

N° 86

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

CULTURE

Par M. Michel MIROUDOT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Seramy, *vice-présidents* ; Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Bailet, Jean Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gerard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, Hubert Durand-Chastel, Andre Egu, Alain Gérard, MM. Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kleber Malecot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiele, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwe, Andre Vallet, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 10), 1636 (tome IX) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 5) (1990-1991)

Lois de finances. - Culture

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. EVOLUTION DU BUDGET DE LA CULTURE	7
A. UN BUDGET EPARGNE PAR L'AUSTERITE	7
B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU BUDGET DE LA CULTURE POUR 1991	7
1. La "première priorité" : la Bibliothèque de France	8
2. Les priorités de second ordre	8
3. Les autres priorités de l'action culturelle	13
II. L'EQUILIBRE DU DEVELOPPEMENT CULTUREL A PARIS ET EN PROVINCE	13
A. UN REEQUILIBRAGE COMPROMIS PAR LA RELANCE DES GRANDS TRAVAUX	14
1. Une amélioration conjoncturelle...	14
2. ... que compromet la relance des grands travaux constatée en 1991	17
B. LA REPARTITION INEGALE DE L'EFFORT CONSENTI EN FAVEUR DE LA MUSIQUE ET DE LA DANSE	22
1. Un effort qui privilégie la formation professionnelle au détriment de la formation initiale	23
2. Un déséquilibre plus accentué encore en matière de diffusion	27
III. LA BIBLIOTHEQUE DE FRANCE: UN GRAND CHANTIER MAL ENGAGE	31
A. UN PROJET AMBITIEUX CONDUIT AVEC PRECIPITATION	31
1. L'ambition et les contraintes du projet	31
2. Un choix architectural prématuré	32
3. Des missions et un contenu enfin esquissés	34

B. LE BENEFICE DU LABEL "GRANDS TRAVAUX" : UN PRIVILEGE MAL EXPLOITE	38
1. Edifier une très grande bibliothèque pour quarante ans : un choix irresponsable	39
2. Concevoir la Bibliothèque de France en rupture avec la Bibliothèque nationale : une erreur stratégique	41
3. Prévoir de stocker des livres dans des tours : un parti lourd de conséquences	44
C. DES QUESTIONS OCCULTEES	46
1. Le coût de fonctionnement de la future Bibliothèque de France	46
2. Le statut des personnels de la Bibliothèque de France	47
EXAMEN EN COMMISSION	51
CONCLUSION	51
AMENDEMENTS	53

Mesdames, Messieurs,

La progression des crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 1991 confirme une nouvelle fois la priorité accordée par le Gouvernement à l'action culturelle.

L'effort supplémentaire est cependant principalement consacré au projet de la Bibliothèque de France et traduit une relance des grands travaux impulsés par le Chef de l'Etat.

Celle-ci compromet la lente amélioration de la répartition de l'intervention culturelle entre Paris et la province constatée depuis 1987.

Or, si le déséquilibre induit par les coûts d'investissement liés aux grands travaux est limité dans le temps, la part croissante de financement affectée au fonctionnement des grandes institutions parisiennes tend à devenir une donnée permanente de la politique culturelle de la France.

Votre rapporteur, qui constate déjà combien l'Opéra de Paris affecte la répartition équilibrée de l'action culturelle en faveur de la musique et de la danse, craint que cette situation ne se reproduise dans quelques années dans le domaine de la lecture publique si les coûts de fonctionnement de la future Bibliothèque de France devaient se révéler excessifs.

I. EVOLUTION DU BUDGET DE LA CULTURE

A. UN BUDGET EPARGNE PAR L'AUSTERITE

En dépenses ordinaires et crédits de paiement, les crédits du ministère de la Culture inscrits au projet de loi de finances pour 1991 s'élèvent à 12,078 milliards de francs en progression de 15,2% par rapport à la loi de finances initiale pour 1990.

Hors grands travaux, cet accroissement reste de 6,8%. Cette augmentation, sensiblement supérieure à celle du budget général de l'Etat (+ 4,8%), conforte la priorité accordée à la culture en 1989 (+ 12,5%) et en 1990 (+ 7,7%).

L'évolution des moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) du ministère de la Culture est encore plus favorable, puisque ceux-ci sont portés à 11,21 milliards de francs en 1991, en accroissement de 23,4%.

B. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU BUDGET DE LA CULTURE POUR 1991

Votre rapporteur avait souligné l'an dernier (1) que la politique culturelle définie depuis 1988, se caractérisait par une multiplication des priorités au sein du budget de la culture. Il notait qu'aucun secteur "du patrimoine au rock, de la danse à l'archéologie, aux musées dans leur diversité, à la musique lyrique, symphonique ou contemporaine, à la création et aux enseignements artistiques, au livre et à la lecture publique, en passant par l'encouragement au mécénat, le soutien au théâtre et au cinéma" n'était désormais exclu des priorités de la politique culturelle.

Tout en se félicitant de la reconnaissance officielle accordée de ce fait à la culture dans son acception la plus large, il regrettait de ne pouvoir trouver au sein du budget de la culture pour 1990, la traduction plus affirmée de véritables priorités.

Cette confusion des priorités est moins apparente cette année, puisque la répartition des mesures nouvelles inscrites au

(1) Avis n° 60, Tome I, 1989-1990

projet de loi de finances pour 1991 permet de distinguer trois rangs de priorité.

1. La "première priorité" : la Bibliothèque de France

Le projet de la Bibliothèque de France constitue indéniablement la priorité des priorités du budget de la culture pour 1991. 2,1 milliards de francs en autorisations de programme et 992 millions de francs de crédits de paiement sont inscrits au projet de loi de finances pour le financement des études préalables aux premiers travaux (achèvement du projet détaillé par l'architecte et constitution des dossiers de consultation des entreprises), des travaux de terrassement et de fondations, du début de la construction des ateliers de maintenance et des magasins, des premiers développements informatiques liés à la création du catalogue collectif national d'accès aux documents, et de la politique d'acquisition d'ouvrages destinée à compléter les collections de la Bibliothèque nationale.

Il convient en outre d'ajouter à ces sommes, 64,999 millions de francs de dépenses ordinaires supplémentaires affectées au fonctionnement de l'Etablissement public de la Bibliothèque de France.

Le projet de la Bibliothèque de France absorbe ainsi 51% des autorisations de programme et 35,19% des crédits de paiement correspondants aux subventions d'investissement (titre VI). Il concentre encore 38,65% du total des autorisations de programme et 24,90% du total des crédits de paiement ouverts en investissement (titre V et titre VI) par le projet de loi de finances pour 1991.

Ce projet bénéficie par ailleurs de la quasi-totalité des dépenses en capital affectées à l'action "patrimoine écrit et documentaire" par le projet de loi de finances, soit 94,16% des autorisations de programme et 86,41% des crédits de paiement.

2. Les priorités de second ordre

Avec tout l'arbitraire que cet effort de classification peut comporter, votre rapporteur a cru pouvoir déceler des priorités de second ordre parmi les priorités de l'action culturelle.

a) Le patrimoine monumental

Un effort particulier est accompli en faveur du patrimoine monumental dont les autorisations de programme progressent de 7,1% par rapport à 1990, pour atteindre 1.420 millions de francs. Encore faut-il souligner que cet accroissement correspond pour une large part (1.144 millions de francs) à l'application de la loi de programme du 5 janvier 1988, qui induit une augmentation annuelle de 5% des crédits correspondants en francs constants.

Parmi les opérations financées hors loi de programme figurent la rénovation du jardin des Tuileries (65 millions de francs), la création d'une ligne budgétaire destinée à la restauration des jardins non protégés (5 millions de francs) et une dotation de 183 millions de francs affectée à la restauration des édifices historiques classés occupés par les services d'établissements du ministère de la Culture, dont près de 100 millions de francs pour le Louvre.

Les crédits alloués à l'entretien des monuments historiques progressent par ailleurs de 14,7% et un effort particulier est réalisé en faveur de l'animation des monuments, de la formation des personnels d'accueil et de la sensibilisation du public.

En dépit d'une amélioration sensible de la consommation des crédits observée en 1989, celle-ci reste insuffisante : le report atteint encore près de 30% du total.

Une enquête sur les procédures financières d'engagement a été effectuée en 1989 par un cabinet d'audit. Celle-ci a mis en relief la diversité des délais enregistrés et l'hétérogénéité des procédures mises en oeuvre d'une région à l'autre.

Pour tenter de remédier à cette situation, deux circulaires ont été adoptées en 1990 afin de simplifier et d'homogénéiser ces procédures. Les dispositions définies tendent à améliorer la pré-programmation des opérations afin de réduire les aléas rencontrés en cours de réalisation, à accélérer la phase d'études préalables en limitant l'obligation de procéder à une étude "développée" aux seules opérations complexes et en réaffirmant la nécessité de respecter les délais imposés, enfin à accélérer le paiement des travaux aux entreprises.

En accord avec le ministère de l'Intérieur, les dates des réunions préparatoires à la conférence administrative régionale qui

permet de faire "remonter" les demandes à l'administration centrale ont été avancées et les modalités d'élaboration des conventions de travaux avec les propriétaires de monuments historiques ont été simplifiées.

b) Les musées de France

La politique des musées s'inscrit également aux premiers rangs des priorités du ministère de la Culture et il serait vain de nier la réalité de l'effort budgétaire accompli dans ce domaine.

Les crédits affectés par le projet de loi de finances pour 1991 au patrimoine muséographique et aux arts plastiques s'élèvent à 1.888,8 millions de francs en crédits de paiement, en progression de 7,8%, et à un milliard de francs en autorisations de programme.

Les subventions de fonctionnement destinées aux **musées nationaux** s'élèvent à 320 millions de francs et les crédits d'équipement correspondants atteignent 97 millions de francs.

Parmi les objectifs prioritaires figurent l'élargissement des horaires d'ouverture au public, dans le prolongement des expériences menées au musée d'Orsay et au Louvre depuis l'ouverture de la pyramide, le renforcement de la sécurité des collections, par l'intensification des campagnes d'inventaire photographique et la modernisation des systèmes de surveillance et d'alarme, enfin le développement des ateliers et des activités d'éveil artistique destinés aux enfants. Un effort particulier sera par ailleurs accompli en faveur de la rénovation du musée des arts africains et océaniens qui vient d'être érigé en département des musées de France.

Les crédits de fonctionnement du **centre d'art et de culture Georges Pompidou** s'élèvent à 308,9 millions de francs, soit une progression de 1,8% en francs courants, ses crédits d'acquisition (26,9 millions de francs) et de recherche (4,7 millions de francs) étant reconduits en 1991.

Ces crédits risquent d'être insuffisants pour permettre la réalisation des objectifs assignés au centre en 1991, qui comportent la mise en oeuvre d'un nouveau statut du personnel, le réaménagement des espaces destinés à agrandir les surfaces du musée ouvertes au public, et la mise à niveau de la maintenance du bâtiment. En 1990 en effet, les seuls frais de maintenance du centre absorbaient 40% des dépenses de fonctionnement de celui-ci.

Les musées classés et contrôlés bénéficieront de 14,8 millions de francs supplémentaires, dont 4,8 millions de francs de subventions de fonctionnement (portant le total de celles-ci à 95,8 millions de francs) et 10 millions de francs destinés à accroître les crédits d'acquisition.

