

N° 386

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **modalités d'application** de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux **lois de finances (LOLF)** dans les **directions régionales des affaires culturelles (DRAC)**,*

Par M. Yann GAILLARD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beauvils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER : L'APPLICATION DE LA LOLF DANS LES DRAC</b> .....	9
<b>I. DES EXPÉRIMENTATIONS PROMETTEUSES</b> .....	10
A. UNE RÉFORME COMMENCÉE EN 2004 .....	10
1. <i>La DRAC de Rhône-Alpes, lieu de la première expérimentation</i> .....	10
2. <i>Trois objectifs de l'expérimentation conformes à l'esprit de la LOLF</i> .....	10
3. <i>Les apports de l'expérimentation</i> .....	11
B. ... LARGEMENT ÉTENDUE EN 2005.....	12
1. <i>L'extension du périmètre de l'expérimentation à sept nouvelles DRAC, à quatre SDAP et aux crédits d'investissement</i> .....	12
2. <i>La traduction budgétaire de l'expérimentation</i> .....	13
3. <i>Les objectifs de l'extension des expérimentations</i> .....	14
4. <i>Les conclusions des expérimentations : la réduction de la déconcentration des crédits ?</i> .....	15
<b>II. LA LENTE MISE EN PLACE DE LA LOLF DANS LES DRAC</b> .....	16
A. LE DÉMARRAGE DE LA LOLF : UNE MONTÉE EN PUISSANCE TRÈS PROGRESSIVE.....	16
1. <i>La notification des BOP a été tardive en 2006 dans les DRAC</i> .....	16
2. <i>Un problème qui s'est manifesté dans toutes les DRAC</i> .....	17
3. <i>Le rodage des procédures pour les gestions 2007 et 2008</i> .....	17
4. <i>Une organisation adaptée à la mise en œuvre de la LOLF</i> .....	18
B. UN DIALOGUE DE GESTION LENT À METTRE EN PLACE.....	19
1. <i>La difficile mise en place du dialogue de gestion</i> .....	19
2. <i>... établie par l'IGAC</i> .....	20
3. <i>De nettes améliorations</i> .....	20
C. LA DIFFICILE APPROPRIATION DE LA PERFORMANCE DANS LES DRAC.....	21
1. <i>Des indicateurs utiles en administration centrale uniquement ?</i> .....	21
2. <i>Les attentes des DRAC dans ce domaine</i> .....	22
3. <i>La déclinaison de la performance par les DRAC</i> .....	23
<b>III. LA « RECONCENTRATION » DES CRÉDITS ET LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE</b> .....	24
A. LA LOLF A-T ELLE CONDUIT À UNE RECONCENTRATION DES CRÉDITS ?.....	24
1. <i>La gestion des crédits des monuments historiques avant la mise en œuvre de la réforme budgétaire</i> .....	24
2. <i>L'éclatement des crédits entre les trois BOP de la mission « Culture »</i> .....	24
3. <i>Optimisation du nombre de BOP et de la responsabilité de gestion des crédits</i> .....	25
B. FAUT-IL EXERCER LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE EN DRAC ? .....	27
1. <i>La souplesse permise lors des expérimentations de la réforme budgétaire</i> .....	27
2. <i>La fongibilité asymétrique et la gestion des personnels déconcentrés</i> .....	27

<b>CHAPITRE II : DES CONTRAINTES DE GESTION LOURDES, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE DU PATRIMOINE.....</b>	<b>29</b>
<b>I. LA QUESTION DE LA « SOUTENABILITÉ » DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE .....</b>	<b>29</b>
A. LES CONTRAINTES PESANT SUR LA GESTION DES DRAC.....	29
1. La « dette » des DRAC.....	29
2. Une donnée constante dans les DRAC visitées .....	30
3. Une problématique qui peut être généralisée à toutes les DRAC.....	30
B. ... SONT DIRECTEMENT ISSUES DES CONTRAINTES PESANT SUR LA MISSION « CULTURE » .....	31
1. Une situation dont l'ampleur a été mesurée dès la loi de règlement pour l'année 2006 .....	31
2. Le budget pour 2008 reste contraint par cette problématique .....	33
3. Cette contrainte doit favoriser l'émergence d'une programmation de moyen terme des investissements déconcentrés.....	35
<b>II. LA QUESTION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE.....</b>	<b>37</b>
A. LE RÔLE DU CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX (CMN) DANS LA MAÎTRISE D'OUVRAGE CULTURELLE .....	38
1. Le rôle traditionnellement dévolu au CMN et son budget.....	38
2. Des perspectives de réforme avant 2006 .....	39
3. L'affectation de 70 millions d'euros par an au CMN .....	40
4. Les faiblesses de cette réforme du point de vue budgétaire .....	41
5. Les faiblesses de cette réforme du point de vue de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage .....	42
6. La situation actuelle du CMN et ses perspectives.....	43
B. LE RÔLE DES DRAC DANS L'ASSISTANCE À MAÎTRISE D'OUVRAGE .....	44
1. Les acteurs publics de la maîtrise d'ouvrage .....	44
2. La réduction de l'intervention de l'Etat dans la maîtrise d'ouvrage .....	45
3. La possibilité de mettre en œuvre une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite.....	45
4. La mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage payante .....	46
5. Le décret d'application toujours attendu.....	47
<b>III. LA QUESTION DE LA FUSION ENTRE DRAC ET SDAP.....</b>	<b>49</b>
A. UN PRINCIPE QUI SEMBLAIT TROUVER UN DÉBUT D'APPLICATION .....	49
1. Le principe de rapprochement entre DRAC et SDAP soutenu depuis longtemps .....	49
2. Une mise en œuvre dans le cadre des pôles régionaux et de l'expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF .....	49
B. UN PROJET DE DÉCRET SUSPENDU .....	50
1. Des objectifs clairement énoncés .....	50
2. Une procédure remise en cause dans le cadre de la revue générale des politiques publiques .....	51
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE SES DÉPLACEMENTS .....</b>	<b>59</b>

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Chapitre I : L'application de la LOLF dans les DRAC

Proposition n° 1 : poursuivre la **rationalisation des calendriers de mise en place des BOP** en DRAC.

Proposition n° 2 : renforcer le **dialogue de gestion** entre DRAC et administration centrale, grâce aux secrétariats généraux de programme, notamment.

Proposition n° 3 : **stabiliser les objectifs et indicateurs de performance** renseignés par les DRAC. Eventuellement diminuer leur nombre pour tenir compte de la nécessaire mise en place des tableaux de bord des DRAC.

Proposition n° 4 : mettre en œuvre dans quelques **DRAC une expérimentation de fusion des trois BOP** de la mission « Culture ». Evaluer en conséquence les performances de gestion obtenues.

Proposition n° 5 : mettre en œuvre dans quelques DRAC une **expérimentation permettant l'exercice de la fongibilité asymétrique** prévue par la LOLF. Evaluer en conséquence les performances de gestion obtenues.

### Chapitre II : Les contraintes pesant sur la politique du patrimoine

Proposition n° 6 : dresser un **inventaire des besoins d'investissement** à moyen terme de chacun des BOP gérés par les DRAC pour définir une programmation de moyen terme des crédits d'équipement déconcentrés.

Proposition n° 7 : **restreindre le rôle de maître d'ouvrage du CMN** aux seuls monuments qui lui appartiennent ou qu'il a reçus en dotation.

Proposition n° 8 : **laisser aux DRAC la compétence de la maîtrise d'ouvrage pour les monuments nationaux n'appartenant pas au CMN**. Préserver ainsi leur capacité d'expertise et de contrôle grâce au maintien en leur sein de personnels qualifiés.

Proposition n° 9 : **garantir l'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite pour les communes de moins de 2.000 habitants**, et pour les communes les moins favorisées.

Proposition n° 10 : permettre **d'expérimenter différentes formes juridiques d'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite**.

Proposition n° 11 : mettre en place une **procédure simplifiée de passation des marchés publics** pour les communes bénéficiant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite.

Proposition n° 12 : poursuivre le **rattachement**, déjà engagé en termes de procédures, des **SDAP aux DRAC**.



## INTRODUCTION

L'application de la réforme budgétaire et comptable prévue par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est récente, et présente un rendez-vous incontournable de modernisation de l'Etat.

Votre rapporteur spécial a toujours été attentif aux modalités de préparation de la mise en œuvre de la LOLF au sein du ministère de la culture, tant l'enjeu lui semblait essentiel. Il a ainsi constaté que des missions et des groupes de travail avaient été mis en place, au sein du ministère, et que les premiers résultats paraissaient probants.

Votre rapporteur spécial avait donc souligné, dans ses fascicules budgétaires successifs que le ministère, dans le cadre de la mission « Culture », était « *un bon élève de la LOLF* ».

Ceci se traduisait notamment par la mise en œuvre précoce d'expérimentation dans les services extérieurs de la culture, ce qui semblait gage de **réussite de la modernisation**.

Votre rapporteur spécial a entendu **mesurer l'appropriation de la réforme budgétaire par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)**, et a mis en place un contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF, dès novembre 2006.

Il s'est rendu dans les DRAC suivantes :

- DRAC d'Amiens, pour la région **Picardie**, le 12 novembre 2006 ;
- DRAC de Rouen, pour la région **Haute-Normandie** le 3 avril 2007 ;
- DRAC de Bordeaux, pour la région **Aquitaine**, les 12 et 13 avril 2007 ;
- DRAC de Caen, pour la région **Basse-Normandie**, le 5 juillet 2007 ;
- DRAC de Metz, pour la région **Lorraine**, le 16 avril 2008 ;
- et DRAC de Poitiers, pour la région **Poitou-Charente**, le 17 avril 2008.

**Ces six déplacements sur place** ont permis à votre rapporteur spécial de mesurer la grande valeur et la réactivité des personnels des DRAC. Il souhaite les remercier de leur diligence et de la qualité du dialogue qui a pu s'instaurer.

**Deux enseignements peuvent être tirés** de ces contrôles, que votre rapporteur spécial développera au sein du présent rapport :

- la mise en œuvre de la LOLF au sein des DRAC pourrait être **améliorée**, et notamment dans un esprit de plus **grande liberté de gestion** et de **responsabilisation des gestionnaires de crédits déconcentrés**, conformément, d'ailleurs aux prescriptions mêmes de la LOLF ;

- la principale difficulté des DRAC tient sans doute à la **raréfaction des crédits**, ce qui n'est pas sans poser de réels problèmes, en particulier en matière de **patrimoine**.

## CHAPITRE PREMIER : L'APPLICATION DE LA LOLF DANS LES DRAC

A titre liminaire, votre rapporteur spécial souhaitait souligner que le rapport n° 2007/21 de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles<sup>1</sup>, coordonné par M. Jean-Sébastien Dupuit, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, publié en octobre 2007, relatif à l'évaluation des directions régionales des affaires culturelles pour 2007 portait plus particulièrement sur **la mise en œuvre de la LOLF** et l'avancement de certains chantiers de réformes.

Il note que ce travail d'inspection **recoupe** en partie la mission de contrôle sur pièces et sur place qu'il a mise en œuvre de 2006 à 2008, et que bon nombre de leurs **recommandations** vont dans le **même sens**.

### Présentation du rapport, précité, d'octobre 2007 de l'IGAAC

*« Depuis 2003, l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) est chargée de procéder à une évaluation annuelle de la mise en œuvre par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) de la **directive nationale d'orientation (DNO)** qui leur a été adressée par le ministre.*

*« Le programme de travail de l'IGAAC, arrêté le 26 janvier 2007, a prévu que cette année, en 2007, l'enquête porterait sur **la mise en œuvre de la LOLF** ainsi que sur l'état d'avancement d'un certain nombre de réformes en cours [...dont...] la réforme de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques. (...)*

#### *« Liste des propositions*

*« proposition n°1 : prévoir pour les DRAC nouvellement nommés une **formation** axée prioritairement sur les objectifs des programmes du ministère et les modalités de leur mise en œuvre dans le cadre résultant de la LOLF ;*

*« proposition n°2 : **déconseiller l'emploi du terme « responsable »** (de tel ou tel BOP ou programme) pour qualifier les agents chargés de l'animation d'un « pôle fonctionnel » en DRAC ;*

*« proposition n°3 : systématiser la participation aux « pôles » dédiés au programme « Patrimoines » des **conseillers chargés des musées**, des archives, du patrimoine écrit et de la politique linguistique ;*

*« proposition n°4 : faire le point sur la place et les fonctions de **contrôleur de gestion en DRAC**, au-delà du seul chantier de la performance ;*

*« proposition n°5 : relancer la réflexion sur les **indicateurs spécifiques** aux DRAC d'outre-mer ;*

*« proposition n°6 : apporter un appui méthodologique de la mission du contrôle de gestion aux expérimentations de **contractualisation sur la performance** avec les partenaires réguliers des DRAC ;*

<sup>1</sup> Rappelons que l'IGAAC – inspection général de l'administration des affaires culturelles – est devenue l'IGAC : inspection générale des affaires culturelles.

« proposition n°7 : *rechercher une harmonisation méthodologique entre la justification au premier euro et des exercices analogues demandés aux DRAC*

« proposition n°8 : *faire établir par les responsables de programmes une note de synthèse sur les éléments produits par chaque DRAC dans le cadre de ses BOP (insertion dans le calendrier et organisation des conférences régionales à préciser).*

Source : extrait du rapport de l'IGAAC d'octobre 2007, précité

## I. DES EXPÉRIMENTATIONS PROMETTEUSES

### A. UNE RÉFORME COMMENCÉE EN 2004

#### 1. La DRAC de Rhône-Alpes, lieu de la première expérimentation

L'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoyait une présentation des crédits du budget général selon les principes retenus par cette même loi (fongibilité asymétrique des crédits, définition des programmes, plafonds d'emplois,...) lors de la discussion devant le Parlement du projet de loi de finances pour 2006, premier projet de loi de finances entièrement « lolfien ».

Afin d'anticiper cette échéance, la direction de l'administration générale du ministère de la culture et de la communication a conduit, dès l'année 2004 et jusqu'en 2005, dans la direction régionale des affaires culturelles de la région Rhône Alpes, une **expérimentation de fongibilité des crédits de personnel, de fonctionnement et d'interventions**.

#### 2. Trois objectifs de l'expérimentation conformes à l'esprit de la LOLF

Pour le ministère de la culture et de la communication, les objectifs de cette première expérimentation étaient de trois ordres :

- **préfigurer les nouveaux modes de gestion des emplois et des crédits** issus de la mise en œuvre de la LOLF (fongibilité asymétrique et règles de report des crédits, notamment) tout en permettant aux responsables locaux que sont les directeurs des DRAC de **mobiliser avec une efficacité accrue les moyens mis à leur disposition**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, cette expérimentation s'inscrivait également dans la politique générale **d'amélioration du service rendu au public** et de **maîtrise des coûts** conduite par la DAG ;

- **réformer le dialogue de gestion** entre les directions régionales et l'administration centrale, en favorisant une **participation plus en amont** des DRAC, et **réviser le pilotage national** en s'appuyant sur la **directive**

**nationale d'orientation (DNO)** et sur la mise en place progressive des **tableaux de bord des DRAC** ;

- **améliorer le pilotage** de la direction régionale expérimentatrice, en mettant en œuvre localement le **plan national de développement du contrôle de gestion** et en développant la **culture de gestion** par des actions de formation et de sensibilisation.

Ces objectifs ambitieux correspondaient bien aux prescriptions de la LOLF et démontraient la forte implication du ministère dans sa mise en œuvre.

### 3. Les apports de l'expérimentation

Votre rapporteur spécial avait souhaité connaître le bilan de cette première expérimentation, qui lui avait ainsi été présenté<sup>1</sup>.

