entre le paiement de la taxe et la prescription, cette dernière pouvant s'appliquer à des opérations non soumises à la redevance.

Auditionné par votre rapporteur, **le directeur général des patrimoines au ministère de la culture a confirmé que la réforme de la RAP serait présentée dans le cadre du collectif budgétaire à la fin de l'année 2011.** Le scénario retenu est celui d'une suppression de la RAP « urbanisme » à laquelle serait substituée une augmentation de la taxe

¹ Loi relative au soutien à la consommation et à l'investissement.

² Loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

d'aménagement définie par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010. La RAP « DRAC » serait quant à elle maintenue et simplifiée.

Votre rapporteur souligne la nécessité d'une telle réforme afin que la dimension archéologique de la politique patrimoniale nationale ne souffre plus des errements passés. Il sera particulièrement attentif à la réforme présentée et aux dispositions qui seront soumises au Parlement.

B. LA MAITRISE D'OUVRAGE : UNE RÉFORME DIFFICILE ET UNE NOUVELLE CHARGE POUR LES COLLECTIVITÉS

Les difficultés liées à la modernisation du régime des monuments historiques, et plus particulièrement au transfert de la maîtrise d'ouvrage, constituent certainement un des points inquiétants dans la mise en œuvre des politiques publiques patrimoniales. Cette question, abordée par votre commission les années précédentes, était un peu trop récente pour que l'on puisse réellement en apprécier les effets négatifs.

Rappelons que la philosophie de cette réforme s'appuyait sur deux axes :

- la **restitution au propriétaire de la responsabilité première en matière de conservation** (article L. 621-29-1 du code du patrimoine) **et de maîtrise d'ouvrage des travaux** (article L. 621-29-2 du code du patrimoine) sur son monument ;

- le recentrage du rôle de l'État, s'agissant des monuments qui ne sont pas sa propriété, sur :

- ses fonctions régaliennes (protection juridique des monuments, contrôle scientifique et technique) ;

- l'aide financière apportée, sous forme de subventions ou de déductions fiscales, aux travaux de conservation.

La réforme visait aussi une clarification des rôles en matière de maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques, en conformité avec le droit européen.

L'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, créé par l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, affirme les prérogatives du propriétaire pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration des monuments historiques, mettant fin à une interprétation de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques qui autorisait les services de l'État à assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments classés quel que soit leur propriétaire. Cette réforme, qui applique aux propriétaires de monuments classés le droit commun de la maîtrise d'ouvrage, a été mise en place par le Gouvernement dans le cadre du Plan national pour le patrimoine.

Une circulaire du 20 décembre 2007, adressée à tous les préfets de région, a rappelé aux services déconcentrés le principe selon lequel l'État n'assure plus la maîtrise d'ouvrage sur les monuments qui ne lui appartiennent pas et a indiqué les modalités juridiques du transfert aux propriétaires des marchés en cours.

En juin 2008, le rapport Godderidge-Salins sur la maîtrise d'ouvrage des monuments historiques a formulé un certain nombre de préconisations, notamment sur la répartition de cette charge entre l'État et le CMN. En outre, ce long processus de réforme a débouché sur la publication d'une série de décrets, notamment quatre décrets de juin 2009 très attendus pour mettre en œuvre la réforme de la maîtrise d'ouvrage (la liste, qu'il est utile de rappeler, figure dans l'encadré ci-après).

LES DÉCRETS RELATIFS À LA RÉFORME DU RÉGIME DES MONUMENTS HISTORIQUES

- décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (remplaçant le décret du 18 mars 1924 modifié, pris pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques) ;

- décret n° 2007-612 du 25 avril 2007 relatif à la Commission nationale des monuments historiques ;

- décret n° 2007-1405 du 28 septembre 2007 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques et adaptation au droit communautaire des règles applicables à la restauration des immeubles classés ;

- **décret n° 2009-748 du 22 juin 2009** relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État chargés des monuments historiques ;

- **décret n° 2009-749 du 22 juin 2009** relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques ;

- **décret n° 2009-750 du 22 juin 2009** relatif au contrôle scientifique et technique des services de l'État sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits ;

- **décret n° 2009-751 du 22 juin 2009** relatif aux missions et aux rémunérations des techniciens-conseils agréés pour les orgues protégées au titre des monuments historiques.

Il convient de noter que trois circulaires¹ datées du 1^{er} décembre 2009 sont venues préciser les conditions de mise en œuvre de ces textes.

¹ Circulaire du 1^{er} décembre 2009 relative à la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques classés ; circulaire du 1^{er} décembre 2009 relative à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des services de l'État chargés des monuments historiques ; circulaire du 1^{er} décembre 2009

Le rapport précité a préconisé la fusion de l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et du SNT (service national des travaux), correspondant à la recommandation reprise par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008. Le ministre de la culture et de la communication a donc décidé en juillet 2009 le rapprochement du SNT et de l'EMOC. Christophe Vallet, inspecteur général des affaires culturelles, a été nommé président de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), établissement public à caractère administratif créé par le décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010. Cet Établissement public administratif (EPA), dont la liste des opérations est fixée par des conventions annuelles de programmation, a dû dès août 2010 traiter les retards de paiement du SNT auxquels le CMN notamment devait faire face, des chantiers ne pouvant plus continuer faute de paiements. Mais les difficultés demeuraient. Comme l'indique le ministère de la culture : « *L'envoi à l'OPPIC des AE pour l'engagement de nouvelles opérations a toutefois été retardé par l'impossibilité technique de transférer à l'OPPIC les AE déjà affectées ou engagées par le SNT. Il a fallu mobiliser temporairement des AE nouvelles pour permettre l'envoi à l'OPPIC des CP nécessaires pour le paiement des opérations en cours. La disponibilité de ces AE nouvelles n'a été retrouvée qu'en fin d'exercice, par l'inscription en LFR d'un volant d'AE « techniques » réouvrant sur le budget du ministère de la culture, les AE déjà engagées par le SNT pour les opérations reprises par l'OPPIC.*

Le conseil d'administration du 15 décembre 2010 a approuvé une nouvelle convention de programmation annuelle pour l'année 2011, confiant à l'OPPIC la réalisation d'un programme d'opérations d'un montant de 11,75 M€ en AE et de 35,32 M€ en CP sur le programme 175 ».

Votre rapporteur souhaite ici relever plusieurs difficultés qui mettent en évidence l'insuffisant accompagnement de la réforme de la maîtrise d'ouvrage qui illustre, selon notre collègue Yann Gaillard¹, l'un des « *errements de la politique du patrimoine* ».

1. Une charge difficilement soutenable pour les plus petites collectivités

Votre commission avait souligné dès l'année dernière la situation particulièrement inquiétante pour les collectivités territoriales de taille modeste, non dotées de personnels spécialisés. En outre, d'autres collectivités, plus importantes, se trouvent confrontées à des restructurations, qui ne leur permettent pas de se consacrer pleinement à cette nouvelle responsabilité.

relative au contrôle scientifique et technique des services de l'État sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits.

¹ *Rapport d'information n°48 du 19 octobre 2010 « Centre des monuments nationaux : un colosse aux pieds d'argile » (2010-2011).*

De ce point de vue, la réforme s'est malheureusement inscrite dans une conjoncture qui ne lui était pas favorable, notamment dans un contexte de crise des finances locales qui étrangle les collectivités devant aujourd'hui porter à bout de bras une politique patrimoniale pourtant indispensable.

Pour compenser, au moins partiellement, ces difficultés, les textes (article L. 21-29-2 du code du patrimoine) ont certes prévu que, dans certains cas, les services de l'État chargés des monuments historiques (DRAC) peuvent apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage, gratuite ou payante, aux propriétaires de monuments historiques. Une telle mesure est également prévue pour les travaux de restauration des objets et orgues classés (article L. 622-27 du code du patrimoine).

Comme l'a indiqué le ministère de la culture dans ses réponses au questionnaire budgétaire, « *l'assistance à maîtrise d'ouvrage n'a pas vocation à être la règle* » et la montée en charge progressive de l'exercice direct de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales, ou du recours à des prestataires privés, devrait limiter la charge de travail des services de l'État dans le cadre de cette assistance. Par ailleurs, cette assistance n'est pas de droit, mais elle est accordée par le préfet au vu notamment du plan de charge des services. Si elle rencontre un certain succès dans certaines régions (Bretagne, Nord-Pas-de-Calais), cette possibilité d'assistance à maîtrise d'ouvrage reste encore peu développée dans la plupart des autres. Or **le témoignage des collectivités montre que les moyens des DRAC sont extrêmement limités et que l'accompagnement reste exceptionnel et très insuffisant au regard des besoins.**

Le sort des **petites communes** est pourtant très important car le patrimoine bâti est souvent le seul accès à la culture en milieu rural. Désormais maîtres d'ouvrage, **elles doivent assurer études, consultations, choix d'architectes, engagement des travaux et avances pour pouvoir toucher des subventions : elles en sont pour une immense majorité complètement incapables, faute de services et de moyens.** Or, les diminutions d'effectifs dans les DRAC et la difficulté pour leurs ingénieurs de se projeter aux confins des régions pour aider ces communes font apparaître les limites des textes qui prévoient une assistance par l'État à la maîtrise d'ouvrage des communes.

On assiste par ailleurs à une **multiplication des entités de substitution** au régime de maîtrise d'ouvrage centralisée : associations issues d'une collectivité pour aider les maires (comme l'ADAC, agence départementale d'aide aux collectivités d'Indre et Loire), établissements publics à caractère commercial et industriel (EPIC), sociétés d'économie mixte (SEM), etc. Chaque territoire s'organise donc en fonction de ses moyens, mais ceux-ci étant inégaux, il existe un fort **risque de « balkanisation » de la politique en faveur des patrimoines.** Une réflexion sur la généralisation des agences régionales du patrimoine sur le modèle de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur devient nécessaire pour envisager un accompagnement efficace sur l'ensemble du territoire.

Enfin, il faut noter que **la mise en concurrence pour le choix de la maîtrise d'œuvre** pour les monuments historiques appartenant à des propriétaires privés et publics autres que l'État, **a induit des effets pervers préjudiciables aux collectivités**. En effet, répondant aux exigences du droit communautaire de la concurrence, cette réforme a profondément changé le rôle des architectes en chef des monuments historiques (ACMH). Alors que dans un cadre de monopole territorial ils aidaient en amont à définir les exigences propres à la maîtrise d'œuvre, ils sont aujourd'hui en situation de mise en concurrence et ne peuvent plus apporter leur expertise technique aux collectivités qui se trouvent aujourd'hui prises au dépourvu.

