



Conférence de présentation de l'ouvrage
« La Cour des comptes et le secteur de la Culture
1925-2007

*De l'exposition des Arts décoratifs aux premières expositions du musée
du quai Branly »*

- 1^{er} octobre 2014 – Georges Capdeboscq et Blandine Sorbe -

**CET OUVRAGE A ÉTÉ PUBLIÉ EN 2015 A LA DOCUMENTATION
FRANCAISE**

www.ladocumentationfrancaise.fr

Introduction : Le choix du sujet et d'un parti pour le traiter

L'idée de l'ouvrage revient au président du comité d'histoire de la Cour, le président Christian Descheemaeker. Retenant cette idée, le Comité d'histoire a décidé d'étudier les interventions de la Cour des comptes et des autres juridictions financières et le rôle d'un certain nombre de magistrats financiers, dans un domaine défini – le secteur de la culture - et sur une période relativement longue – 1925-2007.

Délimitation du sujet. L'ouvrage retient une double approche : Quels ont été, en premier lieu, les sujets, le contenu et les effets des interventions de la Cour des comptes dans le secteur de la culture ? Des lignes de pensée se marquent-elles par la répétition d'observations et de recommandations d'inspiration voisine ? Celles-ci sont-elles en résonance avec la transformation du secteur des beaux-arts en secteur des affaires culturelles puis de la culture ?

Quel a été, en second lieu, le rôle personnel de magistrats financiers dans le secteur de la culture ? Au Gouvernement ou dans les Assemblées, auprès d'un ministre, dans les services du ministère, dans des établissements publics ou des institutions culturelles, dans des commissions ou des comités, ou dans le débat sur la politique culturelle.

Ces constats doivent être replacés au regard des évolutions, voire des bouleversements, qu'ont connus tant le secteur de la culture (Voir Michèle Dardy-Cretin, *Histoire administrative du ministère de la culture 1959-2012*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, La Documentation française, 2012) que les juridictions financières elles-mêmes au cours de la période étudiée, qui s'étend sur huit décennies en arrêtant le propos avant les toutes dernières années afin de garder un recul historique.

La période 1925-2007 peut être décrite comme allant de l'exposition des Arts décoratifs aux premières expositions du musée du quai Branly. Le rapprochement de ce que la Cour avait dit de l'exposition de 1925 (Rapport au Président de la République de 1928) et ce qu'elle a dit de la construction du musée souvent appelé « des Arts premiers » (Rapport public thématique sur *Les grands chantiers culturels* en décembre 2007) suffit d'ailleurs à faire ressortir les évolutions connues par la Cour des comptes, dans ses compétences, ses méthodes de contrôle, la forme, le ton et la visée de ses observations, comme à prendre la mesure de la place qu'occupe le secteur de la culture dans la France du XXI^e siècle, alors que l'exposition de 1925 était placée sous l'autorité du ministère du commerce et de l'industrie.

Quel secteur de la culture ? Différences évidentes entre le secteur des Beaux-Arts de janvier 1925 et celui de la culture en décembre 2007 (M^{me} Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication dans le 2^e gouvernement de M. François Fillon). Le « secteur de la culture » étudié dans l'ouvrage est défini en quelque sorte par rétopolation à partir de la configuration actuelle du secteur, avec des anachronismes assumés pour les périodes anciennes mais en excluant certains domaines d'intervention de l'actuel ministère de la culture et de la communication : l'audiovisuel et la communication, y compris les aides à la presse ; ainsi que les relations culturelles extérieures les institutions culturelles relevant du ministère de la défense ou de celui de l'enseignement supérieur et l'Institut de France et ses fondations.

L'élaboration de l'ouvrage : délibération du comité d'histoire en février 2013, délibérations successives du comité d'histoire (notamment trois séances de relecture : octobre 2013, décembre 2013, avril 2014).

Une œuvre collective : 48 contributions, demandées à 38 magistrats (20) et magistrats honoraires (18), auxquels deux personnalités extérieures aux juridictions financières ont eu la grande amabilité de se joindre.

*

Tout d'abord, je tiens à remercier M. Capdeboscq et M. Descheemaeker de m'avoir proposé de participer aujourd'hui à la présentation de cet ouvrage, alors même que parmi les contributeurs figurent des magistrats ou des personnalités extérieures au pedigree autrement plus impressionnant que le mien : je ne suis arrivée à la Cour des comptes qu'il n'y a un peu moins de quatre ans.

Mais c'est justement pour cette raison que j'ai eu beaucoup de plaisir à participer à ces travaux, car ils m'ont permis d'aller au-delà du petit recul historique dont je

disposais pour m'inscrire dans un temps long. Les quelques recherches que j'ai conduites et la lecture de l'ouvrage m'ont permis de mieux connaître à la fois les anciens magistrats qui ont été actifs dans ce secteur et la manière dont la Cour l'a contrôlé par le passé.

Un seul exemple : j'ai commencé ma carrière à la Cour par un contrôle du CNC, et on peut reconstituer au fil de l'ouvrage une longue histoire des relations mêlées entre cet organisme et la Cour des comptes, puisque le principe de son financement est inspiré par des réflexions de membres de la Cour (Maurice Petsche, dans les années 1930, puis Michel Fourré-Cormeray ou Pierre Viot, qui ont modelé les premiers temps de cette institution), ce qui a permis ensuite de nourrir un dialogue riche et renouvelé avec la Cour depuis les années 1970 sur la « dette flottante » engendrée par ce système de financement, puis par le niveau des provisions correspondantes.

Il y a quelque chose de rassurant (même si certains pourront considérer que ça n'est pas toujours pleinement satisfaisant) à voir que ce dialogue se poursuit de génération en génération, et que la Cour des comptes y contribue de diverses manières, à la fois du côté du contrôle et du côté de la gestion.

C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai accepté très volontiers de rédiger plusieurs articles dans cet ouvrage, au-delà du simple plaisir des recherches historiques – qui comportent aussi leur part de déplaisir, comme M. Capdeboscq va vous l'expliquer.

Plan de la conférence.

L'ouvrage suit un plan chronologique : la Cour des comptes et « le système des Beaux-Arts » (1925-1958), la Cour des comptes et le secteur des affaires culturelles (1959-1980), les juridictions financières et les institutions et politiques culturelles (1981-2007).

La conférence sera organisée différemment :

- 1^{re} partie sur les joies et les peines de travaux historiques sur la Cour des comptes et la culture ;
- 2^e partie sur la façon dont la Cour a contrôlé successivement le secteur des beaux-arts, celui des affaires culturelles et celui de la culture ;
- 3^e partie sur le rôle que des membres de la Cour des comptes ont joué au ministère ou dans les institutions culturelles durant ces périodes.

Première partie : Les joies et les peines de travaux historiques sur la Cour et la culture

1 – Les sources écrites

Une annexe de l'ouvrage, rédigée par M. Louis Faivre d'Arcier, directeur de la documentation et des archives historiques de la Cour, et M. Jean-François Thourin, archiviste à la DDAH, présente les sources documentaires disponibles sur les interventions de la Cour des comptes (et des autres juridictions financières).

Il s'agit essentiellement des communications publiques des juridictions financières : rapport public annuel au Président de la République bien sûr, rapports publics particuliers ou thématiques (depuis 1991), rapports au Parlement, arrêts de la Cour, jugements des chambres régionales et territoriales des comptes et arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière publiés au recueil de jurisprudence, rapports des institutions associées à la Cour.

Ces documents publics sont aujourd'hui accessibles en ligne sur le site des juridictions financières. Pour les périodes plus anciennes, si on ne les trouve pas dans les bibliothèques publiques, les chercheurs peuvent être accueillis sur rendez-vous par la DDAH à la bibliothèque de la Cour.

Le Rapport public a présenté au total 97 observations sur la culture de 1925 à 2007 : 17 dans la période 1925-1958, 32 dans la période 1959-1980, 48 dans la période 1981-2007 (dont 2 rapports publics thématiques).

L'ouvrage s'est appuyé aussi sur les référés, adressés par le Premier président aux ministres, à l'issue de l'examen des rapports d'instruction après délibéré de la chambre compétente.

Ils sont aujourd'hui transmis, avec les réponses reçues des ministres, aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat (art. 135-5 inséré en 1995 dans le code des juridictions financières et modifié en 2000). Les référés sont désormais accessibles en ligne sur le site cocomptes.fr. Mais durant la plus grande partie de la période étudiée, ils n'étaient pas communiqués à l'extérieur de la Cour. Une dérogation aux règles de communicabilité des archives publiques (art. L. 213-2 du code du patrimoine) a été sollicitée et obtenue de la direction générale des patrimoines (service interministériel des archives de France), le coordinateur de l'ouvrage s'engageant à « ne communiquer aucune information susceptible de porter atteinte aux intérêts protégés par la loi, notamment à la vie privée des personnes ».

Les référés font l'objet de versements réguliers aux Archives nationales, les plus récents étant détenus par le Greffe de la Cour. Les cotes aux Archives nationales des cartons de référés consultés sont précisées dans l'annexe 1 de l'ouvrage. L'outil le plus utile pour repérer les documents est constitué par les registres de référés tenus par le Parquet général, versés eux aussi aux Archives nationales.

Les référés eux-mêmes sont, pour les décennies anciennes, conservés sur des registres de la Première présidence se rapportant à un ministère (instruction publique, finances, accessoirement industrie et commerce pour le sujet étudié), registres sur lesquels les référés et les réponses étaient copiés à la main jusqu'en 1931, puis dans lesquels des pelures dactylographiées ont été collées. Depuis la fin des années Cinquante, les référés sont conservés dans des collections chronologiques « tous ministères ». Les référés des années récentes se trouvent, numérisés, dans la base de données informatiques de la Cour.

« Joies et peines », ai-je dit. La peine n'est pas de déchiffrer les référés manuscrits des années 20 et du début des années 30 : ils ont généralement (pas toujours) été recopiés sur les registres de façon très lisible - « d'une belle main », disait-on. La

peine naît plutôt quand on constate que les « boîtes archives » des décennies 1960 et 1970 ne contiennent pas tous les référés que les registres du Parquet ont permis de repérer, et surtout que les réponses n'ont pas toujours été archivées. Quand ces lacunes ont été portées à la connaissance de la DDAH, celle-ci a bien voulu procéder à des recherches complémentaires et retrouvé d'autres boîtes ou classeurs. Tous les référés ont fini par être retrouvés, mais les réponses ne l'ont pas toutes été.

Qu'il me soit permis d'exprimer ici mes vifs remerciements à la direction de la documentation et des archives historiques de la Cour et à ses fonctionnaires, qui ont été d'une grande compétence et d'une parfaite urbanité.

D'autres ressources documentaires ont bien sûr été utilisées.

En premier lieu, celles du ministère de la culture, en particulier celles de son comité d'histoire, dont la présidente et la secrétaire générale ont été de très précieux conseil.

Celles aussi des Archives nationales dans le beau site de Pierrefitte-sur-Seine,

Celles de la BNF bien sûr et de son confortable « rez-de-jardin »,

celles d'autres bibliothèques publiques (universitaires notamment).

Je ferai une mention particulière du fonds d'archives de l'Assemblée nationale, qui est très riche et dont l'exploitation est grandement facilitée par l'obligeance des fonctionnaires des services de l'Assemblée.

2 – Les sources orales

Le comité d'histoire de la Cour a entrepris la constitution d'archives orales. Les enregistrements réalisés sont versés à la direction de la documentation et des archives historiques de la Cour. La transcription d'un de ces entretiens a été utilisée : un entretien avec le Président Patrice Henry, recueilli en 2009 par Jean-François Potton.

La démarche retenue contribue elle-même à créer des connaissances, en demandant à des magistrats de raviver leurs souvenirs et de partager des informations qu'ils sont seuls parfois à détenir ou à pouvoir « contextualiser ».

Le travail de documentation le plus étendu a été celui nécessaire pour rédiger l'article consacré à la "khâgne de Caen". L'objectif était de parvenir à reconstituer le parcours des membres de cette classe préparatoire littéraire du lycée Henri IV, délocalisée à Caen en octobre 1939, dont sept membres sont devenus par la suite magistrats à la Cour des comptes (parmi lesquels Pierre Moinot ou Francis Raison, qui ont joué un rôle important dans l'administration du ministère des affaires culturelles en train de se constituer).

La matière dont on disposait à la Cour était assez peu volumineuse ; elle consistait principalement dans les éloges prononcés au moment du départ desdits magistrats par les procureurs généraux successifs, mais elles contenaient assez peu

d'informations si ce n'est des références un peu circulaires aux autres membres de la khâgne de Caen.

En revanche, la matière était extrêmement riche du côté du ministère de la culture : M^{me} Geneviève Gentil (au comité d'histoire du ministère de la culture), que je tiens à remercier pour sa grande disponibilité, a mis à ma disposition des cartons entiers qui avaient été plus ou moins directement versés aux archives par Pierre Moinot. J'y ai trouvé y compris des notes manuscrites de Pierre Moinot, des billets d'échange avec André Malraux quand il travaillait à son cabinet, un ensemble de témoignages assez émouvants (notamment des brouillons de lettres de démission, finalement non envoyées).

Il existe par ailleurs, bien sûr, des témoignages écrits : les mémoires de Pierre Moinot en particulier, ou les nombreux ouvrages sur la période Malraux (souvenirs d'André Holleaux, livre de l'historien Charles-Louis Foulon).

Une autre source très précieuse à ma disposition, ce furent les témoins vivants, car j'avais la chance que le sujet appartienne à une histoire encore présente dans les mémoires, et que plusieurs témoins directs ou indirects soient disposés à évoquer cette période pour moi : en particulier Alain Trapenard et Jean-François Collinet, qui m'ont très gentiment fait part de leurs souvenirs.

La difficulté principale était la relative disproportion des documents au sujet de Pierre Moinot par rapport aux autres membres de la khâgne, mais le fait est que ses petits camarades resurgissaient fréquemment à un moment où à un autre de leurs parcours professionnels respectifs, et dans l'ensemble, petit à petit, grâce à ces faisceaux d'informations convergents se constitue un hologramme des personnes étudiées, qu'on finit presque par avoir l'impression de connaître un peu.

3 – Le cas particulier des documents photographiques

Les documents recherchés : pas un album des magistrats, des magistrats « en situation » et des « objets de contrôle ».