#### **Bilan de l'expérimentation menée en 2004 en DRAC Rhône-Alpes**

*« Les principaux apports de l'expérimentation LOLF en région Rhône Alpes à ce stade pourraient se résumer dans les quelques points suivants :*

*« - la spécificité du ministère, qui a choisi de répartir au niveau régional ses politiques entre **trois programmes étanches**, ne pose pas de difficulté majeure en termes de gestion. Elle est bien comprise des services qui s'identifient aisément à l'un des quatre BOP (budget opérationnel de programme) de la DRAC. Mais l'apport de cette nouvelle démarche budgétaire est bien de créer **davantage de cohésion entre les équipes chargées de la mise en œuvre de tel programme**, et de favoriser ainsi les arbitrages en faveur d'une vision politique plus globale au niveau régional ;*

*« - la **responsabilité accrue du DRAC**, qui en contrepartie d'un engagement sur les résultats, dispose au travers de **l'exercice de la fongibilité de marges de manœuvre locales**, permet de **recentrer le débat budgétaire sur les politiques et non sur les seuls moyens nouveaux**. Cependant, l'exercice réel de ces nouvelles capacités d'arbitrage local nécessite la mise en place d'outils de pilotage et une nouvelle pratique managériale qui nécessite un temps d'apprentissage. Au delà, l'intégration de la DRAC dans un débat plus large avec le responsable de programme conduit à réviser les modes habituels du dialogue de gestion interne au ministère ;*

*« - la **nécessité de définir, d'accompagner et d'encadrer la nouvelle responsabilité du directeur régional en matière de gestion des emplois et de la masse salariale**. De ce point de vue, si les outils de pilotage ont du être élaborés au niveau déconcentré, la DRAC a tiré les premiers bénéfices d'une fongibilité des dépenses de personnel au sein du Titre 2 du budget, au sens de la LOLF (dépense en personnels) ;*

*« - la mise en œuvre anticipée de la LOLF est aussi l'occasion de se poser sans tabou la question de **l'organisation optimale des services déconcentrés en région**, à la fois au sein de la DRAC et dans la **coordination des multiples acteurs du ministère en région** qui ne dépendent pas aujourd'hui de la DRAC. »*

*Source : extrait de la réponse, précitée, du ministère de la culture au questionnaire budgétaire pour la loi de finances pour 2005*

<sup>1</sup> Réponse I-6 au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2005.

Dès cette première expérimentation, **les grandes problématiques de mise en œuvre de la LOLF** au sein des DRAC apparaissent :

- le **nombre de budgets opérationnels de programme (BOP)** mis en place, soit en l'occurrence quatre BOP : un BOP par programme de la mission « Culture »<sup>1</sup> et un BOP pour le programme « Recherche culturelle et culture scientifique » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » ;

- la question de la **gestion de la masse salariale** ;

- celle du **dialogue de gestion** entre l'administration centrale et ses services extérieurs ;

- et enfin, la problématique de **l'organisation des services extérieurs** du ministère de la culture.

## ***B. ... LARGEMENT ÉTENDUE EN 2005***

### **1. L'extension du périmètre de l'expérimentation à sept nouvelles DRAC, à quatre SDAP et aux crédits d'investissement**

Le ministère de la culture a étendu l'expérimentation de fongibilité asymétrique<sup>2</sup> des crédits, initiée en 2004 par la DRAC Rhône-Alpes, à sept nouvelles DRAC.

**Trois** d'entre elles (Aquitaine, Ile-de-France, Languedoc Roussillon) expérimentaient la fongibilité asymétrique de leurs **dépenses ordinaires** ; et **cinq** DRAC (Rhône-Alpes, Basse-Normandie, Midi Pyrénées, Picardie, Poitou-Charentes) menaient l'expérience de fongibilité asymétrique sur leurs dépenses ordinaires et leurs **dépenses d'investissement**.

La prise en compte des **services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP)**, en termes de crédits de personnel et de crédits de fonctionnement était expérimentée par **quatre DRAC** : en Basse-Normandie, en Ile-de-France, en Picardie et en Rhône-Alpes.

Le tableau ci-après synthétise les expérimentations de mise en œuvre de la LOLF dans les DRAC pour 2005.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des programmes « Patrimoines », « Création », « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

<sup>2</sup> Les crédits de personnels peuvent abonder les crédits de fonctionnement et d'intervention mais non l'inverse. Elle est donc, en ce sens, « asymétrique »

**Expérimentations menées en 2005 dans huit DRAC**

<b>DRAC</b>	<b>avec SDAP</b>	<b>TH (LOLF)</b>	<b>THII (LOLF)</b>	<b>TV (LOLF)</b>	<b>T VI (LOLF)</b>
Aquitaine	Non	Oui	Oui	Non	Non
Basse Normandie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Ile de France	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Languedoc-Roussillon	Non	Oui	Oui	Non	Non
Midi-pyrénées	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Picardie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Poitou	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Rhône-Alpes	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : ministère de la culture et de la communication

**2. La traduction budgétaire de l'expérimentation**

L'expérimentation de mise en œuvre de la LOLF portait sur **12 %** des crédits du ministère de la culture pour 2005.

La nomenclature budgétaire devant s'adapter à cette nouvelle maquette et à l'extension des expérimentations, avaient été décidées :

- la **suppression des chapitres** 39-01, 39-02, 39-03 créés pour l'expérimentation Rhône-Alpes dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004 ;

- la **création de nouveaux chapitres** : 39-04, 39-05, 39-06 et 39-07 (ce dernier étant dédié au programme « Recherche culturelle », précité) pour les trois DRAC expérimentatrices de la fongibilité des crédits en matière de dépenses de fonctionnement et d'intervention ;

- la **création de nouveaux chapitres** : 59-04, 59-05, 59-06 et 59-07 pour les cinq DRAC expérimentatrices de la fongibilité des crédits en matière de dépenses de fonctionnement, d'intervention et **d'investissement**.

Au sein de chacun de ces chapitres, les articles budgétaires correspondaient aux actions définies dans les projets annuels de performances (PAP). Les crédits de personnels étaient inclus dans chaque article de prévision (soit chaque action) au même titre que les crédits de fonctionnement et d'intervention et, pour les chapitres en 59, d'investissement. La distinction entre crédits de personnel et autres crédits, nécessaire pour faire jouer la **fongibilité asymétrique** avait été néanmoins préservée en gestion.

S'agissant des chapitres en 59, des autorisations de programmes avaient été créées pour accompagner le transfert des dépenses ordinaires, selon la clé **AP=CP**.

Les éléments chiffrés figuraient dans le projet de loi de finances : le tableau suivant détaille la répartition des crédits au sein des chapitres en 39 et en 59 (autorisation d'engagement, crédits de paiement).

**La répartition des crédits par chapitres spécifiques à l'expérimentation menée en 2005**

(en millions d'euros)

Titres	LFI 2004 (AP)	PLF 2005 (AP)	2005/2004 (en %)	Transferts au titre de l'expérimentation LOLF		
				vers les chapitres 39	vers les chapitres 59	Total
Titre III - Moyens des services	1 392	1 466	5,32	109	-75	34
Titre IV - Interventions publiques	824	665	-19,30	-109	-61	-170
<i>Total des dépenses ordinaires</i>	<i>2 216</i>	<i>2 131</i>	<i>-3,84</i>	0	-136	-136
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	266	403	51,50	X	167	167
Titre VI - Subventions d'investissements accordées par l'Etat	302	272	-9,93		-31	-31
<i>Total dépenses en capital</i>	<i>568</i>	<i>675</i>	<i>18,84</i>	0	136	136
<b>Total</b>	<b>2 784</b>	<b>2 806</b>	<b>0,79</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : ministère de la culture et de la communication

### 3. Les objectifs de l'extension des expérimentations

Il a semblé souhaitable au ministère de la culture et de la communication d'élargir le cadre des expérimentations et de préparer ainsi, dans les meilleures conditions possibles, l'ensemble des services à la mise en œuvre de la LOLF au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Pour ce faire, les travaux suivants ont alors été menés :

- **définition du contenu des BOP en administration centrale** (périmètre budgétaire, déclinaison de la mesure de la performance et diffusion des méthodes et outils du contrôle de gestion, calcul de la masse salariale et du plafond d'emplois, justification au premier euro) ;

- **approfondissement des procédures du dialogue de gestion** dans le nouveau cadre budgétaire, et **clarification du rôle des acteurs** (notamment le responsable de programme, le responsable de BOP et la direction de l'administration générale). Le dialogue de gestion infra-annuel devait être enrichi grâce à des indicateurs permettant de mesurer l'atteinte ou non des objectifs fixés préalablement. Le tableau de bord des DRAC, ainsi pleinement utilisé dans le cadre de l'expérimentation, serait amendé et complété le cas échéant ;

- **extension du calcul des plafonds d'emplois** à l'ensemble des **services déconcentrés**, et analyse des conséquences des effets de seuils pour des structures de tailles diverses.

#### **4. Les conclusions des expérimentations : la réduction de la déconcentration des crédits ?**

Selon le ministère de la culture, l'extension des expérimentations a mis en évidence certaines difficultés bien connues, liées à l'absence ou à la lente mise en œuvre des **outils informatiques** nécessaires à cette nouvelle gestion publique (qu'il s'agisse des outils comptables, de suivi de personnel ou de contrôle de gestion et plus largement des systèmes d'information), mais aussi aux **besoins de compétences spécialisées** dont le ministère est insuffisamment pourvu.

De plus, et c'est un point essentiel, le ministère de la culture et de la communication a tiré des expérimentations une conclusion qui va se traduire par un **recul de la déconcentration** de la gestion des crédits en DRAC. En effet, les expérimentations ont permis, selon le ministère, de constater que la **taille critique** n'était pas atteinte en **matière de gestion de personnels si l'on éclatait la masse salariale des DRAC en 4 BOP**.

Aussi, la **masse salariale des personnels** de la mission « Culture » en région a-t-elle été affectée, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, en totalité sur **l'action 7 « Fonctions soutien »** du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Il en est de même pour les personnels de réseaux nationaux (conservateurs de musées, archives et bibliothèques) antérieurement dans le BOP des administrations centrales concernées, et désormais dans le BOP transversal des DRAC, leur paie étant liquidée en réalité en DRAC.

Ceci revient à « **sanctuariser** » les crédits de personnels qui sont l'essentiel du BOP relatif au programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». La fongibilité asymétrique ne semblait donc plus pouvoir faire partie des prérogatives des DRAC gestionnaires de BOP, contrairement à ce qu'avaient connu certains d'entre eux lors des expérimentations. En effet, ils ne peuvent arbitrer la répartition des crédits en gestion qu'entre actions **inscrites sur un même BOP**, donc, en l'occurrence **au sein d'un même programme** de la mission « Culture ».

## II. LA LENTE MISE EN PLACE DE LA LOLF DANS LES DRAC

### *A. LE DÉMARRAGE DE LA LOLF : UNE MONTÉE EN PUISSANCE TRÈS PROGRESSIVE*

#### 1. La notification des BOP a été tardive en 2006 dans les DRAC

La première notification des BOP n'a eu lieu qu'au mois de **janvier 2006**, ce qui selon les DRAC visitées était beaucoup trop **tardif**. La seconde notification est intervenue à la mi-février 2006. Les conférences budgétaires organisées à cette occasion ont notamment porté sur le déblocage d'une partie des crédits initialement mis en réserve.

Les **règles de pilotage** des programmes figurent dans une **charte de gestion** élaborée par la direction de l'administration générale (DAG) du ministère, en relation avec les responsables de programme et leurs secrétaires généraux, en **février 2006**.

La mise en place des crédits en début de gestion a été laborieuse, non pas dans sa partie technique, mais bien dans le **processus de validation des BOP**. Selon l'analyse de la DAG, qui a été communiquée à votre rapporteur spécial, cet état de fait résulte :

- de la **lenteur des arbitrages internes**, compte tenu des dernières réunions d'arbitrage des budgets déconcentrés qui ont eu lieu à la mi-février 2006 ;

- à la **non validation des projets de BOP par les contrôleurs financiers régionaux (CFR)**, d'autre part, en raison du poids de la dette des DRAC.

Il en résulte un **décalage** dans le temps de la **consommation** des crédits, et donc un retard, par rapport à l'année précédente. Le ministère de la culture et de la communication a alors dû mettre en place un processus de rattrapage d'exécution.

De la même façon, la DAG note que le calendrier de procédure budgétaire interne relatif aux BOP déconcentrés ne permettait en 2006 :

- ni un **dialogue** suffisant au sein du ministère ;

- ni un **échange satisfaisant** avec les **préfets** et les **CFR**. En particulier les **comptes-rendus trimestriels de consommation de crédits** entre les responsables de BOP locaux et les CFR n'ont pas tous pu être tenus.

## 2. Un problème qui s'est manifesté dans toutes les DRAC

Le rapport de l'IGAAC, d'octobre 2007, précité, indique qu'« *une très grande part des observations effectuées dans le cadre de la présente évaluation porte sur les difficultés tenant au calendrier de mise en place de la gestion 2007 : répétition des commandes passées aux DRAC (avec l'obligation de présenter leurs demandes sous forme de BOP complet sans attendre la notification des crédits), variations successives du montant de ces crédits (avec la correction significative à la baisse du programme 224 au tout début janvier), dérapage radical, au regard des annonces, des délais de validation des BOP, retardant la mise en place de la totalité des crédits, etc.*

« *Le ministère s'est ainsi retrouvé en complet porte à faux par rapport aux autorités préfectorales et aux contrôleurs financiers déconcentrés, qui se sont légitimement impatientés de ne pas voir revenir validés par l'administration centrale des projets auxquels ils avaient pour l'essentiel déjà donné leur aval. Les nouvelles dispositions prises permettent de ne pas épiloguer sur cette gestion calamiteuse des délais et, pour la préparation du budget de 2008, les DRAC ont tous salué les améliorations résultant de l'anticipation opérée. »*

## 3. Le rodage des procédures pour les gestions 2007 et 2008

En 2006, entre mai et juillet, le ministère a transmis ses **directives nationales d'orientation aux DRAC** pour l'année 2007 : priorité était donnée au patrimoine, au développement de la visibilité des pôles culturels et au soutien à l'emploi et à l'éducation artistique.

Sur cette base, les DRAC ont fourni, au mois de juillet, des **réponses écrites** à ces directives, avec deux hypothèses budgétaires : le maintien des crédits à enveloppe constante et l'augmentation de 2 % des crédits.

Les **conférences budgétaires** ont eu lieu à la fin du mois de **septembre** et dès le début du **mois d'octobre**, les DRAC ont reçu les **premières notifications** des BOP.

En janvier 2008, les DRAC ont reçu la notification de leur BOP par action et par titres.

La procédure s'est encore affinée au cours de l'année 2007 pour la préparation des BOP 2008 :

- en **mars**, les DRAC ont reçu une circulaire sur les modalités de présentation de leurs demandes budgétaires pour 2008 ;

- mi-**avril**, les DRAC ont remis leurs demandes budgétaires à la DAG et aux responsables de programme ;

- en **mai**, les DRAC transmettent des synthèses aux directions sectorielles du ministère ;

- en **juin**, se tiennent des réunions entre les DRAC, les responsables de programme et la DAG ;

- fin **juillet**, a lieu la conférence de répartition ;

- en **août**, l'administration centrale notifie aux DRAC, par programme, l'enveloppe des BOP miroir des DRAC (c'est-à-dire des BOP correspondant aux programmes) ;

- en **septembre**, les BOP déconcentrés sont notifiés ;

- en **octobre**, sur la base de ces notifications, les DRAC affinent la mise en place des BOP ;

- en **novembre** ont lieu les conférences de validation des BOP par les DRAC, avec le cabinet du ministère de la culture, les responsables de programme, les directions sectorielles et la DAG. A leur issue, les BOP sont transmis aux préfets et aux CFR ;

- en **décembre**, les préfets et les CFR donnent leur visa aux BOP.

