



## QUATRE GRANDS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CULTURELS ET LEUR TUTELLE

*Commission des finances*

**Rapport d'information de M. Yann Gaillard, sénateur de l'Aube,  
rapporteur spécial de la mission « Culture »**

Rapport n° 384 (2006-2007)

### *Présentation*

En application de l'article 57 de la LOLF, la commission des finances a confié à M. Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture », une mission de contrôle relatif à la **tutelle** du ministère de la culture sur quatre de ses grands établissements publics culturels : le **Musée du Louvre**, la **Bibliothèque nationale de France (BnF)**, l'**Opéra national de Paris (OnP)** et la **Cité des sciences et de l'industrie (CSI)**.

Cette mission s'est traduite, à la fois par des **auditions**, et par des **contrôles sur pièces et sur place** dans chacun des grands établissements publics.

Si l'on examine aujourd'hui la structure de la mission « Culture », il apparaît que les **subventions** aux grands établissements publics y ont une part **prépondérante**, comme le montre le tableau ci-dessous.

<p>Les établissements publics culturels en 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 78 établissements publics culturels ;</li> <li>- 40 % des crédits du ministère de la culture sont alloués aux établissements publics ;</li> <li>- 22.000 équivalents temps plein (ETP) sont employés par les établissements publics.</li> </ul>
--

Dès lors se pose la question essentielle : les établissements publics culturels **contribuent-ils** à la politique culturelle définie par le ministère ou **mènent-ils** une politique culturelle **autonome** ? Sont-ils des **instruments**, le « **bras armé** » d'une administration centrale, ou bien des **partenaires autonomes**, voire totalement **indépendants**, de leur ministère ?

Le présent rapport d'information a été diligenté lorsque l'ancien ministre de la culture, M. Renaud Donnedieu de Vabres, était encore en fonctions.

La tutelle des opérateurs du ministère de la culture a donné lieu à un **rapport d'audit de modernisation** de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles, preuve de la complexité du sujet.

**Contrôle sur pièces et sur place  
au Palais Garnier**



Le présent rapport montre que l'**exercice de la tutelle**, tel qu'il est exercé aujourd'hui par le ministère de la culture, doit être **impérativement rénové**.

Entre une tutelle qualifiée de trop lointaine, d'indifférente, ou de trop tatillonne sur des sujets techniques, les établissements publics culturels mènent leur action de façon **isolée**. La **LOLF** pourrait être un **instrument de rénovation de la tutelle**. ■

## I. Le rôle des responsables de programme

### ► Une prise de conscience relativement récente de l'importance de la tutelle

Jusqu'à récemment, la responsabilité d'assurer la tutelle des établissements publics n'apparaissait pas comme une des tâches principales du ministère de la culture.

Ses missions traditionnelles restaient la conservation, l'aide à la création et la diffusion des savoirs. Pendant longtemps, la confusion des responsabilités de gestion et de tutelle a traduit ce malaise.

La prise de conscience, ces dernières années, de la place et du rôle des établissements publics culturels est due à trois causes :

- le triplement des coûts de fonctionnement et de la charge pour le ministère de la culture des établissements publics culturels suite aux grands travaux décidés par le président François Mitterrand ;

- l'aménagement du périmètre de La Villette a focalisé sur quelques établissements publics une part notable des moyens du ministère ;

- enfin, une nouvelle génération de responsables a accédé aux commandes des établissements publics réclamant une réelle décentralisation fonctionnelle.

### ► Une tutelle « classique » dispersée

Les lignes de partage sont floues au sein de la tutelle financière, exercée conjointement par la direction du budget du ministère de l'économie et la direction de l'administration générale du ministère de la culture.

A cela s'ajoute la tutelle sectorielle, dite de « métier », assurée par les directions sectorielles de l'administration centrale du ministère de la culture.

Les directions sectorielles sont souvent « dépassées » par l'établissement qu'elles doivent contrôler, soit que son domaine leur échappe, comme dans le cas de la CSI, soit que sa taille les condamne à l'impuissance, comme pour la BnF et la Direction du livre et de la lecture, soit, enfin, que son histoire le singularise, comme c'est le cas pour le Louvre.

### ► L'absence des responsables de programme dans la tutelle

M. Yann Gaillard a constaté, au cours de son enquête sur pièces et sur place, que les responsables de programme de la mission « Culture » n'ont pas trouvé de place dans l'exercice de la tutelle sur les établissements publics culturels, rattachés à leurs crédits.

#### Poids relatif de trois établissements publics culturels au sein de leur programme de rattachement

- La subvention versée au Musée du Louvre représente 18 % du programme « Patrimoines ».
- Celle bénéficiant à la BnF s'élève à 12 % du programme « Patrimoines ».
- Celle allouée à l'OnP représente 22,2 % du programme « Création ».

M. Yann Gaillard estime nécessaire que les responsables des établissements publics culturels aient un contact direct avec leurs responsables de programme. La mise en œuvre bien comprise de la LOLF devrait le permettre, en intégrant les opérateurs que sont les établissements publics culturels au sein de la démarche de performance de la mission « Culture ». Il est indispensable qu'un contrat de performances, comprenant des indicateurs et des objectifs de performances adaptés, soit signé entre le ministère et chaque établissement public culturel. ■

## II. Les quatre établissements publics culturels

A l'issue de son contrôle sur pièces et sur place, M. Yann Gaillard considère que la **tutelle financière** des établissements publics culturels fonctionne. Elle donne lieu à **seize réunions annuelles**.

Les résultats des quatre établissements considérés sont **probants**. En revanche, un certain nombre de questions se pose lorsque l'établissement doit faire face à un **nouveau défi**.