Difficultés rencontrées :

- non pas – cette fois - le droit à l'image, parfois le prix éventuel de l'image ;
- surtout l'identification de l'auteur des images : cas de la photo de Pierre Moinot en académicien reproduite sur la plaquette Cour-Académie française de 2007] ; cas de la remise des insignes de commandeur des arts et des lettres par Jacques Sallois à Rafael Soto dans le musée d'art moderne de Ciudad Bolivar (devant une tapisserie de Carlos Cruz Diez).

Des « pépites » : la photo de la « khâgne de Caen » grâce à la famille de Jacques Labarraque (et à Christian Descheemaeker).

Ici encore, l'agrément des contacts :

- la coopération bienveillante de certaines institutions : Geneviève Gentil au comité d'histoire du ministère de la culture, CNC – INA, Assemblée nationale;

- la générosité de la famille du Procureur général Pierre Moinot ;
- l'obligeance de collègues : Stéphane Martin, Denis Berthomier, Jérôme Lamy, Jean-François Hebert, CRC sollicitées par Franc-Gilbert Banquety, Marie-Christine Dokhélar – Archives du département du Cher ;
- le talent de photographes de la Cour : Émile Lombard à la direction de la communication, Monique et Michel Accoro, jadis Daniel Moreau.

Deuxième partie : Comment, de 1925 à 2007, la Cour a-t-elle contrôlé les Beaux-Arts, les Affaires culturelles et la Culture, et avec quel profit pour le secteur ?

L'ambition (ou la prétention) assumée : sans rédiger un traité de finances publiques ou une histoire de l'administration de la culture – sujets sur lesquels il existe d'excellents ouvrages, cités dans le livre -, mettre en rapport les interventions de la Cour dans le secteur et, d'une part, l'évolution générale du système des finances publiques, d'autre part, l'évolution du secteur contrôlé lui-même.

Écueils nombreux. Les plus redoutables : une attitude indûment condescendante à l'endroit des périodes éloignées, et indûment complaisante à l'endroit des interventions plus récentes.

Période par période :

- 1925-1958 : la Cour n'a cessé de faire évoluer ses méthodes, mais le secteur des Beaux-Arts n'en a bénéficié que ponctuellement ;

- 1959-1980 : la Chambre compétente de la Cour a consenti, pendant une quinzaine d'années, un effort très important pour contrôler le nouveau secteur des affaires culturelles, mais les appréciations sur les effets de ses interventions sont diverses ;

- 1981-2007 : dans le secteur de la culture, la Cour déploie la palette élargie de ses moyens d'intervention, pour des résultats incontestables même s'ils doivent être considérés comme inégaux.

1 – La Cour et le système des Beaux-Arts – 1925-1958 : la Cour n'a cessé de faire évoluer ses méthodes, mais le secteur des Beaux-Arts n'en a bénéficié que ponctuellement

Les dernières décennies de la Troisième République – 1925-1940

Le secteur des Beaux-Arts en 1925 :

Les Beaux-Arts en 1925 : une administration centrale faible, des établissements et des « corps » puissants et considérés. Mais un secteur faiblement doté en crédits, face

aux mutations et crises. Cf. thèse de Marie-Claude Genet-Delacroix, *Art et État sous la III^e République, le système des beaux-arts*, 1992.

Le secteur des beaux-arts relevait directement du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts. Il en était ainsi depuis le ministère Clemenceau en 1917. Le secteur était organisé autour de la direction des beaux-arts, direction générale en décembre 1927.

En 1926, le Gouvernement comprit à nouveau un sous-secrétaire d'État chargé des Beaux-Arts ; mais il ne fut en fonctions que vingt-cinq jours. Entre 1928 et 1934, douze des seize Gouvernements qui se succédèrent comportèrent un sous-secrétaire d'État chargé des Beaux-Arts (André François-Poncet, Léo Bouyssou, Eugène Lautier, Aimé Berthod, Maurice Petsche, Jean Mistler, André Bardon). La suppression du sous-secrétariat d'État fit partie des mesures d'économies décidées par le Gouvernement Doumergue constitué le 9 février 1934.

La législature suivante fut marquée en ce domaine par la durée dans ses fonctions au ministère de l'Éducation nationale de Jean Zay, qui géra lui-même les questions des Beaux-Arts, secondé par Georges Huisman, directeur général des Beaux-Arts de février 1934 à sa révocation en juillet 1940. « Une rupture stratégique radicale » s'opère alors, où l'on peut voir la « naissance d'un droit à la culture » (Marie-Claude Genet-Delacroix). Le rapporteur du budget des Beaux-Arts à la Chambre des députés (Joanny Berlioz) constate toutefois que « la part attribuée aux Beaux-Arts dans le budget général 1938 ressort au chiffre absolument dérisoire de 0,26 p. cent ».

La Cour en 1925 :

En 1925, la Cour des comptes avait à sa tête le Premier président Georges Payelle, Premier président de 1912 à 1933. La Cour était divisée – depuis 1807 - en trois chambres, entre lesquelles étaient notamment répartis les comptes des trésoriers-payeurs généraux pour l'État. Les comptes des Musées nationaux et de la Caisse nationale des monuments historiques étaient jugés par la Troisième chambre.

L'analyse présentée une trentaine d'années plus tôt par Victor de Marcé gardait sa valeur : « La Cour des comptes juge d'abord le compte du comptable ; au cours de son jugement, elle relève les irrégularités imputables à l'administration qu'elle ne peut mettre en jeu par son arrêt. »

En apparence immuable, la Cour était en fait travaillée par des aspirations et projets de réforme : le Premier président Payelle, le Procureur général Maurice Bloch (1913-1933) et le Président Louis Courtin, 1^{ère} Chambre, 1903-1934, père du Professeur René Courtin) avaient eu un rôle important dans la Commission présidée par Justin de Selves en 1917-1918 sur la réforme du contrôle de l'exécution du budget, mais dont les travaux étaient restés sans suites immédiates. Voir l'ouvrage du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *L'invention de la gestion des finances publiques 1914-1967*, 2013, notamment l'étude de Florence Descamps, *Les ambitions de la Commission Selves. Une commission matrice ?*

La préoccupation essentielle de la Cour des comptes en 1925 était l'état de la comptabilité publique. « L'État n'a pas de comptabilité à l'heure présente », avait tonné

Paul Doumer quelques années plus tôt (rapporteur général de la commission des finances du Sénat, décembre 1920). « Depuis la guerre de 1914-1918, le désordre de la comptabilité publique est grand, et surtout le retard dans l'établissement tant des comptes des comptables que des comptes des ministres. » (Victor de Marcé, 1928). En mars 1929, le Procureur général près la Cour des comptes demandait au ministère de l'instruction publique la transmission du compte de la section des beaux-arts pour 1921.

Les interventions sur les Beaux-Arts :

Entre 1925 et 1939, la Cour des comptes consacra aux beaux-arts neuf observations dans cinq de ses rapports annuels. À l'époque, le Rapport annuel n'était pas vraiment « public » : le Journal Officiel se bornait à signaler que le Premier président l'avait remis au Président de la République et qu'il serait « imprimé et distribué aux Chambres législatives par les soins du Ministre des Finances avec les éclaircissements fournis par les divers départements ministériels », ce qui ne le rendait qu'indirectement et tardivement public. Le Premier président signa, quant à lui, trente-sept référés sur les beaux-arts (sur un total de 188 référés au ministre de l'instruction publique, puis de l'éducation nationale). Observations et référés sont généralement courts ; le Rapport public n'hésite pas à citer nommément les agents publics concernés.

Un premier groupe d'interventions – dues en fait aux travaux des rapporteurs attirés sur les Beaux-Arts - peut être considéré comme classique :

L'observation du Rapport 1928 sur *L'Exposition internationale des arts décoratifs et industriels modernes* porte ainsi sur le fait que la loi du 10 avril 1923 concernant l'Exposition a permis de déroger à la règle du contreseing du ministre des Finances pour « toute mesure d'augmentation du nombre ou du traitement des agents de l'État » et que le ministre du Commerce et de l'industrie a usé de cette faculté pour accorder par simple arrêté des allocations importantes à certains hauts fonctionnaires.

« Classiques » aussi apparaissent les observations, assez nombreuses, sur la Réunion des musées nationaux (créée par la loi de finances du 16 avril 1895). La Cour dénonce ainsi en 1927 le fonctionnement en dehors de la comptabilité régulière de la Réunion du service des ventes en régie de photographies et cartes postales et d'un Office d'enseignement de statut privé. Elle insiste en 1934 pour que la réforme du contrôle des dépenses engagées (loi du 10 août 1922) soit promptement appliquée, et elle constate que « les fonds de cet organisme ont été parfois employés à financer des services relevant directement des Beaux-Arts, en l'absence de crédits ouverts au budget de cette administration ».

Prolongement juridictionnel de ces constatations : l'agent comptable, révoqué, avait payé en 1929 l'acquisition (400 000 francs) de « huit fragments peints par Toulouse-Lautrec pour la baraque de *La Goulue* » au moyen d'une avance versée par une banque privée dont il n'avait pas fait recette, ce qui lui avait permis d'obtenir de la caisse centrale du Trésor public la remise d'une somme égale qu'il avait conservée au lieu de rembourser l'avance à la banque.

Mais, à côté de ces observations « classiques », l'on trouve des interventions plus novatrices.

Une relativement longue – pour l'époque – observation au Rapport annuel de 1933 a permis à la Cour de faire un « rapport de performance » avant la lettre de son premier examen des comptes de la Caisse nationale des Monuments historiques (CNMH) créée par une loi du 10 juillet 1914, sur le modèle de la Réunion des Musées nationaux, mais dont les opérations n'avaient commencé qu'en 1922 (observation largement due au futur Président Miklos Delamalle). La Cour constate que « le comptable n'a pas su comprendre la mission qui lui était confiée » et que « de son côté, [...] l'ordonnateur n'a tenu aucun des livres de comptabilité prévus par le règlement financier. » La Cour conclut : « Trop souvent l'administration des Beaux-Arts se désintéresse de la gestion des organismes placés sous sa tutelle directe. »

Une autre observation du Rapport annuel de 1933 présentait le même caractère de « rapport de performance » : il s'agit d'une analyse des résultats des premiers exercices des Manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais sous leur nouveau régime de personnalité civile et d'autonomie financière défini par trois décrets-lois du 1^{er} octobre 1926.

On retrouve dans ces observations la problématique des « Offices », qui se multiplièrent pendant ces décennies, suscitant des mises en garde de la Cour dès 1925 et opérant « une réforme incertaine de l'administration » (Alain Chatriot, *Les offices en France sous la Troisième République*). On y perçoit l'écho des travaux de la Commission des offices (créée en 1933), dans laquelle le futur Premier président Pierre Brin et le conseiller Pierre de La Lande de Calan eurent un rôle important.

La période Labeyrie

Les insuffisances sur un plan général de la comptabilité publique n'avaient pas été corrigées : « Notre comptabilité publique craque de toutes parts » (Charles Dumont, rapporteur général du budget, avril 1931).

Des décrets-lois du 30 octobre 1935 portant réforme de la comptabilité administrative et du contrôle financier, puis – après les élections générales de mai 1936 – la loi du 13 août 1936 et les décrets « Vincent Auriol » du 1^{er} septembre 1936 ont fait de la comptabilité administrative un élément essentiel d'une comptabilité publique renouvelée et conduit la Cour des comptes à renouveler en profondeur ses méthodes de travail. Voir Christian Descheemaeker, *Labeyrie et la comptabilité administrative de l'État*, dans *L'invention de la gestion des finances publiques*.

Les années précédant la Seconde guerre mondiale virent se développer les contrôles des dépenses des ministères. Ils pouvaient, de plus, s'appuyer sur les comités de contrôle financier mis en place auprès des ministères¹ et dont la Cour des comptes coordonnait l'action par sa nouvelle Quatrième chambre, créée en août 1936 (chambre que présidait Louis de Fouchier, mais dont le Premier président, Pierre Guinand puis Émile Labeyrie, choisissait souvent de présider lui-même les séances).

¹ Décret-loi du 30 octobre 1935. Depuis 1930, la Cour avait le droit de prendre connaissance des rapports des corps de contrôle.

Le premier Rapport véritablement « public »² a été publié au *Journal Officiel* en décembre 1938. Il présentait notamment une observation sur *Les conséquences du régime provisoire adopté pour la direction du théâtre de l'Opéra-Comique*.

La Cour constatait qu'à la suite de la démission du directeur du théâtre national de l'Opéra-Comique en avril 1936, l'État avait dû faire « appel au dévouement de M. Rouché, directeur du théâtre national de l'Opéra, qui accepta d'assumer provisoirement la direction de l'Opéra-Comique ». Elle relevait que « ce régime défectueux » s'était prolongé « pendant près de deux ans, malgré tous les inconvénients qu'il comportait ». La Quatrième chambre avait veillé à ce que l'observation fût rédigée de façon à faire ressortir qu'il s'agissait d'un exemple caractérisé de carence de l'administration, pour ne pas donner à penser que la Cour suspectait la gestion de Jacques Rouché. Le ministre Jean Zay opéra une réforme décisive en obtenant avec peine la création de la Réunion des théâtres lyriques nationaux³, dont Jacques Rouché fut nommé administrateur.

Le rapport annuel que la chambre du conseil avait adopté en juillet 1939, mais qui ne fut pas publié à cause du déclenchement de la guerre, comportait 4 observations (sur 36) concernant, au moins en partie, les beaux-arts. Deux d'entre elles étaient issues de contrôles de comptabilité administrative : sur la construction et l'entretien des bâtiments de l'État ; sur l'aménagement et l'ameublement de divers hôtels et services ministériels (dont l'ancienne ambassade d'Autriche-Hongrie affectée en 1934 à la Présidence du Conseil).

Vichy

La Cour ne publia pas de Rapport public durant les années 1940-1944. Dans le secteur des Beaux-Arts, on dénombre sept référés de l'Inspecteur général des finances honoraire faisant fonction de Premier président (sur 42 référés au secrétaire d'État à l'éducation nationale). Ils portaient notamment sur l'exécution de la commande passée en 1936 (60 000 F) à Raoul Dufy pour un panneau *La Seine de Paris au Havre* destiné à la décoration du bar du fumoir du nouveau théâtre de Chaillot, qui valut à la Cour une réponse aigre du secrétaire général des Beaux-Arts, Louis Hautecœur, qui avait été le conseiller technique chargé des travaux d'art de l'Exposition internationale des arts et techniques de 1937.

