

Ministère de la Culture

Identification des marges de manœuvre
budgétaires du budget de la Culture
2002-2006
Rapport d'étude
21 juin 2002

Sommaire

1	Introduction	4
2	Synthèse de l'étude	5
2.1	Des projections fondées sur des hypothèses minorantes	5
2.2	Des marges de manœuvres étroites	6
3	Précisions méthodologiques	10
4	L'analyse de la structure budgétaire : l'identification des contraintes de gestion du Ministère	12
4.1	Les grandes évolutions du budget du Ministère 1982-2002	13
4.2	L'analyse des grands postes de dépenses : la mesure des contraintes de gestion	13
4.2.1	La méthodologie mise en œuvre	13
4.2.2	Les dépenses des administrations centrales, des services déconcentrés et des services à compétence nationale	14
4.2.3	Les établissements publics	23
4.2.4	Les crédits d'interventions (hors établissements publics)	40
4.2.5	Les dépenses d'investissements (hors grosses opérations)	44
4.2.6	Les aides de l'Etat en matière de subventions d'investissement	50
4.2.7	L'évolution projetée des dépenses en capital	52
5	Les résultats du premier scénario : les besoins du Ministère dépassent nettement le seuil du 1%	54
6	Variante 1 : Sensibilité du budget du Ministère aux créations d'emploi	58
7	Variante 2 : Economies sur les dépenses en capital	59
8	Synthèse des résultats des différentes simulations prospectives	61
9	Conclusion	63
10	Annexes	65
10.1	Précisions méthodologiques	65
10.1.1	L'étude a été réalisée dans des délais extrêmement courts	65
10.1.2	L'étude a été basée essentiellement sur des données fournies par le Ministère et sur des entretiens	65
10.1.3	Les hypothèses prospectives ont été basées sur le principe du "minorant"	65
10.1.4	Les simulations : la mesure de la sensibilité du budget à quelques variables essentielles	66

10.3	Liste des interlocuteurs rencontrées	67
10.3.1	A la direction d'Etablissements Publics et de l'Administration Centrale	67
10.3.2	Au sein des services du Ministère	67
10.4	La répartition charges fixes / charges variables : une mesure des marges de manœuvre des établissements	68
10.5	Charges fixes / charges incompressibles	69
10.6	La couverture des charges fixes	71
10.7	La dépendance des établissements aux subventions de fonctionnement de l'Etat	75
10.8	Evolution des crédits du Ministère de la Culture dans le cadre du 1 % du budget de l'Etat	69

1 Introduction

Le Ministère de la Culture a confié à KPMG Secteur Public une mission destinée à l'aider à mettre en évidence le niveau de ses marges de manœuvre budgétaires pour la période 2003-2006.

Ce rapport se divisera donc en deux grandes parties :

Une analyse de la structure budgétaire du Ministère à partir des budgets votés en Lois de Finances initiales entre 1999 et 2002.

Une prospective budgétaire 2003-2006.

L'analyse rétrospective a comme but essentiel d'aider à la formulation des hypothèses prospectives.

2 Synthèse de l'étude

Le cabinet KPMG Secteur Public a été missionné par le Ministère de la Culture pour l'aider à évaluer ses marges de manœuvre budgétaires pour la période 2003-2006.

Cette étude a été réalisée dans un délai très court, ce qui a nécessité la mise en œuvre d'une méthodologie spécifique, basée sur l'exploitation de données déjà disponibles au Ministère ou de données collectées par les services, et sur une série d'entretiens.

Comme de nombreuses entités publiques, le Ministère est confronté à la fois à une forte rigidité de ses dépenses et à leur dynamisme, souvent supérieur à l'inflation. En cela, on pouvait s'interroger sur la compatibilité entre ces évolutions structurelles et le niveau de 1% du budget de l'Etat, atteint en 2002.

L'étude a montré, malgré le choix d'hypothèses minorantes, que la structure du budget du Ministère subit une forte rigidité et que sa dynamique structurelle est forte. La simulation "poursuite des tendances actuelles" aboutit à dépasser le seuil de 1,1% du budget de l'Etat à l'horizon 2006.

Même les variantes, destinées à montrer l'impact "toutes choses égales par ailleurs" de l'absence de toutes créations d'emplois et d'une diminution des dépenses en capital, démontrent que le budget du Ministère dépasserait nettement dans tous les cas le seuil de 1% du budget de l'Etat¹.

2.1 Des projections fondées sur des hypothèses minorantes

Une première simulation, baptisée "Poursuite des tendances actuelles" a été bâtie sur la base d'une **poursuite de tendances observées sur la période rétrospective 1999-2001**, elles-mêmes choisies en fonction de caractères "minorants", afin d'en renforcer la crédibilité. Les demandes relatives au personnel et aux dépenses en capital formulées dans le cadre de la préparation du PLF 2003 ont été intégrées sur la base d'informations disponibles au 19 juin 2002. Les données prises en compte peuvent donc s'avérer différentes de données plus récentes.

Une seconde simulation, baptisée "Repli sur l'existant" a été *a contrario* bâtie sur la base des **évolutions incompressibles liées au budget 2002 du Ministère** (évolution mécanique des dépenses de personnel – **sans aucune création de postes** – reconduction pour les années 2004 à 2006 du niveau de mesures nouvelles d'actualisation du 36-60 demandée en 2003, évolution tendancielle des autres dépenses de fonctionnement et évolution anticipée des crédits d'investissement sous enveloppe). Dans cette simulation, alors même que **les hypothèses prises en compte induisent une forte limitation de l'action du ministère, le budget du ministère dépasse également le seuil de 1 % du budget de l'Etat tout au long de la période 2003-2006.**

¹ La progression du budget de l'Etat sur la période prospective est fondée sur une évolution annuelle des dépenses en volume de 0,3% et sur un taux d'inflation de 1,5% par an (voir paragraphe 0).

A partir de ces deux simulations, qui définissent une fourchette d'évolution, **des variantes ont été bâties, de manière à montrer la sensibilité du budget à quelques variables essentielles.**

2.2 Des marges de manœuvres étroites

La structure du budget du Ministère est extrêmement concentrée. Or, tous les postes de ce budget, pour des raisons diverses, sont marquées par de très fortes rigidités et une forte dynamique.

Les dépenses de personnel (551,7 M€ en 2002) **évoluent essentiellement pour des raisons structurelles**, que le Ministère ne maîtrise pas : la progression mécanique (valeur de point, GVT en particulier), les plans gouvernementaux et la politique indemnitaire (pourtant simulée ici sur une base minimale) *génèrent une croissance globale de plus de 3,3% en 2003 et de plus de 2% les années suivantes.* Les **créations d'emplois**, dont ces chiffres ne tiennent pas compte, sont le seul point sur lequel le Ministère peut agir. Bien que non négligeables (elles se montent à 861 postes sur la période, y compris celles relatives aux établissements publics, services à compétence nationale et assimilés), elles **n'ont toutefois qu'un impact très limité sur l'évolution globale du budget.** La variante 1 permet d'ailleurs de constater que les résultats des simulations ne sont pas remis en cause dans l'hypothèse où ces créations d'emplois ne seraient pas réalisées.

Les établissements publics représentent un axe fort de l'action de l'Etat. Les subventions de fonctionnement représentent en 2002 plus de 583 M€, auxquelles il faut ajouter les dépenses relatives au personnel Etat affecté aux établissements (122,5 M€), des subventions spécifiques accordées sur crédits d'intervention (44,9 M€) et les dépenses en capital (109,5 M€). Les 9 premiers établissements publics représentent à eux seuls 73% des subventions de fonctionnement.

Les établissements publics existants sont confrontés à des **évolutions structurelles** qui devront être financées, telles que le transfert aux établissements des personnels d'Etat affectés (BnF et Musée du Louvre en particulier), l'impact d'accords salariaux récents (Opéra de Paris), des restructurations en cours (rénovation du site Richelieu pour la BnF). Par ailleurs, **tous les établissements publics sont confrontés de plus en plus à l'impact du renouvellement des immobilisations** qui est rarement intégré aujourd'hui dans leurs comptes sous la forme de dotations aux amortissements. Or leurs caractéristiques techniques et leur fort contenu technologique les rendent particulièrement sensibles à ce renouvellement. Ce renouvellement devra lui aussi être financé. Aucun chiffrage n'a été ici intégré pour les établissements existants, ce qui constitue une hypothèse clairement minorante.

En outre, la période 2003-2006 verra se poursuivre **plusieurs projets d'établissements dont l'impact financier est significatif**, en investissement et pour certains en fonctionnement induit.

Les problématiques liées à ces projets sont de plusieurs ordres. **Ils représentent un enjeu considérable en termes d'investissement mais aussi en termes de fonctionnement induit et de renouvellement.** Il est significatif de constater qu'en la matière le Ministère ne dispose aujourd'hui que de rares données concernant le fonctionnement induit par ces établissements alors même que ces dépenses sont significatives (nous avons pour cela bâti nos hypothèses sur des dépenses de fonctionnement induites équivalentes à 15% du montant de l'investissement et intégré une dotation annuelle aux amortissements de 3%).

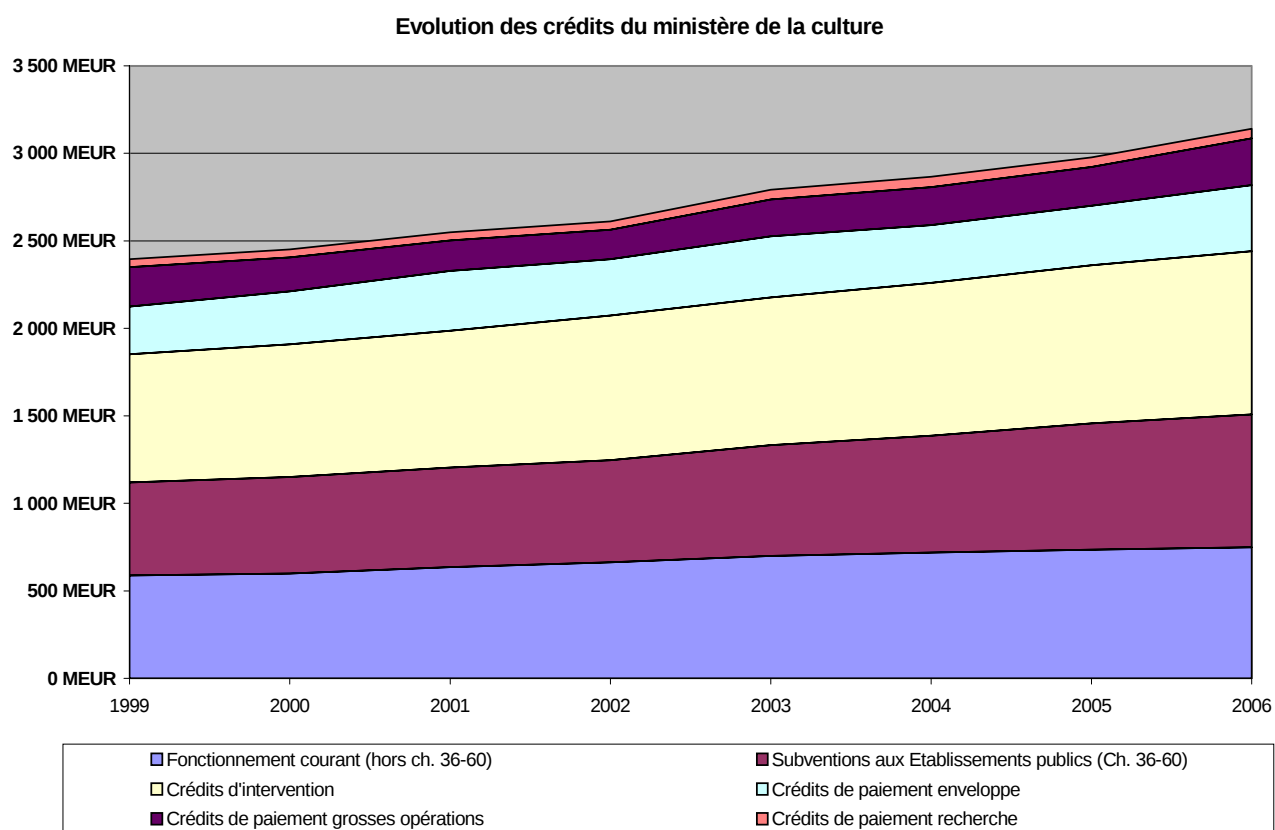
Les principales opérations qui entreraient en service avant la fin de la période étudiée sont le **Musée du Quai Branly, la Cité de l'architecture et du Patrimoine, la Maison du Cinéma et l'Institut National de l'Histoire de l'Art.** Il paraît difficilement compréhensible que la **problématique des dépenses de fonctionnement induites** n'ait **pas été aujourd'hui pleinement intégrée** dans la programmation des grandes opérations car **cela revient à minorer considérablement l'appréciation des engagements financiers** de l'Etat.

Compte tenu de la croissance observée entre 1999 et 2001, des mesures déjà programmées et du coût induit par ces projets, les subventions de fonctionnement atteindraient 757,8 M€ en 2006 (contre 583,3 M€ en 2002).

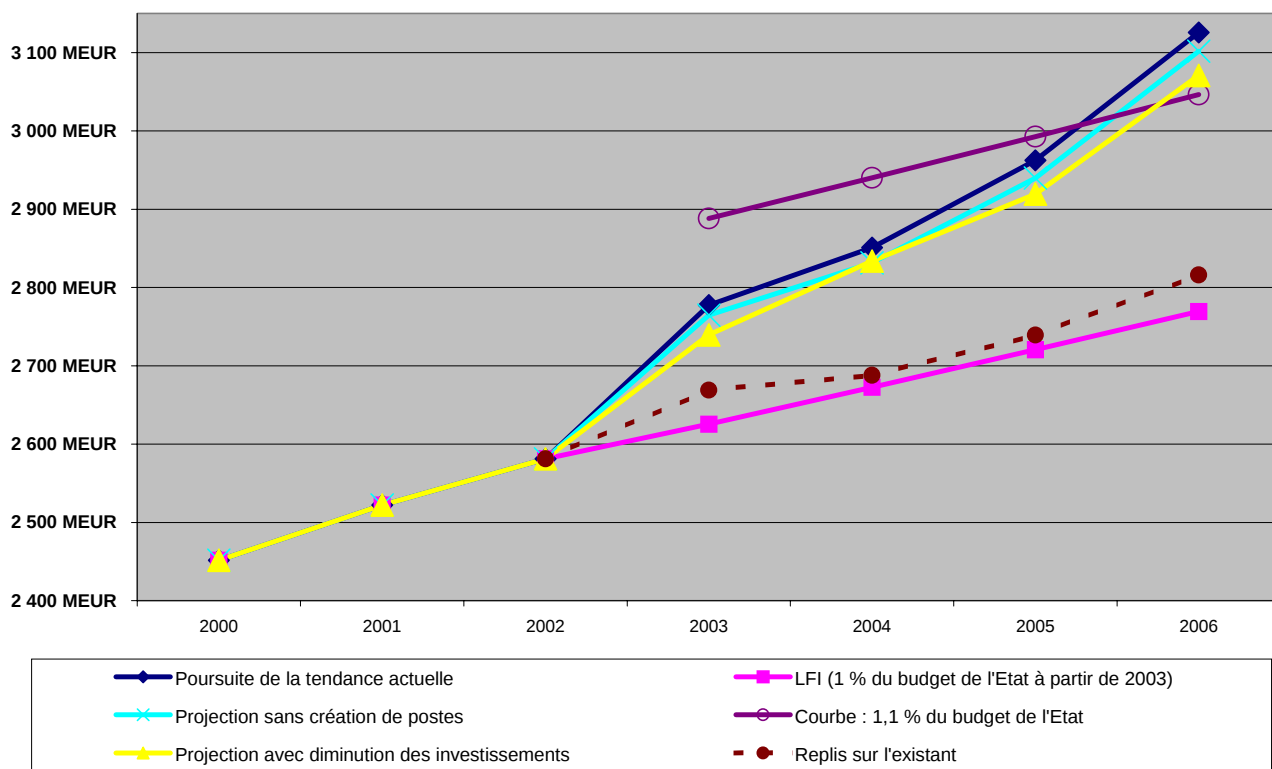
En matière d'investissement, **plusieurs grands projets existent : pour la période 2003-2006, ces projets totalisent 512 M€ de crédits de paiement.** Parmi ces projets figurent la cité des archives, le plan grands monuments, le schéma directeur du domaine et du Château de Versailles, le Grand palais, l'auditorium de La Villette, les écoles d'architecture, le Musée du Quai Branly, le Musée de l'Europe et de la Méditerranée, la cité de l'architecture, la rénovation du bâtiment de la rue des "bons enfants" et la maison du cinéma. L'enjeu en est donc significatif. Pour autant, une variante montre **qu'une réfaction de 153 M€ des crédits de paiement dévolus à ces projets (soit environ 30% du total) n'aurait qu'un impact très limité sur l'évolution du budget du Ministère ;** celui-ci atteindrait malgré cela le seuil de 1,1% du budget de l'Etat.

Les crédits d'intervention, qui recouvrent les subventions accordées par l'Etat à de nombreux organismes **constituent un levier essentiel de la politique de l'Etat** dans le domaine de la Culture. Contrairement aux dépenses de titre III, ces crédits sont essentiellement destinés au **soutien de l'activité culturelle en régions.** Ils représentent en 2002 plus de **827 M€.** Le Ministère est confronté ici à des contraintes fortes, notamment juridiques ; en effet, **66% de ces crédits correspondent à des engagement juridiques pluriannuels de l'Etat** (dotation générale de décentralisation, contrats de plan Etat-Régions - CPER -, chartes de service public, ...). Encore faudrait il ajouter à ce chiffre les engagements qui sont économiquement difficilement compressibles compte tenu de la dépendance des organismes financés par ces crédits. **Pour 2006 les crédits d'intervention sont globaux sont estimés à 947 M€.**

Pour ce qui concerne les dépenses en capital (hors grosses opérations qui ont été évoquées ci-dessus), elles ont été analysées selon une logique d'enveloppe. Sur la base d'hypothèses minorantes, leur évolution, significative, est notamment liée **aux besoins de rénovation du patrimoine architectural** et à la montée en puissance des CPER. Leur montant passerait donc de **322,1 M€ en 2002 à 377,5 M€ en 2006.**



Synthèse des différents scénarios



3 Précisions méthodologiques

La durée extrêmement courte de l'étude a nécessité la mise en œuvre d'une méthodologie compatible avec ces délais. Les principes directeurs de la méthodologie utilisée sont les suivants :

Une étude essentiellement basée sur des données fournies par le ministère et sur des entretiens,

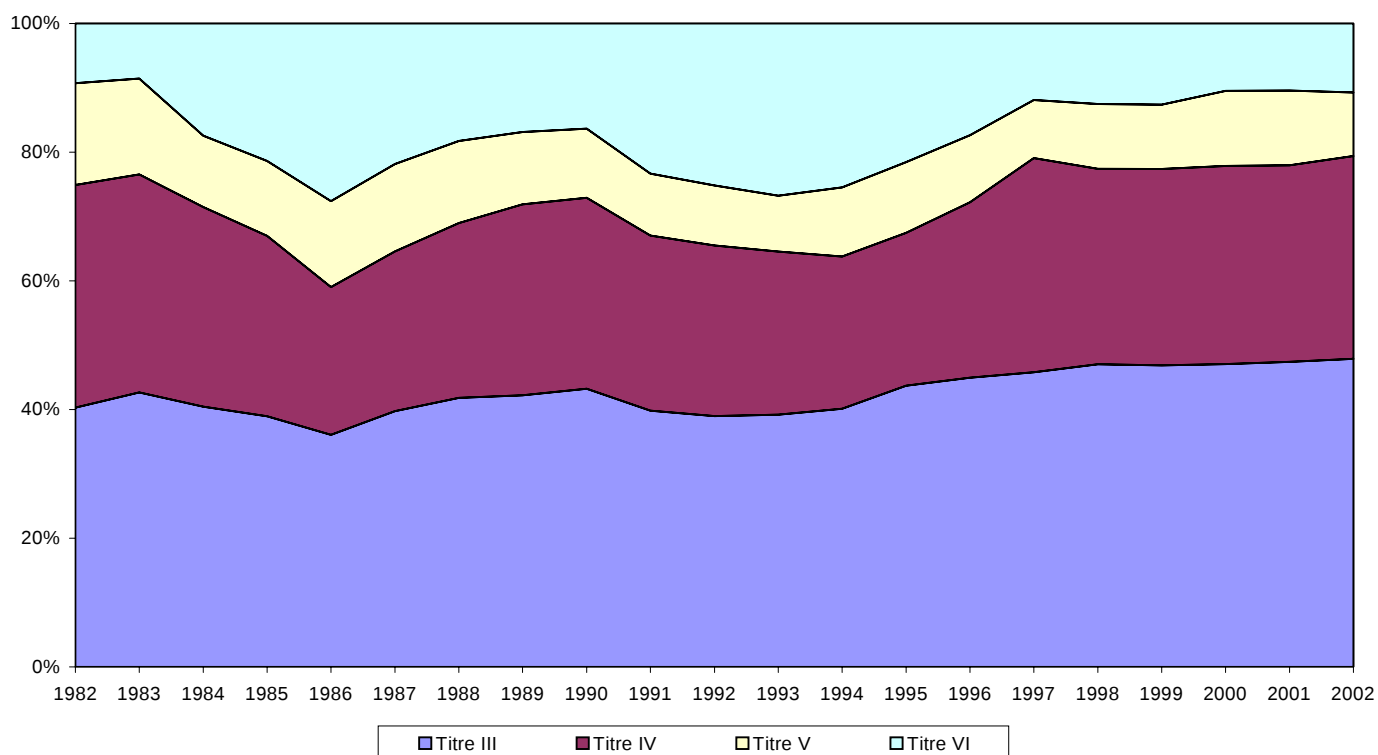
Des hypothèses prospectives fondées sur le **principe du minorant**, afin d'assurer la crédibilité des résultats,

Des variantes visant à apprécier la sensibilité du budget à quelques variables essentielles.