L'IGAAC note dans son rapport d'octobre 2007, précité, que « *la réorientation opérée au printemps 2007 a permis de déboucher rapidement sur de **nouvelles méthodes et un nouveau calendrier pour la préparation de l'exercice 2008**, qui recueille l'approbation unanime des DRAC. On ne peut que souhaiter que cet élan se maintienne jusqu'au terme du processus budgétaire et de la finalisation des BOP déconcentrés* ».

Votre rapporteur spécial a noté, lors des déplacements effectués dans les DRAC, en 2008 (soit les DRAC de Lorraine et de Poitou-Charentes), que le calendrier budgétaire ne semblait, en effet, plus poser de problèmes.

<p><b>Proposition n° 1 de votre rapporteur spécial : poursuivre la rationalisation des calendriers de mise en place des BOP en DRAC.</b></p>
--

#### **4. Une organisation adaptée à la mise en œuvre de la LOLF**

Les DRAC se sont adaptées à la mise en œuvre de la LOLF, avec des solutions très originales. Votre rapporteur spécial a noté, dans les DRAC qu'il a visitées, la création de **structures souples** permettant une **gestion transversale des questions relatives à la LOLF**, le plus souvent sous l'autorité directe du DRAC. Il a également été frappé de l'importance accordée à la mise en place d'un nouveau **contrôle de gestion** très efficace. La **réactivité** des personnels des DRAC et la diversité des réponses apportées aux enjeux découlant de la LOLF démontrent la bonne capacité d'**adaptation** des DRAC.

Cette analyse semble valoir pour l'ensemble du territoire, selon le rapport, précité, de l'IGAAC, d'octobre 2007 : « *dans leur quasi-totalité, les*

*DRAC ont fait un important effort d'organisation pour adapter leurs règles de fonctionnement, sans pour autant passer obligatoirement par une **modification des organigrammes**. La diversité des solutions retenues est particulièrement frappante. Elle représente une **adaptation intelligente** au contexte et aux moyens humains des DRAC, de préférence à la reproduction d'un modèle unique.*

*« Dans la grande majorité des DRAC ont été constitués des « **pôles** » **fonctionnels correspondant aux trois programmes** (hors actions de soutien pour le programme 224) ».*

L'exemple de la DRAC de Metz peut être mis en exergue. Celle-ci a tout d'abord créé des **coordonnateurs** pour chacun des budgets opérationnels de programme, ainsi qu'un coordonnateur pour la gestion des « *moyens généraux* ». Ainsi que votre rapporteur spécial l'a observé, il semble que l'attribution de la responsabilité de gestion à des coordonnateurs déjà chefs de service au sein de la DRAC ait entraîné une **meilleure diffusion** du « *réflexe LOLF* » au sein des services. De plus, une instance réunissant le directeur régional des affaires culturelles, les coordonnateurs précités, ainsi que les chefs des **quatre services départementaux de l'architecture** (SDAP), en leur qualité de responsable d'unité opérationnelle (UO), a également été constituée.

Dans chacune des DRAC visitées, votre rapporteur spécial a constaté la forte **mobilisation** des personnels des DRAC, leur **inventivité** et leur capacité à **s'approprier pleinement** les enjeux de la LOLF.

## ***B. UN DIALOGUE DE GESTION LENT À METTRE EN PLACE***

### **1. La difficile mise en place du dialogue de gestion...**

Lors de ses déplacements en DRAC, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que les **BOP étaient construits par les administrations centrales**, et que les conseillers sectoriels des DRAC étaient trop peu associés à ces procédures. A l'inverse, certaines DRAC ont regretté que les directions fonctionnelles du ministère de la culture s'adressent parfois directement aux conseillers sectoriels, sans passer par le directeur régional culturel.

Certaines DRAC ont parlé de « **monologue de gestion** » plutôt que de dialogue de gestion. Elles estiment alors que le responsable de programme ne semble pas être encore en mesure de **coordonner** l'action des différentes directions fonctionnelles qui constituent le programme dont il a la charge. Rappelons que votre rapporteur spécial a souvent souligné, dans le cadre de ses fascicules budgétaires annexés à la loi de finances de l'année, que le choix de ne pas donner de pouvoir hiérarchique au responsable de programme, qui n'est qu'un directeur parmi un collège de directeurs, lui semblait être source de difficulté d'arbitrage entre crédits et entre directions sectorielles du ministère en gestion.

## 2. ... établie par l'IGAC

Aux termes du rapport, précité, coordonné par M. Jean-Sébastien Dupuit, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, publié en octobre 2007, relatif à l'évaluation des directions régionales des affaires culturelles pour 2007 : « *L'inspection appelle l'attention sur les **insuffisances persistantes du dialogue de gestion avec l'administration centrale, malgré certaines améliorations très récentes, qui contrastent avec les relations de confiance que, dans l'ensemble, les DRAC ont su établir avec les autorités de l'Etat en région comme avec les collectivités territoriales, dans le contexte pourtant difficile de la décentralisation opérée par la loi de 2004.*** »

« *D'une manière générale, le dialogue avec l'administration centrale, aussi bien pour la LOLF que pour les chantiers de réforme, demeure **insuffisant, incomplet, discontinu, malgré quelques exceptions soulignées par les DRAC.** (...) Trop souvent les **centrales fixent des règles et des calendriers qu'elles sont les premières à ne pas respecter, comme elle donne à tort ou à raison aux services déconcentrés l'impression de ne pas utiliser les outils qu'elle leur impose.** Elle attend également des DRAC une **transversalité et des capacités de coordination qu'elle peine elle-même à mettre en œuvre.*** »

## 3. De nettes améliorations

Les DRAC placent leurs espoirs dans la **montée en charge des responsables de programmes et de leurs secrétariats généraux** « *trop longtemps retardée par le ministère, et qui est loin d'avoir produit tous ses effets pour ce qui concerne l'exercice 2007* »<sup>1</sup>.

La DRAC de Picardie ou la DRAC de Caen ont ainsi estimé que la création des secrétaires généraux de programme constituait un **progrès certains**, ceux-ci étant des **interlocuteurs efficaces**, capables de **coordonner** les orientations des différentes directions du ministère réunies au sein d'un même programme.

Votre rapporteur spécial a constaté l'émergence des **secrétariats généraux des programmes**, et a noté que **la secrétaire générale du ministère** de la culture veillait à renforcer **l'autorité des responsables de programme** au sein des directions fonctionnelles du ministère de la culture. Il se félicite de ces orientations qui semblent favorables à la bonne application de la LOLF et de la réforme budgétaire et comptable qu'elle prévoit.

<p><b>Proposition n° 2 de votre rapporteur spécial : renforcer le dialogue de gestion entre DRAC et administration centrale, grâce aux secrétariats généraux de programme, notamment.</b></p>
---

<sup>1</sup> Selon le rapport, précité, de l'IGAAC d'octobre 2007.

## **C. LA DIFFICILE APPROPRIATION DE LA PERFORMANCE DANS LES DRAC**

### **1. Des indicateurs utiles en administration centrale uniquement ?**

Selon le rapport, précité, d'octobre 2007 de l'IGAAC : *« l'ensemble des DRAC se sont **investies de manière importante** dans le travail sur la performance, et une réponse significative en termes quantitatifs des résultats a pu être apportée à la commande ministérielle. Encore trop souvent toutefois, dans l'esprit des agents en DRAC, cette question est ramenée, en négligeant l'état des objectifs, **au seul dispositif des indicateurs et à la nécessité de les produire pour l'administration centrale.** Il n'est pas surprenant dès lors que leur utilisation effective au sein des **DRAC paraisse très inégale** selon les programmes et les régions.*

*« Ce relatif « **enclavement** » du chantier de la performance se manifeste tout d'abord **par l'insuffisante adaptation des objectifs nationaux des projets annuels de performances (PAP) au contexte de la DRAC** et une assez faible définition d'objectifs complémentaires prenant en compte une stratégie régionale.*

*« De même, si, dans l'ensemble, la quasi-totalité des indicateurs du « tronc commun » sont renseignés, l'exercice présente souvent un **caractère mécanique, limité au recueil de données**, qui dans quelques cas constitue l'essentiel de la mission des contrôleurs de gestion.*

*« Un certain nombre de DRAC se sont exprimés, parfois de manière vive, **sur la pertinence de tel ou tel indicateur national** (...).*

*« Faute d'être suffisamment discutés, les indicateurs ne sont **pas assez ressentis comme des outils opérationnels dans une démarche de gestion par objectifs et ne sont pas encore utilisés comme « levier d'action ».** Il ne semble pas y avoir d'exemple où le suivi des indicateurs aurait amené la DRAC à changer son regard sur son intervention.*

*« Les DRAC seraient sans aucun doute davantage incitées à approfondir cette matière si elle donnait lieu à des **échanges beaucoup plus réguliers avec l'administration centrale**, dont l'absence de réaction au travail fourni (en conférence budgétaire et au-delà) est systématiquement citée comme un des points les plus faibles du dialogue de gestion. La situation devrait s'améliorer avec la montée en charge des secrétaires généraux de programmes, rejoints depuis peu par les contrôleurs de gestion (...). »*

## 2. Les attentes des DRAC dans ce domaine

Votre rapporteur spécial a constaté que les objectifs et indicateurs de performance pourraient être **déclinés de façon plus judicieuse** en DRAC. Ainsi la DRAC de Picardie ne compte-t elle pas dans les équipements culturels existant sur son territoire de centre dramatique national. Or certains indicateurs prévus par la LOLF sont construits exclusivement sur l'activité de ces centres. Il est difficile dans ces conditions de **renseigner l'indicateur**, en cherchant, comme le conseille l'administration centrale, une **équivalence**, sans avoir l'impression de **fragiliser la cohérence globale du système de mesure de la performance**.

Comme pour d'autres sujets, les observations présentées par les DRAC sont **parfois contradictoires**.

Ainsi, de nombreuses DRAC, visitées par votre rapporteur spécial ont-elles estimé que leurs remarques sur les indicateurs de performance avaient été **prises en compte**.

Pourtant, elles ont toutes estimé que les indicateurs de performance sont **trop nombreux** et que tels qu'ils existent aujourd'hui peu d'entre eux sont exploitables comme de **véritables outils de gestion** au niveau de la DRAC. Ainsi les indicateurs rattachés au programme 175 « Patrimoines » sont basés sur des critères qui varient peu d'une année sur l'autre et qui ne sont finalement **pas révélateurs** sur des durées annuelles de l'évolution des politiques menées dans ces domaines. De plus, ils ne semblent pas être **représentatifs des missions des services**, et les DRAC doutent parfois qu'ils témoignent des performances de leurs équipes.

L'une des DRAC a notamment transmis à l'administration centrale les difficultés qu'elle rencontrait pour **renseigner les indicateurs, en termes de pertinence, de périmètre, de mode de calcul, ou d'insuffisance du système d'information**. Posaient notamment des problèmes :

- la **numérisation des archives**. L'indicateur ne peut être alimenté correctement en raison de problèmes de **recollement** des données ;

- les indicateurs se rapportant aux **compétences des communes en matière d'urbanisme**. Ces dispositifs échappent aux SDAP dont la performance est ainsi évaluée sur un indicateur qui ne dépend que des décisions des collectivités territoriales compétentes en la matière, par exemple en matière de lancement d'une étude urbaine.

Les DRAC ont appelé de leurs vœux une **stabilisation des indicateurs**, estimant qu'il fallait lutter contre la tentation de créer perpétuellement de nouveaux instruments d'évaluation.

De plus, il semble que la mise en place de **tableaux de bord** comme **outils de gestion opérationnels spécifiques aux DRAC** s'avère **indispensable** pour que la performance puisse devenir un **levier de gestion** à part entière dans les DRAC.

**Proposition n° 3 de votre rapporteur spécial : stabiliser les objectifs et indicateurs de performance renseignés par les DRAC. Eventuellement, diminuer leur nombre pour tenir compte de la nécessaire mise en place des tableaux de bord des DRAC.**

### **3. La déclinaison de la performance par les DRAC**

Votre rapporteur spécial note que les DRAC doivent non seulement s'appropriier plus complètement la démarche de performance, mais aussi **décliner dans leurs relations avec les institutions ou associations culturelles** présentes sur son territoire.

Or il semble que cette problématique n'est pas évidente à mettre en œuvre. Ainsi, les acteurs culturels s'inquiètent parfois des demandes des DRAC en matière de performance. L'une des DRAC visitées par votre rapporteur spécial lui a ainsi transmis les réticences des structures culturelles concernées : *« L'objet même de la demande de vos services pose problème : en effet, à partir du tableau statistique élaboré par la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles – DMDTS – sur l'activité déployée par la structure dans la saison passée, tableau qu'il nous faut renseigner chaque fin de saison, il nous a été demandé des extrapolations sur des prévisions 2008 (saison 2007/2008) et une cible 2010 (saison 2009/2010).*

*« Or la construction de ce tableau ne se prête vraiment pas à une prospective à 3 ans, la nature artistique de notre activité rendant celle-ci fortement **dépendante des subventions** d'une part, et, pour des structures de création comme les CDN, des tournées, d'autre part. Or celles-ci sont tout à fait **imprévisibles**. La cible 2010 ainsi définie serait totalement arbitraire.*

*« Il nous paraît **difficile**, voire **dangereux**, de produire des données très incertaines dont, sans connaître l'usage qui pourra en être fait, nous pouvons penser qu'elles serviront d'une manière ou d'une autre de référence : il n'est pas innocent de transformer un outil statistique en outil de gestion.*

*« Aussi avons-nous décidé (...) de ne pas renseigner ce tableau cible 2010, et de vous **proposer de travailler avec vos services sur des indicateurs et une méthodologie plus assurée, à mettre en œuvre pour l'année prochaine** ».*

Il semble donc indispensable de soutenir les **efforts de pédagogie** en matière de performance dont les DRAC doivent faire preuve à l'égard des structures culturelles. Il serait bon qu'une réflexion se tienne sur ce sujet au niveau national, afin que des **solutions coordonnées** puissent être proposées dans toutes les DRAC. Il reviendrait ensuite à chacune d'entre elle de **décliner**

au niveau régional, les **modalités de contractualisation** propres à assurer l'appropriation des enjeux de performance de la gestion publique par les acteurs locaux concernés.

### III. LA « RECONCENTRATION » DES CRÉDITS ET LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE

#### *A. LA LOLF A-T ELLE CONDUIT À UNE RECONCENTRATION DES CRÉDITS ?*

##### **1. La gestion des crédits des monuments historiques avant la mise en œuvre de la réforme budgétaire**

Dans le système régi par l'ordonnance organique de 1959, les crédits relatifs aux monuments étaient **répartis entre plusieurs chapitres budgétaires** : chapitre 35.20/20 relatif à l'entretien en faveur des monuments historiques appartenant à l'Etat, chapitre 43.20/40 relatif à l'entretien en faveur des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, chapitre 56.20 relatif aux investissements en faveur du patrimoine monumental, chapitre 66.20 relatif aux subventions d'investissement en faveur du patrimoine monumental, etc.

Il était difficile de procéder à des transferts de crédits entre les différents titres de l'ordonnance organique, en l'occurrence entre les chapitres 35.20 et 56.20 par exemple, en revanche, au sein d'un **même titre budgétaire**, les crédits pouvaient être gérés de façon **plus souple**. Ainsi les DRAC ont-elles indiqué à votre rapporteur spécial qu'elles pouvaient, sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, considérer de manière globale les crédits d'investissement et procéder aux arbitrages rendus nécessaires par l'avancement ou le retard de tel ou tel chantier de restauration ou de construction.

