

N° 384

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **tutelle du ministère de la culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'industrie,***

Par M. Yann GAILLARD,

Sénateur.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
INTRODUCTION	15
I. L'EXERCICE « NORMÉ » DE LA TUTELLE	17
A. LA NATURE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC A DES CONSÉQUENCES LÉGALES	17
1. Les principales caractéristiques des établissements publics.....	17
2. La distinction entre l'établissement public administratif et l'établissement public industriel et commercial	17
B. LA FONCTION DE TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION	18
1. Une prise de conscience relativement récente de l'importance de la tutelle.....	18
2. Une double tutelle « classique » étroitement impliquée.....	19
3. Les évolutions récentes de l'exercice de la tutelle	20
II. L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS : LA « CO-DIRECTION » DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE	23
A. PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC	23
1. La création de l'Opéra national de Paris	23
2. Les missions de l'Opéra national de Paris	24
3. L'organisation de l'Opéra national de Paris.....	25
4. Les caractéristiques physiques et artistiques de l'établissement public.....	26
5. Les données budgétaires relatives à l'Opéra national de Paris.....	26
B. UNE TUTELLE AU CARACTÈRE TROP FINANCIER ?.....	27
1. Un statut financier particulier.....	27
2. Seize réunions financières annuelles	29
3. Un suivi financier minutieux et justifié, mais limité.....	29
C. LES CARENCES DE LA TUTELLE.....	31
1. L'Opéra seul face à des investissements indispensables ?	31
2. Le renoncement de l'État aux outils modernes d'exercice de la tutelle : l'absence de cahier des charges et de contrat de performances	33
3. Un projet de contrat de performances pertinent	34
III. LE MUSÉE DU LOUVRE : UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC INDÉPENDANT	37
A. DU PALAIS AU MUSÉE DU LOUVRE.....	37
1. La création du musée du Louvre	37
2. Des missions classiques	38
3. L'organisation du musée du Louvre	39
4. Les caractéristiques budgétaires du musée du Louvre.....	40

B. LES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA TUTELLE FINANCIÈRE	41
1. Une tutelle administrative et financière efficiente.....	41
2. ... qui devrait se poursuivre au terme du contrat de performances 2006-2008	43
3. L'inscription de projets stratégiques au contrat de performances	44
4. La responsabilisation de l'établissement public	45
C. UNE TUTELLE SECTORIELLE CONFLICTUELLE ?.....	46
1. Les moyens d'exercice de la tutelle sectorielle.....	46
2. Comment la problématique de la RMN intervient-elle dans ce contexte ?	47
3. Quelques pistes de réforme	48
D. VERS L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE ?.....	49
1. Un accord ambitieux	49
2. Les conditions financières de l'accord	51
IV. LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE : UNE TUTELLE TROP LÉGÈRE ?.....	52
A. LA LONGUE TRANSFORMATION DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE	52
1. De la bibliothèque patrimoniale à la Bibliothèque nationale de France	52
2. Des missions largement entendues	54
3. Une organisation classique	55
4. La Bibliothèque nationale de France aujourd'hui.....	56
B. VERS LA FIN DU « SPLENDIDE ISOLEMENT » DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE ?.....	58
1. La tutelle financière est exercée.....	58
2. Le « programme d'action » ne peut se substituer à un contrat de performances	59
3. Comment s'exerce la tutelle sectorielle ?	61
V. LA CITÉ DES SCIENCES ET DE L'INDUSTRIE : UN CAS PARTICULIER D'AUTONOMIE EXACERBÉE	63
A. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TRÈS RÉCENT.....	63
1. La mise en place rapide de la Cité des sciences et de l'industrie	63
2. Un large champ de compétence.....	63
3. Une organisation traduisant les multiples vocations de la Cité des sciences et de l'industrie	64
4. Les données budgétaires et physiques de la Cité des sciences et de l'industrie	65
B. ... DONT L'OBJET CULTUREL EST PARTICULIER.....	66
1. Une tutelle financière optimisée.....	66
2. Un établissement public à la croisée des chemins.....	67
3. ... capable d'initiatives autonomes d'envergure.....	68
VI. DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES AUX QUATRE ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ISSUES DE L'APPLICATION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE	70
A. LA MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS PRÉVUE PAR LA LOLF.....	70
1. Une réforme peu adaptée à la nature des dépenses des établissements publics culturels	70
2. Une difficile mise en œuvre de la réforme	71

B. LES ENJEUX DE LA RÉFORME COMPTABLE	74
1. <i>Pour une meilleure prise en compte des actifs immobiliers au bilan des établissements publics</i>	74
2. <i>Améliorer l'inventaire et harmoniser la comptabilisation des biens mobiliers</i>	75
3. <i>Définir le moment de prise en compte des créances de l'Etat</i>	75
4. <i>Des pistes d'amélioration qui doivent être creusées</i>	76
EXAMEN EN COMMISSION	77
ANNEXE I - CONTRAT DE PERFORMANCES 2003-2005 DU LOUVRE	85
ANNEXE II - PERSONNES AUDITIONNÉES	89

AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principales recommandations de votre rapporteur spécial

Cette mission de contrôle a été menée pour répondre aux questions suivantes : les grands établissements publics culturels sont-ils des **instruments** de la **politique culturelle**, ou des **entités autonomes**, définissant elles-mêmes leurs priorités culturelles ? Existe-t-il encore une **politique culturelle nationale**, quand plus de la moitié des moyens humains et financiers du ministère de la culture transite par les établissements publics ?

Aux termes de l'enquête, votre rapporteur spécial recommande de **rationaliser la tutelle du ministère** de la culture, et d'impliquer dans son exercice **les responsables des programmes de la mission « Culture »**. Pour cela, les établissements publics culturels doivent être **assimilés** à des **opérateurs principaux** de la mission précitée. Il est essentiel que **des contrats de performances** soient établis entre eux et le ministère

Le ministère de la culture compte 78 établissements publics (EP), deux fois plus qu'il y a vingt ans.

Ils emploient 20.000 agents, et consomment 40 % de crédits. Certains sont d'un prestige considérable, l'Opéra, le Louvre, la Bibliothèque nationale de France (BnF). S'agit-il de **puissances autonomes, ou d'instruments** au service du ministre ? Cette question, le ministère des finances et le ministère de la culture se la sont posée (cf. rapport Coppinger-Dupuis¹).

I. CONSTATATION FONDAMENTALE : LE MINISTÈRE DE LA CULTURE N'A PAS REVU SON ORGANISATION EN FONCTION DE LA LOLF

A l'origine, il y avait **confusion entre gestion et tutelle**, des directeurs des administrations centrales étant présidents d'EP (un exemple de cette confusion subsistait encore récemment entre la Délégation et le Centre national des Arts plastiques).

Avec les grands travaux du président François Mitterrand, sont apparus un nouveau dimensionnement et une nouvelle génération de responsables.

¹ *Rapport d'audit de modernisation n° IGF 2006-M-080-01 et n° IGAC 2006-051 sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture, de Mme Nathalie Coppinger, inspectrice générale des finances, Mlles Mélanie Joder et Charlotte Leca, inspectrices des finances et M. Jean-Sébastien Dupuit, inspecteur général des affaires culturelles.*

Au titre du ministère de la culture, la tutelle financière est désormais exercée par la direction générale de l'administration (DAG), concurremment avec ses tâches horizontales (gestion immobilière et statuts des personnels). La tutelle sectorielle, « tutelle métier », est éparpillée entre **des directions sectorielles beaucoup plus faibles que les EP qu'elles sont censées contrôler.**

Votre rapporteur spécial note surtout que **l'apport principal de la LOLF, le pilotage de la performance, n'a pas été intégré** à cette tutelle technique (bien que le ministère de la culture ait su conduire sa propre politique de performance en tant qu'administration centrale).

Alors que la direction du budget a créé une mission « opérateurs et tutelles », et la DAG, parallèlement, un bureau des opérateurs nationaux, on constate que **les responsables de programmes de la mission « Culture »** sont absents de la tutelle des opérateurs : or le Louvre représente 18 % du programme « Patrimoines » et la BnF 12 %, l'OnP 22 % du programme « Création ». Les EP n'ont de contact qu'avec les directions sectorielles, qui, à la Culture, n'interviennent pas dans la direction des programmes. Ce devrait être une mission essentielle du nouveau secrétaire général d'opérer de tels « branchements » à l'exemple de celui qui existe déjà pour la Cité des sciences et de l'industrie.

II. L'OPERA NATIONAL DE PARIS

Le bilan artistique de la saison 2004-2005 de l'OnP est **brillant** : 750.000 spectateurs, dont 10 % de non-résidents, 450.000 visiteurs et 350 représentations.

Après une saison déficitaire, en 2003 (11 millions d'euros), l'équilibre budgétaire a été rétabli en 2007. M. Gérard Mortier, directeur de l'OnP, a décidé, de son propre chef, d'**augmenter le prix des places** de 10 % tout en créant des places debout pour les jeunes (à 5 euros). Il va de soi que l'équilibre financier de l'Opéra repose sur le soubassement considérable de l'aide publique, qui correspond à 57 % des charges de fonctionnement et 46 % des charges d'investissement... chaque place d'opéra coûte 100 euros à l'Etat. Mais quelle grande scène lyrique dans le monde peut se passer d'un pareil soutien ?

Comment fonctionne « la tutelle » pour cet établissement public culturel ? C'est plutôt d'une **codirection budgétaire** qu'il s'agit. Le rapport de M. Hugues Gall refusait le contrôle *a priori* des dépenses, et appelait à un dialogue de gestion. Il en résulte que le contrôle *a priori* est limité aux seuls contrats de personnel supérieurs à 50.000 euros, et que le rôle du contrôleur d'Etat est surtout un rôle d'expertise et d'audit. Ce dialogue a lieu directement avec « Bercy », c'est-à-dire le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi. La préparation du budget primitif donne lieu à 16 réunions par an, le conseil d'administration est « doublé » d'un comité financier, qui précède chacune des ces quatre réunions annuelles. Le rôle du ministre de la culture est plutôt celui d'un « **avocat** » que d'un « **cotuteur** » ; mais le vrai patron, le

ministre des finances, laisse **une autonomie stratégique** au directeur de l'OnP. Pourrait-il en être autrement ? Une saison lyrique se prépare 3 ans à l'avance. Le marché des grands interprètes est limité, hautement spéculatif et nécessite une grande compétence. Le marché des directeurs d'opéra ne l'est pas moins, il faut savoir assumer 120 métiers techniques et artistiques pour contribuer à ce miracle permanent qu'est une saison réussie. Tel est le style très particulier d'une « tutelle », qui laisse en fait **de grands problèmes sans solution** tels que le régime des retraites du personnel et surtout **les investissements** à venir qui sont gigantesques.

Il est d'autant plus étonnant dans ce contexte que **les outils modernes de la tutelle, cahier des charges et contrat de performances, n'aient pas été établis**, et que la tutelle fonctionne encore, sur la base du talentueux rapport Gall, et d'une sorte de « gentlemen's agreement » avec un directeur qui n'a pu hélas ! être prolongé, et dont le remplaçant a déjà été nommé, comme il est d'usage avant la fin du mandat.

Un **projet de contrat de performances a été préparé par l'OnP**. Il analyse les « atouts magiques » de l'établissement, et ses handicaps (déficit d'investissement, fragilité technologique, risque de déficit budgétaire, accroissement de la concurrence à Paris, avec le théâtre du Châtelet, le théâtre des Champs Elysées, l'Opéra comique). **Quand ce contrat sera-t-il étudié ? Quand une tutelle conforme à la loi organique se subsistera-t-elle à cette pratique à l'anglaise ?** M. Gérard Mortier étant, l'an prochain, en fin de mission cela dépendra beaucoup de la confiance accordée à son successeur, M. Nicolas Joël.

III. LE MUSÉE DU LOUVRE

Les ressources propres s'élèvent à **73,9 millions d'euros**, dont 44,3 millions d'euros liés à la fréquentation du public. La subvention de l'Etat représente 60 % du compte de résultats de l'établissement. Pour les investissements, elle est passée à 66 % en 2006, et devrait être **ramenée à moins de 64 % en 2007**, pour tenir compte **des produits flatteurs du mécénat** (cf. les travaux de la galerie d'Apollon, entre autres).

Le musée du Louvre est opérateur de l'action 3 du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » et du programme 186 de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (au titre des fouilles du site de Saqqarah). En tant qu'opérateur, il participe aux **objectifs** du programme 175, en matière de récolement, d'ouverture des salles, et d'accueil du public, notamment du public jeune qui devrait atteindre 20 %.

A la différence de l'Opéra, la tutelle a fait l'objet, entre le Louvre et le ministère, **d'un contrat d'objectifs et de moyens**. Les objectifs et les indicateurs de programme sont clairs. Le président du Louvre a obtenu une réelle **autonomie de gestion**, et la gestion du personnel lui a été transférée. Le contrat de performances a été signé par le président du Louvre et le ministre de

la culture le 11 juillet 2006 pour les années 2006-2008. Il s'appuie sur quatre objectifs forts (accessibilité, politique scientifique en liaison avec les institutions nationales, protection du patrimoine, et modernisation de la gestion, grâce à une batterie d'indicateurs).

Le contrat retient également **trois projets stratégiques** :

- la création du département des **arts de l'Islam**, dont votre rapporteur spécial a visité le chantier impressionnant qui s'est ouvert dans la Cour Visconti. Le coût de ces travaux s'élève à **68,78 millions d'euros**, dont seulement **20 millions d'euros** à la charge du ministère de la culture, ce qui implique **un effort considérable de mécénat** ;

- l'antenne permanente du musée du Louvre à **Lens**, dont le conseil régional est maître d'ouvrage ;

- le **projet Pyramide** (soit **70 millions d'euros**), vise à donner une échelle cohérente à la fonction d'accueil et supprimer les files d'attente à l'entrée du musée.

Le contrat comporte **un engagement réciproque de l'Etat** : ne pas effectuer de « régularisation » sur les subventions, et de **l'établissement** : s'engager à une « gestion autonome et responsable », sans recours automatique à l'Etat en cas de déficit. C'est un accord entre hautes parties contractantes, qui comprend **une définition précise des priorités de politique culturelle assignées à l'EP**.

Par ailleurs, on assiste à la disparition de deux acteurs, pourtant, membres du conseil d'administration du musée, – **la direction des musées de France**, nettement et même violemment récusée par le président du Louvre, et **la réunion des musées nationaux (RMN)**. Cette dernière, est abandonnée avec « ses petits musées de province » dont la DMF se fait volontiers l'avocate. Le musée du Louvre versait 45 % de ses recettes de billetterie à la RMN et s'insurgeait contre ses déficits croissants. Le rapport de M. Guillaume Cerruti, au nom de l'inspection générale des finances, en 2001, a mis en évidence l'affaiblissement de la RMN. Le « décroisement » des financements des musées nationaux a été organisé en 2003. Les musées gardent les recettes de billetterie tout en justifiant au premier euro la subvention de l'Etat. Le Louvre pourra donc, compte tenu aussi du mécénat, consacrer **35 millions d'euros** aux acquisitions, contre **7,2 millions d'euros** pour l'ensemble des musées nationaux au temps de la mutualisation des recettes par la RMN. En outre, la « compétence nationale » est en fait transférée au musée, y compris pour ses expositions et publications. L'aura de la RMN ne dépasse plus guère les galeries nationales du Grand Palais.

Et si la RMN était intégrée à la grande direction patrimoniale, la direction de l'architecture et du (ou des) patrimoine(s) (DAPA), est-on tenté de dire ?

D'ailleurs, si les choses se passent bien, tout va changer avec le contrat d'Abou-Dabi, qui consacre **l'émergence diplomatique** du Louvre.

Le 6 mars 2007, la France et les Emirats Arabes Unis ont signé un accord « bouleversant », visant à la création d'un musée universel de 24.000 m², dont 2.000 m² pour des expositions temporaires. Une personne morale de droit français, l'Agence internationale des Musées de France, définira le projet, assistera le maître d'ouvrage, et contribuera à la constitution des collections. La France présentera là-bas des objets tirés des siennes propres. Les contreparties financières sont gigantesques : **164,5 millions d'euros** sur 30 ans pour **l'Agence**, **195 millions d'euros** sur 10 ans aux musées qui contribueront aux expositions temporaires, autant pour les expositions permanentes. Enfin et surtout l'utilisation du nom du « Louvre » vaudra au musée **400 millions d'euros** sur 15 ans. De telles sommes seront-elles bien réservées au prêteur prestigieux, qui met en gage son nom, voire son âme ? L'Etat ne sera-t-il pas tenté de **recupérer** une part de « ce pactole » ? Notre commission des affaires culturelles a organisé deux auditions, celle du président Henri Loyrette, l'audacieux promoteur du projet, et celle de Mme Françoise Cachin, chef de l'opposition muséale. Votre rapporteur spécial a eu l'honneur d'y être invité. Il y fut un auditeur passionné.

IV. LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE

Comment s'exerce la tutelle sur la BnF ? Au temps où la Bibliothèque nationale dépendait du ministère de l'**éducation nationale**, elle était des plus **légères**, on parlait alors de « **splendide isolement** ». Il en reste encore quelque chose, bien que la direction du livre et de la lecture (DLL) ait à cœur de suivre l'activité de l'établissement, en liaison avec la direction des archives et celle des bibliothèques universitaires, et, bien entendu, celle du budget. Une fois encore, on constate que la direction sectorielle, dispose du budget opérationnel de programme, sans qu'intervienne la DAPA, direction programmatique. Bien entendu les deux directions de tutelle « culture », DLL et DAG, participent aux comités importants de pilotage informatique et de l'immobilier.

Il n'existe actuellement ni contrat d'objectifs et de moyens, ni contrat de performances approuvé par le ministre. Les indicateurs de performances, pièces essentielles d'une tutelle digne de ce nom, sont le fait de l'établissement lui-même.

Le contrat de performances « interne » comporte des orientations inévitables, et d'autres qui relèvent d'un **choix autonome** sur le projet de Bibliothèque numérique européenne.

L'ancien président de la BnF, M. Jean-Noël Jeanneney, s'était fixé des objectifs louables : la lutte contre Google et la défense de la langue française, dont on ne sait s'ils seront poursuivis. D'autres sont incontournables. Le « projet Richelieu », notamment, établi en liaison avec l'établissement public de maîtrise d'ouvrage culturel, l'EMOC, et avec l'Institut national d'histoire de l'Art (INHA), est indispensable à la sauvegarde des collections spécialisées, et à leur ouverture au public. Peut-être manque-t-il, toutefois, **un axe « recherche »**. Néanmoins, il semble que la BnF ait « fait de son mieux » pour compenser un

relatif état de **délaissement**, dont on comprend mal les raisons, et dont il **faut souhaiter la fin**. La « bonne volonté » de la direction du livre et de la lecture ne suffit pas, pas plus que ses perspectives de réformes internes (fusion de la DLL et du Centre national du livre) pour mieux asseoir cette « **direction naine sur les épaules du géant BnF** ».

La BnF, au temps du président Jeanneney était en état **d'auto-tutelle**. La vision était là, mais soit par manque de moyens, soit par mutisme des autorités ministérielles, les deux dossiers majeurs dont dépend l'avenir de la BnF sont encore ouverts. L'aménagement du quadrilatère Richelieu, qui pose de redoutables problèmes de sécurité, se heurte aux divergences entre la culture et l'éducation nationale. Et la politique de numérisation, qui est la priorité de l'avenir, ne permet guère de traiter plus de 100.000 livres par an. C'est un gros progrès, mais est-ce suffisant ?

A la différence de l'Opéra et du musée du Louvre, la BnF souffre évidemment d'une faiblesse quasi insurmontable : elle n'a rien à vendre...

V. LA CITE DES SCIENCES ET DE L'INDUSTRIE

Cet établissement récent a **deux tuteurs**, le ministère de la recherche depuis l'origine et le ministère de la culture, qui s'est substitué au ministère de l'industrie, en 1998. Sa tutelle fonctionnelle, côté Culture, relève de la délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI), rattachée au secrétaire général. La CSI est opérateur de l'action 3 du programme 186 (mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »).

Le contrat de performances donne des indications **très positives** (stabilité de la subvention de fonctionnement de l'Etat, maîtrise des effectifs et de la masse salariale, maîtrise des charges de fonctionnement grâce à un contrôle de gestion rigoureux et une optimisation des actions, montée en puissance des instruments cofinancés par l'Etat et le mécénat privé).

A l'heureuse différence des autres établissements culturels, la direction centrale responsable de l'exercice de la tutelle est également **gestionnaire** du programme de rattachement de l'opérateur (et non du seul budget opérationnel de programme).

Curieusement, la **cotutelle** du ministère de la recherche semble en retrait par rapport à celle du ministère de la culture ne serait-ce qu'en raison du retard dans le versement des subventions d'investissement (2 millions d'euros sur les 9 millions d'euros nécessaires). Peut-être la réussite de la tutelle culturelle tient-elle au fait que la DDAI, nouvelle venue est étrangère aux « grandes directions » culturelles traditionnelles, littéraires ou artistiques du ministère.

Tranchons le mot : c'est une **grande réussite**. 60 millions de visiteurs depuis 20 ans, un plan d'investissement de 65 millions d'euros pour les deux prochaines années, qui permettra de remédier au vide de la quatrième travée

(40 à 50 millions d'euros d'investissements nécessaires, à obtenir peut-être de concessions commerciales). Au cours de sa visite, votre rapporteur spécial a recueilli une expression qui l'a beaucoup frappé, s'agissant de la tutelle, celle d'une « **heureuse indifférence** ». Dès lors qu'elle s'appuie sur de **solides résultats**, elle correspond peut-être à un idéal collectif ?

La Cité des sciences et de l'industrie est à l'origine d'un rapprochement avec d'autres établissements scientifiques qui ne dépendent pas du ministère de la culture : le musée des Arts et métiers, le Muséum d'Histoire naturelle et le Palais de la découverte, dont nous a parlé notre collègue, Philippe Adnot dans un rapport critique¹. L'hypothèse a été plusieurs fois évoquée d'un rattachement de ce dernier à la Cité des sciences, qui ne semble pas demandeuse.

¹ *Rapport d'information n° 354 (2006-2007) du 27 juin 2007, « Le Palais de la découverte : un condensé de dysfonctionnements administratifs et politiques ».*

INTRODUCTION

Les premiers établissements culturels nationaux ont été créés sous l'**Ancien Régime**, qu'il s'agisse par exemple de la Bibliothèque royale, de l'Académie royale de peinture et de sculpture, ou encore de la Manufacture royale des tapis et tapisseries des Gobelins. Il n'est pas un monarque, pas un régime républicain, impérial, ou royal qui n'ait contribué à la multiplication progressive des établissements culturels nationaux.

Ainsi la **Révolution** et le **Premier Empire** furent-ils marqués par la création du Muséum central des arts, du Conservatoire de musique, de la Comédie-Française ou encore des Archives nationales. La **III^{ème} République** fut également un temps fort de création et de modernisation des établissements culturels nationaux existants. Ont été créées la Réunion des musées nationaux ainsi que la Caisse nationale des monuments historiques, à titre d'exemples. C'est sous la **IV^{ème} République** que le Centre national de la cinématographie a été fondé.

Au début de la **V^{ème} République**, lorsqu'André Malraux accepta de gérer la mise en place d'un ministère de plein exercice dédié aux affaires culturelles, un nombre important d'institutions culturelles avait d'ores et déjà été érigé en établissement public. A leurs côtés, existaient également de nombreuses structures culturelles nationales dont le statut n'était pas encore définitif mais qui leur permettait déjà une autonomie fonctionnelle relative.

Désormais, l'examen, même rapide, des moyens tant institutionnels, qu'humains ou financiers, dont dispose le ministère de la culture pour conduire et mettre en œuvre la politique culturelle de l'Etat, démontre **la place prépondérante des établissements publics culturels**. Si l'on examine les subventions attribuées par le ministère de la culture, il apparaît évident qu'il soutient de manière constante et décisive de nombreuses institutions, qui tout en relevant parfois du droit privé, développent des actions d'intérêt général, aux portes du service public, assimilables à la politique culturelle elle-même. L'essentiel de ces institutions est composé d'établissements publics.

Le ministère de la culture et de la communication assure aujourd'hui la tutelle de **78 établissements publics**. Ce nombre a **doublé en 20 ans**. Ces établissements captent **40 % des crédits du ministère**, emploient **22.000 équivalents temps pleins** et jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique culturelle française¹.