L'effort d'équipement consenti en 1990 est conforté en 1991 par une progression de 51% des autorisations de programme ouvertes en faveur des musées des collectivités locales et des associations, portant celles-ci à 260 millions de francs.

Ces dotations permettront la poursuite du plan quinquennal d'équipement des musées de province défini en 1989.

Cet effort est louable. Il ne s'inscrit cependant toujours pas dans un projet cohérent d'ensemble, constitutif d'une véritable politique des musées. Les observations formulées l'an passé par votre rapporteur peuvent être réitérées.

L'année 1990 a été marquée, dans le domaine des musées, par la transformation du statut de la Réunion des musées nationaux (érigée par la loi du 5 juin 1990 en établissement public industriel et commercial à compter du 1er janvier 1991) et par la réforme statutaire des corps de conservation du ministère de la Culture réalisée par les décrets du 16 mai 1990.

Le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, actuellement examiné, en urgence, par le Parlement abolit par ailleurs le "monopole" détenu par les conservateurs d'Etat sur les emplois de direction des musées classés. Cette suppression constitue un désengagement scientifique et technique de l'Etat à l'égard des musées de province.

Le "monopole" détenu par les fonctionnaires de l'Etat sur ces emplois constituait la garantie de la compétence et de la qualification professionnelle des personnels appelés à diriger des institutions détentrices d'importants fonds d'Etat.

Le fondement de la présence d'un personnel scientifique d'Etat à la tête des musées classés, reposait en effet sur l'importance des dépôts effectués par l'Etat auprès de ces dernières.

Le projet de loi ne comporte aucune garantie sur la compétence et la qualification professionnelle des fonctionnaires des collectivités territoriales désormais susceptibles de postuler à ces emplois. L'article 3, relatif aux musées de province, dispose cependant que "les règles relatives à la qualification de tous les personnels

scientifiques des musées classés et contrôlés, quel que soit leur statut, sont fixés par voie réglementaire".

Il semblerait, d'après les indications qui ont été fournies à votre rapporteur, que l'ensemble des conservateurs du patrimoine des collectivités locales (musées, bibliothèques, monuments historiques, archives, archéologie) seront regroupés dans un cadre d'emploi unique, étroitement inspiré du nouveau statut particulier du corps d'Etat des conservateurs du patrimoine.

Cette réforme s'accompagnerait d'une nouvelle exigence de formation de ces personnels : les candidats à ces fonctions seront appelés, dans le prolongement de l'expérience menée depuis 1987 à l'école du patrimoine au bénéfice des seuls conservateurs de musées contrôlés, à suivre, en qualité de "stagiaires-associés", la scolarité délivrée pendant dix-huit mois aux conservateurs-stagiaires de l'Etat par la nouvelle Ecole nationale du patrimoine.

Un certain délai devra néanmoins s'écouler avant que l'ensemble des personnels territoriaux intéressés aient pu bénéficier de cette formation...

La suppression du "monopole" traduit par ailleurs un désengagement financier de l'Etat à l'égard des musées de province.

Depuis 1983 en effet, l'Etat assumait intégralement les charges liées à la rémunération des personnels scientifiques d'Etat en fonction dans les musées classés, en vertu de l'article 62 (alinéa 2) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Désormais, l'Etat n'assumera cette charge que lorsque le directeur du musée sera un conservateur d'Etat mis à la disposition de la collectivité territoriale propriétaire du musée.

L'Etat réalisera donc une économie nette lorsque l'emploi de directeur aura été pourvu par un conservateur du cadre d'emploi de la fonction publique territoriale.

Enfin, la suppression du "monopole" détenu par les conservateurs d'Etat abolit l'unique distinction entre les musées classés et les musées contrôlés et renforce ainsi le caractère désuet de l'ordonnance du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des Beaux-arts.

Il importe donc de définir au plus vite un cadre adapté à la mise en oeuvre d'une véritable politique des musées et de préciser en particulier les critères qui déterminent le soutien financier, scientifique et technique accordé par l'Etat aux initiatives locales publiques ou privées.

3. Les autres priorités de l'action culturelle

Leur énumération serait fastidieuse, tant les actions érigées en "priorité" sont nombreuses.

Il faut cependant évoquer l'effort accompli en faveur des bibliothèques centrales de prêt afin d'achever le programme de construction engagé au lendemain de la deuxième guerre, le soutien à la création artistique ou l'archéologie célébrée en 1990.

Au-delà, l'écart se creuse entre le discours et sa traduction budgétaire. Loin de correspondre à une quelconque politique, les "priorités" s'apparentent alors davantage à un saupoudrage généralisé des crédits, parfois proche de la démagogie.

Pour lutter contre la dispersion des efforts, il convient de redéfinir les critères -trop souvent imprécis- qui déterminent l'attribution des crédits de l'Etat. Il importe également de réfléchir à une meilleure coordination des interventions de l'Etat afin de renforcer leur efficacité.

II. L'EQUILIBRE DU DEVELOPPEMENT CULTUREL A PARIS ET EN PROVINCE

La répartition équilibrée de l'effort culturel consenti entre la capitale et la province est une préoccupation constante de votre commission des Affaires culturelles.

A. UN REEQUILIBRAGE COMPROMIS PAR LA RELANCE DES GRANDS TRAVAUX

1. Une amélioration conjoncturelle...

a) L'actualisation du rapport SEIBEL

L'an passé, un groupe de travail, présidé par M. Seibel, inspecteur général de l'INSEE, et composé de fonctionnaires du ministère de la Culture et du contrôleur financier placé auprès de celui-ci, a permis de dresser un état des lieux de la répartition des crédits de la culture entre Paris, la région Ile-de-France et la province.

L'approche méthodologique retenue par le groupe de travail a été celle du budget exécuté, qui permet de rendre compte le plus fidèlement possible du coût réel du service rendu, composé de trois éléments : les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement courant et les subventions.

Les résultats de cette étude, qui portait sur les budgets de 1986, 1987 et 1988, faisaient très clairement ressortir :

- une stabilité relative des dépenses effectuées à Paris, en raison du coût de fonctionnement croissant des grandes institutions ;

- une diminution relative de la part des moyens d'engagements destinés à la province, en dépit de l'effort de déconcentration accompli en particulier par la loi de programmation relative au patrimoine monumental (cette évolution négative étant en partie imputable aux retards observés dans la consommation des crédits de restauration et d'entretien de ce patrimoine).

Ces résultats ont été actualisés en 1990 afin d'intégrer le budget exécuté de 1989.

Les tableaux ci-après, qui retracent respectivement la répartition de l'effort budgétaire en termes de moyens de paiement et de moyens d'engagement, présentent un résumé des conclusions de l'étude :

EN MOYENS DE PAIEMENT (DO + CP)
(en millions de francs et hors grands travaux)

	1987		1988		1989	
	montant	%	montant	%	montant	%
PARIS	4.114,88	52,7	3.838,91	49,2	4.312,79	48,7
Ile-de-France	880,14	11,3	923,44	11,8	1.055,93	11,9
Province	2.915,76	36,0	3.042,60	39,0	3.485,40	39,4
Total général	7.810,78	100	7.804,95	100	8.854,12	100

EN MOYENS D'ENGAGEMENT (DO + CP)
(en millions de francs et hors grands travaux)

	1987		1988		1989	
	montant	%	montant	%	montant	%
PARIS	3.627,48	47,5	4.161,33	49,6	4.342,93	47,1
Ile-de-France	988,32	12,9	960,75	11,4	954,83	10,4
Province	3.028,31	39,6	3.264,33	39,0	3.920,25	42,5
Total général	7.644,11	100	8.386,41	100	9.218,01	100

Dès lors que l'on intègre les grands travaux, la part de l'effort culturel hors Paris plafonne à 34,32% des moyens de paiement et à 37,70% des moyens d'engagement du ministère en 1989.

Conformément aux recommandations de M. Seibel, les résultats ont été affinés en excluant les crédits de l'administration centrale qui sont géographiquement affectés à Paris mais correspondent à la mise en oeuvre de la politique culturelle du ministère sur l'ensemble du territoire.

La concentration des crédits de la culture affectés à Paris reste alors de 46,33% (hors grands travaux) ou de 53,70% (grands travaux inclus) en moyens de paiement et de 44,70% (hors grands travaux) ou de 51,56% (grands travaux inclus) en moyens d'engagement.

De l'analyse des tendances enregistrées de 1987 à 1989, le ministère conclut à *"une amélioration lente certes, mais réelle de la répartition des crédits en faveur de la province"*.

b) Les atténuations du déséquilibre inscrit dans la loi de finances pour 1990 et le projet de budget pour 1991

Dans les réponses au questionnaire budgétaire qui ont été communiquées à votre rapporteur, le ministère indique : *"le rééquilibrage de la répartition des crédits en faveur de la province a été un des objectifs prioritaires qui ont servi de cadre à la préparation du budget de la culture pour 1990 et pour l'actuel projet de budget pour 1991"*.

Cet objectif se traduit :

- par une intensification de la déconcentration des crédits de fonctionnement : celle-ci portait sur 28,4% des dépenses du titre III en 1987 et devrait atteindre le tiers de celles-ci en 1991 ;

- par une augmentation substantielle des crédits d'intervention destinés à la province : celle-ci bénéficie de 70% des mesures nouvelles du titre IV inscrites dans la loi de finances pour 1990 et dans le projet de loi de finances pour 1991 ;

- par la priorité accordée à l'accroissement des crédits d'investissement du titre VI par rapport à ceux du titre V dans le projet de loi de finances pour 1991 : la part des autorisations de programme du titre VI est portée de 38,8% à 48% du total en un an.

Cette évolution traduit le soutien accordé par l'Etat à la réalisation d'opérations majeures d'équipement en province et la priorité désormais accordée aux interventions définies en partenariat avec les collectivités locales. En 1990, 140 millions de francs ont été accordés aux "grandes opérations culturelles dans les régions" et ont permis la rénovation de musées de province, notamment à Lyon, Grenoble et Rouen(59 millions de francs), la construction de zéniths à Pau et à Lyon (32 millions de francs), la réalisation d'équipements pluridisciplinaires (corum de Montpellier, centre culturel de Chambéry et agence culturelle Canaque : 42 millions de francs), la mise en valeur de monuments ou de sites majeurs (site archéologique de Bibracte, Pont du Gard, corderie royale de Rochefort : 17 millions de francs).

Cet effort sera conforté en 1991 par l'affectation de 150 millions de francs à ces opérations.

L'accroissement des moyens destinés à la mise en oeuvre d'une politique contractuelle de développement culturel avec les

collectivités territoriales permettra de doubler en 1991 le nombre des conventions conclues afin de les porter à 400. La participation du ministère de la Culture aux contrats de ville et de développement social des quartiers coordonnés par la délégation interministérielle à la ville sera renforcée, de même que les actions concertées avec les ministères du Tourisme et de l'Agriculture relatives au tourisme culturel et au développement culturel de l'espace rural.

Donnant acte au ministère de l'effort consenti en 1990 pour atténuer le déséquilibre du développement culturel à Paris et en province, votre rapporteur avait souligné l'an passé que celui-ci était autorisé "par une conjoncture favorable qui résultait d'une part, de l'allègement relatif des coûts d'investissements liés aux grands travaux et, d'autre part, de la montée en puissance progressive des coûts de fonctionnement des institutions achevées". Cette amélioration risque d'être à nouveau compromise par la relance des grands travaux.