Pendant la période d'expérimentation de la LOLF, les DRAC concernées pouvaient gérer les crédits en fonction des besoins, en respectant les consignes et les contraintes budgétaires de façon relativement souple, ce qui ne semble plus être le cas depuis la mise en œuvre généralisée de la réforme budgétaire.

##### **2. L'éclatement des crédits entre les trois BOP de la mission « Culture »**

Selon le rapport de l'IGAAC, précité, d'octobre 2007, « *les DRAC ne peuvent faire jouer que dans des lignes très étroites les droits de fongibilité (entre titres ou entre actions) qui leur appartiennent en tant que responsables de BOP. À cet égard nombre d'entre elles considèrent que ces facilités qu'était censée leur apporter la LOLF sont loin d'équilibrer dans la*

*pratique les rigidités résultant de la séparation entre les quatre<sup>1</sup> programmes dont ils assurent la gestion. »*

Les DRAC ont ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que les crédits à destination des monuments nationaux étaient de plus en plus **étroitement fléchés, par édifice**. Ce fléchage peut contrevenir à la programmation à 3 ou 4 ans des chantiers que réalise la DRAC, elle peut également ne pas correspondre au rythme d'engagement des collectivités territoriales partenaires des opérations et de leur financement. La **notification** apparaît **figée**, et ne prend pas assez en compte les programmations prévues par la CRMH. Certaines DRAC ont d'ailleurs parlé pour décrire ce phénomène « **d'ingérence de l'administration centrale** ».

Le fléchage plus important des crédits est analysé de façon différente par les DRAC. Toutes tiennent largement compte des **restrictions budgétaires** auxquelles elles sont confrontées, et qui sont assez largement concomitantes, mais indépendantes de la mise en œuvre de la LOLF. Toutefois, les DRAC qui ont été **expérimentatrices** de la réforme budgétaire, estiment que la mise en œuvre de la LOLF s'est accompagnée d'une reconcentration des pouvoirs budgétaires au niveau de l'administration centrale du ministère de la culture.

L'idée que le fléchage des crédits doive plus aux contraintes budgétaires qu'à la mise en place de la LOLF est donc très largement partagée par les DRAC qui n'ont pas été expérimentatrices de la LOLF. Les autres DRAC témoignent que des possibilités d'une gestion plus souple leur ont été accordées pendant un an, et que les restrictions budgétaires justifient pleinement qu'une **plus grande souplesse** de gestion des crédits déconcentrés soit permise, afin de parvenir à la meilleure efficacité de gestion possible.

### **3. Optimisation du nombre de BOP et de la responsabilité de gestion des crédits**

Il apparaît aujourd'hui que la **fongibilité entre BOP** est quasiment impossible, les décrets de virement, qui la permettraient, sont accordés de façon très parcimonieuse par l'administration centrale, qui tient en fait à ce que la programmation et l'exécution soient le plus proche possible, réduisant ainsi par conséquent les marges de gestion des DRAC qui ne sont **pas autorisées**, même au sein d'un BOP à utiliser des crédits inscrits sur une action au profit d'une autre action.

De nombreuses DRAC s'interrogent donc sur la possibilité de réunir les BOP des différents programmes de la mission « Culture » : 175 « Patrimoines », 131 « Création », et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

---

<sup>1</sup> Il s'agit des trois programmes de la mission « Culture » et du programme de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Dès 2006, d'ailleurs, la direction de l'administration générale du ministère de la culture et de la communication notait que deux questions revenaient de manière récurrente :

- « *peut-on réduire le nombre de BOP en DRAC pour simplifier la gestion sans remettre en cause l'esprit de la LOLF et les besoins [d'information et de lisibilité] des parlementaires ?* »

- « *peut-on réduire le nombre de BOP et d'unités opérationnelles (UO) disposant de crédits du titre 2 [question qui sera examinée dans la suite du rapport] ? »* »

Les problématiques qui sont soulevées ont occupé une place essentielle dans les débats organisés lors des déplacements en DRAC de votre rapporteur spécial, sont, d'une part, la **question du niveau de responsabilité pertinent pour une bonne gestion des crédits : l'administration centrale du ministère ou les DRAC**, et, d'autre part, celle du **respect de la programmation des dépenses prévues en début d'année**.

Il apparaît à ce sujet que les **ajustements** permis en début d'année sont **faibles**, comme en témoigne le tableau suivant présentant les ajustements de crédits dans la DRAC de Metz.

Pourcentages d'ajustements en 2008

Programme	Total crédits de paiement	Ajustement crédits de paiement	%	Total autorisations d'engagement	Ajustements autorisations d'engagement	%
131	10 536	580	5,5	10 980	360	3,28
224	4 641	118	2,5	8 602	118	1,37
175	9 527	390	4,1	9 534	100	1,05
	<b>24 704</b>	<b>1 088</b>	<b>4,4</b>	<b>29 116</b>	<b>578</b>	<b>1,99</b>

Source : DRAC de Lorraine

L'administration centrale **limite** donc l'exercice de la fongibilité en début d'année, et en **cours d'exécution**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la fongibilité exercée en cours d'année en DRAC ne dépasse pas 10 à 15 % des crédits déconcentrés, selon les régions.

Faut-il **encourager la fusion des BOP** ? Faut-il privilégier la **gestion déconcentrée des crédits** ?

Votre rapporteur spécial ne prétend pas, au terme de six déplacements en DRAC connaître avec certitude les réponses, mais il lui semble tout à fait souhaitable **d'expérimenter** jusqu'au bout les possibilités de souplesse de gestion prévues par la LOLF.

De plus, il réfute l'idée que défend le ministère de la culture et de la communication selon laquelle le fait de restreindre l'exercice de la fongibilité en services extérieurs serait une façon de respecter au plus près les engagements pris devant le Parlement lors de la discussion de la loi de finances de l'année. Il rappelle que l'autre **temps fort du débat budgétaire**, comme le souhaite votre commission, est celui du projet de **loi de règlement**,

lorsque le ministère vient **rendre compte de sa gestion**. Aucun satisfecit ne saurait être alors donné parce que les prévisions de dépenses ont été respectées, si les **objectifs de performance et d'efficacité de la dépense publique n'ont pas été d'abord et avant tout privilégiés !**

**Proposition n° 4 de votre rapporteur spécial : mettre en œuvre dans quelques DRAC une expérimentation de fusion des trois BOP de la mission « Culture ». Evaluer en conséquence les performances de gestion obtenues.**

## ***B. FAUT-IL EXERCER LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE EN DRAC ?***

### **1. La souplesse permise lors des expérimentations de la réforme budgétaire**

Lors de la phase d'expérimentation de la LOLF, en 2005, les DRAC disposaient d'une très grande souplesse de gestion, puisqu'elles certaines d'entre elles géraient les **crédits du titre 2**, sur un **périmètre** incluant au surplus les **SDAP**. En 2006, cette liberté leur a été **retirée**.

De plus, en 2005, les **décrets de virement** permettaient une grande souplesse, en rendant possible la **fongibilité** entre les programmes de la mission « Culture », et donc entre les BOP.

En 2006, selon les informations communiquées par les DRAC visitées, les décrets de virement n'ont pas été utilisés, ce qui a conduit à la non-consommation de certains crédits qui avaient été mal distribués entre BOP des différents programmes. Ainsi, des crédits relatifs à la numérisation des ouvrages ont-ils été répartis de façon peu satisfaisante : les autorisations d'engagement ont été inscrites sur le BOP du programme 175 « Patrimoines », et les crédits de paiement sur le BOP du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Le décret de virement qui aurait permis de remédier à cette anomalie n'a pas été pris.

### **2. La fongibilité asymétrique et la gestion des personnels déconcentrés**

En 2005, les DRAC expérimentatrices pouvaient, lorsqu'elles géraient les crédits du titre 2, exercer une **fongibilité symétrique au sein de ce titre 2**, et couvrir ainsi des postes non pourvus par des **vacations**. Dès 2006, cette possibilité leur a été **enlevée**. De tels mouvements de crédits doivent désormais remonter au niveau de l'administration centrale qui entend définir ainsi, par ses arbitrages, une politique nationale de gestion des effectifs.

Plusieurs DRAC ont indiqué à votre rapporteur spécial qu'elles auraient pu utiliser des crédits du titre 2 non-utilisés, car correspondant à des postes non pourvus, témoins des sous-effectifs chroniques des personnels en DRAC, pour **financer des actions d'intervention ou d'investissement**, ce qui **correspond à l'esprit d'efficacité et de souplesse de gestion prévu par la LOLF**. L'administration centrale en excluant cette possibilité a souhaité soit pouvoir administrer elle-même ce type de gestion, soit, et cela semble plus probable, réaliser des économies.

Votre rapporteur spécial entend soutenir les efforts de réduction des dépenses publiques engagées par le ministère de la culture et de la communication, mais il souhaite que ceux-ci ne soient pas réalisés aux dépenses du bon fonctionnement des DRAC. De plus, il note que, selon le rapport, précité, de l'IGAAC, d'octobre 2007 : *« les DRAC déplorent toutes de voir leur responsabilité en matière de ressources humaines strictement cantonnée à la gestion des crédits de vacations sur des enveloppes dites « d'autonomie » ; ces regrets se teignent d'une vive amertume dans les DRAC qui avaient été expérimentatrices avant 2006 pour la gestion de ces crédits. Les dispositions retenues en la matière par le ministère vont, on le sait, au-delà de l'interdiction de faire jouer la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF et c'est l'ensemble de l'emploi permanent qui, du point de vue de la déclinaison en gestion interne, échappe pour le moment complètement aux nouvelles règles, au niveau des responsables de programme et pas seulement à celui des responsables de BOP. La question de la permanence des dispositions prudentielles adoptées initialement pour le passage de la gestion au mode LOLF ne pouvait être traitée dans le cadre de la présente évaluation. »*

Votre rapporteur spécial n'entend pas non plus trancher une telle question aux termes d'un contrôle sur pièces et sur place trop large pour permettre de faire le point sur une question si précise. Il estime toutefois que le ministère de la culture et de la communication devrait **expérimenter** plus largement, dans ce domaine encore, les possibilités prévues par la LOLF. Les parlementaires ont souhaité à la **quasi-unanimité** l'adoption de cette réforme budgétaire, et veilleront à ce qu'elle s'applique pleinement.

<p><b>Proposition n° 5 de votre rapporteur spécial : mettre en œuvre dans quelques DRAC une expérimentation permettant l'exercice de la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF. Evaluer en conséquence les performances de gestion obtenues.</b></p>
--

## CHAPITRE II : DES CONTRAINTES DE GESTION LOURDES, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE DU PATRIMOINE

### I. LA QUESTION DE LA « SOUTENABILITÉ » DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE

#### A. LES CONTRAINTES PESANT SUR LA GESTION DES DRAC...

##### 1. La « dette » des DRAC

Les **besoins** de financement des monuments historiques sont **avérés**, **comme l'avait notamment montré notre collègue Philippe Nachbar dans ses travaux conduits au sein de la commission des affaires culturelles**<sup>1</sup>. Les crédits de paiement destinés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques sont passés de **540 millions d'euros** en 2000, et même 568 millions d'euros en 2001, à **300 millions d'euros** en 2006. Il semble toutefois plus intéressant de s'attacher aux **crédits consommés** qui présentaient un écart important avec les crédits disponibles comme le montre le tableau suivant :

#### Crédits effectivement consacrés au patrimoine

(en millions d'euros)

	Crédits disponibles	Crédits consommés
2000	540	314
2001	568	331
2002	559	331
2003	443	335
2004	426	367
2005	335	314
2006	300	Non communiqué

Source : ministère de la culture et de la communication

De fait, l'amélioration de la consommation des crédits a correspondu à la volonté du gouvernement de résorber les crédits disponibles non consommés afin de rétablir la vérité des comptes, demandée par de nombreux rapports, dont celui de votre rapporteur spécial<sup>2</sup>, et de se préparer à la mise en œuvre de la LOLF, limitant le montant annuel des reports crédits à 3 % des crédits inscrits en loi de finances initiale.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 38 (2006-2007)

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 378 (2001-2002) « 51 mesures pour le patrimoine monumental ».

Dès 2004, le taux de consommation des crédits est remonté à un niveau satisfaisant, soit **86 %**. En 2005, 2006 et 2007, ce taux a atteint 94 %.

Malgré ces efforts, le ministère de la culture avait, en fin de gestion, une **dette de 70 millions d'euros en 2004 et 38 millions d'euros en 2005**, essentiellement à l'égard de petites et moyennes entreprises ayant réalisé des travaux d'entretien et de restauration sur des monuments historiques. De plus, de **nombreux chantiers** étaient arrêtés ou ralentis (170 chantiers différés en 2005 dont 50 concernant des monuments appartenant à l'Etat, et 80 chantiers arrêtés).

Le Premier ministre, en déplacement à Amiens, le 14 septembre 2006, avait estimé que l'Etat devait mobiliser les moyens nécessaires à une meilleure valorisation du patrimoine. Il a également précisé que **24 millions d'euros, mis en réserve** en début d'année, selon les dispositions prévues par la LOLF, allaient immédiatement être **dégelés** sur les crédits du budget 2006. Il avait enfin annoncé qu'une disposition fiscale figurerait dans le projet de loi de finances pour 2007<sup>1</sup>.

## 2. Une donnée constante dans les DRAC visitées

Votre rapporteur spécial a observé que, dans les DRAC qu'il a visitées, **la question de la gestion de la « dette »**, c'est-à-dire du **besoin de couvrir des engagements pris les années précédentes** (en autorisations de programme ou en autorisations d'engagement), se posait de façon cruciale. Les conséquences les plus directes en sont :

- **l'abandon ou le retardement** de certains **chantiers** de restauration du patrimoine ;

- l'émission de **réserves** ou **d'avis défavorables** sur les BOP soumis par les DRAC aux contrôleurs financiers déconcentrés ;

- la **captation par quelques grands chantiers essentiels** des crédits disponibles, au détriment d'autres opérations, et notamment une priorité plus que jamais affirmée en faveur des **monuments appartenant à l'Etat**, au détriment des monuments appartenant aux **collectivités territoriales** ou à des **propriétaires privés**.

## 3. Une problématique qui peut être généralisée à toutes les DRAC

Le rapport, précité, de l'IGAAC relatif à la mise en œuvre de la LOLF, indique que les observations de votre rapporteur spécial s'appuyant sur l'analyse de la situation de sept DRAC peuvent être **généralisées**.

---

<sup>1</sup> Cf. II La question de la maîtrise d'ouvrage.

Toutes les DRAC connaissent, à des niveaux plus ou moins élevés, la **contrainte de soutenabilité** de leur **investissement**, qui pourrait obérer à terme leur bon fonctionnement.

Ainsi, le rapport précité note que « *dans la totalité des DRAC, les contraintes pesant sur les crédits de paiement, renforcées par les nouvelles disciplines découlant de la LOLF, ont conduit à rendre plus rigoureuse la programmation pluriannuelle des investissements, au-delà de la seule gestion de la « dette » qui s'est imposée comme priorité absolue.* » Il apparaît clairement que **les perspectives d'investissement sont désormais subordonnées à la résorption des problèmes de soutenabilité de gestion des crédits des DRAC**, cette dernière étant même qualifiée de « *priorité absolue* ».