Là se trouve sans doute la question essentielle. Les établissements publics culturels **contribuent-ils** à la politique culturelle définie par le ministère

¹ Selon le rapport d'audit de modernisation n° IGF 2006-M-080-01 et n° IGAC 2006-051 sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture, de Mme Nathalie Coppinger, inspectrice générale des finances, Mlles Mélanie Joder et Charlotte Leca inspectrices des finances et M. Jean-Sébastien Dupuit, inspecteur général des affaires culturelles.

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 ?

C'est pour répondre à cette question que votre rapporteur spécial a mis en œuvre un contrôle sur **l'exercice de la tutelle du ministère de la culture sur quatre grands établissements publics culturels : le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris (OnP), la Bibliothèque nationale de France (BnF) et la Cité des sciences et de l'industrie (CSI)**. Ce contrôle, qui a été diligenté lorsque M. Renaud Donnedieu de Vabres exerçait les fonctions de ministre de la culture, s'est exercé selon les modalités prévues par l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

I. L'EXERCICE « NORMÉ » DE LA TUTELLE

A. LA NATURE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC A DES CONSÉQUENCES LÉGALES

1. Les principales caractéristiques des établissements publics

Rappelons que les principales **caractéristiques** d'un établissement public sont les suivantes :

- il dispose de la **personnalité morale**, ce qui en fait un **service public distinct de l'Etat** ;

- son **champ de compétence** et sa mission sont définis par son **statut**, selon le **principe** de droit public dit de **spécialité** ;

- il est **autonome financièrement**. Il a un **budget propre**. Il n'est pas soumis aux mêmes règles que celles qui s'imposent au budget de l'Etat. Le montant de la subvention publique perçue et celui des ressources propres de l'établissement public déterminent des degrés d'autonomie financière plus ou moins élevés ;

- il est soumis à la **tutelle de l'Etat**. Cette tutelle est **technique**, et se traduit par un **contrôle renforcé** de certains actes de l'établissement, tels que la gestion de son **budget**. Cette tutelle peut être assurée par plusieurs ministères, soit en l'occurrence le **ministère de la culture et de la communication** et le **ministère du budget**. Certains établissements publics sont également placés sous la tutelle d'un **autre ministère** en raison de leur spécialité.

2. La distinction entre l'établissement public administratif et l'établissement public industriel et commercial

Rappelons que l'on distingue les établissements publics **administratifs** (EPA) des établissements publics **industriels et commerciaux** (EPIC). Cette distinction emporte des effets essentiels dans quatre domaines : le droit applicable et la juridiction compétente pour en constater l'application, le régime financier et comptable de l'établissement, le régime de tutelle et de contrôle et enfin le statut du personnel.

S'agissant du **régime financier, budgétaire et comptable**, les établissements publics administratifs établissent un **budget propre**, selon des **règles analogues** à celles qui s'appliquent au **budget de l'Etat**, alors que les établissements industriels et commerciaux gèrent un **état annuel de prévisions de recettes et de dépenses**. Pour les EPA, les crédits inscrits sont **limitatifs**, pour les EPIC, ils sont **évaluatifs**.

Le **statut du personnel** diffère grandement entre EPA et EPIC. Dans les EPA, le personnel est normalement composé d'**agents de droit public**, dans

les EPIC seuls le **directeur et le comptable** ont cette qualité, le reste du personnel étant soumis au droit du travail en qualité **d'agent privé**.

S'agissant de la **tutelle**, elle s'exerce par un **contrôle a priori** sur les actes essentiels en ce qui concerne les EPA. Pour les EPIC, elle est souvent moins contraignante et s'opère habituellement par l'entremise d'un **commissaire du gouvernement**, parfois *a posteriori*.

B. LA FONCTION DE TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

1. Une prise de conscience relativement récente de l'importance de la tutelle

Ce n'est qu'à une époque **relativement récente**, et sans doute, en partie, sous l'influence de la **LOLF**, que le ministère de la culture a pris conscience de la **place des établissements publics**, dont il lui faut assurer la tutelle, dans la **vie culturelle du pays**, et du **poids financier** qu'ils représentent dans son **budget**.

Un ouvrage d'histoire administrative récent, intitulé « *Les établissements publics sous tutelle du ministère de la culture* », coordonné par M. Dominique Jamet¹, rappelle que les missions du ministère de la culture ont toujours été identifiées comme étant la **conservation, la diffusion et l'aide à la création, trilogie culturelle incontournable**.

Les auteurs constatent que : « *La responsabilité d'assurer la pérennité et la tutelle de nombreux établissements publics n'apparaissait jamais comme une des tâches principales de ce ministère. Cette sorte d'aveuglement face à la montée de ce mode de gestion, l'occultation plus ou moins volontaire de l'importance du phénomène viennent probablement des réticences voire des résistances à l'égard de cette évolution (...)* ».

« *Autre signe de cette résistance la confusion des responsabilités de gestion et de tutelle qui a été si longtemps considérée comme indispensable et a entraîné le cumul des fonctions de directeur d'administration centrale avec celles de président d'établissements publics considérés comme des prolongements directs de l'administration centrale, ou, de manière encore plus évidente, la quasi confusion de la Délégation aux arts plastiques avec le Centre national des arts plastiques jusqu'à une époque récente. Plus important encore le fait qu'une grande partie du personnel de certains établissements publics était des fonctionnaires d'Etat, gérée par l'administration centrale, réduisait singulièrement la portée de l'autonomie des établissements et l'exercice de*

¹ « *Les établissements publics sous tutelle du ministère de la culture Histoire administrative* ». Collection du comité d'histoire du ministère de la culture et de la communication, Paris, 2004, La documentation française. Ouvrage coordonné par M. Dominique Jamet, sous la direction de MM. Jean Fosseyeux et Christian Pattyn.

leurs responsabilités par les présidents et directeurs qui n'avaient qu'une apparence de pouvoir ».

Comme le note cette étude, la prise de conscience ces dernières années de la place, du rôle des établissements publics culturels est due à **trois causes principales** :

- les grands travaux décidés par le président François Mitterrand ont porté principalement sur **trois grandes institutions : le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris et la Bibliothèque nationale**. Lorsque les travaux de réhabilitation et de construction furent achevés, **les coûts de fonctionnement et la charge pour le ministère de la culture résultant de ces grands travaux avaient triplé** ;

- l'aménagement du **périmètre de La Villette**, l'installation progressive de plusieurs organismes culturels : Cité des Sciences, Cité de la musique, Grande halle, Conservatoire national supérieur de musique et de danse a focalisé une **part respectable des moyens** du ministère de la culture ;

- enfin une **nouvelle génération de responsables** a peu à peu accédé aux commandes des établissements publics. Ils ont alors revendiqué de façon légitime de véritables rôles et pouvoirs, conduisant à abandonner les systèmes de gestion directe et à développer la **décentralisation fonctionnelle**.

2. Une double tutelle « classique » étroitement impliquée

La tutelle est traditionnellement exercée sur les établissements publics culturels par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et par le ministère dit « sectoriel », soit en l'occurrence, le ministère de la culture de la communication.

Il est, en fait, sans doute plus juste de distinguer la **tutelle financière exercée conjointement par la direction du budget du ministère de l'économie et la direction de l'administration générale (DAG) du ministère de la culture**, de la **tutelle sectorielle**, parfois appelée tutelle « métier », assurée par les **directions sectorielles de l'administration centrale du ministère de la culture**.

Rappelons que le suivi des opérateurs, notamment des opérateurs culturels, relève en fait essentiellement du **bureau sectoriel de la direction du budget**. La DAG du ministère de la culture assure, pour sa part, la tutelle financière des opérateurs et gère également des sujets transversaux tels que la politique immobilière ou la gestion des personnels. Enfin, en fonction de leur spécialité, les établissements publics culturels sont suivis par l'une ou l'autre des **directions sectorielles** du ministère de la culture, soit dans le cas du contrôle exercé par votre rapporteur spécial :

- la direction des musées de France (DMF) pour le musée du Louvre ;

- la direction du livre et de la lecture (DLL) pour la Bibliothèque nationale de France ;

- la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) pour l'Opéra national de Paris.

Le cas de la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) est particulier. Il n'existe pas de direction d'administration centrale couvrant le domaine de la culture scientifique. La tutelle et le pilotage de cet établissement public sont donc confiés à la délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI), désormais rattachée au secrétariat général du ministère de la culture et de la communication. De plus, le ministère de la recherche exerce une **cotutelle** sur la Cité des sciences et de l'industrie. Votre rapporteur spécial n'a pas pu rencontrer de représentants du ministère de la recherche sur ce sujet. Là n'était pas l'objet de son contrôle.

Quelle que soit la façon dont on essaie de présenter l'exercice de la tutelle, les lignes de partage sont beaucoup plus **floues** qu'il n'y paraît. La direction du budget et la DAG connaissent des problématiques sectorielles, tandis que les directions sectorielles, que ce soit de la direction des musées de France ou de la direction du livre et de la lecture, traitent, par imbrication, des problématiques financières.

3. Les évolutions récentes de l'exercice de la tutelle

a) Une multitude d'acteurs compétents

L'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a contribué à largement modifier la notion de tutelle. Celle-ci a dû prendre en compte **l'exigence de pilotage de la performance**.

Dans cette perspective, la direction du budget du ministère de l'économie s'est **modernisée** en créant en son sein un **chargé de mission « opérateurs et tutelle »** suivant plus particulièrement les opérateurs et l'exercice de leur tutelle. C'est à lui que revient la responsabilité de la rédaction du **document « jaune » budgétaire sur les opérateurs** ainsi que l'élaboration de la **doctrine budgétaire** les concernant, traduite notamment dans la **circulaire annuelle** relative aux modalités d'élaboration des budgets des opérateurs.

De même, la DAG a profondément modifié son organisation en créant un **bureau des opérateurs culturels nationaux**. L'arrêté du 15 novembre 2006 a opéré une scission du bureau du budget des affaires financières au terme de laquelle **huit personnes** au sein d'un nouveau bureau assurent le suivi de l'ensemble des opérateurs du ministère de la culture. Ce bureau a vocation :

- à devenir un **guichet privilégié** des opérateurs vers l'ensemble des **missions de la DAG**, telles que la gestion de la politique immobilière, la gestion des personnels et des affaires sociales, etc ;

- et à **faciliter leurs relations avec les directions sectorielles du ministère**. Notons à cet égard que le rapport d'audit de modernisation précité sur la tutelle et le pilotage des opérateurs du ministère de la culture estime que cette dernière mission pourrait contribuer à **engorger** le nouveau bureau des opérateurs culturels nationaux.

Votre rapporteur spécial a constaté au cours de son enquête 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.

Rappelons que la subvention versée au musée du Louvre représente près de 18 % du programme « Patrimoines », et celle versée à la BnF 12 %. La subvention versée à l'OnP représente 22,2 % du programme « Création ». Les responsables des établissements publics culturels, rencontrés lors du contrôle de votre rapporteur spécial, n'ont **aucun contact** direct ou indirect avec leur responsable de programme. Ils sont uniquement rattachés à leur direction sectorielle. Rappelons que ces directions sectorielles ne sont pas, au sein du ministère de la culture, responsables de programmes.

Votre rapporteur spécial estime que cette situation évoluera très certainement au cours des mois à venir. Il note que la création du poste de **secrétaire général** du ministère de la culture pourrait contribuer à simplifier la répartition des compétences relatives à la tutelle des établissements publics culturels au sein du ministère.

b) Un contrôle financier rénové qui doit encore être optimisé

S'agissant du **contrôle financier** des établissements publics culturels, votre rapporteur spécial rappelle que la LOLF l'a réformé pour le recentrer sur l'analyse de la **soutenabilité budgétaire et le contrôle des risques**¹.

Le contrôle de régularité est désormais limité aux seuls **actes budgétaires les plus significatifs**, tels que les recrutements en contrat à durée indéterminée (CDI) et les dépenses supérieures à un seuil, fixé pour chaque établissement public par arrêté, à l'issue d'un dialogue entre le contrôleur et l'établissement concerné.

Le contrôleur financier doit désormais estimer quelle est la soutenabilité du projet de budget présenté par les établissements. Il doit veiller à prévenir les **risques budgétaires** qui peuvent apparaître au cours de la gestion, tout en laissant une certaine **latitude** permettant de garantir **l'autonomie** financière des établissements publics culturels. Le contrôleur financier, dans une démarche proche de la justification au premier euro, analyse les **facteurs explicatifs de la dépense** et du coût des politiques conduites.

¹ Le décret du 4 juillet 2005 a transposé aux EPA les principes de contrôle a posteriori prévu par la LOLF pour les administrations de l'Etat. Le décret du 9 mai 2005 a, quant à lui, actualisé les modalités de contrôle des EPIC.

Votre rapporteur spécial a toutefois noté une certaine **complexité** dans l'exercice du contrôle financier des établissements publics culturels concernés par son enquête. Il est apparu que les structures de contrôle budgétaire, financier et comptable étaient relativement **éclatées**. Il a également observé des différences notables entre l'établissement public administratif qu'est la BnF et l'établissement public à caractère industriel et commercial qu'est l'Opéra national de Paris. En 2005, ont été délivrés 180 mandats pour l'OnP, contre 905 pour la BnF. Cet écart ne paraît pas particulièrement fondé.

II. L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS : LA « CO-DIRECTION » DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

Le poids relatif de l'Opéra national de Paris

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Ministère	Programme « Création »	OnP	Part de l'OnP/ministère	Part de l'OnP/au programme
Crédits de paiement	2.694,4	800,6	177,8	6,6	22,2
ETPT	11.542	1.084	1.619	14	149

Source : annexe « rapport annuel de performances » de la mission « Culture » au projet de loi de finances pour 2007

A. PRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

1. La création de l'Opéra national de Paris

Le 28 juin 1669, l'Opéra a été créé par lettres patentes de Louis XIV sous le nom d'**Académie royale** de musique, rattachée à la Maison du Roi. L'Académie royale est devenue **Opéra** en 1791, puis **Opéra national** en 1794, puis **théâtre des arts** en 1797. Sous diverses appellations, l'opéra a constitué l'une des composantes de la réunion des théâtres lyriques nationaux, créée en 1939.

L'Opéra est transformé en **établissement public autonome à caractère industriel et commercial** par le décret n° 78-129 du 7 février 1978, sous le nom de théâtre national de l'Opéra de Paris. Il obtient le statut d'établissement public « de l'Opéra de Paris » en 1990.

L'établissement public de l'Opéra de la Bastille, institué par un décret de 1983, et dissout en 1993, a été chargé de la **construction** de l'Opéra-Bastille. Lorsque celle-ci fut achevée, le décret n° 94-111 du 5 février 1994 a fixé le statut actuel de l'Opéra de Paris qui a pris le nom d'Opéra national de Paris, et est devenu l'établissement public à caractère industriel et commercial actuel.

Cet établissement, comme tout établissement public culturel, est soumis à une **double tutelle** de droit : celle du **ministère de la culture et de la communication pour la tutelle sectorielle** assurée par la direction de l'administration générale d'une part et la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles d'autre part, et **celle du ministère de l'économie pour la tutelle financière** (partagée avec le ministère de la culture), essentiellement assurée par la direction du budget.

2. Les missions de l'Opéra national de Paris

Le décret du 5 février 1994, précité, définit les **missions** de service public confiées à l'établissement public.

Selon ces dispositions, il s'agit de :

- **rendre accessibles** au plus grand nombre les œuvres du patrimoine lyrique et chorégraphique ;

- favoriser la **création** et la **représentation** d'œuvres **contemporaines** ;

- contribuer à la **formation** et au perfectionnement des chanteurs et des danseurs ;

- et participer au **développement** de l'art lyrique et chorégraphique en France.

Le décret précité a été complété par un **cahier des charges**, préparé par l'Etat et adopté en 1992 par le conseil d'administration de l'Opéra national de Paris. Celui-ci a précisé les objectifs fixés à l'établissement ainsi que les modalités d'exercice de la tutelle.

A ce cahier des charges, juridiquement fondé, s'est substitué le « *Rapport de réflexion et de propositions sur l'Opéra de Paris* » présenté au ministère de la culture et de la francophonie par M. Hugues Gall. Ce rapport a été approuvé par le gouvernement en 1993, et mis en **application** dès 1995, hors délibération toutefois du conseil d'administration. Précisons qu'avant le début du mandat de M. Gérard Mortier, alors directeur délégué de l'Opéra national de Paris, un projet de modification du cahier des charges a été soumis au ministre de la culture et de la communication. Ce projet n'a pas reçu de suite à ce jour, mais il est fidèle aux termes du cahier des charges rédigé par M. Hugues Gall, qui précise et enrichit les missions de l'Opéra national de Paris telles qu'elles sont définies par le décret du 5 février 1994 précité.

Selon le document tenant lieu de cahier des charges, l'établissement public culturel doit **bâtir une programmation** assurant un bon équilibre entre les œuvres inscrites à son répertoire et des **productions nouvelles**, ainsi qu'entre les grands ouvrages reconnus des répertoires lyriques et chorégraphiques et les **créations d'œuvres contemporaines**, afin de répondre à l'attente du grand public, d'une part, et de renouveler les genres lyriques et chorégraphiques, d'autre part.

Il doit également **étendre l'audience** de l'Opéra auprès du public le plus large et le plus diversifié possible. Il doit rechercher le **nombre de représentations le plus élevé**, compatible avec les exigences de **qualité artistique**, les **impératifs financiers**, et les **possibilités technologiques**.

L'Opéra doit déterminer une **politique tarifaire** tenant compte de l'existence de publics spécifiques, notamment les plus jeunes d'auditeurs. Il lui appartient également de développer une politique d'information, d'animation et

d'activité pédagogique vis-à-vis du public, et plus particulièrement, une fois encore, du jeune public.

L'OnP doit également assurer la **diffusion la plus large possible** de ses productions, en particulier par les moyens audiovisuels et l'organisation de tournage en français à l'étranger.

Enfin, il doit assurer la **formation** de jeunes artistes chorégraphiques et lyriques, ainsi que leur perfectionnement, et contribuer à leur progression dans la vie professionnelle.

Ainsi, le cahier des charges arrête-t-il le nombre moyen de **représentations** par saison à **340**, celui des **œuvres lyriques** présentées, soit **20** œuvres, dont six à huit nouvelles productions, auxquelles s'ajoutent les coproductions, et celui des **programmes chorégraphiques**, soit **10** dans lesquels figurent, en moyenne, et en tout ou partie, trois nouvelles productions.

3. L'organisation de l'Opéra national de Paris

L'organisation de l'Opéra national de Paris repose sur un conseil d'administration, un président du conseil d'administration, un directeur et un directeur délégué.

Le **conseil d'administration** de l'établissement public culturel comprend :

- quatre représentants du ministre chargé de la culture, dont le directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles et le directeur de l'administration générale ;
- le directeur du budget du ministère chargé du budget ;
- quatre représentants des salariés ;
- des personnalités qualifiées nommées par décret sur proposition du ministre chargé de la culture.

Ce conseil d'administration, ainsi composé, délibère notamment sur le projet de cahier des charges préparé par l'Etat, l'organisation générale de l'établissement, et l'état prévisionnel des recettes et des dépenses. Parmi les membres du conseil d'administration et sur proposition de celui-ci, le président du conseil d'administration est nommé pour trois ans par décret en conseil des ministres, pris sur le rapport du ministre chargé de la culture.

Le **directeur de l'Opéra national de Paris** est chargé, dans le respect du cahier des charges, de la politique artistique de l'établissement. Les conditions de sa nomination sont les mêmes que celles du président. Il est nommé pour six ans et son mandat peut être renouvelé pour trois ans. Il peut être assisté d'un **directeur délégué**, nommé trois ans au plus tard avant l'expiration du mandat de son prédécesseur pour prendre les décisions relatives à la programmation artistique des saisons postérieures au terme du mandat du directeur en fonction.

4. Les caractéristiques physiques et artistiques de l'établissement public

L'Opéra national de Paris dispose de **deux salles** : le **palais Garnier** et **l'Opéra-Bastille**. Il comprend également une **école d'art lyrique** et une **école de danse implantées à Nanterre**, et des **ateliers** de construction et de peinture de décors situés boulevard **Berthier**.

La capacité totale de l'établissement public culturel est de 5.500 places qui lui ont permis d'accueillir lors de la saison 2004-2005 près de **750.000 spectateurs**, dont 10 % ne sont pas résidents français. Ceci fait de l'Opéra national de Paris l'une des **premières institutions d'opéra au monde** par sa fréquentation. Lors de cette même saison **450.000 visiteurs** ont admiré les deux théâtres de l'établissement, ce qui place le palais Garnier en tête des monuments les plus visités à Paris.

Les quatre sites qui composent l'Opéra national de Paris représentent plus de **170.000 m²** (Bastille compte 102.000 m², Garnier 50.000 m², Nanterre 12.000 m² et Berthier 8.000 m²).

En moyenne, **plus d'une représentation** est donnée **chaque soir** de la saison, soit près de **350 représentations** dans les grandes salles lors de la saison 2004-2005. Ceci n'est possible que grâce aux caractéristiques techniques du plateau de la salle de Bastille permettant l'alternance des spectacles (jusqu'à trois spectacles joués en alternance) et au travail remarquable des **2.000 salariés** de l'Opéra national de Paris, dont **1.584 employés sous contrat à durée indéterminée (CDI)**.

L'établissement dispose à la fin de la saison 2004-2005 d'un **répertoire de 89 opéras et 217 ballets auxquels s'ajoutent 20 spectacles de l'école de danse**. Ce vivier permet d'assurer entre 60 % et 70 % de la programmation d'une saison sans que la fréquence de reprise d'une œuvre ne soit trop rapide et ne nuise ainsi à la fréquentation du public.

5. Les données budgétaires relatives à l'Opéra national de Paris

L'Opéra national de Paris est un opérateur rattaché au **programme 131 « Création » de la mission « Culture »**.

La **subvention** pour charges de service public accordée à l'OnP s'élève à **109,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement, dont 8,9 millions d'euros de crédits d'investissement. La **subvention** de l'Etat représente donc **61,5 % du budget de l'établissement public culturel**.

Le budget total de l'OnP est de **177,8 millions d'euros**. Son budget de fonctionnement est d'environ **160 millions d'euros**, dont **68 %** relèvent de la **masse salariale**, soit **74 % du budget hors dotation aux amortissements et provisions**.

On estime le coût d'un jour de fonctionnement de l'OnP à **457.703 euros**.

Ajoutons que les **ressources propres** de l'établissement proviennent essentiellement de la billetterie, à hauteur de **71 %**. Elles s'élèvent à **68,44 millions d'euros**, soit **38,5 %** du budget de l'établissement public.

Les personnels de l'OnP sont au nombre de **1.619 ETPT**, dont 1.584 CDI. Rappelons que le programme 131 « Création » dispose d'un plafond d'emplois en ETPT, hors opérateur, de 1.084 ETPT. Le directeur du programme « Création » s'adresse donc un établissement public qui dispose et gère près de **50 % de personnels** de plus que lui.

Si le rapport de force peut paraître déséquilibré, il convient de noter que **l'Etat intervient très largement** dans le financement de l'OnP, ainsi que le montre le tableau suivant.

Pourcentage du soutien de l'Etat dans le fonctionnement de l'OnP

Part des charges du personnel / charges du compte de résultats*	47
Part de la subvention de l'Etat dans les charges de fonctionnement du compte de résultats	57
Part de l'investissement courant pris en charge par l'Etat	46

**Ce pourcentage ne prend pas en compte la masse salariale variable affectée au spectacle et incluse budgétairement dans les dotations globalisées de l'activité artistique, estimée à 57 millions d'euros. Une majeure partie de ces crédits correspond à du personnel technique et artistique.*

Source : bleu budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2007

B. UNE TUTELLE AU CARACTÈRE TROP FINANCIER ?

1. Un statut financier particulier

Le cahier des charges de l'Opéra national de Paris prévoit un **contrôle a posteriori des dépenses**. Le contrôleur d'Etat ne connaît **a priori** qu'une sorte de dépenses : les **contrats de personnel** dont le montant est supérieur à **50.000 euros**. Dans ce contexte le contrôleur d'Etat a plutôt un rôle **d'expertise**, d'audit et d'analyse des comptes.

Rappelons que cette situation exceptionnelle est la solution exceptionnelle à une **crise profonde** que connaissait l'Opéra au début des années 90, qui a été résolue, lorsque M. Hugues Gall a été appelé à prendre la direction de l'établissement public.

C'est lui qui a proposé la **remise à plat du suivi budgétaire et comptable de l'établissement par ces tutelles**, comme le montre l'encadré ci-dessous.