La méthodologie retenue au cours de ces travaux est présentée de manière détaillée en annexe.

4

Evolution de la structure du budget



L'analyse de la structure budgétaire : l'identification des contraintes de gestion du Ministère

4.1 Les grandes évolutions du budget du Ministère 1982-2002

Le graphique ci-dessus présente les évolutions de la structure du budget du Ministère par titre (budgets votés en euros courants, sans retraitement lié aux changements de périmètre – écoles d'architecture, CSI et DGD) entre 1982 et 2002 (en matière d'investissement l'analyse est appliquée aux *crédits de paiement* votés).

Il apparaît que la structure du budget 2002 est comparable avec celle du budget 1982 (la part des crédits consacrés aux investissements représente 25 % du budget en 1982, contre près de 21 % en 2002²).

Cette comparaison entre deux exercices éloignés ne saurait masquer les différents cycles :
hausse jusqu'en 1986 liée aux "grands projets" (les crédits d'investissement représentaient alors 40 % du budget),
diminution de la part des investissements dans le budget du Ministère entre 1987 et 1990,
stabilisation entre 1991 et 1994 (les crédits d'investissement représentaient alors environ 35 % du budget),
diminution significative jusqu'en 1997 (les crédits d'investissement représentaient alors 22 % du budget),
érosion plus lente jusqu'en 2002 (21 %).

En outre, on note une augmentation tendancielle du titre III, avec des accélérations marquées à chaque fin de cycle d'investissement.

4.2 L'analyse des grands postes de dépenses : la mesure des contraintes de gestion

4.2.1 La méthodologie mise en œuvre

Il s'agira ici de mener une analyse de l'évolution des grands postes de dépenses entre 1999 et 2002 orientée sur la mise en évidence du degré de contrainte que chacun génère et, par conséquent, d'évaluer la croissance structurelle de ce poste (et qui devrait donc se poursuivre dans les prochaines années), par opposition à sa croissance conjoncturelle qui pourrait se voir infléchie.

La notion clé sera ici celle de la rigidité des différents postes de dépenses en fonction de plusieurs critères :

² Compte tenu du lancement d'une troisième vague de projets nouveaux, cette part devrait évoluer dans les années futures.

Les règles de gestion spécifiques des structures publiques et en particulier la rigidité extrêmement forte des dépenses de personnel.

Les charges fixes liées au fonctionnement "normal" des établissements publics disposant d'un budget propre ou des autres structures individualisées mais gérées directement en administration centrale (services à compétence nationale).

Les charges découlant d'obligations législatives ou réglementaires, voire internationales (DGD, bourses d'enseignements ou d'étude, traités internationaux, etc.) ou liées à des engagements contractés par l'Etat (politique contractuelle, notamment dans le cadre du CPER et autres engagements pluriannuels). Il s'agit spécialement des dépenses du titre IV.

Cette rigidité peut en outre s'accroître en raison d'évolutions structurelles dont les effets sont identifiés d'ores et déjà pour les années couvertes par l'analyse présente.

L'analyse du degré de rigidité permet par conséquent de situer la proportion du budget sur laquelle le Ministère dispose d'une marge de manœuvre.

4.2.2 Les dépenses des administrations centrales, des services déconcentrés et des services à compétence nationale

4.2.2.1 Le mouvement de déconcentration

Dans une étude réalisée par le Ministère concernant les projections des besoins de personnel 2003-2006³, quelques éléments sont énoncés concernant les modalités de la déconcentration dont ont bénéficié notamment les DRAC.

Selon cette étude, les crédits gérés par les DRAC ont augmenté de 41% alors que les effectifs n'ont progressé que de 8%.

Parallèlement, l'administration centrale se voit confier de nouvelles missions (mise en œuvre d'un dialogue de gestion avec les structures déconcentrées, développement du contrôle de gestion, etc...) qui semblent nécessiter des moyens supplémentaires.

Dans un tel contexte, il s'avère que les besoins globaux exprimés s'accroissent de manière significative.

4.2.2.2 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel répertoriées ici sont celles apparaissant aux chapitres 3101, 3103, 3190, 3297, 3390, 3391.

Un travail approfondi a été réalisé par le bureau des traitements du Ministère afin de mettre en évidence **les différents facteurs d'évolution des dépenses de personnel entre 1999 et 2001.**

³ Groupe de travail sur l'emploi, Evolution des emplois du Ministère de la Culture et de la communication décembre 2001-janvier 2002, 2002.

La notion essentielle est ici le caractère totalement rigide de certains de ces facteurs et donc leur persistance probable sur les exercices prochains.

Parmi les facteurs d'évolution, le Ministère ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur les éléments suivants :

La valeur du "point fonction publique" : il résulte des accords salariaux globaux au niveau de la fonction publique ou de décisions du gouvernement.

Les charges de pensions et les prestations familiales : ces charges sont actualisées et communiquées par le Ministère du budget.

Les revalorisations diverses : idem

La stabilisation des emplois précaires (protocoles Perben – Sapin) : le Ministère applique ici les dispositions adoptées par le Gouvernement.

Sur d'autres facteurs d'évolution, le Ministère dispose d'une marge de manœuvre considérée comme "moyenne" :

Les Plans spécifiques (titularisation Le Pors,...) : les différents plans peuvent être échelonnés.

L'enveloppe de mesures catégorielles : cette enveloppe se répartit entre les plans de repyramidage et d'autres mesures. Les premiers doivent être poursuivis mais les autres mesures pourraient être modifiées avec des effets induits négatifs non négligeables.

Les éléments sur lesquels le Ministère dispose, au moins en théorie de marges de manœuvre plus importantes sont en revanche:

Le non remplacement systématique des départs à la retraite : toutefois, la pyramide des âges du Ministère fait apparaître un volume limité de départs à la retraite pour les années 2002-2006. En cela, le Ministère paraît confronté moins rapidement que d'autres entités publiques à un besoin de renouvellement qui pourrait néanmoins constituer à moyen terme une opportunité en termes de marges de manœuvre.

le volume de créations d'emplois : il s'agit ici en théorie de la marge de manœuvre la plus importante.

L'analyse menée sur les années 1999-2002 a permis de mettre en évidence la part respective de ces différents facteurs d'évolution et donc de mesurer le caractère contraint des dépenses de personnel pour les prochaines années :

Le budget "personnel" du Ministère de la Culture a augmenté de 13,8% entre 1999 et 2002.

55,5% de la progression provient de l'accroissement des valeurs de points, des prestations familiales, du GVT, des cotisations sociales et pensions civiles. Si l'on enlève les transferts activités vers des EP ou d'autres sections ministérielles, cette part est de 81,9%.

Les mesures catégorielles (pyramidage, transformation, revalorisation crédits indemnitaires, ...) représentent 11,7% de cette évolution et 17,2% hors transfert.

Les plans gouvernementaux (rénovation grille salariale, résorption emplois précaires, titularisation) représentent respectivement 10,6 et 15,7%.

Les créations d'emplois ont été compensées par des transferts d'activités vers des EP ou d'autres sections ministérielles (créations d'emplois pour 7 M€ mais transferts d'activités de 16 M€). L'effet des créations nettes est donc de -14,8% (le transfert de nouvelles missions n'a pas été accompagné par les créations de postes correspondant).

Par ailleurs :

Le Ministère a financé en année courante les différentes mesures salariales (valorisation du point et attribution de points différenciés et/ou uniformes). L'année 2002 est la seule année durant laquelle ces mesures ont été intégrées en LFI.

On constate un écart de moins en moins grand entre l'exécution et les crédits ouverts entre 1999 et 2001 (dernière année disponible) ; ceci démontre un rétrécissement des marges de manœuvre et par conséquent la nécessité d'un rebasage en 2003. Pour certains chapitres, la réalisation a même été supérieure aux crédits ouverts.

Au total, il s'avère donc que l'évolution constatée durant les dernières années relève pour l'essentiel de facteurs que le Ministère ne maîtrise pas. Cela confirme la rigidité quasi-totale des dépenses de personnel.

Les hypothèses conçues par le Ministère pour les années 2003-2006 reposent sur plusieurs éléments :

Un volume d'emplois globalement constant : l'impact des variations d'emplois est négligeable compte tenu du caractère limité des départs à la retraite durant la période analysée (seulement 516 postes entre 2002 et 2006, soit une masse indiciaire de 19 M€).

La prise en compte des demandes formulées par le Ministère dans le cadre du PLF 2003 (sur la base des données disponibles au 19 juin 2002).

Les éléments par nature incompressibles :

Les "mesures acquises" : il s'agit de la prise en compte de l'accroissement du coût unitaire des emplois (y compris valeur de point). Sera intégrée ici la progression moyenne constatée entre 1999 et 2002, soit 1,14% (hors valeur de point cette progression ressortait à 0,27%).

Les pensions civiles et les prestations familiales : la progression constatée est poursuivie sur les années 2003 – 2006 (soit respectivement 6,54 et 3,89%).

Les plans gouvernementaux : le Ministère considère que ces éléments n'auraient pas d'impact sur le budget global.

Les éléments sur lesquels une marge de manœuvre existe :

Les mesures catégorielles (hors indemnitaire) : elles ont été estimées ici sur la base de la moyenne 1999-2002, soit 1,78 M€. Une partie de ces mesures sont compressibles en théorie ; pratiquement, cette marge de manœuvre est plus limitée.

Politique indemnitaire : la marge de manœuvre existe ici mais elle est limitée. L'impact est simulé à hauteur de 2,3 M€ en 2003 et 0,8 M€ ensuite, soit le niveau

moyen enregistré entre 1999 et 2001. Ce chiffre est globalement inférieur aux besoins annuels évalués (2,2 à 2,3 M€).

Les créations d'emplois : le coût des créations d'emplois a été évalué sur la base d'une étude réalisée par le Ministère visant à mettre en évidence les besoins de créations en volume jusqu'en 2006.

Le taux de vacance : une des difficultés majeures rencontrées par le Ministère consiste en un taux de vacance dont le niveau a fortement baissé mais dont la baisse supplémentaire est conditionnée à l'octroi de nouveaux moyens budgétaires ; un objectif de taux de vacance à 1,5% a été annoncé mais son coût a été évalué par le Ministère à 11,5 M€ . Un taux de 3,3% est intégré dans les demandes formulées dans le cadre du PLF 2003. Il s'agit donc globalement d'une hypothèse minorante.

Les créations d'emplois

Les développements qui suivent sont extraits d'une étude du Ministère relative à une projections des besoins en personnel pour la période 2003-2006.

Les DRAC

Les créations d'emplois sont la traduction en termes de moyens de l'accroissement des missions des DRAC.

Les besoins nets en personnel se montent à 126 emplois et concernent à la fois :

les services administratifs et financiers (fonctions de secrétariat et de coordination intersectorielle, pour un montant de 13 emplois)

les services documentaires (6 emplois)

les services informatiques (67 emplois, de catégories A et B)

les services patrimoniaux (20 emplois)

les services de l'archéologie (11 emplois)

les autres services (9 emplois)

Les services départementaux de l'architecture et du patrimoine

Les besoins sont liés ici à l'accroissement du nombre de dossiers instruits (+21% entre 1996 et 2000) alors que dans le même temps les effectifs demeureraient stables. Par ailleurs les missions de ces services se développent.

Ces besoins sont très importants : ils sont évalués à 171 emplois au titre d'une mise à niveau des effectifs et à 7 emplois au titre d'un renforcement des services informatiques.

Les écoles d'architecture : les créations d'emplois demandées ici sont destinées à renforcer les équipes administratives (à hauteur de 9 emplois) et de permettre une stabilisation des enseignants vacataires qui représentent près de 30% des personnels enseignants (36 postes sont demandés).

Les musées : les besoins sont évalués à 112 emplois en matière de surveillance (surveillants et encadrement, effet de la RTT) et de médiation Culturelle (9 emplois).

Les monuments et domaines : les besoins sont estimés à 41 emplois en matière de surveillance et de 11 dans le domaine de l'encadrement.

Les nouveaux équipements : cf. étude spécifique sur les grandes opérations

Les établissements d'enseignement hors architecture : les besoins sont évalués à 13 emplois (encadrement administratif et besoins spécifiques identifiés).

Les musées et domaines (hors personnel de surveillance) :

Pour ce qui concerne les musées, il s'agit ici des effets en termes de logistique de la loi relative aux musées de France, de mesures destinées à favoriser la fréquentation des musées, de la modernisation des musées et d'un renforcement des équipes administratives. Le nombre d'emplois concernés est de 83.

Pour les domaines, les 30 emplois demandés sont destinés à opérer un rattrapage partiel des non remplacements de départs à la retraite enregistrés depuis 1984 (un tiers des effectifs).

Les archives :

Le Ministère s'est vu réaffirmer son rôle prééminent dans la définition des intérêts stratégiques et des choix de gestion des Archives de France.

Les Archives Nationales : le renforcement des équipes administratives et de leur encadrement.

Le total des emplois concernés est de 56.

Autres : 7 emplois.

L'administration centrale : l'application de la loi organique sur les lois de finances et la généralisation du contrôle de gestion devraient générer au niveau de l'administration centrale des besoins à hauteur de 3 postes (administrateurs civils).

Cette dépense nouvelle interviendrait à hauteur de 12,8 M€ dès 2003, puis de 6,4 M€ en 2004 et 3,3 M€ en 2005 et 1,5 M€ en 2006 (la progression mécanique correspondant à ces créations d'emplois a été intégrée).

Dans la simulation de base, les créations d'emplois seront intégrées. En revanche, elles ne seront pas intégrées à la variante n°1 afin d'estimer la sensibilité du budget à ces créations de postes.

Au total, les demandes formulées dans le cadre du PLF 2003 en matière de dépenses de personnel atteignent 31,66 M€.

Une synthèse : l'évolution prospective des dépenses de personnel

Le graphique suivant présente (en millions d'euros) la décomposition de l'évolution prospective du personnel entre les facteurs par nature incompressibles et ceux pour lesquels une marge de manœuvre théorique existe :

IMAGE MANQUANTE

4.2.2.3 Les autres dépenses de gestion (fonctionnement courant)

Les autres dépenses de gestion correspondent à la 4^{ème} partie du titre III. Pour les besoins de l'étude, ces dépenses ont été segmentées de la manière suivante :

Les dépenses d'informatique et de télématique (11,9 ME en 2002)

Les dépenses d'informatique sont traitées spécifiquement en raison de la nature même de cette dépense. L'évolution constatée sur la période 1999-2002 s'avère importante (+ 4,2 % en moyenne annuelle), en raison du déploiement de nouvelles applications (ACCORD, **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, Quadrille, Agrégée...). Ces nouvelles applications induisent des coûts nouveaux qui seront pris en compte dans la simulation prospective.

Les dépenses des services centraux et déconcentrés (ch. 34-97 retraité des dépenses d'informatique)

Ces dépenses représentent 56 % des crédits affectés à la 4^{ème} partie du titre III en 2002. L'analyse des contraintes de gestion a essentiellement porté sur le chapitre 34-97 60. Elle montre que les dépenses structurelles représentent environ 60 % du total du chapitre.

Appliquée au chapitre 34-97 (hors informatique), cette proportion induit que 33 M€ sont des dépenses structurelles (sur un total de 53,9 M€ en 2002).

En KEUR	1999	2000	2001	2002
Moyens de fonctionnement des services centraux et déconcentrés	46 859	50 650	52 202	53 937
Services centraux	14 690	15 857	15 572	15 509
Charges fixes	8 523	9 547	9 592	9 561
Charges variables	6 167	6 310	5 980	5 948
Autres services	32 169	34 794	36 630	38 428
Charges fixes	18 663	20 949	22 562	23 691
Charges variables	13 506	13 845	14 067	14 738

Les marges de manœuvre sur ce chapitre paraissent donc très faibles, dans la mesure où les dépenses dites variables ne sont pas pour autant des dépenses compressibles, mais des dépenses liées à l'activité. La part de dépenses sur lesquelles des économies pourraient être faites semble donc limitée.

Les moyens de fonctionnement des SCN et des Archives Nationales (ch. 34-98).

Compte tenu du poids de la DMF dans le chapitre 34-98 (23 M€ en 2002, soit 77 % du chapitre), l'analyse des dépenses du chapitre est centrée sur la DMF et généralisée à l'ensemble du chapitre.

D'après les données fournies par la DMF, il apparaît que les dépenses fixes représentent en moyenne 69 % des dépenses des SCN sur la période 1999-2002 (soit 37,8 M€ sur les 4 années). En 2002, les charges de structure des SCN de la DMF représentent 8,6 M€.

Appliquée à l'ensemble du chapitre, le montant de charges structurelles s'élève à près de 21 M€ en 2002. A noter que les charges qui ne sont pas considérées comme structurelles (9,4 M€ en 2002) ne sauraient pour autant être considérées comme des charges sur lesquelles le Ministère disposerait des marges de manœuvres budgétaires, sauf à considérer qu'un musée peut fonctionner sans activité propre.

Ainsi, les marges de manœuvre du Ministère sur les dépenses de fonctionnement proprement dites (chapitres 34-97 et 34-98) paraissent limitées.

Dans la simulation de base, nous avons adopté les hypothèses suivantes :

Pour l'informatique et la télématique :

Afin d'adopter une hypothèse minorante, nous avons choisi de prendre comme prévision annuelle des crédits d'informatique, la moyenne des dépenses constatées sur la période rétrospective à laquelle a été ajouté le montant des dépenses induites par les projets récents (Quadrille...).

Le montant prévisionnel de dépenses d'informatique est donc stable sur la période prospective et s'élève à 12,8 M€ par an.

Pour les autres dépenses du titre III

Ces dépenses sont projetées au moyen d'une régression linéaire par la méthode des moindres carrés (pour chaque type de dépense). La projection ainsi obtenue fournit des résultats inférieurs à ceux obtenus par l'application du taux de croissance annuel moyen constaté pour chaque type de dépense sur la période rétrospective.

