

Veille parlementaire (au 12 décembre 2016)

PLF 2017

Diplomatie culturelle. Dans leur Avis sur le programme “ diplomatie culturelle et d’influence ” dans le cadre du PLF 2017 (-1,2 %), les sénateurs Jacques Legendre (LR) et Gaëtan Gorce (GSR) font le point sur divers aspects de la diplomatie culturelle : politiques immobilières, réseau des alliances françaises, attractivité de l’enseignement supérieur, tourisme. Quelques points :

- ❖ **Cessions immobilières.** La vente de « *bâtiments symboliques de l’influence française à l’étranger* » aura rapporté 233,3M€ en 2015 et 15,3M€ en 2016. Parmi ces ventes, celle du Palais Clam-Gallas, siège de l’Institut français de Vienne (qui a été relocalisé). Il a été cédé, au 1^{er} août 2016, au Qatar qui souhaite y abriter son ambassade. Avec ce regret des sénateurs : « *Des alternatives à ces cessions sont pourtant possibles et probablement trop peu explorées : à Florence, par exemple, l’Institut français accueille une librairie et une boutique qui lui permettent d’engranger des recettes. Ce modèle innovant peut se révéler profitable et drainer de nouveaux publics.* » A noter que, outre la croissance des recettes propres (cours de français, billetterie, sponsoring...), une enveloppe de 4,6 M€ est prévue pour la sécurisation des établissements à autonomie financière, essentiellement la centaine d’Instituts français (lire l’Avis).
- ❖ **Le réseau des alliances françaises.** Ces établissements (364 Alliances françaises conventionnées) perçoivent une subvention annuelle de la part du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) répartie selon trois axes : fonctionnement, professionnalisation du réseau et crédits d’intervention destinés aux Délégations générales de l’Alliance française (DGAF). En 2017, le soutien à la Fondation Alliance française et à ses délégations générales s’élève à 3,3M€ dont 2M€ consacrés à la sécurité du réseau. « *Après trois années de maintien, la subvention à la Fondation Alliance française connaîtra donc une baisse en 2017* », notent les sénateurs, qui ajoutent : « *Le réseau des Alliances françaises assure à notre politique d’influence un maillage territorial sans équivalent, au service de la diffusion de la langue et de la culture françaises. Au regard de la diminution des crédits du programme 185 (“diplomatie culturelle et d’influence”), ses moyens sont relativement préservés.* » De manière globale, les sénateurs soulignent la qualité et le dynamisme des outils porteurs du rayonnement de la langue française, notamment en lien avec des collectivités territoriales.
- ❖ **Attractivité pour l’enseignement supérieur.** Dans un contexte de plus en plus concurrentiel, l’Avis de Jacques Legendre et Gaëtan Gorce soulignent que la France demeure « *un pays toujours attractif* » malgré une baisse des bourses (-4,4% pour 2017) : elle est le 3^e pays d’accueil de la mobilité étudiante internationale en 2013, au coude-à-coude avec l’Australie et l’Allemagne, après les États-Unis et le Royaume-Uni. En 2015-2016, la France en a accueilli 299 700, soit une augmentation de 3,2% par rapport à 2014-2015 (après +1,3% l’an dernier). Cette augmentation est le fait de l’université, où 235 961 étudiants étrangers étaient inscrits en 2015-2016 (76,2% du total), soit une progression de 3,3% par rapport à 2014-2015. Les étrangers représentent environ 12% des étudiants dans l’enseignement supérieur. Ils viennent essentiellement des aires traditionnelles d’influence de la France (Afrique et Moyen-Orient). A noter une légère augmentation de continent américain (9% des étudiants étrangers) mais une baisse du nombre d’étudiants provenant d’Asie/Océanie (-3,5%).

- ❖ **Tourisme : inquiétudes.** Avec 84,5 millions de touristes internationaux, dont 80% provenant d'Europe, la France reste en 2015 la première destination touristique mondiale, ce qu'elle est depuis les années 1980 (depuis la crise de 2009, la progression a été au moins égale à 4 % chaque année). Mais, s'agissant des recettes du tourisme, la France ne figure qu'en troisième position, derrière les Etats-Unis et l'Espagne. *« Si les attentats de janvier 2015 n'ont pas eu d'impact immédiat sur le tourisme, en revanche, ceux de novembre 2015 puis de juillet 2016 ont modifié la perception que les touristes étrangers ont de la France et fragilisé le tourisme des Français vers la capitale. Les chiffres du tourisme en 2016 seront vraisemblablement très affectés par les attentats de Paris et de Nice, avec des premiers chiffres particulièrement préoccupants pour les régions d'Ile de France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). »*
- ❖ **Conclusion de Jacques Legendre :** *« C'est la France qui a inventé la diplomatie d'influence culturelle, dès la fin du XIX^e siècle, avec l'“alliance française”. Depuis lors, d'autres puissances ont compris que l'influence n'était pas seulement d'ordre militaire. Ces puissances consacrent aujourd'hui des moyens importants au développement de leur influence culturelle, notamment comme appui à leur action économique. Or en France, nous reculons un peu plus chaque année. Les instruments de notre influence culturelle affichent encore des objectifs ambitieux mais leurs moyens sont insuffisants. »*