2. Des difficultés passées pour le Centre des monuments nationaux qui doivent aujourd'hui laisser place à la garantie de la péréquation

Le rapport Godderidge-Salins précité indiquait que le CMN devait assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments qui lui sont confiés par l'État. Pour cela le rapport préconisait le transfert de 58 emplois de l'État vers le CMN et une organisation centralisée du service de maîtrise d'ouvrage. Il incitait le CMN à une réflexion sur les gains de productivité nécessaires et recommandait de faire appel à des prestataires privés tant pour assurer l'assistance à maîtrise d'ouvrage que la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation, en ayant recours à des architectes du patrimoine.

Finalement les arbitrages ont débouché sur un transfert de 33 équivalents temps plein travaillé (ETPT), transférés des DRAC, des SDAP et du SNT vers cet établissement public. Le recrutement du nouveau directeur de la maîtrise d'ouvrage est intervenu en mai 2009 et les équipes ont été constituées, mais pas en totalité, à la fin de l'année 2010. L'équipe de maîtrise d'ouvrage est principalement située à Paris et seuls quelques emplois sont situés dans les régions où la densité de monuments nationaux est importante (PACA, Rhône-Alpes...). Cette équipe n'étant pas encore entièrement constituée en 2009, il a été décidé de reconduire de façon partielle les conventions de mandat entre le CMN et l'État, afin de ne pas interrompre des travaux en cours. Ce système transitoire a pris fin au 1er janvier 2010, et une décision de débloquer 11 emplois supplémentaires a permis les recrutements qui tardaient faute de candidatures suffisantes, les personnels du SNT ayant pu exercer leur droit d'option.

Une analyse de la Cour des comptes, présentée dans le rapport¹ de notre collègue Yann Gaillard a mis en évidence deux points que votre rapporteur souhaite ici souligner. Tout d'abord, la mise en œuvre de la nouvelle compétence doit être suivie au regard de la nouvelle organisation du CMN. Comme le rappelle le rapport de la Cour : « *le retard pris dans la*

¹ Rapport d'information n° 48 du 19 octobre 2010 « Centre des monuments nationaux : un colosse aux pieds d'argile » (2010-2011).

conclusion des schémas directeur de sites souligne à nos yeux les limites d'un processus fondé sur l'articulation entre neuf directions du siège et une quarantaine d'administrateurs. Quant au dispositif de référents locaux, il doit encore prouver son efficacité, notamment pour la conduite de chantier. La pertinence de cette organisation devra être réexaminée une fois la phase d'intégration de la compétence nouvelle passée. Nous pensons donc que cette organisation appelle la vigilance ».

En outre, le fonds de roulement particulièrement élevé en raison des retards pris dans la mise en œuvre de la nouvelle compétence de maîtrise d'ouvrage place l'établissement public dans une situation particulière. En effet, les montants accumulés pour l'exercice de cette mission ont accru le fonds de roulement qui à la fin de l'année 2009 atteignait plus de 60 millions d'euros et 88 millions d'euros à la fin de l'année 2011. Les crédits alors sous-consommés serviront en 2012, d'après les informations présentées à votre rapporteur, à des projets de restauration du Panthéon (27,4 millions d'euros), du château de Champs-sur-Marne (8,14 millions d'euros), des remparts du Mont-Saint-Michel (5,2 millions d'euros), des châteaux de Jossigny (2,9 millions d'euros) et d'Azay-le-Rideau (2,5 millions d'euros).

Mais votre rapporteur s'interroge sur l'avenir du financement des projets qui devront être menés au-delà de 2012. Une fois le fonds de roulement apuré, il faudra donner les moyens au CMN d'assurer la péréquation dont le principe devrait être introduit dans le code du patrimoine par la proposition de loi relative au patrimoine monumental de l'État de Mme Françoise Férat et M. Jacques Legendre, adoptée en deuxième lecture au Sénat, le 3 novembre dernier.

Si l'État maintient sa subvention de 15 millions d'euros (et de 15,5 millions d'euros en AE), le produit de la fraction du prélèvement sur les jeux en ligne a été ramené par l'Assemblée nationale à 8 millions d'euros (au lieu de 10) par le dispositif d'écêtement des taxes affectées institué par l'article 16 *ter* du projet de loi de finances pour 2012. **Le contexte de crise et la remise en cause de la fiscalité affectée au financement de politiques culturelles par divers travaux parlementaires¹ font naître des inquiétudes sur le maintien d'un niveau suffisant des crédits, au-delà de 2012, pour entretenir le parc monumental dont le CMN est responsable.**

C. UN CLIMAT SOCIAL DIFFICILE QUI REFLÈTE UN MALAISE DANS LES INSTITUTIONS PATRIMONIALES

L'analyse du projet de loi de finances ne peut être complète sans une mise en perspective des politiques publiques culturelles. Une approche qualitative est nécessaire pour évaluer la pertinence de l'utilisation des crédits

¹ *Rapport d'information n° 708 de M. Philippe Marini préparatoire aux débats d'orientation des finances publiques pour 2012 (2010-2011). Rapport d'information de MM. Richard Dell'Agnola, Nicals Perruchot et Marcel Rogemont n°3798 (XIII législature).*

proposée à la représentation nationale. Le climat social constitue l'une des grilles de lecture dans la mesure où il peut refléter la cohérence d'un projet ou d'une politique.

Votre rapporteur souhaite exprimer son inquiétude relative au constat d'un climat social dégradé. Plusieurs mouvements de personnel concernent les institutions patrimoniales comme le musée d'Orsay, le CMN, ou les Archives nationales. Les causes de ces mouvements varient certes, mais leur concomitance amène à s'interroger sur la cohérence globale des projets de l'État.

Le cas du musée d'Orsay met en évidence **les risques d'un « effet ciseau » préjudiciable** aux moyens humains devant accompagner l'ouverture d'un espace de 2 000 m² de salles d'exposition supplémentaires dans un contexte de RGPP. En effet, la grève d'une semaine ayant récemment affecté cet établissement public à caractère administratif (qui regroupe le musée d'Orsay et celui de l'Orangerie) avait pour objet de protester contre la réduction des effectifs, soit environ une trentaine de postes toutes filières confondues. La revendication de 20 postes supplémentaires dans le domaine de l'accueil et de la surveillance a finalement abouti à un accord sur 13 postes comprenant notamment le recrutement de personnes compétentes pour l'accueil des personnes handicapées. Cet exemple de la dégradation du climat social est à mettre en perspective avec la philosophie de la RGPP qu'illustrent les indicateurs de performance présentés dans le projet annuel éponyme.

Ainsi l'indicateur 2.1 concerne l'accessibilité physique des collections au public : il contient un objectif de réduction du coût de la surveillance par m² des salles ouvertes. L'objectif prévisionnel de 2012 est de 280 euros au m² et de 275 euros en 2013. Or parallèlement, l'État demande aux opérateurs culturels de développer leurs ressources propres, ce qui passe par une augmentation de la fréquentation. Multiplication des expositions notamment à caractère international, accroissement des espaces d'exposition, telles sont les dynamiques encouragées par l'État pour augmenter les ressources de billetterie. Dans le cas du musée d'Orsay et de l'Orangerie, le ministère de la culture a mis en avant le dynamisme de l'année 2011 qui a permis à la billetterie de représenter 46 % des recettes de fonctionnement contre 32 % pour la subvention de l'État. Cet encouragement à l'autofinancement est une contrepartie de la diminution de 5 % des subventions de fonctionnement ayant concerné d'autres établissements publics culturels en 2011 : musée du Louvre, CNAC- Pompidou, RMN, CMN, BNF. L'effet ciseau est donc évident et devient une règle de gestion des établissements publics culturels dont il faut rappeler les limites.

Il convient de s'interroger sur la « stratégie » culturelle de l'État : d'un côté, l'autonomie des établissements est prônée, et de l'autre, l'efficience attendue est critiquée. En effet, comme le rappelle un rapport¹ de la Cour des

¹ *Rapport public thématique, mars 2011 « Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000-2010 ».*

comptes de mars 2011, la politique muséale de l'État a conféré aux principaux musées une autonomie de gestion et une autonomie culturelle. Pour autant, cette autonomie s'est traduite par un coût net et ne s'est pas accompagnée d'objectifs d'efficience. Aussi peut-on se demander quelles seraient les conséquences d'une plus grande autonomie avec le transfert envisagé des personnels aujourd'hui agents de l'État et rattachés aux établissements culturels. Dans un rapport¹ de la mission d'évaluation de contrôle de l'Assemblée nationale relative au musée du Louvre et aux musées nationaux, Mme Anne Baldassari, directrice du musée Picasso, témoignait en faveur de tels transferts: « ***Nous nous voyons attribuer des personnels de la DMF [direction des musées de France] et de la RMN [Réunion de musées nationaux] qui ne nous reconnaissent pas comme étant au sens strict leur employeur et dont les carrières sont administrées parallèlement selon des appartenances et dans des hiérarchies parfois incompatibles les unes avec les autres. Le système de corps ou de filières souvent limité à des plans de carrière déjà obsolètes et formant parfois des « castes », est rarement ancré dans la culture professionnelle des sites de détachement ou d'affectation des agents. Pourtant c'est bien à partir de ceux-ci, précisément, qu'une mobilisation effective des énergies est possible – laquelle, d'ailleurs, conditionne aussi notre travail sur le plan international.*** ». Si le transfert de gestion des personnels pourrait permettre un pilotage plus efficace des ressources humaines comme le rappelait la présidente du CMN lors de son audition, **elle aurait aussi pour effet de « bloquer » la mobilité des personnels pourtant concernés par les objectifs de réduction des effectifs.** Cet écueil concernerait déjà, selon les informations transmises à votre rapporteur, certains agents de surveillance du Louvre, puisque cet établissement public a bénéficié d'une expérimentation du transfert de la gestion des personnels en vertu d'un accord signé le 27 novembre 2003. **Votre rapporteur invite la commission de la culture à suivre avec une attention toute particulière cette question liée à l'autonomie des opérateurs culturels afin que la stratégie d'efficience n'accroisse pas le malaise social constaté chez certains opérateurs.** Elle est particulièrement importante alors que la Cour des comptes a rappelé que l'autonomie accordée aux établissements lors de la décennie passée n'avait pas été source d'efficience et avait au contraire amenuisé le rôle de pilotage du ministère de la culture. En effet, le rapport constate que « *cette situation a débouché sur un mode de relations peu satisfaisant, régulé par les relations directes entre les équipes dirigeantes des musées et les autorités politiques, les premières ayant pris l'habitude de ne référer qu'aux secondes sans que les services du ministère de la culture parviennent à assurer, au quotidien, la mise en œuvre des orientations de la politique nationale* ».