Une remise à plat du suivi budgétaire et comptable de l'établissement par les tutelles, et un retour à l'orthodoxie du contrôle d'Etat

*La situation financière catastrophique de l'Opéra de Paris se conjugue paradoxalement avec des contrôles financiers particulièrement **nombreux**, fruits de l'arrêté du 26 mars 1991 qui, revenant sur le principe posé par les décrets statutaires depuis 1978, substitue pour l'essentiel des dépenses un contrôle financier a priori au contrôle d'Etat a posteriori.*

*Ce paradoxe n'est qu'apparent. En effet, l'existence d'un contrôle a priori très strict concourt, à plusieurs titres, à **accroître les difficultés de gestion de l'établissement**. Elle **déresponsabilise** les services de l'opéra, et **fait obstacle** à la mise en place d'outils de gestion susceptibles de fournir à la tutelle des repères permettant d'alimenter le dialogue budgétaire et de fonder sur des bases rationnelles le contrôle de l'établissement.*

*En l'absence de telles données, le contrôle a priori induit une **dramatisation** de toutes décisions financières sous une contrainte de court terme, et entraîne le recours fréquent à des **arbitrages politiques** qui ont pesé d'un poids important dans la dérive budgétaire de l'établissement.*

*Les relations avec la tutelle ne peuvent reposer que sur la mise en place d'un suivi de gestion, reposant sur des données intelligibles pour tous, qui passe par la **réorganisation du contrôle de gestion à l'intérieur** de l'établissement et par la mise en place d'un **règlement financier** qui fait défaut aujourd'hui.*

*En revanche, un redressement énergique de la situation de l'établissement est incompatible avec le maintien d'un contrôle a priori sur ses dépenses, dont aucun professionnel compétent ne s'accommodera, et ce d'autant moins qu'il s'ajouterait, en l'espèce, au contrôle exercé sur la dépense par le comptable public. Comme l'a relevé la Cour des Comptes dans son dernier rapport sur l'Opéra, un tel contrôle constitue une **anomalie préjudiciable** à la gestion d'un établissement public à caractère industriel et commercial.*

*Il est donc indispensable d'en revenir, sur tous ces points, à l'**orthodoxie** des établissements publics industriels et commerciaux, telle qu'elle découle notamment du décret de 1962 sur la comptabilité publique.*

*L'établissement de relations de confiance avec la tutelle doit toutefois s'ancrer dans un **dialogue de gestion** affranchi des limites qu'imposent le cadre solennel du conseil d'administration et l'étendue des compétences que celui-ci est appelé à exercer en un temps limité. Aussi le projet de statut annexé au présent rapport prévoit-il l'institution d'un **comité financier** regroupant les principaux interlocuteurs de la tutelle et de l'établissement. Il se réunirait tous les deux mois, et enrichirait le suivi de gestion sans lequel le contrôle d'Etat perd beaucoup de sa substance, et les relations de l'Etat et de l'établissement public une part de leur sérénité.*

Source : extrait du rapport de réflexion et de propositions sur l'Opéra de Paris présenté au ministre de la culture et de la francophonie par M. Hugues Gall

Conformément aux préconisations du rapport, le **statut** de l'OnP a été **simplifié**, le **projet artistique** a été **renforcé**, la **subvention de l'Etat** a été **rebasée**, en tenant compte de l'accroissement de la masse salariale et en prévoyant une augmentation annuelle régulière de l'ordre de 3 %, correspondant à l'augmentation mécanique de la masse salariale permanente de l'établissement public. L'**assainissement** attendu de la **situation financière** a été au rendez-vous.

2. Seize réunions financières annuelles

Au terme de ses investigations, votre rapporteur spécial a appris que la préparation du budget primitif de l'établissement public et le suivi de sa gestion donnaient lieu à **16 réunions** par an. On pourrait en conclure que l'Etat a choisi d'exercer cette tutelle par un certain **formalisme budgétaire et financier**.

Rappelons qu'en plus de son conseil d'administration, les orientations de l'OnP sont étudiées et suivies dans le cadre d'un **comité financier** réunissant le président, le directeur de l'établissement, le directeur de la musique de la danse, du théâtre et des spectacles, le directeur de l'administration générale et le directeur du budget ou leurs représentants, le contrôleur général économique et financier et l'agent comptable.

L'Opéra national de Paris tient **quatre conseils d'administration** par an, en avril, en juin, en septembre, et en novembre. Chacun d'entre eux correspond à une échéance budgétaire précise, il est préparé par une **réunion du comité financier** précité. Avant chacune des réunions du comité financier se tiennent **des réunions avec chaque ministère de tutelle**.

Il apparaît sans surprise que c'est au cours de ces dernières réunions que les décisions sont préparées. Il ressort du contrôle mené par votre rapporteur spécial que le ministère de la culture serait assez souvent « **l'avocat de l'Opéra national de Paris** » auprès du ministère du budget, **autorité de décision ultime**, placée sous la surveillance du cabinet du Premier ministre. L'intervention des plus hautes instances de la République ne doit pas étonner lorsque l'on sait que **l'OnP représente 20 % des crédits du spectacle vivant en France et la moitié du budget de la musique**.

3. Un suivi financier minutieux et justifié, mais limité

Il a été indiqué à votre rapporteur spécial, que la **subvention** de l'Etat versée à l'OnP devait couvrir la **masse salariale**, que les **dépenses de production** devaient être couvertes par les **recettes du box-office** (47 millions d'euros) et que tous les **frais de costumes et de décors** devaient être couverts par les **recettes de mécénat**.

Pour arriver à cet équilibre, **le prix des places a été augmenté de 10 %¹** par M. Gérard Mortier, directeur de l'Opéra national de Paris actuellement en exercice, et dans le même temps, un très important effort a été fait en direction du **mécénat**, qui a permis de **doubler** les recettes de l'établissement. Elles sont ainsi passées de **2,5 à 5 millions d'euros**.

¹ Rappelons que cette augmentation du prix des places a été compensée par la création de billets à cinq euros, qui sont un réel succès et ont permis à un public aux moyens modestes d'accéder à l'Opéra.

Avant d'arriver à cet équilibre, l'Opéra national de Paris a toutefois traversé des moments critiques. En 2003, le déficit atteignait **11 millions d'euros¹ soit 10 à 15 % du budget**. Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi pensait que le déficit était structurel et voulait imposer un **plan de redressement financier** à l'établissement public. Le ministère de la culture s'est opposé à cette solution. De 2004 à 2006, les comptes ont été rétablis rapidement, le **compte financier a été voté à l'équilibre en 2007**.

Le caractère particulier de la programmation de l'Opéra national de Paris implique de prévoir les saisons lyriques **trois ans à l'avance**, afin de s'assurer de la participation des meilleurs chanteurs. Votre rapporteur spécial a appris, au cours de son enquête, que le ministère de l'économie, déjà prévenu de la situation financière de l'établissement public, montrait quelques **réticences** face à ce fonctionnement, commun à tous les grands opéras européens. Rappelons à ce sujet que l'Opéra national de Paris a un rapport qualité-prix exceptionnel, il est l'opéra le moins cher et le plus populaire d'Europe. **La subvention versée par l'Etat pour une place d'opéra est de 100 euros à Paris, contre 300 euros pour un opéra en province**. Cela tient au formidable dynamisme de l'Opéra national de Paris et à son prestige, qui lui permettent d'attirer des dons de mécènes conséquents.

Pour autant, il est évident que le salaire des grandes stars est une **dépense artistique difficile à cadrer**, et il est logique que les tutelles soient attentives à l'évolution de ce type de dépenses.

Toutefois, cette vision financière semble **insuffisante**, et la limite de l'exercice apparaît d'ailleurs lorsque votre rapporteur spécial fait la synthèse des exigences de la tutelle à l'égard de l'Opéra national de Paris. Si les problématiques financières ne sont pas ignorées, la mission confiée à l'Opéra porte sur la création, l'innovation, la formation des danseurs et les chanteurs, la création d'emplois d'intermittents et la réalisation d'une ambition forte en matière de fréquentation du public le plus large possible. Le cabinet du ministre de la culture estime que le caractère extraordinairement technique (120 métiers techniques artistiques sont recensés à l'opéra) des productions lyriques justifie une « **gestion concertée** » **plutôt qu'une tutelle stricto sensu**.

Si cet argument peut s'entendre, il est toutefois **plus étonnant** de constater, alors que le suivi budgétaire et financier est si précis, et le cabinet comme l'administration du ministère de la culture sont concordants sur ce point, que **la décision d'augmenter les tarifs des places d'opéra** était un choix tout à fait **autonome** de l'établissement public.

Cette décision était pleinement justifiée par la situation financière de l'Opéra national de Paris, mais on ne peut que constater que le ministère de la culture, n'a **pas été instigateur** de cette réforme, pas plus que le ministère de l'économie.

¹ Ce déficit s'explique par des augmentations salariales négociées en 2000 à l'issue de longues grèves qui avaient largement réduit les recettes de l'Opéra national de Paris. La subvention de l'Etat n'avait pas été rebasée pour prendre ces nouvelles dépenses en compte.

C. LES CARENCES DE LA TUTELLE

1. L'Opéra seul face à des investissements indispensables ?

a) *Jusqu'où l'OnP doit-il financer les investissements du Palais Garnier ?*

Selon les dispositions du **décret du 11 juillet 1990**¹, il est prévu que les immeubles, construits pour le compte de l'Etat par l'établissement public de l'Opéra de la Bastille, et nécessaires à l'exercice des missions de l'établissement public de l'Opéra national de Paris, sont remis à l'Etat, après achèvement, pour être **attribués à titre de dotation** à l'Opéra national de Paris avec d'autres immeubles appartenant à l'Etat et affectés au ministère chargé de la culture, par arrêté du ministre chargé de la culture et du ministre chargé du domaine.

Ce décret précise que l'Opéra national de Paris doit assurer la **gestion** des immeubles. Il lui revient de supporter également **le coût de tous les travaux d'aménagement et de grosses réparations** afférents aux immeubles remis en dotation, à **l'exception** de l'ensemble immobilier dénommé « **Opéra Garnier** ».

Les travaux d'aménagement et de grosses réparations relatives à l'Opéra Garnier devraient donc être à la **charge de l'Etat**. Au cours de son investigation, votre rapporteur spécial a constaté que **l'OnP prenait en fait en charge** certains travaux, face au regrettable **désengagement financier** de l'Etat.

Au cours des années 90, le service national des travaux (SNT) a réalisé un programme pluriannuel de rénovation de la façade sud et du grand foyer du Palais Garnier. Les trois autres façades nécessitent d'importantes réparations, ainsi que leurs abords, notamment la rampe de l'Empereur. Votre rapporteur spécial a constaté que les statues, les corniches, et les sculptures des façades étaient **recouvertes de filets**, comme le sont les pierres de façade de l'Opéra-Bastille, afin de ne pas présenter de danger pour les passants.

Les travaux nécessaires pour chacune des façades et de leurs abords s'élèvent à **1,2 million d'euros**. Selon les indications données par établissement public, les travaux sont constamment **repoussés, faute de moyens**. Il a été précisé que l'OnP n'a pas bénéficié des crédits supplémentaires ouverts de façon exceptionnelle en faveur des monuments nationaux en 2006 et en 2007.

Un deuxième chantier d'investissement important concerne **les réseaux d'électricité** de Garnier. En 1995, un audit a été réalisé et a montré que les conditions de sécurité n'étaient plus réunies et que des **travaux urgents** étaient **indispensables**. L'Etat ne pouvant les financer, l'Opéra national de Paris a puisé dans son **fonds de roulement** pour mettre le site aux normes. Ce chantier

¹ Décret n° 90-626 du 11 juillet 1990, fixant les conditions d'attribution en dotation des meubles et immeubles servant l'exploitation de l'Opéra de Paris et de substitution des droits et obligations contractées par l'établissement public de l'Opéra de la Bastille.

s'achèvera en 2008. Il n'a été possible de recourir au fonds de roulement que dans la mesure où, lors de sa prise de fonctions M. Hugues Gall avait obtenu que lui soit immédiatement allouée une dotation budgétaire correspondant au régime de croisière de l'Opéra-Bastille qui n'avait pas encore atteint sa pleine puissance. Des marges de manœuvre existaient et ont été consommées.

Le fonds de roulement permet de couvrir **un à deux mois de fonctionnement** de l'Opéra national de Paris, ce qui est dans la norme. Rappelons que l'utilisation du fonds de roulement est libre, dès lors que l'équivalent d'un mois de fonctionnement de l'OnP est « sanctuarisé ». En 2006, le fonds de roulement contenait **7 à 8 millions d'euros**, en plus du mois de fonctionnement requis, cette marge de manœuvre a été affectée au financement des investissements de l'Opéra-Bastille.

Enfin, un troisième chantier **d'aménagement** du palais Garnier plus ambitieux existe, il semble à votre rapporteur spécial que ce projet représente **l'avenir** même du site. Il s'agit :

- de rénover les voies de circulation au sein de cet édifice, en modifiant l'emplacement des caisses et de la boutique ;
- et de créer un restaurant dans la « descente à couvert ».

Le financement des caisses pourrait être assuré par recours au **mécénat**, l'exploitation de la boutique serait organisée sur la base d'une **délégation de service public**, l'exploitation du restaurant se ferait par **concession, doublée d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public**. Votre rapporteur spécial a été impressionné par le dynamisme de l'équipe de direction de l'Opéra national de Paris, qui tout en conduisant un projet artistique de très haute qualité, se soucie au plus près d'**adapter son fonctionnement aux moyens de gestion les plus modernes**, afin de **préserver les marges financières** lui donnant les moyens de sa politique culturelle.

Un quatrième projet d'investissement devrait permettre d'améliorer l'accessibilité du palais Garnier aux **personnes handicapées**. Tous les ascenseurs seraient adaptés, ainsi que la circulation sur les rampes.

b) Un besoin de financement de 12 millions d'euros pour l'Opéra-Bastille

L'Opéra-Bastille nécessite également d'importants travaux d'investissement afin de restaurer sa **façade**. La justice a condamné les constructeurs de l'édifice à verser **9 millions d'euros** afin de déposer les 36.000 pierres menaçant de se décoller ou étant en mauvais état et de les remplacer par des pierres synthétiques. Plus globalement, il convient de rappeler que l'Opéra-Bastille a désormais 20 ans et que sa **mise aux normes** nécessite **12 millions d'euros d'investissement** dans le domaine de la sécurité (le premier chantier devrait être la mise aux normes en termes d'incendie).

Les **amortissements** n'ont **pas été correctement dimensionnés**, et il apparaît impossible de financer 12 millions d'euros de travaux sur le fonds de roulement de l'établissement public. Celui-ci souhaite réaliser ces investissements, avec un **soutien de l'Etat**, sans fermer pour autant l'Opéra-Bastille. Pour cela un **plan pluriannuel de financement** des investissements pourrait être étalé jusqu'en **2011**, avec des intersaisons un peu plus longues permettant de réaliser l'essentiel des travaux.

Votre rapporteur spécial a souhaité savoir si une **évaluation du différentiel** de coût entre la réalisation des travaux étalés dans le temps et la réalisation des travaux concentrés pendant une fermeture réduite de l'établissement public avait été réalisée. Il a constaté que cela n'avait pas été le cas, et il le regrette vivement. **Il incite l'autorité de tutelle à jouer son rôle dans ce domaine, en soutenant les investissements nécessaires, et en augmentant la subvention de l'établissement public à due concurrence, afin de compenser le défaut d'amortissement. Il souhaite également qu'une étude préalable à ces travaux soit menée afin que leur coût soit plus finement évalué.**

c) La tutelle doit financer les investissements de l'OnP

En 2007, le besoin d'investissement global pour l'établissement public est évalué à **19,7 millions d'euros**.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, cela reste compatible avec la demande de subvention d'investissement exprimée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, soit **11,1 millions d'euros**, mais suppose un **prélèvement sur le fonds de roulement très important, à hauteur de 8,8 millions d'euros**.

On estime que le besoin annuel d'investissement de l'OnP est de **12 millions d'euros par an pendant au moins cinq ans, afin de mener à bien les aménagements nécessaires au Palais Garnier et à l'Opéra-Bastille**.

Votre rapporteur spécial sera attentif lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 à l'inscription au budget du ministère de la culture des fonds nécessaires à la réalisation de ces projets.

2. Le renoncement de l'Etat aux outils modernes d'exercice de la tutelle : l'absence de cahier des charges et de contrat de performances

Un cahier des charges a été adopté en 1992 par le conseil d'administration de l'Opéra national de Paris. Le « rapport Gall », comme on l'a dit, a été approuvé par le gouvernement en 1993 et mis en application à partir de 1995, sans être soumis au conseil d'administration. Le **bleu budgétaire** « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2007, précise pourtant que « *l'établissement a engagé à ce jour un travail avec les tutelles*

afin de formaliser un nouveau cahier des charges, qui sera mis en œuvre par le successeur de l'actuel directeur ».

De même, le bleu budgétaire « Culture » indique que l'établissement public « *s'est engagé en 2005 dans la **formalisation d'un contrat de performances**, qui constituera le volet complémentaire du cahier des charges de l'établissement ».*

Or votre rapporteur spécial a constaté qu'il ne semble pas y avoir de **concertation** entre les tutelles, et que la discussion entre le ministère de la culture et son établissement public culturel n'est **pas pleinement satisfaisante**.

L'OnP a soumis, comme on l'a déjà dit, un projet de mise à jour du cahier des charges, ainsi qu'un projet de contrat de performances. Aucun de ces documents n'a été adopté à ce jour, il semble même que les **discussions bilatérales** entre la tutelle sectorielle et l'OnP soient **rare**s sur ce sujet.

Votre rapporteur spécial estime que la **tutelle financière est efficace**, ce qui lui a donné l'impression que le ministère de l'économie était très présent auprès de l'OnP, le ministère de la culture paraissant par comparaison presque en retrait.

Il est évident que le moyen moderne d'exercice de la tutelle est désormais le contrat de performances, ou tout autre document de programmation pluriannuelle et d'engagement à l'accomplissement d'un certain nombre d'objectifs. La **contractualisation** entre la tutelle et l'établissement public est d'autant plus indispensable que dans le cas de l'OnP, le directeur en poste a déjà connu trois cabinets et autant de ministres en cinq ans. Pour mener à bien une politique artistique cohérente, il serait souhaitable que les **objectifs culturels soient clairement définis à moyen terme**.

3. Un projet de contrat de performances pertinent

Votre rapporteur spécial a souhaité connaître le projet de contrat de performances préparé par l'Opéra national de Paris. Le document lui a donc été communiqué à sa demande. Ce projet de contrat de performances, établi par le directeur, et transmis à la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles du ministère de la culture et de la communication semble être un document de discussion tout à fait **pertinent et intéressant**.

a) Une analyse complète des atouts et faiblesses de l'OnP

L'analyse des **atouts** de l'Opéra national de Paris est lucide, prenant en compte le prestige de l'OnP, la **richesse de son répertoire**, **l'excellence de ses personnels**, la **performance de l'outil** notamment de la salle Bastille, et la **modernité de l'organisation administrative et financière**, en avance sur les exigences de la LOLF. Rappelons à ce sujet que le contrôle financier s'exerce *a posteriori* et favorise la **responsabilité des gestionnaires** tout en allégeant les procédures, ce qui est en parfait accord avec les principes de la LOLF. De

même, la mise en place d'une **comptabilité analytique**, prévue par le cahier des charges, était-elle en avance sur les exigences de la LOLF.

Les **handicaps** de l'établissement public culturel sont également analysés de façon **objective** et semble-t-il **complète**.

Il est rappelé tout d'abord que le **déficit d'investissement** est inquiétant. L'état des bâtiments qui composent le patrimoine immobilier de l'OnP est dégradé. Bastille a bientôt 20 ans ce qui justifie un programme urgent de nombreux renouvellements de la plupart de ses équipements. Les risques sont encore plus importants au palais Garnier où des problèmes de sécurité se posent notamment au niveau du parvis ou de la rampe de l'Empereur, mais également des façades, des chenaux et des espaces publics. Les huisseries et les fauteuils de la salle nécessitent également des interventions.

Il est ensuite indiqué que l'Opéra-Bastille, s'il constitue un outil extraordinaire, présente également une **fragilité technologique évidente**, ce que votre rapporteur spécial a constaté lors d'un de ses déplacements au cours de sa mission. La conception du bâtiment n'est plus compatible avec l'évolution des normes de sécurité. Ce décalage génère des menaces sérieuses sur le fonctionnement actuel du théâtre. Ainsi, une défaillance lourde des élévateurs de scène, qui permettent le transfert des décors entre le plateau et le sixième sous-sol, pourrait-elle conduire à la fermeture de l'Opéra-Bastille pendant plusieurs mois. A un moindre degré, la rénovation du cintre entrepris après la chute d'une porteuse en 2002, et réalisée sans fermer le théâtre, a pénalisé le fonctionnement du plateau et le déroulement des spectacles.

Il est ensuite souligné que le **déficit budgétaire** doit être suivi avec attention. La mise en œuvre des accords salariaux en 2000 a conduit, comme on l'a vu, à un déficit de la section de fonctionnement alors que les critères d'évolution de la subvention de l'Etat étaient restés inchangés et que le rythme de croisière de l'activité des deux théâtres, atteint depuis 1998, ne laissait que peu de marge de manœuvre sur les recettes de billetterie. En 2003, des mouvements sociaux nationaux ont aggravé cette situation et fragilisé l'établissement par la réduction de son fonds de roulement. Il s'est alors retrouvé dans l'incapacité d'autofinancer ses investissements. Si cette situation a été depuis améliorée, il n'en reste pas moins que les finances de l'Opéra national de Paris restent tendues.

Enfin, il est noté que l'établissement public culturel doit faire face à une **concurrence** de plus en plus agressive. Sur le plan de l'activité lyrique, la concurrence du théâtre du Châtelet, financé par la Ville de Paris, et celle du théâtre des Champs-Élysées sont de plus en plus fortes. Ainsi sur la saison 2005-2006, la programmation du « Ring » par le théâtre du Châtelet a-t-elle créé un effet d'éviction certain au détriment de l'OnP. S'agissant des spectacles chorégraphiques, la concurrence est également très vive, notamment dans le domaine du ballet contemporain avec les programmations des théâtres de la ville, du Châtelet mais également du palais de Chaillot.

b) Les trois axes stratégiques proposés

Les **objectifs stratégiques** de l'établissement sont déclinés sur **trois axes principaux** : la consolidation de l'acquis, la réalisation d'un projet artistique et le rétablissement des comptes.

La **consolidation de l'acquis** concerne le renouvellement et le rajeunissement impératif des spectateurs de l'OnP. Il est essentiel de mettre à disposition une offre de spectacles attractifs, une politique de communication et de marketing innovante, ainsi que des canaux de vente adaptés à chaque type de public. Le contrat de performances propose de mesurer cet objectif par des **indicateurs de jauge** dont la fréquentation brute et le taux de places vendues par rapport à la jauge mise en vente. Ces indicateurs pourraient également être complétés par la **part des abonnements dans les ventes totales ou la part des abonnements reconduits d'une saison à l'autre**.

S'agissant de la **réalisation du projet artistique** du directeur de l'Opéra national de Paris, le contrat de performances prévoit une programmation renouvelée et d'une qualité artistique incontestable. Les **indicateurs** proposés pour mesurer la réussite de cet objectif sont au nombre de deux, il s'agit de prendre en compte **l'orientation des spectateurs vers des productions nouvelles**, et de veiller à la qualité artistique en mesurant **le poids relatif des dépenses de rémunération des artistes au sein du budget de l'OnP**.

Enfin, le **rétablissement des comptes** est un objectif central dont les **indicateurs** sont la **capacité d'autofinancement**, la part des **charges fixes dans les dépenses totales** et la part relative **des recettes propres dans les recettes totales**, ainsi que la **recette moyenne par places offertes**.