2. ... que compromet la relance des grands travaux constatée en 1991

Votre rapporteur notait l'an passé que si la France avait hérité de la monarchie une certaine tradition en matière de construction d'institutions culturelles de prestige, le fait nouveau de la dernière décennie était la multiplication des grands travaux impulsés par les Présidents de la République.

Ce phénomène n'est pas dépourvu d'incidence sur la politique culturelle de la France : cette politique d'édification est coûteuse ; elle engage l'avenir, puisque le coût de fonctionnement de ces institutions grèvera durablement la part de l'effort budgétaire consentie aux autres actions culturelles.

Ainsi, par leur multiplication, le poids de ces "organismes-phares" tend à devenir une donnée permanente de la politique culturelle française.

Présentant en conseil des ministres, le 10 janvier dernier, un bilan provisoire de l'avancement des grandes opérations engagées depuis 1980, MM. Jack Lang et Emile Biasini indiquaient :

"Les opérations décidées avant 1981 -le musée d'Orsay, la Cité des sciences et de l'industrie à la Villette, l'Institut du monde arabe- ont été menées à bien. Parmi celles lancées à partir de 1981, plusieurs sont terminées depuis juillet 1989 : le transfert du ministère

des Finances du Louvre dans le nouvel immeuble de Bercy, la grande salle de l'Opéra-Bastille, l'Arche de la Défense. Achevées aussi les premières tranches du parc de La Villette (en mai 1987) et du musée du Louvre dont le hall d'accueil sous une pyramide de verre et de nouvelles galeries d'expositions ont été ouverts au public en mars 1989. Pour ce qui concerne la Cité de la musique, les travaux sont largement avancés.

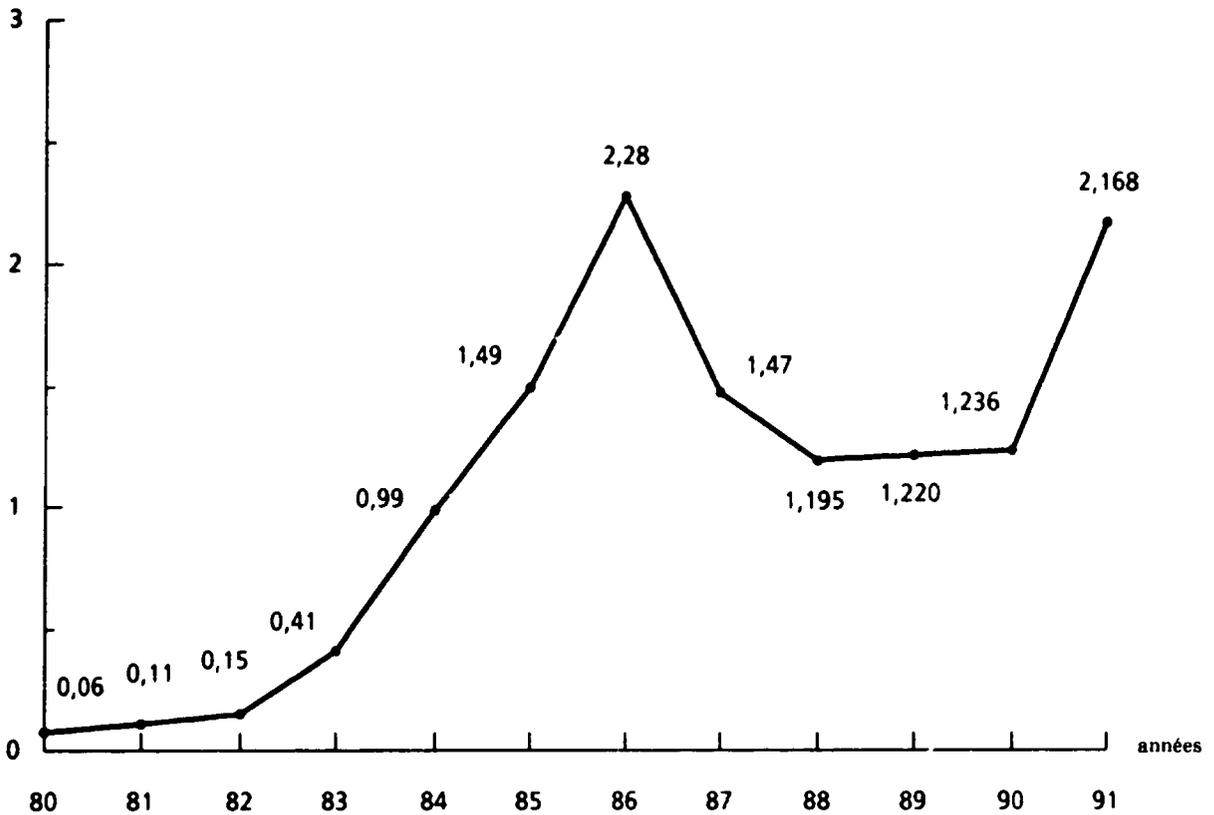
"Au total, le coût de ces neuf programmes s'élève à 17 milliards de francs courants (1). Les enveloppes annoncées en juillet 1983, puis revalorisées l'année suivante, ont été respectées, sauf pour trois équipements : l'Opéra-Bastille et l'ensemble Louvre-Bercy qui ont subi des modifications de programme et de calendrier entraînant des surcoûts de l'ordre de 650 millions de francs. Par ailleurs, l'estimation des travaux pour la Cité de la musique, à La Villette, a dû être réévaluée d'environ 100 à 125 millions de francs."

Le graphique ci-après, qui retrace l'évolution du coût des grands travaux en dépenses ordinaires et crédits de paiement depuis 1980, établit une corrélation très étroite entre l'amélioration de l'équilibre du développement culturel à Paris et en province constaté par le ministère entre 1987 et 1990 et la stabilisation relative du coût de ces opérations observée au cours de la même période.

(1) N'ont pas été financés sur le budget de la culture, le ministère des finances à Bercy (2,93 milliards de francs) et l'Arche de la Défense (1,83 milliard de francs). L'Institut du monde arabe a été pour partie financé sur les crédits de la culture dans des conditions discutables que votre apporteur n'avait pas manqué de dénoncer, puisque les crédits ont été parfois prélevés sur les dotations destinées au patrimoine monumental

Evolution du coût des grands travaux (dépenses ordinaires + crédits de paiement)

milliards de francs
courants



Le projet de loi de finances pour 1991 marque au contraire la relance des grands travaux liée principalement à la montée en puissance du chantier de la Bibliothèque de France.

Le tableau ci-après retrace la progression des crédits affectés aux grands travaux en 1991.

**Evolution des coûts de réalisation des grands travaux 1989-1991
(fonctionnement des établissements publics
constructeurs et investissement)**

(en millions de francs)

	1989		1990		1991		Evolution 1991/1990	
	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP (%)	AP (%)
Fonctionnement								
Etablissement public du Parc de la Villette	83,24		95,82		97,29		+ 1,53	
Etablissement public de l'Opéra Bastille	36,74		52,09		52,99		+ 1,72	
Etablissement public du Grand Louvre	47,04		49,06		50,88		+ 3,70	
Etablissement public de la Bibliothèque de France			29,50		94,50		+ 220,30	
Conservatoire					5,79			
TOTAL	167,02		226,47		301,45		+ 33,11	
Equipement								
Etablissement public du Parc de la Villette	25,00	100,00	91,50	104,00	50,00	-	-45,36	-
Cité de la Musique	77,50	40,00	149,50	21,00	113,10	85,60	-24,35	+ 307,60
Etablissement public de l'Opéra Bastille	613,00	418,00	140,00	-	110,70	10,70	-20,93	-
Etablissement public du Grand Louvre	248,00	578,00	350,00	533,00	493,50	591,00	+ 41,00	+ 10,88
Etablissement public de la Bibliothèque de France	15,00	25,00	158,00	300,00	992,00	2 220,00	+ 527,84	+ 640,00
Grandes opérations culturelles dans les régions	40,00	100,00	92,50	100,00	110,00	150,00	+ 18,91	+ 50,0
Opération de la Tête-Défense	35,00	35,00						
TOTAL	1 053,50	1 296,00	981,50	1 058,00	1 869,30	3 057,30	+ 90,45	+ 188,96
TOTAL DO + CP	1 220,52		1 207,97		2 170,75		+ 79,70	
TOTAL DO + AP		1 463,02		1 284,47		3 358,75		+ 161,49

Source : Ministère de la Culture, de la Communication et des Grands travaux .

Le programme des grands travaux arrêté pour l'année 1991 permettra :

- la poursuite des études et l'engagement des travaux de la **Bibliothèque de France** : ce chantier bénéficie du tiers de la progression des dépenses de fonctionnement affectée aux grands travaux, de plus de la moitié des crédits de paiement et de près des trois-quarts des autorisations de programmes prévus pour l'ensemble des opérations de prestige en 1991 ;

- la continuation de la deuxième tranche des travaux du **Grand Louvre** et notamment la restructuration de l'aile Richelieu qui sera ouverte au public en 1993 pour le bicentenaire du musée, la restauration des toitures et des façades du Palais, le redéploiement des collections du musée autour de la Cour Carrée et dans l'aile Mollien et la construction, sous la Cour du Carrousel, d'un parc de stationnement, d'une gare de tourisme et d'une galerie marchande.

En outre, en octobre dernier, il a été décidé d'installer, à proximité de la galerie marchande, un espace d'exposition réservé aux métiers d'art. C'est là que seront désormais présentées les collections de haute couture et que seront organisées des expositions de présentation des différents métiers (cristallerie, arts de la table, broderie, parfumerie, bijouterie, verrerie, orfèvrerie...);

- la poursuite de la construction et de l'aménagement de la **partie Est de la cité de la musique** qui comprendra une salle de concerts de 1200 places, un musée de la musique, l'Institut de pédagogie musicale et chorégraphique, des bureaux et des commerces liés au monde de la musique ;

- la poursuite de la seconde tranche de travaux du **parc de La Villette** qui sera achevée en 1993 ;

- l'engagement des travaux d'aménagement et d'équipement de la salle modulable de l'**Opéra de la Bastille** et l'achèvement des ateliers de décors, costumes et accessoires ;

- l'intensification des grandes opérations culturelles de **province**.

Le coût de fonctionnement de ces institutions affectera plus durablement encore la structure du budget de la culture.

Les estimations les plus optimistes relatives au coût de fonctionnement du futur Grand Louvre, dont on pensait jusqu'à une

période récente qu'il serait sans doute l'équipement culturel le plus coûteux, sont de 500 millions de francs par an. Le budget de l'Opéra de Paris s'est élevé en 1990 à 557,5 millions de francs, dont 431,1 millions de francs ont été financés par la subvention budgétaire (1) accordée à cet établissement. Quant au fonctionnement de la future Bibliothèque de France, on peut sans risque d'erreur affirmer que son coût atteindra plus de 600 millions de francs par an.

Sauf à développer considérablement les ressources propres de ces institutions et le mécénat des particuliers et des entreprises, ce sont donc près de 1,5 milliard de francs qui grèveront chaque année le budget de la culture pour permettre le fonctionnement de ces trois institutions phares.

Il ne s'agit pas de critiquer ici le principe même des grands travaux, qui contribuent incontestablement au rayonnement culturel de la France, ni de nier leur utilité.