Le rapport pousse son analyse plus loin et étaye l'intuition qu'avait eue votre rapporteur spécial à l'issue de ses déplacements en DRAC : **les avantages attendus de la mise en œuvre de la LOLF sont largement obérés par la contrainte financière pesant sur les DRAC** : « *d'une manière générale, les contraintes budgétaires ont progressivement réduit les marges de manoeuvre des DRAC, relativisant fortement les avantages opérationnels à attendre de la LOLF, tout au moins dans l'immédiat, en termes d'aide à la stratégie, de fongibilité effective ou d'utilisation des outils de la performance comme leviers d'action. Il convient de ne pas sous-estimer les problèmes de crédibilité qui peuvent en découler en interne comme vis-à-vis de l'extérieur.* »

## **B. ... SONT DIRECTEMENT ISSUES DES CONTRAINTES PESANT SUR LA MISSION « CULTURE »**

### **1. Une situation dont l'ampleur a été mesurée dès la loi de règlement pour l'année 2006**

Le rapport annuel de performances (RAP) relatif à la mission « Culture », annexé au projet de loi de règlement pour 2006, présentait des tableaux, pour chaque programme, intitulés « *Suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement* ». Votre rapporteur spécial a examiné ces **informations, nouvelles**, avec la plus grande attention. Au-delà du traditionnel taux d'exécution de l'année, elles permettaient, en effet, **d'inscrire l'action du ministère de la culture dans une perspective pluriannuelle de moyen terme, et ainsi de juger du caractère soutenable de la politique culturelle menée.**

La consolidation des trois tableaux relatifs à chaque programme de la mission « Culture », pour la gestion 2006, est présentée ci-après.

La soutenabilité des programmes de la mission « Culture »						
	AE ouvertes en 2006**					
	3.041.473.591					
	AE non affectées au 31/12/2006					
	36.810.891					
	AE affectées non engagées au 31/12/2006*				CP ouverts en 2006**	
	267.928.428				2.720.920.383	
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2005	AE engagées en 2006	<b>Total des engagements réalisés au 31/12/2006</b>	CP consommés en 2006 sur engagements antérieurs à 2006	CP consommés en 2006 sur engagements 2006	<b>Total des CP consommés en 2006</b>	<b>Solde des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2006</b>
(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7) = (3) - (6)
1.070.207.076	2.736.734.272	<b>3.806.941.348</b>	339.306.382	2.293.581.635	<b>2.632.888.017</b>	<b>1.174.053.331</b>
	AE reportées sur 2007				CP reportés sur 2007	
	272.436.473				87.720.915	
* Il s'agit d'AE du titre 5, sauf cas particuliers.						
** LFI + reports + LFR + mouvements réglementaires.						

Source : rapport annuel de performances 2006

Les données du présent tableau amènent votre rapporteur spécial à dresser deux constats, en matière de politique d'investissements culturels :

- le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 a augmenté de **103,8 millions d'euros au cours de l'année**. Cette augmentation représente **3,9 % des crédits de paiement consommés** en 2006 et n'est donc pas négligeable ;

- le niveau du solde des engagements non couverts par des paiements à la fin de l'année 2006 atteint **1,17 milliard d'euros**, ce qui représente **44,59 %**, soit presque **la moitié, des crédits de paiement** consommés au cours de l'année 2006.

Il est regrettable, de plus, que **l'échéancier des engagements** non couverts par des paiements ne puisse pas être agrégé aux données précédemment présentées. Il s'agit, en effet, d'un élément déterminant, qui permettrait **d'apprécier le poids des engagements passés susceptibles de peser sur le budget en cours d'exécution et les marges de manœuvre réelles du ministère**. De même, votre rapporteur spécial déplore que les **données relatives aux opérateurs ne soient pas consolidées**, afin d'avoir une **vision complète** des dépenses d'ores et déjà engagées dans le domaine culturel.

## **2. Le budget pour 2008 reste contraint par cette problématique**

S'agissant de la **mission** « Culture », on constate que, en 2008, les crédits de paiements ouverts sur des autorisations d'engagement demandées avant 2008 représentent **6,5 %** des crédits de paiements totaux demandés en 2008. Le solde des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2008 équivaut à **54 % des crédits de paiement demandés en 2008**.

Il découle de cela qu'en 2009, **les crédits de paiement** demandés pour des **engagements non couverts** au 31 décembre 2008 s'élèveront à **20,84 %** des crédits de paiement de l'année, si l'on ne prévoit pas d'augmentation du budget, ce qui semble plausible dans le contexte budgétaire contraint. En 2010, cette situation ne s'améliorera guère, puisque **18,44 %** des crédits de paiement ouverts serviront à couvrir des engagements non couverts au 31 décembre 2008.

Ces données chiffrées sont présentées, de façon synthétique, dans le tableau suivant.

**Synthèse du suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement des programmes « Création », « Patrimoines » et « Transmission des savoirs »**

	AE LFI 2007 + reports 2006 vers 2007 (1) 3 032 030 038			CP LFI 2007 + reports 2006 vers 2007 (2) 2 775 329 880	
Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2006  (3) 1 174 053 331	<b>AE demandées pour 2008</b>  (4) <b>2 889 200 007</b>	CP demandés sur AE antérieures à 2008*  (5) 182 060 419	CP demandés sur AE nouvelles en 2008  (6) 2 588 871 941	<b>Total des CP demandés pour 2008</b>  (7) = (5) + (6) <b>2 770 932 360</b>	<b>Prévision du solde des engagements non couverts par des CP au 31/12/2008</b> (8) <b>1 498 018 290</b>
					Estimation des CP 2009 sur engagements non couverts au 31/12/2008 (9) 577 562 438
					Estimation des CP 2010 sur engagements non couverts au 31/12/2008 (10) 511 177 909
					Estimation du montant maximal de CP nécessaires après 2010 pour couvrir les engagements non couverts au 31/12/2008**  (11) = (8) - (9) - (10) 409 277 943

\* Cette case n'a pas vocation à correspondre à un calcul théorique de la tranche des CP 2008 pouvant couvrir les engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2007.

\*\* Ces données constituent un calcul arithmétique maximal ne prenant pas en compte les désengagements de crédits rendus nécessaires en gestion.

Source : projet annuel de performances 2008

Il ressort de l'analyse de ces données que le programme 175 est le plus **contraint des trois programmes de la mission « Culture »**<sup>1</sup>. En 2008, les crédits de paiement demandés serviront pour **12,6 %** à couvrir des **autorisations d'engagement antérieures à 2008**. En 2009, cette proportion passera à **41,65 %** des crédits de paiement.

Cette contrainte budgétaire pèse sur les programmes de la mission « Culture » dès à présent, et plus particulièrement sur leurs investissements.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial estimait que **les engagements nouveaux devaient être strictement encadrés, dans le domaine des monuments historiques, mais aussi dans le domaine de la réalisation d'équipements culturels nouveaux.**

<sup>1</sup> Pour le programme 224, la part des crédits de paiement destinés à payer des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2008 est de **1,42 %** en 2008, et **8,2 %** en 2009. Pour le programme 131, elle s'établit à **3,4 %** en 2008 et **4,5 %** en 2009.

Il apparaît que des factures sont impayées, et que la part du financement de l'Etat dans certaines nouvelles scènes des musiques actuelles (SMAC) a été laissée, jusqu'à présent, à la charge des **collectivités territoriales**. Des **fonds structurels européens** ont été perçus pour certains projets, et, comme le notait la justification au premier euro du programme « Création », les crédits de paiement devaient aller en **priorité au règlement des factures liées aux fonds structurels européens** afin que leur **remboursement** ne soit pas demandé par la Commission européenne.

**Illustrations de la contrainte budgétaire pesant sur la mission « Culture » dans le projet de loi de finances pour 2008**

*La justification au premier euro du programme 131 « Création » (action 1 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant ») est révélatrice de cette contrainte : « les crédits de paiements prévus permettront d'honorer en priorité les engagements de l'Etat sur des opérations terminées, en priorité sur celles qui font l'objet de financements additionnels du FEDER, qui doivent être soldées avant le 31 décembre 2008, puis par ordre de priorité sur des opérations achevées ou en cours d'achèvement. L'apurement de la dette de l'Etat en région sera ainsi la principale priorité pour 2008, à hauteur de 75 % minimum des CP prévus, soit 21 millions d'euros. Le solde (5,5 millions d'euros) permettra de faire face au besoin de crédits de paiement des opérations nouvelles à hauteur maximale de 33 % des autorisations d'engagement dont l'engagement est prévu en 2008 ».*

*De même, s'agissant des salles de musiques actuelles, la justification au premier euro note qu'à « moyens constants, l'Etat devra réviser l'accompagnement qu'il accorde aux autres composantes du réseau du spectacle vivant en région s'il souhaite suivre la montée en puissance de ces institutions très populaires et fréquentées par un public diversifié ».*

*Source : fascicule budgétaire de votre rapporteur spécial relatif au projet de loi de finances pour 2008*

**3. Cette contrainte doit favoriser l'émergence d'une programmation de moyen terme des investissements déconcentrés**

Dès à présent, les contraintes budgétaires doivent se traduire par des **choix drastiques** dans tous les secteurs de la politique culturelle. Dans cette perspective, votre rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution des données relatives à la soutenabilité de la politique culturelle, car les visites qu'il a effectuées en DRAC indiquent clairement qu'il s'agit d'un **enjeu déterminant**, et que les **DRAC** sont conscientes de la **quasi-absence de marge de manœuvre** qu'il leur reste.

Votre rapporteur spécial estime que dans ce contexte, il est indispensable de mieux calibrer les engagements des DRAC, et d'avoir une **vision de moyen terme des besoins d'investissement de chacun des BOP déconcentrés**, afin de prévoir l'évolution de la soutenabilité de la politique culturelle menée, et le cas échéant, de **procéder aux arbitrages** qui s'imposeraient en **connaissance de cause**.

Il se félicite de **l'action rigoureuse et efficace** qu'a engagée le ministère de la culture et ses DRAC pour gérer les stocks d'autorisations d'engagements donnant lieu à des paiements inéluctables dans les années à venir. Les services du ministère de la culture, interrogés sur cette question, lui ont confirmé qu'en 2008, les nouvelles autorisations d'engagement n'ont été engagées que dans le **cadre des programmations prévues par les contrats de plan Etat-Régions (CPER)**, comme le montre l'encadré suivant.

**Fiche de synthèse : la stratégie de « désendettement » en DRAC**

*Le tableau suivant présente les contraintes financières pesant sur le ministère de la culture et de la communication.*

**Charges à payer 2006 (au 31/12/2006)**

Progm	DRAC	Centrale	SCN	TOTAL
175	29,33	2,53	7,71	39,57
131	18,07	4,09	0,13	22,29
224	7,90	4,47	0,27	12,64
<b>Total Mission Culture</b>	<b>55,31</b>	<b>11,09</b>	<b>8,11</b>	<b>74,50</b>
186	0,04	0,03	0,04	0,12
Titre 2 (crédits de personnel)	0,97	2,91	-	3,88
<b>Total Culture + recherche</b>	<b>56,32</b>	<b>14,03</b>	<b>8,15</b>	<b>78,50</b>

*Les dotations 2008 des directions régionales des affaires culturelles ont été calculées pour chaque DRAC de façon à permettre en investissement la couverture des opérations FEDER et tout ou partie des engagements antérieurs dont le paiement est exigible à court terme.*

*Cet objectif de couverture des engagements antérieurs s'accompagne d'un resserrement des autorisations d'engagement qui seront réservées aux opérations considérées comme prioritaires figurant parmi celles inscrites dans les CPER 2007-2013.*

▪ *Les restes à payer ou encours (engagements de l'Etat non mandatés à ce jour), se montent à **689 millions d'euros en crédits de paiement**.*

*(en millions d'euros, arrondi à l'unité supérieure)*

	<i>Encours total à fin 2007</i>	<i>Dotations déconcentrées 2008</i>
P 175	562	207
P 131	72	31
P 224	55	23

*En prenant la dotation déconcentrée pour 2008 comme base de travail, **deux hypothèses de résorption de l'encours** sont possibles : la première en consacrant **60 %** de la dotation à résorber l'encours, la seconde en y consacrant **80 %**.*

	<i>Part de la dotation annuelle consacrée à la résorption de l'encours (à 60%)</i>	<i>Nombre d'exercices nécessaires</i>
P 175	124,2	4,5 exercices
P 131	18,6	3,9 exercices
P 224	13,8	4 exercices

	<i>Part de la dotation annuelle consacrée à la résorption de l'encours (à 80%)</i>	<i>Nombre d'exercices nécessaires</i>
<i>P 175</i>	<i>165,6</i>	<i>3,4 exercices</i>
<i>P 131</i>	<i>24,8</i>	<i>2,9 exercices</i>
<i>P 224</i>	<i>18,4</i>	<i>3 exercices</i>

*Cet encours comprend les **échéances à court terme** ou besoins de crédits de paiement estimés par les DRAC au titre de 2008, soit **380 millions d'euros** :*

- 264,3 millions d'euros sur le P 175 ;*
- 68,6 millions d'euros sur le P 131 ;*
- 47,1 millions d'euros sur le P 224.*

*Ces échéances à court terme intègrent à la fois **les charges à payer** validées par les TG, c'est-à-dire les « factures sur tables » parvenues dans les services ayant fait l'objet d'une attestation de service fait dont le paiement n'a pas pu être honoré en 2007, et les **obligations FEDER**.*

*Source : ministère de la culture et de la communication*

**Proposition n° 6 de votre rapporteur spécial : dresser un inventaire des besoins d'investissement à moyen terme de chacun des BOP gérés par les DRAC pour définir une programmation de moyen terme des crédits d'équipement déconcentrés.**

## II. LA QUESTION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

L'ordonnance du 8 septembre 2005<sup>1</sup>, relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, a posé les principes et les modalités de la **réforme globale de la maîtrise d'ouvrage** et la maîtrise d'œuvre des travaux réalisés sur des édifices classés. Cette réforme prévoit :

- de **recentrer l'Etat** sur ses missions de **contrôle** des travaux de restauration et d'entretien sur les objets et immeubles protégés ;

- de **responsabiliser le propriétaire** ou l'affectataire domanial du monument classé inscrit, qui, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au plus tard, sera **maître d'ouvrage des travaux** entrepris et qui choisira le maître d'œuvre.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et espaces protégés.

## **A. LE RÔLE DU CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX (CMN) DANS LA MAÎTRISE D'OUVRAGE CULTURELLE**

L'ordonnance du 8 septembre 2005, précitée, ne prévoyait pas de transfert de la capacité de maîtrise d'ouvrage au CMN, ni d'ailleurs de réorganisation des différents services de l'Etat en charge de cette mission.

### **1. Le rôle traditionnellement dévolu au CMN et son budget**

Le CMN est le successeur de la Caisse nationale des monuments historiques (CNMH)<sup>1</sup>. Créé sous forme d'établissement public administratif (EPA) par décret<sup>2</sup> en 2000, il a pour mission « *de présenter au public les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en développer la fréquentation et d'en favoriser la connaissance* ». Lui échoit ainsi la garde de **90 monuments nationaux** appartenant à l'Etat, dont l'abbaye du Mont-Saint-Michel, l'Arc de Triomphe de l'Etoile, la Sainte-Chapelle de Paris, le Panthéon, le Château de Pierrefonds, celui du Haut-Koenigsbourg, etc. qui accueillent environ **huit millions de visiteurs par an**.

Le CMN assure également certaines **activités commerciales** telles que l'édition ou des prestations de service autour des monuments dont il a la charge (restauration, manifestations culturelles, etc.) Ces activités peuvent être menées pour son propre compte, ou celui de son ministère de tutelle, le ministère de la culture et de la communication, et parfois en synergie avec des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des collectivités territoriales.

Pour accomplir ses missions, le CMN emploie **1.214 personnes**, dont **502 fonctionnaires**, **600 contractuels sur postes** et **112 « vacataires permanents »**<sup>3</sup>.