Patrimoine. Philippe Nachbar, sénateur (LR) de Meurthe-et-Moselle, introduit son Avis sur le programme “Patrimoine” (programme 175), soit 31% du budget de la mission “Culture” en soulignant qu'il s'agit *« d'une hausse des crédits tardive et d'un niveau inégal selon les actions »* ainsi que *« d'une progression des crédits insuffisante pour retrouver un montant d'enveloppe équivalent à celui de 2012 »*. Il ajoute que la loi LCAP *« doit être accompagnée financièrement pour donner sa pleine mesure »*. Quelques remarques.

- ❖ **Evolutions budgétaires des “actions”.** Le sénateur détaille l'évolution des différentes actions entre 2012 et 2017. En baisse, le patrimoine monumental (-11,05%), les “acquisitions et enrichissements des collections publiques” (-40,49%) et le patrimoine des musées de France (-4,88%) – soit *« les politiques qui réunissent la majorité des crédits du programme »*. En hausse, l'architecture (+13,86%) et le patrimoine linguistique (+20,37). A noter que sur cette période les crédits pour le patrimoine archéologique (RAP comprise) sont aussi en légère hausse (+1,85%). Et pour ce qui est de l'évolution par rapport au précédent budget, tous les crédits progressent, quoique *« dans une moindre mesure »* pour le patrimoine monumental. *« Les hausses de crédits consenties pour 2017 doivent permettre de compenser la forte contraction des crédits de certaines actions, notamment en 2013 et 2014 »*, constate le sénateur. Et ce en particulier pour les acquisitions (+12,24%) et le “Patrimoine des musées de France” (+8,1% en AE et de 6,4% en CP). A noter aussi une hausse globale de crédits des opérateurs de l'Etat.
- ❖ **Effets bénéfiques de la loi LCAP.** Philippe Nachbar se félicite que, grâce à la loi LCAP (dont il rappelle la contribution du Sénat pour sa partie patrimoine), la protection de certains biens qui n'était jusqu'ici pas assurée en tant que telle en droit français l'est désormais : biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, protection spécifique aux domaines nationaux, encadrement des cessions de monuments historiques appartenant à l'Etat, arsenal législatif de lutte contre le dépeçage et la dispersion du patrimoine... Il souligne aussi la pertinence du nouveau dispositif “sites patrimoniaux remarquables” (en remplacement de ZAPPAUP) qui doit permettre de valoriser le patrimoine urbain et rural mais regrette en revanche, dans ce cadre, le maintien d'un taux différencié d'avantages fiscaux, le dispositif fiscal profitant aux propriétaires et non aux collectivités territoriales, ce qui *« ne rendra pas l'élaboration d'un PSMV plus attractive pour les collectivités territoriales »*.