Votre rapporteur aurait préféré pour sa part qu'une plus grande attention soit réservée dans la conception de ces bâtiments, à la compression des coûts futurs de fonctionnement. Cette exigence aurait supposé qu'une réflexion approfondie sur les missions de l'établissement et les modalités de son fonctionnement précède le lancement de chaque opération. Il n'a cessé d'attirer l'attention du ministre de la culture sur ce point au cours des précédentes discussions budgétaires. Il ne semble malheureusement pas avoir été entendu.

On aurait pu également souhaiter qu'une "pause dans les grands travaux" permette de mieux répartir dans le temps les coûts correspondants. Là encore, les espoirs sont déçus.

B. LA REPARTITION INEGALE DE L'EFFORT CONSENTI EN FAVEUR DE LA MUSIQUE ET DE LA DANSE

Le soutien de l'Etat en faveur de la musique et de la danse ne saurait être total. La faiblesse relative des moyens qu'il peut raisonnablement affecter à la musique et à la danse ne le lui permettrait pas ; il importe par ailleurs de préserver dans ce domaine, plus que dans d'autres encore, l'initiative privée.

Le devoir de l'Etat en ce domaine est de soutenir :

(1) Hors école de danse et participation de l'Etat aux caisses de retraite du personnel.

- la formation, moyen de réduction des inégalités - sociales et géographiques - d'accès à la culture par la sensibilisation d'un public et gage de la qualité des artistes d'un pays ;

- la diffusion, qui met les expressions artistiques à la disposition des publics et contribue ainsi au désenclavement culturel du territoire ;

- la création, qui passe tant par la recherche musicale et chorégraphique contemporaine que par la mise en valeur du patrimoine ancien.

La répartition géographique du soutien accordé par l'Etat peut être analysée au regard des deux premières actions. La destination des crédits correspondant au soutien de la création est plus difficile à analyser.

1. Un effort qui privilégie la formation professionnelle au détriment de la formation initiale

En matière de formation musicale et chorégraphique, la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions a confié aux collectivités locales l'initiative et la responsabilité de la formation initiale ; l'Etat assure le contrôle technique et pédagogique de l'enseignement dispensé par ces établissements ; il est par ailleurs responsable de la définition et du fonctionnement de l'enseignement professionnel.

La politique nationale doit donc tendre, en matière de formation musicale et chorégraphique, vers deux objectifs : soutenir le réseau des établissements spécialisés des collectivités locales et favoriser son extension à l'ensemble du territoire ; former des enseignants et des professionnels de qualité.

a) Un soutien insuffisant aux écoles spécialisées de formation initiale

En 1990, l'enseignement public spécialisé en musique et en danse est dispensé par 32 conservatoires nationaux de région et par 100 écoles nationales de musique. Ces établissements

scolarisaient 101.000 élèves ; 4.600 enseignants, dont 1.650 adjoints d'enseignement, exerçaient auprès d'eux.

L'effort de l'Etat n'a pas suffisamment accompagné le développement des initiatives locales et l'on observe, au cours de la précédente décennie, une tendance très marquée à la régression du soutien accordé par l'Etat à chaque établissement.

Si l'enveloppe des crédits correspondants a progressé de 24% en francs courants entre 1982 et 1990, passant de 131 millions de francs à 162,5 millions de francs, le nombre d'établissements a crû de 36%, passant de 97 à 132 écoles et conservatoires.

Il en résulte une forte diminution du concours apporté par l'Etat au fonctionnement de chaque institution : celui-ci représentait 20% des coûts supportés par les collectivités locales en 1982 ; il n'atteint plus désormais que 8 à 11% de ceux-ci.

Cette baisse tendancielle du soutien accordé par l'Etat est d'autant plus difficile à supporter pour les municipalités propriétaires d'établissements spécialisés que celles-ci assument seules le coût de la formation spécialisée dispensée aux élèves des communes environnantes.

Les modalités d'octroi de la subvention étatique aux conservatoires nationaux de région et aux écoles nationales de musique ont été réformées en 1990.

L'ensemble des crédits ont été déconcentrés auprès des directions régionales des affaires culturelles. Une distinction a en outre été opérée au sein de chaque subvention entre une part fixe attribuée en fonction du nombre et de la qualification des enseignants et du nombre des disciplines enseignées, et une part modulable calculée en fonction de l'organisation de l'enseignement (et notamment de la place réservée par ce dernier aux pratiques d'ensemble : musique de chambre, orchestres). Un fonds d'innovation pédagogique, doté de 8 millions de francs, a par ailleurs été mis en place pour soutenir de manière sélective, les initiatives pédagogiques telles que l'ouverture de départements d'enseignement, la création d'emplois dans des disciplines moins traditionnelles (rock, jazz) ou la délocalisation de l'enseignement initial à partir de l'école nationale de musique ou du conservatoire national de région.

Cette distinction devrait ainsi permettre de renforcer le caractère incitatif de l'aide accordée par l'Etat. L'efficacité de cette mesure repose cependant sur une remise à niveau préalable de la contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements et sur un accroissement substantiel des crédits de la part

modulable destinée à orienter la politique définie par chaque établissement. C'est à ce prix seulement qu'une meilleure articulation entre les niveaux de fin d'étude des conservatoires nationaux de région et des écoles nationales de musique et la formation professionnelle dispensée par les deux conservatoires nationaux supérieurs de musique de Paris et de Lyon pourra être encouragée.

Enfin, l'Etat se doit encore de favoriser la poursuite de l'implantation de centres d'enseignement spécialisés afin que l'ensemble du territoire national soit desservi et que soit réduite l'inégalité d'accès géographique à ces formations. Aujourd'hui, une douzaine de départements ruraux sont encore dépourvus d'école nationale de musique et de danse.

b) Une formation professionnelle dispensée par un petit nombre d'établissements

L'explosion de la demande d'un enseignement musical et chorégraphique spécialisé a conduit l'Etat à définir des procédures de qualification des enseignants et à délivrer la formation correspondante.

Deux diplômes ont été créés avant que les textes relatifs à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales n'affirment la responsabilité de l'Etat dans la définition des qualifications requises pour enseigner : le certificat d'aptitude (créé en 1969 et réformé en 1981) et le diplôme d'Etat de professeur, défini en 1983.

Le développement de l'enseignement chorégraphique, en majorité dispensé par des structures privées, a par ailleurs conduit l'Etat à réglementer la profession de professeur de danse, public ou privé, et à subordonner son exercice à la détention d'un diplôme de professeur de danse.

L'installation du Conservatoire national supérieur de musique de Paris dans la partie ouest de la Cité de la musique en septembre 1990 s'accompagne d'une réorganisation progressive des cursus d'enseignement résultant en particulier de la création d'un département danse en 1990 et de la poursuite de la rénovation des études de chant, de formation pédagogique et de formation aux métiers d'orchestre.

En 1990, 37,4 millions de francs ont été accordés à cet établissement pour couvrir ses frais de fonctionnement, la rémunération des personnels vacataires et l'octroi de bourses aux élèves. La majeure partie de la masse salariale, correspondant aux traitements des enseignants permanents, est cependant imputée directement sur le budget du ministère.

Le Conservatoire national supérieur de musique de Lyon a atteint, au cours de l'année scolaire 1989-1990, le régime de croisière prévu pour ses effectifs en première année (120 élèves). Ses locaux de danse seront achevés en 1991. Cet établissement a bénéficié en 1990 d'une dotation de 43,8 millions de francs destinée à couvrir l'ensemble de ses frais de fonctionnement.

Deux centres de formation au diplôme de professeur de danse ont en outre été inaugurés à la rentrée de septembre 1990 à Paris et à Lyon. Un Institut de formation des professeurs préparant à ce diplôme a été ouvert de manière concomitante à Paris. Il est essentiel que l'intervention de l'Etat reste prépondérante dans le fonctionnement de ces deux centres de formation puisque leur mission est d'organiser des études devenues obligatoires pour accéder à la profession réglementée de professeur de danse.

Il faut encore mentionner l'école de danse de l'Opéra de Paris, installée à Nanterre, au fonctionnement de laquelle l'Etat a affecté 14,85 millions de francs en 1990.

*

* *

La progression insuffisante des crédits destinés à la formation initiale et professionnelle en musique et en danse dans le projet de loi de finances pour 1991 risque de contraindre la Direction de la musique et de la danse à sacrifier, dans la répartition de son soutien, l'aide prodiguée au réseau des écoles spécialisées au soutien accordé à la formation des formateurs. Cette évolution contribuerait à renforcer le déséquilibre constaté dans l'effort de formation entre Paris et la province et pourrait en outre compromettre l'équilibre financier de certaines écoles.

2. Un déséquilibre plus accentué encore en matière de diffusion

Une analyse de la diffusion de la musique et de la danse permet de distinguer schématiquement trois vecteurs de présentation des spectacles au public : l'Opéra de Paris ; les organismes institutionnels de la diffusion (établissements de la réunion des théâtres lyriques municipaux, orchestres symphoniques et compagnies chorégraphiques professionnelles) ; enfin, les formes alternatives de la diffusion institutionnelle.

a) L'Opéra de Paris

Cet établissement public, qui regroupe l'Opéra de la Bastille, le Palais Garnier, l'école de danse et l'école d'art lyrique a bénéficié en 1990 d'une subvention de 496,24 millions de francs. La participation de l'Etat au fonctionnement de cet établissement sera portée à 524,66 millions de francs en 1991.

Ce montant ne laisse pas d'inquiéter puisque l'Opéra de la Bastille n'aura pas atteint l'année prochaine son rythme de croisière : la saison 1990-1991 comporte en effet 8 productions - dont une seule création - correspondant à 79 représentations, 22 concerts ou récitals et "diverses autres manifestations dans l'amphithéâtre ou le studio".

On est loin donc des 250 à 300 représentations que devrait présenter à terme l'Opéra de la Bastille.

On est encore plus éloigné des prévisions formulées en 1982 lors du lancement du projet de construction : l'Opéra de la Bastille devait permettre, grâce à un équipement moderne, de multiplier les représentations offertes et de réduire simultanément le coût correspondant supporté par l'Etat. La subvention allouée en 1983 à l'Opéra de Paris était de 260 millions de francs ; elle dépasse aujourd'hui 520 millions de francs, soit une augmentation de 100% en francs courants...

Il ne s'agit plus aujourd'hui de critiquer l'existence de cette nouvelle salle, dont on espère qu'elle saura fidéliser un public important.

Votre rapporteur regrette cependant que l'ensemble de l'Opéra de Paris absorbe 34,2% des crédits d'intervention de la

Direction de la musique et de la danse (Titre III et Titre IV confondus). Cette situation ne favorise pas une répartition équilibrée des aides consenties à la diffusion de la musique et de la danse entre Paris et la province.

b) Les institutions de diffusion

Les treize établissements de la réunion des théâtres lyriques municipaux ont bénéficié en 1990 d'une enveloppe totale de 77,78 millions de francs et rencontrent d'importantes difficultés à équilibrer leur budget. Cette situation explique en grande partie la fermeture de l'Opéra de Lille en 1987 ou la démission de Marc Soustrot de l'Opéra de Nantes en 1981.

Les orchestres symphoniques se sont répartis une enveloppe de 195,37 millions de francs, dont 52,73 millions ont bénéficié aux trois grands orchestres parisiens (orchestre de Paris, ensemble orchestral de Paris et ensemble intercontemporain).