4.2.3

4.2.4 Les établissements publics

4.2.4.4 Les modalités de l'engagement financier de l'Etat vis à vis des établissements publics

Les établissements publics bénéficient de la part du Ministère de la Culture de quatre sources de financement :

- **Les subventions de fonctionnement**, émanant du chapitre 36-60

(Voir ci-après)

- **Des subventions spécifiques**, sur crédits d'intervention (chapitres 43-20 et 43-92)

Ces crédits sont pré-affectés dès leur inscription budgétaire. Les EP agissent alors en tant qu'opérateurs pour le compte de l'administration centrale. En 2001, ces subventions ont bénéficié principalement à 3 établissements publics :

- la Bibliothèque nationale de France : plus de 3 M€ à fins d'acquisition de manuscrits et d'enrichissement des fonds ;

- le CNAC Georges Pompidou : plus de 3,3 M€ à fins d'enrichissement des collections d'art moderne ;

- les Ecoles d'Architecture : plus de 9,0 M€, dont 8,5 M€ à fins de bourses d'études et 0,5 M€ à fins d'actions de formation et de participations à des colloques.

- **Des subventions d'investissement** (chapitre 66-91 et 66-98)

Ces subventions sont des subventions d'équipement courant, et sont donc largement éclatées (58 M€ d'opérations déconcentrées, non individualisées). Les crédits de paiement inscrits sont égaux aux autorisations de programme votées chaque année ;

En 2002, les crédits de paiement ouverts sur ces chapitres sont dominés par :

- la Bibliothèque Nationale de France : 9,8 M€ dans le cadre de la poursuite du chantier de construction (amorce du renouvellement) ;

- le CNAC Georges Pompidou : 8,2 M€, en diminution dans la cadre de l'achèvement des travaux de rénovation. Cette subvention d'équipement est stable depuis la réouverture du centre au public.

Toutefois, l'analyse de ces masses financières est largement perturbée par :

- Le Musée du Quai Branly : sa construction est subventionnée sur le titre VI uniquement parce qu'il est lui-même maître d'ouvrage (37,7 M€ en 2002).

- La Cité des Sciences et de l'Industrie, qui reçoit de manière confondue mais individualisée sa subvention d'équipement courant et une subvention de fonctionnement au titre de " soutiens de programme " (36,0 M€ en 2002).

Ces deux établissements représentent donc en 2002, 73 M€ sur les 140 M€ que représentent les deux chapitres 66-91 et 66-98 hors opérations déconcentrées.

- **L'affectation de personnels Etat**, qui ne sont pas imputés sur le budget de l'Etablissement.

Ces affectations bénéficient principalement à la Bibliothèque nationale de France (2 013 emplois⁴ payés par l'Etat), au Musée du Louvre (1 368 emplois) et aux écoles d'architecture (1 691 emplois).

Le transfert de ces personnels aux budgets des établissements (pour les 2 premiers uniquement) constitue l'enjeu majeur des prochaines années (cf. *infra*)

4.2.4.5 L'évaluation du soutien de l'Etat

En 2002, le chapitre 36-60 du Ministère de la Culture totalise 583 M€. 37 établissements publics sous tutelle ainsi que 20 écoles d'architecture bénéficient de ces subventions de fonctionnement du budget du Ministère de la Culture.

La structure de ces crédits par établissement amène, compte tenu des délais impartis à une focalisation de nos travaux sur la structure et l'évolution des principales dotations. Les crédits dont disposent ces établissements par ailleurs (Titre IV et VI), ainsi que la valorisation des personnels Etat affectés renforcent encore l'importance de ces établissements dans le budget du Ministère.

Le tableau ci-dessous synthétise les dernières données disponibles nature d'aide par nature d'aide pour les onze principaux établissements :

⁴ Source : Budget voté 2002

Etablissement Public	Subvention de fonctionnement		Personnel Etat Affecté 2000	Crédits d'intervention 2001	Dépenses en capital 2002
	1999	2002			
Bibliothèque Nationale de France	91 809 K€	94 979 K€	45 903 K€	3 129 K€	9 783 K€
Opéra National de Paris	97 566 K€	89 327 K€	-	47 K€	4 573 K€
CNAC Georges Pompidou	56 710 K€	62 714 K€	-	3 336 K€	8 251 K€
Cité des Sciences et de l'Industrie	43 523 K€	45 995 K€	-		35 970 K€
Musée du Louvre	42 859 K€	41 261 K€	27 193 K€		5 946 K€
Ecoles d'architecture	24 719 K€	27 418 K€	48 968 K€	9 020 K€	-
Cité de la Musique	21 595 K€	22 481 K€	-	91 K€	1 524 K€
Comédie Française	21 732 K€	21 764 K€	-		381 K€
Parc et Grande Halle de la Villette	19 531 K€	20 854 K€	-		5 336 K€
Musée du Quai Branly	-	5 409 K€		2 287 K€	37 701 K€
Centre National de la Cinématographie	1 997 K€	3 061 K€	416 K€	27 025 K€	-
TOTAL Echantillon	422 041 K€	435 263 K€	122 480 K€	44 935 K€	109 465 K€
TOTAL Chapitre 36-60	530 803 K€	583 278 KE			

Ces onze établissements composent 75 % du total des crédits ouverts au chapitre 36-60, et représentent plus de 27 % du budget total du Ministère de la Culture, tous titres confondus. La concentration des 9 principaux établissements en termes de subvention accordée sur chapitre 36-60 nous a amené à mener une étude détaillée de leur évolution.

L'évolution de la structure du chapitre 36-60 au cours des dernières années est toutefois significative : les 9 premiers établissements, seuls significatifs en termes de versement de subventions de Titre III, représentaient en effet 79 % du chapitre en 1999 (420 M€), pour 73 % en 2002 (427 M€).

Alors que l'enveloppe qui leur est accordée est relativement stable, la concentration des subventions de fonctionnement sur un nombre limité d'établissements a donc tendance à se réduire, en raison de la progression des crédits accordés à d'autres établissements et de la création de nouveaux établissements (EPMQB, Centre national de la Danse, INHA, etc.) et de leur montée en puissance.

L'individualisation à partir de 2000 de la Caisse de retraite des personnels de l'Opéra National de Paris et de la Comédie Française ne justifie pas l'intégralité de cette diminution, et on constate bien, en dépit de la progression en absolu, une baisse relative de ces 9 établissements dans l'enveloppe globale du chapitre au cours de la période 1999-2002.

4.2.4.6 La méthodologie retenue pour les principaux établissements

Compte tenu de la concentration de l'effort financier de l'Etat sur quelques établissements, l'analyse portera essentiellement sur ces derniers.

Il s'agira à la fois d'identifier leurs contraintes de gestion et d'évaluer l'évolution tendancielle de ces contraintes.

L'analyse intégrera bien sûr également les projets de nouveaux équipements.

L'analyse rétrospective a permis de déterminer un taux moyen de progression en mesures nouvelles de l'enveloppe globale de subvention de fonctionnement. La prospective s'attache à apprécier les principaux événements connus à ce jour de nature à amputer l'enveloppe de mesures nouvelles, et à intégrer une hypothèse d'enveloppe complémentaire nécessaire.

Pour les dépenses en capital, nous nous sommes attachés à valider les hypothèses d'Autorisations de programmes retenues par le Bureau du Budget, en fonction de nos différents entretiens, et des données chiffrées que nous avons pu collecter.

L'analyse des établissements publics sera conduite de la manière suivante :

Une analyse des principaux établissements de manière à identifier leurs contraintes spécifiques de gestion et leur évolution future probable.

Un examen des nouvelles opérations sur la base des données recueillies auprès des EP et du Ministère.

Plusieurs entretiens (cf. *infra*) ont également permis de compléter nos informations et de nous présenter un éclairage complémentaires sur ces questions.

4.2.4.7 L'évolution récente des principaux établissements

Bibliothèque nationale de France : Les perturbations dans le fonctionnement de la BnF au cours des années 1998 à 2000 ont eu, selon nos interlocuteurs, un impact budgétaire peu significatif, sinon en termes de consommation de crédit de paiement.

La période 2002 – 2006 sera marquée par la mise en œuvre du Contrat d'Objectifs et de Moyens actuellement en cours de négociations. Son premier objet est le transfert des personnels Etat affectés au budget de l'établissement public.

Selon la BnF, ce transfert se traduirait par l'inscription au budget de l'établissement de 72 781 K€ à partir de 2003, dont 19 120 K€ devraient, selon la Direction de la BnF, constituer des mesures nouvelles de subventions de fonctionnement (principalement au titre de la part patronale sur pensions et de la taxe sur les salaires). Le bureau des traitements a corroboré ces données affinées, y ajoutant les cotisations patronales pour les

prestations familiales (2 046 K€) ; ce dernier montant n'ayant pas pu être formellement validé avec les services de la Bibliothèque nationale, seuls les 19 120 K€ corroborés ont été intégrés à nos simulations.

Le projet de rénovation du site Richelieu, suite au départ de certains départements sur le site de Tolbiac et dans le cadre de l'emménagement des bibliothèques de l'INHA constitue le principal investissement des années à venir ; selon la BnF, la valeur actualisée du chiffrage effectué en 1998 établit à 73 M€ le coût de ce projet, auquel il convient d'ajouter 25 M€ (schéma directeur informatique, restauration du clos et du couvert, traitement scientifique des collections...). Ce projet répond à des impératifs de sécurité (électrique notamment) des collections qui sont actuellement stockées.

La BnF a par ailleurs procédé à un chiffrage de sa charge de renouvellement (bâtiment et informatique) pour les années 2002 à 2005 (voir paragraphe suivant). Compte tenu de l'investissement initial, et du caractère hautement technologique du bâtiment, cet enjeu est en effet primordial pour la pérennité de l'équipement.

La BnF a fait procéder à une étude prospective de ses charges de renouvellement. Les hypothèses minimales retenues nécessiteront des mesures nouvelles importantes en 2003 (de l'ordre de 9 M€), et décroîtront par la suite :

<i>(en mesures nouvelles)</i>	2003	2004	2005	2006
Renouvellement équipement	4 450 K€	965 K€	- 2 792 K€	1 800 K€
Renouvellement informatique	4 380 K€	-430 K€	-480 K€	-1 640 K€
TOTAL	8 830 K€	535 K€	- 3 272 K€	160 K€

Le poids du renouvellement est donc particulièrement important en 2003, et reste plus limité les années suivantes. Nous intégrons cet élément dans nos simulations futures sur ces bases.

Opéra National de Paris : La subvention versée ne concerne que les charges de personnel de l'Opéra. Pour le reste de son budget, l'Opéra National de Paris doit assurer son autofinancement. En 2000, la Ministre de la Culture s'est engagée, au travers d'une lettre au directeur, à ce que la subvention 36-60 couvre l'évolution future des charges de personnel, selon un mode de calcul précis.

Les accords salariaux conclus avec les différents corps de personnel de l'Opéra en 2001 vont avoir des conséquences significatives au cours des années 2003 à 2005 ; une progression mécanique de 1 860 K€ serait à attendre pour les années 2003 et 2004, et de environ 1 330 K€ en 2005⁵, en plus des glissements mécaniques des enveloppes préexistantes (montant intégré dans les simulations financières prospectives).

En raison de la limitation de la subvention de l'Etat aux seules charges de personnel, l'Opéra National de Paris a connu, du fait des investissements supplémentaires consentis

⁵ Entretien Anne-Sophie de Bellegarde, 6 juin 2002

ces dernières années, une dégradation de sa situation financière au cours des dernières années, qui a fortement comprimé son fonds de roulement. La pérennité du financement sur fonds propres des investissements à mener n'étant plus assurée, une augmentation voire un doublement de la subvention d'investissement pourrait s'avérer nécessaire : l'Opéra évalue son besoin à 9 M€ par an, contre 4,6M€ actuellement.

Ce risque est d'autant plus avéré que ces investissements passés et futurs contraignent à une progression de la dotation aux amortissements (constatée ces dernières années 5,3 M€ en 1999 ; 10,4 M€ en 2001), et que par ailleurs, les immobilisations remises à l'Etablissement Public à l'issue de sa construction vont entrer progressivement en phase de renouvellement. Malgré un projet de contractualisation pluriannuelle (2001-2005) resté inappliqué, nous n'avons toutefois pas identifié de démarche de schéma directeur de renouvellement à l'instar de celle initiée par la BnF permettant d'intégrer des éléments financiers rationalisés liés à ces obligations.

CNAC Georges Pompidou : La réouverture du centre au public, au 1^{er} janvier 2000, explique la progression importante constatée cette année-là. Une grille favorable ainsi qu'un recours important aux vacataires explique une progression plus importante qu'anticipée des charges de personnel. Cette augmentation a conduit en 2002 à des réajustements en cours d'exécution. Une part de ces réajustements a vocation à être consolidée les années suivantes (de l'ordre de 1,1 M€).

Par ailleurs, la problématique des charges d'entretien et de renouvellement est très importante pour le Centre Pompidou, notamment en raison des caractéristiques de cet équipement (structure métallique, et bâtiment à forte valeur technologique), qui induisent une obsolescence rapide.

Les documents qui nous ont été fournis constituent une prospective des budgets d'équipement du CNAC. Ces documents ne traduisent toutefois pas une logique de renouvellement, qui viserait à identifier une durée de vie prospective des biens composant le patrimoine actuel du Centre, et la valorisation du coût de leur renouvellement, à l'instar de la démarche adoptée par la BnF. Compte tenu de l'investissement effectué, les besoins et les enjeux doivent pourtant être très importants.

Cité des Sciences et de l'Industrie: La Cité perçoit une subvention de fonctionnement visant à couvrir ses charges de personnel, ainsi qu'une subvention en provenance des dépenses en capital à fins de recherche, qui est néanmoins assimilable à une subvention de fonctionnement.

Cet établissement n'a pas connu d'évolution atypique au cours des années antérieures ; aucun investissement majeur n'a non plus été engagé ; un projet de renouvellement des espaces et de l'offre Culturelle, d'environ 15 M€, est à l'étude ; toutefois, aucun arbitrage favorable n'a encore été rendu. La réduction du temps de travail a conduit à la création de 40 postes en 2002, à laquelle il convient de prendre en compte le transfert de 12 postes de la Géode.

Pour la prospective, la reconduction des tendances observées sur la période récente n'appelle aucune observation.

Musée du Louvre : Le Musée du Louvre souffre d'un déficit de moyens de fonctionnement, qui entraîne une progression importante du taux de fermeture de salles par manque d'effectifs (21 % en 2001, 27 % en 2002). Les besoins identifiés par le Musée sont de 115 emplois d'accueil et de surveillance.

De même que pour la BnF, l'un des principaux enjeux budgétaires des prochaines années consiste en le transfert des personnels Etat actuellement affectés. Le bureau des traitements nous a communiqué un chiffrage des coûts induits du transfert de ces personnels au budget du Musée. **L'enjeu en termes de coûts induits serait de l'ordre de 10,8 M€ dès 2003** (Taxe sur les salaires, charges de pensions civiles, prestations familiales).

Selon des données fournies par le Musée du Louvre, ces coûts seraient en partie compensés (à hauteur de 2 M€ environ), par la diminution du nombre de vacataires (plan de résorption de l'emploi précaire).

Le Musée du Louvre nous a par ailleurs fourni une note de chiffrage (Cf. Annexe) de ses principaux besoins budgétaires pour la période 2002-2006, dont les incidences n'ont toutefois pas été intégrées à nos simulations car elles n'ont pas fait l'objet d'un arbitrage par le Ministère. Ces besoins se traduisent, à horizon 2006, par une progression de la subvention de fonctionnement de 13 M€ et de la subvention d'investissement à hauteur de 37,4 M€.

Les principaux investissements envisagés dans cette période sont :

- **Le Projet Pyramide**⁶ (de l'ordre de 35 M€ dont 33 M€ sur la période 2002-2006) ;
- **La construction de bureaux et d'espaces techniques** (investissement total de 36 M€ sur la période) ;
- **Le schéma directeur de sûreté des œuvres** (15 M€ sur 2002-2006) ;
- **Le renouvellement des installations techniques** (de l'ordre de 3 M€ de mesures nouvelles en 2003, stabilisé sur la suite de la période).

Cité de la Musique : Après une montée en charge importante de son ouverture (1993) à 1998, la Cité de la Musique n'a pas connu d'évolution majeure au cours des années 1999 à 2002. Le projet de " la Poutre " (réalisation d'une médiathèque et d'espaces à vocation pédagogique) achèvera le projet initial de Ch. De Portzamparc. D'un coût estimé de 4,6 M€, il serait achevé à la fin 2004. Les coûts de fonctionnement induits de l'espace pédagogique et de la médiathèque qu'il abrite n'ont pas fait l'objet d'estimations.

Musée du Quai Branly : Le principe d'un musée des arts premiers a été lancé à l'initiative du président Chirac dès 1995. Confirmé dans ses modalités définitives en 1997

⁶ Projet de restructuration des espaces sous la Pyramide permettant notamment d'améliorer l'accueil du public

puis en 1998, ce projet, d'un coût prévisionnel de 1 420 M€, est entré en phase de réalisation opérationnelle.

La majeure partie des autorisations de programme sera engagée à l'issue de l'année 2002 : 184 M€ ont été inscrits, dont 94,6 M€ à la charge du Ministère de la Culture. L'évolution des crédits de paiement au cours des 3 dernières années traduit la montée en charge des travaux de réalisation du bâtiment, qui culmine en 2002 (37,7 M€ à la charge du Ministère de la Culture) et 2003 (23,9 M€).

Le Musée du Quai Branly connaît donc actuellement une double activité : d'une part la construction du bâtiment, dont les marchés sont attribués ou en cours d'attribution ; d'autre part la constitution et l'inventaire des collections, qui occupe une part importante des effectifs (50 personnes environ sur les 120 emplois que compte le Musée). La répartition sur 3 sites de ces activités génère, selon nos interlocuteurs, des lourdeurs et des surcoûts de fonctionnement. (*Voir nos autres développements sur ce projet dans les paragraphes suivants*)

4.2.4.8 Les enjeux spécifiques liés au renouvellement des équipements

La notion de renouvellement sur les équipements du périmètre de l'Etat est une notion encore nouvelle.

D'une manière générale, nous avons constaté que, d'une part les charges de renouvellement ne sont pas évaluées de manière systématique par les établissements existants, et que d'autre part elles n'entrent pas en ligne de compte pour la détermination des coûts de fonctionnement induits des projets à venir.

Cette dernière démarche est d'ailleurs elle aussi peu fréquente en amont, et son chiffrage, quand il existe, ne semble pas entièrement à la mesure des enjeux liés au renouvellement.

Ainsi, pour la Cité de l'Architecture et du Patrimoine (l'investissement initial est estimé à 54 M€), un budget d'équipement courant de 213 K€ est envisagé (sur un budget d'exploitation de 19,5 M€) ; il inclurait notamment l'effort de renouvellement⁷ sans toutefois prendre en compte l'amortissement du bâtiment. Cet effort, égal à 0,4% du coût de l'investissement initial, est à rapprocher des ratios communément utilisés en ce domaine, de l'ordre de 3%.

Plusieurs facteurs font que cette problématique est par ailleurs de plus en plus prégnante : les caractéristiques techniques des bâtiments d'une part (forte obsolescence des matériaux), et le contenu de plus en plus technologique (informatique de gestion et technologies de l'information au sens large) conduisent à majorer le coût et la fréquence des renouvellements d'équipements.

Or, ces charges de renouvellement, cumulées sur un ensemble d'équipements importants, pourraient sérieusement obérer les équilibres financiers futurs des établissements, et peser sur le niveau des subventions de fonctionnement nécessaires.

⁷ Source : entretiens téléphoniques Sophie Scherrer (DAPA), 10 et 17 juin 2002.

La notion d'amortissement est ici essentielle car elle permet d'évaluer la charge future liée au renouvellement des équipements et de leurs installations.

En l'absence de données précises, les simulations ont été construites sans intégrer d'enveloppes liées au renouvellement pour les équipements existants (à l'exception de la BnF). Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur, tant pour la pérennité des équipements (l'exemple de la détérioration du Centre Pompidou au cours de la période 1977-1997 n'en est qu'une illustration) que pour la visibilité à moyen/long terme du budget du Ministère.

Ceci pourrait donc revenir à minorer les besoins de financements des établissements et donc de l'effort financier de l'Etat, y compris dans notre simulation de départ, reflétant la poursuite de la tendance actuelle.

4.2.4.9 Les enjeux liés aux projets dont l'achèvement est prévu sur la période 2002-2006 : effort d'investissement et coûts de fonctionnement induits

Les principaux projets seront présentés ici en fonction de deux problématiques : les dépenses en capital qu'ils nécessiteront et leur coût de fonctionnement induit.