Son **budget** s'élevait à **68,4 millions d'euros** en 2006, dont **7,356 millions d'euros de subvention** de fonctionnement. Ses autres ressources, soit 91,3 % de son budget en 2005, comprenaient : les dotations de personnes publiques ou privées, le produit des droits d'entrée et de visites-conférences dans les monuments nationaux<sup>4</sup>, les recettes d'expositions

---

<sup>1</sup> Créé par la loi du 10 juillet 1914, la CNMH avait vocation à recueillir des fonds afin d'acquérir et préserver des immeubles et meubles classés. L'affectation des recettes de droit d'entrée dans les monuments appartenant à l'Etat dès 1921, allait dans ce sens. La mission de la CNMH avait toutefois été recentrée sur la préservation des monuments appartenant à l'Etat, par le décret n° 95-462 du 26 avril 1995.

<sup>2</sup> Décret n° 2000-357 du 21 avril 2000 relatif au CMN et modifiant le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut de la CNMH.

<sup>3</sup> Il s'agit de personnel exerçant des fonctions « qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % d'un service à temps complet » selon le premier alinéa de l'article 6 du statut général de la fonction publique, loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Ces fonctions sont assurées par des agents contractuels, appelés communément « vacataires permanents ».

<sup>4</sup> Soit 35,99 millions d'euros en 2005 (70 % des ressources propres du CMN).

et autres manifestations culturelles organisées dans les monuments nationaux dont il a la charge<sup>1</sup>, le produit des droits de prises de vues et de tournages, les redevances pour service rendu, les dons et legs, et toute recette provenant de l'exercice de ses activités<sup>2</sup> commerciales.

Les dépenses du CMN regroupent :

- les **dépenses de personnel**, hormis les 466 fonctionnaires affectés par l'Etat à l'EPA<sup>3</sup>, qui sont des personnels d'accueil et des jardiniers rémunérés par le ministère de la culture ;

- les **dépenses de fonctionnement** relatives à son parc de monuments, c'est-à-dire le financement des travaux de sécurité et de mise aux normes, ainsi que des aménagements d'accueil.

Le CMN n'effectue pas de **dépenses d'investissement** permettant la conservation, la restauration ou l'entretien des monuments dont il a la charge. Ces missions incombent aux **services de l'Etat**, les DRAC<sup>4</sup> en province et le service national des travaux, SNT, service à compétence nationale créé en 1990, en Ile-de-France et sur l'ensemble du territoire national.

## 2. Des perspectives de réforme avant 2006

L'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC), l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine (IGAPA) et l'inspection générale des finances<sup>5</sup> ont souligné les limites de cette répartition des compétences entre le CMN et les autres services de l'Etat, mettant en évidence la **conciliation** parfois **difficile** entre les **objectifs de conservation** et de **valorisation des monuments**, ainsi que les difficultés dues à l'**absence d'échelon territorial intermédiaire** entre le CMN et les monuments.

Dès septembre **2003**, le conseil d'administration du CMN<sup>6</sup> a adopté un projet d'établissement pour les années 2004 à 2008 visant la réorganisation du CMN en **trois niveaux** : un siège recentré sur des missions de pilotage et de contrôle, un **nouvel échelon interrégional** déconcentré, chargé de la

---

<sup>1</sup> Soit 10,28 millions d'euros en 2005 (20 % des ressources propres).

<sup>2</sup> Soit 0,85 million d'euros en 2005 au titre des activités éditoriales (4 % des ressources propres).

<sup>3</sup> Les personnels du CMN regroupent 502 fonctionnaires, dont 466 sont affectés à l'EPA, 30 sont des fonctionnaires en détachement et 6 sont des fonctionnaires mis à disposition.

<sup>4</sup> Au sein des DRAC, les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) assurent en régions, exception faite de l'Ile-de-France, les investissements de conservation, de restauration et d'entretien relatifs aux monuments nationaux. Cette tâche devrait être partagée avec le SNT qui a, de facto, recentré son activité sur la région parisienne.

<sup>5</sup> Cf. rapport de la mission d'audit de modernisation sur la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques, d'avril 2006, de MM. Bruno SUZZARELLI, Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, François GOVEN, Conservateur général du patrimoine et François CAILLETEAU Inspecteur général des finances.

<sup>6</sup> Le conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat, dont des membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, ainsi que de personnalités qualifiées, notamment des représentants du personnel et des élus locaux.

gestion administrative et financière, de la gestion des ressources humaines et de la mise en œuvre des projets des monuments, enfin le monument assurant les missions d'accueil du public. La mise en œuvre de cette nouvelle organisation a commencé en 2007, avec la création de sept « interrégions ».

Les missions d'inspection générale précitées ont permis de préciser les **modalités de ce transfert** de responsabilité au CMN ; elles ont établi que :

- la **dépense annuelle moyenne** effectuée par l'Etat de 2000 à 2004 au profit de la restauration et de l'entretien des monuments nationaux à la charge de l'EPA s'élevait à **33 millions d'euros** ;

- et le **nombre d'emplois** des DRAC et du SNT ayant exercé des fonctions de maîtrise d'ouvrage au profit de ces monuments était, en 2005, de **52 personnes**.

### 3. L'affectation de 70 millions d'euros par an au CMN

L'article 48 de la loi de finances pour 2007<sup>1</sup> a proposé une nouvelle rédaction du **deuxième alinéa** de l'article **L. 141-1 du code du patrimoine** afin d'élargir les missions du CMN :

- d'une part, le CMN assume, outre ses fonctions traditionnelles, **l'entretien, la conservation et la restauration des monuments nationaux** dont il a la garde ;

- et, d'autre part, il peut se voir confier par l'Etat, par convention de mandat, la **maîtrise d'ouvrage** des travaux de restauration sur **d'autres monuments nationaux appartenant à l'Etat et affectés au ministère de la culture**. Il s'agit d'une **dérogation** au principe posé par l'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, prévoyant que le propriétaire ou l'affectataire domanial, si les conditions de la remise en dotation le prévoient, est le maître d'ouvrage des travaux sur son immeuble classé ou inscrit.

Les monuments nationaux dont le CMN a la garde lui seront **remis en dotation** afin que le transfert de responsabilité soit effectif, et que le CMN devienne « affectataire », au sens de l'ordonnance du 8 septembre 2005 précitée, de ces édifices. Cette dotation devait concerner, notamment, le Panthéon, l'Arc de Triomphe de l'Etoile, l'Hôtel de Sully, le domaine national de Saint-Cloud, le château de Vincennes, etc. qui sont les principaux monuments sur lesquels **le SNT** assurait jusqu'à présent sa maîtrise d'ouvrage. Les **autres monuments nationaux**, propriété de l'Etat et affectés au ministère de la culture, pour lesquels la maîtrise d'ouvrage pourrait être confiée au CMN, sont au nombre de 400, dont notamment 86 cathédrales, mais aussi des grottes, des sites mégalithiques, des châteaux, etc.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.

Le SNT conserve ses missions<sup>1</sup> sur l'ensemble des **domaines présidentiels, sur les châteaux-musées** gérés en commun par la direction des musées de France et la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), (tels que Compiègne et Fontainebleau) sur la manufacture de Sèvres, sur les **sites occupés par le ministère de la culture et de la communication**, et sur les **sites remis en dotations à d'autres établissements publics**, tels que la Comédie française et l'Opéra Garnier.

L'article 48, précité, prévoyait, également, l'affectation d'une **recette fiscale**, au CMN. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007<sup>2</sup>, une **fraction égale à 25 % du produit de la taxe** instituée au profit de l'Etat par le III de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>3</sup> c'est-à-dire les **droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers**, bénéficiera à l'EPA. L'affectation du produit de la taxe est **plafonnée à 70 millions d'euros par an**.

#### **4. Les faiblesses de cette réforme du point de vue budgétaire**

Selon le projet annuel de performances relatif à la mission « Culture », annexé au projet de loi de finances pour 2007, **70 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement devaient être alloués en 2007 au « *redémarrage de nombreux chantiers ralentis ou arrêtés en 2006, notamment sur les monuments appartenant à l'Etat* ». Selon les informations transmises à votre rapporteur général, **la fixation de l'affectation de recette à 70 millions d'euros** ne correspondait ni au besoin d'investissement sur les monuments dont le CMN a la garde (soit 33 millions d'euros) ni au besoin d'investissement sur les monuments sur lesquels il devait recevoir la capacité de maîtrise d'ouvrage (17 millions d'euros), ni à leur sommation qui équivalait à **50 millions d'euros d'investissement**.

De plus, en 2007, à titre transitoire, les **crédits non utilisés par le CMN** ont été reversés par **fonds de concours** au BOP de la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture (DAPA) et **affectés au financement de travaux sur les autres monuments historiques appartenant à l'Etat**. Le partage devait faire l'objet d'une **convention annuelle** entre le CMN et le ministère de la culture et de la communication, avec une montée en charge progressive, étalée sur les trois ou quatre prochaines années. Il apparaît que seuls **10 millions d'euros ont été affectés au CMN en 2007**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Le SNT est l'opérateur du ministère pour l'organisation des fêtes et cérémonies nationales. Il est également le maître d'ouvrage pour les travaux effectués au titre du protocole « Culture Défense » sur des monuments historiques affectés au ministère de la défense (dont l'Ecole militaire, les Invalides, l'Hôtel de la Marine).

<sup>2</sup> Le présent article prévoyait aussi que la taxe était affectée, dans la même limite, au CMN au titre de l'année 2006.

<sup>3</sup> Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

<sup>4</sup> Pour 2006, l'intégralité de la recette fiscale avait été rattachée au BOP de la DAPA.

De plus, la justification au premier euro présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007 **ne mettait pas en évidence la « réallocation » en 2007 de 70 millions d'euros de la dotation budgétaire de l'action 1-175 vers l'entretien, la réparation et la restauration de monuments dits « hors grands projets », c'est-à-dire en dehors du périmètre des monuments qui devraient bénéficier de l'affectation d'une partie des droits des mutations à titre onéreux.**

Votre rapporteur spécial note, de plus, que les **crédits d'intervention de l'action 1-175 diminuent de 18,5 % entre 2006 et 2007**, alors même qu'il s'attendait à noter une augmentation de 70 millions d'euros sur ce titre 6 en faveur des monuments appartenant aux collectivités territoriales ou aux propriétaires privés.

### **5. Les faiblesses de cette réforme du point de vue de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage**

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, votre rapporteur spécial avait proposé d'adopter un **amendement**, portant article additionnel et prévoyant que le gouvernement transmettait au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008 un **rapport sur l'utilisation de la recette fiscale affectée au CMN, afin de décider si cette affectation devait être pérenne**. Il avait précisé que ce rapport devrait également **présenter les modalités du partage des compétences entre le CMN et les autres acteurs de la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère de la culture** que sont le service national des travaux (SNT), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des directions générales des affaires culturelles (DRAC)<sup>1</sup>.

Selon les informations communiquées au Parlement, il apparaissait que le CMN devait monter en puissance **progressivement** pour assurer ses nouvelles missions. Ainsi, un **transfert de personnel** entre DRAC et SNT d'une part, et le CMN, d'autre part, de **35 emplois à temps plein**<sup>2</sup> était prévu en 2007, afin que soient constituées des équipes de maîtrise d'ouvrage dans trois « interrégions » : l'Ile-de-France, le Centre-Val-de-Loire et l'interrégion Provence-Alpes-Côte-d'Azur - Languedoc-Roussillon. Ces zones concentrent les trois quarts de l'activité du CMN. Dans les autres régions, le CMN devait bénéficier d'un **régime d'assistance à maîtrise d'ouvrage** assuré par les DRAC.

---

<sup>1</sup> Cet amendement a été retiré.

<sup>2</sup> Rappelons que les missions d'inspection générales précitées avaient évalué à 52 emplois à plein temps, et non 35, l'accomplissement de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux dont le CMN a la charge.

Cette réforme crée un **maître d'ouvrage supplémentaire**. Il apparaît que le CMN et le SNT vont exercer des missions relativement proches, tout comme les DRAC. Le nombre d'acteurs ayant les mêmes fonctions va croître **sans qu'une réforme globale du système de maîtrise d'ouvrage ne soit mise en œuvre**. L'avenir des CRMH semblait incertain. Votre rapporteur spécial estime que **les superpositions de structures administratives quasiment identiques** vont être renforcées, et pourraient de ce fait accroître **les risques de concurrence entre elles et de dysfonctionnements**.

## 6. La situation actuelle du CMN et ses perspectives

L'article 50 la loi de finances pour 2008<sup>1</sup> a supprimé l'affectation de recettes au CMN. L'exposé des motifs du projet de loi justifiait ainsi cette abrogation : *« il apparaît que la mise en place de l'organisation adéquate de ce nouveau régime [maîtrise d'ouvrage confiée au CMN] s'est avérée plus longue que prévue. Dans cette période intermédiaire, la mise en œuvre effective des opérations demeure ainsi principalement assurée par les **services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication** dans le cadre d'un montage juridique et financier **particulièrement complexe** (conventions liant l'Etat et le CMN et reversement du produit de la ressource affectée au programme « Patrimoines » par voie de fonds de concours). Cette situation a pour conséquence, de manière paradoxale, de **ralentir l'engagement des opérations de restauration des monuments historiques appartenant à l'Etat**.*

*« Dans l'attente de la mise en place d'une **organisation stabilisée** de la maîtrise d'ouvrage sur ces monuments, sur laquelle une mission vient d'être lancée, il apparaît préférable, dans un **souci de bonne gestion publique**, de substituer à l'affectation de la taxe **l'inscription de crédits budgétaires** ».*

Votre rapporteur spécial estime que la mesure d'abrogation de l'affectation de la taxe, et l'inscription à la mission « Culture » de crédits budgétaires équivalents, étaient souhaitables.

La **redéfinition des missions du CMN** est à l'étude dans le cadre d'une mission diligentée par le ministère de la culture et de la communication, qui devrait rendre ses conclusions dans les meilleurs délais.

Il semble que cette mission puisse aller dans le sens que souhaite votre rapporteur spécial : celui de la **limitation de la maîtrise d'ouvrage du CMN aux seuls monuments qu'il reçoit en dotation**. Pour les autres monuments appartenant à l'Etat, la convention de mandat pour une délégation de maîtrise d'ouvrage pourrait être abandonnée, les **DRAC** gardant ainsi le rôle qui leur est traditionnellement dévolu. Cela leur permettrait, de plus, de conserver des effectifs qualifiés dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage, ce qui paraît indispensable au bon exercice de leur **rôle d'expertise et de contrôle** dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

**Proposition n° 7 de votre rapporteur spécial : restreindre le rôle de maître d'ouvrage du CMN aux seuls monuments qui lui appartiennent ou qu'il a reçus en dotation.**

**Proposition n° 8 de votre rapporteur spécial : laisser aux DRAC la compétence de la maîtrise d'ouvrage pour les monuments nationaux n'appartenant pas au CMN. Préserver ainsi leur capacité d'expertise et de contrôle grâce au maintien en leur sein de personnels qualifiés.**

## ***B. LE RÔLE DES DRAC DANS L'ASSISTANCE À MAÎTRISE D'OUVRAGE***

### **1. Les acteurs publics de la maîtrise d'ouvrage**

La maîtrise d'ouvrage est assurée actuellement par les services du ministère de la culture et de la communication suivants :

- les conservations régionales des monuments historiques (CRMH) des **DRAC**, qui assurent cette mission pour la quasi-totalité des opérations dans les régions autres que l'Ile-de-France où cette responsabilité est partagée avec le SNT ;

- le **SNT**, service à compétence nationale créé en 1990 pour assurer cette responsabilité au niveau national mais qui concentre aujourd'hui son activité presque exclusivement sur l'Ile-de-France ;

- l'**EMOC**, établissement public de maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture, qui assure au coup par coup, par voie de convention de mandat, les plus grosses opérations d'investissement (restauration de monuments historiques ou construction neuve), principalement en Ile-de-France mais également en région et qui a fait l'objet d'un précédent contrôle de votre rapporteur spécial<sup>1</sup> ;

- certains **grands établissements publics** (Versailles, le Louvre, le musée du Quai Branly) qui disposent de leur propre service de maîtrise d'ouvrage ;

- et, comme on l'a vu, le **CMN**, qui a vocation à exercer cette compétence pour la petite centaine d'édifices dont il assure déjà aujourd'hui la gestion et l'ouverture au public.