Ces institutions, "vitrines" des financeurs, sont confrontées à la croissance exponentielle de leurs coûts d'exploitation. L'on assiste en effet à une inflation généralisée des cachets offerts aux musiciens supplémentaires ou aux solistes invités, à la systématisation des programmations inspirées du "festival permanent" au détriment d'une politique de troupe et de répertoire, alors que se stabilise le nombre de représentations offertes par les orchestres et se réduit celui des spectacles offerts par les théâtres lyriques.

Une réforme des modalités d'octroi des aides de l'Etat tente de briser le cercle vicieux dans lequel sont enfermées la plupart de ces institutions.

Les procédures d'aides financières à ces institutions de diffusion musicale ont été profondément modifiées en 1990 afin de substituer à l'implicite subvention d'équilibre, qui ne permettait pas aux partenaires de contrôler l'évolution des coûts, une contractualisation de l'apport de l'Etat.

A cette fin ont été déterminés, en concertation avec les partenaires, le coût de l'ordre de marche de chacune des institutions et la participation de l'Etat à celui-ci. **Un fonds de programmation pour les théâtres lyriques et les orchestres** (doté respectivement de 8,2 millions de francs pour les premiers et de 5,9 millions de francs pour les seconds) a été créé pour permettre à l'Etat d'attribuer, au-

delà de sa participation aux coûts fixes de fonctionnement de l'institution, des aides sélectives déterminées en fonction de critères correspondant aux priorités de la politique musicale définie par l'Etat.

Cette "prime à l'activité" permet ainsi de récompenser les institutions qui contribuent à la mise en valeur du patrimoine national et des oeuvres peu jouées du répertoire, à la création d'ouvrages contemporains, à la rentabilisation culturelle des productions, à la prospection de nouveaux publics, à la diversification des formes de diffusion et à la promotion des artistes français.

L'enveloppe qui lui est affectée reste cependant notablement insuffisante, au regard de l'ensemble du potentiel de programmation de ces institutions, pour conférer à cette possibilité d'orientation de l'Etat le poids nécessaire pour lutter efficacement contre la dérive des coûts.

A l'exception peut-être du Ballet de l'Opéra de Paris, la diffusion de la danse est jusqu'à présent épargnée par l'inflation des coûts d'exploitation que connaissent les institutions lyriques ou symphoniques. Le mouvement d'implantation des grandes compagnies chorégraphiques est encore récent et la situation du danseur professionnel reste plus précaire que celle du musicien ou du chanteur. Dans son rapport de juillet 1990, le Conseil supérieur de la danse soulignait d'ailleurs que la protection sociale dont bénéficient les danseurs restait très insuffisante et que fort peu de possibilités de reconversion ou de formation professionnelle leur étaient offertes.

L'Etat ne verse pas de subvention de fonctionnement aux quelque 150 compagnies chorégraphiques professionnelles. Les procédures d'aide sont plus diversifiées. Elles tendent à encourager les centres chorégraphiques qui contribuent à améliorer la condition sociale des danseurs (16 centres bénéficiaient en 1990 d'une enveloppe totale de 37,7 millions de francs) et à mettre à la disposition des compagnies non implantées des studios et des salles de diffusion équipées (cet effort a porté sur 4 millions de francs en 1990). Enfin, un fonds de production chorégraphique, doté de 2,8 millions de francs, a été créé en 1990 pour soutenir les créations ambitieuses.

c) Un accompagnement insuffisant des "formes alternatives de diffusion"

Les "formes alternatives de diffusion" (associations de diffusion lyrique, ensembles "missionnés", petites compagnies

chorégraphiques ou chorégraphes et musiciens en résidence) contribuent efficacement au rapprochement des créateurs, des professionnels et des publics. Ils présentent l'avantage de constituer des structures légères, dont les coûts fixes de fonctionnement sont réduits et privilégient les dépenses artistiques et dont la capacité de mobilité est élevée.

L'Etat a accordé en 1990, 77 millions de francs pour soutenir l'ensemble de ces initiatives, soit 13,6% du total des crédits d'intervention musicale et chorégraphique.

L'aide aux ensembles "missionnés" ou aux associations de diffusion lyrique est attribuée en fonction des critères suivants : le caractère professionnel de ces ensembles - dont la qualité est attestée par un avis d'inspection - la stabilité de leurs effectifs, l'originalité de leur projet artistique, leur capacité à rassembler des partenaires financiers (collectivités territoriales ou mécènes) afin que l'aide de l'Etat n'excède pas le tiers du coût d'un concert.

Les petits ensembles classiques ou de jazz "missionnés" ont bénéficié de 10 millions de francs en 1990. Leur intervention est désormais sollicitée dans le cadre de la politique de développement social des quartiers.

Un plan de développement des musiques d'aujourd'hui, rock et variété en particulier, permettra d'affecter 6 millions de francs de mesures nouvelles aux initiatives correspondantes en 1991 et le développement des petites salles de spectacles sera encouragé par un accroissement substantiel de sa dotation, qui atteindra 22 millions de francs en 1990.

L'incitation à l'implantation "en résidence" de chorégraphes auprès de structures d'accueil et de compositeurs auprès d'établissements d'enseignement spécialisés sera enfin poursuivie et intensifiée.

Il serait inexact de dire que l'Etat se désengage de cet effort de soutien. Il reste cependant qu'il n'accompagne pas suffisamment les initiatives ou les développements des formes vives de diffusion.

*

* *

On peut craindre que le déséquilibre constaté aujourd'hui pour la politique de la musique et de la danse en raison de l'importance de la subvention de l'Opéra de Paris se reproduise dans quelques années dans le secteur de la lecture publique si les coûts de fonctionnement de la future Bibliothèque de France devaient se révéler excessifs.

III. LA BIBLIOTHÈQUE DE FRANCE : UN GRAND CHANTIER MAL ENGAGÉ.

Le 14 juillet 1988, le Président de la République annonçait sa volonté d'entreprendre *"la construction et l'aménagement de l'une ou de la plus grande bibliothèque du monde"*.

Cette décision reçut un accueil très favorable de la communauté intellectuelle française et étrangère tant les difficultés de fonctionnement qui affectaient la Bibliothèque nationale paraissaient insolubles en raison de l'étroitesse des locaux de la rue de Richelieu.

A. UN PROJET AMBITIEUX CONDUIT AVEC PRECIPITATION

1. L'ambition et les contraintes du projet

"D'un type entièrement nouveau, elle devra couvrir tous les champs de la connaissance, être à la disposition de tous, utiliser les technologies les plus modernes de transmission des données, pouvoir être consultée à distance et entrer en relation avec l'ensemble des grandes bibliothèques européennes". La future bibliothèque devait en outre constituer un lieu privilégié de communication au public de la production audiovisuelle.

Telle est, ainsi définie, l'ambition assignée au dernier-né des grands chantiers présidentiels.

Cette ambition est assortie d'une contrainte de calendrier : l'inauguration de la grande bibliothèque doit avoir lieu au cours du premier trimestre de 1995. Le défi ainsi imposé aux constructeurs est de nature à faire frémir nos amis britanniques qui ont mis, dans leur sagesse, près de vingt ans à concevoir et à organiser dans ses moindres détails le transfert de la British Library du British museum à Saint-Pancras...

2. Un choix architectural prématuré

L'année dernière déjà, votre rapporteur avait marqué son étonnement de voir le choix architectural de la future Bibliothèque de France précéder la définition des missions et du contenu de cette institution.

Dès la mi-août 1989, le projet de Dominique Perrault, jeune architecte français, était choisi par le Président de la République parmi les quatre maquettes présélectionnées par un jury international composé de vingt-et-une personnalités, dont seulement deux bibliothécaires professionnels. Les vingt architectes admis à concourir, eux-mêmes sélectionnés par l'Association pour la Bibliothèque de France parmi les 244 personnes ayant répondu à l'appel de candidature lancé à la fin du mois de février, ont disposé de onze semaines pour élaborer leur projet, de la fin avril à la mi-juillet.

L'échéance calendaire imposée aux promoteurs du projet n'est sans doute pas étrangère à cette précipitation...

Celle-ci serait cependant restée sans conséquences si les architectes avaient dès l'origine disposé d'un cahier des charges détaillé, comportant une description précise des contraintes techniques spécifiques imposées par les missions de conservation et de communication des ouvrages d'une bibliothèque nationale.

Il semble malheureusement que la réalité fut différente : les architectes n'ont disposé pour leurs travaux que d'une esquisse de projet qui fut, de surcroît, modifiée par la suite.

Il ne s'agit certes pas de nier ici la qualité du travail accompli entre août et décembre 1988 par MM. Patrice Cahart, directeur des Monnaies et Médailles, président du conseil d'administration de la Bibliothèque nationale et Michel Melot, directeur de la Bibliothèque publique d'information du centre d'art et de culture Georges Pompidou, chargés par le Premier Ministre d'une mission de réflexion "sur les aspects scientifiques, technologiques et

administratifs" d'une grande bibliothèque répondant aux vœux du Président de la République. Leurs propositions n'engageaient qu'eux-mêmes, il ne leur appartenait pas d'établir un cahier des charges à l'intention des constructeurs et l'on doute fort que l'Association pour la Bibliothèque de France, constituée en janvier 1989, ait eu le temps d'élaborer celui-ci avant l'ouverture à la fin du mois de février, du concours international "d'idées". On en veut d'ailleurs pour preuve le caractère sommaire du projet de Bibliothèque de France présenté en conseil des ministres le 12 avril 1989.

Les promoteurs de la Bibliothèque de France justifient l'organisation précipitée du concours d'architecture par leur souci de promouvoir une collaboration véritablement efficace entre l'architecte lauréat et les concepteurs du projet. Cette préoccupation est certes louable.

Mais cet argument peut-il être encore légitimement avancé lorsque des modifications substantielles sont apportées au projet initial après que le choix architectural a été arrêté ?

Le projet de Dominique Perrault était conçu pour accueillir les trois à quatre millions d'imprimés et de périodiques postérieurs à 1945 conservés par la Bibliothèque nationale ; il devra désormais abriter les quelque douze millions d'ouvrages qui composent la collection imprimée de cette institution. Les propositions de MM. Cahart et Melot, sur la base desquelles ont travaillé les architectes, comportaient l'édification en province d'un silo destiné à accueillir l'exemplaire du dépôt légal affecté à la conservation ; les silos ont disparu du projet et le bâtiment de Dominique Perrault devra conserver l'intégralité des ouvrages.

L'on ne peut que se féliciter de ces revirements qui sont de toute évidence susceptibles d'améliorer les prestations offertes aux futurs utilisateurs de la Bibliothèque de France. On peut cependant regretter vivement qu'ils ne soient pas intervenus plus tôt.

De leur fait, n'est-il pas légitime de considérer que le projet architectural figé prématurément constitue une contrainte supplémentaire pour les concepteurs de la Bibliothèque de France ?

L'architecture qui aurait dû respecter au mieux les besoins des bibliothécaires et des utilisateurs, ainsi que les contraintes liées à la conservation du patrimoine national écrit, se trouve ainsi involontairement métamorphosée en un carcan dont la rigidité s'impose aux constructeurs comme aux futurs destinataires.

On rendra justice à l'architecte lauréat en le déchargeant de toute responsabilité : on ne devient pas bibliothécaire professionnel en onze semaines...