Le premier enjeu lié aux projets d'équipements tient au volume de dépenses en capital qu'ils nécessitent.

Nos travaux ont permis de constater que la complexité des opérations concernées, la multiplicité des acteurs impliqués dans leur suivi (EPMOTC, directions du Ministère, établissements publics concernés, bureau du budget, cabinet) et l'absence de centralisation des informations actualisées induisaient des discordances dans les chiffres annoncés, présentés également de manière hétérogène selon les sources.

Le second enjeu majeur tient à l'absence d'étude des coûts de fonctionnement induits par les grands équipements en amont de la décision de lancement. Cette faiblesse est régulièrement mise en évidence tant par les rapports parlementaires que par la Cour des Comptes.

Nous ne pouvons que souscrire à cette observation car cela revient à minorer de façon très importante le coût total de ces opérations mais plus généralement le montant des dépenses qui pèseront de façon forte et récurrente sur le budget du Ministère. Il s'agit de dépenses par nature non seulement peu compressibles mais également dynamiques (les dépenses en personnel en particulier).

D'une manière générale, très peu de données sont disponibles tant auprès des gestionnaires d'établissement qu'auprès de leurs dirigeants, sur le suivi des investissements en cours de réalisation, ainsi que sur le coût de fonctionnement futur de ces équipements.

Lorsqu'aucune estimation ne nous a été communiquée, nous nous sommes fondés sur un ratio de 15 % de l'investissement initial afin d'évaluer les coûts de fonctionnement futurs. Ce chiffre ne repose sur aucune étude comparative. Il est régulièrement utilisé comme "ordre de grandeur" par les services du Ministère. Cette hypothèse apparaît relativement

basse aux interlocuteurs que nous avons pu rencontrer qui pouvaient la confronter à leur estimation (Quai Branly notamment)

La nature très spécifique de chaque équipement et leurs conditions d'exploitation également très variées laissent à penser que le choix d'un tel ratio unique n'est pas satisfaisant et ne répond pas de manière optimale à l'enjeu des coûts de fonctionnement induits. Toutefois, dans l'intervalle de temps imparti à notre mission, il est apparu fournir l'estimation *a minima* la plus concise possible.

Par ailleurs, afin de répondre à l'enjeu que représente la politique de renouvellement, nous avons choisi d'intégrer une dotation aux amortissements dans les coûts induits par les nouveaux équipements. Faute de données plus précises disponibles, nous avons pris l'hypothèse d'adjoindre une charge égale à 3 % du coût de l'investissement initial au titre du renouvellement pour les futurs établissements dont l'entrée en exploitation est prévue au cours de la période 2002-2006.

Ce taux de 3 % permet de prendre en compte une durée d'amortissement de 50 ans pour le bâtiment, et des agencements intérieurs et des équipement et matériels dont la durée d'amortissement est plus courte (la durée moyenne des immobilisations ressortirait donc à 33 ans).

Nous intégrerons dans les simulations le coût de fonctionnement induits de quatre établissements qui sont en cours de construction et entreront en fonctionnement avant la fin 2006 : le Musée du Quai Branly, la Cité de l'Architecture et du Patrimoine, la Maison du Cinéma, et l'Institut National de l'Histoire de l'Art (pour la partie " Vivienne ").

Musée du Quai Branly : Selon l'établissement public, aucune donnée ne permet aujourd'hui d'anticiper un dérapage du coût d'investissement initial, qui a fait l'objet d'une actualisation en 2001 (216 M€).

L'établissement public ne dispose aujourd'hui d'aucune étude permettant de chiffrer les coûts de fonctionnement futurs ; un travail est toutefois en cours, qui devrait aboutir en septembre 2002. Le choix de gestion (administration légère, avec un corps scientifique limité, complété de vacataires le cas échéant) pourrait permettre une maîtrise relative de ces charges.

Selon le P-DG de l'établissement, le coût de fonctionnement du Musée pourrait difficilement s'établir en dessous de 38 M€. Nous prendrons l'hypothèse d'un financement assuré par le Ministère de la Culture en fonctionnement à hauteur de 80 % des charges qui correspondent aux charges fixes de l'établissement⁸. Les 20 % restants étant apportés par les recettes propres de l'établissement.

Le Musée du Quai Branly ne peut en effet espérer de ressources propres aussi fortes qu'un musée de forte notoriété comme le Musée du Louvre, et son niveau de fonctionnement devrait être ajusté en fonction cette contrainte. Les charges fixes du Musée du Quai Branly devraient donc présenter un taux supérieur.

⁸ Ce taux se justifie par rapport aux moyennes observées au § 0 pour quelques grands établissements.

Par ailleurs, à cette estimation du coût de fonctionnement, nous ajouterons 3 % du montant total de l'investissement initial (216 M€ à ce jour) au titre de la dotation aux amortissements afin de prendre en compte la logique de renouvellement.

Cité de l'Architecture et du Patrimoine : la vocation de cet établissement est celle d'un équipement grand public, à la suite du Musée des Monuments Français. L'essentiel des dépenses ont d'ores et déjà été engagées ; les marchés de travaux sont en effet en cours de passation, sous réserve d'un arbitrage définitif. L'ouverture (partielle) est prévue au 1^{er} semestre 2004.

D'après les interlocuteurs rencontrés, les coûts de fonctionnement induits auraient été estimés à 20 M€ par an. Les seuls éléments de comparaison disponibles sont les coûts de fonctionnement de l'IFA et de la MMF (environ 1 M€), mais ces institutions ne sont pas dans la même situation (l'IFA fait 3 000m² contre 23 000 prévus pour la Cité, et le MMF est fermé au public depuis 1997)⁹.

Nous retiendrons l'hypothèse d'une demi année de fonctionnement en 2004, et d'un fonctionnement en année pleine à partir de 2005, montant auquel nous ajouterons 3 % du montant total de l'investissement (53,7 M€) au titre de la dotation aux amortissements afin de prendre en compte la logique de renouvellement, dont l'estimation nous est apparue trop limitée.

Maison du Cinéma : Ce projet ancien a déjà amené des investissements importants : 16 M€ ont été investis en études de 1989 à 1998 pour une implantation au Palais de Tokyo, avant que l'ex-American Center ne soit racheté pour 23 M€. 28 M€ ont par ailleurs été ouverts pour les travaux (démantèlement et aménagement en 2002 et 2003). Les crédits restant à inscrire apparaissent limités.

Nous n'avons pas eu connaissance du résultat des études qui auraient été diligentées par la mission de préfiguration en matière de coûts de fonctionnement induits, nets des coûts de fonctionnement des institutions existantes.

Faute de plus d'informations, nous retiendrons l'hypothèse d'un coût de fonctionnement égal en première année (2004) à 15 % de l'investissement initial, avec un abattement de 50 % sur le prix d'achat de l'*American Center*, montant auquel nous ajouterons 3 % du montant total au titre de la dotation aux amortissements afin de prendre en compte la logique de renouvellement.

Institut National de l'Histoire de l'Art : Ce projet d'investissement est composée de deux parties : d'une part, le site Vivienne est en cours de réalisation ; il existe par ailleurs un projet sur le quadrilatère Richelieu. Son phasage et ses modalités de réalisation restent à définir de manière définitive, en articulation avec la BNF. Actuellement, les travaux devraient être répartis entre 2002 et 2006.

Le coût total pour le Ministère de la Culture est, selon la convention de mandat initiale révisée, de 47,3 M€¹⁰, dont 33,4 M€ au bénéfice de la BnF pour redéploiement de ses départements et mise aux normes. Une actualisation sur la base de l'actualisation menée

⁹ Source : entretien téléphonique Sophie Scherrer 10 juin 2002.

¹⁰ Source : Réponses au questionnaire de la Cour des Comptes relatif à l'exécution du budget 2001

pour le Musée du Quai Branly en 2001 (+30 %) amène à un coût net du programme INHA *stricto sensu* d'environ 18 M€.

Le coût du fonctionnement sera supporté conjointement par les Ministère de la Culture et de l'Education Nationale. Les coûts de fonctionnement induits ne sont pas connus à ce jour. Toutefois, les besoins nets en personnel ont été estimés en juin 2002 à 60 emplois à la charge du Ministère de la Culture¹¹. Faute de plus d'informations, nous retiendrons l'hypothèse d'un coût de fonctionnement égal en première année (2006) à 15 % de l'investissement initial, hors crédits alloués à la BnF, soit 2,7 M€ par an.

4.2.4.10 Quelle incidence sur la subvention de fonctionnement sur la période 2002-2006 ?

4.2.4.10.1 L'identification des mesures nouvelles d'actualisation au sein de la projection globale du chapitre 36-60

L'analyse rétrospective de l'évolution du ch. 36-60 permet de dégager une tendance en mesures nouvelles obtenues de l'ordre de 17 638 K€, permettant, a minima, d'anticiper le volume global nécessaire de mesures nouvelles sur la période 2003-2006.

Cette projection ne prend bien entendu pas en compte le coût des contrats d'objectifs et de moyens en cours de négociations avec les établissements publics (à ce jour Musée du Louvre et BNF¹²).

	Reconduction du chapitre (Bleu N-1 + MN Incompressibles)
1999	525 690 K€
2000	535 481 K€
2001	555 956 K€
2002	577 659 K€

La détermination de la tendance a été calculée à partir d'une régression linéaire par la méthode des moindres carrés ordinaires. Cette méthode consiste à estimer les dépenses futures sur la base d'une projection des dépenses passées (1999-2002). La projection est calculée à partir d'un algorithme mathématique qui minimise l'écart entre la dépense réelle d'une année et la dépense théorique recalculée par cet algorithme.¹³

La projection de cette dynamique permet de définir une enveloppe de base pour les années futures :

	Evolution prospective
--	-----------------------

¹¹ Source : " Besoins en personnel sur la période 2003-2008 "

¹² Toutefois, la projection tient compte des des charges de renouvellement nécessaires pour la BnF (*cf infra*).

¹³ Graphiquement, la tendance ainsi obtenue représente la pente de la droite qui passe au plus près de chaque point représenté par la dépense d'une année donnée.

2003	592 793 K€
2004	610 431 K€
2005	628 069 K€
2006	645 708 K€

Cette enveloppe de mesures nouvelles globales a, pour la simulation prospective “ Poursuite de la tendance actuelle ”, été complétée par les coûts induits présentés plus haut, équipement par équipement. Il s’agit d’une hypothèse minorante car elle n’inclut pas le rattrapage des crédits de fonctionnement prévus dans les contrats d’objectifs et de moyens en cours de signature avec la BNF et le Louvre.

Par ailleurs, la variante présentant le retour à l’existant se fonde pour les années futures sur une évolution du Ch. 36-60 limitée au montant des mesures nouvelles d’actualisation envisagées pour le Projet de Loi de Finances en 2003, soit 6 326 K€.

C’est cette seule dynamique qui a été prise en compte dans la simulation “ repli sur l’existant ”.

4.2.4.10.2 Une évolution rapide liée aux choix de gestion faits et aux équipements en cours de réalisation

	2003	2004	2005	2006
<i>(en K€)</i>				
Projet du ch. 36-60 selon tendance 1999-2002	592 793	610 431	628 069	645 708
Bibliothèque nationale de France	27 950	28 724	25 694	26 099
<i>dont Renouvellement</i>	8 830	9 365	6 093	6 253
<i>dont Part patronale pensions</i>	13 309	13 475	13 644	13 814
<i>Taxe sur les salaires</i>	4 692	4 751	4 810	4 870
<i>Besoins supplémentaires au titre des corps Culture</i>	1 119	1 133	1 147	1 161
Musée du Louvre	10 805	11 405	11 592	11 737
<i>dont Part patronale pensions</i>	7 094	7 488	7 614	7 709
<i>Taxe sur les salaires</i>	2 550	2 693	2 732	2 766
<i>Mesures sur les PF</i>	1 161	1 225	1 246	1 262
Musée du Quai Branly	-	-	31 471	45 547
Cité de l'Architecture et du Patrimoine	-	6 222	12 757	13 070
Institut National de l'Histoire de l'Art	-	-	-	2 700
Maison du Cinéma	-	7 530	7 703	7 877
Opéra de Paris - Accords salariaux	1 860	3 720	5 050	5 050
	633 407	668 032	722 336	757 787

Le transfert des personnels Etat affectés a un coût d'environ 29,9 M€ dès 2003 pour le budget du Ministère de la Culture, dont 19,1 M€ pour la Bibliothèque nationale de France et 10,8 M€ pour le Musée du Louvre.

Ces sommes sont supportées à ce jour par le budget des charges communes (retraites), ou par personne (absence de taxe sur les salaires). Si, à l'échelle de l'Etat, les conséquences de ce transfert sont neutres budgétairement, en revanche, à l'échelle du Ministère de la Culture, l'impact budgétaire est non négligeable.

Les quatre établissements en cours de réalisation ont une entrée en exploitation qui s'échelonne de 2004 à 2006, pour un futur coût d'exploitation supplémentaire estimé à 69 M€ en 2006 par rapport aux niveaux actuels. Parmi eux, le futur Musée du Quai Branly pèsera de manière significative dans ce chapitre (45 M€ en 2006).

4.2.4.11 Les principaux équipements futurs

Nos entretiens nous ont permis de disposer de versions actualisées des prévisions d'investissement sur les opérations en capital du Ministère de la Culture. Dans cette section, nous retraçons sommairement le contenu des plus significatifs d'entre eux (supérieurs à 50 M€ hors projets en voie d'achèvement).

Ces projets sont les suivants, par ordre décroissant de volumes d'autorisations de programmes (AP) :

Cité des Archives : Le site historique de la Rue des Francs-Bourgeois est saturé depuis plusieurs années. Plusieurs sites complémentaires ont été développés ces dernières années, dont notamment celui de Fontainebleau, qui dispose d'une capacité de stockage de 10 silos, dont seulement 2 sont utilisés. Le projet de cité des archives reviendrait à abandonner cette option au profit d'une solution parisienne ou en proche banlieue. La faisabilité d'un tel rapatriement nous apparaît devoir être appréciée en regard de la pression foncière existante et des coûts de construction élevés (estimation de 177 M€). L'alternative d'une extension de Fontainebleau et d'une restauration du site parisien des Francs-Bourgeois ne répondrait pas nécessairement à la volonté politique d'une Cité des Archives *stricto sensu*, mais son chiffrage, qui n'est pas à ce jour estimé, paraît toutefois nettement inférieur.

Plan Grands Monuments : Ce plan quinquennal, élaboré à partir de l'hypothèse d'une enveloppe globale de 160 M€, vise à la réalisation d'une vingtaine de grandes opérations sur des édifices d'intérêt majeur parmi 500 monuments historiques du patrimoine de l'Etat. Ce plan vise à offrir des moyens actuellement inexistant, à lancer des opérations de rénovation de grande envergure, et ainsi rompre le cycle d'interventions d'urgence dans lequel la DAPA est enfermée depuis plusieurs années. Des alertes sont régulièrement élevées contre la dégradation du patrimoine de l'Etat (cf. analyse des dépenses en capital).

Domaine et Château de Versailles : Elaboré en 1998, le projet de schéma directeur visant à corriger l'ensemble des dysfonctionnements constatés a été stoppé par la tempête de 1999. Réactivé depuis fin 2001, le montant de la première phase (2002-2009) est évalué à 150 M€, visant à restructurer l'accueil, à repenser les circulations des visiteurs et à assurer la mise en sécurité (électrique et anti-incendie notamment) du château.

Grand Palais : Les travaux en cours de consolidation du bâtiment et de rénovation des façades représentent un coût de 130 M€ environ. Les phasages d'AP pour les années à venir sont de 25 M€ en 2003, de 22,9 M€ en 2004 et de 9,3 M€ en 2005, pour une fin des travaux prévue en fin 2005.

A l'issue de ces travaux, et afin de rendre au lieu sa fonctionnalité et son attractivité commerciale, d'importants travaux complémentaires sont nécessaires, dont un premier chiffrage estimatif a été fixé à 150 M€ environ par l'EPMOTC¹⁴. Ce projet, créateur de surface immobilière supplémentaire (SHON), reste toutefois soumis à de nombreux aléas juridiques, dont notamment la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui devrait être effective en 2005, et la renégociation de la convention qui lie l'Etat à la ville de Paris, propriétaire du sol.

Une enveloppe de 10 M€ de crédits de paiement est intégrée à la simulation pour l'année 2006 (Déplacement des Galeries Nationales). Un tel projet ne présenterait par ailleurs aucune incidence en fonctionnement au cours de la période de simulation.

Auditorium de la Villette : Le coût de construction de l'Auditorium symphonique (2 000 places) a été estimé par la DMDTS à 132 M€, mais n'est intégré qu'à hauteur de 112 M€. Le terrain envisagé pour sa construction dans le parc de La Villette à Paris est actuellement classé inconstructible au PLU de la Ville de Paris, et nécessitera une révision prévue pour 2005.

Par ailleurs, les coûts de fonctionnement, qui ont fait l'objet d'un chiffrage par un cabinet extérieur, apparaissent très faibles en regard du coût initial (de l'ordre de 4 M€). L'EPMOTC a été missionné lors de son conseil du 4 juin 2002 pour réaliser des études de faisabilité, pour un montant de 350 K€, qui devront déboucher sur la rédaction d'un cahier des charges. En toute hypothèse, la construction de cet équipement ne semble pas pouvoir être entamée avant 2005.

Ecoles d'Architecture : D'importants programmes d'investissement sont entamés dans le cadre d'un plan de rattrapage pluriannuel, tant en Ile-de-France (recomposition de la carte scolaire ; 43 M€ d'AP en 2003 ; ouverture prévue en 2005) qu'en régions (Contrats de Plan Etat Région, 10 M€ d'AP en 2003). Les engagements conclus, tant avec les Régions qu'avec l'Education Nationale atteignent 125 M€ d'AP de 2002 à 2006. Une alternative limitée sur le site de Nanterre pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre qui resteraient toutefois limitées en regard de l'enveloppe totale.

Quai Branly : (cf. *supra*)

¹⁴ Entretien Christophe Dalstein, 5 juin 2002

Musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée : Ce projet d'un coût estimé de 130 M€ devrait bénéficier de co-financements limitant la part de financement imputable au Ministère de la Culture à 79 M€. Le transfert du Musée des Arts et Traditions Populaires ne dégagerait par ailleurs aucune recette, la Ville de Paris, propriétaire des emprises, ayant annoncé sa volonté d'en reprendre possession à la libération du site.

Opération îlot des Bons Enfants : Le regroupement des administrations centrales dans le bâtiment Bons Enfants est entamé depuis plusieurs années. D'un coût estimatif de 70 M€, les travaux d'aménagement sont en cours en vue d'un emménagement au 2nd semestre 2004.

Cité de l'Architecture et du Patrimoine : voir nos développements par ailleurs

Maison du Cinéma : Malgré un coût d'achat très élevé (23 M€) pour l'*American Center*, les montants de travaux restent très importants (28 M€). Après un démantèlement effectué fin 2001 – début 2002, le démarrage des travaux d'aménagement intérieur est prévu pour le 2nd semestre 2002.

D'un coût total estimé de 51 M€, ce projet est déjà très avancé, le coût d'achat du bâtiment et des travaux de démantèlement intérieur représentant environ 30 M€. Le site est dévolu selon les documents réglementaires d'urbanisme (P.A.Z.) à une activité Culturelle.

Ces projets représentent un coût total estimatif de 1 385 M€ (toutes périodes confondues), représentant 512 M€ de crédits de paiement prévisionnels sur la période 2002-2006.

Pour nos simulations prospectives, nous avons construit dans une variante une hypothèse minorante de réfaction de cette enveloppe globale de grands travaux à hauteur de 300 M€. La déclinaison en termes de crédits de paiement (à hauteur de 150 M€) a été faite afin de prendre en compte la fin des projets en cours en 2003, puis la montée progressive des projets nouveaux d'ici à 2006 :

	2003	2004	2005	2006
Crédits de paiement " défalqués " dans la variante	38 M€	17 M€	43 M€	55 M€

4.2.5 Les crédits d'interventions (hors établissements publics)

4.2.5.1 La méthode utilisée

Les crédits d'intervention recouvrent les subventions accordées par l'Etat à des organismes intervenant en matière Culturelle. Abstraction faite des subventions versées aux établissements publics, ces crédits constituent en fait le levier de l'action de l'Etat dans le domaine Culturel.