Votre rapporteur spécial souhaite vivement que le contrat de performances puisse être signé très rapidement par les représentants du ministre de la culture nouvellement nommé. **Il est indispensable que l'OnP puisse disposer d'un document de référence. Il est tout aussi nécessaire que la tutelle définisse clairement ses attentes à l'égard de son établissement public.**

III. LE MUSÉE DU LOUVRE : UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC INDÉPENDANT

Le poids relatif du musée du Louvre

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Ministère	Programme « Patrimoines »	Musée	Part du musée/ministère	Part du musée/au programme
Crédits de paiement	2.694,4	1.040,7	186,7	7	18
ETPT	11.542	3.225	2.010	17,4	62

Source : annexe « rapport annuel de performances » de la mission « Culture » au projet de loi de finances pour 2007

A. DU PALAIS AU MUSÉE DU LOUVRE

1. La création du musée du Louvre

La construction du palais du Louvre s'est étendue sur plus de **800 ans**. Sa vocation de musée s'est progressivement affirmée. On peut estimer que la décision d'Henri IV, en **1608**, de loger au palais des meilleurs ouvriers et maîtres en peinture, sculpture, orfèvrerie, horlogerie, sculpture en pierreries et autres d'une part, et de consacrer la **Grande Galerie** du palais en une **salle des Antiques** accueillant ses collections d'autre part, est l'origine du musée.

Sous Louis XIV, les académies viennent s'installer au Louvre : l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres et l'Académie de peinture et de sculpture. Des expositions des œuvres d'artistes appartenant à l'Académie de peinture et de sculpture sont alors organisées. Dès 1744, l'ouverture au public des collections royales est demandée.

Il faudra toutefois attendre un décret du 16 septembre 1792 créant le **Muséum central des arts**, inauguré le 12 août **1793**, pour que soit fondé le musée du Louvre. Il comprend, à ce moment, **trois départements** : celui des tableaux, celui des sculptures antiques et celui des dessins. La commission du Muséum est remplacée en 1794 par un conservatoire de 10 membres chargés de l'administration du musée et comprenant en majorité des artistes. Le 25 octobre 1795, l'Institut national des sciences et des arts est créé et installé au Louvre pour les 11 années suivantes. Le Muséum est transformé en musée central des arts en 1797, son conseil d'administration comprend alors cinq artistes et deux administrateurs.

Ces rapides transformations ne cessent pas. Vivant Denon est nommé **directeur général** du musée le 22 novembre 1802, l'année suivante une direction générale des musées nationaux est créée. Le musée devient alors le musée Napoléon.

Il est transformé en musée royal par une ordonnance du 22 juillet 1816. Rappelons que le département des **antiquités égyptiennes** est créé en **1826**, et celui des **antiquités assyriennes** en **1847**.

L'appellation « **musée du Louvre** » apparaît en **1848**. Le conservatoire des musées nationaux est créé par un décret du 4 mars 1874 pour diriger le musée du Louvre. Le poste de **directeur du musée** du Louvre existe à partir de 1875. Notons que ce poste pouvait être **confondu** avec celui de **directeur des musées nationaux**. Le service d'inspection des musées apparaît en 1879.

En 1882, le musée du Louvre est qualifié de **musée de l'Etat** par un décret du 24 janvier. La même année, un autre décret du 25 juillet crée **l'Ecole du Louvre**. En 1895, la **Réunion des musées nationaux** est fondée par la loi de finances de l'année, le Louvre devient, quant à lui, musée national. Rappelons que, le 26 mai 1897, est fondée la **Société des amis du Louvre**.

L'établissement public du Grand Louvre, établissement public constructeur, reçoit pour mission de concevoir et de réaliser l'aménagement du domaine national du Louvre et des Tuileries¹.

Le décret du 22 décembre 1992² prévoit la création, à compter du 1^{er} janvier 1993, du musée du Louvre sous sa forme actuelle, c'est-à-dire un **établissement public national à caractère administratif** dénommé établissement public du musée du Louvre. Cet établissement public se voit confier la tâche de **gérer le musée national du Louvre et le musée national Eugène Delacroix**.

2. Des missions classiques

Les missions de l'établissement public sont définies par le décret du 22 décembre 1992 précité.

La principale tâche incombant à l'établissement public du musée du Louvre est de **conserver, protéger, restaurer**, pour le compte de l'Etat, et **présenter au public** les œuvres qui font partie des collections inscrites sur les inventaires du musée du Louvre et du musée national Eugène Delacroix. L'EPA doit contribuer à **l'enrichissement des collections nationales par l'acquisition** de biens culturels pour le compte de l'Etat, à titre onéreux ou gratuit. Rappelons que les collections et l'ensemble des œuvres acquises à titre gratuit ou onéreux restent la **propriété de l'Etat**, qui en confie la garde à l'établissement public.

¹ Décret n° 83-958 du 2 novembre 1983. Rappelons que le décret n° 98-387 du 19 mai 1998 portant création de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) prévoyait la dissolution au 1^{er} septembre 1998 de l'établissement public constructeur du musée du Louvre.

² Décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992, modifié par le décret n° 2003-1298 du 26 décembre 2003 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Le décret du 22 décembre 1992 modifie l'ordonnance n° 45-1546 du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire du musée des beaux-arts.

Celui-ci doit **assurer l'accueil du public, développer la fréquentation du musée** et favoriser la connaissance de ses collections, et notamment leur **étude scientifique**.

L'établissement public a également pour vocation de concourir à l'éducation, à la formation et à la **recherche** dans le domaine de l'histoire de l'art, de l'archéologie et de la muséographie.

Sur un plan matériel, le Louvre doit **gérer son auditorium** et en établir la programmation. Il doit préserver, mettre en valeur et gérer les **immeubles** dont il est doté. Les biens immobiliers, ancienne propriété de la RMN, acquis pour le compte du musée du Louvre, ainsi que les biens mobiliers de l'Etat nécessaires à la réalisation des missions du musée du Louvre lui ont été transférés en toute propriété à titre gratuit.

Le Louvre peut **concéder des activités, délivrer des autorisations d'occupation de son domaine public, assurer les prestations de services à titre onéreux, prendre des participations financières et créer des filiales**. Il lui est également possible de réaliser **toutes opérations commerciales**, acquérir et exploiter tout droit de propriété littéraire, artistique et informatique, faire breveter toute invention ou déposer en son nom tout dessein, modèle, marque ou titre de propriété industrielle correspondant à ses productions. Il peut encore valoriser tout apport intellectuel lié à ces activités, réaliser ou participer à des productions audiovisuelles.

3. L'organisation du musée du Louvre

Le musée du Louvre est dirigé par son **président**, nommé par décret. Sous son autorité, **l'administrateur général** gère l'établissement public.

Le **conseil d'administration** est ainsi composé :

- trois représentants de l'Etat, soit le directeur des musées de France, le directeur de la DAG et le directeur du budget ;

- l'administrateur général de la Réunion des musées nationaux ;

- sept personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, dont deux en raison de leur connaissance des publics des musées nationaux ;

- trois membres des corps des conservateurs généraux ou des conservateurs du patrimoine, élus pour trois ans ;

- et trois représentants du personnel, élus pour trois ans.

Le musée du Louvre est organisé en **huit départements de conservation** qui sont les suivants : département des antiquités égyptiennes, département des antiquités grecques, étrusques et romaines, département des antiquités orientales, département des arts graphiques, département des objets d'art, département des peintures, département des sculptures et département des arts de l'islam.

4. Les caractéristiques budgétaires du musée du Louvre

En 2005, le Louvre, y compris l'auditorium et le musée Delacroix, a accueilli plus de **7.553.000 visiteurs** dont **1.427.090 jeunes** de moins de 18 ans. Ces données témoignent d'un très fort **dynamisme** puisqu'elles permettent de constater une **augmentation de 6,7 %** par rapport à la fréquentation de 2004, soit **6,9 millions de visiteurs**. Ceci confirme la place du Louvre parmi des établissements culturels les plus visités au monde. Rappelons que le coût d'un jour de fonctionnement du musée du Louvre s'établit à **418.894 euros**.

Les dépenses de personnel s'élèvent à **82,82 millions d'euros**. La masse salariale représente **53 %** des charges du compte de résultats du budget de l'établissement public, soit 1.978 ETPT en 2006, et **2.010 ETPT** en 2007.

Les ressources propres du musée du Louvre s'élèvent à **73,9 millions d'euros** en 2006. Elles proviennent principalement des recettes de droits d'entrée aux collections permanentes, soit **29,73 millions d'euros**, et aux expositions temporaires, soit **2 millions d'euros**, des recettes liées à la carte « musées et monuments » à hauteur de **3,21 millions d'euros**, des droits d'entrée des groupes pour **1,14 million d'euros** et des ventes de produits annexes pour **6,42 millions d'euros**. Le total des recettes liées à la fréquentation du public s'établit à **44,34 millions d'euros**. Les autres ressources propres proviennent des dons et legs pour **6,57 millions d'euros**, des redevances pour concessions à hauteur de **3,65 millions d'euros**, des autres produits de gestion courante, soit **1,98 million d'euros**, et des revenus des valeurs immobilières de placement, soit **1,13 million d'euros**.

Grâce à ce niveau élevé de ressources propres, la part de la **subvention** de fonctionnement de l'Etat dans les charges du compte de résultats de l'établissement public s'établit à **60 %**. La part de **l'investissement** du musée du Louvre pris en charge par la subvention budgétaire atteignait **66 %** en 2006 et devrait être ramenée à **63,6 %** en 2007, illustrant l'effort de l'établissement dans la recherche de nouvelles ressources, en particulier en matière de **mécénat**.

Le musée du Louvre est **opérateur**, rattaché à l'action 3 du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture ». Il contribue également au programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » au titre du programme de fouilles de Saqqarah.

L'opérateur participe aux **objectifs** du programme 175. Pour **l'objectif 1** « Améliorer la connaissance et la conservation du patrimoine », l'opérateur doit multiplier les plans de **récolement**. En 2006, trois départements ont été dotés d'un plan de récolement et, en 2007 les huit départements du Louvre et le musée Delacroix devront être dotés d'un tel plan. Pour le même objectif, les crédits de **conservation préventive** doivent représenter un tiers des crédits consacrés à la restauration des œuvres. Pour **l'objectif 2** « Accroître l'accès du public au patrimoine national », le taux **d'ouverture des salles** qui était de 86 % en 2005 doit passer à **90 %** en 2007. Les estimations relatives à la

fréquentation sont modestes, prévoyant 7 millions de visiteurs, chiffre que le musée du Louvre a dépassé depuis 2005. La part du **public jeune** doit être maintenue à 20 % du nombre total de visiteurs. Enfin, **le coût de surveillance** par mètre carré de salles ouvertes, comprenant les salaires et la maintenance des équipements de sécurité, s'établissait à 432,57 euros par jour en 2005. Il doit être ramené à 326 euros par jour. Pour **l'objectif 3** « Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics » le **taux d'autofinancement** du musée du Louvre doit passer de 38 % en 2006 à 38,5 % en 2007.

B. LES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA TUTELLE FINANCIÈRE

1. Une tutelle administrative et financière efficiente...

Comme tout établissement public, le musée du Louvre fait l'objet d'un suivi financier précis de la part de sa tutelle, soit en l'occurrence la DAG du ministère de la culture et la direction du budget du ministère de l'économie. Sont ainsi suivis **l'équilibre général** des recettes par rapport aux dépenses, **l'adéquation des moyens** et des objectifs mais aussi des **ratios plus précis** relatifs aux dépenses de personnel, à la marche du musée où encore aux dépenses scientifiques et culturelles. L'évolution de la **masse salariale**, l'état du **compte d'exploitation de l'auditorium** ainsi que celui du **fonds de roulement** font l'objet d'une attention particulière également.

Les rencontres avec les tutelles précitées se font soit dans le cadre institutionnel de la préparation de chaque **conseil d'administration**, soit dans le cadre de **réunions ad hoc** sur un sujet précis tel que la discussion sur le **tableau des emplois** de l'établissement, l'examen d'un **grand projet** à l'instar du département des Arts de l'Islam, ou encore des **problématiques thématiques** telles que les réserves d'œuvres.

Le dialogue de gestion avec les tutelles a été placé sous le sceau d'un **contrat d'objectifs et de moyens** établis pour la période 2003 à 2005. Ce contrat signé entre le musée du Louvre, le ministère de la culture et de la communication et le ministère de l'économie des finances et de l'industrie, avait été analysé par votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2005, comme le rappelle l'encadré suivant.

Les répercussions de la LOLF sur les relations entre le ministère et ses établissements publics : l'exemple du Louvre

*Le ministère de la culture et l'établissement public du musée du Louvre ont mis en place en 2003 un **contrat triennal d'objectifs et de moyens** basé sur **trois principes de gestion** :*

- *une **visibilité stratégique et financière pluriannuelle** ;*
- *un **engagement** réciproque des partenaires : engagement du musée sur **l'atteinte des objectifs** définis et engagement des institutions de tutelles sur **l'allocation des moyens humains et financiers** nécessaires à l'atteinte des objectifs ;*

*- une **évaluation des résultats**.*

*Les **objectifs** du musée du Louvre sont ordonnés autour de trois grands axes :*

- ***intensifier le développement culturel** ;*
- ***développer la protection et la mise en valeur du patrimoine** ;*
- ***renforcer les fonctions administratives et techniques**.*

*Les objectifs sont assortis d'**indicateurs qualitatifs et quantitatifs de résultat**. Sur la période du contrat (2003-2005), le musée s'est engagé à établir un **compte rendu annuel d'exécution** comprenant notamment un **chiffrage des indicateurs** définis, lesquels feront l'objet d'une certification par un auditeur externe.*

*Il a, dans ce cadre, établi un **rapport annuel de performances** à l'issue de l'année 2003. Les tableaux suivants présentent lesdits indicateurs, et figurent en annexe 1.*

Source : extrait du fascicule budgétaire relatif à la culture, annexe n° 6 - rapport général n° 74 (2004-2005) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2005

Des **objectifs ambitieux** avaient été fixés au Louvre dans le cadre de ce contrat d'objectifs et de moyens, notamment en termes de **ressources propres**. Il convient de noter qu'en contrepartie, le Louvre s'est vu garantir sur cette période un **niveau de subventions** budgétaires **confortable**. Grâce au contrat, l'Etat et le musée disposait d'une **visibilité pluriannuelle** sur la stratégie et les moyens du Louvre avec des **objectifs clairs** dont la réalisation était **mesurée** tous les ans par une batterie d'indicateurs, puis certifiée par l'inspection générale de l'administration et des affaires culturelles du ministère de la culture. Les modalités d'exercice de la tutelle semblaient tout à fait satisfaisantes, comme en témoignent les très bons résultats du musée sur cette période.

Le contrat d'objectifs et de performances tendait également à **responsabiliser** les gestionnaires du musée du Louvre. Celui-ci avait obtenu une **grande autonomie de gestion**, instrument **indispensable pour une meilleure** efficacité dans l'accomplissement de ses missions. Etait ainsi prévu le **transfert de la gestion des personnels du musée du Louvre** à l'établissement public. Cette déconcentration représentait un réel progrès dans la **modernisation** de la gestion de l'établissement public. Il a pu négocier avec les syndicats un **accord social pluriannuel portant des engagements réciproques** en matière de relations sociales.

L'établissement public, comme la tutelle, ont jugé favorablement l'expérience menée sur les années 2003 à 2005. La DAG et la direction du budget ont développé avec le musée du Louvre un **dialogue de gestion** globalement constructif, appuyé sur une connaissance approfondie de l'établissement et un pilotage par le biais des indicateurs du contrat de performances.

2. ... qui devrait se poursuivre au terme du contrat de performances 2006-2008

Le contrat de performances pour les années 2006 à 2008 a été signé par le président du Louvre et le ministre de la culture, le **11 juillet 2006**. Il intègre, par rapport au contrat précédent, un axe dédié à la **politique scientifique** de l'établissement.

Le contrat de performances comprend les trois parties qui sont les suivantes :

- la première partie définit les **objectifs stratégiques** fixés au musée du Louvre pour la période de 2006 à 2008 ;
- la deuxième présente le **cadre budgétaire** ;
- et la troisième traite des questions relatives aux **effectifs**.

Les **objectifs stratégiques** du musée sont ordonnés autour de **quatre** grands axes :

- améliorer l'**accessibilité pour les publics**. Il s'agit de placer le public au cœur des préoccupations du musée. Votre rapporteur spécial note par exemple qu'il est prévu de faire passer le taux d'ouverture des salles de 86 % à **95 %** sur la période du contrat. Ceci lui semble être un **objectif clair et ambitieux** ;

- développer la **politique scientifique** du Louvre et assurer son rayonnement scientifique et culturel. Le Louvre doit mettre en œuvre un **programme pluriannuel de recherche**, dont l'inscription au sein du contrat de performances est une nouveauté. Ce programme doit favoriser le travail transversal, en développant au sein du musée des **pôles scientifiques** pour mettre en commun les compétences, favoriser une politique d'acquisition concertée et mieux couvrir certains secteurs peu ou mal explorés. Le renforcement des liens du musée avec les **institutions nationales**, telles que l'Institut national d'histoire de l'art, l'Institut national du patrimoine, le centre de recherche et de restauration des musées de France, le centre national de la recherche scientifique et les universités, est également prévu. Le Louvre doit renforcer sa présence dans la création, l'animation et la participation à des **réseaux de recherche** en région. Enfin les **relations internationales** avec les musées et les chercheurs doivent être développées et mieux formalisées. Les indicateurs retenus visent l'augmentation du nombre des colloques et conférences tenus à l'auditorium, le développement du nombre de projets

portant sur les domaines prioritaires du champ scientifique tel que l'Espagne, les pays nordiques, les pays de l'Est, le continent américain, le Soudan, etc. ;

- développer **la protection et la mise en valeur du patrimoine**. Afin de protéger les œuvres et le palais, la mise en œuvre du schéma directeur incendie est prévue, ainsi que la poursuite de la mise en œuvre du plan de prévention contre l'inondation ou encore l'achèvement du schéma directeur de sûreté ;

- et poursuivre la **modernisation de la gestion des ressources humaines** et l'optimisation des moyens. Votre rapporteur spécial note qu'une batterie d'**indicateurs précis** permettant de mesurer le taux d'absentéisme, la validation des définitions de fonctions, la formation des effectifs, ou encore l'effort financier consenti en faveur de la formation est prévue. Il suivra avec attention l'évolution de ces indicateurs.

Le musée s'est engagé à établir un **compte rendu annuel d'exécution** comprenant notamment un chiffrage des indicateurs définis, lesquels feront l'objet d'une certification par un **auditeur externe**.

3. L'inscription de projets stratégiques au contrat de performances

Le contrat présente également les **trois grands projets stratégiques** du Louvre : la création du département des arts de l'Islam, l'accompagnement du projet Louvre-Lens et le projet Pyramide.

Il est prévu de créer un **nouvel espace muséographique** dédié aux **arts de l'Islam** au sein du musée du Louvre afin de mettre en valeur les collections sur ce thème, composées de 10.000 pièces, auxquelles s'ajouteront des dépôts substantiels de l'UCAD¹ de 3.000 pièces environ. Cet espace, dont l'inauguration interviendra au début de l'année 2009, réservera aux collections permanentes une surface totale de 3.500 m², à laquelle s'ajouteront 1.000 m² de locaux techniques. Trois espaces pédagogiques seront également intégrés ainsi qu'un lieu d'exposition temporaire sur une surface complémentaire de 300 m². Pour cela un chantier d'aménagement de la Cour Visconti et des façades a été lancé. Le coût estimatif de l'ensemble des travaux est de **68,78 millions d'euros**. Le **ministère de la culture** s'est engagé à financer **20 millions d'euros** sur la période, ce qui porte l'effort du musée du Louvre à **30 millions d'euros en recherche de mécénat**. Votre rapporteur spécial estime qu'il s'agit là d'un projet ambitieux.

L'implantation d'une **antenne permanente du musée du Louvre à Lens** constitue un aspect essentiel de la politique conduite par le ministère de la culture en faveur de la **décentralisation culturelle**. Ce projet, qui sera inauguré en 2009, vise à présenter, sur une surface de 5.000 m², des œuvres importantes du musée, dans le cadre des collections semi-permanentes et d'expositions

¹ Union centrale des arts décoratifs.

temporaires. Le Louvre s'engage à programmer la présentation des collections et les expositions dans un souci de transversalité, à mettre en œuvre une politique des publics adaptée au concept de l'antenne, à proposer une pédagogie innovante, à définir et suivre la mise en œuvre de la programmation de manifestations culturelles, notamment au sein du futur auditorium, et à développer les partenariats avec les réseaux locaux en concertation avec la DRAC. L'enveloppe financière est de l'ordre de **117 millions d'euros**, à la charge des collectivités territoriales et en particulier du conseil régional, qui assure la maîtrise d'ouvrage du projet. Aux termes d'un protocole d'accord signé en mai 2005, le Louvre et le ministère de la culture se sont engagés à consacrer un minimum de quatre agents à temps pleins au projet d'antenne à Lens.

Le projet **Pyramide** consiste à redonner au hall Napoléon une vocation strictement d'accueil, d'information et de documentation en le libérant des principales fonctions logistiques, que sont les caisses et les vestiaires, réimplantées en amont, aux abords internes de la pyramide. Le dispositif prévu mettrait la **fonction accueil** à une échelle cohérente par rapport à l'ampleur du site, des collections et du public, tout en permettant aux fonctions de médiation, d'éducation et de transmission des savoirs de se développer. L'achèvement complet du projet serait prévu pour juillet **2011**. Son coût global s'élèverait à **70 millions d'euros**. La montée en puissance financière du projet interviendrait à partir de 2008, tant en autorisation d'engagement qu'en crédits de paiement, selon l'échéancier prévu par le contrat de performances.

4. La responsabilisation de l'établissement public

Le ministère de la culture s'engage à ne **pas effectuer de régulation** sur les montants de subventions prévus sur la période du contrat de performances. En contrepartie, le musée du Louvre appliquera **deux principes de gestion** étroitement complémentaires :

- la **libre utilisation de ses ressources** ;
- et la « **gestion autonome et responsable** », c'est-à-dire sans recours à des crédits budgétaires supplémentaires, d'un éventuel **déficit d'exploitation**.

Le Louvre sera ainsi libre d'affecter des **excédents** de ressources dégagés en cours de gestion, en les **employant** en totalité ou en partie pour financer des besoins émergents, ou en décidant de les virer au **fonds de roulement** pour se prémunir de pertes ultérieures éventuelles. La contrepartie de cette liberté laissée à l'établissement est **l'absence de recours automatique auprès de l'Etat en cas de déficit**, sauf si l'importance des pertes excédait les possibilités d'économie ou de prélèvement sur le fonds de roulement.

L'Etat s'engage dans ce cadre, à **verser les subventions de fonctionnement et d'investissement, par quart, au début de chaque trimestre** à l'établissement public.

Votre rapporteur spécial estime que le contrat de performances pour la période 2006 à 2008, signé entre le Louvre et sa tutelle, comporte des **engagements forts** des deux parties et permet une **définition précise des priorités de politique culturelle** assignées à l'établissement public.

Une question se pose toutefois, qui a déterminé ces priorités, l'établissement public ou sa tutelle ?

C. UNE TUTELLE SECTORIELLE CONFLICTUELLE ?

1. Les moyens d'exercice de la tutelle sectorielle

Lorsque votre rapporteur spécial a rencontré la direction des musées de France, lui sont présentés des **moyens convaincants d'exercice de la tutelle** :

- la **nomination** des dirigeants et des membres du **conseil d'administration** de l'établissement public ;

- **l'habilitation du projet scientifique et culturel** de l'établissement par l'audition de la commission scientifique consultative des musées nationaux ;

- l'établissement du **contrat de performances** et notamment **l'intégration** de l'axe relatif à la politique scientifique de l'établissement public **au sein du schéma directeur de recherche de la DMF** ;

- la **participation** au conseil d'administration ;

- des **échanges d'informations** régulières sur des points essentiels, tels que les projets stratégiques de l'établissement public ;

- la mise en place de **réunions spécifiques**, notamment pour gérer des questions relatives aux personnels (chèques cadeaux, gestion des enveloppes du personnel) ;

- ou encore **l'organisation de réunions du réseau** (chefs d'établissement, commission des expositions, commission scientifique).

Et pourtant, dans le même temps, votre rapporteur spécial n'a pu que constater, en interrogeant le cabinet du ministère de la culture, et l'établissement public lui-même, que **l'autonomie du musée du Louvre frisait l'indépendance lorsque l'on parlait de tutelle sectorielle**. La vigueur du musée et le dynamisme dont il fait preuve, qui lui ont permis de multiplier par trois le nombre de ses visiteurs en 15 ans, garantissent son **autonomie**, qui est vue par le cabinet du ministre, comme « **LE** » **facteur extraordinaire**, et apparemment unique dans cette analyse, de **développement du musée**. Le rôle de la direction sectorielle paraît très mince dans ce contexte.