3. Des missions et un contenu enfin esquissés

L'établissement public de la Bibliothèque de France, qui a succédé à l'association de préfiguration en octobre 1989, a rendu public, en juin 1990, un projet sommaire pour la future bibliothèque, ainsi que la synthèse des premiers travaux des quinze groupes de travail mis en place fin 1989 pour préciser certains aspects de ce projet.

Le projet esquissé par l'établissement public répond à trois objectifs : construire une bibliothèque ouverte à tous, reprendre en les améliorant les missions dévolues à la Bibliothèque nationale, être enfin "plus et mieux"⁽¹⁾ que cette dernière.

● Une bibliothèque ouverte à tous

L'accueil de plusieurs catégories de publics conduit l'établissement public constructeur à concevoir des modalités différenciées d'accès aux prestations offertes par la future institution.

A cet effet, il distingue trois catégories de publics :

- les touristes, pour lesquels sera organisé un circuit de visite intégrant l'accès au sommet d'une des tours ;

- les "curieux" auxquels s'adresse principalement la Bibliothèque publique d'information ou "médiactuelle", conçue à la fois comme "une vitrine et un service" et dont la fonction est triple : "répondre à toute demande d'information factuelle sur le monde d'aujourd'hui, offrir une information complète sur l'actualité événementielle, présenter sous forme de mise en scène dynamique les nouveautés de l'édition" ;

- les étudiants et les chercheurs seront eux-mêmes répartis en deux sous-catégories d'utilisateurs selon la nature de la recherche effectuée :

● lorsque celle-ci ne justifie pas l'accès aux fonds conservés en magasins (fonds patrimoniaux et "réserve"), ils seront dirigés en

(1) L'expression est de Dominique Jamet

bibliothèque d'étude où ils pourront librement consulter des collections de référence en accès direct ;

● lorsque celle-ci nécessite la communication des fonds de recherche, ils pourront accéder à la **bibliothèque de recherche** réservée à la consultation de ces documents.

Les bibliothèques d'étude et de recherche seront divisées en quatre départements thématiques :

- histoire, philosophie, sciences de l'homme et de la société ;
- littérature, art, histoire du livre ;
- sciences politiques, juridiques et économiques ;
- sciences pures et appliquées.

La Bibliothèque de France disposera enfin d'un département spécialisé pour l'image et le son.

Le groupe de travail "organisation et schéma fonctionnel" suggère de moduler ainsi la capacité d'accueil des différents espaces :

- bibliothèque publique d'information : environ 1.300 places ;
- bibliothèque d'étude : au moins 2.000 places ;
- bibliothèque de recherche : 1.200 places ;
- département de l'image et du son : environ 500 places.

L'accès aux espaces de bibliothéconomie sera ouvert aux visiteurs âgés de plus de seize ans.

L'accueil des personnes handicapées au sein de la Bibliothèque de France a fait l'objet d'une attention particulière : le parti retenu consiste à refuser la ségrégation et à concevoir l'ensemble des aménagements de manière à ce que tous les équipements soient accessibles à tous, handicapés ou non.

● **Reprendre les missions confiées à la Bibliothèque nationale**

Cette proposition concerne tant la collecte des ouvrages que leur conservation et leur communication.

La collecte des ouvrages effectuée par la Bibliothèque nationale repose essentiellement sur le "dépôt légal éditeur" dont elle est la seule institution bénéficiaire. Il est proposé de moderniser les modalités de collecte de ce dépôt légal par la Bibliothèque de France et en particulier de déléguer aux dix-huit bibliothèques municipales détentrices du "dépôt légal imprimeur" une partie du traitement du dépôt légal jusqu'alors exclusivement confié à la Bibliothèque nationale. Cette déconcentration de responsabilités en matière de dépôt légal n'exempterait cependant pas la Bibliothèque de France d'avoir à conserver en un même lieu une collection patrimoniale.

En ce qui concerne la politique d'achat d'ouvrages, complément indispensable du dépôt légal, il est prévu de renforcer sensiblement l'acquisition de titres étrangers.

Afin d'accroître la communication des ouvrages sans nuire à leur conservation, l'établissement public de la bibliothèque de France suggère qu'une distinction soit systématiquement opérée entre les différents exemplaires reçus au titre du dépôt légal : un premier exemplaire devrait être exclusivement réservé à la conservation, un deuxième exemplaire serait destiné à la consultation en accès direct, le troisième, enfin, serait exploité à des fins de reproduction (microfiches, photocopies, ...).

Pour la communication des ouvrages non disponibles en accès direct, l'effort portera sur les délais de mise à disposition de l'utilisateur qui ne devraient pas excéder trente minutes. Il sera par ailleurs possible de réserver une place et de commander à distance des ouvrages.

● Être "plus et mieux" que la Bibliothèque nationale

Le projet de la Bibliothèque de France tend à "concevoir et réaliser une bibliothèque d'un type nouveau".

Les principales innovations portent sur l'utilisation des nouvelles technologies, la définition d'une politique de collaboration avec les autres bibliothèques, et le recours à l'audiovisuel.

La Bibliothèque de France utilisera les techniques les plus modernes de gestion et de communication.

La gestion informatisée des informations relatives aux mouvements des ouvrages permettra d'accroître la qualité des prestations offertes au lecteur en s'efforçant de réorienter sa demande lorsque celle-ci ne peut être satisfaite. Ce système permettra, par exemple, d'indiquer au lecteur que le livre demandé est indisponible, mais qu'il peut être consulté à l'écran ; qu'il n'est pas prêt à être consulté, mais peut être copié à la demande ; qu'il peut être réservé ou même

transmis à distance ; qu'il ne figure pas dans les fonds de la bibliothèque, mais qu'il peut être obtenu dans une autre bibliothèque.

Des postes de lecture assistée par ordinateur seront mis à la disposition des utilisateurs de la Bibliothèque de France. Les possibilités offertes par ce nouvel instrument de lecture sont importantes : elles permettent d'accéder rapidement à un fonds très important d'ouvrages et de le parcourir ; elles facilitent l'analyse de texte en effectuant des recherches thématiques (sur un concept ou un personnage) ; elles permettent enfin de consulter sur un même support des documents écrits et audiovisuels.

La numérisation des documents permettra la consultation à distance des ouvrages de la Bibliothèque de France. L'objectif retenu est celui d'un seuil minimal de 300.000 ouvrages numérisés lors de l'inauguration de la Bibliothèque en 1995. Les informations seront transmises par l'intermédiaire du réseau public à haut débit "Numéris" mis en place par la Direction générale des Télécommunications, dont l'extension à l'ensemble du territoire est prévue pour 1993.

La mise en oeuvre d'une politique de collaboration avec les autres bibliothèques françaises se traduira par l'établissement d'un catalogue collectif national et le choix de "pôles associés" à la Bibliothèque de France.

La Bibliothèque de France aura la responsabilité du catalogue collectif national. La vocation de cette bibliothèque est d'être le principal pourvoyeur de notices bibliographiques. Le catalogue collectif national ne se substituera pas cependant aux catalogues locaux ou collectifs existants ; il devra au contraire les relier. Le catalogue collectif national devra en outre disposer d'un système de "reroutage" susceptible de réorienter les lecteurs vers d'autres catalogues informatisés. Sa fonction de guide intégrera par ailleurs un répertoire thématique des bibliothèques.

Une collaboration plus étroite sera établie entre la Bibliothèque de France et ses futurs "pôles associés". Ceux-ci seront de deux types : les premiers seront constitués des bibliothèques municipales réceptrices du "dépôt légal imprimeur" auxquelles il est proposé de déléguer partiellement le traitement du dépôt légal ; les seconds, plus spécialisés, réuniront les établissements qui, dans leur domaine de compétences, sont la bibliothèque ou l'organisme documentaire de référence (par exemple, l'Institut national de l'information scientifique et technique (I.N.I.S.T.) implanté à Nancy ou la Bibliothèque interuniversitaire de médecine) ainsi que les pôles documentaires constitués à partir de plusieurs bibliothèques d'une même zone géographique sur un thème particulier.

La Bibliothèque de France permettra enfin à ses lecteurs d'accéder aux fonds patrimoniaux sonores et audiovisuels qu'elle aura hérités de la Bibliothèque nationale, ainsi qu'aux fonds d'archives conservés par d'autres organismes (Institut national de l'audiovisuel, Centre national de la cinématographie ou cinémathèques). Il lui appartiendra également d'établir un catalogue collectif national des oeuvres audiovisuelles qui devra, à terme, être unifié avec le catalogue collectif national des livres.

*

* *

Les études portant sur le contenu de la Bibliothèque de France et à l'utilisation qui y sera faite des nouvelles technologies, dont les quelques orientations définies ci-dessus ne constituent qu'une esquisse, ne sont pas achevées. Dans le projet de loi de finances pour 1991, 190 millions de francs sont inscrits pour la poursuite de ces études et l'enrichissement des collections ... Votre rapporteur ne peut que regretter l'imprécision des documents budgétaires qui l'empêche d'apprécier la part de ces crédits qui seront encore affectés aux études, alors que commencent les travaux d'édification.

B. LE BENEFICE DU LABEL "GRANDS TRAVAUX" : UN PRIVILEGE MAL EXPLOITE

"Les grands travaux, à Paris comme dans les régions, sont d'abord cela : le parti-pris de donner corps avec force à quelques projets majeurs, d'utilité collective et ne traitant pas l'architecture à la légère".

François Mitterrand
(Préface Architectures capitales,
Paris 1979-1989)

L'octroi du label "grands travaux" traduit ainsi la volonté de mener à bien l'édification d'un projet considéré comme majeur ; concrètement, son principal avantage, et non le moindre, est de soustraire ce chantier aux aléas de la programmation budgétaire. Le

label "grands travaux" comporte ainsi la garantie que le financement de l'opération sera assuré quelles que soient les circonstances.

L'inscription d'un projet au titre des "grands travaux" constitue donc un privilège particulièrement appréciable en période de restrictions budgétaires.

Votre rapporteur s'était félicité que le projet de construction de la Bibliothèque de France bénéficie d'une telle reconnaissance tant la nécessité d'un nouvel édifice était unanimement ressentie.

Force lui est aujourd'hui de constater que ce privilège a été jusqu'à présent mal exploité.

1. Edifier une très grande bibliothèque pour quarante ans : un choix irresponsable

De l'aveu même de Dominique Jamet, Président de l'Etablissement public constructeur, les capacités de stockage de la future Bibliothèque de France ne devraient lui permettre d'accueillir le dépôt légal collecté et les acquisitions réalisées que pour une période de quarante années.

Si cette hypothèse venait à être confirmée, il serait totalement irréaliste de poursuivre à grands frais la construction d'une très grande bibliothèque dont la capacité serait aussi limitée.

L'une des solutions à ce problème, celle que semblent avoir retenu les concepteurs du projet, contraint à envisager dans une quarantaine d'années la construction, en banlieue ou en province, de silos destinés à accueillir les ouvrages les moins demandés.

C'est, de l'avis de votre rapporteur, la solution de facilité. Elle conduit à imposer les vues de l'établissement public de la Bibliothèque de France dans le débat qui l'oppose aujourd'hui aux chercheurs hostiles à la délocalisation de la conservation des ouvrages : on ne recommencera pas dans quarante ans à construire une nouvelle grande bibliothèque ; le recours aux silos sera dès lors inévitable.

Le stockage en silos est certes possible. Il est expérimenté depuis peu par la bibliothèque universitaire de Harvard, dans des conditions jugées satisfaisantes par son directeur. Les silos sont

implantés à soixante kilomètres de Cambridge, les conditions de conservation sont idéales et les délais de communication des ouvrages délocalisés sont de 24 heures.