D'un point de vue plus politique, les crédits d'intervention sont le pendant en région de l'effort financier fait par l'Etat pour les grands établissements culturels qui sont essentiellement parisiens.

Après une présentation de leur structure et de leur évolution, il s'agira ici d'appréhender les contraintes de gestion pesant sur ces crédits. Ces contraintes de gestion s'expriment de différentes manières. A titre d'exemple, nous pouvons citer :

La dotation générale de décentralisation : inhérente aux transferts de compétences vers les collectivités territoriales, cette dépense découle d'un engagement législatif.

les crédits liés à des engagements pluriannuels de l'Etat : contrats de plan Etat - régions, conventions découlant des chartes de service public pour les réseaux nationaux (spectacles vivants, arts plastiques et enseignements), etc. La nature de ces engagements induit une inertie certaine à ces dépenses.

les crédits qui conditionnent la pérennité de structures publiques, parapubliques et privées dans le domaine de la Culture (grands réseaux de la DMDTS...).

A noter enfin que la nature même de la dépense du titre IV fait qu'elle peut et doit s'adresser à différents bénéficiaires au cours d'une même période, ce qui rend difficile toute mesure d'économie sur ce type de dépense. Cette rotation des bénéficiaires reflète la diffusion des actions du Ministère.

Le Bureau du Budget a mené des investigations dans le but d'identifier la traduction financière future des engagements juridiques de l'Etat avérés à ce jour. Il s'agit donc d'identifier les dépenses sur lesquelles les contraintes de gestion sont particulièrement fortes.

4.2.5.2

Evolution de la structure des crédits d'intervention

Le tableau ci-dessus montre la stabilité de la part de la DGD (près de 20 % des crédits) et

des commandes artistiques (5 %) dans la structure du titre IV. **(image manquante)**

En revanche, il apparaît une évolution de l'équilibre entre les crédits relatifs aux interventions d'intérêt national et les interventions Culturelles déconcentrées qui représentent plus de 50 % des crédits d'interventions en 2002 contre 44 % en 1999 :

Poids des différentes composantes du titre IV	1999	2000	2001	2002
<i>Dotation de décentralisation</i>	19.57%	19.11%	19.14%	19.08%
<i>Interventions culturelles d'intérêt national</i>	31.07%	25.49%	24.08%	24.32%
<i>Interventions culturelles déconcentrées</i>	44.00%	50.28%	51.84%	51.84%
<i>Commandes artistiques et achats d'œuvre d'art</i>	5.35%	5.12%	4.95%	4.76%

Source : vêts budgétaires des années 1999 à 2002

Cette évolution témoigne de l'effort de déconcentration de la gestion des crédits d'intervention par le Ministère. D'après un rapport du Sénat¹⁵, 69 % des crédits disponibles 2002 (hors charges de personnel, dotations aux établissements publics et des services à compétence nationale) seront déconcentrés, contre 45,4 % en 1998. A titre d'exemple, les crédits du titre IV de la DMDTS sont déconcentrés à plus de 76 %.

En outre, " une circulaire relative aux relations entre l'administration centrale et les DRAC a été rédigée et publiée en septembre 2001. Il a été également procédé à une refonte du décret définissant le rôle et les missions des directeurs régionaux. Enfin, la publication en 2001 d'une directive nationale d'orientation (...) substitue une logique d'objectifs à une logique de moyens. Concentrée sur la définition d'objectifs précis (...) cet instrument laisse une réelle marge de manœuvre aux services déconcentrés dans leur façon de les atteindre et de les adapter aux spécificités locales.[...] Ce travail a abouti à l'élaboration, dès 2001, de lettres de mission fixant, en liaison avec les DRAC, les objectifs à atteindre sur trois ans. "¹⁶

Cet effort de déconcentration s'accompagne d'une décentralisation accrue, par le biais de protocoles de décentralisation Culturelle ou bien des contrats de plan Etat-Région.

Ces subventions servent à financer des dépenses de personnel ce qui induit, de fait, une forte rigidité.

Ainsi, le titre IV de la DMDTS rassemble des crédits versés pour les grands réseaux :

- aides à la création de grandes manifestations (festivals d'Avignon, d'Aurillac...),
- aides accordées aux grandes compagnies (dramatiques, chorégraphiques...),
- aides aux commissions d'attribution d'aides (aides à l'écriture, création dramatique...).

4.2.5.3

¹⁵ Projet de loi de finances pour 2002 – Tome I : Culture (Avis 88 - Commission des affaires Culturelles du Sénat).

¹⁶ Rapport du Sénat, *op cit*

4.2.5.4 L'appréciation de la rigidité des crédits d'intervention

Les éléments fournis par le Bureau du Budget et des Affaires Financières montrent que les composantes des crédits d'intervention constituées d'engagements juridiques pluriannuels de l'Etat représentent 66 % des crédits globaux du titre IV (y compris les établissements publics). Ces engagements représentent 542,8 M€ en 2002.

Si l'on tient compte de l'implication de l'Etat dans certains dispositifs et notamment les réseaux régionaux et les services éducatifs, les engagements de nature rigide s'élèvent à 596,8 M€ en 2002, ce qui représente plus de 70 % des crédits du titre IV.

Ainsi les contraintes de gestion pesant sur le titre IV sont extrêmement fortes, d'autant que, dans les 30 % des crédits du titre IV non couverts par les engagements du Ministère, figurent notamment les crédits consacrés aux achats d'œuvres prévus dans le cadre de la loi sur la protection des trésors nationaux. C'est sur cette quote-part du budget de Ministère que la volonté politique peut s'exprimer pour mettre en œuvre un projet.

4.2.5.5 L'évolution prospective des crédits d'intervention

Sur la période rétrospective, les crédits du titre IV progressent de 4,1 % en moyenne annuelle. Nous avons choisi d'utiliser, pour projeter le niveau des crédits du titre IV sur la période 2003-2006, la méthode des moindres carrés. Cette méthode (minorante) induit une progression annuelle moyenne de 3,4 %.

Des informations communiquées très récemment nous ont conduits à intégrer dès 2003 l'impact d'une série de mesures nouvelles spécifiques de nature essentiellement législative qui s'imposent au Ministère, à savoir :

- La compensation pour les libraires de l'alignement du prix du livre sur le prix unique, pour 4,5 M€.
- Le financement du droit de prêt en bibliothèque pour 5,58 M€.
- La mise en service du 51, rue de Bercy (Maison du Cinéma), pour 4 M€.

A l'issue de la période prospective, les crédits d'interventions (titre IV) s'élèvent à 947M€.

4.2.6

4.2.7 Les dépenses d'investissements (hors grosses opérations)

4.2.7.1 L'évolution de la structure des dépenses d'investissement

L'analyse de l'évolution de la répartition des crédits d'investissement par titre montre un certain rééquilibrage entre les crédits affectés aux investissements propres de l'Etat et les subventions d'investissement accordées par l'Etat.

IMAGE MANQUANTE

Les investissements de l'Etat (titre V) représentent près de 50 % des crédits d'investissement en 2002, contre un peu plus de 40 % en 1999¹⁷. Ce rééquilibrage s'est opéré en raison de la progression du poids des crédits relatifs aux bâtiments et autres investissements de l'Etat et au patrimoine monumental (au moins sur les exercices 2000 et 2001). Dans le même temps, la part des crédits affectés aux autres équipements du titre VI (en majorité les établissements publics) a décliné.

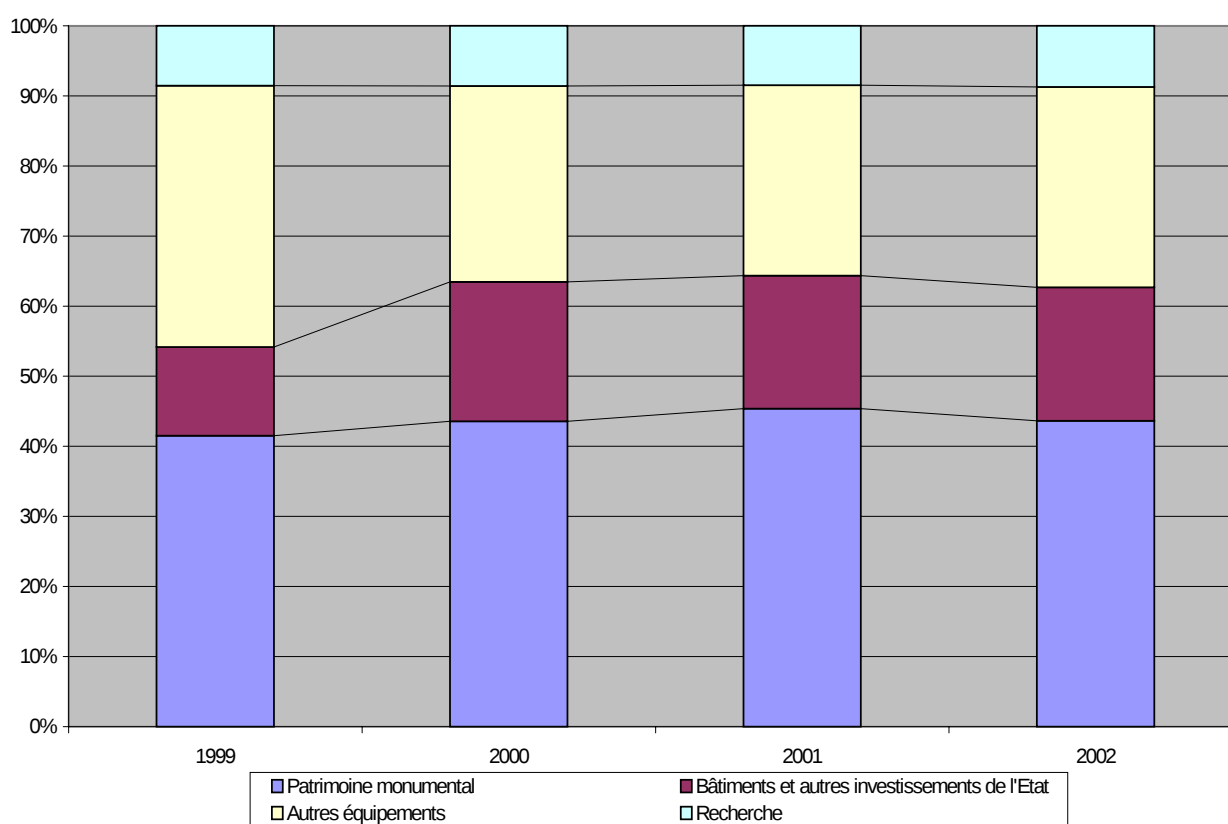
4.2.7.2

¹⁷ En 2000 et 2001, le titre V représentait plus de 50 % des crédits d'investissement du Ministère.

4.2.7.3 L'évolution du montant de crédits votés et du taux de réalisation

L'évolution des dépenses d'investissement (de l'ordre de 540 M€ pour les titres V et VI cumulés) montre une certaine stabilité (- 1 % entre les crédits de paiements votés en 1999 et les crédits de paiements votés en 2002), avec un pic dû à l'EPMQB en 2001 (562 M€ soit + 4,6 % par rapport à 1999).

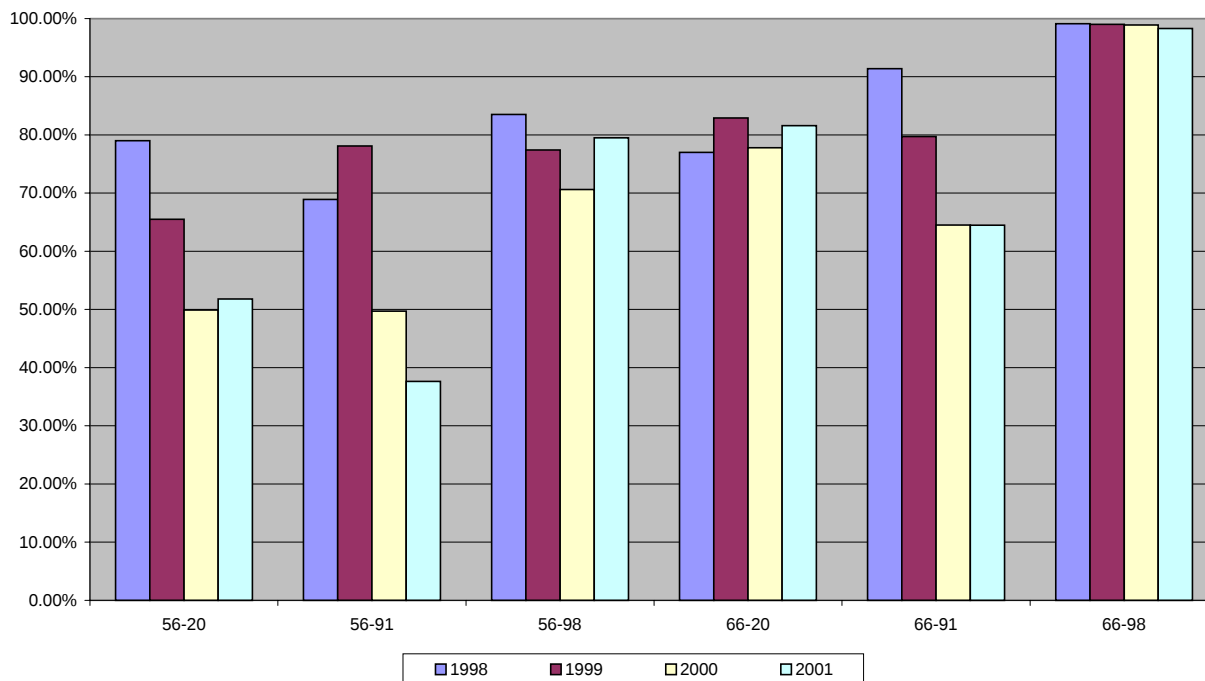
Evolution des crédits de paiement d'investissement



Le graphique ci-dessus montre le poids stable et important du patrimoine monumental (environ 45 % des crédits d'investissement) et une progression significative des crédits affectés aux bâtiments (chapitre 56-91) dont le poids dans les crédits d'équipement progresse de 5 points environ, au détriment des autres équipements.

L'analyse des crédits en exécution (source : Ministère de la Culture) montre une sous-consommation des crédits d'investissement :

Evolution de la consommation des crédits d'investissement



Hormis pour les crédits de recherche du titre VI et les subventions d'investissement versées par l'Etat au titre du patrimoine monumental, la consommation des crédits a diminué pour l'ensemble des chapitres.

Au cours de la période 1998-2001, le taux de consommation des crédits de paiement a fortement diminué : 57,2 % en 2001 contre près de 82 % en 1998. Le rapport Labrusse pointe différents types d'explication de cette sous-consommation :

- “ L'aggravation des taux de consommation en 2000 peut d'abord être reliée à un accroissement brusque des crédits, pour faire face aux dommages engendrés par les tempêtes de 1999 ” et “ à d'autres aléas auxquels sont confrontés les monuments historiques ”,
-
- “ Une autre cause conjoncturelle peut être identifiée dans la “ surchauffe ” du marché du bâtiment en 1999 et 2000. [...] En outre, le coût réel de la construction ayant évolué plus vite que l'indice de la construction BT01, utilisé pour calculer les enveloppes prévisionnelles des appels d'offres, nombre de ceux-ci ont dû être déclarés infructueux. ”
-
- “ Les crédits consommés au niveau déconcentré procèdent en premier lieu, *pour les AP d'intérêt local (catégorie II)*, de délégations d'AP globales (DAPG), déléguées par l'administration centrale en deux versements annuels. La première délégation (80% du total) intervient en général relativement tôt dans l'année. La disponibilité proprement dite des crédits dépend alors des décisions d'individualisation des AP

prises par le préfet (services du secrétariat général de l'administration régionale) pour chaque programme. Cette décision conditionne la subdélégation des crédits aux DRAC (à raison de 10 opérations par subdélégation au maximum), chargés alors d'affecter et d'engager les AP correspondantes. *Ces cinq étapes administratives successives (délégation, individualisation, subdélégation, affectation, engagement) constituent une procédure lourde qui pèse de manière significative sur les délais entre l'ouverture et la disponibilité des crédits.* La procédure d'individualisation, en particulier, paraît constituer un facteur de blocage, parfois pendant plusieurs semaines.”

-
- “ (...) Les crédits d'investissement inscrits au budget du Ministère de la Culture sont déterminés en fonction de contraintes budgétaires globales, et non en fonction d'une appréciation réelle des besoins ni des capacités dont dispose concrètement l'administration pour y répondre au cours de l'exercice. Cette pratique a souvent pour effet de fixer des enveloppes déconnectées par rapport à la réalité de l'action sur le terrain.”¹⁸

■

Ce constat est particulièrement pertinent pour les monuments historiques. Dans le cadre du PLF 2003, le Ministère de la Culture a réitéré sa demande (déjà formulée en 2002) de modification de la clé d'ouverture des crédits de paiement du chapitre 56-20, pour les répartir sur 5 ans au lieu de 4 actuellement. En annexe, figure un tableau comparatif de l'évolution des reports de crédits simulée dans le cadre actuel par rapport au cas où la clé d'ouverture des crédits de paiement serait modifiée. Ce tableau montre que la modification de la clé d'ouverture des crédits de paiement se traduit par une diminution sensible des reports.

■

Il reste que cette sous consommation des crédits perturbe l'analyse du budget du Ministère de la Culture. En outre elle est particulièrement forte pour des chapitres importants tels que les crédits affectés aux monuments de l'Etat (à peine plus de 50 % en 2001) et les crédits affectés aux bâtiments de l'Etat (moins de 40 % en 2001).

4.2.7.4 La politique de l'Etat dans le domaine du patrimoine monumental

■ Un effort significatif en valeur absolue

L'effort de l'Etat en matière de patrimoine paraît important : il représente entre 42 % et 45 % (selon les années) des crédits de paiement d'investissement votés.

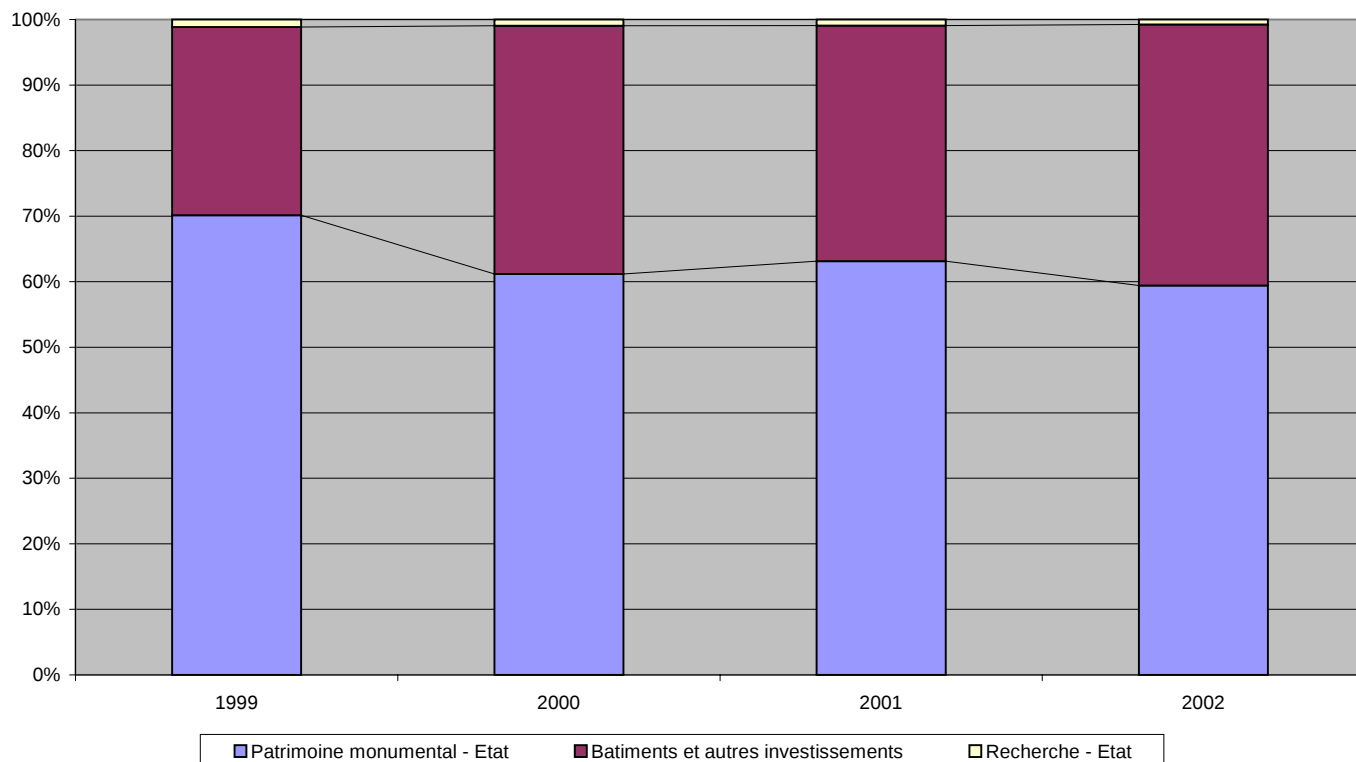
Structure des dépenses en capital	1999	2000	2001	2002
Patrimoine monumental	225 246 624 €	236 616 882 €	255 100 868 €	234 127 000 €
Dont titre V	167 610 072 €	174 537 355 €	186 976 128 €	152 545 000 €
Dont titre VI	57 636 552 €	62 079 527 €	68 124 740 €	81 582 000 €
Bâtiments et autres investissements de l'Etat	68 612 729 €	108 040 771 €	106 509 573 €	102 213 000 €
Autres équipements	202 310 517 €	151 900 201 €	152 731 810 €	153 498 000 €
Recherche	46 429 110 €	46 664 797 €	47 731 787 €	46 893 000 €
TOTAL	542 598 981 €	543 222 650 €	562 074 038 €	536 731 000 €

Le chapitre 56-20 "patrimoine monumental" représente en 2002 152,55 M€ de crédits de paiement, soit plus 50 % du titre V.