Il semble que le ministre et son cabinet aient développé **un lien particulier** avec l'établissement public remarquable et exceptionnel qu'est le musée du Louvre. Des réunions régulières associant le ministre de la culture

aux 8 ou 14 présidents de grands établissements publics¹ sont régulièrement organisées et permettent au ministre de présenter directement aux établissements ses **priorités** telles que **l'action en faveur de certains publics, comme les plus jeunes, ou les personnes handicapées**, ou encore l'organisation d'événements particuliers, tels que la nuit des musées. Dans ce cadre sont également abordées les questions de **politique tarifaire**.

2. Comment la problématique de la RMN intervient-elle dans ce contexte ?

Votre rapporteur spécial a constaté au cours de ces auditions et de ses déplacements que se dégagait **le sentiment d'une réelle carence de tutelle** de la part du musée du Louvre. Il s'agissait visiblement de **tutelle sectorielle** et non de tutelle financière.

La DMF apparaît comme un « *défenseur des petits musées nationaux et de la Réunion des musées nationaux* », souvent au détriment du musée du Louvre. Celui-ci regrette de ne pas **rencontrer** plus fréquemment sa tutelle afin d'instaurer un **dialogue** permettant de mieux traiter les enjeux de politique culturelle que sont la politique scientifique, celle des publics, du développement international, etc.

L'établissement public a le **sentiment** de ne pas être soutenu, et, ce qui est plus grave de ne **pas être écouté** qu'il s'agisse de **décentralisation des acquisitions**, de transfert en matière de compétence des **éditions**, de création de nouveaux établissements publics ou de rattachement de petits musées à de plus grands établissements publics.

Rappelons que les relations entre les grands musées nationaux, devenus établissements publics et donc juridiquement autonomes, les musées-services à compétence nationale dépendants de la DMF, la DMF elle-même et la RMN ont connu des **changements significatifs de périmètre** depuis quelques années.

Pendant longtemps, et en **contrepartie des recettes de billetterie** des musées nationaux, la RMN a été organisée selon un principe de **mutualisation de compétences** au profit des musées afin de réaliser les **acquisitions nécessaires**, des expositions, les éditions relatives à celles-ci, d'organiser les visites-conférences, de gérer le fonds photographique, etc. La RMN, grâce à son statut d'EPIC, pouvait mener une **politique commerciale**, dont les **bénéfices** devaient, théoriquement, être eux aussi **mutualisés** entre les musées afin d'augmenter leurs capacités financières et de leur permettre des **acquisitions d'œuvres plus importantes**.

Le musée du Louvre versait ainsi **45 % de ses recettes de billetterie**. La RMN a bénéficié de fonds importants, qui ont en fait servi à financer ses **déficits croissants**, de l'ordre de 10 millions d'euros, dus à une **politique commerciale défailante**, mais aussi au poids financier beaucoup trop

¹ On parle alors de réunions du G 8 ou du G 14.

important de ses **services centraux**. Le système de mutualisation n'était sans doute pas assez responsabilisant pour la RMN. Le résultat a été la nette **diminution** des budgets consacrés aux **acquisitions par la RMN** jusqu'en 2003. Le rapport de M. Guillaume Cerruti, au nom de l'inspection générale des finances d'octobre 2001 sur la protection des trésors nationaux et les moyens d'acquisitions d'œuvres d'art par l'Etat indique que « *la contribution de la RMN constituait entre la moitié et les trois quarts des acquisitions d'œuvres d'art au début des années 90. Cette part se situe autour de 30 % en 2000* ».

Suite aux préconisations du rapport de l'inspection générale des finances précité, le « **décroissement** » des **compétences** entre la RMN et les grands musées nationaux a été opéré à partir de **2003**. Le dispositif en résultant prévoit que les musées bénéficient directement de leurs recettes de billetterie tout en justifiant au premier euro la subvention de l'Etat. Ces recettes ont permis de redonner un véritable élan à la **politique d'acquisitions** en **sanctuarisant 20 % de la billetterie des collections permanentes** à leur profit, soit plus de **6 millions d'euros** au budget primitif du Louvre. Cumulés aux acquisitions faites grâce au **mécénat**, ce sont quelque **35 millions d'euros**, en 2005, que le Louvre a consacré aux acquisitions, alors que la RMN de 1991 à 2001 ne consacrait aux acquisitions, pour l'ensemble des musées nationaux, que **7,2 millions d'euros** par an.

Dans la même perspective, le ministère de la culture a transféré de la RMN vers le musée les **compétences éditoriales**. Le transfert de moyens qui a accompagné le transfert de compétences a semblé rentable puisque le nombre de publications payantes du Louvre est passé de 23 ouvrages en 2002 à **56** en 2005.

Que cela soit justifié ou non, ce lourd passif dans les relations entre le Louvre, la RMN et la DMF donne au musée d'impression de devoir suppléer « *l'absence de **tutelle stratégique*** » à son égard.

3. Quelques pistes de réforme

Votre rapporteur spécial, sans vouloir entrer dans un rôle d'arbitre malvenu dans cette affaire, constate que la situation semble **confuse**. Il remarque que l'entrée en vigueur de la LOLF pourrait être l'occasion d'une **réforme salubre des administrations centrales du ministère** de la culture, ainsi qu'il la proposait dans son dernier rapport budgétaire relatif à la mission « Culture ».

Il lui semble que la création d'une **direction du patrimoine** regroupant éventuellement l'actuelle DMF et la direction de l'architecture du patrimoine et de l'archéologie (DAPA) permettrait une meilleure **coordination** entre les fonctions de **tutelle sectorielle** des établissements publics et de **responsable de programme**. Il ressort du contrôle mené par votre rapporteur spécial, que les **établissements publics sont en attente de certaines actions de leur tutelle sectorielle**. Une **direction « des » patrimoines, renforcée** pourrait aider les

opérateurs du programme, qu'elle dirigerait, en diffusant les **bonnes pratiques**, en promouvant les **méthodologies d'évaluation efficace**, en développant **prospective** et **stratégie**, en favorisant la **contractualisation** et le dialogue, etc.

S'agissant de la **RMN**, votre rapporteur spécial ne souhaite pas proposer des pistes de réforme globale, sans avoir étudié spécifiquement le cas de cet EPIC. Il note toutefois, que du point de vue du Louvre, il serait utile de **parachever le décroisement** des activités et des financements. Il est anormal que le Louvre et la RMN puissent se retrouver en **concurrence** sur certaines **éditions**, comme ce fut le cas pour Ingres. Par ailleurs, il semble que la participation de la RMN à **certaines expositions** du Louvre soit aujourd'hui contestée par le musée national. Enfin, la gestion de l'**agence photographique** par la RMN semble poser certaines questions : est-il possible de renforcer les campagnes photographiques **scientifiques** au détriment des campagnes plus commerciales et donc plus rentables pour la RMN ? Est-il normal que l'utilisation du fonds photographique d'œuvres de l'Etat soit **facturée** à des prix plus importants aux musées pour leurs projets éditoriaux qu'à la RMN ? Faudrait-il **filialiser l'agence photographique** ?

Votre rapporteur ne présume pas des réponses et ne souhaite **en aucun cas aggraver la situation financière de la RMN**. Il constate toutefois que ces questionnements existent et qu'ils semblent ne pas trouver de réponse dans le cadre de ce qui devrait être un dialogue normal entre un grand établissement public et la tutelle sectorielle.

D. VERS L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE ?

Le 6 mars 2007 a été signé entre le gouvernement de la République française et le gouvernement des Emirats Arabes Unis un accord relatif au **musée universel d'Abou-Dabi**.

1. Un accord ambitieux

Aux termes de cet accord les parties décident la création d'un musée universel faisant appel aux **techniques les plus innovantes en matière de muséographie**, présentant des objets majeurs dans les domaines de **l'archéologie**, des **Beaux-Arts** et des **arts décoratifs**, ouvert à **toutes les périodes**, y compris à l'art contemporain, bien que mettant l'accent sur la période classique, à **toutes les aires géographiques** et à **tous les domaines de l'histoire de l'art**, répondant à tout moment aux **critères de qualité** et à **l'ambition scientifique et muséographique du musée du Louvre** et destiné à œuvrer au **dialogue entre l'Orient et l'Occident**. Les œuvres présentées relèvent des techniques les plus variées : peinture, sculpture, objets d'art, arts graphiques, vidéo installation...

Le musée ainsi créé jouit de **l'autorisation d'utiliser le nom verbal de « Louvre »**.

Ce nouveau musée aura une **superficie** d'environ **24.000 m²**, dont 6.000 m² consacrés aux galeries des collections abritant la future collection permanente et 2.000 m² aux expositions temporaires. Le musée comprendra des **réserves** suffisantes pour l'organisation des prêts et des expositions temporaires et pour l'accueil de la future collection permanente du musée, un **auditorium** destiné à une programmation culturelle pluridisciplinaire, un **centre de ressources** pédagogique, scientifique et de recherche à l'usage de la conservation du musée et du public, des **espaces pédagogiques** pour adultes, d'autres réservés aux enfants, des équipements de confort et d'accueil du public, en particulier un restaurant et un café, et enfin un **atelier de conservation** et de restauration.

Les prestations fournies par l'opérateur français, de la conception à la mise en place du musée, seront réalisées par une personne morale de droit français, dénommée **Agence internationale des musées de France**, ou **France Museums**. Celle-ci adressera des recommandations et des avis dans les domaines suivants : projet scientifique et culturel du musée, stratégie de développement du musée, assistance d'organisations, lancement et suivi des chantiers liés au contenu, assistance à la maîtrise d'ouvrage en phase de conception, et assistance dans la phase de réalisation du musée. L'Agence contribuera à la constitution des collections permanentes du musée, à laquelle le gouvernement des Emirats Arabes Unis consacrerait un budget annuel moyen de **40 millions d'euros**. Elle dressera également la liste des fonctions pour lesquelles la partie émirienne devra recruter des professionnels dont les qualifications sont internationalement reconnues.

La France s'est engagée, à partir de l'ouverture du musée et pour **15 ans**, à organiser chaque année des **expositions temporaires** de qualité internationale dans les conditions précisées par l'accord signé. Il est intéressant de noter qu'à compter de la 16^{ème} année après l'ouverture du musée, jusqu'au terme du présent accord, soit 30 ans, la partie émirienne sera responsable du programme d'expositions temporaires qui devra être d'une qualité scientifique et culturelle comparable au programme d'expositions temporaires mises en œuvre par l'Agence durant les 15 premières années.

La France s'est également engagée à partir de l'ouverture du musée, et pour une durée de **10 ans** à présenter dans les galeries de celui-ci, sans discontinuité et par rotation, des objets issus des collections publiques françaises, des œuvres d'une qualité comparable à celle des œuvres présentées au **musée du Louvre** et dans les **grands musées français**. Les prêts d'œuvres des collections publiques françaises comportent une « **part raisonnable issue des collections du Louvre** ». Le gouvernement des Emirats Arabes Unis s'engage à consacrer pour la programmation des expositions temporaires un budget annuel moyen de **13 millions d'euros**, hors assurances.

Il est précisé que les œuvres prêtées par les musées français au musée universel en application de l'accord signé sont réputées **insaisissables** sur le territoire des Emirats Arabes Unis.

2. Les conditions financières de l'accord

En contrepartie des **prestations** prévues par l'accord, **l'Agence internationale des musées** est rémunérée par le gouvernement des Emirats Arabes Unis, à hauteur de **164,5 millions d'euros**¹ sur 30 ans.

Les contreparties financières versées **aux musées**² pour la mobilisation des œuvres nécessaires au programme de **prêts, hors expositions temporaires**, prévus par l'accord sont fixées à **190 millions d'euros** pour une période de 10 ans.

Un montant de **120 millions d'euros** rémunèrera les prêts pour l'organisation des **expositions temporaires**, auquel il convient d'ajouter **75 millions d'euros** versés au titre de la « **contribution de soutien** aux musées français » qui adresseront, à l'avance, la liste des œuvres qu'ils prêtent pour ces expositions.

Pour **l'utilisation du nom du Louvre**, le gouvernement des Emirats Arabes Unis versera à l'établissement public du musée du Louvre une somme de **400 millions d'euros**, selon l'échéancier suivant :

- **150 millions d'euros** 30 jours après la signature du présent accord,
- **62,5 millions d'euros** à l'ouverture du musée,
- **62,5 millions d'euros** 5 ans après l'ouverture du musée,
- **62,5 millions d'euros** 10 ans après l'ouverture,
- et **62,5 millions d'euros** 15 ans après l'ouverture.

Votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif au fait que ces sommes soient **allouées exclusivement au musée du Louvre et aux musées français qui prêteront des œuvres. Il ne saurait être question que ces fonds soient utilisés directement par le ministère de la culture et de la communication, ni que les subventions pour charge de service public soient réduites à due concurrence des versements effectués par le gouvernement des Emirats Arabes Unis.** Cette nouvelle source de financement sera sans doute un facteur de développement de l'autonomie déjà très importante de l'établissement public du musée du Louvre.

¹ Les montants mentionnés sont indiqués en euros courants valeur décembre 2006. Ils sont indexés chaque année au 1^{er} janvier, pendant la durée de l'accord, en utilisant la dernière valeur publiée par l'office statistique des Communautés européennes, Eurostat, de la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation de l'Union monétaire.

² Il s'agit du musée du Louvre et des autres musées français.

IV. LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE : UNE TUTELLE TROP LÉGÈRE ?

Le poids relatif de la Bibliothèque nationale de France

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Ministère	Programme « Patrimoines »	BnF	Part de la BnF/ministère	Part de la BnF /au programme
Crédits de paiement	2.694,4	1.040,7	125,2	5	12
ETPT	11.542	3.225	2.444,3	21,2	75,8

Source : annexe « rapport annuel de performances » de la mission « Culture » au projet de loi de finances pour 2007

A. LA LONGUE TRANSFORMATION DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE

1. De la bibliothèque patrimoniale à la Bibliothèque nationale de France

On considère symboliquement que la librairie particulière de **917 manuscrits** de Charles V, installée, au Louvre en 1368, est l'origine de la **bibliothèque patrimoniale** de la France. La continuité de la bibliothèque n'est toutefois véritablement assurée qu'à partir de **Louis XI** qui est le **fondateur** de la bibliothèque de France.

François I^{er} a institué, le 28 décembre 1537, le principe du **dépôt légal** définissant ainsi l'un des rôles primordiaux de la bibliothèque. Rappelons que le dépôt légal ne concernait tout d'abord que les **livres imprimés**, cette obligation n'a été élargie aux **estampes** qu'en 1648.

C'est grâce à **Colbert**, au XVII^{ème} siècle, que la bibliothèque du roi connaîtra son véritable **essor**. C'est à ce moment-là, en effet, que la bibliothèque fut installée rue Vivienne en 1666, puis dans l'ancien palais Mazarin, rue de Richelieu. Nicolas Clément, bibliothécaire, élabore entre 1680 et 1688 une **classification** pour les ouvrages imprimés, permettant de les ordonner tant intellectuellement que matériellement. Ce thesaurus a été utilisé jusqu'en 1997.

Au XVIII^{ème} siècle, la bibliothèque royale est considérée comme la **première d'Europe**, elle est alors organisée en **cinq départements** : les imprimés, les manuscrits, les médailles et pierres gravées, les planches gravées et recueils d'estampes et les titres et généalogies. Le dépôt légal est étendu à la **musique** en 1745.

Durant la Révolution, l'obligation de dépôt légal est malmenée. Elle est supprimée en janvier 1790, puis rétablie par une loi du 19 juillet 1793. Elle ne redevient **obligatoire** qu'à partir de **1810**.

Sous la III^{ème} République, le statut de la Bibliothèque nationale a subi beaucoup de modifications. L'organisation de la bibliothèque est prévue par le **décret du 17 juin 1885** qui la place sous l'autorité d'un administrateur général, coordonnant le travail des quatre conservateurs, chargés chacun d'un département : celui des livres imprimés, cartes et collections géographiques, celui des manuscrits, chartes et diplômes, celui des médailles, pierres gravées et antiques, et celui des estampes.

La loi du 19 mai 1925 modifie le fonctionnement du dépôt légal. Le **double dépôt** effectué par l'éditeur et par l'imprimeur est institué, le champ du dépôt légal est élargi aux documents **photographiques, cinématographiques et aux phonogrammes**.

C'est la loi de finances du 29 avril 1926 (article 151) qui pose alors le **statut** de la Bibliothèque nationale. Au terme de ces dispositions, la Bibliothèque nationale est investie de la **personnalité civile**, elle est représentée dans tous les actes de la vie civile par son administrateur général. Les crédits inscrits au budget de l'Etat pour les dépenses matérielles de la Bibliothèque nationale sont désormais attribués à cet établissement, à titre de **subventions**. Ils sont portés à un budget spécial administré par la bibliothèque.

Dans le même temps, le décret du 28 décembre 1926 crée la **Réunion des Bibliothèques nationales de Paris** rassemblant la Bibliothèque nationale, la bibliothèque de l'Arsenal, la bibliothèque Mazarine, la bibliothèque Sainte-Geneviève et la bibliothèque du musée de la guerre. Investie de la personnalité civile, la réunion des Bibliothèques nationales tend à concentrer les dépenses de matériel et à faciliter les mouvements de personnel.

Commence alors une période de **stabilité juridique** durant laquelle le champ d'action de la Bibliothèque nationale s'élargit, grâce au rattachement des bibliothèques extérieures précitées. La totalité du **quadrilatère Richelieu** est alors rachetée pour permettre à l'établissement de construire des étages supplémentaires de magasins. Une salle des catalogues et des bibliographies est également ouverte ainsi que la deuxième grande salle de lecture de la bibliothèque (salle Ovale). L'extension de la bibliothèque sur d'autres sites se concrétise par la construction d'une annexe à **Versailles**, où sont regroupés les collections de journaux et des fonds moins consultés.

En **1975**, la direction des bibliothèques de France est divisée entre **deux tutelles administratives**, la Bibliothèque nationale se trouve alors directement rattachée au **ministère des universités**. Le décret du 19 novembre 1977¹ précise que la Bibliothèque nationale est un **établissement public national à caractère administratif**, doté de la personnalité civile et de

¹ Décret n° 77-1274 du 19 novembre 1977, relatif à l'organisation et au régime financier de la Bibliothèque nationale.

l'autonomie financière. Pourvue d'un nouveau conseil d'administration, la Bibliothèque nationale dispose également d'un **conseil scientifique** et reçoit, à ce titre, le statut **d'établissement de recherche**.

Alors que l'organisation interne de l'établissement public est modernisée, de nombreuses collections se trouvent en **péril**. A partir de 1979, un **plan de sauvegarde des collections** est donc lancé, et deux centres sont ouverts en province : le centre André-François Poncet à Provins et le centre Joël Le Theule à Sablé-sur-Sarthe.

Le décret du 5 juin 1981¹ place la Bibliothèque nationale **sous la tutelle du ministère de la culture**. Cette évolution s'accompagne également d'une réflexion autour de l'idée d'une **nouvelle** Bibliothèque nationale, on parlait alors d'une « BN-bis ».

Le 14 juillet 1988, François Mitterrand, alors Président de la République, annonçait son intention de construire une nouvelle bibliothèque « *prenant en compte toutes les données du savoir, dans toutes les disciplines, et communiquant ce savoir à l'ensemble de ceux qui cherchent, de ceux qui étudient et de ceux qui ont besoin d'apprendre* ». L'établissement public de la bibliothèque de France, chargé de la réalisation de la « BN-bis » a été créé en 1989². En 1994, la fusion de la Bibliothèque nationale et de **l'établissement public de la bibliothèque de France** est décidée.

Le décret du 3 janvier 1994³ a créé la **Bibliothèque nationale de France**, établissement public national à **caractère administratif** résultant de la réunion des deux établissements publics précités.

2. Des missions largement entendues

Aux termes du décret du 3 janvier 1994, précité, la Bibliothèque nationale de France a pour mission de **collecter, cataloguer et enrichir dans tous les champs de la connaissance**, le patrimoine national dont elle a la garde, en particulier le patrimoine de la langue française ou relatif à la civilisation française. Elle gère pour le compte de l'Etat le **dépôt légal dont elle est dépositaire**⁴. Elle doit également **assurer l'accès du plus grand nombre** aux collections, qui sont constituées par le dépôt légal et par les acquisitions.

¹ Décret n° 81-646 du 5 juin 1981 relatif aux attributions du ministre de la culture. Rappelons que le décret n° 83-226 du 22 mars 1983, relatif à l'organisation et au régime financier de la Bibliothèque nationale, modifie la composition des organes consultatifs de celle-ci.

² Décret n° 89-777 du 13 octobre 1989.

³ Décret n° 94-3 du 3 janvier 1994.

⁴ Le dépôt légal est régi par la loi n° 92-546 du 20 juin 1992. Dans cette perspective, la BnF est investie du rôle de dépôt légal dans son domaine, elle coordonne le dépôt légal assuré par le Centre national de la cinématographie et l'Institut national de l'audiovisuel dans leurs domaines respectifs.

La BnF établit et diffuse la **bibliographie nationale**, rassemble et met en valeur les collections françaises et étrangères de manuscrits et imprimés, de monnaies, d'estampes, de photographies, de cartes, de plans, de musiques, de documents sonores, audiovisuels et informatiques. Elle participe aux **réseaux documentaires**. Elle doit permettre la **consultation à distance** des collections dont elle a la charge.

En tant **qu'établissement scientifique**, la Bibliothèque nationale de France conduit des **programmes de recherche** et participe à l'activité scientifique, nationale et internationale. Elle peut mettre en place des programmes de recherche en relation avec le patrimoine dont elle a la garde. La BnF peut dans cette perspective attribuer des **subventions ou des avances pour des recherches** entrant dans le cadre de ses missions.

L'établissement public peut **coopérer**, par voie de convention, avec toute personne publique ou privée, française ou étrangère. Il a également la possibilité de prendre des **participations financières, de créer des filiales, d'accomplir tout acte juridique de droit privé ou encore d'acquérir tout droit de propriété intellectuelle**.

La BnF à la charge de gérer, préserver et mettre en valeur les **immeubles** dont elle dispose. Elle peut acquérir les biens meubles et immeubles nécessaires. Il lui revient de **poursuivre la construction, l'aménagement et l'équipement des bâtiments**, notamment pour ceux dont la construction a été assurée par **l'établissement public de la bibliothèque de France**.

3. Une organisation classique

La BnF est dirigée par son **président**, nommé par décret en conseil des ministres pour une durée de trois ans renouvelables, sur proposition du ministre chargé de la culture. Dans cette tâche, le président est assisté par un **directeur général** également nommé par décret sur proposition du président.

Le **conseil d'administration** est chargé de délibérer sur le budget, les orientations, le programme d'activités et d'investissement de l'établissement. Il comprend des **membres de droit** :

- le directeur du livre et de la lecture ;
 - le directeur de l'administration générale du ministère de la culture ;
 - le directeur des archives de France ;
 - le directeur du budget ;
 - le directeur chargé des bibliothèques universitaires au ministère chargé de l'enseignement supérieur ;
- auxquels s'ajoutent un membre du conseil d'Etat, trois personnalités représentant respectivement les ministres chargés de la communication, de la recherche et des affaires étrangères, quatre représentants du personnel élu, deux représentants des usagers élus, et quatre personnalités du monde culturel scientifique et économique désignées par arrêté du ministre chargé de la culture.

Le **conseil scientifique** de la BnF est consulté sur les activités de recherche et les orientations de l'établissement public. Il approuve le **plan triennal de la recherche subventionnée**, élaboré par la mission recherche de la direction des services et des réseaux de la BnF. Il peut présenter des propositions dans ce domaine.

Il est composé des **membres de droit** suivants :

- le président du conseil supérieur des bibliothèques ;
- le chef de la mission de la recherche et de la technologie au ministère chargé de la culture ;
- le chef de la mission scientifique et technique au ministère chargé de l'enseignement et de la recherche ;

- auxquels s'ajoutent : deux membres des corps des conservateurs des bibliothèques et assimilés, affectés à la Bibliothèque nationale de France, et élus par leurs pairs, deux membres représentant les autres personnels scientifiques et techniques de l'établissement, élus par leurs pairs, trois personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé de la culture, et sept représentants d'institutions spécifiques françaises et étrangères désignés par arrêté du ministre chargé de la culture.

4. La Bibliothèque nationale de France aujourd'hui

La BnF a son siège à **Paris**, quai François Mauriac, site de Tolbiac-François-Mitterrand, et elle est également déployée sur plusieurs sites tant à Paris, qu'il s'agisse de la bibliothèque de l'Arsenal, du site Richelieu, ou de la bibliothèque-musée de l'Opéra, qu'en **province** sur les sites de Bussy-Saint-Georges, de Sablé-sur-Sarthe et d'Avignon.