**Seules les directions régionales des affaires culturelles interviennent sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat.**

---

<sup>1</sup> Rappel d'information n° 382 (2006-2007).

## **2. La réduction de l'intervention de l'Etat dans la maîtrise d'ouvrage**

Il était possible pour l'Etat, aux termes de la législation sur les monuments historiques, dans certaines conditions, de se substituer au propriétaire d'un monument classé, personne privée ou publique, pour **exercer à sa place la maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien ou de restauration**. Cette faculté a été peu à peu abandonnée, dans les cas où les monuments n'appartenaient pas à l'Etat, mais elle se perpétuait pour les **opérations plus complexes de restauration**. Depuis 2003, toutefois, dans ce dernier domaine, un certain déclin de l'intervention de l'Etat pouvait être observé.

Ainsi, la part des **monuments n'appartenant pas** à l'Etat dans les affectations d'autorisations de programme (AP) pour les opérations dont il assurait **directement la maîtrise d'ouvrage** était en moyenne, pour la période 1998-2001, de l'ordre de **60 %**, contre 40 % pour ceux dont il est propriétaire. Cette proportion avait depuis tendance à s'inverser, l'Etat ayant décidé de laisser une part croissante des travaux s'effectuer sous la maîtrise d'ouvrage du propriétaire.

L'ordonnance du 8 septembre 2005, précitée, relative aux monuments historiques et aux espaces protégés a systématisé cette évolution : elle prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au plus tard, le maître d'ouvrage des travaux sur un immeuble classé ou inscrit sera le propriétaire ou l'affectataire domanial du monument.

## **3. La possibilité de mettre en œuvre une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite**

L'ordonnance du 8 septembre 2005 prévoyait également la possibilité, sous certaines conditions, d'apporter au propriétaire, par le biais des services de l'Etat, c'est-à-dire essentiellement des **DRAC**, une **assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite ou payante**.

La difficulté consisterait, dans de tels cas de figure, à ce que **l'assistance à maîtrise d'ouvrage n'obère pas le transfert de responsabilité** voulu par l'ordonnance. Une offre trop large et trop systématique d'assistance à maîtrise d'ouvrage serait un moyen pour les services de l'Etat de garder la réalité d'un pouvoir que l'on a décidé de leur retirer. Dans de telles conditions, la réforme de la maîtrise d'ouvrage, qui visait une **meilleure responsabilisation** des propriétaires, et une **distinction** entre les missions d'expertise et de contrôle des services de l'Etat, et la mission de maîtrise d'ouvrage à proprement parler, deviendrait lettre morte.

De ce fait, l'ordonnance limite donc la possibilité de cette assistance au propriétaire *« qui ne dispose pas, du fait de l'insuffisance de ses ressources ou de la complexité du projet de travaux, des moyens nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'opération »*.

Le rapport des inspections d'avril 2006, précité, précise utilement cette disposition : *« l'insuffisance des ressources ne peut être entendue ici comme impécuniosité. Il s'agit en effet de la maîtrise d'ouvrage de travaux où le coût de ceux-ci est sans commune mesure avec celui de celle-là. La maîtrise d'ouvrage coûte quelques pour cent des travaux : si le propriétaire peut payer les travaux (ou même seulement la moitié, s'il est largement subventionné), il peut payer une assistance à maîtrise d'ouvrage.*

*« Par contre, il est certain que de nombreux propriétaires, privés ou publics, ne disposent pas de la capacité d'exprimer de façon professionnelle le besoin de travaux de leur monument même s'ils perçoivent globalement leur nécessité. Le risque, en les laissant sans assistance, est double : ils peuvent décider de travaux qui ne sont pas les plus nécessaires, ce qui pourra provoquer des difficultés au moment de l'autorisation ou même des dommages au monument ; le second risque est qu'ils s'en remettent exclusivement au maître d'œuvre, ce qui peut les entraîner à des dépenses excessives. Il serait regrettable qu'après avoir rendu aux propriétaires la maîtrise d'ouvrage dont les services de l'Etat les avaient privés, ils en soient à nouveau dépossédés ».*

#### **4. La mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage payante**

Par ailleurs, l'ordonnance du 8 septembre 2005, précitée, définit de façon précise le cas où les services de l'Etat peuvent offrir à titre onéreux leurs services. Il ne peut s'agir que du cas où le propriétaire aura établi la **carence de l'offre privée**.

Une fois encore le rapport des inspections d'avril 2006, précité, permet de délimiter les conditions d'application de cette disposition : le propriétaire *« aura donc fait préalablement appel à la concurrence et pourra administrer la preuve de cet appel et de son caractère infructueux. On insistera ici sur le fait que les prix jugés trop élevés par le propriétaire ne peuvent servir de justification à l'appel aux services de l'Etat. C'est seulement l'absence de proposition techniquement acceptable qui peut permettre l'appel aux services de l'Etat.*

*« On notera aussi que ces dispositions excluent que les services de l'Etat fassent partie des prestataires initialement consultés.*

*« Les prestations doivent être rémunérées par application d'un barème établi en fonction des coûts réels ».*

## 5. Le décret d'application toujours attendu

Votre rapporteur spécial tenait à souligner la **situation difficile** des petites communes qui attendent la parution d'un décret d'application pour pouvoir bénéficier de l'assistance à maîtrise d'ouvrage des DRAC pour leurs travaux.

Soumises au code des marchés publics, ces communes doivent **s'approprier des compétences techniques** dont elles ne disposaient pas jusque là, dans des **conditions financières** qui obèrent lourdement leurs finances. Certains **obstacles techniques** s'ajoutent encore, tels que la difficulté de **dématérialiser** les procédures de passation des marchés publics.

De même, les **DRAC** sont, en l'absence de texte d'application de l'ordonnance du 8 septembre 2005, dans une **situation complexe**, qui est parfaitement analysée par le rapport de M. Jean-Sébastien Dupuit, précité : *« Pour ce qui concerne le contrôle scientifique, toutes les DRAC soulignent la nécessité de disposer du personnel qualifié nécessaire à l'exercice de cette mission dans l'hypothèse du départ vers le CMN des agents chargés jusque-là de la maîtrise d'ouvrage. Dans l'attente du décret prévu sur ce sujet, certaines DRAC envisagent, quand elles n'ont pas commencé à les prendre, des dispositions pour exercer ce contrôle dans un cadre nouveau. Alors que beaucoup restent fidèles au circuit traditionnel d'examen successif des dossiers par les différentes personnes appelées à en connaître et essaient d'assister à une partie au moins des réunions sur les chantiers dont elles n'ont plus la maîtrise, d'autres ont réorganisé leurs procédures, notamment en mettant en place des structures collégiales d'examen et de décision, incluant les représentants de l'inspection spécialisée.*

*« Pour les monuments n'appartenant pas à l'Etat, on ne constate pas de mouvement général de refus d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la part des propriétaires, sans qu'il y ait de réel engouement pour cette tâche. Les services des DRAC sont suspendus à la publication des textes régissant l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et dans l'attente essaient d'apporter de manière informelle leur concours aux propriétaires les plus démunis à cet égard, essentiellement les petites communes et des propriétaires privés. Pour ces derniers, le risque est fréquemment évoqué de voir les architectes cumuler les rôles de prescripteur, d'assistant du maître d'ouvrage et de maître d'œuvre. »*

La mission sur la maîtrise d'ouvrage, qui examine notamment les modalités d'application de l'ordonnance du 8 septembre 2005 dans le domaine de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, a rencontré votre rapporteur spécial, ainsi que notre collègue Michel Moreigne. La publication du décret d'application devrait suivre de très près celle des conclusions, annoncées comme **imminentes**, de cette mission.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **les principales lignes directrices du décret**, pourraient être les suivantes :

- **gratuité** de l'assistance à maîtrise d'ouvrage fournie par les DRAC aux **communes de moins de 2.000 habitants** ;

- utilisation d'un double critère pour l'instauration d'une assistance à maîtrise d'ouvrage **payante** : la **capacité financière** du propriétaire concerné (cf. potentiel fiscal pour une commune) et la **complexité de l'ouvrage** et des travaux envisagés.

Votre rapporteur spécial soutient globalement ces orientations, et souhaite que soient envisagées les possibilités suivantes :

- mettre en place une **procédure simplifiée de passation des marchés publics** pour les petites communes bénéficiant d'une assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite ;

- permettre des **expérimentations**, dans certaines DRAC, avant de stabiliser la forme juridique que pourrait prendre l'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite (convention de mandat, délégation, etc.) ;

- prévoir que, outre les communes de moins de 2.000 habitants, les communes dont le **potentiel fiscal** est inférieur à un certain montant peuvent bénéficier de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

**Proposition n° 9 de votre rapporteur spécial : garantir l'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite pour les communes de moins de 2.000 habitants, et pour les communes les moins favorisées.**

**Proposition n° 10 de votre rapporteur spécial : permettre d'expérimenter différentes formes juridiques d'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite.**

**Proposition n° 11 de votre rapporteur spécial : mettre en place une procédure simplifiée de passation des marchés publics pour les communes bénéficiant de l'assistance à maîtrise d'ouvrage gratuite.**

### III. LA QUESTION DE LA FUSION ENTRE DRAC ET SDAP

#### A. UN PRINCIPE QUI SEMBLAIT TROUVER UN DÉBUT D'APPLICATION

##### 1. Le principe de rapprochement entre DRAC et SDAP soutenu depuis longtemps

Votre rapporteur spécial, dans son rapport d'information « 51 mesures pour le patrimoine monumental » de juillet 2002, soutenait le **rattachement des SDAP aux services régionaux culturels**, c'est-à-dire aux DRAC.

**Extrait du rapport, précité, « 51 mesures pour le patrimoine monumental »**

*Mieux intégrer les ABF au sein de l'administration du patrimoine*

*En tout état de cause, on n'échappera pas à une autre réforme, qu'il faudrait peut-être expérimenter, suivant la nouvelle méthode recommandée par le Gouvernement en matière de décentralisation : le rattachement des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), donc de leurs chefs, les architectes des bâtiments de France (ABF), aux régions- tout en précisant les modalités d'une mise à disposition des préfets, en tant que de besoin, ou sous double tutelle.*

*Les architectes des bâtiments de France, héritiers des anciens « architectes ordinaires », qui assistaient les architectes en chef, ont pris leur autonomie vis-à-vis de ces derniers. Mais le rôle de ces agents- qui sont des fonctionnaires comme les autres, s'est fortement étendu, et cette dénomination quelque peu subalterne, n'est plus de mise. En fait, pour l'essentiel, les ABF sont absorbés dans les tâches de protection des abords (ces fameux 500 mètres qui causent tant de soucis aux élus locaux, et qui aboutissent parfois à des conséquences absurdes, puisque dans certains cas un ABF doit autoriser les travaux d'un architecte en chef, et qu'à la limite la tour de droite d'une cathédrale pourrait être considérée comme étant dans les abords de la tour de gauche !) Il semble d'après certaines enquêtes que de nombreux ABF ne s'intéressent plus guère aux travaux d'entretien, bien qu'ils aient la qualité de conservateurs des monuments. Tout cela devrait être revu : une conservation régionale renforcée devrait pouvoir, au choix, sous la haute direction de l'architecte en chef, et dans le cadre de l'étude préalable, ou d'arrangements internes, pouvoir confier tel ou tel travail soit à un ABF, s'il le désire, soit à un architecte libéral.*

*Source : rapport d'information n° 378 (2001-2002)*

##### 2. Une mise en œuvre dans le cadre des pôles régionaux et de l'expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF

Interrogés par votre rapporteur spécial dans le cadre de la préparation de la discussion du projet de loi de finances pour 2006, les services du ministère de la culture et de la communication indiquaient que « *les missions des services départementaux de l'architecture et du patrimoine et des directions régionales des affaires culturelles seront également redéfinies dans*

*le cadre de la mise en place des pôles « Culture » au plan régional et une réflexion est en cours sur l'articulation entre DRAC et SDAP dans le but de renforcer les complémentarités de leur action au service d'une politique de protection et de conservation du patrimoine plus efficace, lisible et au service des usagers. »*

De plus, on l'a vu, les expérimentations relatives à la mise en œuvre de la LOLF en 2005 prévoyaient la gestion par les DRAC des crédits de personnel et des crédits de fonctionnement des SDAP des régions Basse-Normandie, Ile-de-France, Picardie et Rhône-Alpes. Lors de son déplacement à la DRAC d'Amiens, votre rapporteur spécial a d'ailleurs pu constater que le **rapprochement entre DRAC et SDAP était très avancé**, et que les questions matérielles d'hébergement des services des SDAP dans les locaux de la DRAC étaient en cours de discussion. Il a également noté, lors de ses visites, la réticence de certains architectes des bâtiments de France, qui convenaient toutefois dans le même temps de la **très bonne collaboration qu'ils entretenaient avec les DRAC**.

## ***B. UN PROJET DE DÉCRET SUSPENDU***

### **1. Des objectifs clairement énoncés**

Les bilans sur les expérimentations ne laissaient pas paraître de difficultés particulières au rapprochement entre DRAC et SDAP, et un décret de fusion était en préparation.

Cette réforme devait permettre de mieux articuler les politiques en matière d'architecture et de patrimoine mises en œuvre par les deux niveaux déconcentrés en mettant en valeur leur **complémentarité**, afin d'assurer une plus grande **efficacité** et une meilleure **qualité** de l'action publique au service des usagers dans ces domaines d'intervention de l'Etat.

La complémentarité de compétences et d'expertise des deux niveaux de services déconcentrés paraissait être un **atout incontestable** pour le succès de la mise en œuvre des réformes en cours dans le domaine du patrimoine, qu'il s'agisse de la **préservation du monument** lui même, de la protection de ses **abords** ou de l'intégration d'une dimension patrimoniale et culturelle dans l'élaboration des **documents d'urbanisme**.

Elle semblait également être indispensable à une **appréhension plus globale du patrimoine**, privilégiant une approche pluridisciplinaire allant de la connaissance archéologique aux aspects architecturaux et artistiques du patrimoine, sans oublier son sens historique, spirituel, ou sa fonction utilitaire ou sociale et son insertion dans un cadre urbain ou paysager contemporain qu'il contribue à structurer.

Le rapprochement entre DRAC et SDAP s'inscrivait dans la réforme de l'administration territoriale de l'Etat et avait pour objet de réformer les services déconcentrés du ministère chargé de la culture organisés, à l'échelon régional, avec les directions régionales des affaires culturelles et, au niveau départemental, avec les services départementaux de l'architecture et du patrimoine. L'objectif essentiel était de regrouper les échelons régionaux et départementaux en faisant des services départementaux de l'architecture et du patrimoine un service de la direction régionale des affaires culturelles dans chaque département, placé sous l'autorité du directeur régional. Le caractère **interdépartemental des DRAC** aurait ainsi été renforcé.