Le cas du CMN met en lumière une autre problématique source de tensions sociales. Le comité d'hygiène et de sécurité du ministère de la culture (CHSM) a demandé une inspection des affaires culturelles relative à la souffrance au travail au sein du Centre des monuments nationaux. Ce rapport,

¹ Rapport n° 1719 du 3 juin 2009.

rendu au ministre dont il est officiellement le destinataire, n'a pas été présenté aux membres du CHSM à l'origine de la démarche. Cette absence de communication a fait naître des tensions sociales fortes, entraînant une rupture du dialogue social préjudiciable pour l'ensemble du personnel contractuel qui pourrait ne plus pouvoir bénéficier d'une mesure de révision de leur grille au titre de l'année 2011. Ce malaise social dont la presse s'est fait l'écho est regrettable et votre rapporteur s'interroge sur la gestion de ce dossier et sur le manque de transparence relatif aux informations contenues dans le rapport de l'inspection générale des affaires culturelles.

Enfin, le malaise relatif au projet de Maison de l'Histoire de France met en évidence la gestion délicate d'un dossier controversé. En attendant une présentation définitive du projet scientifique, est annoncée la création, au début de l'année 2012, d'un établissement public et d'une confédération de neuf musées nationaux d'art et d'histoire importants, le tout pouvant être rattaché à un GIP (groupement d'intérêt public) : le musée national de Préhistoire des Eyzies-de-Tayac (Dordogne) ; le musée d'Archéologie nationale de Saint-Germain-en-Laye (Yvelines) ; le musée de Cluny-musée national du Moyen Âge (Paris) ; le musée national de la Renaissance à Écouen (Val-d'Oise) ; le musée national du Château de Pau (Pyrénées Atlantiques) ; le musée des Plans-reliefs à l'hôtel des Invalides (Paris) ; l'établissement public du Château de Fontainebleau (Seine-et-Marne) ; le musée national de Malmaison et Bois-Préau (Hauts-de-Seine) et ses annexes (musées de l'île d'Aix et maison Bonaparte d'Ajaccio) ; les musées et domaine nationaux de Compiègne (Oise) et le musée national de la coopération franco-américaine de Blérancourt (Aisne). Ce projet inquiète car il met en évidence un manque patent de concertation et de mise en perspective avec les projets portés depuis plusieurs années par les Archives nationales, qui devront partager avec la Maison de l'Histoire de France le quadrilatère Rohan-Soubise. Certains y voient un « *démantèlement des services à compétence nationale* » qui priverait le ministère du pilotage de ces musées.

D. LE PATRIMOINE MONDIAL : UN BUDGET QUI NE TIENT PAS COMPTE DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT

Votre rapporteur s'inquiète de l'absence d'identification d'un effort budgétaire de l'État en faveur du patrimoine mondial. En effet, la protection, la conservation et la valorisation des sites étant classés par l'UNESCO ne bénéficient **d'aucun traitement budgétaire particulier, alors même que l'État est juridiquement responsable au titre de la convention** concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, **adoptée le 16 novembre 1972**. Elle est ratifiée par 187 États (dont la France le 27 juin 1975) qui se sont engagés à protéger leur patrimoine naturel et culturel.

En France, 37 sites sont inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco, dont 34 sont des sites culturels.

BIENS FRANÇAIS INSCRITS SUR LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL

Culturel	
Abbatiale de Saint-Savin sur Gartempe	1983
Abbaye cistercienne de Fontenay	1981
Arles, monuments romains et romans	1981
Basilique et colline de Vézelay	1979
Beffrois de Belgique et de France	1999
Bordeaux, Port de la Lune	2007
Canal du Midi	1996
Cathédrale d'Amiens	1981
Cathédrale de Bourges	1992
Cathédrale de Chartres	1979
Cathédrale Notre-Dame, ancienne abbaye Saint-Rémi et palais de Tau, Reims	1991
Centre historique d'Avignon : Palais des papes, ensemble épiscopal et	1995
Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France	1998
Cité épiscopale d'Albi	2010
De la grande saline de Salins-les-Bains à la saline royale d'Arc-et-Senans, la	1982
Fortifications de Vauban	2008
Juridiction de Saint-Émilion	1999
Le Havre, la ville reconstruite par Auguste Perret	2005
Mont-Saint-Michel et sa baie	1979
Palais et parc de Fontainebleau	1981
Palais et parc de Versailles	1979
Paris, rives de la Seine	1991
Places Stanislas, de la Carrière et d'Alliance à Nancy	1983
Pont du Gard	1985
Provins, ville de foire médiévale	2001
Site historique de Lyon	1998
Sites préhistoriques et grottes ornées de la vallée de la Vézère	1979
Strasbourg – Grande île	1988
Théâtre antique et ses abords et « Arc de Triomphe » d'Orange	1981
Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes	2000
Ville fortifiée historique de Carcassonne	1997
Les Causses et les Cévennes	2011
Sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes	2011
Naturel	
Golfe de Porto : calanche de Piana, golfe de Girolata, réserve de Scandola	1983
Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés	2008
Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion	2010
Mixte	
Pyrénées - Mont Perdu	1997

L'appellation « patrimoine mondial » repose sur la notion de « **valeur universelle exceptionnelle** » (VUE) qui caractérise le bien ainsi classé. Chaque bien du patrimoine mondial est un bien commun à tous les peuples du monde indépendamment du pays où il est situé. Ainsi, chaque pays reconnaît qu'il incombe à la communauté internationale toute entière de participer à la protection du patrimoine culturel et naturel de « valeur universelle exceptionnelle ». La VUE peut être très différente d'un bien à un autre. Il peut s'agir de la qualité architecturale d'un immeuble comme de la qualité paysagère d'un site étendu sur des centaines de kilomètres.

La convention concernant la protection du patrimoine mondial de 1972 est très claire : c'est l'État qui est responsable des biens classés ; il doit garantir leur protection.

ARTICLE 4 DE LA CONVENTION DU 16 NOVEMBRE 1972

Chacun des États parties à la présente Convention reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, lui incombe en premier chef. Il s'efforce d'agir à cet effet tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationales dont il pourra bénéficier, notamment aux plans financier, artistique, scientifique et technique.

Depuis environ quatre ans, les ministères en charge du suivi de la convention de 1972 ont mis en place un dispositif devant répondre à cette exigence. Rappelons à ce titre que le comité national consultatif a entre autres pour missions :

- l'identification d'un suivi efficace. Cet objectif s'est traduit par la mise en place de relais des ministères sur l'ensemble du territoire. Tout d'abord une circulaire du ministre de la culture a été adressée aux préfets en 2007, demandant aux services de veiller à la conservation des biens et d'alerter les ministères en cas de projet d'aménagement susceptible de porter atteinte à leur VUE. Ensuite un courrier leur a été adressé la même année afin qu'ils désignent un référent patrimoine mondial dans chaque région ;
- les rencontres avec les homologues des autres pays d'Europe ;
- la coopération internationale grâce à laquelle la France fait bénéficier les autres États-parties de son expertise en matière de protection du patrimoine.

Mais ces mesures ne sont pas suffisantes pour que l'État joue pleinement son rôle de garant du patrimoine mondial sur son territoire. Comme l'avait noté notre collègue Ambroise Dupont dans son rapport pour avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011, si le code du

patrimoine prévoit des systèmes de protection que l'on juge¹ exemplaires à l'étranger, il ne comprend en revanche aucune référence à la notion de patrimoine mondial. C'est la raison pour laquelle **votre commission a adopté, dès son examen en première lecture, un amendement à la proposition de loi précitée relative au patrimoine monumental de l'État en ce sens. L'article 1^{er} A, que le Sénat a adopté en deuxième lecture le 3 novembre dernier, inscrit en droit positif la notion de patrimoine mondial. Il vise non seulement à lui donner une valeur juridique en l'insérant dans le code du patrimoine, mais aussi à intégrer, dans l'urbanisme réglementaire, des obligations définies par le préfet de département dans le « porter à connaissance ».**

Rappelons que l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme dispose que *« L'État veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national. Le Préfet porte à connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme »*. Dispositif obligatoire relevant du rôle de l'État, le "porter à connaissance" (PAC) contient deux types d'informations :

- les informations légales et réglementaires (directives, lois, ordonnances, décrets, arrêtés, etc.) Il s'agit de documents ayant une portée juridique certaine : servitudes d'utilité publique, projets d'intérêt général (PIG), directives territoriales d'aménagement (DTA²), dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral (application des lois montagne et littoral), opérations d'intérêt national, ou toute autre information d'ordre réglementaire ;

- les informations nécessaires aux collectivités :

- les études techniques dont dispose l'État relatives aux risques, à l'environnement, à l'inventaire du patrimoine culturel (article L121-2) ;

- les études et données utiles en matière d'habitat, de déplacements, de démographie, d'emploi et de gestion de l'eau, les diagnostics territoriaux, les études réalisées dans le cadre des DTA, etc. ;

- les informations relatives aux projets de l'État qui pourraient orienter les choix des collectivités, dont notamment celles relatives aux projets inscrits dans les schémas de services collectifs ou relevant de décisions du Comité interministériel à l'aménagement et au développement des territoires (CIADT).

Le Sénat espère ainsi qu'une adoption définitive de l'article 1^{er} A de la proposition de loi permettra une entrée en vigueur rapide de cette disposition essentielle pour le patrimoine mondial. **Mais votre rapporteur**

¹ D'après M.SOROSH-WALI, expert au Centre du patrimoine mondial de l'Unesco.

² En application de la loi du 12 juillet 2010 dite « grenelle II », les DTA vont devenir des DTADD, directives territoriales d'aménagement et de développement durables.

souhaite dénoncer, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, l'absence d'accompagnement financier des mesures de protection et de valorisation du patrimoine mondial. Pourtant, l'article 5 de la convention du 16 novembre 1972 indique clairement que l'État signataire doit prendre des mesures financières adéquates.

ARTICLE 5 DE LA CONVENTION DU 16 NOVEMBRE 1972

Afin d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces et une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays, les États parties à la présente Convention s'efforceront dans la mesure du possible :

(a) d'adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale ;

(b) d'instituer sur leur territoire, dans la mesure où ils n'existent pas, un ou plusieurs services de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel, dotés d'un personnel approprié, et disposant des moyens lui permettant d'accomplir les tâches qui lui incombent ;

(c) de développer les études et les recherches scientifiques et techniques et perfectionner les méthodes d'intervention qui permettent à un État de faire face aux dangers qui menacent son patrimoine culturel ou naturel ;

(d) de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine ;

(e) de favoriser la création ou le développement de centres nationaux ou régionaux de formation dans le domaine de la protection, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel et d'encourager la recherche scientifique dans ce domaine.

L'accompagnement financier est d'autant plus crucial que se dégage une nette tendance à l'inscription, au titre du patrimoine mondial, de biens particulièrement étendus ou en réseau.

On peut rappeler les exemples cités dans l'avis de votre commission n° 114 tome IV¹. Ainsi figurait l'œuvre de Vauban, dont les fortifications ont été classées au patrimoine mondial en 2008. Elle comprend 12 groupes de bâtiments fortifiés et de constructions le long des frontières nord, est et ouest de la France. Quant aux chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle, classés en 2008 également, ils concernent les régions Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Picardie, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹ *Loi de finances pour 2011 - Écologie, développement et aménagement durables - M. Ambroise Dupont (2010-2011).*

Le Val de Loire, inscrit sur la liste du patrimoine mondial en 2000, s'étend quant à lui sur 280 km de long et relève de deux régions et de 161 communes.