Le coût de fonctionnement, hors amortissements, de l'établissement public, s'élève à **266.716 euros**. En 2005, le **total des entrées** dans les salles de lecture de l'ensemble des sites de la BnF a atteint **1.021.691 visiteurs**, dont 945.670 lecteurs sur le site de Tolbiac et 76.021 lecteurs sur les autres sites. Le nombre de **documents communiqués** a atteint **1.336.575** dont 1.060.691 sur le site François Mitterrand et 275.884 sur l'ensemble des autres sites.

Le budget de la BnF s'élève à **125,16 millions d'euros**. En 2006, la **masse salariale** de l'établissement public, soit **39,94 millions d'euros**, représentait **37,23 %** de son budget. Cette proportion devrait notablement augmenter. A compter du 1^{er} janvier 2007, l'établissement public a reçu le transfert des personnels titulaires payés sur le titre 2 du ministère de la culture (personnels des corps des bibliothèques, notamment). Le nombre des ETPT rémunérés par la BnF est ainsi passé de 785,3 à **2.444,3 ETPT** après transfert de 1.659 emplois.

Les crédits de fonctionnement, soit **57,31 millions d'euros**, sont essentiellement centrés, pour **69 %**, autour de l'axe « conservation, communication, enrichissement des collections ». L'axe « diffusion, action régionale, internationale et recherche », relative au rayonnement de la bibliothèque en français à l'étranger, mobilise **20 %** des moyens de fonctionnement de l'établissement public culturel, contre **11 %**, pour l'axe « fonctions supports ».

Les crédits d'investissement de la BnF, soit **34,4 millions d'euros**, sont centrés sur les deux grands programmes de **renouvellement** mis en œuvre en 2000 et 2001, l'un relatif aux moyens **informatiques**, l'autre relatif au renouvellement des **équipements** des bâtiments de Tolbiac et de Marne-la-Vallée.

Les ressources propres représentent **7 %** de l'établissement public en 2005. Rappelons qu'elles reposent sur quatre postes principaux : la vente des cartes des lecteurs, la vente de reproductions, les entrées aux expositions et la vente des catalogues et ouvrages édités par la BnF. Les **produits financiers** représentent **15 %** de l'ensemble des ressources propres, en augmentation sensible suite à une politique de placement plus dynamique, arrêtée en accord avec l'agence comptable du Trésor, selon les indications fournies par les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2007.

La part de la **subvention de l'Etat**, dans les charges du compte de résultats atteint, en 2006, **91,7 %**.

La Bibliothèque nationale de France est **l'opérateur principal de l'action 5 « Patrimoine écrit et documentaire »** du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture ». Elle contribue également par les acquisitions de documents à l'action 8 « Acquisition et enrichissement des collections publiques » du même programme.

L'opérateur **participe à 5 indicateurs du programme 175** : délai moyen de catalogage des ouvrages reçus au dépôt légal, accessibilité physique des collections au public, fréquentation des salles de recherche, fréquentation du site Internet et taux de satisfaction du public. Le document budgétaire bleu, relatif à la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2007, précise que : « *le **contrat de performances de l'établissement, en cours d'élaboration, déclinera 13 objectifs prioritaires regroupés en trois axes : « Approfondir les missions fondamentales », « Accroître le rayonnement de la BnF », « Améliorer la gestion de l'établissement ».*** Chaque programme donnera lieu à un indicateur de suivi associé, en cours de discussion entre l'opérateur et ses tutelles ».

B. VERS LA FIN DU « SPLENDIDE ISOLEMENT » DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE ?

1. La tutelle financière est exercée

Lorsque la tutelle de la Bibliothèque nationale de France était exercée par le **ministère de l'éducation nationale**, il semble qu'il s'agissait plutôt d'une « **tutelle optique** » qui pesait assez peu. Le ministère avait du mal à s'affirmer face à un établissement public dont l'histoire et le rayonnement étaient si riches et importants. La BnF semblait mener son action dans un « **splendide isolement** ».

Il apparaît désormais que le ministère de la **culture** exerce sa tutelle, dans le respect de l'autonomie de la BnF, mais sans la laisser « seule sur son rocher ». La **Direction du livre et de la lecture** (DLL) intervient sur l'ensemble des activités de Bibliothèque et la direction de l'administration générale s'intéresse aux questions touchant le budget et les ressources humaines. Ces deux directions sont bien sûr représentées au conseil d'administration de l'établissement public, auquel participent également trois autres membres de droit, comme on l'a dit, **le directeur des archives de France**, **le directeur du budget** et **le directeur chargé des bibliothèques universitaires au ministère de l'éducation nationale**.

La présentation en conseil d'administration du projet de budget primitif de la BnF, puis les trois décisions modificatrices au cours de l'année, font l'objet de **réunions préparatoires** avec les tutelles de l'établissement. Deux rencontres ont lieu le mois qui précède le conseil d'administration. La première réunion de travail se déroule au ministère de la culture, elle permet à la directrice générale de la BnF de présenter son budget prévisionnel à la direction de l'administration générale et à la **DLL, qui dispose du budget opérationnel de programme, sur lequel est imputée la subvention pour charges de service public que l'établissement**. Notons que dans ce cas précis, l'exercice de la tutelle est assuré par le **gestionnaire** des crédits budgétaires au niveau du budget opérationnel de programme. Une fois encore **le responsable de programme n'est, pour sa part, pas associé au processus décisionnel**. La seconde réunion a lieu les jours suivants à la direction du budget pour une nouvelle présentation, en présence du contrôleur financier et des services du ministère de la culture.

S'agissant du **contrôle ex-post** sur la gestion de l'année, la présentation par l'agent comptable du compte financier de la BnF en conseil d'administration est précédée des mêmes réunions. Un dossier est préparé à l'attention de la tutelle qui comprend le compte financier proprement dit, le rapport de présentation de l'agent comptable, et une note d'accompagnement qui précise le point de vue de l'ordonnateur sur la gestion de l'année écoulée. Ces documents, une fois validés par les tutelles, sont également adressés aux membres du conseil d'administration.

Les **bénéfices** de la gestion précédente permettent, l'année suivante, une **reprise de crédits** pour des dépenses de fonctionnement et des opérations d'investissement en report, ainsi que le **financement éventuel de dépenses exceptionnelles** et la **consolidation de la provision** établie par la BnF dans le cadre du contentieux en cours avec la société Bouygues, relatif aux coûts de construction du site François Mitterrand. Précisons que les dépenses exceptionnelles ont correspondu, en 2006, au marché de dépoussiérage des collections issues du magasin C de Versailles.

Aucun déficit n'a été relevé depuis la création de l'établissement, en 1994. Selon la DLL, le financement d'un déficit serait assuré grâce à un prélèvement sur le fonds de roulement.

Précisons enfin que la DLL, la DAG du ministère de la culture et de la communication, ainsi que la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie participent à deux **comités consultatifs** où sont présentés des dossiers portant sur les dépenses **d'investissement** de la BnF : le **comité de pilotage informatique** et le **comité des travaux et équipements immobiliers**.

2. Le « programme d'action » ne peut se substituer à un contrat de performances

La **démarche stratégique** de la BnF s'est concrétisée par l'élaboration d'un **projet d'établissement** pour les années 2001 à 2003, puis par un « programme d'action » pour les années 2004 à 2007. Ces documents internes, élaborés à la suite d'un processus approfondi de concertation, ont fait l'objet d'un débat et d'un vote au conseil d'administration. Ils sont suivis régulièrement pendant leur mise en œuvre (indicateurs annuels, revue d'avancement trimestriel) et sont évalués en fin de parcours.

Le **programme d'action** pour les années 2004 à 2007 fixe trois grands objectifs :

- approfondir les missions fondamentales de l'établissement ;
- accroître le rayonnement de la BnF ;
- et améliorer la gestion et donner à la BnF les moyens de son autonomie.

Ces **objectifs** sont déclinés en **programmes prioritaires**, puis en **actions détaillées** qui font l'objet d'un suivi régulier. Une centaine d'indicateurs annuels, propres à l'établissement, sont associés à ces programmes.

Il a été indiqué à votre rapporteur spécial, que dès l'élaboration du projet d'établissement, au cours de l'année 2000, la Bibliothèque avait manifesté son souhait d'encadrer cette démarche par la signature, avec la tutelle, d'un **contrat d'objectifs et de moyens**. Un projet très complet,

s'appuyant sur les recommandations d'un **audit** demandé par le ministre de la culture, a fait l'objet de nombreuses réunions et de rédactions successives au cours des années 2003 et 2004. Cependant, ce projet n'a pas pu obtenir l'accord du cabinet du ministre et a dû être abandonné. La mise en œuvre de la LOLF incitait à remplacer les contrats d'objectifs et de moyens par **des contrats de performances**. Il semble que dans ce cas précis, une fois encore, le ministère de la culture ait souhaité attendre le remplacement du dirigeant de l'établissement public, en fin de mandat, au détriment de la mise en place rapide d'une démarche de performance.

En l'absence d'un tel document, les principaux **objectifs financiers** de l'établissement, relatif à l'évolution des recettes et au renouvellement des équipements et des matériels informatiques, ont été **proposés par l'établissement**, et après discussion, ont fait l'objet d'une approbation **informelle** par la tutelle.

Votre rapporteur spécial a constaté que le **contrat de performances** préparé par la Bibliothèque nationale de France était déjà en application en son sein. Si la tutelle n'exerce pas ses pouvoirs en imposant une démarche de performance à l'établissement public, celui-ci applique, seul, cette **démarche de modernisation**.

Plusieurs objectifs, contenus dans le projet de contrat de performances, semblent **essentiels** à votre rapporteur spécial :

- **développer un projet pour le quadrilatère Richelieu**. En liaison étroite avec l'établissement public de maîtrise d'ouvrage culturel (EMOC) et l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), la rénovation et la mise aux normes de l'ensemble des bâtiments du quadrilatère Richelieu constitue une **nécessité urgente** afin d'assurer la **sécurité** des collections qui y sont conservées, de permettre à un public élargi d'accéder à celles-ci, et de poursuivre un ensemble d'actions visant à moderniser l'accès aux richesses des collections spécialisées. Il semble toutefois que l'indicateur associé, relatif à l'évolution du nombre de mètres carrés du quadrilatère pourvu d'une protection contre l'incendie, soit **modeste** au regard de l'ampleur du projet ;

- **contribuer à la création et l'édification d'une bibliothèque numérique européenne**. En réaction à l'initiative d'un célèbre moteur de recherche sur Internet, visant à numériser 15 millions d'ouvrages, la BnF a convaincu le Président de la République de la nécessité de développer au niveau européen un projet concurrent, basé sur une logique d'intérêt public et non sur des visées commerciales. Si votre rapporteur apprécie la sobriété qui vise à n'associer qu'un seul indicateur à cet objectif, il lui semble toutefois que l'indicateur, pertinent, relatif à l'évolution du nombre de documents numérisés, est peut-être un peu insuffisant ;

- **recevoir le transfert de la gestion des emplois de titulaires**, l'indicateur associé correspondant au pourcentage de postes de titulaires vacants. Votre rapporteur spécial constate que cet **objectif a été atteint** en application de la loi de finances pour 2007. Il semble, dans ce **nouveau**

contexte, que le contrat de performances de la Bibliothèque nationale de France devrait comporter un **volet relatif à la gestion du personnel plus important**.

Votre rapporteur spécial estime également qu'il serait bon d'enrichir le projet de contrat de performances d'un **axe consacré à la recherche scientifique**, afin d'assurer la bonne cohérence du **plan triennal de recherche** de la BnF, approuvé par son conseil scientifique, avec ses **objectifs de gestion**.

3. Comment s'exerce la tutelle sectorielle ?

Le directeur du livre et de la lecture, principal interlocuteur de l'établissement, a souhaité organiser un **rendez-vous régulier** auquel participent outre son adjoint, le président et la directrice générale de la BnF. Ces **réunions trimestrielles** sont complétées par des **réunions mensuelles** entre les services de l'administration du ministère de la culture et ceux de l'établissement public.

Votre rapporteur spécial a été frappé par la capacité de **projection** dans l'avenir de la **DLL**, qui contrairement à d'autres directions de l'administration centrale du ministère de la culture, paraît désireuse de se **moderniser** au plus vite, et réfléchit dans ce contexte à sa fusion avec le **Centre national du livre**. Un tel projet permettrait, grâce au regroupement des personnels **experts**, d'atteindre une « **taille critique** », et de renforcer l'exercice de la tutelle sur la Bibliothèque nationale de France. N'a-t-il pas été dit au cours d'une des auditions organisées par votre rapporteur spécial que « *la DLL pourrait aujourd'hui être vue comme un nain sur les épaules du géant BnF* ».

L'établissement public ne semble pas contester la tutelle administrative et financière, même s'il regrette que son projet de contrat de performances n'ait pas abouti. Comme on l'a vu, l'administration du ministère de la culture avait soutenu ce projet, le point d'achoppement se situant au niveau du cabinet politique. Il semble que la Bibliothèque nationale de France souffre de ne pas partager avec sa tutelle une **vision politique de sa mission**.

Le **temps d'action** de l'établissement public, situé dans le **moyen terme**, semble parfois en décalage avec le **temps de perception**, hélas plus court, des personnels politiques.

S'agissant de la **bibliothèque numérique** par exemple, l'initiative commerciale américaine a été annoncée en décembre 2004. Les premiers crédits permettant de mettre en œuvre la réponse française et européenne n'ont été ouverts qu'en 2006. Dans le cadre de la bibliothèque numérique française, Gallica, 60.000 images de texte étaient numérisées par an. En 2007, ce chiffre s'élève à **100.000** ouvrages par an (et pour trois ans) afin d'arriver à une masse critique européenne suffisante pour supporter la concurrence. On est loin du nombre des **5.000 livres** numérisés par an en 2005. La contribution française au projet européen devrait s'élever à **10 millions d'euros par an**. Le projet de loi de finances pour 2006 attribuait **3,5 millions d'euros** à la numérisation d'ouvrage. La mise en réserve des crédits en début d'année a failli amputer ce

poste, la BnF a obtenu **l'autorisation de prélever sur son fonds de roulement pour financer cette politique culturelle**. L'établissement public étudie la possibilité de faire appel au **mécénat** pour financer ce projet. Dans le cadre d'action communautaire défini, il paraît nécessaire et raisonnable que le **financement** reste, à hauteur de **60 %**, **public**. Il ne semble pas qu'une solution ait été trouvée à ce jour.

S'agissant de l'aménagement du **quadrilatère Richelieu**, qui doit accueillir, aux côtés des départements spécialisés de la BnF, l'INHA, regroupant la bibliothèque d'art et d'archéologie Jacques Doucet, la bibliothèque centrale des musées nationaux et une partie de la bibliothèque de l'école nationale supérieure des beaux-arts, le financement du projet s'élève à **127,8 millions d'euros**. L'obsolescence du quadrilatère, l'insuffisance des normes de sécurité, notamment dans le domaine de l'incendie, l'indispensable amélioration des conditions de rangement et de conservation des collections, la non moins indispensable nécessité d'améliorer les conditions de travail du personnel d'accueil du public sont connues depuis plus de 10 ans. La nature même de l'INHA implique la participation du **ministère de l'éducation nationale** et de l'enseignement supérieur au financement de l'opération de rénovation, selon une clé de répartition qui lui fait supporter **23 % du budget de l'opération**, soit 29,4 millions d'euros contre **77 % pour le ministère de la culture**, soit **98,4 millions d'euros**. Depuis avril 2005, le ministère de la culture dispose d'une vision complète du dossier. La principale mesure mise en œuvre à ce jour consiste à attribuer, en 2006, une dotation de **3,3 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 0,6 million d'euros en crédits de paiement**, afin de lancer les premières études de maîtrise d'œuvre. Le ministère de l'éducation nationale n'a pas encore précisé s'il complètera ce financement à partir de 2007. Le prochain conseil d'administration de l'EMOC, fixé au 8 juin 2007, devait valider la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage relative au réaménagement du quadrilatère Richelieu. **L'établissement public souligne que le meilleur moyen de garantir la pérennité de l'effort budgétaire consisterait dans un arbitrage gouvernemental rendu sur l'ensemble du projet**, afin que l'enveloppe budgétaire et le calendrier de la mise à disposition de l'INHA de ses nouvelles installations soient définitivement arrêtés. Votre rapporteur spécial ne peut que souscrire à la demande d'une **clarification des engagements de chaque ministère**.

V. LA CITÉ DES SCIENCES ET DE L'INDUSTRIE : UN CAS PARTICULIER D'AUTONOMIE EXACERBÉE

A. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TRÈS RÉCENT

1. La mise en place rapide de la Cité des sciences et de l'industrie

La **Cité des sciences et de l'industrie** a été conçue en **1977** à l'initiative de M. Valéry Giscard d'Estaing, alors Président de la République. En **1979**, l'**établissement public du parc de La Villette** a été créé. Il était chargé de la réalisation sur le site de La Villette un musée scientifique, d'un auditorium et de l'aménagement d'un parc urbain. Il a mené sa mission à bien de telle façon que la Cité des sciences et de l'industrie a été inaugurée le **13 mars 1986**.

Le 18 février 1985, un décret¹ a donné à la Cité des sciences et de l'industrie le statut **d'établissement public à caractère industriel et commercial**. Il était alors placé sous la **tutelle du ministre chargé de la recherche**.

En **1995**, le statut de l'établissement public a été modifié pour instaurer une **double tutelle** des ministres chargés respectivement de la **recherche et de l'industrie**.

En **1998**, la cotutelle a été modifiée, afin que la Cité des sciences et de l'industrie soit un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la **double tutelle** des ministres chargés de la **culture** et de la **recherche**.

2. Un large champ de compétence

La Cité des sciences et de l'industrie a pour mission principale de **rendre accessible à tous les publics le développement des sciences, des techniques et du savoir-faire industriel**.

Elle doit veiller à leur **diffusion** tant dans les régions qu'à l'étranger.

Il est précisé que pour accomplir ses missions, l'établissement entreprend, accueille et suscite toute activité et initiative, notamment dans les domaines de la muséographie, de l'information, de la formation, de la recherche, de l'expérimentation sociale et des applications industrielles et économiques.

Il **exploite et gère** tous les équipements nécessaires à l'exercice de ses activités mais aussi à l'accueil des organismes publics ou privés susceptibles de s'associer à son action. Dans cette perspective il peut d'ailleurs travailler en

¹ Décret n° 85-268, du 18 février 1985, portant création de l'établissement public de la Cité des sciences et de l'industrie.

collaboration avec d'autres établissements du parc de La Villette dans le but de régler toute question d'intérêt commun. Il lui est également loisible de coopérer avec les collectivités territoriales, les organismes, ainsi que les fondations et associations poursuivant les mêmes objectifs.

Il a toute latitude pour **réaliser et commercialiser** directement ou indirectement tout produit ou service lié à son activité.

3. Une organisation traduisant les multiples vocations de la Cité des sciences et de l'industrie

Le **conseil d'administration** de la Cité des sciences et de l'industrie est composé de **24 membres nommés par le Premier ministre**, à l'exception des représentants élus par le personnel. La composition du conseil est la suivante :

- huit représentants de l'Etat proposés respectivement par le ministre chargé de l'économie, des finances et du budget, le ministre chargé de la recherche, le ministre chargé de l'industrie, le ministre chargé de l'éducation nationale, le ministre chargé de la culture, le ministre chargé du travail et de la formation professionnelle, le ministre chargé de la jeunesse et des sports et le ministre chargé des relations extérieures ;

- quatre personnalités choisies en raison de leurs compétences dans les domaines scientifiques, techniques, industriels ou de la communication, dont trois proposés respectivement par le ministre chargé de la culture, le ministre chargé de la recherche et le ministre chargé de l'industrie ;

- un député et un sénateur désignés par leurs assemblées respectives ;

- un conseiller de Paris désigné par le conseil de Paris ;

- un conseiller de la région de l'Ile-de-France désigné par le conseil régional ;

- huit représentants élus par le personnel de l'établissement.

Sur proposition du conseil, et parmi ses membres, le **président du conseil d'administration** est nommé par décret. Il exécute les délibérations du conseil d'administration, représente l'établissement, engage, liquide et ordonnance les dépenses et les recettes.

Il propose la nomination d'un **directeur général**. Un arrêté conjoint du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de la culture valide cette nomination. Le directeur général est alors chargé de préparer les délibérations du conseil, de diriger l'ensemble des services de l'établissement mais aussi de recruter le personnel.

Enfin la Cité des sciences et de l'industrie dispose d'un **conseil scientifique** depuis le mois de **juin 2003**. Il veille à la qualité et à la cohérence de sa programmation. Il est composé de 24 membres issus des principaux

établissements de recherche et d'enseignement supérieurs publics, mais aussi des directions scientifiques de grandes entreprises industrielles.

4. Les données budgétaires et physiques de la Cité des sciences et de l'industrie

Avec plus de 10.000 personnes par jour, l'établissement public a frôlé en 2005 la barre des **3,2 millions de visiteurs**. La fréquentation de ses expositions a atteint le nombre inégalé de **1,9 million** de visiteurs, ce qui représente une progression spectaculaire de **26 %** par rapport à 2004.

La Cité des sciences et de l'industrie développe une **offre diversifiée**, en accès gratuit ou payant : des expositions permanentes et temporaires pour tous les publics, y compris les plus jeunes (Cité des enfants), des conférences et des débats scientifiques, la mise à disposition de ressources documentaires, via notamment la médiathèque, la cité des métiers, le carrefour numérique ou le site Internet www.cité-sciences.fr. Elle sert également une programmation de cinéma en 3D et grand écran, à la Géode, ainsi que l'organisation de spectacles et d'événements, tels que la fête de la science.

Outre cette programmation parisienne ambitieuse, la cité participe activement, à travers son **plan d'action régionale**, à la diffusion sur l'ensemble du territoire national d'une offre étendue de produits muséologiques de qualité, adaptés aux conditions de présentation en région et, pour certains, coproduits avec des partenaires locaux.

Selon le rapport d'activité 2005 de la Cité des sciences et de l'industrie qui a été communiqué à votre rapporteur spécial, les **subventions** allouées par l'Etat s'élèvent à **87,6 millions d'euros**. Elles sont affectées à hauteur de **47,6 millions d'euros** aux dépenses de personnel, de **31,8 millions d'euros** aux dépenses de fonctionnement et de **8,2 millions d'euros** aux dépenses d'investissement.

Les **ressources propres** de l'établissement représentent **24,4 millions d'euros** en fonctionnement et **0,4 million d'euros** en investissement. Elles proviennent essentiellement de la billetterie, des prestations de services du centre des congrès, des ventes d'ouvrage, études ou de produits d'expositions, des partenariats et des concessions

Le total des produits d'exploitation de la Cité des sciences atteint ainsi **102,6 millions d'euros**, pour un total de charges de **106,3 millions d'euros**. Les charges de l'exercice, après déduction de la quote-part des subventions apportées au compte de résultats, s'élèvent à **98,4 millions d'euros**, en retrait de 0,7 % par rapport à 2004. Ceci traduit la poursuite de l'optimisation de certains postes de coûts. Le **résultat comptable** s'établit à **5,3 millions d'euros** et est affecté au report à nouveau. Ce résultat positif permet d'accroître la capacité d'investissement de l'établissement nécessaire au financement de son plan de rénovation.

Les montants consacrés à l'**investissement** représentent **12,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et 12,2 millions d'euros en crédits de paiement. En 2005, se sont ainsi **5 millions d'euros** qui ont été engagés sur le plan de **rénovation** et notamment sur la réhabilitation des installations techniques du bâtiment de la Cité des Sciences.

B. ... DONT L'OBJET CULTUREL EST PARTICULIER

1. Une tutelle financière optimisée

Rappelons que le **budget de la Cité des sciences et de l'industrie, opérateur principal de l'Etat, est inscrit à l'action 3 du programme 186 de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »**. Cette mission est pilotée par la délégation au développement des affaires étrangères et internationales (DDAI) du ministère de la culture. Selon les informations recueillies, il semble que le ministère de la culture exerce d'ailleurs l'essentiel de la tutelle financière sur la Cité des sciences et de l'industrie.

Il apparaît également que le **ministère de la recherche** n'alloue qu'avec parcimonie la **subvention d'investissement** qu'il devrait verser à l'établissement public, soit **2 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial souhaite vivement qu'il soit remédié à cette situation.