- ❖ **Hausse des crédits d'entretiens des monuments historiques.** Le sénateur salue « *l'effort pour revaloriser l'enveloppe dédiée aux crédits d'entretien, qui progresse de 1,6%* » avec 48,86M€(en CP) : 26,39M€seront consacrés à l'entretien des monuments historiques appartenant à l'Etat et 22,47M€ (+ 3,5%) seront versés aux collectivités territoriales ou à des particuliers, avec une priorité au patrimoine classé (l'aide de l'Etat à ce titre varie entre 20% et 50%). Mais le rapporteur pour avis regrette que « *les crédits de restauration des monuments historiques hors grands projets connaissent une évolution plus contrastée* ».
- ❖ **Inquiétudes des acteurs.** Or un sondage sur “Les Français et le patrimoine de proximité” a révélé un véritable intérêt pour ce patrimoine : 90 % d'entre eux estiment que le patrimoine fait partie intégrante de leur identité culturelle. D'où une préoccupation face à la baisse des subventions publiques de la part des collectivités (notamment des départements) depuis 2010 – « *une tendance qui se serait encore accentuée à partir de 2015* ». Cette tendance « *a d'ores et déjà des effets économiques avérés sur les entreprises spécialisées dans la restauration de monuments historiques* » (1 000 emplois perdus entre 2015 et 2016, et 300 à 400 autres menacés), avec « *le risque de perte irrémédiable de compétences* ». Autre problème, la préservation du petit patrimoine rural non protégé dont les crédits ont été déconcentrés aux départements par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Le ministère envisage passer des “conventions de cofinancement” avec les collectivités territoriales.
- ❖ **Politique muséale.** Le rapporteur se félicite du montant des crédits « *enfin en hausse* » (+6,4% en CP) dans un contexte de baisse de la fréquentation des musées. C'est là « *un effort budgétaire indispensable après cinq années d'érosion des crédits* ». Les nouveaux crédits sont principalement destinés à la poursuite du financement d'opérations en région, dans l'objectif est d'assurer un rééquilibrage territorial et de renforcer la conservation et la mise en valeur des collections des musées de France en région. Une partie des crédits supplémentaires devraient également servir à reconduire, en 2017, l'opération “Les Portes du temps” (activités culturelles sur des sites patrimoniaux au bénéfice de jeunes issus des territoires prioritaires au titre de la politique de la ville) avec une enveloppe renforcée et à aider les musées de France dans le travail de récolement, de numérisation des collections et de conservation préventive.
- ❖ **L'archéologie préventive : un nouveau cadre juridique sans réelle traduction budgétaire.** Philippe Nachbar relève l'affirmation de la légitimité des services territoriaux de l'archéologie dans la loi LCAP en tant que partenaires spécifiques de l'Etat et notamment leur autorisation, à l'instar de l'INRAP, à réaliser non seulement des fouilles archéologiques, mais aussi des diagnostics ainsi que l'exploitation scientifique des opérations d'archéologie et la diffusion de leurs résultats, « *faisant d'eux de véritables partenaires scientifiques* ». Il note également que la loi a décidé que les services d'archéologie des collectivités territoriales seront désormais “habilités” (sans limitation de durée) par l'Etat, et non plus “agréés” comme par le passé, à la différence des opérateurs privés. Evoquant les décrets d'application, en cours d'élaboration, il insiste sur « *la nécessité que les textes réglementaires ne viennent pas remettre en cause l'équilibre entre les différents acteurs de l'archéologie préventive, issu du compromis qui a pu être trouvé entre l'Assemblée nationale et le Sénat* ».
- ❖ **Un budget déséquilibré au détriment des collectivités.** Détaillant les différentes enveloppes (montant total : 119M€) le rapport note que les crédits d'archéologie préventive aux collectivités sont maintenus à 10M€ Au regard du renforcement de leur rôle par la loi LCAP, « *il paraît étonnant que cette dotation n'ait pas été revalorisée en conséquence* ». En 2015, les collectivités ont réalisé 20% des diagnostics. « Comment expliquer qu'elles ne perçoivent, dès lors, que 12,2% du montant global l'enveloppe de

82M€ allouée en 2017 à la réalisation des diagnostics ? » poursuit Philippe Nachbar, qui plaide pour « *une revalorisation de leur enveloppe à hauteur de 16M€ et une baisse de l'enveloppe allouée à l'INRAP, pourtant revalorisée en 2017* ».

Transmission de savoirs et démocratisation culturelle. C'est Jean-Claude Luche, sénateur (UDI) de l'Aveyron qu'a été confiée la rédaction de l'Avis sur le programme 224. Le budget de cette "action" transversale qui est destinée à soutenir l'enseignement artistique et à rendre la culture accessible au plus grand nombre, bénéficie « *d'un budget en nette hausse (+14,5% hors dépenses de personnel) qui reflète la priorité accordée à l'éducation artistique et culturelle et à l'emploi* ».