Plusieurs personnes auditionnées par votre rapporteur ont exprimé leur inquiétude relative à l'absence de budget dédié aux sites du patrimoine mondial. En outre, elles ont suggéré que les associations de défense du patrimoine soient consultées pour les mesures qui se rapportent aux sites concernés. Cela peut être en amont de la définition par le préfet de département des mesures s'imposant à l'urbanisme réglementaire, dans l'hypothèse d'adoption définitive de la proposition de loi précitée. La consultation peut également s'inscrire dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion ou plans d'action mis en œuvre en application de la charte d'engagement sur la gestion des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, signée le 20 septembre 2010 par les deux ministères de la culture et de l'écologie et par l'Association des biens français du patrimoine mondial, à l'initiative de notre ancien collègue Yves Dauge.

* *
*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture ».

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »
(hors fonds de concours – en euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2011		PLF 2012		Variation par rapport à 2010 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	247 356 522	224 872 029	208 452 371	226 518 621	- 15,7 %	+ 0,7 %
02 – Soutien à l'éducation artistique et culturelle	30 883 975	31 533 143	30 725 475	31 871 878	- 0,5 %	+ 1,1 %
03 – Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	29 458 000	29 458 000	29 228 000	29 228 000	- 0,8 %	- 0,8 %
04 – Actions en faveur de l'accès à la culture	54 819 553	54 609 553	44 030 395	43 820 395	- 19,7 %	- 19,8 %
06 – Action culturelle internationale	9 250 458	9 250 458	8 965 158	8 965 158	- 3,1 %	- 3,1 %
07 – Fonctions de soutien au ministère	743 556 751	726 731 983	730 345 579	733 350 051	- 1,8 %	+ 0,9 %
Total Programme	1 115 325 259	1 076 455 166	1 051 746 978	1 073 754 103	- 5,7 %	- 0,3 %

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012*

II. LE PROGRAMME « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »

La deuxième partie de ce rapport est consacrée à l'analyse des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » qui représentent 40 % des crédits de la mission « Culture ».

A. UNE CONFIRMATION DE LA TENDANCE CONSTATÉE EN 2011

Votre rapporteur avait observé en 2011 une diminution de 0,7 % des AE et de 2,7 % des CP pour le programme 224. Toutefois cette baisse s'expliquait par le transfert de crédits, à hauteur de 14 millions d'euros, vers le CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée), l'opérateur prenant en charge des actions financées jusqu'alors par différentes actions du programme 224 (actions 1, 2, 4 et 6). Un nouveau mouvement de débudgétisation est constaté dans le PLF pour 2012 puisque le ministère a décidé de transférer au CNC la subvention de l'École supérieure des métiers de l'image et du son (ex-FEMIS) qui s'élève à près de 8 millions d'euros. **Votre rapporteur ne peut que renouveler l'expression de son inquiétude relative à ce phénomène de débudgétisation qui se poursuit à travers des transferts répétés du programme 224 vers le CNC.**

Cette année encore les crédits sont ainsi en diminution de 5,7 % en AE et de 0,3 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

Les actions n° 1 et 7 totalisent 90 % des crédits du programme.

L'action 1 est relative au soutien aux établissements d'enseignement supérieur et à l'insertion professionnelle et représente près de 20 % des crédits.

L'action 7 quant à elle regroupe les crédits correspondant aux **fonctions de soutien** du ministère et l'ensemble de ses emplois. Elle représente à elle seule 70% des crédits du programme.

Hors masse salariale, le programme s'établit à 408 millions d'euros en AE et 430 millions d'euros en CP. Les crédits de paiement sont ainsi consolidés, tandis que l'évolution des autorisations d'engagement tient compte de la programmation pluriannuelle du ministère. Les crédits déconcentrés représentent plus d'un tiers (38 %) du programme avec 163,8 millions d'euros de CP, soit une hausse de 1,2 % par rapport à la LFI 2011.

En 2012, les priorités du ministère sont la poursuite de la réforme de l'enseignement supérieur et de la mise en œuvre de la politique en faveur de la culture partagée.

L'objectif de démocratisation culturelle du ministère de la culture et de la communication, au plus près des publics et des territoires, est « réaffirmé en 2012 ». Cet objectif se décline territorialement dans les

politiques d'éducation artistique et culturelle et d'accès à la culture de tous les publics, et notamment de la jeunesse. Il est **poursuivi dans l'ensemble des politiques mises en œuvre par le ministère et concerne, par conséquent, l'ensemble de ses programmes budgétaires** et ne peut donc être isolé précisément budgétairement. Toutefois, il convient de noter que **les crédits de l'action 4, qui regroupe les actions en faveur de l'accès à la culture, diminuent fortement de près de 20 % en AE comme en CP. Votre rapporteur s'interroge sur cette baisse alors que l'action vise précisément à soutenir des structures et pratiques très ancrées territorialement : pratiques artistiques en amateur (fédérations de praticiens, associations de proximité), accès à la culture des publics spécifiques (monde rural ou zones urbaines sensibles, prisons, hôpitaux).**

Les moyens en faveur de l'action internationale sont en légère baisse (3 %) par rapport à 2011, à hauteur de 8,9 millions d'euros en AE=CP. Le ministère poursuivra son action, notamment dans le domaine de la diffusion des cultures étrangères en France, en lien avec l'Institut français et la Maison des cultures du monde. Le ministère participera également aux années et saisons mettant à l'honneur les cultures étrangères en France avec, en particulier, en 2012, la saison croate et la saison littéraire franco-russe.

B. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : DE PROFONDES MUTATIONS QUI NÉCESSITENT UN ACCOMPAGNEMENT SOUTENU

**RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS ET DES ÉLÈVES PAR DOMAINE
(année scolaire 2009-2010)**

Domaines	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves (2008-2009)	Nombre d'élèves (2009-2010)
Arts plastiques et arts appliqués	45	10 250	10 524
Architecture	20	17 599	18427
Spectacle vivant	46	3 830	3550
Cinéma et audiovisuel	2	251	236
Patrimoine	2	1 546	1514
Total	115	33 476	34 251

Source : Commission de la culture à partir du projet annuel de performances pour 2012

**SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉES AUX ÉTABLISSEMENTS
D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CULTURE**

OPÉRATEURS PRINCIPAUX	TOTAL (en euros)		Fonction- nement	Investis- sment	Variation par rapport à 2011 (en %)
	AE	CP	AE=CP	AE=CP	
Écoles d'architecture	43 957 607	43 957 607	41 457 607	2 500 000	1,9 %
École nationale des Beaux arts	7 718 825	7 718 825	7 318 825	400 000	1,6 %
École nationale supérieure des arts décoratifs	11 667 919	11 667 919	11 087 919	580 000	2,1 %
École nationale supérieure de création industrielle	3 919 072	3 919 072	3 642 072	277 000	1,0 %
Écoles nationales supérieures d'art en région	10 207 724	10 207 724	7 675 660	2 532 064	0,7 %
Conservatoire national d'art dramatique	3 605 737	3 605 737	3 505 737	100 000	1,0 %
Conservatoire national de musique et de danse de Paris	25 591 292	25 591 292	25 391 292	200 000	1,0 %
Conservatoire national de musique et de danse de Lyon	13 336 754	13 336 754	12 586 754	750 000	3,1 %
Centre national des arts du cirque	3 276 314	3 276 314	3 206 314	70 000	1,0 %
Académie de France à Rome	5 365 573	5 365 573	4 915 573	450 000	1,0 %
École du Louvre	2 134 871	2 134 871	1 884 871	250 000	1,0 %
Institut national du patrimoine	6 454 360	6 454 360	6 384 360	100 000	0,1 %
TOTAL OPÉRATEURS	137 236 048	137 236 048	129 026 984	8 209 064	- 4,0 %

Source : Commission de la culture à partir du projet annuel de performances pour 2012

Le montant total des subventions pour charges de service public s'élevait, en 2011, à 142,9 millions d'euros, soit une diminution de 4 % en 2012. Toutefois, la diminution observée de ce total ne doit pas être interprétée comme un moindre effort de la part de l'État. En effet, **il convient de prendre en compte le transfert, vers le CNC, des crédits destinés à l'ENSMIS.** Cette « **débudgétisation** » correspond à un montant de 7,82 millions d'euros. **C'est donc en fait une hausse d'un montant de 2,2 millions d'euros à périmètre constant qu'il faut observer.**

Les subventions versées aux établissements publics d'enseignement supérieurs « Culture » s'élèvent à 137,24 millions d'euros en AE=CP.

L'enseignement supérieur a été marqué par de profondes mutations :

- l'intégration du système de formation dans l'espace européen d'enseignement supérieur (schéma européen licence-master-doctorat (LMD) ;

- le renforcement de la vocation professionnelle de ces formations.

Les 115 établissements d'enseignement supérieur offrent une formation dans cinq grands domaines. On peut notamment relever les informations suivantes :

Les écoles supérieures d'arts plastiques

Le réseau des **écoles supérieures d'arts plastiques** a connu une profonde mutation au cours de l'année 2010-2011. **De 58 écoles à la fin de l'année 2010, nous sommes aujourd'hui passés à 45 établissements** qui comprennent :

- 31 EPCC ;
- 3 écoles territoriales ;
- 10 établissements publics sous tutelle du MCC ;
- 1 studio national des arts contemporains – Le Fresnoy.

Les 31 EPCC sont issus de la transformation et du regroupement de 48 écoles territoriales supérieures d'art, mouvement engagé par la Direction générale de la création artistique (DGCA) et piloté par les DRAC. Ces EPCC bénéficient d'une autonomie juridique et pédagogique ayant permis le transfert de compétences depuis les directions précitées vers les nouveaux établissements.

Trois écoles ne sont pas encore transformées : elles devront rejoindre soit un EPCC existant soit créer un nouvel établissement réunissant d'autres disciplines. Le regroupement concerne non seulement les établissements mais aussi les disciplines. Ainsi deux établissements (Strasbourg-Mulhouse et Toulouse) proposent des enseignements à la fois dans le domaine des arts plastiques et dans celui du spectacle vivant.

Si les effets positifs sont soulignés par le ministère notamment en termes d'attractivité territoriale, on peut toutefois souligner les difficultés rencontrées en Martinique avec l'Institut régional des arts visuels de la Martinique (IRAVM). Cependant le ministre de la culture a indiqué à votre rapporteur vouloir trouver une solution pour ce cas spécifique.

L'acquisition de l'autonomie juridique par les écoles territoriales délivrant des diplômes à bac +5 a permis des transferts de compétences de la DGCA et des directions régionales des affaires culturelles vers les établissements publics d'enseignement supérieur d'arts plastiques.