Un autre référé (issu des travaux de Jean-Louis Costa, par ailleurs résistant) se rattachait à la problématique alors nouvelle des rapports entre l'État et les associations subventionnées : un arrêté du Premier président (f.f.) (19 mai 1941) avait défini les modalités de ces contrôles prévus par le décret-loi du 20 mars 1939. Contrôlant l'emploi des subventions allouées au Centre artistique et technique des jeunes du cinéma la Cour dénonçait, en novembre 1942, des « subventions en cascade » (décret du 2 mai 1938), et rappelait au Secrétaire général de la Jeunesse qu'il devait disposer à l'égard de telles structures « d'un droit de contrôle administratif et financier pouvant aller jusqu'au veto absolu ».

² Dispositions nouvelles résultant d'une loi du 12 mars 1936 et d'un décret-loi du 2 mai 1938.

³ Loi du 14 janvier 1939. Jean Zay avait présenté un premier projet en décembre 1937 mais s'était heurté à l'opposition du Sénat. Deux autres projets n'avaient pas eu plus de succès.

La Quatrième République – 1946-1958

Nouvelles compétences et nouvelles méthodes de la Cour des comptes.

La mutation de l'État et de l'économie s'accompagnait d'un élargissement des compétences de la Cour : assistance à l'Assemblée nationale, qui pouvait « charger la Cour de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorerie » ; extension de sa compétence à l'égard des organismes subventionnés ; cinquième chambre - « sociale » ; deux organismes associés à la Cour : le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et la Cour de discipline budgétaire, institution auprès du ministre des finances d'une commission de vérification des comptes des entreprises publiques (CVCEP), dans laquelle la Cour – dont un magistrat la présidait – avait une forte présence.

La Cour devait exposer elle-même quelques années plus tard que, dans les nouveaux secteurs qui lui étaient dévolus, son rôle était « essentiellement d'apprécier non seulement la régularité de la gestion mais aussi sa qualité, de renseigner les autorités de tutelle sur la sincérité des comptes produits et de provoquer de la part de celles-ci les redressements et, au besoin, les sanctions jugées nécessaires » (Rapport public de février 1956 sur les années 1953-1954).

Les méthodes de travail également changeaient : multiplication des enquêtes sur place (loi du 4 avril 1941). « Le référendaire a recouvré l'usage de ses jambes. » (A. Pomme de Mirimonde) « Réservé, à l'origine, à une Chambre spéciale, la Quatrième chambre, le contrôle des comptabilités administratives était désormais réparti entre toutes les Chambres » (livre du *Cent-cinquante*)

L'administration des Beaux-Arts a, elle, moins évolué que la Cour des comptes dans les années d'après-guerre. Dans les gouvernements, les Beaux-Arts ont été placés – à une exception près - sous l'autorité du ministre de l'Éducation nationale. Par exception, le premier gouvernement de la IV^e République (ministère Paul Ramadier) comportait un ministre de la Jeunesse, des arts et des lettres, Pierre Bourdan, qui était en outre chargé de l'information⁴. Huit des 28 ministres de l'Éducation nationale ont été secondés par un secrétaire d'État aux Beaux-Arts (André Cornu août 1951 - juin 1954) ou aux Arts et lettres, ce dernier ayant des compétences plus étendues (Jacques Bordeneuve janvier 1956 - septembre 1957).

L'ancienne direction générale des beaux-arts fut remplacée par une direction générale des arts et des lettres et une direction générale de l'architecture⁵. Elle perdit les Archives et les Bibliothèques. Elle avait perdu le service du cinéma en 1940.

⁴ Pierre Bourdan avait créé le 24 juin 1940 l'émission quotidienne de la BBC *Ici la France*, puis fait partie de l'équipe des *Français parlent aux Français*. Il périt accidentellement en mer en 1948.

⁵ Ordonnance du 20 novembre 1944 et décrets du 18 août 1945.

Interventions de la Cour :

De 1945 à 1958, l'on compte huit insertions sur les Beaux-Arts dans trois rapports publics et trente-quatre référés sur ces sujets (sur 104 au MEN qui avait perdu la tutelle du cinéma). Mais une certaine baisse de régime est constatée dans les années 1950.

Nouvelles interventions sur des sujets traités avant 1939 :

Une observation relativement longue au Rapport public de décembre 1948 dénonce ainsi « des abus nombreux et caractérisés » dans l'ameublement des locaux administratifs et des logements de fonction ; elle souligne que les dispositions prises à la suite de ses interventions pour mieux définir les responsabilités de l'Administration du Mobilier national sont contournées.

Un nouveau contrôle de la RTLN conduit la Cour en 1952 à critiquer, par plusieurs référés, les retards constatés dans le règlement des budgets de l'établissement, le défaut de justification des paiements et la nécessité de fixer les modalités de la comptabilité des tickets d'entrée. Le secrétaire d'État aux Beaux-arts exposa que, du fait de l'insuffisance de la subvention à la RTLN, « le budget primitif n'est plus un document prévisionnel, mais un état fictif de prévisions pour l'établissement duquel l'Administrateur fait preuve d'une réticence bien compréhensible ».

Des sujets nouveaux ou plus volontiers traités :

Le contrôle des premiers comptes du Centre national de la cinématographie (travaux du futur Président Jacques Genevray) conduit la Cour en 1952 à constater une « volonté d'éluder la disposition législative prévoyant l'intervention du CNC dans l'utilisation des crédits budgétaires destinés à encourager les productions ou la diffusion de films ».

La Cour des comptes avait déjà, avant et pendant la Seconde Guerre, mis en garde contre la tentation de s'affranchir « des règles et des contrôles qu'impose l'exécution du budget » en effectuant des opérations « sous le couvert d'organismes fonctionnant en marge de l'administration ». Elle reprend ces observations en 1948 à propos de l'Institut des hautes études cinématographiques (IDHEC) et de la Cinémathèque française.

Les interventions avaient été nombreuses, notamment sur des sujets nouveaux, dans les années 1946-1952. On doit constater un certain « creux » ensuite. Mais l'on doit signaler un référé incisif sur la collecte de fonds pour la restauration du château de Versailles.

Dans le but de susciter des libéralités, le secrétaire d'État aux beaux-arts (André Cornu) avait institué en février 1952 un Comité national pour la sauvegarde du château de Versailles, qu'il présidait, et invité les préfets à créer des comités départementaux

sous leur présidence. La Cour critiqua, dans un référé de novembre 1954 (issu, comme d'autres référés de cette période, de travaux d'Yves de Constantin), les retards apportés à l'acheminement des fonds vers le fonds de concours qui avait été ouvert, l'encaissement de fonds par le comité national et des comités départementaux sur des comptes ouverts à leur nom, enfin l'emploi direct d'une partie de ces fonds par des comités.

Le ministre de l'Éducation nationale (Jean Berthoin) répondit avec une certaine vivacité en février 1955 que les comités départementaux étaient des comités privés. Il transmit toutefois une circulaire signée, quelques jours plus tôt, par le président du Comité national demandant aux préfets de faire verser au Trésor public les reliquats de fonds recueillis. Il faudra attendre trente-six ans et le vote de la loi du 7 août 1991 pour qu'une compétence spécifique soit reconnue à la Cour à l'égard des fonds privés issus de campagnes d'appel à la générosité du public.

L'on doit souligner l'Intérêt des travaux sur le secteur des Beaux-Arts de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques et du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics :

Le secteur d'État du cinéma, « legs de l'occupation », fait l'objet d'observations dans chaque rapport d'ensemble de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques (CVCEP). Dès son premier rapport sur l'Union générale cinématographique (UGC), ancienne société « Continental », en 1951, la Commission se demande « si la solution la plus opportune ne consisterait pas dans la cession ou la liquidation de cette entreprise dans les meilleures conditions possibles ».

Quant au Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, dans lequel l'Assemblée nationale et les syndicats de fonctionnaires étaient représentés, il s'intéressa au secteur de la culture dès ses premiers travaux. À noter que le représentant du Conseil d'État au Comité était l'ancien directeur général des beaux-arts Georges Huisman.

Au milieu des années 1950, remise en cause du système des beaux-arts, nouvelles méthodes à la Cour des comptes :

Une ancienne sous-directrice de la direction générale des arts et lettres, responsable du service des spectacles, plaida, en 1955, « pour une politique des Beaux-Arts » dans un livre qui fit du bruit (Jeanne Laurent, *La République et les Beaux-Arts*).

La Cour des comptes continuait de faire évoluer ses méthodes pour répondre à de nouvelles missions, découlant notamment du décret organique du 19 juin 1956 instituant une nouvelle présentation du budget de l'État. Nommé en février 1955, le Premier président Roger Léonard, avait demandé à une commission de réfléchir à l'organisation des travaux de la Cour. Son arrêté du 25 juillet 1956 a longtemps réglé la marche de la juridiction : fusion du comité du rapport public et du comité des programmes, redistribution et groupement fonctionnel des comptabilités dans les chambres, meilleures liaisons entre celles-ci, changements périodiques dans l'appartenance des magistrats aux chambres ou dans les tâches qui leur étaient confiées.

Dans le secteur des Beaux-Arts, peut être signalé un référé de 1957 (issu de travaux du futur Procureur général Pierre Moinot, alors conseiller référendaire, à la Cinquième chambre – « sociale » - créée en 1950) sur la protection sociale des artistes, notamment sur la situation des régimes spéciaux de retraite du Théâtre-Français, de l'Opéra et de l'Opéra-Comique.

2 – La décennie Malraux et les années qui suivirent – 1959-1980 : l'attention portée par la Cour à un secteur qui se restructure. La Chambre compétente de la Cour a consenti, pendant une quinzaine d'années, un effort très important pour contrôler le nouveau secteur des affaires culturelles, mais les appréciations sur les effets de ses interventions sont diverses

Le ministère

Réclamée en 1955 par Jeanne Laurent dans *La République et les Beaux-Arts*, la séparation de ceux-ci d'avec l'Éducation nationale fut réalisée par la création en février 1959 d'un ministère de plein exercice, confié à André Malraux pour des missions qui seraient définies par le nouveau ministre.

Lui étaient transférées « les attributions précédemment dévolues au ministre de l'éducation nationale en ce qui concerne la direction générale des arts et lettres, la direction de l'architecture⁶, la direction des archives de France et les éléments du service du haut commissariat à la jeunesse et aux sports chargés des activités culturelles », ainsi que « les attributions précédemment dévolues au ministre de l'industrie et du commerce en ce qui concerne le centre national de la cinématographie ». Mais « un de ses rêves s'était écroulé : l'idée que serait créé, pour lui, un ministère du Rayonnement français exerçant certaines tâches du Quai d'Orsay » (Charles-Louis Foulon, *André Malraux, ministre de l'irrationnel*, 2010).

André Malraux, ministre d'État, chargé des affaires culturelles, resta en fonctions de janvier 1959 à juin 1969. Mais la décennie suivante vit se succéder huit ministres et deux secrétaires d'État⁷, avec des « changements de périmètres [qui] ne correspondaient pas nécessairement à un projet ni à une vision politique bien définis » (Michèle Dardy-Cretin). La dénomination « Affaires culturelles » est remplacée par celle de « Culture » en juin 1974 (Michel Guy).

La Cour

⁶ NB : Cette direction relèvera de 1978 à 1994 du ministère de l'environnement puis du ministère de l'équipement.

⁷ Edmond Michelet, lui aussi ministre d'État, chargé des affaires culturelles (juin 1969 - octobre 1970) ; André Bettencourt, chargé des affaires culturelles par intérim (octobre 1970 - janvier 1971) ; Jacques Duhamel et Maurice Druon, ministres des affaires culturelles (janvier 1971 - avril 1973 et avril 1973 – mars 1974) ; Alain Peyrefitte, ministre des affaires culturelles et de l'environnement (mars-mai 1974) ; Michel Guy et Françoise Giroud, secrétaires d'État à la culture (juin 1974 - août 1976 et août 1976 - mars 1977) ; Michel d'Ornano, ministre de la culture et de l'environnement (mars 1977 - mars 1978) ; Jean-Philippe Lecat, ministre de la culture et de la communication (avril 1978 - mars 1981) ; à nouveau Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie, chargé des fonctions de ministre de la culture et de la communication (mars-mai 1981).

On connaît l'image qu'en donnait Jacques Mandrin en 1967 en distinguant dans la géologie de l'administration : « la glaise alluvionnaire des administrations centrales », « les grandes poussées tertiaires de l'Inspection des finances », « les schistes calcaires du Conseil d'État » et « le volcanisme pétrifié de la Cour des comptes » (*L'énarchie*). Décalage entre cette image convenue et le mouvement continu d'adaptation des méthodes et de recherche de l'efficacité des contrôles (influence de la CVCEP – finalement absorbée en 1978 - et de la loi organique de janvier 1959, rôle des Premiers présidents Roger Léonard et Lucien Paye et de différents présidents de chambre).

La Deuxième chambre de la Cour, alors compétente suivant la réorganisation décidée en 1956 par le Premier président Roger Léonard⁸, consentit un effort sans doute exceptionnel pour contrôler le nouveau secteur des affaires culturelles, notamment durant la décennie 1970, sous l'impulsion des Présidents Jean Mons (1970-1976) et Patrice Henry (1976-1981). Dans l'élaboration des programmes de la chambre, le Président Mons s'attachait, en particulier, à rétablir l'équilibre entre les enquêtes « administratives » horizontales et les contrôles juridictionnels, que le souci de rattraper le retard pris dans ceux-ci avait rompu, en se fixant, avec l'accord du Premier président Lucien Paye, ancien ministre de l'Éducation nationale, « d'ambitieux objectifs d'intervention au rapport public » (Jean Mons, *Sur les routes de l'histoire – Cinquante ans au service de l'État*).