<i>Structure des dépenses en capital</i>	1999	2000	2001	2002
Patrimoine monumental	42%	44%	45%	44%
Bâtiments et autres investissements de l'Etat	13%	20%	19%	19%
Autres équipements	37%	28%	27%	29%
Recherche	9%	9%	8%	9%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Comme évoqué précédemment, le poids des dépenses relatives aux autres bâtiments s'accroît au détriment des crédits affectés au patrimoine de l'Etat (-10 points entre 1999 et 2002).

Evolution de la structure des crédits de paiement du titre V



¹⁸ Dans le cadre du PLF 2003, le Ministère de la Culture a demandé de modifier la clé d'ouverture des crédits de paiement du chapitre 56-20, pour les répartir sur 5 ans au lieu de 4 actuellement.

En plus des crédits du titre V, l'effort de l'Etat en faveur du patrimoine monumental prend la forme de subventions d'investissement (titre VI). Le chapitre 66-20 absorbe en 2002 plus de 81,5 M€ de crédits de paiement, sur un total de 280 M€. Au total, l'effort de l'Etat en matière de patrimoine monumental varie entre 225 M€ et 255 M€ selon les années.

On constate une déformation de la structure des crédits affectés au patrimoine monumental, entre les crédits relevant du titre V et les crédits du titre VI :

Les crédits du titre V progressent jusqu'en 2001 et diminuent fortement en 2002 (-18 %) ;

En revanche, les crédits du titre VI progressent de manière soutenue sur toute la période (+ 20 % entre 2001 et 2002).

■ **Les contraintes d'un patrimoine nombreux et dans un état sanitaire très divers**

Même s'il s'agit ici d'investissement, il s'avère qu'il existe en matière de patrimoine monumental un niveau d'investissement nécessaire important lié à des travaux de grosses réparations et de restauration qui s'avèrent indispensables.

Si le niveau de ces dépenses est bien sûr très difficile à déterminer, il semble que le montant alloué aux monuments historiques ne suffit pas à faire face aux enjeux de conservation auxquels le Ministère doit faire face.

	1997		1998		1999	
	Etat défectueux	Dont péril	Etat défectueux	Dont péril	Etat défectueux	Dont péril
Nombre de monuments	3 689	490	3 709	487	3 691	470

Source : Monographie sur le budget du Ministère de la Culture et de la communication - Exercices 1996 à 1999, Cour des Comptes.

Le tableau ci dessus montre en effet, qu'en dépit des efforts financiers consentis par l'Etat, celui-ci ne parvient pas à diminuer de manière significative, ni le nombre de monuments en état défectueux, ni le nombre de monuments en état de péril.

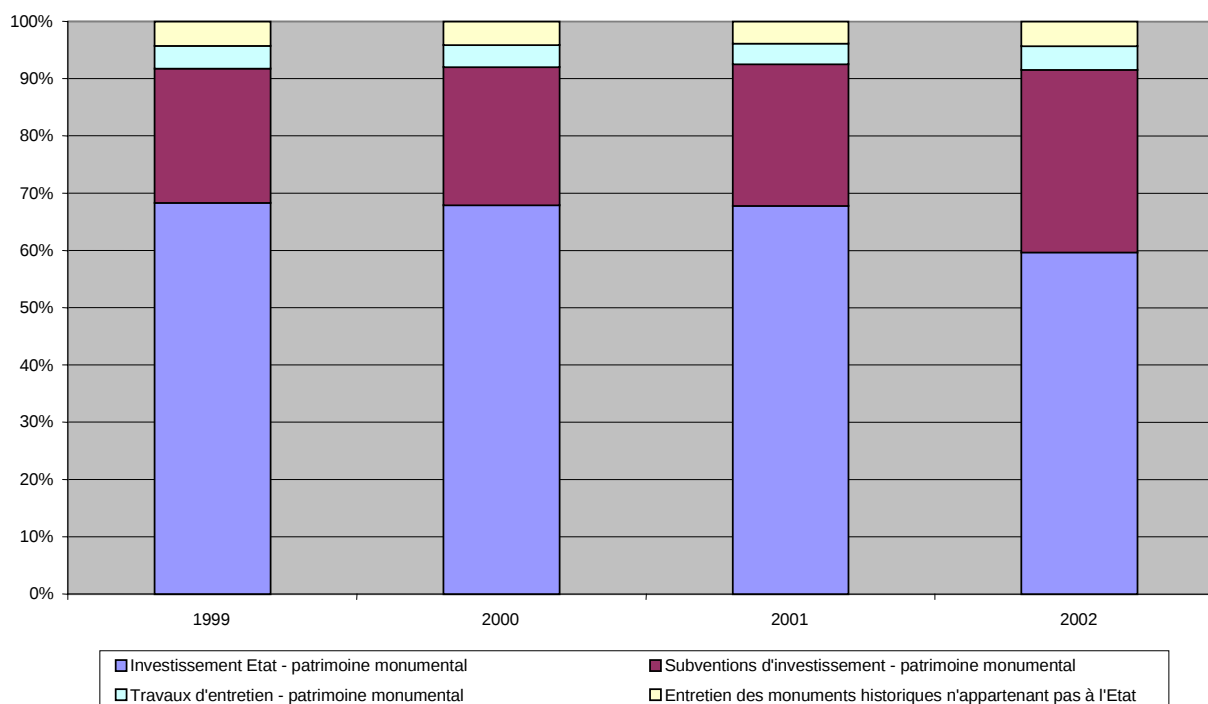
Cette situation peut trouver son fondement dans le faible niveau des dotations budgétaires affectées à l'entretien des bâtiments.

Le tableau ci-dessous montre que depuis 1999, les crédits consacrés à l'entretien du patrimoine monumental ne dépassent pas 5 % du total des crédits affectés au patrimoine

monumental. Notons que l'Etat accorde davantage de subventions pour l'entretien des monuments historiques ne lui appartenant pas que de crédits pour l'entretien de ses propres monuments historiques, ce qui peut s'expliquer par le nombre de monuments classés ne lui appartenant pas¹⁹.

La politique d'investissement est liée à la qualité de l'entretien du patrimoine : différer des dépenses d'entretien courant signifie être confronté à terme à la nécessité de réaliser des investissements lourds. Or, dans ce domaine, le volume unitaire de ces opérations est souvent considérable. L'importance du plan Grands Monuments s'explique en partie par

Evolutions des crédits en matière de patrimoine monumental



l'absence d'entretien récurrent depuis de nombreuses années.

4.2.8 Les aides de l'Etat en matière de subventions d'investissement

Hormis les crédits affectés au patrimoine, les dépenses en matière d'investissement concernent essentiellement les investissements du titre VI, chapitre 66-91 (Autres équipements). Sur ce chapitre, sont regroupés des crédits affectés aux opérations déconcentrées (58 M€ en 2002), des subventions d'investissements attribuées aux établissements publics (par exemple la Bibliothèque nationale de France reçoit en 2002 près de 10 M€) ou encore d'autres opérations subventionnées.

Les opérations subventionnées sont trop nombreuses et les montants attribués à chaque organisme sont trop volatiles pour être analysés de façon détaillée.

¹⁹ Les monuments appartenant à l'Etat représentent environ 4 % des 40 000 monuments protégés.

4.2.8.5 L'analyse dans le cadre de la mission

Afin d'appréhender la dynamique propre des dépenses en capital, les investissements du Ministère de la Culture sont ventilés en trois catégories :

- les opérations non individualisables répondant à une logique d'enveloppe,
- les grosses opérations,
- la recherche (qui concerne principalement les crédits affectés à la Cité des Sciences et de l'Industrie).

La distinction opérations sous enveloppe/grosses opérations transcende les titres de dépenses en capital : on retrouve des opérations " sous enveloppe " dans les chapitres 56-20, 56-91 et dans les chapitres 66-20 et 66-91. De même pour les grosses opérations.

<i>En MEUR</i>	1999	2000	2001	2002
TOTAL CP enveloppes	272.327	303.121	340.453	322.187
TOTAL CP Grosses opérations	223.843	193.436	173.889	167.651
CP Recherche	46.430	46.660	47.730	46.893

Source : Ministère de la Culture

La déformation de la structure enveloppe/grosses opérations s'explique d'une part en raison de l'augmentation des crédits sous enveloppe et d'autre part en raison de la baisse des crédits relatifs aux grosses opérations (fin des grands travaux).

La répartition par chapitre apparaît dans le tableau ci dessous :

Total Recherche	46.429	46.665	47.732	
------------------------	---------------	---------------	---------------	--

Source : Ministère de la Culture

4.2.9 L'évolution projetée des dépenses en capital

Le raisonnement appliqué consiste à prévoir les montants annuels d'autorisations de programme et d'en déduire les montants annuels de crédits de paiement. Le traitement des crédits d'investissement est différencié selon que les crédits sont considérés sous enveloppe ou bien s'ils concernent les grosses opérations.

4.2.9.1 Les montants des AP 2003 des crédits sous enveloppe

- Ils correspondent aux montants proposés en PLF 2003 tels que communiqués à au Ministère des Finances. Les projections 2004, 2005 et 2006 de ces crédits sont calculées de la manière suivante :

- - 56-20 et 66-20 : mise à niveau en 2003 reconduit en 2004 puis application d'un taux forfaitaire de +1,5% correspondant à l'inflation prévisionnelle en 2005 et reconduction en 2006²⁰.
 - 66-91 EP : la montée en puissance des subventions d'investissement à l'Opéra, au Louvre et à la BnF (renouvellement d'équipement pour l'essentiel) devrait être prise en compte. Or, la projection des crédits par la méthode des moindres carrés conduit à des estimations inférieures, qui ont été retenues ici.
 - 66-91 subventions aux maîtres d'ouvrage locaux : application d'un taux forfaitaire de +1,5% correspondant à l'inflation prévisionnelle et permettant de prendre en compte la montée en puissance du CPER.
 - 56-98 et 66-98 : hors CSI projection en tendance et prise en compte de la montée en charge de la réhabilitation technique du bâtiment de la CSI.

Les clés d'ouverture des crédits de paiements sont appliquées à ces montants d'autorisation de programme (avec le traitement spécifique du chapitre 56-20 : ouverture sur 5 ans au lieu de 4 ans).

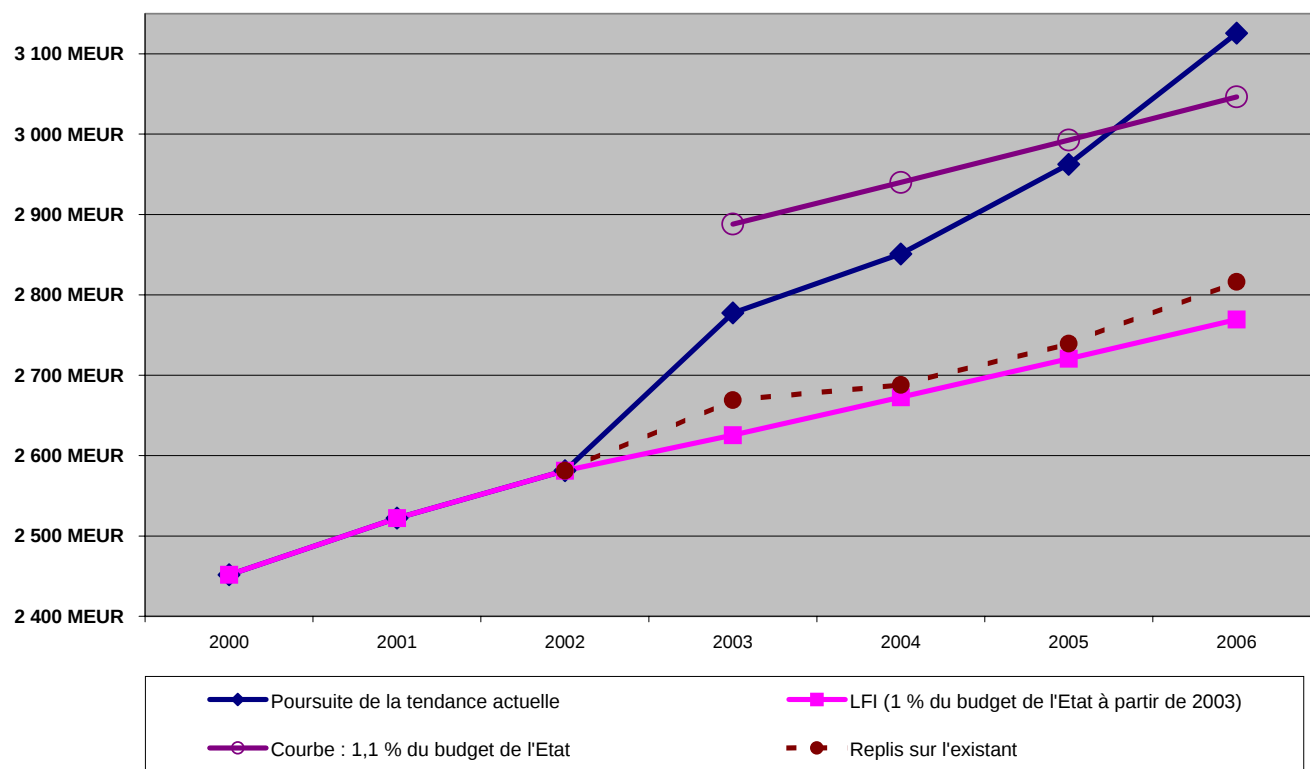
4.2.9.2 Les grosses opérations

Elles sont calibrées en AP et en CP sur les échéanciers des établissements issus des conventions de mandats avec l'EPMOTC, ou l'échéancier prévisionnel fourni par l'EPMOTC, ou en fonction de clé d'ouverture de crédits de paiement classiques.

Les crédits de paiement sont ensuite additionnés pour déterminer leur volume global.

Pour nos simulations prospectives, une variante a été intégrée selon les modalités précisées au § 0.

²⁰ La méthode des moindres carrés fournit des projections supérieures. La méthode retenue constitue donc une hypothèse minorante.



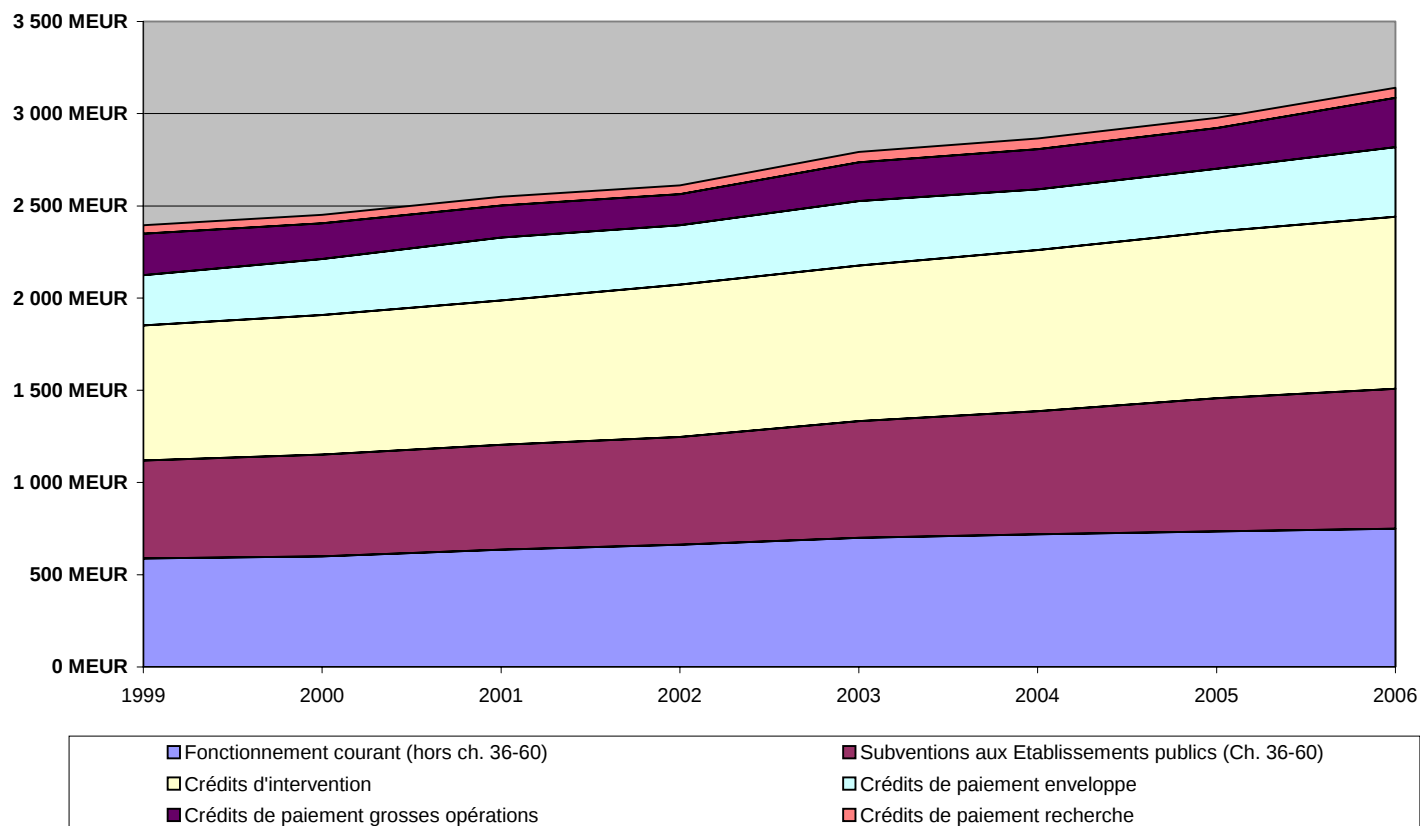
Les résultats du premier scénario : les besoins du Ministère dépassent nettement le seuil du 1%

L'analyse des résultats de la simulation Poursuite de la tendance actuelle montre que la limite théorique imposée par le 1 % n'est pas compatible avec ces évolutions. Le budget du Ministère représenterait plus de 1,1 % du budget de l'Etat.

Élément également significatif, le 1 % ne permet pas de couvrir les besoins de crédits induits par l'inertie du budget du Ministère de la Culture (mesurée par l'évolution mécanique des dépenses de personnel – sans aucune création de postes – la reconduction pour les années 2004 à 2006 du niveau de mesures nouvelles d'actualisation du 36-60 demandée en 2003, l'évolution tendancielle des autres dépenses de fonctionnement et l'évolution anticipée des crédits d'investissement sous enveloppe).