La participation de l'État au financement du réseau des écoles supérieures d'art s'élève, en fonctionnement, à 33 millions d'euros pour les écoles supérieures d'art sous tutelle du ministère, et à 16,5 millions d'euros pour les écoles territoriales dont il assure le contrôle pédagogique. Ces chiffres sont constants depuis plus de trois ans. **Les collectivités territoriales, et principalement les communes et leurs groupements, participent à hauteur de 85 et 90 % au financement des écoles territoriales.**

Les **45 écoles supérieures** d'art sont actuellement habilitées par le ministère de la culture à délivrer des enseignements conduisant soit à des diplômes nationaux (40 écoles), soit à des diplômes d'établissement (École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI), École nationale supérieure des beaux-arts (ENSBA), École nationale supérieure de la photographie à Arles, École nationale supérieure des arts décoratifs (ENSAD) et studio national des arts contemporains-le Fresnoy).

Les diplômes nationaux en arts plastiques sont au nombre de trois ; deux sont délivrés à l'issue d'un cursus de trois années après le bac (le diplôme national d'arts et techniques et le diplôme national d'art plastique), le troisième à l'issue d'un cursus de cinq années d'études après le bac (diplôme national supérieur d'expression plastique). Les diplômes d'établissement sont également délivrés à bac +3 pour l'École nationale supérieure des Beaux-Arts de Paris et à bac +5.

Parallèlement, les écoles du réseau se sont mises aux normes préconisées par le système européen d'enseignement supérieur. La reconnaissance du grade de master est notamment intervenue entre janvier 2010, date des premières évaluations de formation par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), et mai 2011, date des derniers arrêtés du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche attribuant le grade de master. Seules quelques options – essentiellement en design – n'ont pu être habilitées. Dans tous les cas, des solutions pédagogiques ont été trouvées pour que tous les étudiants puissent obtenir un diplôme conférant le grade de master en 2012.

Dans les mois qui précèdent les prochaines campagnes d'habilitation (décembre 2011, pour les écoles habilitées pour deux ans et entre le printemps et l'automne 2013, pour les écoles habilitées pour quatre ans), la plupart des écoles qui délivrent des diplômes nationaux **doivent progresser en matière d'adossement à la recherche dès le second cycle, de développement de l'insertion professionnelle et de coopération internationale**. Les rapprochements avec les universités doivent conduire les écoles supérieures d'art à **rejoindre les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)** existants ou en cours de constitution. En outre, chaque établissement devra mettre en œuvre les recommandations de l'AERES qui lui sont propres.

S'agissant des arts plastiques, cette mutation statutaire a été encouragée par un effort du ministère à hauteur de 1 million d'euros en 2009, reconduit en 2010. En 2011, cette aide complémentaire de l'État a été principalement dirigée vers l'adossement du second cycle à la recherche et répartie de manière forfaitaire, en tenant compte des regroupements d'établissement, afin de reconnaître l'effort des collectivités territoriales pour répondre aux orientations nationales en matière d'enseignement supérieur « Culture » et au cahier des charges du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le cadre juridique de la réforme devrait être complété par la création d'une instance consultative, la commission nationale des arts plastiques pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'emploi. Cette instance, inspirée du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, sera chargée de faire des propositions en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'emploi dans le domaine des arts plastiques, et d'agrèer les diplômes nationaux et les diplômes d'établissement placés sous la responsabilité pédagogique du ministère . **Le décret portant création de cette instance est attendu par votre commission depuis plusieurs années**, comme l'avait fait remarquer notre ancien collègue Ivan Renar à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. **Il serait regrettable de retarder davantage la mise en place de cette commission alors que le ministère affiche sa priorité pour les arts plastiques.**

Votre rapporteur souhaite ici souligner deux points mis en évidence dans le rapport¹ de M. Jean-Pierre Placade sur l'art d'aujourd'hui :

- **les axes de progrès identifiés par le ministère, notamment les objectifs d'insertion professionnelle, doivent absolument devenir des priorités** car elle constitue un sérieux handicap pour les artistes français sur le marché international de l'art contemporain ;

- **l'adossement à l'université et aux pôles de recherche fonde une dynamique positive mais il doit être mené en tenant compte des éventuelles inquiétudes** de l'Association nationale des directeurs des écoles d'art (ANDEA) qui y voit un risque de dilution de l'enseignement *de* l'art dans une approche plus théorique d'un enseignement *sur* l'art.

• **Les écoles d'architecture**

Sans revenir sur le contenu de la réforme présentée en détail à l'occasion de son dernier avis budgétaire pour 2011, votre rapporteur souhaite présenter quelques données significatives relatives aux écoles d'architecture.

Les vingt ENSA ont accueilli 18 427 étudiants, à la rentrée 2010-2011, **soit une augmentation de près de 0,5 % après deux années de baisse consécutives. Les effectifs se répartissent comme suit :**

- l'effectif des étudiants en formation initiale, HMONP et doctorants s'élève à 17 217 ;

- les étudiants inscrits dans les formations de spécialisation sont au nombre de 877 ;

- les effectifs présents dans la formation professionnelle continue représentent 194 stagiaires ;

- les autres formations rassemblent 139 étudiants.

¹ *Rapport d'information n° 34 (2011-2012) de M. Jean-Pierre Placade du 18 octobre 2011 « Agissons pour l'art d'aujourd'hui, expression vivante de notre société ».*

L'Ile-de-France, qui représente 41,0 % de la population étudiante du cursus des études, voit ses effectifs pratiquement stabilisés tandis que **la population étudiante des autres régions s'accroît légèrement**. Les régions représentent ainsi aujourd'hui **59,0 % des effectifs** (contre 53,7 % en 2006-2007).

L'effectif des étudiants étrangers, qui s'élève à 2 066 étudiants, constitue 12,1 % de l'effectif du cursus des études (16,5 % de l'effectif des écoles d'Ile-de-France contre 9,1 % de celui des écoles des autres régions).

Les étudiantes, au nombre de 9 589 (en augmentation de + 3,6 %), représentent 56,1 % de l'effectif du cursus.

En 2010-2011, les étudiants bénéficiant d'une bourse d'études, au nombre de 3 927, représentent 23,5 % de la population étudiante ; 72,0 % d'entre eux sont scolarisés dans les ENSA présentes en dehors de l'Ile-de-France.

- **Le spectacle vivant**

- Les enseignements dispensés par les Conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse (CNSMD) de Paris et de Lyon, établissements publics administratifs (EPA), opérateurs de l'État, s'inscrivent désormais dans le schéma européen LMD. Les effectifs de ces deux établissements tendent à se stabiliser à un niveau global moyen d'environ 1 250 étudiants à Paris et 600 à Lyon, dont environ 15 % dans le domaine chorégraphique. Les moyens consacrés par l'État à ces deux établissements sont complétés par des ressources propres.

En 2012, le CNSMD de Paris devrait bénéficier d'une subvention de 25,591 millions d'euros, dont 25,391 millions en crédits de fonctionnement et 200 000 euros en crédits d'investissement. Les travaux de rénovation du bâtiment seront poursuivis. **La subvention accordée au CNSMD de Lyon devrait s'établir à 13,337 millions d'euros** dont 12,587 millions en crédits de fonctionnement et 750 000 euros, notamment pour achever la rénovation du parc instrumental ;

- l'école de danse de l'Opéra national de Paris, qui doit recevoir 3,1 millions d'euros de subvention en 2012 ;

- le Conservatoire national supérieur d'art dramatique (CNSAD), qui doit bénéficier de 3,5 millions d'euros en 2012 ;

- l'école supérieure d'art dramatique du théâtre national de Strasbourg, qui devrait recevoir une subvention de 9,73 millions d'euros ;

- le Centre national des arts du cirque, dont les crédits devraient s'élever à 3,27 millions d'euros en 2012 ;

- **trente-sept établissements, à côté des établissements publics nationaux, constituent le réseau de l'enseignement supérieur du spectacle vivant**. Parmi eux, 25 établissements dispensent des formations conduisant à des diplômes nationaux (DNSP, DE). Deux établissements d'enseignement

supérieur sont entièrement dédiés aux métiers du spectacle vivant et constitués en EPCC. Il s'agit du pôle supérieur d'enseignement artistique Paris/Boulogne-Billancourt (DNSP de musicien, de comédien, de danseur, DE musique), et du pôle d'enseignement supérieur spectacle vivant Bretagne/Pays de la Loire, dont la constitution en EPCC est imminente (DNSP musicien, DE musique, DE danse, à venir DNSP comédien, DNSP danseur).

Votre rapporteur se félicite cette année encore de la décision d'exclure les emplois des enseignants des écoles supérieures d'art de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

C. LA DÉCENTRALISATION DES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES EN ATTENTE D'UNE NOUVELLE IMPULSION

L'action 3 du programme 224, relatif au soutien aux établissements d'enseignement spécialisé, regroupe les crédits destinés, via des transferts aux collectivités territoriales, aux 40 conservatoires à rayonnement régional (CRR) aux 102 conservatoires à rayonnement départemental (CRD) et aux 290 conservatoires à rayonnement intercommunal ou communal. Ces établissements représentaient **315 000 élèves en 2009/2010**. Les subventions sont reconduites à hauteur de plus de **29 millions d'euros**.

Votre rapporteur souhaite ici faire mention des **récents travaux menés par notre collègue Catherine Morin-Desailly, présentés en commission le 18 octobre dernier**. Sans revenir sur la loi de 2004 qui a été détaillée dans les précédents avis budgétaires, il souhaite souligner les principaux dysfonctionnements mis en évidence dans le rapport¹ de 2008, adopté par votre commission : les carences de l'État, qui a insuffisamment accompagné la réforme et a fait preuve d'un déficit de méthodologie à l'égard des élus, et les craintes financières exprimées par les régions compte tenu de la situation difficile des finances locales et d'une appréhension d'un différentiel de coût trop élevé de la mise en place des CEPI. Le transfert des crédits de l'État n'a donc toujours pas eu lieu.

La **proposition de loi², déposée en juillet 2009, par Mme Morin-Desailly** fixe les objectifs suivants :

- réaffirmer la mission prioritaire des établissements d'enseignement artistique : la formation des amateurs et le développement de leurs pratiques ;
- clarifier la vocation pré-professionnalisante du cycle d'enseignement professionnel initial (CEPI) ;

¹ Rapport d'information n° 458 juillet 2008 (2007-2008) de Mme Catherine Morin-Desailly « Décentralisation des enseignements artistiques : des préconisations pour orchestrer la sortie de crise ».

² Proposition de loi n° 588 rectifié (2009-2010) relative à la décentralisation des enseignements artistiques.