Un « instantané » sur cette Deuxième chambre, il y a près de 45 ans. Le Président Jean Mons, fonctionnaire des contributions indirectes et syndicaliste avant la guerre, avait descendu les Champs-Élysées le 26 août 1944, au deuxième rang du cortège, en tant que membre du Comité parisien de la Libération⁹. Le Doyen de la maîtrise, François Walter, avait été dans la décennie 1930 le secrétaire du Comité de vigilance des intellectuels antifascistes, l'auditeur qui travaillait pour la nouvelle Quatrième chambre prenant alors le pseudonyme militant de Pierre Gérôme. Ancien auditeur des années 1930 également et résistant, Hubert Hubac présidait une section de la Commission de vérification des entreprises publiques et poursuivait une œuvre de poète, mais la mort frappa en fonctions « un collègue dont rarement, je n'hésite pas à l'affirmer, le rôle, encore qu'inachevé, fut aussi marquant, l'exemple aussi édifiant » (Procureur général André Crépey, septembre 1973).

Les qualités de l'homme de cœur qu'était le Président Jean Mons, qui recherchait « l'adhésion active des magistrats », qui réunissait des assemblées de chambre et qui encourageait le travail en équipes et le dialogue avec les responsables des services contrôlés, toutes bonnes pratiques alors peu répandues à la Cour, l'autorité et le prestige de conseillers-maîtres respectés, l'allant et la disponibilité de conseillers référendaires expérimentés, notamment des futurs présidents Maurice Bernard, Paul Therre et Gérard Ducher, faisaient de la Deuxième chambre une contributrice importante du Rapport public annuel de la Cour. Elle le resta sous la direction du Président Patrice Henry, diplômé de l'École des Chartes.

⁸ Ses autres – et importants – domaines de compétence comprenaient l'Éducation nationale et les universités, la Défense et les anciens combattants, les services du Premier ministre, les Affaires étrangères et le nouveau ministère de l'environnement apparu au début des années 1970.

⁹ Son nom est inscrit dans le marbre sur la façade de la Bourse du Travail (3, rue du Château d'Eau, Paris-10^e), où le Comité Parisien de la Libération se réunissait.

Les principaux rapporteurs dans le secteur de la culture ont été dans les années 1970 et au début des années 1980, Jean-Claude Siebauer, futur doyen de la maîtrise, et le futur président Jacques Sallois. Les interventions de la Cour s'appuyaient aussi sur des travaux du futur Premier président François Logerot, du futur président Pierre Grandjeat et de Bernard Gournay.

De 1959 à 1980, dix-sept rapports publics ont présenté 32 observations portant en tout ou en partie sur les Affaires culturelles. L'on compte, durant la même période, 94 référés sur le secteur¹⁰.

D'autres chambres avaient à connaître, éventuellement, de sujets relevant du secteur de la culture, notamment les Troisième et Quatrième chambres quand elles vérifiaient les comptes de collectivités locales : huit des 32 observations au Rapport public de cette période sur les affaires culturelles se rapportaient à des opérations conduites par les collectivités locales, par exemple pour la construction des Maisons de la culture (1967).

La réflexion sur les « démembrements » de l'administration a été l'un des thèmes forts des publications de la Cour dans les années 1960 (Rapports publics de 1963, 1964 et 1969)¹¹. La Cour exposait ainsi, en septembre 1978, au ministre qu'une association de diffusion artistique, « fondée en 1975 par des fonctionnaires de votre administration, [...] (était) dépourvue dans sa structure de toute personnalité réelle. [...] Elle apparaît comme un simple démembrement de l'administration. »

Pour quels résultats ?

Des résultats inégaux selon Jacques Sallois, dans son texte sur la période. Un bilan nuancé aussi d'après Jean Castarède. La tonalité de l'article du président Pierre Grandjeat est plus encourageante.

* Le Président Pierre Grandjeat, chargé de contrôler la Comédie-Française et la Réunion des théâtres lyriques nationaux (RTLN), écrit : Il y a quarante-cinq ans, on ne parlait pas encore d'évaluation des politiques publiques, ni même « d'examen de la gestion », seulement du « bon emploi » des crédits publics. La notion a paru assez large pour inclure non seulement l'appréciation des choix artistiques, mais aussi celle de leurs conséquences financières pour l'argent public. Il apporta ainsi une attention particulière aux « servitudes », c'est-à-dire aux places retirées de la vente et des abonnements, en notant que 178 personnes n'avaient pu, en 1967, voir danser Rudolf Noureev à l'Opéra parce que les sièges n'ayant pas été mis en vente pour cause de « servitudes » étaient restés inoccupés.

* Revenant sur « une décennie dans les comptes de la rue de Valois », le Président Jacques Sallois constate à la fois la pertinence des observations de la Cour et la lenteur des évolutions. La Cour, à cette époque, est plus à son aise, note-t-il, dans le contrôle des établissements publics que dans l'appréciation de l'efficacité des politiques

¹⁰ Non compris les transmissions de copies.

¹¹ Un référé de 1948 exposait déjà que la nouvelle Association du Festival international du film « se présente en réalité comme un véritable organisme public fonctionnant en marge du Centre national de la cinématographie, dont elle constitue un démembrement ».

conduites par les administrations centrales. Quelques années après Pierre Grandjeat, il s'intéressa à la gestion de la Réunion des théâtres lyriques nationaux alors dirigée par le tandem Rolf Liebermann et Hugues Gall. Il constate que, « s'agissant notamment des rémunérations des dirigeants et des artistes, les critiques de la Cour paraîtraient bien sévères aujourd'hui, tant les conditions d'un marché encore plus mondialisé se sont désormais imposées ».

Passé de la fonction de rapporteur sur le budget de la Culture à la direction du cabinet du ministre dans la décennie suivante, Jacques Sallois estime que deux travaux fort différents lui furent d'une utilité majeure dans ses nouvelles responsabilités. L'exercice un peu ingrat de ce qu'on appelait alors la « note de consommation des crédits » lui avait permis de connaître tous les secteurs du ministère, d'en repérer les fragilités et les zones de risque. En second lieu, le contrôle des subventions aux activités musicales avait fait apparaître que la Fondation de Royaumont avait servi de relais financier au ministère pour prendre en charge des dépenses de fonctionnement, rémunérer certains agents de l'administration et verser des vacations et des indemnités complémentaires irrégulières. Le souvenir de ce contrôle, qui avait abouti à des déclarations de gestion de fait, « me dispensa, dit-il, de bien des discours aux membres du cabinet et aux directeurs sur la nécessité de résister à la tentation de gestions occultes ».

* Directeur de l'administration générale du ministère de la culture de juillet 1974 à avril 1979 sous l'autorité de quatre ministres (Michel Guy, Françoise Giroud, Michel d'Ornano, Jean-Philippe Lecat), Jean Castarède a été, suivant la terminologie utilisée alors, « fonctionnaire responsable de la suite à donner aux référés de la Cour ». Son appréciation est donc particulièrement digne d'intérêt. Elle est nuancée.

Il mentionne les contacts toujours chaleureux qu'il avait à l'époque avec les magistrats chargés des rapports, qui s'efforçaient, par les référés, d'amener l'administration que je dirigeais à trouver des solutions pour s'améliorer.

Il marque toutefois des réserves. Des opérations de rattrapage financier un peu acrobatiques dénoncées par la Cour des comptes s'expliquaient, selon lui, par le fait que les subventions dont il était question étaient presque exclusivement destinées à couvrir des dépenses de personnel. Or l'époque était une période d'inflation forte. Compte tenu du décalage entre la préparation des budgets par les organismes et l'attribution des subventions, traitements ou salaires pouvaient avoir augmenté de 15 %. Ce point n'était, regrette-t-il, pas pris en considération par la Cour des comptes. Jean Castarède a également été frappé par « l'inégalité des sujets ». « S'agissant de Beaubourg, par exemple, il aurait fallu, dit-il, procéder à une étude plus exhaustive et méthodologique. »

*

Mon article portait plus spécifiquement sur les interventions de la Cour sur la politique du spectacle vivant et des musées de 1959 à 1983. Il est vrai que les articles qui l'entourent sont relativement sévères sur l'intervention de la Cour et ses limites.

J'ai essayé de relire ces référés et rapports publics sans anachronisme, mais avec un regard qui, nécessairement, compare les productions de l'époque avec les investigations actuelles de la Cour et leurs conséquences.

Ce que j'essaie de mettre en évidence dans mon article, c'est que les observations de la Cour ont contribué à poser les bases d'une gestion moderne dans certains établissements publics qui étaient soit naissants soit dans des situations de gestion très contestables, et que les remarques de la Cour ont permis de limiter les irrégularités les plus criantes, certes parfois avec un délai qui nous semblerait insupportable aujourd'hui, mais avec des effets tangibles malgré tout à moyen ou long terme.

Le point faible en revanche, évoqué par plusieurs auteurs et dont j'ai pu m'entretenir avec Jacques Sallois notamment, c'est la dimension d'appréciation de la performance, et l'une des évolutions qui se dégage en creux par rapport à la Cour que l'on connaît aujourd'hui, c'est le souci d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux moyens engagés. Il faut bien admettre que cette démarche est nécessairement limitée à une période où les objectifs eux-mêmes des différents opérateurs et du ministère ne sont pas toujours clairement définis, et où il est donc compliqué d'estimer dans quelle mesure ils ont été atteints.

La tutelle est aussi particulièrement peu présente parmi les objets de contrôle (comme le souligne Jean Castarède dans son article) et son point de vue, du fait de l'absence de procédure contradictoire. On peut quand même y voir les prémices d'une évaluation de politique publique telle qu'on essaie de la développer aujourd'hui sur certains sujets proches.

Dans l'ensemble, on voit d'ailleurs déjà poindre certaines obsessions récurrentes de la Cour, qui sont aussi aujourd'hui au cœur des préoccupations du ministère (sur la part des ressources propres dans les ressources des établissements, sur le niveau des recettes de billetterie, sur les publics accueillis, sur le déroulement et le coût des grands chantiers...), et on retrouve aussi, déjà, la question des limites de la compétence de la Cour : comme le rappelle Pierre Grandjeat, la Cour n'a pas la légitimité pour se prononcer sur la politique artistique menée, en revanche elle porte son attention sur les conséquences de ces choix artistiques, par exemple sur la fréquentation d'un musée ou le taux de remplissage d'une salle de théâtre.

Peut-être suis-je moins critique que d'autres contributeurs parce que je n'ai pas vécu cette période, mais il me semble qu'il faut avoir conscience du fait que l'on parle d'une Cour qui était bien différente et dont l'objet d'étude, surtout, s'est beaucoup modifié depuis. Pour autant, une partie des questionnements évoqués dans ces communications se poursuivent encore aujourd'hui, avec des méthodes et des outils différents.

3 – *La période récente, sinon immédiate – 1981-2007 : dans le secteur de la culture, la Cour déploie la palette élargie de ses moyens d'interventions, pour des résultats incontestables même s'ils peuvent être considérés comme inégaux.*

Les transformations du ministère de la culture.

Les priorités du ministère ont été redéfinies en 1982.

Neuf personnalités se sont succédé entre 1981 et 2007 dans dix-neuf gouvernements¹², avec des titres différents, ministres de la culture¹³, ministres de la culture et de la communication¹⁴, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire¹⁵, ministre d'État, ministre de l'éducation nationale et de la culture¹⁶, ministre de la culture et de la francophonie¹⁷. Les décrets d'attribution des ministres ajoutent ou enlèvent des secteurs à la responsabilité de ceux-ci (communication, grands travaux et bicentenaire, francophonie) ou mettent l'accent sur certains enjeux (promotion des technologies qui sont le support de la culture et de la communication en 1988, esthétique de l'art urbain et des espaces protégés, élaboration des règles relatives à l'organisation et à l'exercice des professions d'architecte et de géomètre expert en 1995, développement des industries culturelles en 1997, décentralisation culturelle en 2000).

Il est à peine besoin de rappeler les évolutions que la Cour a connues.

Depuis 1981, un ordre des juridictions financières s'est affirmé progressivement. Il comprend, à côté de la Cour des comptes, qui a célébré son bicentenaire en 2007, les Chambres régionales et territoriales des comptes, créées par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et la Cour de discipline budgétaire et financière. Toutes ont eu à connaître durant ces décennies d'affaires relevant du secteur de la culture, auquel se sont intéressés aussi le Conseil des prélèvements obligatoires qui a remplacé en 2005 le Conseil des impôts avec une mission élargie et un dynamisme renouvelé et le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (qui a cessé toutefois son activité au milieu de la décennie 2000).

Quatre évolutions générales dans les procédures doivent être soulignées.

¹² MM. Jack Lang (mai 1981-mars 1986, Gouvernements Mauroy 1, 2 et 3 et Fabius) ; François Léotard (mars 1986 – mai 1988, second Gouvernement Chirac) ; Jack Lang (mai 1988-mars 1993, Gouvernements Rocard 1 et 2, Cresson et Bérégovoy) ; Jacques Toubon (mars 1993-mai 1995, Gouvernement Balladur) ; Philippe Douste-Blazy (mai 1995-mai 1997, Gouvernements Juppé 1 et 2) ; M^{mes} Catherine Trautmann et Catherine Tasca (juin 1997–mars 2000 et mars 2000–mai 2002, Gouvernement Jospin) ; MM. Jean-Jacques Aillagon (mai 2002–mars 2004, Gouvernements Raffarin 1 et 2) et Renaud Donnedieu de Vabres (mars 2004–mai 2007, Gouvernements Raffarin 3 et Villepin), M^{me} Christine Albanel (à compter de mai 2007, Gouvernements Fillon 1 et 2).

¹³ MM. Lang (1981-1986) et Douste-Blazy (1995–1997)

¹⁴ MM. Léotard (1986-1988, avec M. Philippe de Villiers, secrétaire d'État, de mars 1986 à juin 1987, et M. André Santini, ministre délégué, chargé de la communication, en septembre 1987) et Lang (1988, avec M^{me} Tasca, secrétaire d'État, chargée de la communication, et 1991-1992, avec M. Georges Kiejman, ministre délégué chargé de la communication, et M. Emile-Jean Biasini, secrétaire d'État, chargé des grands travaux) ; M^{mes} Trautmann (1997–2000) et Tasca (2000–2002, avec M. Michel Dufour, secrétaire d'État, chargé du patrimoine et de la décentralisation culturelle) ; MM. Aillagon (2002–2004) et Donnedieu de Vabres (2004–2007), M^{me} Albanel (2007).