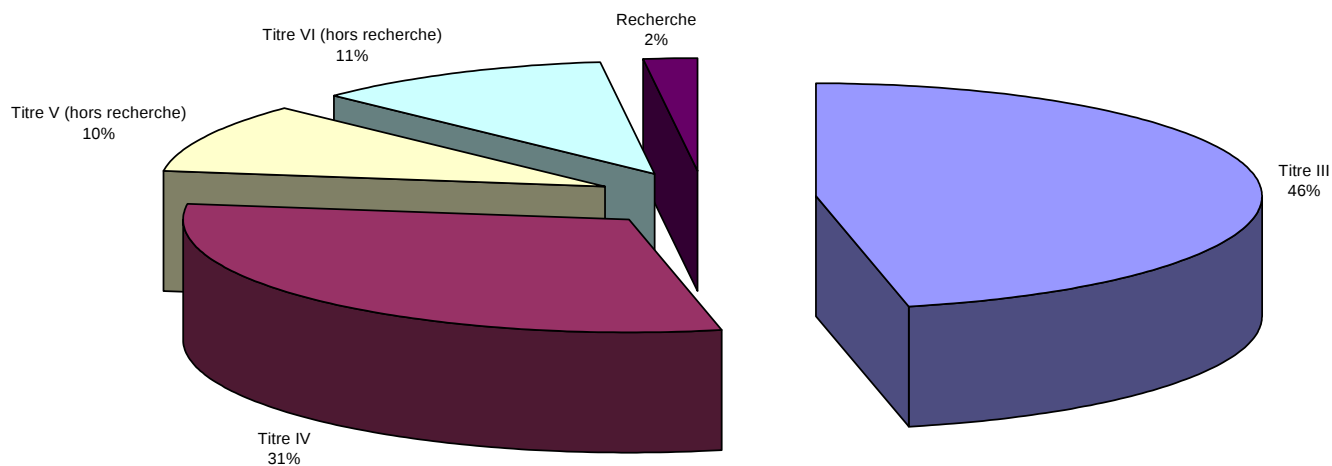
Le graphique ci après montre l'évolution des grandes masses budgétaires.

Evolution des crédits du ministère de la culture

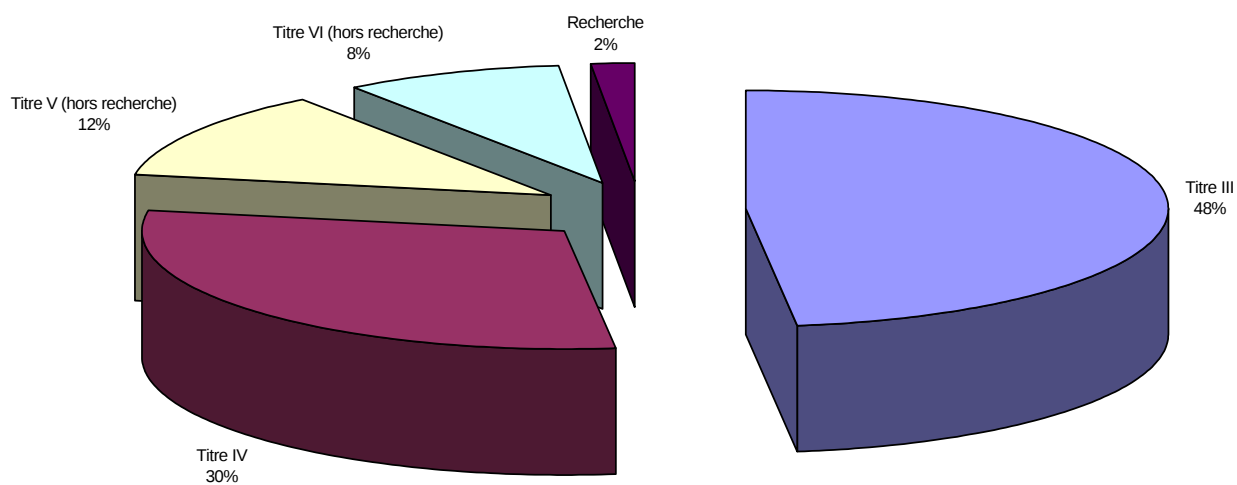


Les principales masses budgétaires progressent sensiblement au même rythme.

Structure du budget du ministère de la culture en 1999



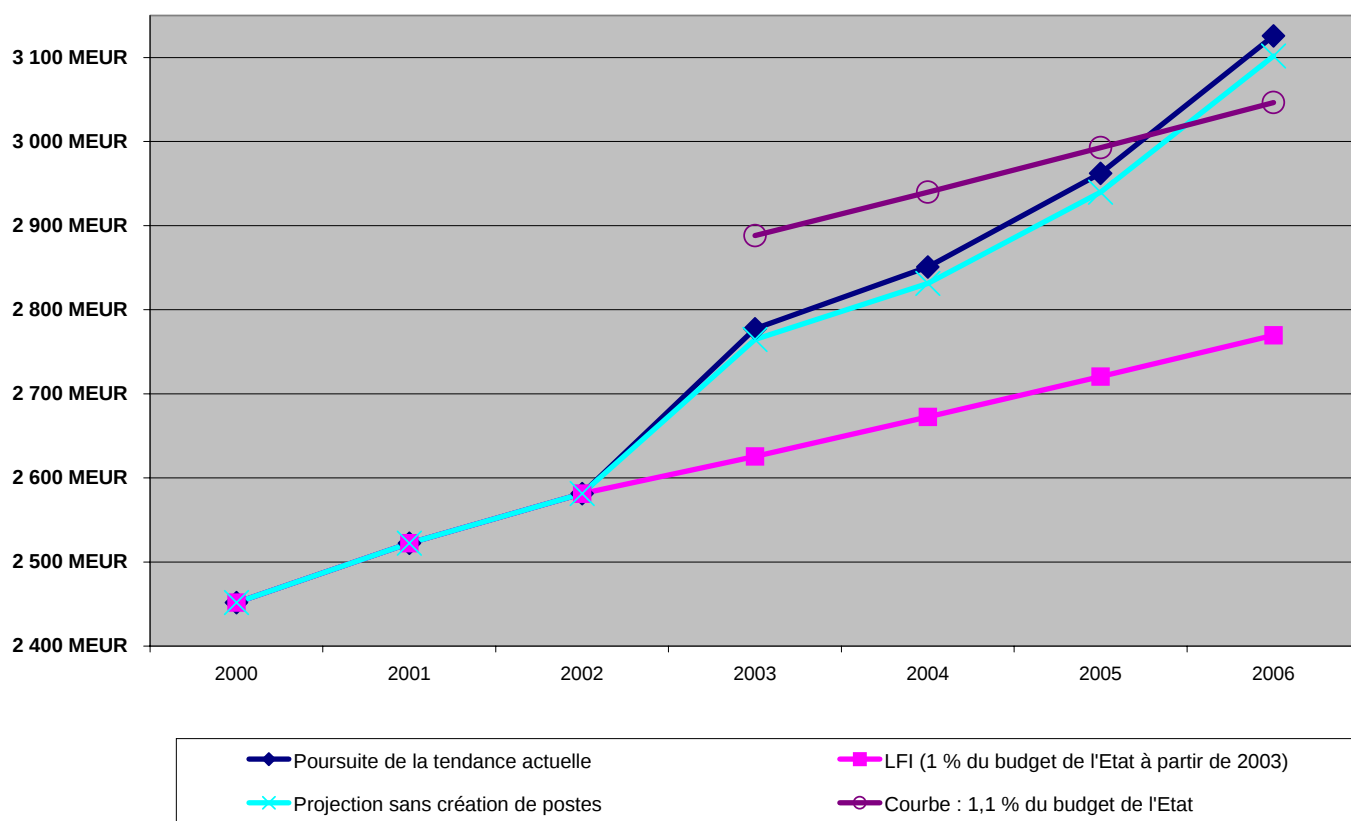
Structure du budget du ministère de la culture en 2006



La comparaison entre les deux graphiques ci-dessus montre que la structure du budget reste globalement stable sur la période prospective, à l'image de la structure du budget sur la période rétrospective.

6 Variante 1 : Sensibilité du budget du Ministère aux créations d'emploi

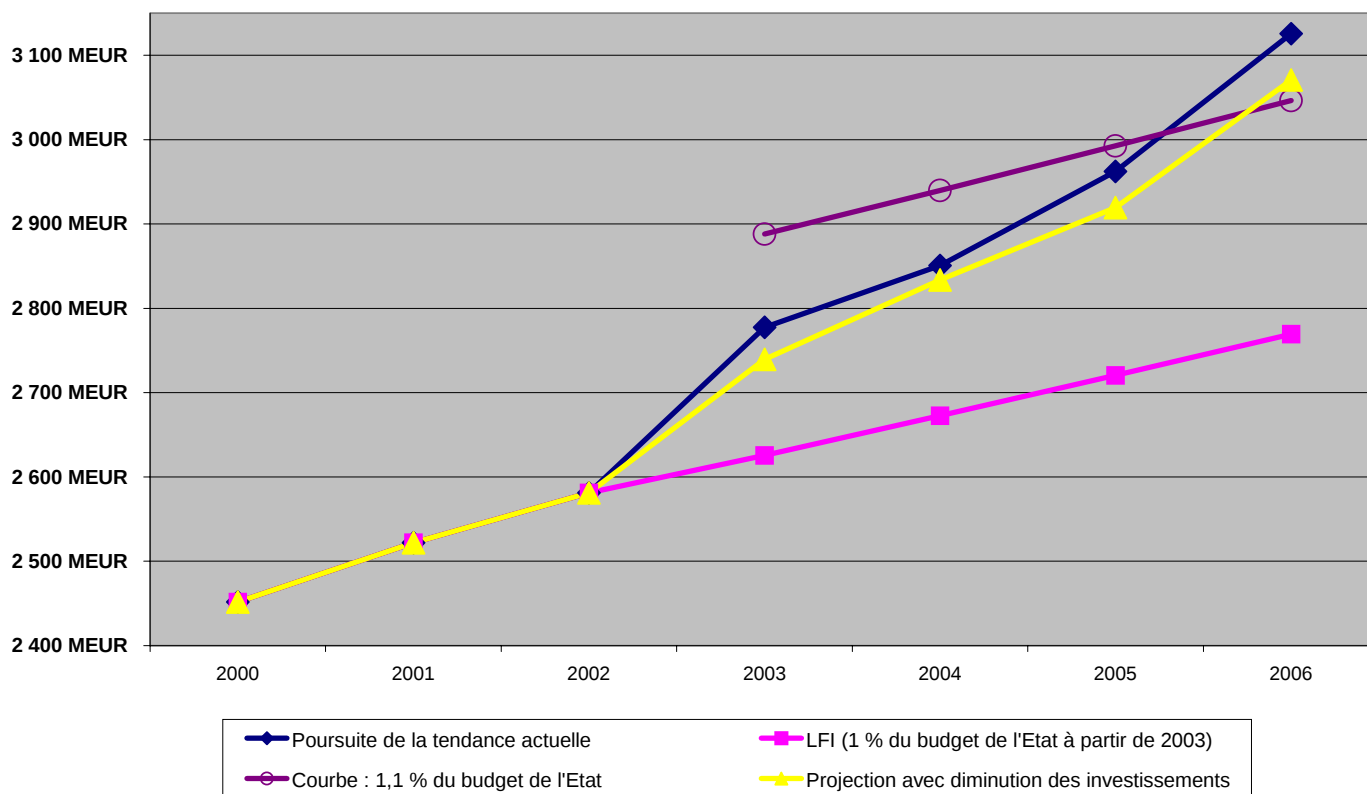
(Sur la base des travaux du bureau des traitements du Ministère et afin d'apprécier la sensibilité des évolutions budgétaires du Ministère à une mesure volontariste concernant la création de postes.)



Le graphique ci dessus montre que l'absence de création de poste n'a pas d'impact majeur sur les évolutions du budget. Les créations d'emploi ne sauraient donc constituer un éléments d'ajustement significatif du budget.

7 Variante 2 : Economies sur les dépenses en capital

Les hypothèses de la variante n°2 réintègrent les créations de postes.



En revanche, il a été considéré, de manière purement théorique, que la masse des dépenses en capital pouvait être réduite globalement de 300 M€ en masses globales, et que cette réduction se traduirait par une diminution des crédits de paiement nécessaires de 153 M€ au cours de la période 2003-2006. Cette masse de crédits de paiement est ventilée sur les différentes années couvertes par la simulation prospective de manière à ne pas perturber l'évolution des crédits d'investissement constatée dans la simulation " poursuite de la tendance actuelle ".

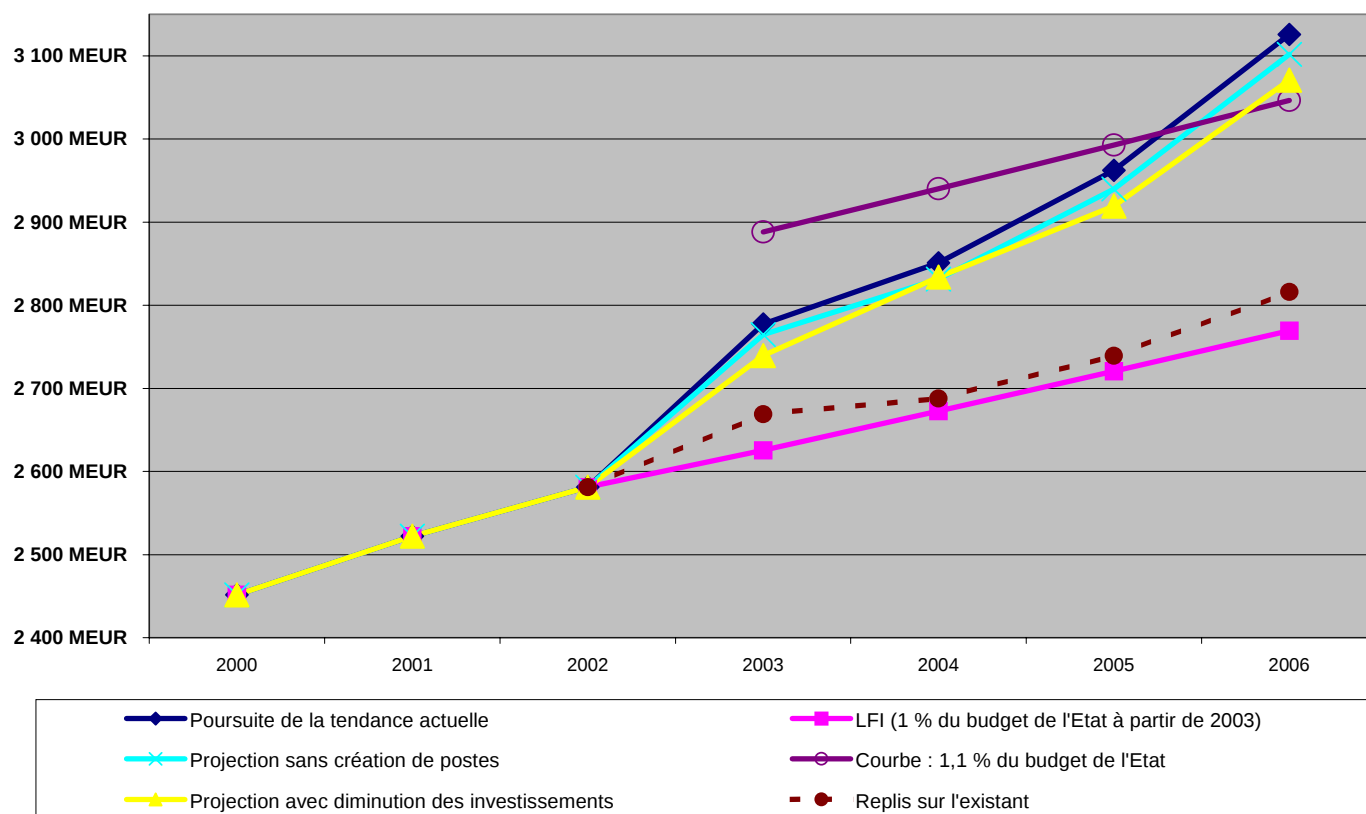
Le graphique ci dessus montre une sensibilité plus importante du budget de la Culture aux évolutions des crédits d'investissement. La projection proposée aboutit tout de même à atteindre le seuil de 1,1% du budget de l'Etat en 2006.

Elle nécessite toutefois des arbitrages politiques importants visant à réduire, retarder ou supprimer certains projets, qui sont aujourd'hui engagés (d'un point de vue technique, juridique et/ou politique).

kpmg

Ministère de la Culture
*Identification des marges de manœuvre
budgétaires du budget de la Culture 2002-2006
21 juin 2002*

8



Synthèse des résultats des différentes simulations prospectives

Nota : la simulation "Repli sur l'existant" consiste à mettre en évidence l'inertie budgétaire à partir des évolutions incompressibles du budget. A partir du budget 2002, il n'a été tenu compte que des paramètres suivants :

- Evolution mécanique des dépenses de personnel (sans aucune création de postes)
- Reconduction pour les années 2004 à 2006 du niveau de mesures nouvelles d'actualisation du chapitre 36-60 demandée en 2003 (de l'ordre de 6 M€),
- Evolution tendancielle des autres dépenses de fonctionnement,
- Evolution des crédits d'investissement sous enveloppe.

9 Conclusion

L'étude réalisée pour le Ministère de la Culture a permis de mettre en évidence les contraintes multiples auxquelles il est confronté :

Ses dépenses de personnel, qui représentent 21 % de son budget en 2002 (DO + CP), sont essentiellement des dépenses sur lesquelles sa marge de manœuvre est nulle. Par ailleurs leur dynamique est réelle et génère donc des contraintes accrues pour les exercices futures. Malgré des hypothèses minorantes, l'évolution structurelle de ce poste est significative.

Les autres dépenses relatives aux "moyens des services" tiennent essentiellement aux SCN. La part des charges structurelles est ici aussi très majoritaire.

L'analyse des établissements publics a également permis de mettre en évidence de fortes contraintes de gestion, alors même que des problématiques telles que la politique de renouvellement des immobilisations et les coûts induits des projets d'équipements sont aujourd'hui négligées.

Les crédits d'intervention répondent eux d'une analyse différente mais dont les résultats sont de même nature : la marge de manœuvre du Ministère à court terme est ici limitée en raison du volume des engagements juridiques contractés.

Les résultats du scénario "Poursuite de la tendance actuelle", basé sur de nombreuses hypothèses minorantes, permettent de synthétiser ces éléments et de constater que le budget du Ministère évolue structurellement vers un niveau supérieur à 1,1% du budget de l'Etat. En 2006, les besoins de crédits du Ministère de la Culture dépasseront de 342 M€ l'enveloppe correspondant à 1 % du budget de l'Etat.

Le caractère limité des marges de manœuvre apparaît au travers des variantes : les créations d'emplois ou la baisse des dépenses en capital, séparément ou de manière combinée, ne peuvent enrayer totalement l'évolution structurelle globale. Le seuil de 1% est nettement dépassé, même en ne tenant compte que de l'évolution mécanique des dépenses induites par l'inertie du budget.

Au delà des résultats des simulations, l'étude a permis de mettre en évidence des enjeux auxquels le Ministère devra répondre :

- l'évaluation du niveau de rigidité des différents postes de dépenses : il s'agit là d'un indicateur essentiel.
- Le suivi des engagements de l'Etat sur les crédits de titre IV est aujourd'hui perfectible. Or il est essentiel que le Ministère puisse mesurer en quasi temps réel le niveau de ces engagements et donc le niveau de contrainte à court et moyen termes généré par ces engagements.

- Les grands projets d'équipements doivent être suivis de façon attentive, tant en investissement - pour prévenir des dérives éventuelles qui peuvent être considérables compte tenu du montant individuel de ces opérations - , que du fonctionnement induit (qui induisent elle-même un élément supplémentaire de rigidité au budget du Ministère.
- La politique de renouvellement des immobilisations pour les équipements, existants ou futurs, est actuellement négligée alors que les enjeux financiers sont considérables.