- créer une commission régionale des enseignements artistiques, nécessaire lieu de concertation et de dialogue entre les différents niveaux de collectivités territoriales ainsi qu'avec l'État ;

- compléter le rôle des régions, d'une part en leur reconnaissant un rôle de « chef de file » au sein de cette commission et, d'autre part, en leur confiant l'établissement d'un schéma régional des cycles d'enseignement professionnel dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique ;

- compléter le rôle de l'État en prévoyant qu'il coordonne, au plan régional ou interrégional, l'organisation des examens du diplôme national.

Enfin, le texte prévoit un transfert des crédits aux régions.

Pour mesurer l'impact des expérimentations conduites dans certaines régions depuis trois ans et afin de juger de l'opportunité de demander l'inscription de la proposition de loi précitée, l'auteur de la proposition de loi a organisé un nouveau cycle d'auditions des différents acteurs concernés. Les constats sont les suivants :

- l'État a réactivé le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel et a mis en place, en son sein, un groupe de travail consacré au sujet ;

- les départements ont joué le jeu de la décentralisation, puisqu'ils ont mis en place les schémas départementaux des enseignements artistiques ;

- les communes et leurs groupements ont continué à assumer la lourde charge des conservatoires et écoles ;

- certaines régions ont mis en œuvre la réforme : ainsi, Poitou-Charentes, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes se sont fortement impliquées, dans l'esprit de la loi. Elles ont organisé un réseau efficace d'établissements pour mettre en œuvre le CEPI. Mais elles demeurent des exceptions ;

- **la mise en place des CEPI n'entraîne pas de surcoût ou un surcoût faible**, par rapport aux diplômes délivrés auparavant. Ainsi, dans la région Nord-Pas-de-Calais, le coût du CEPI musique classique est évalué à environ 7 780 euros par élève, soit un surcoût de 8 800 euros au total pour 170 élèves. En Poitou-Charentes, pour 163 élèves (dont 88 % étudiant la musique), le coût moyen d'un élève est estimé équivalent à celui des cursus antérieurs, soit 6 000 euros en moyenne (ce coût pouvant varier de 5 700 à 8 000 euros selon les établissements et les spécialités). En fait, lorsque de réels surcoûts sont observés, c'est lorsque de nouvelles missions sont développées.

Les expérimentations menées montrent les effets positifs de la réforme lorsqu'elle a eu lieu :

- elle évite **les risques d'une inégalité de l'offre** d'enseignements artistiques sur un territoire : les villes sont en effet tentées de pratiquer des

discriminations tarifaires, dans la mesure où elles portent presque seules les établissements ;

- une **instance régionale** de dialogue, coordinatrice et organisatrice, est nécessaire ;

- les régions pilotes ont inscrit le CEPI dans le Plan régional de développement des formations (**PRDF**). Ceci est cohérent puisqu'il s'agit d'un cycle d'orientation et d'une préprofessionnalisation.

Votre rapporteur forme le vœu d'un déblocage prochain de ce dossier, compte tenu des effets bénéfiques attendus notamment en matière de démocratisation de l'offre culturelle.

D. L'ÉDUCATION ARTISTIQUE ET CULTURELLE

1. Des crédits stables

L'évolution des crédits inscrits sur l'action éducation artistique et culturelle du programme 224 action 2 - hors titre 2 se présente comme suit (en crédits de paiement) :

- PLF 2010 : 33,49 millions d'euros ;
- PLF 2011 : 31,42 millions d'euros¹ ;
- **PLF 2012 : 31,80 millions d'euros.**

A partir de 2011, il est à noter que les crédits relatifs à des opérations relevant strictement du livre et de la lecture ont été **transférés sur le programme 334** (environ 35 millions d'euros sur l'action 2 en déconcentré et 164 millions d'euros en administration centrale sur le service du livre et de la lecture). Dans une logique de regroupement 20 000 euros sont transférés vers le **programme 131 « Création »** (action 1, « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant ») au bénéfice du Centre national de la danse (CND) et 30 000 euros sont transférés vers le programme 131 « Création », action 1, pour THEMMA (association nationale des théâtres de marionnettes et arts associés).

Ces données budgétaires n'intègrent pas les dépenses inscrites sur les autres programmes et ayant trait à l'éducation artistique et culturelle, notamment les dépenses des quelques 200 établissements publics et autres établissements nationaux du ministère de la culture tels que les monuments historiques gérés par le Centre des monuments nationaux (CMN), les musées, la Bibliothèque nationale de France ou les établissements du spectacle vivant.

¹ A partir de 2011, les actions en faveur de l'éducation artistique et culturelle pour lesquelles le Centre national du cinéma et de l'image animée recevait 2,12 M€, ont été directement prises en charge par l'établissement qui ne recevra plus de subventions depuis ce programme. Cette mesure explique la baisse constatée.

Le budget consacré par les directions d'administration centrale au sein de l'action 224.2 (en crédits d'intervention uniquement) s'élève pour le **PLF 2012 à 2,94 millions d'euros**, et reste stable par rapport à 2011 (2,99 millions d'euros) et en baisse par rapport à 2010 (5,27 millions d'euros) en AE=CP.

Le budget des services déconcentrés pour l'éducation artistique et culturelle au PLF 2012 se monte quant à lui à **27,78 millions d'euros en fonctionnement**, stable par rapport à 2011 (27,79 millions d'euros) et 2010 (26,82 millions d'euros), auquel s'ajoute 1,1 million d'euros de crédits d'investissement.

2. Des actions très diverses

La politique d'éducation artistique et culturelle s'exerce aujourd'hui par coopération entre les ministères concernés (éducation nationale, culture, agriculture) dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les collectivités territoriales. Les différentes actions menées en 2011 par le ministère de la culture sont les suivantes :

- **Histoire des arts**

Le ministère de la culture et de la communication, dans le cadre de l'intégration d'un nouvel enseignement de l'histoire des arts dans les programmes scolaires, développe des ressources à destination de la communauté éducative (portail histoire des arts, formation des enseignants et de leur encadrement, etc.) et favorise les projets entre structures culturelles et établissements scolaires. Le **portail des ressources culturelles numériques** pour l'histoire des arts (www.histoiredesarts.culture.fr) a été alimenté par les ressources produites dans un premier temps par les établissements publics du ministère. **Il intègre depuis 2011 les ressources du réseau des structures artistiques et culturelles réparties sur l'ensemble du territoire** (bibliothèques, musées, archives, Frac, centres d'art, etc.), et comprend désormais plus de 4 000 éléments de ressources et 350 partenaires. Par ailleurs, différents dispositifs facilitent l'accès aux établissements patrimoniaux comme la gratuité accordée aux enseignants. En outre, la majorité des établissements patrimoniaux s'inscrivent dans des conventions locales d'éducation.

Enfin, le **festival d'histoire de l'art**, dont la première édition a eu lieu à Fontainebleau **du 27 au 29 mai 2011**, destine spécifiquement une partie des conférences et des rencontres aux professeurs et aux cadres de l'éducation nationale.

- **Action éducative autour des résidences de création**

Dans la continuité de la publication d'une **charte nationale sur la dimension pédagogique et éducative des résidences d'artistes**, le soutien aux projets de résidences d'artistes en lien avec le milieu scolaire a été

renforcé. **En 2011, le programme d'éducation à l'image « Écritures de lumières » a permis de soutenir 60 résidences de photographes dans les établissements scolaires.**

- **Offre éducative des structures culturelles**

Les services éducatifs des établissements patrimoniaux (musées, monuments historiques, centres d'archives, villes et pays d'art et d'histoire, etc.) peuvent accueillir les élèves dans le cadre des dispositifs mis en place par les ministères chargés de l'éducation et de la culture. Les plus courants sont les **classes patrimoine et les classes à PAC (classe à Projet artistique et culturel)** qui peuvent être complétés par des dispositifs spécifiques comme les travaux personnels encadrés (TPE), les itinéraires de découverte (IDD) ou les projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP). Ces dispositifs donnent lieu à des partenariats locaux formalisés avec les DRAC, les rectorats et les collectivités territoriales. Au niveau des musées nationaux, la convention-cadre, signée en novembre 2009 entre la Réunion des musées nationaux-Grand-Palais (RMN-GP), le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture, a pour objectif de **développer et consolider les actions d'éducation artistique et culturelle des galeries nationales et des services à compétence nationale**. La volonté de sensibiliser les écoliers, les collégiens et les lycéens au patrimoine se traduit par la mise en œuvre de dispositifs ou de programmes comme la charte « Adopter son patrimoine », l'opération « Adopter un jardin » ou encore le dispositif « Architecture au collège ». Par ailleurs, **l'opération « Les Portes du temps » permet une réappropriation du patrimoine dans un contexte de vacances, hors temps scolaire. L'édition 2011 se déroulait sur plus de 40 sites patrimoniaux.**

- **Formation des cadres du ministère de l'éducation nationale**

Une convention de partenariat entre l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) et le ministère de la culture et de la communication a été signée le 19 décembre 2010. Ainsi a été conçu et mis en œuvre un plan de formation pour les personnels de direction et d'inspection – promotion 2010.

La pérennisation de la formation des personnels de direction et d'inspection avec l'ESEN et la relance des formations conjointes acteurs éducatifs/acteurs des arts et de la culture, notamment avec les Pôles de ressources pour l'éducation artistique et culturelle (PREAC) sont un des objectifs du ministère. Les établissements publics, la RMN-GP, le CMN, les structures culturelles territoriales mettent en place des formations en direction des enseignants dans le cadre de conventions passées avec les rectorats.

- **Réforme du lycée**

Pour favoriser l'accès de tous les lycéens à la culture, l'éducation artistique et culturelle s'organise autour de plusieurs axes, notamment l'accès au patrimoine cinématographique par le biais de séances de projection.

Ainsi, la plate-forme « Ciné-lycée », développée par France Télévisions, a été inaugurée en octobre 2010, et propose près de **200 chefs**

d'œuvre du cinéma mondial en version originale, à la demande. Un « **référént culture** » est chargé de l'animation de la vie culturelle dans chaque lycée. Le ministère de la culture participe à la mise en œuvre de la **formation de ces référents**.

- **Dimension européenne de l'éducation artistique et culturelle**

Cette dimension inclut la présidence d'un groupe d'experts, mandaté pour « **développer les synergies avec l'éducation et en particulier l'éducation artistique** », et constitué de représentants des 27 États membres de l'Union dans le cadre de la Méthode ouverte de coopération (MOC), mise en place par la Commission européenne. En juin 2010, ce groupe de travail a rendu un rapport comportant 16 recommandations à la Commission européenne et aux États membres.

En 2011, le ministère préside un nouveau groupe d'experts portant sur « le rôle des institutions culturelles dans un meilleur accès et une participation plus large à la culture ». Ce groupe rendra son rapport fin 2012.

- **Partenariat avec les collectivités territoriales**

En 2010, une étude du département des études, des statistiques et de la prospective du ministère de la culture et de la communication intitulée « **rôles et actions des collectivités territoriales dans les politiques d'éducation artistique et culturelle** » a été réalisée. En 2011, il en a notamment résulté la constitution d'un groupe de travail, associant les collectivités territoriales. Votre rapporteur souhaite que les conclusions de ce groupe de travail puissent être présentées dans les meilleurs délais à la commission de la culture du Sénat.