¹⁵ M. Lang (1988–1991, avec M^{me} Tasca, ministre déléguée chargée de la communication, et M. Biasini, secrétaire d'État, chargé des grands travaux)

¹⁶ M. Lang (1993, avec MM. Jean Glavany et Jean-Noël Jeanneney, secrétaires d'État chargés respectivement de l'enseignement technique et de la communication).

¹⁷ M. Toubon (1993–1995)

- En premier lieu, la décennie 1990 a été marquée par un renforcement des liens entre la Cour et le Parlement, qu'a systématisés la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

- En deuxième lieu, depuis 1990, les juridictions financières ont diversifié leurs publications, notamment par l'établissement de rapports publics thématiques. Leurs communications sont désormais largement accessibles (site www.ccomptes.fr).

- Apparues dès la décennie 1980, les exigences du « procès équitable » les ont conduites, en troisième lieu, à revoir profondément leurs procédures contradictoires en matière juridictionnelle comme en matière de contrôle de gestion.

- Enfin, elles ont marqué un souci croissant du suivi des suites données à leurs observations. En mars 1988, le Premier président Chandernagor avait innové en adressant au ministre de la culture comme aux autres ministres, une note de synthèse dans laquelle il dressait la liste des référés, des notes du Parquet et des rapports publics, qui étaient demeurés largement sans effets¹⁸. Le suivi des suites fait désormais l'objet d'un fascicule spécifique du Rapport public annuel.

Sur le fond, la Cour et les chambres régionales des comptes ont fait une place grandissante aux contrôles de performance, évolution confirmée par la révision constitutionnelle de juillet 2008 qui inscrit dans la Constitution que « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement [...] dans l'évaluation des politiques publiques¹⁹ ».

Au sein de la Cour, une « redéfinition du champ de compétence des chambres autour de sept pôles homogènes²⁰ » a transféré le 1^{er} janvier 1995 la responsabilité des vérifications dans le secteur de la culture de la Deuxième chambre, désormais concentrée sur la défense et la haute technologie, à la Troisième chambre en charge d'un pôle « recherche-éducation-culture ».

Programmation

Six présidents se sont succédé entre 1981 et 2007 à la tête de la chambre qui avait la responsabilité de contrôler le secteur de la culture : trois à la Deuxième chambre, les Présidents Christian Lherm, Justin Rohmer et Georges Dominjon ; trois à la nouvelle Troisième chambre, les Présidents Roland Morin, Jean-François Collinet (qui a rédigé la conclusion de l'ouvrage) et Jean Picq.

Le secteur de la culture n'a guère quitté les programmes de vérification de la chambre compétente.

¹⁸ Le Premier président André Chandernagor considérait, en effet, comme nécessaire « l'élaboration périodique d'une synthèse (des) principales suggestions et propositions constructives (de la Cour), regroupées par thèmes » (séance solennelle du 14 janvier 1986).

¹⁹ Article 47-2 de la Constitution créé par la loi constitutionnelle 2006-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Voir ci-après le texte d'Emmanuel Giannesini

²⁰ Premier président Pierre Joxe, *Bulletin d'information de la Cour*, septembre 1994.

Le Président Georges Dominjon souligne qu'en intégrant le contrôle des entreprises publiques, la Cour s'est approprié le contrôle de la gestion débouchant sur une appréciation ou une évaluation fondée sur des critères et des comparaisons objectifs.

Dans ce contexte, la Deuxième chambre, constitua une section bien dotée en moyens, spécialisée dans les enquêtes sur les opérations du secteur de la culture. Les contrôles se sont fixé alors trois cibles principales : les inventaires patrimoniaux, les investissements et le contrôle de la gestion.

Président de la Troisième chambre de 2004 à 2011, le Président Jean Picq définit la culture que la Cour a pour mission de contrôler comme « attrayante et déconcertante ». Il note que « ce monde de la culture est pour les magistrats irritant tant il est difficile de s'y faire entendre », mais que pour « attirer les jeunes talents sortis de l'ENA et nourrir le rapport public annuel », le président de la Troisième chambre dispose avec la culture d'un « atout maître ».

Un tour nouveau a été donné à la programmation du travail, grâce « au concours inspiré de remarquables responsables de secteurs (dont deux, Christian Sabbe et Emmanuel Giannesini ont rédigé des textes pour l'ouvrage) », et aussi grâce à la nouvelle loi organique sur les lois de finances dite « LOLF », qui donne aux anciennes notes d'exécution budgétaire une tout autre dimension, centrée sur une appréciation de la performance et qui crée l'obligation pour la Cour de répondre à des demandes d'enquête des commissions des finances. « Il ne fait aucun doute, écrit le Président Picq, qu'en contraignant ministres et présidents d'établissements publics, une fois délivrées les observations du président de chambre, à s'expliquer publiquement devant les parlementaires, cette procédure change le rapport de forces entre la rue Cambon et la rue de Valois ».

Un autre changement fut d'organiser des séries de contrôles dans la perspective d'une publication consacrée à une thématique spécifique, ce qui permet « d'évaluer une politique publique en situant les résultats des contrôles par rapport aux objectifs politiques et en les jugeant sur la longue durée ».

Des interventions inégalement suivies d'effets

Entre 1981 et 2007, le Rapport public annuel a comporté 46 observations sur des sujets concernant la Culture, en tout ou en partie, dont 12 issues de travaux des chambres régionales des comptes, auxquelles se sont ajoutés deux rapports publics thématiques (*Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art* en février 1997 ; *Les grands chantiers culturels* en décembre 2007). Durant la même période, le Premier président a signé 86 référés exposant les résultats de vérifications conduites dans le secteur de la culture.

L'ouvrage a retenu pour présenter les nombreuses interventions dans le secteur de la culture un classement par fondement de compétence des juridictions financières, ce qui conduit à traiter en premier, grâce à Nicolas Péhau, de la jurisprudence financière dans un secteur qui a produit notamment quelques belles gestions de fait signées de noms connus dans le monde de la culture ou dans l'administration de celle-ci.

Analysant les premières années de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, Marianne Lucidi note que les observations et recommandations de la Cour sur l'inadéquation des structures ministérielles centrales à la nouvelle architecture budgétaire ont été tardivement mais largement suivies d'effets. Elle constate que la démarche de performance reste encore très largement perfectible.

La première activité, en termes quantitatifs, des juridictions financières est néanmoins le « contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique²¹ » qu'assurent tant la Cour des comptes que les chambres régionales et territoriales des comptes.

Dans le domaine, fort complexe, de la maîtrise d'ouvrage publique, l'expertise de la Cour a été essentielle, note Robert Korb. Elle s'est penchée notamment sur l'Opéra Bastille et la Bibliothèque nationale de France (BNF).

Christian Sabbe estime que c'est seulement à la fin de la période examinée que de premières mesures correctives ont été apportées aux inadaptations les plus graves des modes de gestion utilisés par le ministère de la culture : une centralisation excessive due à une gestion directe et verticale par l'administration centrale, une déresponsabilisation des services déconcentrés, des délégations de gestion trop partielles à des établissements publics, un saupoudrage des subventions aux associations culturelles, une multiplication des démembrements irréguliers de l'administration.

Christian Sabbe constate aussi que l'*enquête sur la gestion des personnels du ministère de la culture* remise le 8 janvier 2004 par la Cour à la Commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la LOLF, « ne laisse malheureusement aucun doute sur l'absence totale d'effet de ses mises en garde ». « Le bilan des effets des contrôles de la Cour sur les modes de gestion de l'administration de la culture ne peut être que nuancé, conclut-il. »

Une mention particulière peut être faite des « MNR ». La Cour a joué au milieu de la décennie 1990 un rôle discret mais à bien des égards décisif pour faire réémerger le sujet des œuvres récupérées dans les années d'après-guerre qui n'avaient pu être restituées à leurs propriétaires et qui avaient été confiées aux musées nationaux sous le statut provisoire de MNR (Musées nationaux - récupération). Selon l'auteur d'une thèse sur le retour des œuvres d'art spoliées, « l'historique de la commission dédiée aux œuvres d'art dans le cadre de la Commission Mattéoli permet de faire remonter le dossier au rapport de la Cour des comptes (1993-1996) qui dénonçait la gestion floue des MNR par les musées qui en avaient la garde. [...] La Cour des comptes joue bien son rôle en exfiltrant le sujet, avec la presse. [...] Au silence a succédé l'avalanche médiatique.²² »

Emmanuel Giannesini analyse, pour sa part, ce qu'il appelle « la longue marche vers l'évaluation ». Les contrôles sur le secteur culturel se sont inscrits dans le mouvement général qui a conduit la Cour des comptes à déplacer le curseur de ses

²¹ Action n° 2 du programme 164, *Cour des comptes et autres juridictions financières*, de la mission *Conseil et contrôle de l'État* du budget de l'État (www.performance-publique.budget.gouv.fr).

²² Corinne Bouchoux, *Si les tableaux pouvaient parler... Le traitement politique et médiatique des retours d'œuvres d'art pillées et spoliées par les nazis (France 1945-2008)*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

interventions du contrôle organique de régularité vers l'évaluation transversale des politiques publiques. Le ministère en charge de la culture et ses établissements publics ne peuvent plus esquiver la triple question : pour quoi ? pour qui ? pour combien ?

La Cour des comptes, dans les années 2000, a procédé à une analyse transversale des *Grands chantiers culturels* (décembre 2007), qui portait sur 61 opérations représentant au total 2,27 Md€ d'investissement. Une seconde intervention coup-de-poing, « *Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire* » a été publiée dans le rapport public 2012.

Sur les musées nationaux, la Cour a publié deux rapports publics thématiques à quatorze ans d'intervalle, sur *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art* en février 1997 puis sur *Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000 – 2010* en mars 2011, « dans un sens urticant », dit Emmanuel Giannesini.

Les chambres régionales des comptes.

Prié d'indiquer « quel (était) le plus grand changement dans le paysage culturel du pays depuis un demi-siècle », Jacques Rigaud, qui venait de remettre un rapport sur la refondation de la politique culturelle, répondait en 1998 : « Assurément, c'est l'implication des collectivités territoriales. » L'ouvrage contient deux textes très éclairants de présidents de chambres régionales des comptes : l'un du président Franc-Gilbert Banquey sur le contrôle des institutions et des équipements culturels, l'autre du regretté président Michel Raséra sur le contrôle des festivals.

Franc-Gilbert Banquey expose qu'au fil du temps, les observations des chambres de comptes sont passées d'un contrôle de régularité et d'efficacité à des audits plus larges sur l'efficacité et la performance de l'action culturelle. Les chambres régionales des comptes ont cherché tout d'abord à clarifier la gouvernance et les statuts des multiples organismes qui interviennent dans ce domaine. Propre au secteur culturel est la question de la place respective des pouvoirs artistique et d'administration générale, comme la CRC Aquitaine le constatait en 1997 à propos de l'Orchestre national de Bordeaux Aquitaine.

Les chambres régionales ont veillé ensuite à l'amélioration d'un délicat modèle économique et financier dont l'équilibre dépend essentiellement des subventions publiques. Elles se sont essayées enfin à évaluer la performance des actions culturelles au regard des buts et des enjeux définis par les instances politiques. L'audit est devenu plus aisé pour les grandes scènes qui ont un label national. Dans le domaine des musées aussi, les chambres régionales ont perfectionné leur méthode d'évaluation grâce notamment à la loi du 5 janvier 2002 sur les musées. La chambre des comptes de Franche-Comté rappelait ainsi en 2006 au syndicat mixte du musée de plein air des maisons comtoises de Nancray, labellisé « musée de France » en 2003, qu'il devait se situer à l'intérieur du cadre scientifique défini par le ministère de la culture.

De 1986 à 2006, les chambres régionales des comptes ont contrôlé une cinquantaine d'organismes gérant des événements culturels qualifiés de festivals. Michel Raséra constate que les chambres régionales des comptes, dès leur origine, ont

recommandé qu'un contrat pluriannuel soit signé entre les organisateurs du festival et les financeurs. Leur rôle a été de mettre l'accent sur les risques que le défaut de gestion rigoureuse fait courir, exerçant un rôle de conseil utile aux organisateurs des événements culturels.

La CPC/SPRD

Il arrive qu'un article de loi rende la Cour des comptes compétente pour contrôler une matière ou une institution déterminée. Il arrive à l'inverse que le législateur préfère créer une instance particulière proche de la Cour mais distincte d'elle pour conduire des vérifications que l'on aurait pu concevoir de demander à celle-ci. Cela avait été le cas en 1948 quand fut créée la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques. Ce fut le cas à nouveau quand différentes affaires firent apparaître comme indispensable d'y voir plus clair dans les comptes des sociétés de perception et de répartition des droits d'auteur. L'idée de confier ce contrôle à la Cour des comptes, en s'inspirant de ce qui avait été fait pour les appels à la générosité publique, avait été avancée au Sénat (M. Michel Charasse) mais elle n'a en définitive pas été retenue. C'est dans ce contexte que la loi du 2 août 2000 a créé la Commission permanente de contrôle des SPRD.

Première rapporteure générale de la Commission, Marie-Thérèse Cornette expose comment celle-ci définit la visée et la méthodologie de ses investigations. Elle choisit d'appréhender dans leur ensemble les flux financiers relatifs aux droits d'auteurs et en particulier les flux inter-sociétés, qui semblaient contribuer à l'opacité du système. Ainsi était née l'idée d'un « tableau des flux et ratios » s'apparentant à l'analyse de comptes consolidés des 21 SPRD ayant alors une activité significative.

La Commission sut dès ses premiers rapports établir un dialogue innovant avec des organismes qui découvraient les disciplines d'une comptabilité normée, avant que le regretté président Bernard Menasseyre succède à la tête de la commission à Jean-Pierre Guillard et que Marie-Thérèse Cornette, nommée présidente de la Cinquième chambre, soit remplacée par Christian Phéline.

Un point de vue extérieur

Il parut pertinent de recueillir le point de vue d'une personnalité extérieure sur les interventions de la Cour. M^{me} Francine Mariani-Ducray, conseiller d'État et membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel, a bien voulu écrire un texte nourri de son expérience d'ancienne directrice des musées de France et, auparavant, de chef du service de l'Inspection générale du ministère et de directrice de son administration générale.

M^{me} Mariani-Ducray constate que les choix budgétaires au bénéfice du domaine des affaires culturelles pris dans son ensemble n'ont jamais été radicalement mis en cause par la Cour des comptes.