L'exercice de la tutelle financière se traduit par la **multiplication des réunions préparatoires** avant chaque conseil d'administration. Une première réunion avec les services du ministère de la culture est organisée, puis une réunion rassemble le ministère de la culture, le ministère de la recherche, soit en l'occurrence la direction de la recherche de la technologie, et l'établissement public, suivie d'une troisième réunion à laquelle participe, en plus du ministère de la recherche et du ministère de la culture, le ministère du budget. Enfin intervient le conseil d'administration. Ce cérémonial se répète quatre fois par an.

Le **projet de contrat de performances** de la Cité des sciences et de l'industrie pour la période 2006 à 2008, transmis à votre rapporteur spécial, contient une **analyse très positive de l'évolution du budget** de la Cité des sciences et de l'industrie depuis 2003. Elle fait ressortir les éléments suivants :

- **stabilité de la subvention de fonctionnement** de l'Etat, partiellement actualisée pour la part dédiée à la masse salariale ;

- **maîtrise de la masse salariale et des effectifs**, grâce à une réorganisation des services (regroupement de directions) ;

- **maîtrise des charges de fonctionnement** grâce à la mise en place d'une **politique d'optimisation des achats** et d'un suivi des coûts plus rigoureux (contrôle de gestion). Au total, la politique d'achat s'est élevée à **11 millions d'euros** en 2005, soit 24 % du budget total d'achats externes négociables, et a permis de réaliser **700.000 euros** d'économies sur l'année, et

2,6 millions d'euros d'économies cumulées jusqu'en 2009 pour les marchés pluriannuels ;

- **montée en puissance des investissements**, liée au plan de rénovation de l'offre et du bâtiment, cofinancé par l'Etat, l'établissement et des partenariats privés.

En 2005, la Cité des sciences et de l'industrie a enregistré un déficit comptable dû à une modification des règles d'amortissement des expositions, passant de 15 à 6 ans. Ceci n'a pas empêché l'établissement public de réaliser un **bénéfice de 3 millions d'euros** en 2005, et de **5 millions d'euros** en 2006.

Les bénéfices ont approvisionné le fonds de roulement afin de financer la rénovation de l'établissement public.

2. Un établissement public à la croisée des chemins...

Au terme des auditions menées par votre rapporteur spécial, il ressort que **l'essentiel de la cotutelle est exercée par le ministère de la culture**. Le ministère de la recherche exerce ses demandes sur le contenu des expositions. Le ministère de la culture s'occupe la gestion administrative de la Cité et de sa vocation culturelle. Ceci semble correspondre au fait que la **direction centrale responsable de l'exercice de la tutelle est également gestionnaire du programme de rattachement de l'opérateur** considéré.

Il convient de constater également qu'avec 3 millions de visiteurs par an, et en l'absence d'activités de recherche, la Cité des sciences et de l'industrie est bien un **établissement public culturel**, même si elle ne possède pas de collection en propre. Elle est tributaire du monde de la recherche qui fournit la matière de ses expositions.

La Cité des sciences et de l'industrie devrait donc être le **« bras armé » du ministère de la culture**. Votre rapporteur spécial a cependant été frappé, au cours de ses entretiens, par le fait qu'il semblait **nécessaire de justifier** que la culture scientifique et technique était une forme de culture en soi et que sa diffusion correspondait aux objectifs du ministère de la culture et de la communication.

Le ministère, son cabinet, ses administrations centrales, et ses fonctionnaires semblent **moins « rodés »** à cette forme de culture, selon l'établissement public. La tutelle ne paraît donc pas s'exercer sur le fond des sujets pour l'instant. L'établissement public, récent, n'a pas, pour le meilleur ou pour le pire, une longue tradition l'unissant à l'une des directions centrales du ministère de la culture.

Il crée aujourd'hui avec la DDAI une relation nouvelle, qui semble prometteuse. En attendant cet avènement, votre rapporteur spécial s'est parfois demandé si la Cité des sciences et de l'industrie ne menait pas son action dans une sorte **« d'heureuse indifférence »**.

Cette impression s'est trouvée confortée, lorsque l'établissement public a indiqué qu'il appuyait son action sur le « **groupe des quatre** », composé du Musée des arts et métiers, du Palais de la découverte¹, du Muséum d'histoire naturelle et de la Cité des sciences et de l'industrie.

Ce groupe, créé à l'initiative des dirigeants des établissements publics concernés, est une instance de concertation, favorisant les actions communes, les conventions d'échanges de personnel, une communication d'ensemble, et des actions de formation commune. Face à une telle capacité « d'**autogestion** », on serait parfois tenté de se demander si, **la tutelle est encore tout à fait indispensable ?**

3. ... capable d'initiatives autonomes d'envergure

Le bâtiment de la Cité des sciences et de l'industrie a **20 ans**. Dans ce laps de temps, on considère qu'il a accueilli **60 millions de visiteurs**. Il est doté de **82 ascenseurs et escalators**, qui font sa modernité et son originalité, mais aussi sa faiblesse, en matière de normes de sécurité et de coûts d'entretien.

Un **plan d'investissement** pour la période 2005 à 2015 prévoit la restauration de la cité. Son coût global est évalué à **65 millions d'euros**. Il est composé de trois volets :

- l'un concerne **la rénovation de l'offre et l'amélioration des lieux d'expositions permanentes**, telles que le planétarium ;

- le deuxième concerne **l'amélioration de l'accueil**, qui est le défaut structurel du bâtiment. Il s'agit d'améliorer la déambulation et la signalétique à travers l'établissement public ;

- le troisième concerne les **aspects de réhabilitation technique du bâtiment**, qu'il s'agisse de la restauration du toit, ou de la mise aux normes des installations afin de respecter les consignes de sécurité.

L'Etat consacre **9 millions d'euros** par an au financement de ces investissements, la Cité des sciences et de l'industrie alloue **20 millions d'euros** par an à ces travaux.

Par ailleurs, la Cité des sciences et de l'industrie a très largement amorcé sa réflexion sur l'aménagement de **sa quatrième travée**, représentant 25.000 m², et dont l'aménagement rend nécessaires **40 à 50 millions d'euros d'investissements**. Cette quatrième travée est restée vide pendant 20 ans. Son rez-de-chaussée pourrait devenir un espace d'exposition que la Cité louerait et une salle d'accueil pour les groupes afin de leur permettre de se restaurer. Ces travaux pourraient être financés par des **concessionnaires obtenant l'exploitation d'espace commercial** dans ce vaste rez-de-chaussée sur la base d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. L'établissement public a paru particulièrement désireux de garantir une bonne cohérence entre

¹ Cf. sur ce thème, le rapport d'information précité de notre collègue Philippe Adnot.

sa vocation culturelle et scientifique et l'aménagement de cet espace. Un certain nombre de concessionnaires pourrait ne pas être retenu sur cette base. Dans le cadre d'un réel équilibre économique, la Cité privilégie la **qualité du projet** plutôt que l'obtention d'une redevance d'occupation de son domaine qui se ferait au détriment de l'ensemble muséal. Votre rapporteur spécial se félicite de la façon dont l'intérêt général est ainsi garanti.

La Cité des sciences et de l'industrie recherche par ailleurs activement des partenariats permettant le **financement privé** à hauteur de 70 à 80 % de son **plan de rénovation des surfaces d'exposition permanente**. Les recettes de mécénat de l'établissement public atteignent entre **3 à 5 millions d'euros par an**. La Cité des sciences et de l'industrie ne trouve de mécène que ses grands partenaires industriels. **Votre rapporteur spécial souhaite que les tutelles de l'établissement public puissent le soutenir dans sa recherche dynamique de financement privé par le biais du mécénat.**

VI. DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES AUX QUATRE ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ISSUES DE L'APPLICATION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

A. LA MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS PRÉVUE PAR LA LOLF

1. Une réforme peu adaptée à la nature des dépenses des établissements publics culturels

L'article 51-4 de la LOLF prévoit la présentation, en annexe du projet de loi de finances de l'année, « *des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ».

Cette disposition, permettant l'information du Parlement, doit également **favoriser la responsabilisation** des gestionnaires de crédits.

La pratique de mise en réserve en début d'année des crédits doit **supplanter la régulation budgétaire « au fil de l'eau »**, se traduisant par des gels, voire des annulations de crédits en cours d'exécution budgétaire, sans que les responsables de gestion n'aient aucune visibilité sur le total des crédits budgétaires finalement mis à leur disposition pour l'exécution de leur mission.

La mise en réserve doit **améliorer la visibilité** des gestionnaires, qui devraient se voir notifier dès le début de l'année des budgets prenant en compte le taux annoncé au Parlement. Rappelons que dans le cadre de la loi de finances pour 2007, le taux de mise en réserve avait été fixé à **0,15 %** pour les crédits du titre 2, c'est-à-dire les dépenses de personnel, et **5 %** pour les crédits ouverts sur les autres titres. Pour la loi de finances pour 2006, il était de **0,1 %** pour le titre 2 et de **5 %** pour les autres titres.

Votre rapporteur spécial s'était inquiété, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, du fait que **le cas particulier des opérateurs n'avait pas été pris en compte dans l'élaboration de ces nouvelles règles de gestion budgétaire**.

Pour une adaptation des dispositions relatives à la mise en réserve de crédits

*« La mise en réserve de crédits, en début de gestion, prévue par la LOLF, ne distingue que les dépenses de personnel des autres dépenses. Or, dans le cas de la mission « Culture », les dépenses de fonctionnement, soit plus de la moitié des crédits, subissant une mise en réserve de 5 % (les dépenses de personnel ne subissent une mise en réserve que de 0,15 %), sont, en fait, destinées au financement **des subventions pour charges de service public des établissements publics du champ culturel, c'est-à-dire, au paiement de leur personnel.** Votre rapporteur spécial se demande si la mise en réserve de crédits ne devrait pas être **adaptée.** ».*

Source : extrait du fascicule budgétaire relatif à la mission « Culture », annexe n° 7 au tome III du rapport général n° 78 (2006-2007) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2007

Les crédits alloués aux opérateurs du ministère de la culture correspondent essentiellement à **des subventions pour charges de service public**, imputées sur le titre 3 du budget de l'Etat, et marginalement, à des transferts imputés sur le titre 6. L'ensemble de ces crédits devrait donc, en principe, **faire l'objet d'une mise en réserve au taux de 5 %**. Il apparaît toutefois évident que les subventions pour charges de service public couvrent à la fois **des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel directement financées par les opérateurs**.

Cela revient donc à **appliquer un taux de mise en réserve sur les crédits correspondant aux personnels rémunérés par les établissements publics culturels, opérateurs des programmes de la mission « Culture » très supérieur à celui appliqué aux crédits correspondant aux personnels rémunérés par l'Etat**.

2. Une difficile mise en œuvre de la réforme

Au cours de son enquête, votre rapporteur spécial a recueilli les témoignages des gestionnaires des établissements publics concernés sur la **difficulté**, du fait de la mise en réserve des crédits, de « boucler » des budgets déjà organisés en flux tendus¹. Tous ont insisté sur le **manque de lisibilité du budget**, sur la **déresponsabilisation** des gestionnaires, sur la limitation de la capacité des établissements à **atteindre les objectifs fixés** par les administrations de tutelle en raison de la réduction des moyens budgétaires, sur les risques de **tensions sociales** si les mises en réserve devaient entraîner ou donner l'impression d'entraîner un quelconque **dysfonctionnement** en matière de paiement des personnels.

¹ Le 16 octobre 2006 les présidents de neuf des principaux établissements publics culturels ont adressé une lettre commune au ministère de la culture afin de protester contre les modalités d'application de la mise en réserve des crédits.

Il n'y a pas eu, sur ce sujet, d'accord entre le ministère de la culture et la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi. Dans ce contexte, les directives données par les administrations centrales du ministère de la culture aux établissements publics culturels pour adapter les modalités d'application de la mise en réserve des crédits ont beaucoup évolué au cours des deux premières années d'application de la LOLF.

La question était de savoir s'il convenait de notifier aux établissements publics le montant des subventions, **diminué ou non de la mise en réserve**.

Rappelons qu'une circulaire de la direction du budget, en date du 7 décembre 2006¹, prévoit que les budgets des opérateurs du ministère de la culture peuvent être construits suivants plusieurs modalités :

- soit le montant de subvention, inscrit en recettes du budget prévisionnel de l'établissement public, est celui du projet de loi de finances **diminué** de la mise en réserve ;

- soit le montant de la subvention inscrit au budget prévisionnel est celui du projet de loi de finances (**non diminué** de la mise en réserve) et l'établissement public doit alors **provisionner** le montant de la mise en réserve soit sous forme de **charges à répartir**, soit en **ventilant** cette part conditionnelle parmi les dépenses en accord avec les administrations de tutelle, soit en versant directement la mise en réserve au résultat et au **fonds de roulement prévisionnel**.

La sanction prévue en cas de non-respect de ces règles par le ministère de la culture et ses établissements publics est immédiate, en effet le représentant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est susceptible de **s'abstenir en conseil d'administration lors du vote du budget primitif de l'établissement public concerné**.

Les dotations aux établissements publics sont **notifiées aux opérateurs en septembre**, ce qui leur permet de bâtir leur budget primitif entre septembre et octobre et de le soumettre au conseil d'administration en novembre ou décembre. Le ministère de la culture et de la communication insiste donc sur le fait qu'il est nécessaire que les **modalités de mise en réserve** soient finalisées non pas en octobre, comme cela est le cas actuellement, mais en août de l'année N-1, afin de ne pas être préjudiciables à la construction des budgets primitifs. Ceci implique un **dialogue** entre le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et les ministères sectoriels, organisé très en amont de la rédaction de la circulaire de la direction du budget relative à la construction des budgets primitifs des opérateurs des programmes.

Le ministère de la culture et de la communication a également indiqué à votre rapporteur spécial que la mise en réserve des crédits s'est traduite, en 2006, par une **diminution effective** des subventions de charges pour service public.

¹ Circulaire 1BRE/2MPAP-06-4089 du 7 décembre 2006 de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La **régulation** subie par l'ensemble des établissements publics culturels gérés par le ministère de la culture a ainsi été **trois fois plus élevée en 2006 que les années précédentes**, comme le montre le tableau suivant, issu du rapport d'audit de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture, précité.

Votre rapporteur spécial rappelle que la mise en réserve des crédits budgétaires a représenté **3,4 millions d'euros** en 2006 pour l'Opéra national de Paris. Cette mise en réserve a été maintenue, et l'OnP a dû équilibrer son budget malgré cette diminution de ressources budgétaires, en augmentant ses recettes propres, grâce à la billetterie et au mécénat, et en réalisant des économies sur les dépenses de production, grâce à un retard de paiement, qui conduit en fait à **reporter des charges sur l'exercice 2007**.

Effet de la mise en œuvre des réserves de crédit prévues par la LOLF

Année	Avant la mise en œuvre de la réserve de précaution				Avec la mise en réserve
	2003	2004	2005	Sous total	2006
Régulation	12,46	0,90	10,84	24,20	23,66
Dotation initiale	732,85	777,24	819,58	2.329,67	869,81
Pourcentage de régulation	1,70	0,12	1,32	1,04	2,72

Source : rapport d'audit de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture, précité

Quelles leçons faut-il tirer de cette situation ? La recommandation 3 de l'annexe 8 du rapport d'audit précité propose que les **opérateurs présentent l'utilisation qu'ils prévoient de faire des crédits débloqués à leur profit en cours d'année dans une annexe au budget primitif**, dans le cas où la mise en réserve des crédits serait levée.

Cette méthode présenterait certes l'avantage de permettre un suivi très précis par la tutelle de l'utilisation de ces crédits, qui deviendraient ainsi quasiment « **fléchés** ». Votre rapporteur spécial n'est que rarement favorable aux crédits fléchés. Il partage l'analyse du ministère de la culture qui estime que cette méthode serait **contraire aux principes de globalisation des crédits et de responsabilisation** des gestionnaires prévus par la LOLF.

Il lui paraît souhaitable que le principe d'une **subvention d'équilibre global**, connue dès la fin de l'année N-1 et à partir de laquelle il est de la responsabilité des directions de l'établissement de bâtir un budget, soit maintenu. La substitution d'un système de subventions « sur projet » **ferait entrer la tutelle dans la gestion quotidienne des établissements plus qu'il n'est nécessaire**.

B. LES ENJEUX DE LA RÉFORME COMPTABLE

1. Pour une meilleure prise en compte des actifs immobiliers au bilan des établissements publics

La réforme budgétaire et comptable des finances publiques a prévu de moderniser la **comptabilité nationale**. Selon les instructions comptables, un bien doit être **immobilisé à l'actif** d'un établissement public national lorsque cet établissement le **contrôle**, c'est-à-dire lorsqu'il bénéficie des avantages économiques futurs du potentiel de service du bien et que le coût ou la valeur du bien peut être évalué avec une **fiabilité suffisante**. L'enregistrement comptable des actifs immobiliers des établissements publics examinés par votre rapporteur spécial apparaît largement **incomplet**, comme il avait déjà eu l'occasion de le remarquer lors de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

Il ressort des travaux de votre rapporteur spécial, que certains bâtiments récents appartenant ou utilisés par des établissements publics sont comptabilisés à leur actif, parfois dans des conditions **insatisfaisantes**. Par ailleurs, lors de l'établissement du bilan d'ouverture de l'Etat, il a été décidé de valoriser certains bâtiments historiques à **l'euro symbolique**, une valorisation au prix du marché étant apparue inadaptée, **le palais du Louvre n'est ainsi pas inscrit au bilan de l'établissement public du musée du Louvre**.

La masse des 30 % de monuments historiques valorisée à un euro ne pourrait-elle pas être réduite ? Prenons l'exemple de l'Opéra national de Paris qui dispose de quatre implantations. L'Opéra-Bastille est inscrit au bilan de l'OnP à hauteur de **358 millions d'euros**. Pourquoi des amortissements ne sont-ils pas prévus ? Que la valorisation de l'Opéra Garnier pose des difficultés ne fait pas de doute, mais lorsque la Fenice de Venise a brûlé, sa reconstruction était tout aussi inéluctable que le serait en pareil cas, celle de Garnier. Ne faudrait-il donc pas passer des provisions ? Enfin, **l'école de danse et l'atelier de l'OnP ne sont pas inscrits à l'actif** de l'établissement public, il ne semble pourtant pas que leur valorisation pose autant de question d'évaluation et de méthodologie que celle de Garnier.

Rappelons qu'en l'absence de comptabilisation des actifs immobiliers, il n'est pas possible d'inscrire dans les comptes des opérateurs les **amortissements**, et lorsque cela est prévu par la réglementation, les **provisions** pour grosses réparations, qui sont pourtant indispensables à la **constitution des réserves financières** nécessaires à leur entretien et à leur renouvellement et partant à la **bonne gestion** des établissements publics.

Dans ce domaine une certaine confusion semble donc régner, ce qui est le signe de la **jeunesse de la réforme budgétaire et comptable** engagée. Votre rapporteur spécial tient à souligner que le ministère de la culture et de la communication est un « **bon élève de la LOLF et de la réforme budgétaire** »,

et qu'il a fourni de très **importants efforts** dans ce domaine. Toutefois des points doivent être **améliorés**, il convient de bien les identifier.

Ainsi alors que le statut de l'établissement public du parc et de la Grande halle de La Villette prévoit que l'établissement doit prendre à sa charge **le coût des travaux d'entretien et des grosses réparations**, l'Etat lui alloue parfois des **dotations d'investissement exceptionnel** pour financer les investissements en question. Notons que les amortissements relatifs au seul bâtiment inscrit au bilan de l'établissement public sont « **neutralisés** », en vertu d'une décision prise par l'établissement **sans approbation formelle de la tutelle**, comme le note le rapport d'audit et de modernisation précité.

2. Améliorer l'inventaire et harmoniser la comptabilisation des biens mobiliers

S'agissant des biens mobiliers, la situation peut également être améliorée. Le musée du Louvre ne dispose pas à ce jour d'un **inventaire physique** qui puisse être rapproché de façon fiable d'un **inventaire comptable**. La partie haute de son bilan, relative aux éléments de mobilier, ne peut donc pas être présentée.

La comptabilisation des biens mobiliers soulève une question non tranchée à ce jour, celle de la **comptabilisation des collections nationales** qui présentent la particularité d'être **inaliénables** et difficilement **évaluables**. Il n'est pas possible aujourd'hui de savoir **comment les évaluer**, et la question se pose encore de savoir si l'on doit les inscrire au bilan de l'Etat ou à celui des établissements publics.

Ce sont donc les établissements publics eux-mêmes qui ont adopté des **solutions diverses**. Les acquisitions d'œuvres d'art sont comptabilisées dans le **compte d'immobilisation** du domaine national de Versailles, enregistrées comme des **acquisitions pour le compte de tiers** à la Bibliothèque nationale de France et considérées comme des **achats ordinaires**, en section de fonctionnement, pour le musée du Louvre. Il serait sans doute nécessaire de définir de façon précise les modalités de prise en compte de ces achats qui peuvent atteindre des sommes conséquentes.

3. Définir le moment de prise en compte des créances de l'Etat

Le même besoin de définition de règles précises et d'harmonisation se fait ressentir dans la **comptabilisation des créances de l'Etat sur les établissements publics**. La réglementation prévoit de comptabiliser la subvention pour charges de service public au moment de sa **notification écrite**.

A la BnF, la comptabilisation se fait au moment de **l'encaissement**, selon une logique de comptabilité de caisse, tandis que la Cité des sciences et de l'industrie inscrit la subvention dans ses comptes dès qu'elle lui est **communiquée de manière informelle**.

4. Des pistes d'amélioration qui doivent être creusées

Comme le souligne régulièrement la Cour des comptes dans ses rapports sur les comptes de l'Etat, l'amélioration de la qualité des comptes des établissements publics est nécessaire à la **sincérité des comptes de l'Etat**. Elle constitue un préalable impératif à la **consolidation** prévue de leurs comptes avec ceux de l'Etat.

Votre rapporteur spécial rejoint les conclusions du rapport d'audit et de modernisation, précité, qui souligne les initiatives volontaristes prises par l'établissement public du parc et de la Grande halle de La Villette et par la Cité des sciences et de l'industrie.

L'établissement public du parc et de la Grande halle de La Villette a conduit une **opération de retraitement des investissements et des biens** qui lui ont été remis en dotation depuis 2004 afin de les inscrire à son bilan, qui ne comprenait à cette date que des immobilisations en cours, ni rectifiées ni régularisées. Le plan comptable de l'établissement a donc ainsi été **régularisé**. L'établissement public a également amorcé un **inventaire** de tous ses biens mobiliers. Le bilan doit toutefois encore être **complété** afin que soient inscrites les principales immobilisations que sont le parc, les terrains et les bâtiments.

La Cité des sciences et de l'industrie a rectifié la comptabilisation de ses actifs et le montant de ses amortissements. Elle a entrepris pour cela un long **travail d'analyse des comptes financiers** depuis 1986. La charge d'amortissement non compensée est ainsi passée de **2,7 millions d'euros** à environ **5 millions d'euros**, ce qui a entraîné un redécoupage de la subvention pour charges de service public, perçue par l'établissement public, entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Votre rapporteur spécial se félicite de ces avancées et souhaite vivement qu'elles puissent être **généralisées** à tous les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la culture.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 12 juillet 2007, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une communication de **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, sur la tutelle du ministère de la culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'industrie.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a débuté sa présentation par la projection d'un documentaire réalisé par Public Sénat lors de sa visite sur pièces et sur place à l'Opéra national de Paris (OnP), dans le cadre du contrôle sur l'exercice de la tutelle.

Puis il a indiqué, en introduction, que le ministère de la culture comptait 78 établissements publics (EP), soit deux fois plus qu'il y a vingt ans, dont certains, comme l'OnP ou le Louvre, étaient très prestigieux. Il a précisé que ceux-ci employaient, au total, 20.000 agents et consommaient 40 % des crédits de la mission « Culture ». Il a déclaré s'être interrogé, à l'instar du ministère des finances et du ministère de la culture, sur le caractère de ces établissements : « puissances autonomes » ou « instruments au service du ministre » ?

En premier lieu, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a livré quelques observations générales.

Il a constaté que le ministère de la culture n'avait pas calqué son organisation fonctionnelle sur les structures de programme prévues par la LOLF. Il a rappelé qu'à l'origine il y avait confusion entre gestion et tutelle, certains directeurs d'administrations centrales étant également présidents d'EP.

Il a identifié deux types de tutelles : la tutelle financière, au titre du ministère de la culture, exercée par la direction de l'administration générale (DAG), et la tutelle sectorielle, dite encore « tutelle métier », éparpillée entre des directions sectorielles du ministère, plus faibles que les établissements publics qu'elles étaient censées contrôler.