Par ailleurs, certaines séances plénières du **conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel** sont consacrées à l'éducation artistique et culturelle.

- **Dans le domaine de la création artistique**

Arts plastiques

Depuis l'année 2010, la direction générale de la création artistique (DGCA), du ministère de la culture, met en place une politique en faveur de l'action culturelle dans le domaine des arts plastiques, en prenant appui sur l'ensemble des structures labellisées. Un colloque portant sur l'action culturelle en matière d'arts plastiques a été organisé.

Le Centre national des arts plastiques propose chaque année une action de médiation autour de l'œuvre accueillie dans le cadre de « Monumenta ». Il développe également des projets d'édition avec le centre régional de documentation pédagogique de l'académie de Versailles, ainsi que des jumelages avec des établissements scolaires de la région d'Ile-de-France.

Danse

La DGCA a confié de nouvelles missions au Centre national de la danse (CND) inscrites au contrat annuel de performance. Pour les années 2011 et 2012, il s'agit de constituer un réseau d'information et d'activer une plateforme de recherche.

Le théâtre national de Chaillot a poursuivi une politique d'éducation artistique et culturelle complétée par un programme de formation continue à destination des enseignants de la région parisienne. Il a été demandé aux directeurs de ces deux établissements publics de se rapprocher afin d'asseoir la complémentarité de leurs programmes d'action respectifs.

Musique

En partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, la DGCA poursuit son soutien à des associations d'envergure nationale : Union nationale des Jeunesses musicales de France pour son travail de découverte de la musique vivante, Enfance et Musique pour ses actions en faveur de la petite enfance.

Concernant les établissements publics, l'Opéra de Paris poursuit son programme « Dix mois d'école à l'Opéra » parallèlement à son action éducative autour de sa programmation. De même, la Cité de la musique a reconduit son programme d'activités. L'IRCAM en partenariat avec le Centre Georges Pompidou a développé en région son action « les Ateliers de la création » associant quatre lycées professionnels et un centre d'art ou un fonds régional d'art contemporain.

Théâtre

La DGCA soutient un grand nombre d'associations pour leurs actions dans ce domaine : l'ANRAT pour l'organisation de rencontres et le développement de recherches sur la transmission des arts du spectacle vivant ; l'association « Scènes d'enfance et d'ailleurs », pour une action de développement et de réflexion prospective à propos de la création à destination du jeune-public ; les fédérations d'éducation populaire dont le champ d'intervention porte sur le temps scolaire comme sur le temps de loisir ; les stages de l'ARIA ; l'association CRIS pour le développement de ses sites Internet parmi lesquels « Educ.théâtrecontemporain.net » ; l'Office central de la coopération à l'école (OCCE) pour son programme « THEA », de sensibilisation au théâtre contemporain notamment aux écritures théâtrales.

Le théâtre de l'Odéon poursuit ses quarante partenariats différents. Le théâtre de la Colline a accueilli plus de 8 900 élèves dans le cadre de dispositifs variés et est partenaire de cinq enseignements optionnels. Son service des publics développe des actions croisées avec d'autres établissements culturels.

La Comédie française propose un programme varié de partenariats et des jumelages avec dix établissements secondaires. Elle a également signé une

convention « fil rouge » avec vingt-cinq autres établissements pour la découverte de quatre spectacles et une approche personnalisée des représentations.

Programmes pluridisciplinaires

La DGCA soutient l'activité de deux associations représentatives de l'engagement des départements et des régions en faveur de l'action culturelle dans les territoires et plus précisément de l'éducation artistique et culturelle : « Arts vivants et départements » et la plate-forme interrégionale de coopération culturelle. Elle envisage de faire figurer l'éducation artistique dans les conventions d'objectifs signées avec les associations généralistes d'éducation populaire, notamment celles intervenant dans le domaine de la musique (Centres musicaux ruraux et Confédération musicale de France...).

Votre rapporteur souhaiterait ici relayer le souhait de la commission de la culture, figurant dans le rapport précité de M. Jean-Pierre Placade, de voir se développer davantage les contacts directs entre élèves et artistes dont la présence en milieu scolaire est indispensable pour éveiller le goût des plus jeunes à l'art.

E. LES EFFORTS EN MATIÈRE D'EFFECTIFS

Les priorités de l'action sont définies selon trois axes :

- l'amélioration de la qualité de service ;
- la réduction des dépenses publiques ;
- la participation à la modernisation de la fonction publique.

Les efforts d'économies en matière de fonctions de soutien sont poursuivis. Ainsi, après une baisse de 6 % en 2011, les crédits de fonctionnement du ministère (66,24 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP) enregistrent une diminution de 3 %, permise par la démarche de mutualisation des moyens et d'optimisation de la gestion engagée par le ministère.

Avec un **plafond d'emplois ministériel fixé à 11 014 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, dont 6 495 pour les actions du programme « Patrimoine », 992 pour les actions du programme « Création » et 2 706 pour les actions du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », on note une **diminution de 110 EPT par rapport à 2011**. Les effectifs sont répartis de la façon suivante :

- 4 360 ETPT en filière administrative ;
- 2 527 en filière technique et enseignement ;
- 1 957 ETPT en filière surveillance ;
- 2 170 en filière scientifique.

La moitié des départs en retraite prévus en 2012 ne sera pas renouvelée, à l'exception de ceux des enseignants des établissements d'enseignement supérieur. Cette mesure a notamment fait évoluer le taux de non-remplacement des fonctionnaires partant à la retraite : de 85,8 % en 2008, il est passé à 32,5 % en 2011.

* *
*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre rapporteur propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits « Culture ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2011, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, la commission examine le rapport pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits du programme « Transmission des savoirs » et de M. Vincent Eblé sur les crédits du programme « Patrimoine » de la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2012.

Un débat s'engage après la présentation des rapporteurs pour avis.

Mme Françoise Cartron. – Je n'aurai pas de commentaire sur le rapport lui-même, mais sur le fond : sur la démocratisation, l'accès à la culture et la sensibilisation. Vous notez la mise en place de l'enseignement d'histoire des arts comme un point positif, mais je note aussi le revers négatif de la médaille. Cela signifie un recul du contact direct entre les élèves et les artistes. Or les élèves doivent voir la réalité du monde de la culture.

Mme Cécile Cukierman. – Je voudrais nuancer ce qui a été dit sur les écoles d'architecture. Il y a un léger effort effectivement, mais il est insuffisant. La plupart sont dans un état de délabrement important, et nécessitent un effort de remise à niveau. La France se distingue par le coût très faible qu'elle consacre aux élèves et à leur avenir. Un certain nombre d'écoles, comme celle de Saint-Etienne, sont menacées même dans leur existence. Ce budget est un petit plus, mais on est loin de ce qu'il faudrait.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je souscris à l'idée de Françoise Cartron. J'utiliserai une image qui marche toujours bien : on ne pourrait pas enseigner l'histoire du sport sans conserver des disciplines sportives en parallèle. C'est la même chose pour l'éducation artistique. Elle ne peut en outre s'appuyer que sur des pôles de référence sur un territoire, que sont les conservatoires. Tant que nous n'appliquerons pas la loi de 2004 sur les libertés et responsabilités locales, nous n'aurons pas les outils suffisants pour porter une ambition collective. Je tiens à réaffirmer très officiellement que les études de notre commission ont démontré, sur des régions pilotes, qu'il n'y avait pas de surcoûts avérés. Contrairement à ce que l'on imaginait au départ, il n'y a pas de surcoût notamment pour les régions. Nous portons une responsabilité collective dans la mise en application de cette réforme, qui permet l'ouverture des conservatoires au plus grand nombre. Ces établissements doivent s'ouvrir à tous les amateurs, et sont censés aussi apporter du savoir-faire dans les écoles environnantes pour apporter cette éducation artistique en milieu scolaire.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Ferez-vous une petite proposition de loi, madame Morin-Desailly ? Mais attention à l'article 40 !

Mme Maryvonne Blondin. – Je rejoins ce qu'ont dit mes collègues. Je souhaite apporter une information que j'ai lue dans la presse ce matin, sur le mécontentement d'un professeur d'arts plastiques. Il s'était impliqué dans son enseignement en 3^e, et a constaté que ses notes avaient été surévaluées par son principal sans aucune concertation. Il se sent discrédité et a décidé de ne plus enseigner. Cela montre qu'il y a encore du travail à faire. C'est une matière nouvelle, donc il faut former et sensibiliser les principaux à l'enseignement des arts. Mme Morin-Desailly nous disait que les conservatoires pouvaient venir abonder et compléter l'offre d'éducation artistique, mais il serait bon qu'ils puissent aussi intervenir dans les collèges. Il faudrait trouver des passerelles.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis. – J'intégrerai les remarques des membres de la commission dans mon propos en séance, comme je l'ai toujours fait. Concernant l'histoire des arts, il faudra poser la question à Luc Chatel car c'est lui le ministre directement compétent. Le ministère de la culture et de la communication n'est qu'un facilitateur dans ce domaine, un « aiguillon ». Il a vocation à assurer la formation des enseignants et des directeurs, mais cela varie beaucoup d'un établissement à l'autre. Il a fallu des années pour que cette matière soit considérée comme une matière sérieuse. Nous l'avons déjà fait, mais il faut insister encore sur l'importance de cet enseignement : « 100 fois sur le métier remettez votre ouvrage ». Il est vital pour l'enjeu de l'égalité des chances, qui est depuis Jules Ferry le but premier de l'école. Je le dirai pendant l'audition du ministre.

Mme Françoise Cartron. – Beaucoup de collectivités territoriales se saisissent de la question de l'archéologie préventive car elles sont prescripteurs de grands chantiers. Lorsque les fouilles sont décidées cela n'a, me dit-on, qu'un impact quasiment neutre sur le coût de réalisation.

Concernant le patrimoine mondial, je suis particulièrement touchée par ce sujet. A Saint-Emilion, il y a des projets de cession d'un bâtiment à valeur patrimoniale ; il y a donc urgence à obtenir la protection du label.

Mme Françoise Laborde. – Je souhaite réagir sur la question des musées, et sur ce qu'a signalé la Cour des comptes. Ces musées que l'on crée en province, leur donne-t-on assez de moyens ? Cela ne sert à rien de les lancer si ce n'est que pour dire « nous l'avons fait » et se rendre compte trois ans plus tard qu'ils ne fonctionnent pas. On fait des choses en province parce qu'il faut en faire – et je pèse mes mots – mais on ne donne pas à ces musées les moyens de réussir dans la durée.