Elle considère que les référés et les rapports publics de la Cour des comptes ont contribué à l'amélioration des méthodes de gestion et à la recherche d'efficacité dans trois domaines : celui des *associations*, celui de la *gestion immobilière* et de la *conduite*

des travaux et, troisième domaine, celui de la gestion du *patrimoine mobilier des musées de France*. C'est en effet à l'occasion du rapport public particulier de la Cour en 1997 sur les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art, que le ministère a renforcé sa capacité juridique et méthodologique en matière de gestion et de récolement des collections.

M^{me} Mariani-Ducray ajoute que « l'influence de la Cour des comptes sur les choix de politiques publiques culturelles s'exerce très au-delà des constatations, exigences, parfois sanctions, résultat de son action juridictionnelle et de rapport public ». Et elle cite les missions que les ministres chargés de la culture ont confiées à des magistrats de la Cour avec l'assentiment des Premiers présidents, la parole des Premiers présidents et la prise de fonctions par des magistrats de la Cour au sein du ministère de la culture et des institutions relevant de sa tutelle. « Ils transmettent alors, dit-elle, par leur exemple même et par la conduite de l'action opérationnelle publique, la solidité des principes de la Cour, parfois au service de projets audacieux. » Cela me fournit une transition vers la troisième partie de cette présentation.

*

Troisième partie : Quelle part des membres de la Cour ont-ils prise, de 1925 à 2007, à l'évolution du secteur des Beaux-Arts, des Affaires culturelles et de la Culture, et avec quel bénéfice pour la collectivité et les citoyens ?

Une annexe de l'ouvrage présente un essai de recensement des magistrats qui ont exercé des fonctions dans le secteur de la culture entre 1925 et 2007. Il s'appuie notamment sur les annuaires de la Cour et sur le précieux *Dictionnaire biographique des magistrats de la Cour 1807-2007* publié à la Documentation française à l'occasion du bicentenaire, qui est dû en très grande partie à Jean-François Potton.

Ce recensement fait apparaître au total 132 noms : 18 pour la période 1925-1958, 41 pour la période 1959-1980, 73 pour la période 1981-2007. Le biais au détriment de la période la plus ancienne est évident : les annuaires sont plus rares et moins précis, certains noms n'ont été trouvés qu'au détour d'un rapport parlementaire ou d'une thèse d'histoire.

1 – La période 1925-1958

Pas de cadre bien défini, réserves des chefs de la Cour de l'époque à l'égard des travaux et positions à l'extérieur. Quelques figures émergent néanmoins.

Les dernières législatures de la III^e République : 1925-1940

Un sous-secrétaire d'État aux beaux-arts (1931-1932)

Douze ministres de l'instruction publique (puis de l'éducation nationale) furent secondés par des sous-secrétaires d'État chargés de l'enseignement technique et des beaux-arts (deux ministères) ou des beaux-arts (dix ministères). Des huit personnalités qui furent nommées sous-secrétaires d'État aux Beaux-Arts entre 1926 et 1934, mais de façon discontinue, seules deux restèrent plus d'un an en fonctions. L'une d'elles était un ancien magistrat de la Cour, Maurice Petsche²³.

Maurice Petsche était entré à la Cour des comptes comme auditeur par le concours de 1920. Il fut élu en 1925 député de Briançon²⁴, en 1928 conseiller général de Guillestre, et resta député des Hautes-Alpes de 1925 à 1942 et de 1946 à sa mort en septembre 1951. Il avait démissionné de la Cour en juillet 1925. [Le statut de la Cour ne comportait pas alors la position de détachement établie par des lois ultérieures.] Il brilla dans les questions financières et fut notamment, avant la guerre, sous-secrétaire d'État aux Finances (1930) puis membre influent de la commission des Finances de la Chambre des députés et, après la guerre, secrétaire d'État aux finances (1948) et surtout ministre des finances et des affaires économiques pendant deux ans et demi, de janvier 1949 à juillet 1951.

Le cours que Paul Delouvrier professait à Sciences Po sur la politique économique de la France dans les années Cinquante reconnaissait à Maurice Petsche le mérite de « la remise en ordre des finances publiques, des prix et des salaires », de « la libéralisation progressive des échanges avec l'extérieur » et d'un « ajustement progressif de la valeur du franc ».

Mais l'ouvrage insiste plutôt sur les responsabilités qu'il a exercées durant la décennie 1930 dans le secteur des beaux-arts. Maurice Petsche était proche d'André Tardieu, son aîné de vingt ans, dont l'année 1929 marque l'entrée sur le devant de la scène. Maurice Petsche entra au Gouvernement comme sous-secrétaire d'État à la guerre puis aux finances. Après la chute du deuxième ministère Tardieu devant le Sénat, il fut nommé en janvier 1931 sous-secrétaire d'État des beaux-arts, auprès de Marius Roustan, dans le premier ministère Laval, dont Tardieu devenait le ministre de l'agriculture ; il conserva ses fonctions jusqu'en février 1932 (2^e et 3^e gouvernements Laval). Il devint alors sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil (3^e et dernier ministère Tardieu, février-mai 1932) ; ce fut son dernier poste ministériel sous la III^e République.

Le sous-secrétaire d'État Maurice Petsche prépara notamment les décrets régissant les caisses de retraites du personnel du Théâtre-Français et des théâtres nationaux de l'Opéra et de l'Opéra-Comique. Il déclarait à la Chambre des députés que l'on ne pouvait pas « continuer à faire vivre l'art musical d'une poussière de subventions » : « Nous avons besoin de coordonner l'enseignement de la musique. C'est cette réforme que je voudrais réaliser dans le courant de l'exercice 1931-1932. » Deux de ses initiatives dans le domaine des arts plastiques furent durables : la constitution d'une commission des arts plastiques chargée de désigner les artistes qui participeraient aux expositions à l'étranger et l'établissement de programmes de commandes à des artistes pour la décoration de bâtiments publics.

²³ L'autre était André François-Poncet (novembre 1928 – février 1930).

²⁴ À l'occasion d'une élection partielle. En mai 1924, il s'était présenté sans succès contre la liste du Cartel des gauches.

Maurice Petsche a eu un rôle décisif dans l'organisation du cinéma français. « Dès 1930, [...] des voix inquiètes s'élevèrent pour évoquer les dangers que courait la production nationale. [...] Quant au financement, c'était une vraie jungle ou, pis, un marécage. » (Eugen Weber, *La France des années 30*) S'inspirant d'un projet d'Édouard Herriot mais en lui donnant une dimension de politique industrielle, il crée un « Conseil supérieur du cinématographe », « chargé d'émettre des avis sur toutes les questions relatives à l'art cinématographique et aux industries qui s'y rattachent », bien accueilli par la profession, mais qui fonctionna mal, en raison de son effectif trop nombreux.

Redevenu membre de la Commission des finances de la Chambre des députés, Maurice Petsche établit un rapport, que la Commission adopta en juin 1935, d'une part, sur la question circonstancielle du recouvrement de la créance de l'État sur la Gaumont-Franco-Film-Aubert, créée en 1930 par fusions-absorptions, « première entreprise européenne, totalement intégrée verticalement et à la tête d'un patrimoine considérable », mais mise en difficulté par « les lourds investissements liés à l'équipement du parlant (et) le coût exorbitant de la rénovation du Gaumont-Palace et, d'autre part, sur les mesures propres à sauvegarder les intérêts moraux et matériels de l'industrie cinématographique française.

Le rapport analysait « tout le processus de l'industrie cinématographique, dans chacune de ses branches ». Il notait que « les producteurs ont dû se rabattre sur un mode de financement aussi dangereux que peu moral : celui des traites tirées par les distributeurs sur les exploitants et escomptées par les producteurs, avant parfois toute mise en train du film. Ce système, qui étrangle la production saine, favorise toutes les tentatives d'escroquerie. » Le rapport proposait de créer un « fonds national du cinéma », organisme de financement et de crédit placé sous le contrôle de l'État, financé par un privilège d'importation et de distribution des films étrangers, par une taxe sur les royalties, par une taxe sur des licences d'exploitation de salles, qu'il recommandait d'instituer, et par une part du produit des taxes sur les théâtres cinématographiques.

Historien du cinéma (Paul Léglise) : « L'ensemble des mesures qu'il préconise, y compris la délégation de recettes au Fonds national du cinéma et l'utilisation rendue obligatoire de billets délivrés par les contributions indirectes, constitue une véritable révolution pour les milieux cinématographiques. » Il y voit « la clé de voûte des institutions contemporaines du cinéma. [...] Il contenait cependant des dispositions trop explosives pour l'époque [...]. Les dispositions relatives au crédit cinématographique furent remaniées en vue de leur donner un caractère moins interventionniste de la part de l'État. [...] Mais le projet de décret-loi d'octobre 1935 sombra corps et biens. [...] Jean Zay le reprendra deux ans plus tard sous une forme atténuée. »

Commissions et comités

Une mention particulière peut être faite de Pierre Dornès dont le rôle fut important dans la réorganisation des théâtres nationaux en 1936, « première manifestation officielle de défense de la culture depuis bien longtemps » selon le rapporteur du budget des Beaux-Arts à la Chambre des députés (Joanny Berlioz). « On a présentes à l'esprit les critiques véhémentes qui ont été portées à la gestion de l'ancien directeur de l'Opéra-Comique. Une commission fut désignée par M. le ministre de

l'Éducation nationale [...] et elle adopta un rapport extrêmement intéressant de M. Pierre Dornès, conseiller à la Cour des comptes. [...]. Les discussions très vives qu'a suscitées le magnifique rapport de M. Pierre Dornès indiquent tout à la fois l'intérêt de propositions de ce genre et la difficulté du problème. »

Le « magnifique rapport » fut, en revanche, peu goûté du directeur démissionnaire de l'Opéra-Comique qui soutint – modèle d'argumentaire pour discréditer les travaux de la Cour ou de ses magistrats - que son auteur « ne demanda aucun compte, ne se fit apporter aucun livre, n'expliqua aucun chiffre, n'assista à aucune de nos soirées et eut l'air d'ignorer tout ce qui était l'Opéra-Comique » (Pierre-Barthélémy Gheusi, *L'Opéra-Comique sous la haine*).

Pendant la Seconde Guerre mondiale

L'ouvrage de référence est celui de Jean-François Potton, *La Cour des comptes pendant les années noires*, La Documentation française (Comité d'histoire de la Cour des comptes), 2010.

Un conseiller référendaire eut un rôle important dans la politique du livre entre 1940 et 1944. Marcel Rives, fut nommé en mai 1941 directeur du Comité d'organisation des industries, arts et commerces du livre. Les historiens des « aryanisations » mentionnent ses démarches en 1941 et 1942 pour éviter l'introduction de capitaux allemands dans les entreprises qui en étaient victimes, ou parlent de « concurrence et compromis franco-allemands »²⁵ (voir la thèse de Pascal Fouché, *L'Édition française sous l'Occupation 1940-1944*).

Le directeur du comité d'organisation était surtout membre de la Commission de contrôle du papier d'édition (décret du 1^{er} avril 1942), « qui fonctionne comme une commission de censure à laquelle tous les manuscrits doivent être soumis avant publication » (Martine Poulain, *Livres pillés, lectures surveillées. Les bibliothèques françaises sous l'occupation*, 2008). La presse de la collaboration n'en attaquait pas moins le « Monsieur de la Cour des comptes qui préside au sort de l'édition française²⁶ ». L'histoire littéraire retient que la secrétaire de la Commission était Marguerite Antelme, recrutée en juillet 1942, qui « dirigera activement le service des notes de lecture » jusqu'à la fin de 1943 (Laure Adler, *Marguerite Duras*).

Marcel Rives fut mis hors de cause par le Comité de libération du livre du 6^e arrondissement et bénéficia en novembre 1945 d'une décision de classement de la Cour de Justice. Il poursuivit sa carrière au Centre technique des arts graphiques et démissionna de la Cour en 1952.

Sous la IV^e République

²⁵ Annie Lacroix-Riz, dans *Industriels et banquiers français sous l'Occupation* ; Renaud de Rochebrune et Jean-Claude Hazera, *Les patrons sous l'Occupation*.

²⁶ *L'Appel* du 12 mars 1942.

Le premier – et troisième – directeur général du Centre national de la cinématographie

Auditeur en 1939, résistant, préfet de Maine-et-Loire en août 1944, Michel Fourré-Cormeray a attaché son nom au Centre national de la Cinématographie (CNC) dont il fut le premier directeur général, et à la tête duquel il se trouvait à nouveau au moment de son décès en mars 1965.

Sa nomination en mai 1945 comme directeur général du cinéma pour remplacer Jean Painlevé, fils du mathématicien et président du conseil Paul Painlevé, à la fois biologiste et cinéaste, fut saluée par un arrêt de travail de 12 heures que fit observer la Fédération nationale du spectacle (CGT).

« Sa tâche essentielle à ce poste sera de transformer et rassembler les anciens organismes conçus par Vichy en un établissement unique et autonome de caractère original au sein duquel seront débattus en commun et selon une forme démocratique les intérêts de l'État et de toute une profession. » (Paul Léglise) Loi du 25 octobre 1946 portant création du Centre national de la cinématographie.

L'action de Michel Fourré-Cormeray à la tête du Centre national de la cinématographie de 1946 à 1952 fait l'objet de nombreuses mentions dans les ouvrages sur l'histoire du cinéma français : renégociation des accords « Blum-Byrnes », qui aboutit aux accords de Paris, première loi d'aide à l'industrie cinématographique en 1948 instituant notamment la « TSA », taxe spéciale additionnelle incluse dans le prix des tickets d'entrée, négociations pour le renouvellement des accords de Paris avec l'industrie américaine au printemps 1952.

L'entrée dans la « guerre froide » exposa Michel Fourré-Cormeray à des attaques polémiques : « ce grand maître du cinéma français qui s'est entouré de staliniens notoires n'a jamais cessé de faire le jeu des communistes²⁷ ». *Le Monde* dénonçait « des polémiques de presse qui n'honorent pas leurs auteurs. » Michel Fourré-Cormeray fut remplacé (par Jacques Flaud) et nommé directeur général honoraire par un décret de juillet 1952 qu'il attaqua pour excès de pouvoir. Dans sa décision « Fourré-Cormeray », connue des étudiants en droit administratif, le Conseil d'État précisa en avril 1959 la portée de la règle du parallélisme des formes ; quelques mois après le rejet de son recours, Michel Fourré-Cormeray fut à nouveau nommé directeur général du Centre national de la cinématographie. Revenu à la Cour entre-temps, il avait conduit des enquêtes dans le secteur des affaires étrangères.