On notera cependant que la bibliothèque de Harvard n'assume pas, en dépit de la richesse de son fond bibliographique, les missions d'une bibliothèque nationale. On observera en outre, qu'avant d'envisager le recours au stockage délocalisé, toutes les possibilités de stockage sur le site de l'université ont été exploitées.

En revanche, ni la Bibliothèque du Congrès, ni la Bibliothèque publique de New-York - qui achève actuellement des travaux d'extension de ses locaux de conservation - n'envisagent de recourir à une telle possibilité. C'est ainsi que les nouvelles réserves de la Bibliothèque publique de New-York, dont la capacité de stockage atteint 3,5 millions d'ouvrages, ont été aménagées en sous-sol, en plein coeur de la ville, dans l'environnement immédiat de la Bibliothèque.

Ainsi donc, si le stockage délocalisé des ouvrages les moins demandés est techniquement réalisable, il apparaît ne devoir s'imposer qu'en tout dernier ressort.

Il paraît dès lors paradoxal que les concepteurs de "la ou de l'une des plus grandes bibliothèques du monde" envisagent dès à présent l'obligation de recourir à cette solution dans un peu plus d'une génération.

Une autre solution, certes plus audacieuse, consisterait à reconnaître que le projet de Dominique Perrault ne peut pas à la fois intégrer les conséquences de la modification tardive d'échelle de la future bibliothèque, qui résultent de l'abandon de la césure des collections, et permettre d'accueillir le dépôt légal et les nouvelles acquisitions du siècle prochain ou des deux siècles à venir.

L'on a beau tenter de reconvertir des parkings en magasins de stockage, les possibilités ne sont pas extensibles à l'infini. Le projet retenu ne peut donc satisfaire à la fois les exigences de conservation du fond existant et d'accueil du fond à venir.

Si le projet architectural est selon l'expression même de Dominique Perrault "un vide plutôt qu'une construction", ne faudrait-il pas tenter de mieux structurer ce vide avant que d'envisager le recours au stockage délocalisé ?

Dans cette logique, ne conviendrait-il pas que les autorités assument la conséquence de leur précipitation et que soit éventuellement envisagé le lancement d'un nouveau concours d'architecture qui tende, à l'aide d'un cahier des charges solidement

établi, à exploiter davantage les possibilités offertes par les sept hectares du site cédé gracieusement par la Ville de Paris ?

2. Concevoir la Bibliothèque de France en rupture avec la Bibliothèque nationale : une erreur stratégique

En préface du projet de Bibliothèque de France publié par l'Etablissement public constructeur en juin dernier, son président indiquait très clairement : *"le projet de la Bibliothèque de France ne se réduit pas à une simple reprise de la Bibliothèque nationale, aménagement ou même extension qui ne ferait que prendre en compte une nécessité matérielle. Au changement de lieu, au changement de nom correspondent une philosophie et des ambitions nouvelles (...). Le transfert de "Richelieu" à "Tolbiac" n'est pas un simple déménagement, mais une métamorphose, une "transfiguration".*

Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette orientation, sous réserve cependant que l'on tienne compte de l'expérience acquise par la Bibliothèque nationale.

Aussi ne peut-il faire sienne la logique qui semble consister à concevoir la future Bibliothèque de France en rupture avec la Bibliothèque nationale.

Il est particulièrement singulier d'observer que la Bibliothèque nationale ne comporte pas de représentant au sein du conseil scientifique de l'établissement public de la Bibliothèque de France, instance de réflexion, d'orientation et de proposition placée auprès de celui-ci, sauf à considérer que cette représentation est assurée en la personne de M. André Miquel, professeur au Collège de France, président du conseil supérieur des bibliothèques et ancien administrateur de la Bibliothèque nationale. De même, la participation des personnels scientifiques, administratifs et techniques de la Bibliothèque nationale aux quinze groupes de travail thématiques organisés sous l'égide de l'établissement public de la Bibliothèque de France reste très limitée puisqu'elle n'atteint que 7,5% du total des 238 membres.

Cette absence de continuité entre les deux institutions procède-t-elle d'une volonté délibérée de rupture ou résulte-t-elle d'une méconnaissance de la contribution que pourrait apporter, fort de son expérience, le personnel de la Bibliothèque nationale au projet de la Bibliothèque de France ?

La question n'est pas sans importance : on ne fera pas la Bibliothèque de France sans personnel motivé.

Or, à l'exception des considérations statutaires et financières qui seront évoquées ci-dessous, la meilleure façon d'intéresser ce personnel au succès de la future Bibliothèque de France est de l'associer dès à présent aux décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement de cette institution.

La France, pays des révolutions, a, de ce point de vue, beaucoup à apprendre de l'expérience britannique.

De même que le transfert de "Richelieu" à "Tolbiac" doit être une métamorphose de la Bibliothèque nationale, le déménagement de la British Library du British Museum à Saint-Pancras a été conçu comme une occasion unique d'améliorer les conditions de conservation et de communication des ouvrages et de rechercher les modalités les plus efficaces de fonctionnement.

L'ensemble du personnel de la British Library (scientifique, administratif et technique) a été très étroitement associé à la définition du nouveau concept.

Quatre-vingt-dix groupes de travail thématiques ont été constitués au sein de la British library et ont réfléchi sur des problèmes très concrets (conditions d'accès à la British Library, qualité et nature de la prestation offerte, amélioration de l'accès aux documents, conception des salles de lecture, informatisation, sécurité, politique d'expositions...).

Chaque groupe de travail a été placé sous la responsabilité d'un membre du personnel. Une procédure spécifique encadrant la prise de décision a été mise en place, permettant en cas de désaccord au groupe de travail de faire appel au directeur général du département des sciences et des humanités, et en dernier ressort au conseil d'administration de la British Library.

La procédure, démocratique, est certes plus lourde et plus lente à gérer que celle qui préside à l'élaboration du projet de la Bibliothèque de France. Elle présente cependant l'avantage - que les britanniques considèrent constituer la clef de la réussite de leur opération - d'impliquer très étroitement l'ensemble du personnel à son succès.

On peut par ailleurs se montrer réservé sur la multiplication des missions assignées à la Bibliothèque de France au regard de celles qui incombent aujourd'hui à la Bibliothèque Nationale. Certes, la Bibliothèque de France doit être "plus et mieux" que la Bibliothèque Nationale : s'il n'en était pas ainsi, la

construction d'un nouvel édifice perdrait sa justification. Mais à multiplier ses missions, à lui confier des fonctions parfois antinomiques, ne risque-t-on pas de concevoir une Bibliothèque de France soumise à des exigences multiples et incapable finalement de satisfaire chacun de ses publics ?

La Bibliothèque de France devra être à la fois une bibliothèque de recherche et une bibliothèque populaire ; elle devra concilier les fonctions d'une bibliothèque de dépôt et la mise en place complexe d'un réseau informatisé des bibliothèques françaises ; elle devra assumer - en raison de la pauvreté des universités en ce domaine - les fonctions d'une bibliothèque universitaire pour les étudiants de la région parisienne et constituer une médiathèque de référence - bien que les ambitions d'origine aient été restreintes en ce domaine.

Il conviendrait à tout le moins d'introduire une hiérarchie entre ces différents objectifs. A côté des missions traditionnelles d'une bibliothèque nationale de dépôt, l'accent doit être mis à notre sens sur la collaboration avec les autres bibliothèques françaises : établissement d'un catalogue collectif national, numérisation et transmission des documents à distance, mise en place d'un réseau bibliographique. C'est à cette condition, et à cette condition seulement, que la Bibliothèque de France pourra être considérée comme une bibliothèque populaire et accessible à tous.

On peut en effet s'interroger sur la pertinence du concept d'une très grande bibliothèque populaire implantée à Paris. On ne doute pas du succès que rencontrera le circuit de visite organisé à l'attention des touristes et la vue panoramique au sommet de l'une des tours. On ose même espérer que ces touristes pousseront la curiosité jusqu'à pénétrer dans la bibliothèque publique d'information et se hasarderont à tester les outils mis à leur disposition. Penser cependant que la Bibliothèque de France arrivera à fidéliser des lecteurs parmi le grand public de province est une illusion dans un pays où le recours aux bibliothèques est une pratique peu répandue. En définitive, les utilisateurs assidus de la Bibliothèque de France conserveront le même profil que ceux de la Bibliothèque nationale : chercheurs français et étrangers, érudits, étudiants de la région parisienne. Tout au plus, la Bibliothèque de France pourra-t-elle espérer recruter un peu plus parmi le grand public parisien...

N'aurait-il pas été dès lors plus judicieux de réserver davantage d'espaces aux lieux de conservation des ouvrages, qui se révèlent notoirement insuffisants, et de faire l'économie de "gadgets" telle la "mise en scène dynamique de l'actualité éditoriale" française et étrangère prévue dans la bibliothèque publique d'information et dont on peut légitimement se demander si elle ne relèverait pas

davantage des missions d'une organisation professionnelle des éditeurs ?

3. Prévoir de stocker des livres dans des tours : un parti lourd de conséquences

Le projet architectural de Dominique Perrault se compose schématiquement de deux éléments : une esplanade rectangulaire de la taille de la place de la Concorde encadrée de quatre tours, d'une centaine de mètres de haut, disposées symboliquement en forme de livres ouverts. Sous l'esplanade seront installées, autour d'un cloître intérieur arboré, les salles de lecture et les espaces d'accueil du public, les tours devant abriter les services administratifs de la bibliothèque (dans les quatre premiers étages) et les livres (dans la quinzaine d'étages supérieurs).

Sans doute l'architecte s'est-il inspiré du constat établi en 1935 par l'un des frères PERRET, auxquels on doit notamment le théâtre des Champs-Élysées. Celui-ci écrivait alors : *"Il est évident que franchir en ascenseur un étage est beaucoup plus rapide que traverser à pied une grande salle ; donc, en superposant les réserves, on gagne du temps. Aussi les réserves de la bibliothèque doivent-elles être des tours, qui alimentent par gravité, en quelque sorte les salles d'étude et de lecture"*.

Cette observation paraît, à première vue, d'une logique irréfutable, encore que l'utilisation de scooters électriques permet aujourd'hui de réduire le délai de communication des ouvrages dans les magasins horizontaux (1). Elle ne résiste pas, malheureusement, à l'épreuve des faits. Le fonctionnement des quelques bibliothèques qui ont été construites sur la base de ce concept aux Etats-Unis (par exemple, les bibliothèques de l'université du Massachussets et de l'Institut de technologie de Californie) n'a pas été jugé satisfaisant. Par le morcellement des collections qu'elle impose, cette configuration est génératrice de surcoûts (notamment en personnel ainsi qu'en fonctionnement et maintenance des ascenseurs) et ne contribue pas à simplifier les modalités de transmission des ouvrages. Ces inconvénients ne peuvent être atténués que lorsque les surfaces des différents étages sont suffisamment importantes. Aussi, une étude scientifique conduite par l'association des bibliothèques américaines sur la conception architecturale des bibliothèques de recherche et des

(1) Cette solution sera notamment généralisée par la British Library sur le site de Saint-Pancras.

bibliothèques universitaires préconise-t-elle l'abandon de tout stockage vertical conçu sur plus de cinq étages.