### ► Le Musée du Louvre

S'agissant du Musée du Louvre, M. Yann Gaillard se réjouit qu'un **contrat d'objectifs et de moyens** ait été signé, comprenant notamment trois **projets stratégiques essentiels** : la création du département des Arts de l'Islam, Cour Visconti, l'antenne permanente de Lens, le projet Pyramide.

Les relations entre l'établissement public et le ministère de la culture semblent ainsi **bien cadrées**. Les indicateurs de performances analysés, lors du contrôle, sont **satisfaisants**.

La question essentielle, s'agissant de la tutelle, concerne la Direction des Musées de France : doit-elle être intégrée au sein d'une **nouvelle grande direction des patrimoines** du ministère de la culture, afin de retrouver une certaine marge de manœuvre face au Louvre ?

La **Réunion des Musées nationaux** devrait-elle intégrer, également, cette nouvelle administration ?

La signature du **contrat d'Abou-Dabi**, le 6 mars dernier, donne au Louvre de nouvelles marges financières importantes (**400 millions d'euros**, sur 15 ans, pour l'utilisation, par le Musée universel, du nom du Louvre, notamment).

Dans ces conditions, le musée peut-il être instrumentalisé par le ministère ? Est-on assuré que les subsides prévus par le contrat avec les Emirats arabes unis seront intégralement alloués au musée ?

### ► La Bibliothèque nationale de France

Vue de la BnF



© BnF, 24/08/2006

La BnF est sans contrat d'objectifs. La Direction du livre et de la lecture, malgré son dynamisme, semble une « direction naine sur les épaules du géant BnF ». Au temps du président Jeanneney, correspondant au moment du contrôle, la BnF était en **auto-tutelle**, selon M. Yann Gaillard.

L'établissement public mettait en œuvre, sans implication de sa tutelle, un « **contrat de performances** » **non formalisé**. Il suivait ainsi l'évolution des indicateurs de performances qu'il avait définis.

Certaines questions rendaient toutefois nécessaire la fin du « **splendide isolement** » de l'établissement public :

- la réalisation des investissements du **quadrilatère Richelieu** ;
- la numérisation de 5.000 livres par an pour répondre au défi d'une **bibliothèque numérique européenne** lancé par Google.

M. Yann Gaillard se demande si le ministère de la culture saura relever le défi posé par un établissement public qui, contrairement aux autres, n'a rien « à vendre ». Comment attirer le mécénat ?

Il regrette le relatif état de **délaissement** qu'il a constaté lors de son contrôle et souhaite que la nomination d'un nouveau président d'établissement public permette la signature tant attendue du **contrat d'objectifs**. Ceci est d'autant plus nécessaire que depuis cette année la BnF gère de façon **autonome** son personnel qui lui a été transféré. ■

### ► L'Opéra national de Paris

La situation de l'Opéra national de Paris est très particulière. M. Yann Gaillard estime qu'il s'agit d'une « **co-direction** » avec Bercy.

Le **cahier des charges** de M. Hugues Gall, non soumis par le conseil d'administration, prévoyait un **dialogue de gestion** renforcé et un contrôle *a posteriori* plutôt qu'*a priori*. Ce contrôle particulier était justifié par le **déficit** qu'enregistrait l'OnP en 2003 et qui a été supprimé en 2007.

Le ministère de la culture semble plutôt **avocat** que **co-tuteur**. Pour autant, le directeur de l'OnP dispose d'une réelle **autonomie stratégique**, qu'il semble difficile de remettre en cause, alors que la session lyrique se prépare **trois ans** à l'avance et que le marché des grands interprètes est limité et **hautement spéculatif**.

Ce style particulier de tutelle laisse en fait de grands problèmes **sans solution**, notamment celui des **retraites du personnel** et celui des **investissements** à venir, soit **19,7 millions d'euros** par an pour rénover le Palais Garnier et l'Opéra Bastille.

M. Yann Gaillard constate, qu'en 2007, les investissements ont été financés à concurrence de **11 millions d'euros** prévus par la loi de finances et par un prélèvement de **8,8 millions d'euros** sur le **fonds de roulement**, prélèvement qui ne peut être qu'**exceptionnel**.

Il incombe normalement à l'**Etat**, selon les textes réglementaires en vigueur, de financer la **rénovation du Palais Garnier**. Il est remarquable que le **directeur** de l'établissement public, hélas frappé par la limite d'âge, se soit impliqué personnellement dans les projets d'aménagement de son institution.

### ► La Cité des sciences et de l'industrie

Cet établissement public récent est positionné sur un secteur particulier : la **culture scientifique**, qui semble échapper largement au ministère de la culture. Pour autant, la co-tutelle du ministère de la recherche ne s'affirme pas. Les financements attendus de ce dernier ministère en matière d'investissement, soit **2 millions d'euros**, n'ont pas été versés en 2007.

La tutelle fonctionnelle, côté ministère de la culture, relève de la Délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI), qui est également responsable du programme de rattachement de l'opérateur. Cette **concomitance heureuse** devrait être la règle.

Le **contrat de performances** a paru probant à M. Yann Gaillard. La tutelle qualifiée d'« **heureuse indifférence** » ne semble pas avoir de conséquence néfaste au contraire, avec **60 millions de visiteurs** depuis 20 ans et un plan d'investissement de **65 millions d'euros** pour les deux prochaines années, la CSI est un succès !■



#### Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.25.86  
Télécopie : 01.42.34.26.06

#### Président

**M. Jean Arthuis**  
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



#### Rapporteur spécial

**M. Yann Gaillard**  
Sénateur (UMP) de l'Aube