Le retour de Michel Fourré-Cormeray au CNC a coïncidé avec la réintégration du cinéma dans le secteur des beaux-arts²⁸, devenu ministère des affaires culturelles de plein exercice. Un nouveau régime d'aide, qui doit beaucoup à Pierre Moinot, fut mis en place. Michel Fourré-Cormeray mourut en fonctions en mars 1965.

Fonctions administratives, commissions et missions

²⁷ Communiqué d'une organisation syndicale « libre » (mars 1952) cité par Patricia Hubert-Lacombe, *Le cinéma français dans la guerre froide*, 1996.

²⁸ À une exception – non négligeable – près : « André Malraux n'a jamais voulu avoir dans ses attributions la censure cinématographique. » (*Malraux au jour le jour. Souvenirs d'André Holleaux*).

L'on citera le futur Président André Bassuel, alors auditeur, qui participa en 1946 à une mission de récupération des œuvres d'art en Autriche ; les ouvrages sur les recherches des collections françaises en vue de leur restitution mentionnent aussi des magistrats en poste au commissariat des affaires allemandes et autrichiennes, notamment le futur Président Roger Humbert²⁹.

En 1950, un conseiller maître, Paul Devinat, député de Saône-et-Loire de 1946 à 1958, fut secrétaire d'État chargé des beaux-arts pendant quelques jours (2^e Cabinet Queuille, 2-12 juillet 1950, auprès du ministre de l'Éducation nationale André Morice).

Collectionneurs et mécènes

Une place particulière doit être faite à quelques magistrats qui surent assurer à leur passion pour la peinture « une discrète pérennité » en faisant don à l'État des collections qu'ils avaient su réunir.

Pierre Palau met particulièrement en lumière deux figures emblématiques de collectionneurs mécènes : celles du conseiller référendaire Maurice Magnin, fils d'un des pères fondateurs de la III^e République (Jean-Hugues), créateur – avec sa sœur (Jeanne) - du Musée Magnin de Dijon, et celle du Président de Mirimonde.

Conservateur du musée Magnin : « Maurice Magnin s'était fixé une stricte limite de prix dans ses achats, préférant visiblement constituer une véritable collection à tendance encyclopédique dans l'esprit d'un Léon Bonnat pour Bayonne, plutôt qu'un nombre limité d'œuvres de très haute qualité à l'instar des Jacquemart-André. De très nombreuses œuvres furent donc achetées sans attribution d'auteur et aucune d'elles ne bénéficie d'un prestigieux pedigree. » (Rémi Cariel)

Maurice Magnin fit de la *Réunion des musées nationaux* sa légataire universelle : l'hôtel Lantin à Dijon et sa collection (1 530 tableaux et dessins), sauf *Apollon et Marsyas* attribué à Procaccini, légué à la Cour (où il est accroché dans la salle des séances des 3^e, 6^e et 7^e chambres).

La tradition de la Cour fait de Maurice Magnin le mentor *ès beaux-arts* d'Albert Pomme de Mirimonde. Par rapport à Magnin, combien différente est la carrière d'Albert Pomme de Mirimonde à la Cour des comptes ! Président de chambre en 1957, parfaite réussite de carrière qui s'accompagne d'une œuvre professionnelle loin d'être oubliée.

Sa collection fut constituée en une vingtaine d'années. En 1951, le décès de M^{me} de Mirimonde mit fin aux acquisitions, presque toutes opérées à Drouot. Le magistrat a publié une œuvre abondante d'érudit. Elle comporte environ 160 titres.

Décédé le 8 janvier 1985, le Président de Mirimonde faisait de la Réunion des musées nationaux sa légataire universelle. Il était toutefois précisé que la collection de tableaux anciens devait être mise en dépôt au musée des beaux-arts de Tours et au musée Baron-Martin à Gray. M. de Mirimonde avait le goût des vérifications sur place.

²⁹ Corinne Bouchoux, *Rose Valland, la Résistance au musée* (2006) et *Si les tableaux pouvaient parler...* (2013).

On conserve à Gray le souvenir d'une visite en compagnie d'un jeune auditeur promis à une brillante carrière ministérielle.

2 – La période 1959-1980

La « khâgne de Caen »

La période est dominée par un groupe, qui appartient à la légende de la Cour, celui de « la khâgne de Caen ». Qui mieux qu'une normalienne peut en parler ?

Les membres de la khâgne de Caen ont connu un parcours en chassé-croisé, avec des vies administratives qui s'entremêlent à différents moments de leur carrière (dans l'administration de la culture pour une partie d'entre eux du moins), et qui se double d'une amitié solide qui les relie tout au long de leur vie professionnelle.

Plusieurs d'entre eux ont eu un rôle non négligeable dans la mise en place du tout nouveau ministère des affaires culturelles, dès 1959. Ils ont contribué à en concevoir l'organisation, à en défendre les crédits, à en imaginer les missions dans leur application concrète.

Parmi eux, la figure de Pierre Moinot émerge plus particulièrement. On la connaît bien à la Cour, ne serait-ce que parce que son nom a été donné au fond qui est conservé au Cercle, juste à côté d'ici, et qui rassemble les productions littéraires personnelles des magistrats de la Cour, dont toutes ne prétendent pas être du niveau de celles de Pierre Moinot, qui a été élu à l'Académie française, mais qui révèlent parfois des centres d'intérêts et des passe-temps plus ou moins surprenants de la part de certains magistrats et qui permettent d'en savoir plus sur la façon dont ils occupent leur temps libre.

Pierre Moinot a été actif à deux reprises dans ce ministère des affaires culturelles naissant : d'abord comme conseiller technique au cabinet d'André Malraux, où il œuvre dès 1959 à la création de la direction du théâtre et de l'action culturelle, mais aussi, plus fondamentalement, où il s'efforce de traduire dans un langage administratif la vision très politique et éthérée que pouvait avoir Malraux de ce que devait être l'action de son ministère.

Les autres membres de la khâgne ne sont jamais loin : Charles Frappart, sur la suggestion de Pierre Moinot, rédige un rapport sur l'UGC (Union générale cinématographique), dont la présidence revient à Philippe Baer, autre membre de la khâgne. Pierre Moinot lui-même sera administrateur de l'UGC à partir de 1960. On assiste donc à des échanges de bons procédés entre magistrats, qu'on peut qualifier de solidarité amicale, qui seraient peut-être qualifiés autrement de nos jours si un comité de déontologie avait à se prononcer sur eux.

La naissance de ce ministère tout neuf (même s'il est un héritage de services préexistants), ne va pas de soi, et Pierre Moinot rentre à la Cour en 1961, découragé par un arbitrage budgétaire très en-deçà de ses espérances.

La période est à la fois très enthousiasmante et très troublée, et Pierre Moinot revient aux affaires en 1966, comme directeur général des arts et lettres, et fait venir son camarade Francis Raison comme directeur du théâtre et des maisons de la culture. Ils traversent ensemble une série de crises : la Cinémathèque française (liée au personnage d'Henry Langlois qui, comme le dit Pierre Moinot dans ses mémoires, ne savait « pas – ou trop bien – compter ») ou l'occupation de l'Odéon en mai 1968. La période se termine par le « suicide administratif » de Pierre Moinot, qui saborde son propre poste en rédigeant un rapport qui préconise la suppression de ses fonctions, et rentre à la Cour fin 1968, suivi de peu par Francis Raison. Tous deux deviennent par la suite présidents de chambre.

Ce qui est touchant dans cette période, au-delà de cette amitié entre magistrats qui perdure après leur départ en retraite, c'est de pouvoir reconstituer un moment historique plein d'élan, où d'une certaine manière le champ des possibilités ouvertes est extrêmement vaste, mais où tout est aussi très fragile et susceptible d'être remis en cause par des crises violentes.

Dans ce contexte, j'ai l'impression que l'appartenance à la Cour leur a fourni un point d'ancrage dans la tempête et une vision des chantiers administratifs à mener pour assurer la pérennité d'un ministère auquel ces différents magistrats étaient profondément attachés.

D'autres magistrats

L'ouvrage donne la parole à quatre autres magistrats.

* Alain Trapenard apporte un témoignage sur les actions culturelles de la ville de Paris qui n'était pas encore une collectivité territoriale de plein exercice, entre la mise en œuvre de la loi de juillet 1964 décidant un redécoupage de la région parisienne et l'entrée en vigueur, après les élections municipales de mars 1977, du nouveau statut établi par la loi du 31 décembre 1975 transférant le pouvoir exécutif du préfet de Paris à un maire élu, comme partout en France, par l'assemblée municipale.

Citons le renouveau des bibliothèques municipales, « élément de base de tout développement culturel », marqué par l'ouverture, à l'automne 1967, de la bibliothèque Clignancourt, modèle de « grande bibliothèque » et « une incontestable réussite, que la Ville est seule à financer, le Théâtre de la Ville, sur la place du Châtelet ».

* Jean-Pierre Bady : n'a pas apporté moins de trois textes à l'ouvrage, textes nourris de sa longue familiarité avec le secteur. Il succéda, à la tête de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites (de 1977 à 1982), à Jean Salusse, maître des requêtes au Conseil d'État, qui avait mis fin à ses jours, de façon dramatique, en juillet 1977.

Jean-Pierre Bady expose que la Caisse nationale des monuments historiques et des sites devint alors une sorte d'« administration de mission » auprès du ministère des affaires culturelles dans le secteur du patrimoine architectural, en participant au lancement et au déroulement de l'Année du patrimoine, en 1980, sous le ministère de Jean-Philippe Lecat.

* Pierre Viot :

De 1974 à 1984, le Centre national de la cinématographie fut à nouveau dirigé par un magistrat financier. Comme Michel Fourré-Cormeray, Pierre Viot est resté longtemps en fonctions rue de Lübeck, ce qui n'a pas été le cas de nombre de ses successeurs.

Il était le premier « énarque » dans cette maison qu'il fallait rénover. « C'était un défi : pour moi qui avais travaillé au commissariat au plan, il n'y avait rien de moderne dans cet établissement. »

Le grand sujet était l'aide à l'industrie cinématographique. L'avance sur recettes avait été créée par Pierre Moinot, mais il fallait diversifier le compte de soutien. Pierre Viot s'est beaucoup battu contre la Commission européenne pour maintenir le système français des aides au cinéma, qu'il a étendu aux distributeurs, et à la télévision, obtenant que les chaînes deviennent producteurs, malgré des oppositions au sein de la profession et même du CNC.

Pierre Viot a été contrôlé deux fois par la Cour des comptes. Cela s'est bien passé avec Jacques Sallois, moins bien avec un autre collègue.

* Jean Philippe Lachenaud

Jean-Philippe Lachenaud analyse la spécificité du rôle des maîtres d'ouvrage publics.

Dans les années 60, la notion de maîtrise d'ouvrage publique était absente de l'enseignement de l'ENA. Lui, a appris le métier de maître d'ouvrage à l'EPAVN (Établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise) en 1969, puis à la direction de l'architecture en 1977. Depuis les années 1974-1976, elle est engagée comme service constructeur de la direction des musées dans le projet de musée dans la Gare d'Orsay : mais être service constructeur et maître d'ouvrage, ce n'est pas du tout la même chose.

Après débat, une solution opérationnelle s'impose : il faut créer un établissement public spécialisé dont l'objet sera limité dans un premier temps à la construction du « musée du 19^e siècle ». D'octobre 1978 à juin 1981, il exerce la responsabilité de maître d'ouvrage du musée d'Orsay et pilote - jusqu'au premier étage seulement ! - ce grand chantier culturel.

Il en tire quelques enseignements : la priorité, c'est d'être opérationnel, de constituer une équipe pluridisciplinaire compétente et motivée, autre impératif : le dialogue avec l'équipe des concepteurs du projet culturel animée par Michel Laclotte, respecter ses contraintes, traduire ses objectifs.

3 – La période 1981-2007

Constatation quantitative : l'annexe 4 recense 18 noms pour la période 1925-1958, 41 noms pour la période – plus courte – 1959-1980, 73 noms pour la période 1981-2007. Certes, le recensement est plus aisé (annuaires de la Cour plus détaillés,

effet déformant dû à la proximité de la période, effectifs de la Cour en sensible progression). Mais cette présence traduit surtout une attitude plus favorable des chefs de la Cour à l'égard de la prise de responsabilités à l'extérieur et un intérêt qui ne faiblit pas des magistrats pour les enjeux culturels.

Auprès du ministère ou au ministère

Cabinet du ministre

Il est peu de cabinets des ministres chargés de la culture qui n'aient compris un membre de la Cour. Pendant plus de la moitié de la période, le cabinet a été dirigé par un membre de la Cour : Jacques Sallois (J. Lang 1981-1984), Dominique Lefebvre (J. Lang 1991-1993 et C. Trautmann 1997-2000), Stéphane Martin (P. Douste-Blazy 1995-1997), Gérard Métoudi (C. Trautmann et C. Tasca 2000-2001), Henri Paul (R. Donnedieu de Vabres 2004-2007), Jean-François Hebert (C. Albanel 2007).

L'ouvrage contient deux textes sur la direction du cabinet à une vingtaine d'années de distance : de mai 1981 à septembre 1984 et de mai 2004 à mai 2007.

* Jacques Sallois avait croisé Jack Lang à deux ou trois reprises, « notamment lors d'un contrôle - pas spécialement complaisant - du théâtre de Chaillot ». Il expose que son parcours professionnel « fut à l'évidence décisif : J'avais contrôlé le ministère de la culture depuis dix ans, examiné bon nombre de ses chapitres budgétaires et fait le tour de la plupart de ses établissements. »

Je laisse le lecteur découvrir ce que Jacques Sallois dit des batailles que le ministère eut à engager.