Et l'on peut craindre que les difficultés dénoncées par les bibliothécaires américains soient encore aggravées à la Bibliothèque de France par la répartition des magasins de stockage dans quatre tours éloignées de deux cents à quatre cent cinquante mètres les unes des autres. En ce sens, la décision de stocker les livres anciens et les ouvrages les plus demandés dans d'autres magasins de stockage, situés à la périphérie des salles de lecture, ne contribuera pas à clarifier la situation, même si l'on ne peut que se féliciter de la sagesse de ce compromis.

C'est qu'en effet le stockage des livres dans des tours, et plus particulièrement dans des tours en verre pose, indépendamment de toute considération esthétique, de réels problèmes de conservation.

Les conditions thermohygro-métriques idéales de conservation recommandées par le groupe de travail "conservation" sont de 18 degrés celsius pour la température, avec une variation maximale de un degré en amplitude, et de 55 % d'humidité avec une variation possible de 5 % en amplitude. Les experts soulignent que ces conditions doivent être maintenues sur l'ensemble d'une année, quels que soient la température extérieure et le nombre de personnes dans les locaux, dans les magasins de stockage, les salles de lecture, les salles d'exposition et les ateliers.

Il va sans dire que le respect de cette exigence sera plus difficile à assurer dans les tours de la Bibliothèque de France qu'aux Archives fédérales d'Allemagne implantées à Coblenz, dont les bâtiments ont été conçus et isolés de manière à garantir la stabilité relative de l'humidité et de la température dans les magasins, réduisant ainsi le recours à la climatisation mécanique.

Il semble désormais acquis que les livres conservés dans les tours seront entreposés dans des conteneurs climatisés et protégés par des volets de bois qui les mettront à l'abri des variations climatiques et des rayons de soleil.

Mais cette précaution ne dispensera pas pour autant la Bibliothèque de France d'avoir à climatiser les tours dans leur intégralité. Le groupe d'experts attire en effet l'attention de l'établissement public sur la nécessité absolue de veiller à ce qu'il n'y ait pas de rupture thermohygro-métrique entre les magasins, les circulations et les lieux de consultation : les chocs thermiques et hygrométriques porterait en effet un coup fatal à la conservation des ouvrages.

On peut dès lors prophétiser, sans risque d'erreur, que le coût de la climatisation des tours amputera ou renchérra assez sensiblement le budget de fonctionnement de la future Bibliothèque de France.

C. DES QUESTIONS OCCULTEES

1. Le coût de fonctionnement de la future Bibliothèque de France

Soucieux de connaître les estimations relatives au coût de fonctionnement de la future institution, votre rapporteur a interrogé sur ce point le ministère de la culture.

La réponse qui lui a été transmise est particulièrement éloquente : *"les études d'organisation de la future bibliothèque sont en cours. Elles permettront de calculer le coût de fonctionnement par une démarche complexe et progressive"*.

A l'heure donc où l'on s'apprête à poser les fondations de la Bibliothèque de France, aucune estimation, aucun ordre de grandeur relatif au coût de fonctionnement de cette institution n'a été fourni par l'Etablissement public.

En dépit de cette absence d'indication, il n'est pourtant de secret pour personne que le fonctionnement de cette grande bibliothèque sera d'un coût élevé.

Si l'on se fonde sur les estimations avancées par MM. Patrice Cahart et Michel Melot à l'appui de leurs propositions pour une grande bibliothèque -qui diffèrent cependant du projet de la Bibliothèque de France élaboré par l'établissement public constructeur- le budget de fonctionnement de cette institution ne saurait être inférieur à 600 millions de francs (valeur 1988), soit plus du double de celui de la Bibliothèque nationale la même année (280 millions de francs).

Sans atteindre celui de la Bibliothèque du Congrès qui, hors investissement, s'établit à 255 millions de dollars (soit environ 1.400 millions de francs), ce montant rapprochera le budget de fonctionnement de la Bibliothèque de France de celui de son homologue britannique (non compris l'annexe de Boston-Spa dans le Yorkshire) qui s'élève à 60 millions de livres sterling en 1990 (soit

624 millions de francs) et devrait croître d'environ 5% lors du transfert de la British Library à Saint-Pancras.

En termes de fonctionnement, la Bibliothèque de France sera donc vraisemblablement l'institution culturelle la plus onéreuse, puisque le coût du fonctionnement du Grand Louvre au terme du redéploiement de ses collections serait, selon les prévisions publiées par le ministère de la Culture, de 500 millions de francs.

Il est certes logique de vouloir donner à "la ou l'une des plus grandes bibliothèques du monde" les moyens de son ambition. Mais la France sera-t-elle réellement prête à affecter chaque année à la Bibliothèque de France une telle somme ?

N'a-t-on pas oublié un peu vite, dans la fièvre des "grands travaux", que les retards accumulés par la Bibliothèque nationale dans l'acquisition d'ouvrages étrangers, dans l'informatisation de son catalogue et dans la restauration des ouvrages menacés étaient en grande partie imputables à la faiblesse relative de son budget de fonctionnement, en dépit des efforts significatifs accomplis en ce sens par le ministère de la culture depuis la fin des années soixante-dix ?

A-t-on réellement pris la précaution de concevoir et d'organiser la Bibliothèque de France de façon à rationaliser son fonctionnement et à limiter au maximum les coûts correspondants ?

A-t-on gardé présent à l'esprit que le coût de fonctionnement de la Bibliothèque de France viendra s'additionner à celui du Grand Louvre et de l'Opéra de la Bastille, contribuant ainsi à concentrer et à figer une partie non négligeable du budget de la culture sur ces trois grandes institutions parisiennes ?

Lorsque l'on compare l'attention réservée à la compression des coûts de fonctionnement par les concepteurs des archives fédérales d'Allemagne implantées à Coblenz et l'expérience française, il est malheureusement permis d'en douter.

2. Le statut des personnels de la Bibliothèque de France

Le succès de la Bibliothèque de France reposera très largement sur la motivation et l'efficacité de son personnel. Plusieurs réformes devront être engagées avant l'inauguration de la future Bibliothèque afin d'éviter d'y transposer les maux dont souffre actuellement la Bibliothèque de France.

● Il convient tout d'abord de revaloriser la rémunération des salariés de la future bibliothèque. MM. Cahart et Melot ont analysé la situation actuelle de la Bibliothèque nationale en ces termes "*les relations de l'employeur avec ses salariés s'inscrivent dans un cercle vicieux : les rémunérations ne sont pas en rapport avec les qualifications ; cet état de fait sert à justifier une durée de travail insuffisante et un déclassement des conservateurs, dont le rôle normal est d'exercer des fonctions d'encadrement*". Les auteurs suggèrent la création de primes de rendement et leur modulation effective en fonction de l'efficacité réelle des agents. Ils soulignent que les mesures de revalorisation devront également concerner les agents des autres bibliothèques publiques.

● Il importe de trouver une solution au problème né de la double tutelle qui pèse sur le fonctionnement de la Bibliothèque nationale. En effet, le ministère de la Culture exerce sa tutelle sur l'établissement public, mais son personnel est, à l'exception de l'Administrateur général et de l'agent comptable, rattaché au ministère de l'Education nationale. Votre rapporteur avait déjà dénoncé ce paradoxe, en vertu duquel l'Administrateur général se retrouve dans la situation absurde d'un chef d'entreprise qui ne dispose d'aucun moyen d'action sur son personnel (1).

Sans remettre en cause l'unité des corps de bibliothécaires gérés par le ministère de l'Education nationale, ni envisager de confier à ce ministère la tutelle exclusive de la nouvelle institution, un compromis satisfaisant pourrait être trouvé dans le détachement d'agents sur des emplois créés à cette fin à la Bibliothèque de France. Cette solution permettrait à celle-ci d'administrer enfin son personnel.

● MM. Cahart et Melot recommandent en outre que la formation, au demeurant excellente, dispensée par l'Ecole nationale des chartes aux conservateurs soit diversifiée et qu'elle réserve en particulier un plus grand soin à l'apprentissage des langues étrangères et des disciplines scientifiques.

● Ils estiment enfin que la Bibliothèque de France devra, plus que la Bibliothèque nationale, faire appel à des contractuels de haute qualification et suggèrent par ailleurs d'expérimenter dans la future institution le recours aux services d'étudiants vacataires qui constitue l'un des secrets du bon fonctionnement des bibliothèques américaines.

Votre rapporteur souligne que l'ensemble de la réflexion relative aux questions de personnel devra nécessairement être

(1) Sénat, Avis n° 94, tome I, 1987-1988.

conduite, en concertation avec les intéressés, avant l'inauguration de la Bibliothèque de France.

A défaut, l'on s'exposerait une nouvelle fois au risque de voir l'inauguration d'une grande institution de prestige altérée par des grèves de personnel...

*

* *

Dans une interview accordée à *Connaissance des Arts* et publiée en novembre 1990, Dominique Jamet a indiqué : *"il faut créer l'irréversible le plus vite possible (...). Créer l'irréversible, faire en sorte qu'un bâtiment à usage de bibliothèque soit, quoiqu'il arrive, achevé en 1995, c'est la première priorité"*.

Le souci de votre commission des Affaires culturelles est précisément d'éviter que ne soit créé n'importe quel irréversible. Le bâtiment doit être au service des bibliothécaires et des futurs utilisateurs. C'est pourquoi il convient que la Bibliothèque de France ait été pensée dans ses moindres détails avant que ne soient engagés les travaux de construction. A cette fin, elle a adopté deux amendements tendant à amputer les crédits inscrits au budget de l'Établissement public constructeur des sommes correspondant au financement des premiers travaux d'édification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Maurice Schumann, président, la commission des Affaires culturelles a examiné, au cours d'une séance tenue le 14 novembre 1990, les crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 1991, sur le rapport de M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis.

Après avoir entendu l'exposé du rapporteur pour avis, elle a adopté, sur sa proposition, deux amendements, puis a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 1991 ainsi amendé.

**AMENDEMENTS PRESENTES PAR
LA COMMISSION**

ARTICLE 44

Etat B

CULTURE ET COMMUNICATION

Titre III	228.342.649 F.
Réduire ces crédits de	57.540.846 F.

*

* * *

Cet amendement tend à réduire :

- de 50 % les mesures nouvelles destinées au fonctionnement de l'Opéra de Paris : la programmation de l'Opéra de la Bastille pour la prochaine saison ne justifie pas un accroissement de plus de 28 millions de francs de la subvention de fonctionnement qui lui est accordée ;

- de 75 % les mesures nouvelles inscrites pour le fonctionnement de l'établissement public de la Bibliothèque de France : ces sommes correspondent au recrutement des personnels nécessaires pour conduire les travaux de construction de la future bibliothèque dont votre commission demande le report.

ARTICLE 45

Etat C

CULTURE ET COMMUNICATION

Titre VI.

I - Autorisations de programme	4.346.550.000 F.
Réduire ces crédits de :	1.858.500.000 F.
II - Crédits de paiement	1.217.369.000 F.
Réduire ces crédits de :	757.000.000 F.

*

* *

Cet amendement tend à réduire les autorisations de programme et les crédits de paiement destinés au projet de la Bibliothèque de France des sommes correspondant à l'engagement en 1991 des travaux de construction. Il conviendrait en effet de subordonner le début de ces travaux à l'achèvement des études préalables conduites par l'architecte et l'établissement public de la Bibliothèque de France.