- ❖ **Recul du transfert vers les collectivités territoriales.** « Ces chiffres ne doivent toutefois pas masquer des disparités selon les types de transferts. » S'ils connaissent une « progression exceptionnelle » vers les entreprises au travers de la création du Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) et vers les transferts aux ménages (bourses d'études et aides individuelles...), en revanche « *les transferts aux collectivités territoriales sont en recul de 8,26%, malgré le contexte pourtant déjà particulièrement tendu dans lequel les collectivités territoriales évoluent* », ce qui, selon le ministère, serait dû à la fin de plusieurs programmes d'investissement lancés au cours des précédentes années.
- ❖ **Détail des crédits pour le "Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle".** En forte hausse (+7,7% en AE et +5,5% en CP), ils atteignent 111,14M€ Dont 64M€ pour l'EAC (+9M€), 34,31M€ (+3,03M€) pour les crédits de rééquilibrage territorial destinés aux populations socialement et géographiquement éloignées de la culture (quartiers prioritaires de la politique de la ville, territoires ruraux, territoires d'outre-mer, personnes en grande difficulté sociale), 4,5M€ pour les pratiques en amateur, 300 000€ pour le soutien aux échanges et à la diffusion des cultures en Outre-mer et 4M€ pour l'innovation numérique. Unique baisse, celle des crédits consacrés à l'accès à la culture des publics spécifiques (mise en œuvre des conventions nationales culture/justice, culture/santé, culture/handicap).
- ❖ **EAC.** Avec une hausse de près de 75% entre 2012 et 2017, ce domaine est, avec l'emploi, la priorité du budget 2017 : 53,11M€ soit +13,7% par rapport à 2016. Le sénateur détaille le type d'initiatives les plus soutenues. « *Si les dispositifs traditionnels, tels que les classes à projet artistique et culturel ou les classes culturelles apparaissent en perte de vitesse, de nouveaux modes d'actions se développent : résidences d'artistes, jumelages, conventions locales d'éducation artistique.* » C'est-à-dire des projets faisant l'objet de conventions conclues entre les services de l'Etat et des collectivités territoriales (majoritairement des intercommunalités). Seront surtout ciblées les zones les plus éloignées de l'offre culturelle : quartiers prioritaires de la politique de la ville et territoires ruraux isolés. Néanmoins le rapporteur pour avis note que les communes et les EPCI conservent à leur charge environ 70% du budget des nouvelles activités périscolaires.
- ❖ **Soutien au patrimoine international en péril.** Les crédits pour l'action culturelle internationale augmentent de 15%, à hauteur de 7,63M€ (soit +1M€). L'intégralité de la hausse sera dévolue au Fonds d'intervention d'urgence en faveur du patrimoine en péril, un dispositif adopté à la suite du rapport de Jean-Luc Martinez "Cinquante propositions françaises pour protéger le patrimoine de l'humanité", qui doit permettre d'intervenir rapidement dans des zones sinistrées à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits armés : missions sur le terrain, aide et expertise d'urgence, formation et soutien aux locaux pour la sauvegarde et la reconstruction des biens patrimoniaux. Pour le reste, « *en dépit du fort taux de croissance des crédits, les moyens dédiés à l'action culturelle internationale restent marginaux* ».

- ❖ **Ecoles d'art.** L'Avis se félicite des progrès portés par la loi LCAP pour la structuration des enseignements des écoles d'art (notamment en termes de reconnaissance des diplômes) dont une majorité relève directement des collectivités territoriales. Il pointe cependant « *l'existence d'un modèle à deux vitesses* » avec des inégalités dans l'accès aux bourses des étudiants en écoles d'art et, surtout, des différences de statut entre les enseignants des écoles nationales et ceux des écoles territoriales, avec un recrutement pouvant intervenir à partir du niveau bac+3 pour les enseignants territoriaux et bac+5 pour les enseignants nationaux et d'importantes différences salariales. Un rapprochement est certes envisagé, mais sans précision de moyens. Or « *les écoles territoriales ne seraient pas en mesure de financer seules une telle réforme, qui impliquerait d'augmenter de 5% le budget de chacune d'entre elles. Cette mesure est en effet évaluée à 8M€.* »
- ❖ **Les conservatoires.** Le sénateur se félicite du retour de l'Etat dans le soutien à l'enseignement artistique initial, même si, avec 17M€, son effort budgétaire reste de 37% inférieur à ce qu'il était en 2012 (27M€). Il souligne cependant que l'engagement de l'Etat est désormais soumis à conditions, notamment celle de mettre en place une tarification sociale et une politique d'ouverture à tous les jeunes. Conséquence : « *Certains conservatoires ne devraient pas retrouver le niveau de financement étatique dont ils bénéficiaient par le passé, tandis que d'autres pourraient voir leurs crédits exploser.* » Le rapporteur note un changement profond de logique. Les crédits ne sont plus conçus comme des dotations destinées à leur permettre d'exercer leurs missions. D'où son appel à la vigilance « *pour que le montant des crédits alloué permette à ces établissements de faire face à leur double mission d'éducation artistique et culturelle et d'enseignement professionnel* ».

[Lire les Avis de Philippe Nachbar et Jean-Claude Luche.](#)