Existe-t-il une spécificité « Cour des comptes » dans la direction du cabinet ? Peut-être dans les « disciplines » que Jacques Sallois mentionne : refuser de faire progresser les dotations de manière identique pour tous les secteurs ; renforcer les capacités de gestion du ministère, notamment des DRAC qui furent invitées à recruter, sur des contrats temporaires, de jeunes diplômés des écoles de commerce et de gestion – Jacques Sallois note qu'il « fallut, pour gérer l'entreprise, recourir à la création d'une association nationale dont la gestion elle-même fit l'objet, quelques années plus tard, de sévères critiques » ; veiller à ce que les subventions comportent une participation significative de la part des collectivités locales bénéficiaires.

On notera aussi « un appel, un peu déçu, à la Cour » au sujet de « points de fragilité sur lesquels, avec une certaine naïveté, dit-il, il souhaitait une intervention de la rue Cambon ». Mais il dut constater que le rythme de la Cour n'était pas très sensible à l'angoisse des gestionnaires. Jacques Sallois ajoute qu'il a aussi expérimenté l'extrême difficulté, même pour un directeur de cabinet attentif, d'obtenir de la part des services, des réponses rapides et substantielles aux communications de la Cour.

* Quand, en mai 2004, M. Renaud Donnedieu de Vabres appelle Henri Paul pour diriger son cabinet, le ministère de la culture traverse une grave crise. L'autorité du ministre est contestée, les manifestations se multiplient, la soirée des Césars a été pour M. Aillagon une épreuve cruelle et télévisée.

Henri Paul décrit comment l'apaisement a été obtenu. Il s'agissait notamment du dossier des intermittents, « complètement miné », dit-il. « Discrètement, patiemment, nous avons reconstitué une relation de confiance avec les professionnels, qui ne nous ont pas ménagés », écrit Henri Paul, qui rend hommage au rôle essentiel de Michel Lagrave, conseiller maître, ancien directeur de la sécurité sociale, disparu il y a deux ans.

L'on peut noter aussi l'analyse qu'il fait de la pression du cinéma français, « qui est souvent le faiseur des rois, ou plutôt le démolisseur des ministres » et celle « des Bastille plus ou moins secrètes » que le ministère recèle. « J'ai souvenir d'un épisode où l'un de ces barons, bien introduit à l'Élysée, n'avait pas hésité à faire appel en haut lieu d'un de mes arbitrages budgétaires, et avait aisément remporté le morceau. »

À la tête d'une administration centrale

* Directeur du patrimoine de juin 1986 à 1990, Jean-Pierre Bady souligne qu'il devait animer des structures lourdes et complexes. L'on retrouve l'écho de préoccupations de la Cour dans des actions d'ordre statutaire qu'il eut à conduire : réforme du statut des architectes en chef des monuments historiques, dossier que devait reprendre Michel Clément dans la décennie 2000, crise de l'archéologie préventive en 1988-1989.

La grande affaire, au temps de sa direction, fut la préparation d'une loi-programme pour les monuments historiques, promulguée le 5 janvier 1988, après les deux lois-programmes votées au temps d'André Malraux.

* Directeur des musées de France de 1990 à 1994, Jacques Sallois note sobrement qu'il « ne fut pas simple de quitter les confortables fonctions de délégué aux affaires internationales du groupe de la Caisse des Dépôts », mais que « la passion l'emporta sur le confort ».

L'on trouve un écho des observations de la Cour dans le constat qu'il fait que « pour le directeur des musées, alors également président de la Réunion des musées nationaux, la gestion sociale des personnels - étroitement imbriqués - des deux maisons était particulièrement sensible » ; dans le constat aussi que les inventaires des œuvres d'art n'étaient ni rigoureusement tenus ni régulièrement récolés.

Je souligne l'intérêt de ses développements sur le statut des collections et sur le projet d'appellation « musées de France » garantissant l'inaliénabilité aux collections qui y seraient conservées en contrepartie de quelques exigences (concernant notamment la présence de personnel scientifique et la tenue des inventaires), projet qui finit par être adopté lors du dernier conseil des ministres du gouvernement Bérégovoy en février 1993. Il fallut attendre quelques années pour que la démarche soit reprise dans le cadre d'une longue concertation parlementaire. Elle aboutit à la « loi musées » de 2002 dont l'équilibre est finalement assez proche du premier projet adopté dix ans plus tôt.

* Bernard Billaud parle, lui, d'un service alors rattaché au Premier ministre, le Commissariat général de la langue française, qu'il a dirigé de mars 1987 à juillet 1989.

Je laisse le lecteur découvrir le récit, digne de Saint-Simon, que Bernard Billaud fait de certains épisodes de ces deux années et demie et souligne deux points.

Le premier est que la mission qui lui était confiée était des plus difficiles. Je le cite : « Georges Pompidou était trop fin politique pour n'avoir pas pressenti ce que seraient les résistances farouches aux obligations qu'imposerait le délégué [première dénomination du poste] à l'administration. C'est pourquoi il tint par dessus tout à maintenir le service sous l'autorité directe du Premier ministre. »

La deuxième remarque est qu'à la difficulté intrinsèque de la tâche s'ajoutaient des obstacles contingents mais redoutables pour un magistrat de la Cour des comptes. Je cite encore Bernard Billaud : « Il me fallut bien admettre rapidement que je n'étais pas maître chez moi. La presque totalité des agents qui étaient employés dans ce service étaient recrutés par des associations que le commissariat général subventionnait à cette fin. [...] Je n'ai pas besoin de préciser que mon autorité se trouvait moralement atteinte du fait que, magistrat de la Cour des comptes, je présidais au fonctionnement notoirement irrégulier d'un service qui échappait de toutes les manières à mon autorité. » Bernard Billaud devait plaider en vain pour une régularisation de son fonctionnement tant auprès du Secrétaire général du Gouvernement qu'auprès de la direction du budget.

Dans des institutions culturelles

Une caractéristique du paysage culturel des dernières décennies est sans doute la diversification des institutions culturelles. Elle se retrouve dans les choix professionnels ou les engagements citoyens des magistrats financiers. L'ouvrage en donne un aperçu : diriger un établissement public, créer un musée, œuvrer pour le cinéma, être le trésorier d'un grand festival, développer de nouveaux métiers, défendre la propriété intellectuelle face aux nouveaux géants de la communication, devenir mécène ou observer le marché de l'art.

Je laisse les lecteur découvrir la richesse de ces textes.

* Ils méditeront avec Patrick Devaux sur la devise des Comédiens Français *Simul et Singulis* qui orne le centre de la corbeille de la salle Richelieu face à la cage de scène.

* Ils suivront Jean-François Hebert dans le petit bureau situé sous le porche de l'Élysée où un futur conseiller maître et médiateur du cinéma veillait sur les nominations dans le monde culturel, en la circonstance à la Cité des sciences et de l'industrie. Pour de telles nominations, un magistrat de la Cour des comptes n'est pas sans atout car il n'appartient *a priori* à aucune chapelle, n'est l'otage d'aucune administration, il sait éviter de se prendre pour ce qu'il n'est pas, et il pratique la collégialité et le contradictoire.

* Didier Selles les convaincra sans doute, à partir de l'exemple de l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007 portant création du Louvre Abou Dhabi, qu'il vaut la peine de chercher à valoriser le patrimoine immatériel de l'État.

* Ils découvriront avec Denis Berthomier comment la *loi Evin* a fini par être soluble dans la *loi Aillagon* pour la restauration de l'un des salons du Grand Appartement du château de Versailles par une grande marque française de spiritueux.

Je me limiterai à une question et à une remarque. La question : pourquoi les magistrats de la Cour des comptes s'intéressent-ils ainsi au secteur de la Culture ?

* Jean-Pierre Bady répond que « la rue de Valois offre un champ d'action très ouvert aux magistrats qui souhaitent y travailler, davantage que dans un ministère plus doté en personnels et en crédits mais beaucoup plus encadré et laissant peu de place à des initiatives concrètes, aux résultats relativement rapides » et que « c'est la chance de rencontrer des personnalités intellectuelles et artistiques, passionnées et remarquables, auxquelles l'on a la fierté d'apporter un peu de son expérience administrative ».

* Pour Denis Berthomier, la présence de magistrats à la tête d'établissements publics culturels, dans des fonctions de présidence exécutive et de direction générale, doit sans doute être vue comme l'addition de conjonctions particulières et personnelles favorables. Mais « il est vrai, en particulier dans le secteur patrimonial, que le développement des établissements, assis sur la croissance de leur fréquentation, renforce l'intérêt des postes de direction qu'ils peuvent proposer et les enjeux internes de modernisation qu'ils peuvent présenter, rendant relativement moins attractifs les postes de centrale. Dès lors, ce qui était naturel dans les années 1980 – occuper un poste de directeur d'administration centrale du ministère de la culture –, devient une exception depuis 15 ans pour les magistrats de la Cour. »

Une remarque maintenant : les témoignages de ces magistrats sur leurs fonctions et engagements dans le secteur de la culture sont souvent en résonance avec les travaux de la Cour.

* Administrateur général du Louvre de novembre 2000 à août 2009, Didier Selles expose que le Rapport public de 2001 établissait un « diagnostic excellent, nuancé mais sans concession sur le Louvre tant pour ses tutelles que pour ses responsables ». « Le Louvre a pu s'appuyer sur la Cour, dit-il, pour mener la négociation d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, certes prévu par les statuts du musée mais jamais encore mis en œuvre malgré les efforts de mes prédécesseurs. »

* Président de l'Établissement public du musée du quai Branly, Stéphane Martin présente sur le grand projet présidentiel dont il a suivi la genèse des remarques précieuses à l'heure où, souligne-t-il, « le biotope budgétaire est particulièrement peu favorable à la survie de l'espèce parfois menaçante et souvent menacée de Grand Projet Présidentiel », le musée du quai Branly partageant avec le Centre Pompidou la caractéristique aggravante d'être né de la seule volonté du chef de l'État et de son entourage direct, sans que l'idée initiale ait « infusé » au sein de l'administration.

* Catherine Démier expose comment de longs mois de négociation avec les chaînes de télévision et les professionnels du cinéma sur l'assiette de la taxe qui alimente le compte de soutien ont été nécessaires pour redresser une situation critiquée par la Cour au CNC.

* Denis Berthomier traite du sujet délicat de la conduite à tenir lorsque l'établissement que l'on dirige est soumis à un contrôle de la Cour des comptes. Il recommande, je le cite, « la plus grande retenue, et la nécessaire humilité qui sied à tout ordonnateur contrôlé ».

* L'analyse que la Présidente Marie-Thérèse Cornette fait des premières années de la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits gagne encore en profondeur lorsque l'on lit à la suite le récit du « voyage mouvementé au pays des sociétés de perception et de répartition des droits » que Bruno Ory-Lavollée a ramené de ses années à la direction générale de l'ADAMI, la société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes (ADAMI).

* Rémi Frentz, lui, après avoir pris connaissance du rapport de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la société d'économie mixte qui gérait le Festival d'Aix-en-Provence et venait d'être mise en liquidation, conseilla fermement à Stéphane Lissner en 1995 de ne pas reprendre en charge cette structure et convaincre l'État et les collectivités territoriales d'adhérer à une formule associative reposant fortement sur l'initiative privée.

Conclusion

Je ne prétends pas pouvoir conclure cette présentation sur tous les aspects qui ont été évoqués.

Je peux simplement me permettre de revenir sur ce qui est étonnant ou insolite du point de vue d'une magistrate qui n'a connu la Cour que depuis 2011. À la lecture de l'ouvrage, comme je le suggérais précédemment, ce qui frappe c'est de découvrir à quel point le travail à la Cour sur ces sujets a profondément changé :

- aujourd'hui on s'impatiente parfois quand on tarde à recevoir des réponses d'une administration un mois après l'envoi des observations provisoires, alors que dans les années 1920 il était difficile ne serait-ce que de se faire communiquer les comptes datant d'il y a cinq ans...
- le travail est à la fois plus facile (il y a une comptabilité) et plus difficile (on trouve beaucoup moins facilement des énormités de gestion telles qu'elles sont décrites dans certaines productions de la Cour un peu anciennes, il faut savoir aussi entretenir un dialogue à un autre niveau, qu'il n'est pas toujours facile de définir).

Finalement, ce qui se dégage de cette lecture, c'est à la fois une impression de familiarité de façade avec une Cour des comptes qui évolue peu sur le plan du langage, mais dont les termes désignent en réalité des procédures, des méthodes de travail, un rythme et des objectifs bien différents d'une époque à l'autre.

Ce qui a changé de l'autre côté, pour les magistrats en poste dans le secteur de la culture, ce n'est pas leur forte présence (beaucoup sont encore aujourd'hui présents à des postes clefs de l'administration, voire depuis peu à un niveau politique), c'est le contexte : on est loin à présent de la période d'enthousiasme inflationniste d'après-

guerre ou des grandes initiatives des années 1980. Dès lors, il s'agit beaucoup moins souvent de concevoir des créations *ex nihilo*, d'être maître d'ouvrage de grands chantiers, mais plutôt de trouver les moyens de faire la même chose ou mieux avec moins de crédits publics, dans un environnement beaucoup plus contraignant, qui exige que l'on rende des comptes de façon plus précise et régulière que par le passé, soumis que sont les gestionnaires de ce secteur aux travaux de la Troisième chambre dont le président Lefas rappelle dans la postface la programmation particulièrement dense sur ce secteur, en fonction des risques financiers identifiés.

Ce qui reste de tout cela, malgré tout, au-delà du passage du temps, comme un élément de continuité, c'est peut-être quelque chose d'irréductible, ce que Jean-François Collinet dans son article de conclusion nomme un « tropisme entre la Cour et la culture », sur lequel plusieurs auteurs s'interrogent. Parmi d'autres réponses déjà mentionnées, la mienne serait d'expliquer ce tropisme à la fois par un attrait pour le fond de cette politique publique, mais aussi peut-être plus fondamentalement par un intérêt qui est le reflet d'une recherche de sens qui reste au cœur du travail des magistrats de la Cour, tous secteurs confondus : le sens de ce que peut être, ce que doit être un service public dans le domaine de la culture. Or c'est l'un des domaines de l'action publique dans lesquels on approche le point de tension entre la logique strictement budgétaire et des ambitions très nobles mais de ce fait parfois un peu impalpables, et je crois que c'est ce point de tension, cette friction permanente qui a permis à la Cour d'accompagner l'évolution de ce secteur dans un environnement qui évolue très rapidement. Ce que l'on peut espérer, c'est que cette relation très particulière continue de porter des fruits à l'avenir.