En pratique, les compétences des deux niveaux de services déconcentrés n'étaient pas affectées par ce rapprochement, et les SDAP devaient continuer d'assurer les missions actuellement exercées au niveau départemental pour le compte du ministère chargé de la culture et pour le compte du ministère chargé de l'écologie. Mais l'ancrage des SDAP, dans le cadre général de la politique du ministère de la culture, en faveur de la conservation et la mise en valeur du patrimoine et de la qualité architecturale et paysagère aurait été mieux assurée et coordonnée au niveau régional et, de ce fait, **leur position parmi l'ensemble des services déconcentrés de niveau départemental aurait été renforcée.**

## **2. Une procédure remise en cause dans le cadre de la revue générale des politiques publiques**

Le décret rapprochant les DRAC et SDAP a été examiné par le Conseil d'Etat en section de l'Intérieur le 28 août 2007. Sa publication était annoncée comme **imminente** lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2008.

Toutefois, la mise en œuvre de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) a conduit à la **suspension** du processus de signature et de publication du projet de décret. En effet, dans le cadre de la RGPP, la **réorganisation** et la **rationalisation des services extérieurs de l'Etat** a été soumise à la réflexion des différents groupes de travail. Si la pérennité des DRAC a été assez vite acquise, notamment du fait de l'excellente appréciation des préfets de région sur ces services extérieurs culturels, les questions relatives aux SDAP ne sont pas encore tranchées.

Votre rapporteur spécial estime que le rattachement des SDAP aux services extérieurs de l'équipement ne se justifie nullement aujourd'hui. Les procédures d'appel des décisions des architectes des bâtiments de France passent par les DRAC. Il serait donc logique et légitime, **dans la lignée des procédures existantes**, que le rapprochement entre SDAP et DRAC se poursuive et s'accroisse.

Notons, de plus, que les compétences des SDAP qui sont sous contrôle des préfets de département continueraient de s'exercer dans des conditions strictement similaires à celles qui sont actuellement en cours. En effet, les DRAC sont aussi des services interdépartementaux, et sont sous la tutelle des préfets de département dans ces perspectives.

**Proposition n° 12 de votre rapporteur spécial : poursuivre le rattachement, déjà engagé en termes de procédures, des SDAP aux DRAC.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 11 juin 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, sur les modalités d'application de la LOLF dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).**

**M. Jean Arthuis, président**, a salué la présence de membres de la commission des affaires culturelles et évoqué la possibilité d'auditions communes sur les avantages fiscaux résultant de la « loi Malraux », dans la continuité des travaux déjà menés par la commission des affaires culturelles.

Après que **MM. Henri de Raincourt et Serge Lagauche** eurent soutenu une telle idée, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a tout d'abord précisé que, de novembre 2006 à avril 2008, il avait enquêté, sur place et sur pièces, dans six DRAC (Picardie, Aquitaine, les deux Normandie, Lorraine, Poitou-Charentes) sur la mise en œuvre de la LOLF. Ces déplacements avaient fait apparaître deux difficultés : les interventions répétées des inspections centrales et, surtout, la raréfaction des crédits, notamment en matière de patrimoine.

Il a noté qu'à partir de 2004, des expérimentations avaient encadré les nouvelles responsabilités des DRAC, notamment dans l'exercice de la fongibilité asymétrique et la gestion des personnels, et fixé un cadre rigide par la mise en place des quatre budgets opérationnels de programme (BOP), correspondant aux trois programmes de la mission « Culture », et à un BOP « Recherche ». Il a indiqué que ce « bouillonnement expérimental » n'avait cependant pas semblé lasser la bonne volonté des services déconcentrés : il en était résulté des tâtonnements montrant le souci des responsables de préparer l'ensemble des services, dans les meilleures conditions possibles, l'ensemble des services à la mise en place de la LOLF.

Il a indiqué que, si le contenu des BOP devait rester défini en administration centrale, il n'en restait pas moins un « désir partagé » par les deux niveaux administratifs (le ministère et les directions régionales), d'approfondir les procédures du dialogue de gestion, de clarifier le rôle des acteurs principaux, et, notamment, du responsable du programme, du responsable de BOP, et de la direction de l'administration générale. De même, il a proposé d'étendre le calcul des plafonds d'emplois à l'ensemble des services déconcentrés et d'analyser les conséquences des effets de seuil pour des structures de taille diverse.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur les conclusions à en tirer. Selon le ministère de la culture et de la communication, l'extension des expérimentations avait mis en évidence certaines difficultés bien connues, liées à l'absence ou à la lente mise en place des outils informatiques nécessaires à cette nouvelle gestion publique, mais aussi aux

besoins de compétences spécialisées dont le ministère était insuffisamment pourvu.

Puis il a noté que le ministère de la culture et de la communication avait conclu de ces expérimentations qu'elles allaient se traduire par un recul de la déconcentration de la gestion des crédits en DRAC, ce qui revenait à « sanctuariser » les crédits de personnels.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a ensuite présenté la lente mise en place de la LOLF dans les DRAC, en déplorant le retard dans la notification des BOP. Cette mise en place des crédits en début de gestion a été laborieuse, du fait d'arbitrages internes à la direction de l'administration générale (DAG) et de la non-validation des BOP par les contrôleurs financiers régionaux (CFR) en raison de l'importance de la dette des DRAC.

Il a rappelé qu'entre mai et juillet 2006, le ministère avait transmis des directives nationales d'orientation pour mettre en œuvre le changement de méthodes, et qu'un nouveau calendrier avait été élaboré pour la préparation de l'exercice de 2008. Il a ainsi préconisé de poursuivre la rationalisation des calendriers de mise en place des BOP en DRAC. Il a ajouté que les DRAC s'étaient adaptées à la mise en place de la LOLF par un meilleur contrôle de gestion, et une plus grande réactivité du personnel, sans pour autant modifier les organigrammes. Ainsi, à Metz, ont été institués des coordinateurs qui doivent se réunir avec les quatre services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), ce qui correspond à une de ses recommandations. Il a toutefois regretté que l'on n'ait pas voulu donner de pouvoir hiérarchique aux responsables des programmes. Il a noté qu'un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles avait également souligné le contraste entre les relations de confiance établies par les DRAC avec les préfets de régions et les insuffisances du dialogue avec l'administration centrale et son « collège de directeurs ». Il s'est ainsi interrogé sur l'efficacité des secrétaires généraux de programme par rapport au secrétaire général du ministère.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a ensuite analysé la performance des DRAC : ce concept de performance semble avoir rencontré une meilleure adhésion dans les services régionaux que dans l'administration centrale, bien que l'on puisse déplorer l'absence de variété d'indicateurs à même de refléter la diversité des situations.

Il a regretté que l'adhésion des DRAC aux indicateurs de performance soit relativement passive, malgré quelques exceptions, et donc préconisé une diminution de leur nombre.

Puis **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, s'est posé deux questions : la LOLF n'aurait-elle pas conduit à une certaine re-concentration des crédits ? Faut-il exercer la fongibilité asymétrique au niveau des DRAC ?

S'agissant de la re-concentration des crédits, il a rappelé qu'aux termes de l'ordonnance organique de 1959, les crédits étaient répartis en plusieurs chapitres budgétaires : il était difficile de procéder à des transferts de

crédits, d'un titre à l'autre, mais, à l'intérieur du même titre budgétaire, une relative souplesse était possible. De ce fait, les DRAC pouvaient appréhender de manière globale les crédits d'investissement et procéder aux arbitrages nécessaires. Depuis la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la LOLF, les DRAC ne peuvent plus faire jouer la fongibilité entre titres ou actions que dans d'étroites limites.

De plus, les crédits des monuments nationaux sont de plus en plus étroitement fléchés par édifice et il est difficile, dès lors, de jouer sur le rythme de mise en œuvre des engagements des collectivités territoriales partenaires.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a relevé que l'affectation des crédits était inégalement ressentie selon les DRAC. Ainsi, celles qui ont été expérimenté de la réforme budgétaire estiment que la mise en œuvre de la LOLF s'est accompagnée d'une re-concentration des pouvoirs budgétaires au niveau de l'administration centrale.

Afin d'assouplir la gestion, il a recommandé de mettre en œuvre dans quelques DRAC une expérimentation de fusion des trois budgets opérationnels de programme (BOP) de la mission « Culture » et d'évaluer en conséquence les performances de gestion obtenues.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a ensuite abordé la question de la fongibilité asymétrique en DRAC, en regrettant que la faible taille des BOP ne permette pas de redéploiement effectif des crédits, contrairement aux opérations qui avaient pu être conduites pendant la période d'expérimentation de la LOLF.

Il a précisé, enfin, que la question cruciale était celle de la « dette » du patrimoine et de la « montée inexorable » des crédits d'engagement non couverts par des crédits de paiement, et qu'il avait souhaité tirer des conclusions relatives à la maîtrise d'ouvrage.

Il a ainsi observé que l'ordonnance du 8 septembre 2005, relative aux monuments historiques et aux espaces protégés, avait eu pour objet de recentrer l'Etat sur ses missions de contrôle de travaux, de responsabiliser le propriétaire ou l'affectataire domanial, en lui confiant le rôle de maître d'ouvrage. Il a émis des doutes sur l'utilité de confier un rôle de maître d'ouvrage au Centre des monuments nationaux (CMN) et s'est demandé pourquoi il fallait travailler avec quatre maîtres d'ouvrage publics : outre le CMN, l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (l'EMOC), le service national des Travaux et les DRAC.

Il a noté une autre difficulté, dont son collègue M. Michel Moreigne s'est souvent fait l'écho : les petites communes attendent la parution d'un décret d'application pour pouvoir bénéficier de l'assistance à maîtrise d'ouvrage des DRAC pour leurs travaux. Or, il a relevé que la parution de ce décret avait été, sans doute, retardée jusqu'à la publication d'un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles, dans le cadre de sa mission sur la

maîtrise d'ouvrage qui examine les modalités d'application de l'ordonnance du 8 septembre 2005 précitée. Il a alors plaidé pour une procédure simplifiée de passation des marchés publics pour les petites communes, qui devraient, en outre, selon lui, bénéficier d'une assistance d'ouvrage gratuite.

Il a donc estimé que sa mission de contrôle budgétaire avait montré le chemin qui restait encore à parcourir pour une application pleinement satisfaisante de la LOLF dans les DRAC.

**M. Jean Arthuis, président**, a salué une contribution précieuse pour la réforme du ministère de la culture et de la communication.

**M. Ivan Renar** a déploré la faiblesse des moyens humains des DRAC par rapport à d'autres services déconcentrés de l'Etat, tout en observant que les modalités de prise de décision, dans le domaine culturel, tendaient trop souvent à « court-circuiter » les directeurs régionaux des affaires culturelles.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences, en termes d'emplois, du regroupement des DRAC, dans le cadre de la réorganisation du ministère de la culture et de la communication, conformément aux préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a tenu à souligner la qualité des équipes des DRAC qu'il avait rencontrées, ainsi que leurs bonnes relations avec les préfets, tout en estimant qu'il serait souhaitable de renforcer l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux sur les conseillers en charge des différentes politiques sectorielles.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, sur les suites données à ses travaux relatifs aux grands établissements culturels, il a rappelé que les directions d'administration centrale du ministère de la culture et de la communication n'exerçaient pas une tutelle suffisante sur les établissements publics, et tout particulièrement les plus importants d'entre eux.

**M. Jean Arthuis, président**, a plaidé pour une restructuration interne au ministère de la culture et de la communication, tendant à diminuer le nombre de directions d'administration centrale.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a fait part de ses interrogations quant au rôle que pouvaient jouer le secrétaire général du ministère et les secrétaires généraux des programmes de la mission « Culture ».

**M. Yves Dauge** a déclaré partager les observations du rapporteur spécial sur la montée en puissance des établissements publics, tout en relevant que les régions et les départements exerçaient davantage leurs compétences dans le domaine culturel. Il a également mis en exergue « l'assemblage hétéroclite de fonctions » qu'exerçaient les DRAC.

Par ailleurs, il a exprimé son scepticisme quant à un rattachement des services de l'architecture et du patrimoine (SDAP) aux DRAC, en estimant

qu'une telle mesure ne serait pas de nature à pallier la faiblesse en moyens des SDAP.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a relevé que les différentes politiques conduites par les architectes des bâtiments de France d'un département à l'autre montraient la nécessité d'une plus grande harmonisation.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que la LOLF était constituait une loupe qui mettait en évidence les difficultés spécifiques au ministère de la culture et de la communication, ce qui invitait à en repenser l'organisation globale.

**M. Adrien Gouteyron** a observé que l'autonomie dont disposaient les conseillers des directeurs régionaux des affaires culturelles tendait à limiter l'exercice de la fongibilité asymétrique des crédits.

A cet égard, **M. Jean Arthuis, président**, a plaidé pour la constitution de services déconcentrés dont le périmètre serait interrégional, de manière à permettre la mise en œuvre effective de ce principe de fongibilité.

Puis, s'agissant de l'archéologie préventive, il a qualifié les prescriptions des DRAC « d'exigeantes », alors même que le financement des chantiers à mener incombait, non pas à l'Etat, mais aux collectivités territoriales.

Après avoir rappelé le contenu et les conclusions de ses précédents travaux sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a jugé que les collectivités territoriales pouvaient s'organiser en mettant en place leurs propres services archéologiques, le cas échéant dans un cadre mutualisé.

**M. Yves Dauge** a observé que des progrès avaient été réalisés dans le domaine de l'archéologie préventive, mais que la définition précise du champ des fouilles requérait encore un dialogue plus soutenu avec les préfets et les directeurs régionaux des affaires culturelles.

Par ailleurs, il a appelé, en accord avec M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, à reconsidérer les exemptions de taxe dont bénéficient les investisseurs privés.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité de ce que la mise en œuvre de la LOLF ait rendu possible ce large débat et ces préconisations fortes sur les politiques conduites par les DRAC.

**La commission a enfin décidé, à l'unanimité, d'autoriser la publication des travaux de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, sous la forme d'un rapport d'information.**



**ANNEXE :**

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE  
RAPPORTEUR SPÉCIAL LORS DE SES DÉPLACEMENTS**

**Région Picardie – 12 novembre 2006**

M. Claude Jean, directeur régional des affaires culturelles

**Région Haute-Normandie – 3 avril 2007**

M. Michel Thénault, préfet de la région Haute-Normandie

*Cité administrative*

Mme Véronique Chatenay-Dolto, directrice

M. Yannick Loué, directeur adjoint

Mme Isabelle Revol, secrétaire générale

Mme Christiane Jodet, contrôleur de gestion

Mme Brigitte Lelièvre, chef du SPAD de Seine-Maritime,

Mme Marie-Christiane de la Conté, conservatrice régionale des monuments  
historiques

*Opéra de Rouen*

M. Daniel Bizeray, directeur

**Région Basse-Normandie – 5 juillet 2007**

M. Gérald Grunberg, directeur régional des affaires culturelles de Basse-  
Normandie

**Région Aquitaine – 12 et 13 avril 2007**

M. François Brouat, directeur régional des affaires culturelles

Mme Véronique Daniel-Sauvage, adjointe au directeur

M. Régis Castro, secrétaire général

M. Dany Barraud, chef du service régional de l'archéologie

M. François Gondran, chef du service départemental de l'architecture et du  
patrimoine de la Gironde

Mme Marie-Anne Sire, conservatrice du patrimoine à la CRMH

M. Pierre Régaldo, ingénieur d'études au service régional de l'archéologie

M. Jean-Sébastien Dupuit, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles

Mme Elisabeth Meller-Liron, chef du service de la création, du développement culturel et de la formation

M. Jean-François Sibers, chef du service des collections de la documentation et de la communication

**Région Lorraine – 16 avril 2008**

M. Bernard Niquet, préfet de la région Lorraine

M. Jean-Luc Bredel, directeur régional des affaires culturelles de la région Lorraine

**Région Poitou-Charentes - 17 avril 2008**

M. Jean-Paul Godderidge, directeur régional des affaires culturelles de la région Poitou-Charentes