Mme Dominique Gillot. – S'agissant de l'archéologie préventive, effectivement, la loi oblige maintenant à faire des fouilles avant tout grand chantier d'aménagement. L'Inrap ou les services départementaux d'archéologie soumissionnent aux appels d'offres, dans la mesure où ils ont des personnels suffisants pour réaliser les travaux dans des délais qui ne

perturbent pas le calendrier des aménageurs. Or, on constate qu'ils sont souvent concurrencés par des entreprises qui se donnent la compétence de faire des fouilles, avec bien entendu une moindre exigence de protection scientifique. Ce problème est lié au manque d'autorisations d'embauche d'archéologues pour mener à bien ces travaux. L'archéologie préventive académique est en train de perdre du terrain et risque progressivement de ne plus être retenue dans les appels d'offres. Il y a là un vrai sujet, que nous devrions examiner avec beaucoup d'attention.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous précise que notre commission a adopté au mois de juillet dernier un rapport d'information abordant ces sujets. C'est un vieux débat : en 2002 il y avait eu la première loi sur l'Inrap, et nous avons signalé la menace de filialisation de la recherche archéologique par des grands groupes de BTP moins sourcilleux sur la préservation des ressources.

M. Vincent Eblé, rapporteur pour avis sur les crédits « Patrimoines ». – Merci d'avoir évoqué l'archéologie préventive. Beaucoup de réformes ont été lancées ces dernières années, mais nous n'en sommes pas au bout. Le système en place pose des difficultés pour les collectivités territoriales et l'Inrap. Cela est dû aussi au caractère fluctuant de la territorialité, et donc à la difficulté de définir la taille du service d'archéologie. Soumises aux aléas de la concurrence, les collectivités territoriales préfèrent en effet avoir de très petits services plutôt que de risquer de créer un service surdimensionné qui subira une baisse d'activité une fois la fouille achevée. Dans la vallée de la Seine, les carriers nous demandent sans cesse de pouvoir réaliser des diagnostics. 2 % seulement aboutiront à des fouilles, mais le diagnostic seul prend déjà du temps. Les collectivités territoriales n'ont pas les moyens de répondre à ces demandes. Aujourd'hui, je le redis, il n'y a aucun crédit pour l'Inrap : une réforme de la RAP sera examinée en loi de finances rectificative.

Concernant le patrimoine mondial, votre réflexion est juste. Autrefois c'était un label de notoriété qui « boostait » le tourisme. Depuis, voyant que l'afflux de visiteurs entraînait des risques, l'UNESCO a mis en place une réelle protection. C'est formidable ; mais encore faut-il avoir les moyens de l'appliquer. Une multitude d'acteurs est concernée, une coordination est donc nécessaire. C'est à l'État d'en prendre la responsabilité puisqu'il est signataire de la convention de 1972.

Enfin, sur la décentralisation des musées, ma lecture est qu'il y a un risque clair de politique patrimoniale à plusieurs vitesses. Il y a un hiatus Paris-Province, mais pour affiner cette analyse binaire je signale qu'il y a aussi une différence entre un maillage diffus et un maillage plus dense entre les territoires. Les enjeux ne concernent pas que les grandes locomotives, mais l'ensemble du patrimoine. Or j'ai le sentiment que ce sont les plus petits qui sont les moins bien accompagnés. Si les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) continuent à pouvoir jouer un rôle, les architectes en chef ne le font plus parce qu'ils sont soumis à la concurrence. Lorsqu'ils faisaient

les diagnostics, ils étaient assurés d'être chargés des travaux ensuite et donc d'être rémunérés. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les petites communes n'ont pas les moyens, ni les personnels pour le faire. Je souhaiterais pouvoir obtenir des informations sur ce type de collectivités territoriales et sur les aides qui leur sont accordées par l'État. On verrait à mon avis, mais ce n'est qu'une intuition, une différence de traitement considérable entre les petites et les grandes collectivités.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous invite à prendre connaissance du détail des rapports, qui sont bien sûr beaucoup plus riches que ce qui est présenté ici. Je voudrais signaler par exemple le problème des ressources humaines, avec un chiffre alarmant : d'ici 10 ans, la moitié des conservateurs de musées de la fonction publique territoriale seront en retraite et la relève n'est pas encore assurée.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Les personnes auditionnées par M. Vincent EBLÉ sont les suivantes :

Centre des monuments nationaux (CMN)

Mme Isabelle LEMESLE, présidente, M. Raphael COLLARD, chef du département budgétaire et financier, et Mme Patricia FERRÉ, chef du département des relations avec les élus

Fédération française des professionnels de la conservation-restauration (FFCR)

Mmes Véronique MILANDE, présidente, et Anne-Elisabeth ROUAULT, vice-présidente

Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC)

Mme Deborah MUNZER, vice-présidente, et M. Jacques GÉRARD, membre du bureau

Ministère de la culture et de la communication

M. Philippe BELAVAL, directeur général des patrimoines, Mme Isabelle MARÉCHAL, chef du service du patrimoine, et M. Jean-Pascal LANUIT, directeur de cabinet du directeur général des patrimoines

Associations nationales de protection du patrimoine (G8)

MM. Alain DE LA BRETESCHE, secrétaire général de la Fédération Patrimoine Environnement, Olivier de ROHAN-CHABOT, président de la Sauvegarde de l'art français, Georges DUMENIL, président, et Jean-Marie VINCENT, vice-président, de Maisons paysannes de France

ANNEXE

DÉFINITION PATRIMOINE CULTUREL ET PATRIMOINE NATUREL

ARTICLE 1^{ER} DE LA CONVENTION DU 16 NOVEMBRE 1972

Aux fins de la présente Convention sont considérés comme « **patrimoine culturel** » :

– les monuments: œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,

– les ensembles: groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,

– les sites: œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique.

ARTICLE 2 DE LA CONVENTION DU 16 NOVEMBRE 1972

Aux fins de la présente Convention sont considérés comme « **patrimoine naturel** » :

– les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique,

– les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation,

– les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle.

**LISTE DES 79 PROJETS INSCRITS AU PLAN MUSÉES 2011-2013
(CLASSEMENT PAR RÉGION)**

Source : ministère de la culture et de la communication – réponses au questionnaire budgétaire

Alsace :

Musée d'Unterlinden (Colmar) ;
Musée de l'automobile (Mulhouse).

Aquitaine :

Centre de réserves mutualisées (Bordeaux) ;
Musée des beaux-arts (Périgueux) ;
Musée Bonnat (Bayonne).

Auvergne :

Musée Crozatier (Le-Puy-en-Velay) ;
Centre national du costume de scène (Moulins) ;
Musée des musiques populaires (Montluçon).

Bourgogne :

Musée des beaux-arts (Dijon) ;
Muséoparc d'Alésia (Alésia).

Bretagne :

Musée de Pont-Aven (Pont-Aven) ;
Musée d'histoire maritime du Pays de Saint-Malo (Saint-Malo).

Centre :

Musée d'Argentomagus (Argenton-sur-Creuse) ;
Musée des Beaux-arts (Tours) ;
Musée Girodet (Montargis);

Champagne-Ardenne :

Musée des beaux-arts (Reims) ;

Musée d'art et d'histoire de Langres (Langres) ;

Musée des beaux-arts Chalons-en-Champagne ;

Musée Dubois-Boucher (Camille Claudel) (Nogent-sur-Seine) ;

Musée Rimbaud (Charleville-Mézières).

Corse :

Musée du site archéologique de Mariana (Lucciana).

Franche-Comté :

Musée du jouet (Moirans-en-Montagne) ;

Musée Courbet (Ornans) ;

Pôle muséal de Besançon (réserves, musée du temps, citadelle)
(Besançon) ;

Salines de Salin (Salin).

Ile-de-France :

• *Modernisations des petits musées nationaux :*

Musée Gustave Moreau ;

Musée Hébert ;

Musée des Granges de Port-Royal ;

Musée Henner ;

Musée d'Ennery ;

Musée de Cluny (Paris).

• *Autres projets :*

Musée de la Grande Guerre du pays de Meaux (Meaux) ;

Musée français de la photographie (en Essonne).

Languedoc-Roussillon :

Musée des vallées cévenoles (Saint-Jean du Gard) ;

Musée Fleury (Lodève).

Limousin :

Musée Adrien Dubouché (Limoges) ;

Cité internationale de la tapisserie et de l'art tissé (Aubusson).

Lorraine :

Musée historique lorrain et réserves des musées de l'agglomération (Nancy) ;

Musée départemental de la guerre de 1870 et de l'annexion (Gravelotte).

Midi-Pyrénées :

Musée Soulages (Rodez) ;

Musée Toulouse-Lautrec (Albi) ;

Pôle muséal : musée des Hussards (Massey) (Tarbes) ;

Musée Ingres (Montauban).

Nord-Pas-de-Calais :

Musée des beaux-arts (Arras) ;

Musée d'art et d'industrie-La Piscine (Roubaix) ;

Musée des beaux-arts (Tourcoing) ;

Musée de Sars-Poteries (Sars-Poteries) ;

Basse-Normandie :

Musée Baron Gérard (Bayeux).

Haute-Normandie :

Musée des Terre-neuvas et de la pêche (Fécamp) ;

Musée de la marine de Seine (Caudebec-en-Caux).

Pays de la Loire :

Musée Dobrée (Nantes) ;

Musée des beaux-arts (Nantes) ;

Musée municipal (La Roche-sur-Yon).

Picardie :

Musée national franco-américain (Blérancourt) ;

Musée Antoine Vivenel (Compiègne) ;

Familistère de Guise (Guise) ;

Musée de Picardie (Amiens).

Poitou-Charentes :

Musée Pierre Loti (Rochefort) ;

Musée Napoléonien (Ile-d'Aix) ;

Musée africain (Ile-d'Aix).

Provence-Alpes-Côte d'Azur :

Musée Cocteau (Menton) ;

Musée l'Inguimbertaine à l'Hôtel Dieu (Carpentras) ;

Musée départemental d'archéologie gallo-romaine du Var (Fréjus).

Marseille Provence 2013 :

Musée Borély (Marseille) ;

Musée Longchamp (Marseille) ;

Musée d'histoire (Marseille) ;

Museon Arlaten (Arles) ;

Musée départemental Arles antique (Arles) ;

Musée Ziem (Martigues) ;

Fondation Vasarely (Aix-en-Provence).

Rhône-Alpes :

Musée des beaux-arts et d'archéologie (Valence) ;

Musée des beaux-arts (Chambéry) ;

Musée des Charmettes (Chambéry) ;

Musée de la mine (Saint-Etienne).

Outre-mer :

Martinique :

Musée des civilisations amérindiennes des petites Antilles (MUCAPA) (Fort-de-France) : Musée régional d'histoire et d'ethnologie (Fort-de-France).

Guyane :

Musée des cultures guyanaises (Cayenne).

Guadeloupe :

Musée Schœlcher (Pointe-à-Pitre).

La Réunion :

Musée des arts décoratifs de l'Océan Indien (MADOI) (Saint-Louis).