10 Annexes

10.1 Précisions méthodologiques

10.1.1 L'étude a été réalisée dans des délais extrêmement courts

L'étude a été réalisée entre le vendredi 24 mai et le jeudi 20 juin, soit environ 4 semaines. Les dernières données ont été communiquées par le Ministère dans la semaine du 17 juin.

Cette durée a nécessité la mise en œuvre d'une méthodologie compatible avec ces délais.

Par ailleurs, la réalisation de cette étude n'a été possible que grâce à la mobilisation sur plusieurs semaines des services du Ministère, que nous remercions vivement.

10.1.2 L'étude a été basée essentiellement sur des données fournies par le Ministère et sur des entretiens

Une durée de quatre semaines et un tel volume de mission (21 jours/consultants) ne permettent pas de mener des travaux d'investigations aussi importants que ceux pratiqués ordinairement dans ce type d'études.

C'est pourquoi les consultants se sont appuyés, pour en faire une analyse critique, sur les documents immédiatement disponibles et des retraitements effectués par les services ou établissements. Notre mission n'a pas procédé d'une remise en cause des données chiffrées produites par le Ministère, et s'est limitée, lorsque cela était possible, à des contrôles de cohérence avec d'autres sources internes au Ministère.

Par ailleurs, afin de compenser ce niveau limité d'investigations, des entretiens ont été conduits avec plusieurs personnes dont la vision a été très enrichissante, tant au travers de leur poste actuel que de fonctions antérieures (*Cf. liste en annexe*).

10.1.3 Les hypothèses prospectives ont été basées sur le principe du "minorant"

Toute étude prospective est basée sur des hypothèses dont la crédibilité doit être aussi peu discutable que possible, sauf à aboutir à une remise en cause de l'économie générale de la simulation.

C'est pourquoi, chaque hypothèse structurante fondant le scénario prospectif de base (appelé *Poursuite de la tendance actuelle*), sera choisie en fonction du principe du "minorant" qui correspond au choix d'une hypothèse à chaque fois plus faible que l'hypothèse "réaliste".

Le choix systématique du "minorant" rend l'ensemble de la simulation crédible.

Les demandes relatives au personnel et aux dépenses en capital formulées dans le cadre de la préparation du PLF 2003 ont été intégrées sur la base d'informations disponibles au 19 juin 2002. Les données prises en compte peuvent donc s'avérer différentes de données plus récentes.

10.1.4 Les simulations : la mesure de la sensibilité du budget à quelques variables essentielles

Si la pratique des "minorants" permet de crédibiliser les résultats des simulations, il est également important de mesurer la marge de manœuvre du Ministère en réalisant d'autres simulations

Dénommées variantes, elles permettent d'identifier l'impact "toutes choses égales par ailleurs" de la variation des principales variables sur lesquelles le Ministère peut agir.

10.2

10.3 Liste des interlocuteurs rencontrés

Nous souhaitons remercier l'ensemble des personnalités que nous avons pu rencontrer au cours de notre mission, et qui ont contribué, chacune pour leur part, à enrichir ce document de synthèse :

10.3.1 A la direction d'Etablissements Publics et de l'Administration Centrale

Mme Agnès SAAL, directrice générale de la BnF ; ancienne directrice-adjointe de cabinet de Mmes Catherine Trautmann et Catherine Tasca, respectivement Ministres de la Culture et de la Communication de 1997 à 2000 et de 2000 à 2002 ;

M. Stéphane MARTIN, Président-Directeur général de l'Etablissement Public du Musée du Quai Branly ; ancien directeur de cabinet de M. Philippe Douste-Blazy, Ministre de la Culture de 1995 à 1997 ;

M. Bruno MACQUART, directeur général du Centre Pompidou ;

M. Didier SELLES, directeur général du Musée du Louvre ;

Mme Sylvie HUBAC, Directrice de la DMDTS ;

M. Philippe GEFFRE, Délégué adjoint aux arts plastiques ;

10.3.2 Au sein des services du Ministère

■ *Au sein de la Direction de l'Administration Générale :*

SPAS : Karin FRANQUES, Valérie PETILLON-BOISSELIER ;

BFS : Jean-Christophe BONNISSENT ;

MDD : Thierry GENOUD ;

BBAF : Jean-Jacques SCHMITT, Catherine CHEVALIER, Sabrina GRASSI, Isabelle REYNAUD, Sandrine ARRECGROS, Anne-Sophie de BELLEGARDE, Catherine LE GAL, Julien AMFRUNS, Arnaud ROFFIGNON.

■ *Au sein de la Direction des Musées de France :* Hervé DZIEDZIC ;

■ *Au sein de la DAPA :* Sophie LE BAUT

10.4 La répartition charges fixes / charges variables : une mesure des marges de manœuvre des établissements

Le Bureau du Budget et des Affaires Financières a proposé une analyse de la structure des budgets exécutés des établissements publics selon le spectre des charges fixes et variables. La répartition a été faite selon les critères suivants :

Charges fixes	Comptes	Charges variables	Comptes
Personnel permanent (y.c. indemnité de chômage vacataires, formation professionnelle et action sociale)	64, 631, 633	Vacataires non permanents, cachets, etc.	à l'intérieur du 64
Vacataires permanents	à l'intérieur du 64	Rémunérations d'intermédiaires, honoraires	622
Fluides	606	Publicité, informations, publications	623
Loyers et charges locatives	612, 613, 614	Transports de biens	624
Maintenance, nettoyage	615	Déplacements, missions, réceptions	625
Assurances	616	Frais postaux et télécommunications	626
Achats, fournitures, petit matériel	601, 602, 606	Etudes	617
Services bancaires et assimilés	627	Divers	618
Impôts et taxes	635, 637	Variation des stocks	603
Frais de contrôle financier	652	Achats de marchandises	607
Dotation aux amortissements (réels)	68 - 777	Divers	628
Codes budgétaires (informatiques, etc.)		Redevances pour concessions, brevets, licences	651
		Autres charges de gestion courante	658
		Codes budgétaires (expositions, productions, éditions, etc.)	

Dans ses grands principes, nous n'avons pas d'observations particulières à formuler quant à cette méthode. En particulier, l'ensemble des natures de charges présentant un caractère strictement fixe (personnel permanent) ou strictement variable (vacataires non permanents) sont clairement identifiés.

Le poids des charges de personnel et de vacataires permanents dans les principaux établissements publics (environ 70 % pour les principaux d'entre eux ; voir paragraphe suivant) garantit par ailleurs une certaine sécurité à cette démarche.

Toutefois, nous notons qu'aucune nature de charges n'est considérée comme à la fois fixe et variable. Or certaines charges, comme les assurances ou les fluides ou la publicité, devraient avoir cette logique mixte. Cette réserve ne doit pas selon nous contribuer à remettre en cause la démarche.

A une échelle globale, on constate que les charges “ fixes ” tendent à progresser d’une manière importante de 1999 à 2001 (+15,6 % en deux ans). Leur part dans le budget des établissements publics est en revanche stabilisée entre 2000 et 2001, à 68,1 %.

On note par ailleurs que les établissements bénéficiant des plus fortes contributions de l’Etat par le biais de ces subventions de fonctionnement présentent, à l’exception du Parc et Grande Halle de la Villette, des taux structurellement supérieurs à cette moyenne sur la période :

<i>(en KF)</i>	Charges fixes 2001	Part dans le total des charges
Opéra national de Paris et Ecole de danse de Nanterre	669 427	68,4 %
BNF	489 483	79,7 %
CNAC GP	382 533	76,9 %
Musée du Louvre	312 001	62,4 %
Comédie française	150 515	82,3 %
CNS Musique Danse de Paris	117 029	90,2 %
Par cet Grande Halle de la Villette	99 588	50,1 %
Total	2 220 576	
Total des charges fixes tous EP	2 522 777	
Echantillon	88 %	

Le très faible taux de charges fixes du Parc et de la Grande Halle de la Villette s’explique par le poids très important des crédits liés au développement des manifestations Culturelles (plus de 67 MF).

10.5 Charges fixes / charges incompressibles

Par delà la répartition du budget des établissements entre charges fixes et charges variables, l’identification de **natures** de charges fixes, inhérentes à l’existence même de l’établissement, doit néanmoins amener à réfléchir au caractère incompressible du **niveau** que ces charges fixes atteignent.

A ce titre, les charges de personnel permanent semblent bien consister une nature de charges à la fois fixe et incompressible.

Or il s’avère que la part du personnel permanent (y compris vacataires permanents) dans les charges fixes présente une certaine tendance : *(voir page suivante)*

		1999	2000	2001
Opéra national de Paris et Ecole de danse de Nanterre	Part dans charges fixes	76 %	74 %	71 %
	Part dans charges totales	50 %	51 %	49 %
BNF ²¹	Part dans charges fixes	44 %	44 %	45 %
	Part dans charges totales	33 %	35 %	36 %
Parc et Grande Halle de la Villette	Part dans charges fixes	64%	61%	62%
	Part dans charges totales	31%	32%	31%
CNAC GP	Part dans charges fixes	72 %	71 %	71 %
	Part dans charges totales	59 %	54 %	54 %
Musée du Louvre ²²	Part dans charges fixes	44 %	43 %	42 %
	Part dans charges totales	28 %	27 %	26 %
Comédie Française	Part dans charges fixes	85 %	85 %	86 %
	Part dans charges totales	70 %	70 %	71 %
CNS Musique et Danse de Paris	Part dans charges fixes	53 %	68 %	72 %
	Part dans charges totales	45 %	61 %	65 %
CITE DE LA MUSIQUE	Part dans charges fixes	75 %	74 %	76 %
	Part dans charges totales	44 %	43 %	44 %

La plupart des établissements publics des gros établissements publics présentent donc des structures de charges de personnel voisines, soit de 70 à 75 % de leurs charges “ fixes ”.

Les résultats significativement bas de la BnF et du Musée du Louvre s’expliquent principalement par le poids des personnels Etat affectés ne pesant actuellement pas dans leurs budgets exécutés (53,7 M€ pour la BnF en valeur 01/01/2003, et 26,1 M€ en valeur 2001 pour le Musée du Louvre). En réintégrant ces charges de personnel, le poids du personnel total dans les charges fixes s’élèverait respectivement en 2001 à 87 % pour la BnF²³, et à 76 % pour le Musée du Louvre. Ces données corrigées sont globalement comparables aux autres établissements publics présentés dans le tableau ci-dessus.

²¹ hors personnels Etat Affectés.

²² hors personnels Etat Affectés.

²³ Données en valeur 1^{er} janvier 2003, ce qui conduit à une légère surestimation de ce ratio.

Par delà ces effets, on note également :

- Pour le **Musée du Louvre**, le coût très important des postes Fluides (35 MF en 2001) et Nettoyage/Maintenance (83 MF en 2001), soit une charge équivalant à 120 % des charges de personnel) ; ces surcoûts s'expliquent par un recours important à la sous-traitance et par la nature du bâtiment et ses conditions d'exploitation (bâtiment ancien, ne répondant pas nécessairement aux standards modernes de fonctionnalité, mais dont le rayonnement international impose néanmoins un niveau de qualité d'accueil élevé).
- Pour la **BnF**, l'externalisation de la fonction gardiennage (37 MF, soit 8 % des charges fixes), des dépenses de fluides non négligeables et des dépenses de sécurité incendie importantes.

L'importance de la part des charges de personnel dans les charges " fixes " (de l'ordre des $\frac{3}{4}$) limite donc d'autant les marges de manœuvre de compressibilité qui peuvent exister sur ces charges. Ces charges ont par ailleurs une vocation naturelle à présenter des taux d'évolution plus élevés que les autres natures de charges, et donc à peser sur l'évolution future de ces charges fixes.

10.6 La couverture des charges fixes

Selon notre analyse, les subventions de fonctionnement ont *a minima* vocation à couvrir le coût des charges fixes des établissements publics, et peuvent aller au delà de cette stricte couverture, en fonction de la configuration spécifique de chaque établissement.

D'une manière générale, la plupart des gros établissements voient leur subvention de fonctionnement largement couvrir leurs charges " fixes ". Toutefois, l'analyse permet de montrer une progression plus rapide des charges " fixes " que de la subvention de fonctionnement au cours des années 1999 à 2001 (taux global passant de 116 % à 106 % de 1999 à 2001).

		1999	2000	2001
<i>(en KF)</i>				
Comédie française	Charges fixes	147 957	147 553	150 515
	Subvention de fonctionnement	142 554	136 610	139 770
	Taux de couverture	96%	93%	93%
Opéra national de Paris	Charges fixes	591 537	617 350	669 632
	Subvention de fonctionnement	656 960	588 526	596 558
	Taux de couverture	111%	95%	89%
Parc et GH de La Villette	Charges fixes	108 164	115 844	119 983
	Subvention de fonctionnement	128 118	130 653	135 405
	Taux de couverture	118%	113%	113%
CNS musique et danse de Paris	Charges fixes	70 428	108 514	117 271
	Subvention de fonctionnement	74 091	112 555	121 736
	Taux de couverture	105%	104%	104%
Cité de la Musique	Charges fixes	90 273	97 030	97 225
	Subvention de fonctionnement	141 654	142 783	145 983
	Taux de couverture	157%	147%	150%
BNF	Charges fixes	450 543	473 744	489 483
	Subvention de fonctionnement	603 727	625 952	633 741
	Taux de couverture	134%	132%	129%
CNAC GP	Charges fixes	326 547	357 676	382 533
	Subvention de fonctionnement	372 236	403 399	403 849
	Taux de couverture	114%	113%	106%
Musée du Louvre	Charges fixes	296 249	298 064	312 001
	Subvention de fonctionnement	285 306	283 082	273 660
	Taux de couverture	96%	95%	88%
CSI	Charges fixes	411 823	407 653	432 942
	Subvention de fonctionnement	490 500	495 280	498 255
	Taux de couverture	119%	121%	115%
TOTAL ECHANTILLON	Charges fixes	2 493 522	2 623 426	2 771 585
	Subvention de fonctionnement	2 895 145	2 918 841	2 948 958
	Taux de couverture	116%	111%	106%

Les données concernant le Musée du Louvre et la Bibliothèque nationale de France doivent toutefois être pondérées par le fait que une part importante de leurs charges de personnel sont prises en charge jusqu'en 2002 par l'Etat, et ne sont pas pris en compte dans les calculs présentés ci-avant.

Trois établissements connaissent donc une situation où la subvention de fonctionnement ne garantit pas la couverture des charges " fixes " :

- **La Comédie Française**, dont la subvention de fonctionnement se stabilise aux environs de 93 % ; l'écart est de l'ordre de 1 800 K€.
- **L'Opéra de Paris**, connaît lui une évolution atypique ; après une baisse importante de sa subvention en 2000, liée à la création de la Caisse de Retraite des Personnels de l'Opéra, qui ne s'est pourtant pas traduite par une baisse de ses charges de fonctionnement, l'Opéra National voit ses charges fixes à nouveau progresser de 8,5 % en 2001 ; dans le même temps, la subvention ne progresse que de 1,3 %.

Il en découle une dégradation importante du taux de couverture des charges fixes par la subvention de fonctionnement, qui n'est plus que de 89 % en 2001 (écart nominal de 73 MF, soit 11 M€). L'Opéra doit prélever sur ses recettes propres (et sur son fonds de roulement) pour couvrir la progression de ses charges " fixes " hors personnel (voir paragraphe suivant sur la dynamique des recettes propres).

- La situation du **Musée du Louvre** est similaire, avec une progression de 4,6 % de ses charges fixes, et un recul de sa subvention de fonctionnement (-3,3 % en exécution). La subvention de fonctionnement ne couvre plus que 88 % des charges " fixes " de l'établissement en 2001 (*hors charges de personnel prises en charge par l'Etat*).

Au cours de la même période, d'autres établissements importants ont également vu leur situation se dégrader : le Centre Pompidou a vu sa subvention passer de 114 % à 105 % de ses charges fixes.

Tous établissements publics confondus, le point critique semble avoir déjà été atteint, puisqu'en 2001, les charges fixes tous établissements publics confondus deviennent supérieures aux subventions de fonctionnement :

IMAGE MANQUANTE

10.7 La dépendance des établissements aux subventions de fonctionnement de l'Etat

La contribution de la subvention 36-60 au financement des Etablissements Publics a globalement légèrement diminué de 1999 à 2001, passant de 92 % des dépenses consolidées des établissements publics concernés en 1999 à 85,4 % en 2001.

Cette évolution cache toutefois des disparités importantes. Ainsi, au sein des principaux établissements, on distingue d'une part l'Opéra de Paris, le Musée du Louvre ou encore le Parc et la Grande Halle de la Villette, pour lesquels la subvention 36-60 ne couvre qu'une part limitée du budget (respectivement 61, 52 et 68 % en 2001).

Ces établissements publics trouvent l'essentiel de leur financement complémentaire par les recettes importantes qu'ils retirent de la billetterie. Le caractère aléatoire de ces recettes propres, et leur dynamique spécifique peut poser à terme la question de l'exposition au risque d'exploitation de ces établissements.

Ainsi, l'Opéra national de Paris, qui n'est subventionné par l'Etat que pour ses dépenses de personnel, dispose par ailleurs d'assez peu de marges de manœuvre sur ses recettes propres pour financer ses projets et son fonctionnement courant. Ses taux de remplissage très importants et sa grille tarifaire déjà très élevée restreignent en effet ses marges d'action.

A contrario, le budget d'établissements publics tels que le Centre Pompidou (80 %), la Cité de la Musique (87 %), ou la Bibliothèque nationale de France (102 %) est beaucoup plus dépendant de cette subvention de fonctionnement.

Par ailleurs, la recherche de recettes à tirer du mécénat rencontre un écho peu favorable de la part des dirigeants d'établissements publics. Cette recette présente en effet un caractère hautement aléatoire, sur laquelle il paraît peu prudent de fonder l'équilibre d'une exploitation récurrente. Le mécénat ne semble pouvoir être intégré comme source de financement que pour des animations événementielles, et non de manière structurelle.

Certains de nos interlocuteurs nous ont par ailleurs indiqué que le mécénat de production était peu encouragé par certaines dispositions fiscales afférentes récentes, et que certains établissements comme le Centre Pompidou pourraient s'en trouver handicapés dans leur recherche de financements extérieurs.

Enfin, certains de nos interlocuteurs nous ont indiqué que la fiscalité liée au mécénat n'apparaît pas assez incitative, si bien que le mécénat d'entreprise, seul à même de contribuer de manière significative au financement d'établissements publics importants, demeurerait trop comme une démarche individuelle, et non un choix de gestion dynamique.

10.8 Evolution des crédits du Ministère de la Culture dans le cadre du 1 % du budget de l'Etat

<i>En MEUR</i>	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006
Loi de finances en DO + CP	2 451.64	2 549.18	2 609.99	2 654.29	2 701.41	2 749.38	2 798.21
moins les charges sociales patronales transférées en 2001 réactualisées valeur 2002 (données Bercy juin 2001)	-	26.98	26.98	26.98	26.98	26.98	26.98
moins solde des autres transferts externes 2002	-	-	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80
Loi de finances en DO + CP à structure constante 1998	2 451.64	2 522.20	2 581.21	2 625.51	2 672.63	2 720.60	2 769.43
variation en M€	56.67	70.56	59.01	44.30	47.12	47.97	48.83
charges nettes de l'Etat à structure constante 1998	249 584.81	252 765.96	257 152.07	261 780.81	266 492.86	271 289.73	276 172.95
% budget ETAT	0.982%	0.998%	1.004%	1.003%	1.003%	1.003%	1.003%
progression charges nettes Etat à structure cste	0.9%	1.3%	1.70%	1.80%	1.80%	1.80%	1.80%
progression budget culture	-	2.9%	2.34%	-	-	-	-
Hypothèse d'inflation	-	-	1.20%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%
Hypothèse de progression des dépenses de l'Etat en volume	-	-	0.50%	0.30%	0.30%	0.30%	0.30%
moins la réserve parlementaire de n	-	7.55	7.70	7.70	7.70	7.70	7.70
plus la réserve parlementaire de n-1	-	6.48	7.55	7.70	7.70	7.70	7.70
Mesures nouvelles hors réserve parlementaire	-	69.49	58.86	44.30	47.12	47.97	48.83