Il a regretté que l'apport principal de la LOLF, le pilotage de la performance, n'ait pas été intégré à cette tutelle technique.

Il a constaté que les responsables des programmes de la mission « Culture » étaient absents de la tutelle des opérateurs, alors que la direction du budget avait créé une mission « Opérateurs et tutelles », et la DAG, parallèlement, un bureau des opérateurs nationaux. Il a rappelé que le Louvre représentait 18 % et la Bibliothèque nationale de France 12 % du programme « Patrimoines », et l'Opéra national de Paris 22 % du programme « Création ».

En second lieu, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a présenté la situation particulière des quatre EP.

S'agissant de l'Opéra national de Paris, M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a indiqué que cet EP, régi par un décret de 1994, pris après l'achèvement des travaux de l'Opéra Bastille, s'était vu confier les missions de développer l'art lyrique et chorégraphique, de rendre accessible le patrimoine lyrique et chorégraphique, de créer des œuvres contemporaines et de former les chanteurs et les danseurs.

Si le cahier des charges de 1992 n'a jamais été appliqué, un rapport présenté par M. Hugues Gall, alors directeur de l'OnP, au ministre de la culture, l'a remplacé en 1995, sans délibération du conseil d'administration. Ce rapport imposait notamment à l'OnP d'assumer 340 représentations par saison. Il est encore en vigueur, le nouveau cahier des charges présenté par son successeur, M. Gérard Mortier, n'ayant toujours pas été approuvé.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a exposé le bilan artistique de la saison 2004-2005, qu'il a jugé brillant, avec 750.000 spectateurs, 450.000 visiteurs et 350 représentations. Il a précisé que l'OnP recevait une subvention de l'Etat de 109,4 millions d'euros, sur un budget total de 177,8 millions d'euros (dont 68 % de masse salariale pour 1.619 équivalents temps plein travaillés, ETPT), et que les ressources propres de l'établissement public s'élevaient à 68,4 millions d'euros soit 38,5 % du budget.

Il a constaté que l'équilibre financier avait été rétabli en 2007, grâce à l'augmentation de 10 % des tarifs, parallèlement à la création de billets au prix attractif de 5 euros pour les jeunes, mais surtout, grâce à l'aide publique, qui correspond à 57 % des charges de fonctionnement et 46 % des charges d'investissement.

Il a ensuite décrit le fonctionnement de « la tutelle », qu'il a qualifiée de « codirection budgétaire ». Conformément au « rapport Gall » précité, qui appelait à un « dialogue de gestion » avec Bercy, le contrôle a priori est limité aux seuls contrats de personnel supérieurs à 50.000 euros, et le rôle du contrôleur d'Etat est avant tout d'expertiser et d'auditer. De même, le ministre de la culture joue plutôt le rôle d'un avocat que d'un cotuteur. Le ministre des finances, le véritable « patron financier », laisse une large autonomie stratégique au directeur de l'OnP.

Néanmoins, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a observé que cette « tutelle » laissait subsister de grands problèmes relatifs au régime des retraites du personnel et, surtout, au financement des investissements à venir, parmi lesquels les travaux du palais Garnier. Il a précisé qu'il était envisagé de faire appel au mécénat, de mettre en place une délégation de service public mais aussi de puiser sur le fonds de roulement pour couvrir le besoin de financement. Il a constaté qu'une partie du fonds de roulement avait déjà été utilisée pour les réparations urgentes du cintre de l'Opéra Bastille, dont les installations sont notoirement fragiles, et a souligné qu'un an de fermeture de ce dernier « coûterait » 90 millions d'euros.

Il a souligné que les amortissements de l'OnP n'avaient pas été provisionnés correctement et que les besoins de fonctionnement et

d'investissement de l'Opéra Bastille pouvaient être évalués à 12 millions d'euros. En 2007, le besoin d'investissement global de l'OnP s'élevait donc à 19,7 millions d'euros, financés à concurrence de 11 millions d'euros inscrits en loi de finances, et par prélèvement sur le fonds de roulement pour le solde.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, s'est étonné que les outils modernes de la tutelle qu'étaient le cahier des charges et le contrat de performances, prévus par la réforme budgétaire, n'aient pas été établis. Il a rappelé que le projet de contrat de performances, préparé par l'OnP, qui analysait les atouts et les handicaps de l'établissement, devrait impérativement être appliqué, sans doute par le successeur de M. Gérard Mortier, M. Nicolas Joël, actuel directeur artistique du théâtre du Capitole à Toulouse.

S'agissant de l'établissement public du « Musée du Louvre », régi par un décret de 1992, **M. Yann Gaillard, rapporteur spécial**, a rappelé que sa mission était notamment de rénover, protéger, restaurer et enrichir les collections publiques mais aussi de développer la fréquentation et de réaliser les opérations commerciales en exploitant sa marque. L'établissement dispose, pour cela, d'un président et de huit conservateurs, son conseil d'administration comprenant le directeur des musées de France et l'administrateur général de la Réunion des musées nationaux (RMN).

Il a constaté que les ressources propres du musée s'élevaient à 73,9 millions d'euros, dont 44,3 millions d'euros de recettes de billetterie. La subvention de l'Etat, qui représentait 60 % de son compte de résultats, était passée à 66 %, en matière d'investissements, en 2006 et devrait être ramenée à moins de 64 % en 2007 grâce à l'accroissement des recettes de mécénat.

Il a observé, qu'à la différence de l'OnP, le musée du Louvre avait signé un contrat d'objectifs et de moyens avec le ministère de la culture en juillet 2006 pour les années 2006-2008. La tutelle ainsi contractualisée s'appuie sur des objectifs et indicateurs de performances clairs et ambitieux. Il a souligné que le président du Louvre avait obtenu une autonomie de gestion budgétaire et le transfert de gestion des personnels du musée.

Il a ensuite rappelé que trois projets stratégiques étaient inclus dans ce contrat de performances : la création du département des arts de l'Islam, l'implantation d'une antenne permanente à Lens ou encore le projet d'aménagement de la Pyramide.

Il a fait valoir que ce contrat comportait des obligations réciproques, l'Etat s'engageant à ne pas effectuer de « régularisation » sur les subventions, et l'établissement s'efforçant de mener une « gestion autonome et responsable ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a par ailleurs constaté l'affaiblissement de la direction des musées de France (DMF) et de la RMN à laquelle le musée versait, jusqu'en 2003, 45 % de ses recettes de billetterie. Comme l'avait préconisé le rapport de M. Guillaume Cerruti, fait au nom de l'inspection générale des finances, en octobre 2001, le « décroisement » des compétences et des financements entre la RMN et les musées nationaux a été

opéré à partir de 2003. Depuis lors, les musées conservent leurs recettes de billetterie tout en justifiant au premier euro la subvention de l'Etat.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a souligné que Le Louvre consacrait ainsi aux acquisitions cinq fois plus de moyens que la RMN ne le faisait à l'époque de la mutualisation des recettes de billetterie. En outre, les compétences d'édition ayant été transférées au Louvre, il s'est interrogé sur la possibilité d'intégrer la RMN à une « grande direction » de l'architecture et du patrimoine (DAPA).

Il a enfin évoqué « l'émergence diplomatique » du Louvre, consacrée par la signature du contrat, le 6 mars 2007, entre la France et les Emirats Arabes Unis, portant création d'un musée universel de 24.000 m² à Abou Dabi. Une personne morale de droit français, l'Agence internationale des musées de France, définit dans ce cadre le projet muséal et contribue à la constitution des collections. Il a précisé que les contreparties financières de l'accord prévoyaient notamment 164,5 millions d'euros versés sur 30 ans à l'Agence, et 400 millions d'euros versés sur 15 ans au musée, au titre de l'utilisation de la marque « Louvre ».

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a souligné, qu'à l'instar du Louvre, la BnF disposait de deux sites, le quadrilatère Richelieu et, à Tolbiac, les « quatre tours François Mitterrand ».

Il a relevé que cet immense et prestigieux établissement coûtait, en fonctionnement, 267.000 euros par jour et recevait plus d'1 million de visiteurs. Son budget total est de 125 millions d'euros, dont 37 % de masse salariale (avec 2.444 ETPT). Le budget de fonctionnement dépasse 57 millions d'euros par an, et celui d'investissement 34 millions d'euros par an, la part de la subvention de l'Etat représentant plus de 90 % du budget de la BnF.

Il a rappelé qu'au temps où la BnF dépendait du ministère de l'éducation nationale, la tutelle était si légère qu'on parlait, pour la qualifier, du « splendide isolement » de la Bibliothèque. Il a observé que ce vocable avait la vie longue, malgré les efforts de la direction du livre et de la lecture (DLL) et de la DAG qui participent aux comités du pilotage informatique et de l'immobilier ainsi qu'au conseil d'administration de l'établissement public.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a constaté qu'il n'existait ni contrat d'objectif et de moyens, ni contrat de performances et que les indicateurs de performances, pièces essentielles de la tutelle, étaient appliqués par l'établissement de son plein gré, sans suivi des autorités de tutelle.

Il a estimé que l'ancien président de la BnF, M. Jean-Noël Jeanneney, s'était fixé, dans le cadre de ce contrat de performances, des objectifs ambitieux, notamment la lutte contre le monopole du moteur de recherche « Google » et la défense de la langue française, ainsi que des buts incontournables comme la rénovation du quadrilatère Richelieu, en liaison avec l'établissement public de maîtrise d'ouvrage culturel (EMOC) et avec l'Institut national d'histoire de l'art (INHA).

Il a regretté l'absence d'un axe « recherche » au sein du document interne de performances et a appelé de ses vœux la fin du « délaissement » de la BnF.

Il a déploré que, par manque de moyens ou par « mutisme » du ministère de la culture et de la communication, les deux dossiers majeurs, dont dépendait l'avenir de la BnF, soient encore ouverts : l'aménagement du quadrilatère Richelieu, qui posait de lourds problèmes de sécurité, et la politique de numérisation, priorité de l'avenir, qui ne permet pas aujourd'hui le traitement d'un nombre suffisant de livres par an.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a rappelé que la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) avait été conçue à l'initiative du président Valéry Giscard d'Estaing, et inaugurée en 1986. Il a précisé que l'établissement avait deux tutelles, le ministère de la recherche, depuis l'origine, et celui de la culture, qui s'était substitué au ministère de l'industrie en 1998.

Il a présenté la mission principale de la CSI, visant à l'accessibilité de tous les publics aux sciences, aux techniques et au savoir-faire industriel. Il a souligné que la CSI recevait 87,6 millions de subventions (dont 47,6 millions affectés au personnel) et comptait 24,4 millions de ressources propres.

Il s'est félicité des indications très positives fournies par le contrat de performances tant en ce qui concerne la stabilité de la subvention de fonctionnement, que la maîtrise des effectifs et de la masse salariale ou le contrôle de gestion rigoureux.

Il a relevé qu'à la différence des autres établissements culturels, la direction centrale responsable de l'exercice de la tutelle était également gestionnaire du programme de rattachement de l'opérateur.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, s'est étonné que la cotutelle de la recherche soit en retrait par rapport à celle de la culture, et a regretté notamment sa faible participation au financement des investissements nécessaires à l'aménagement de la CSI, soit 2 millions d'euros sur les 9 millions d'euros prévus. Il s'est en revanche réjoui du succès de la CSI, concrétisé par plus de 60 millions de visiteurs depuis 20 ans et un plan d'investissement ambitieux pour les deux prochaines années.

Au cours de sa visite dans l'établissement, il a indiqué avoir été frappé de l'emploi de l'expression d'« heureuse indifférence » pour qualifier la tutelle du ministère de la culture.

Enfin, il a mentionné le rapprochement de la CSI avec d'autres établissements scientifiques qui ne dépendaient légalement pas du ministère de la culture : le Musée des arts et métiers, le Muséum d'Histoire naturelle et le Palais de la découverte, auquel M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », a consacré un rapport d'information au titre évocateur : « Le Palais de la découverte : un condensé de dysfonctionnements administratifs et politiques ». Si l'hypothèse d'un rattachement de ce dernier à la Cité des sciences a été plusieurs fois évoquée,

elle ne semble pas souhaitable, alors que la clarification du rôle du ministère de la culture à l'égard du Palais de la découverte est une nécessité impérieuse.

M. Jean Arthuis, président, a alors remercié M. Yann Gaillard pour la qualité de sa communication qui souligne les forces, rares, et les faiblesses, plus nombreuses, du ministère de la culture pour définir les conditions d'exercice de sa tutelle. Il s'est interrogé plus largement sur le rôle de l'Etat en matière de culture, considérant que ce domaine relevait peut-être davantage du mécénat.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, a déclaré que le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi avait un rôle essentiel dans l'exercice de la tutelle sur les établissements publics culturels. Il a estimé que Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, en tant qu'ancienne directrice d'un grand établissement public, était sans aucun doute très consciente des enjeux relatifs au pilotage des établissements publics rattachés à la mission « Culture ».

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la ministre de la culture et de la communication serait entendue en séance publique le 23 juillet 2007 dans le cadre de l'examen du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2006.

M. Alain Lambert a félicité M. Yann Gaillard pour sa présentation, et notamment le « podcast » introductif, qui représentait, selon lui, un moyen efficace de diffusion des résultats du contrôle budgétaire exercé par le Parlement.

Il a estimé que le rapporteur spécial avait illustré, de manière exemplaire, le lien entre des performances relativement médiocres ou insatisfaisantes et l'absence de réflexion sur les modes de gouvernance. Il s'est réjoui que ces exemples concrets rappellent aux ministères la nécessité de se doter d'instruments de mesure de la performance, d'une part, et celle de se fixer des objectifs ambitieux à atteindre afin d'améliorer le fonctionnement de l'action publique, d'autre part.

Revenant sur la gestion pluriannuelle décrite par le rapporteur, **M. Alain Lambert** a conclu à la nécessité d'assigner des objectifs clairs aux opérateurs, à moyen terme, afin d'obtenir plus de visibilité et de responsabiliser davantage les gestionnaires.

Enfin, il a déploré l'obligation faite à M. Gérard Mortier de quitter son activité, en raison d'une disposition légale fixant un âge de départ à la retraite de façon automatique.

M. Jean Arthuis, président, a alors vivement regretté que certaines règles du droit français soient à l'origine de la fuite de vrais talents du territoire national.

Il a également cité l'exemple des directions régionales de l'action culturelle (DRAC) qui, faute de feuille de route claire du ministère de la

culture, semblaient parfois dépendre des politiques culturelles des collectivités territoriales au lieu de les impulser.

Evoquant le phénomène « d'agenciarisation de l'Etat », naguère relevé par M. Philippe Marini, rapporteur général, il s'est interrogé sur l'efficacité du rattachement de telles agences, ou établissements publics, à un ministère, tant il lui apparaissait délicat de définir les modalités d'une articulation opérationnelle fonctionnelle avec les administrations centrales.

Sur le coût de fermeture d'un an de l'Opéra Bastille, estimé à 80 millions d'euros, il a souhaité que soit distinguée en son sein la part du manque à gagner dû aux seules pertes de recettes de billetterie, rappelant que les coûts de personnels étaient, eux, des dépenses inéluctables pour l'OnP.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur le projet de bibliothèque numérique européenne, estimant que la numérisation annuelle de 5.000 ouvrages en 2005 était très inférieure aux besoins en la matière afin de relever ce véritable défi pour l'avenir.

La commission a ensuite **donné acte**, à l'unanimité, à M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, de sa **communication** et en a **autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information**.

ANNEXE I

CONTRAT DE PERFORMANCES 2003-2005 DU LOUVRE

Tableaux relatifs au contrat de performances du musée du Louvre pour les années 2003 à 2005.

Liste par axe stratégique des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre						
Axe 1 - Intensifier le développement culturel		Objectif 2003	Réalisé 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Catégorie de l'indicateur
Objectif 1.1 : Maintenir la fréquentation du Musée à un haut niveau						
1.1a	Nombre total de visiteurs (en millions)	5,7	5,7	6,1	6,1	Quantitatif
1.1b	Nombre de visiteurs / surface ouverte au public	104,2	103,1	107,5	103,8	Quantitatif
1.1c	Dépenses de fonctionnement (hors reversement à la RMN) / nombre de visiteurs (en euros)	18,79	18,87	17,97	18,34	Quantitatif
1.1d	Nombre de visiteurs payants / Nombre total de visiteurs (en %)	69	65,4	69	69	Quantitatif
1.1e	Recette totale / fréquentation totale (en euros)	6,52	6,25	6,41	6,51	Quantitatif
1.1f	Recette totale / coût de l'axe 1 (en %)	1,02	0,94	1,04	1,04	Quantitatif
1.1g	Nombre de visiteurs payants / Nombre de visiteurs payants des musées nationaux	0,43	0,42	0,45	0,44	Quantitatif
1.1h	Nombre quotidien de visiteurs des expositions temporaires du hall Napoléon	2 800	2753	2 800	3 000	Quantitatif
1.1i	Visiteurs de moins de 26 ans (en %)	40	46	40	40	Quantitatif
1.1j	Visiteurs de moins de 18 ans (en %)	16	18	16	16	Quantitatif
Objectif 1.2 : Mener une politique volontariste à l'égard du public national						
1.2a	Nombre de visiteurs nationaux (en milliers)	1 637	2.050	1 793	1 793	Quantitatif
	Dont primo visiteurs (en %)	25	28	25	25	
1.2b	Nombre d'adhérents Carte Louvre jeunes	22 000	15 600	23 000	25 000	Quantitatif
1.2c	Fréquentation moyenne des séances publiques de l'Auditorium	250	256	260	270	Quantitatif
1.2d	Taux de couverture financière de l'Auditorium (recettes / dépenses de production)	43	46	64	64	Quantitatif
Objectif 1.3 : Diffuser le savoir sur les collections et l'histoire de l'art						
1.3a	Internet : Nombre de visites du site Internet du Musée (en millions)	8	6	9	10	Quantitatif
	Durée moyenne de connexion (en mn)	*		*	*	Quantitatif
1.3b	Effort éditorial :	*		*	*	Quantitatif
	CA éditorial	*	104400 euros	*	*	
	Dépenses	*	359 700 euros			
	Nombre de titres	*	38	*	*	
	Diffusion	*	87.000	*	*	
1.3c	Mise en ligne de la base de dessins (en %)	100	100	100	100	Qualitatif
1.3d	Mise en ligne de l'ensemble des œuvres exposées (en %)	100	98	100	100	Qualitatif
1.3e	Taux de reversement des Bases Louvre dans les bases nationales (en %)	*	9,7	*	*	Quantitatif
1.3f	Nombre de participants aux actions éducatives (ateliers pédagogiques et formations)					Quantitatif
	Adultes	8 500	8.600	9 000	9 500	
	Jeunes	23 000	23.200	24 000	25 000	
Objectif 1.4 : Améliorer l'accueil et l'information du public à la pyramide						
1.4a	Nombre annuel d'heures d'ouverture du Musée	3 171	3.236	3 171	3 171	Qualitatif
1.4b	Taux de satisfaction du public relatif à l'accueil aux comptoirs d'information (en %)	63	58	66	70	Qualitatif
1.4c	Taux de satisfaction du public relatif à l'accueil aux caisses du Musée (en %)	63	55	66	70	Qualitatif
1.4d	Taux de satisfaction du public relatif à l'accueil aux vestiaires (en %)	63	52	66	70	Qualitatif
1.4e	Taux de satisfaction du public relatif aux équipements de confort (en %)	61	52	63	65	Qualitatif
1.4f	Taux de satisfaction du public relatif à la durée de l'attente (en %)	64	73	67	70	Qualitatif
Objectif 1.5 : Offrir un accès maximal aux collections						
1.5a	Taux d'ouverture des salles (en %)	80	81	83	86	Qualitatif
1.5b	Coefficient de passage agent / poste du personnel de surveillance	2,94	2,87	2,92	2,92	Quantitatif
1.5c	Coefficient de passage agent / poste du personnel d'accueil	2,74	2,85	2,72	2,72	Quantitatif
1.5d	Taux de maintien du programme d'ouverture garantie (en %)	100	80	100	100	Qualitatif
1.5e	Part de l'effectif du service de la surveillance en contact avec le public / effectif total (en %)	79,9	80	80,4	80,9	Quantitatif

Liste par axe stratégique des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre						
Axe 2 : Développer la protection et la mise en valeur du patrimoine		Objectif 2003	Réalisé 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Catégorie de l'indicateur
Objectif 2.2 : Développer la coopération avec les musées de région						
2.2a	Nombre d'expositions ou publications réalisées en collaboration en France	*	60	*	*	Quantitatif
2.2b	Nombre d'expositions en France ayant bénéficié de prêts du Musée	*	56	*	*	Quantitatif
2.2c	Nombre de nouveaux dépôts en France	*	5	*	*	Quantitatif
Objectif 2.3 : Intensifier, par l'intermédiaire de son pôle scientifique, le rôle international du Musée						
2.3a	Nombre d'expositions à l'étranger ayant bénéficié de prêts du Musée	*	81	*	*	Quantitatif
Objectif 2.4 : Parachever l'inventaire et l'immatriculation des collections						
2.4a	Taux de couverture photographique de la collection (en %)	58	57	61	62	Quantitatif
2.4b	Taux d'informatisation de la collection (en %)	58	74	61	63	Quantitatif
2.4c	Taux de numérisation des oeuvres (en %)	44	44	45	46	Quantitatif
Objectif 2.6 : Progresser dans la couverture scientifique des collections						
2.6a	Nombre total de catalogues sommaires et raisonnés publiés	231	218	243	254	Quantitatif
2.6b	Nombre d'expositions réalisées	*	10	*	*	Quantitatif
Objectif 2.7 : Progresser dans le récolement des dépôts						
2.7a	Nombre d'œuvres récochées / Nombre d'œuvres déposées (en%)	64	57	78	88	Quantitatif
Liste par axe stratégique des indicateurs du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre						
Axe 3 : Renforcer les fonctions administratives et techniques		Objectif 2003	Réalisé 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Catégorie de l'indicateur
Objectif 3.1 : Optimiser l'emploi des ressources humaines						
3.1a	Taux d'absentéisme global (en %)	*	6,1	*	*	Quantitatif
3.1b	Coût de surveillance par heure de m ² ouvert au public (en euros x 1000)	100	100	100	100	Quantitatif
3.1c	Effectif Axe III / Effectif total (en %)	12	12	12	11	Quantitatif
Objectif 3.2 : Optimiser les ressources financières						
3.2a	Ressources propres (hors mécénat) / dépenses de fonctionnement (%en)	32,4	31	33,2	33,1	Quantitatif
3.2b	Coût de l'Axe III / Coût total (en %)	35,3	34,4	36	36	Quantitatif
Objectif 3.3 : Assurer le maintien de la performance des équipements de toute nature en veillant à leur renouvellement						
3.3a	Nombre d'heures de maintenance corrective / Nombre total d'heures de maintenance (en %)	34,5	35	34	33	Quantitatif

Source : extrait du fascicule budgétaire relatif à la culture, annexe n° 6 - Rapport général n° 74 (2004-2005) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2005

ANNEXE II

PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de la culture	
M. Henri PAUL	Directeur du cabinet du ministre
M. Donald JENKINS	Conseiller
M. Jérôme BASCHER	Conseiller technique
M. Bernard NOTARI	Conseiller (Patrimoine, musées et Jardins)
M. Olivier BOSC	Conseiller technique
M. Frédéric CHAMBERT	Conseiller technique
Mme Christine Le-Bihan-Graff	Secrétaire général du ministère
Mme Martine MARIGEAUD	Directrice de l'Administration générale
Mme Francine MARIANI-DUCRAY	Directrice des musées de France
M. Benoît YVERT	Directeur du livre et de la lecture
M. Jérôme BOUET	Directeur de la musique, de la danse, du théâtre
Musée du Louvre	
M. Henri LOYRETTE	Président du Musée du Louvre
M. Didier SELLES	Administrateur général du Musée du Louvre
M. Julien ANFRUNS	Directeur juridique et financier du Musée du Louvre
Bibliothèque nationale de France	
M. Jean-Noël JEANNENEY	Président
M. Agnès SAAL	Directrice générale
M. Jean-Marc AUVRAY	Directeur financier
Cité des sciences et de l'industrie	
M. Jean-François HEBERT	Président
M. Guillaume BOUDY	Directeur général
Opéra national de Paris	
M. Bernard STIRN	Président
M. Gérard MORTIER	Directeur
M. Roland SPARFEL	Directeur administratif et financier