

La gestion de l'établissement public du musée du Louvre

PRESENTATION

Le musée du Louvre est une grande institution culturelle française et mondiale qui a accueilli plus de six millions de visiteurs en l'an 2000, dont les deux tiers sont des étrangers. Elle est aussi un puissant vecteur de démocratisation de l'accès à la culture : près d'un visiteur sur trois, dont un million de jeunes, bénéficie d'une entrée gratuite.

En 1992, le musée du Louvre est devenu un établissement public qui bénéficie en principe d'une pleine autonomie juridique et financière. Dans ce nouveau cadre, il est dirigé par un président, nommé par décret pour une durée de trois ans renouvelable, et administré par un conseil d'administration qui détermine la politique culturelle de l'établissement et vote son budget ; il a ses propres comptes tenus par un agent comptable nommé par arrêté conjoint des ministres de la culture et du budget.

Au cours de ces dernières années, des progrès importants ont été accomplis sous l'impulsion des responsables en charge du Musée, que ce soit pour l'accueil du public ou pour la tenue des collections. Mais au terme de son contrôle, qui a porté sur les exercices 1993 à 2000, la Cour a également constaté des carences préoccupantes dans l'organisation des services du Musée et des défaillances dans l'exercice des missions qui lui sont confiées. Cette situation trouve pour une large part son origine dans le fait que l'autonomie accordée à l'établissement public depuis sa création est encore dans les faits largement fictive.

I – Le cadre juridique et financier de l'autonomie du musée du Louvre

A – Les comptes

Les comptes de l'établissement public ne permettent pas de connaître le coût de fonctionnement réel du musée du Louvre car ils n'enregistrent pas les dépenses de rémunération des fonctionnaires, lesquelles, imputées sur le budget de l'Etat, représentent environ 40 % du budget de l'établissement public (32,01 M€) en 1999 pour un budget total de 83,85 M€).

En outre, le bilan ne donne pas une image sincère et fidèle du patrimoine de l'établissement public dans la mesure où les immobilisations reçues en dotation (biens immobiliers et mobiliers du domaine national du Louvre) ne sont toujours pas comptabilisées.

B – La gestion du personnel

Au 31 décembre 2000, le Louvre comptait près de 1900 agents dont 60 % sont des fonctionnaires, gérés par le ministère de la culture et affectés à l'accueil et à la surveillance, aux travaux muséographiques et aux départements de conservation, services dont ils composent l'essentiel des effectifs.

Dans la pratique, cette situation empêche l'établissement public de connaître le nombre des emplois qui lui sont affectés pour un exercice et de prévoir ceux qui resteront vacants en cours d'année. L'importance des emplois non pourvus, qui ont pu atteindre 17 % des effectifs, constitue l'une des causes de la fermeture au public, en raison d'une insuffisance d'effectifs, d'un nombre croissant de salles, le taux moyen de fermeture atteignant 22 % en 2000 contre 5 % en 1996.

L'insuffisance des effectifs, conjuguée aux incertitudes sur les flux de départ et d'arrivée des fonctionnaires en cours d'année, conduit le musée à employer, pour des besoins permanents à temps complet, plusieurs dizaines d'agents, dits « vacataires », rémunérés sur des crédits de vacation, ce qui est irrégulier au regard de la loi du 11 janvier 1984, qui limite ce type de recrutement aux besoins saisonniers, occasionnels ou à temps incomplet. Toutefois, à la suite d'un protocole d'accord qui a mis fin, en juin 1999, à un conflit social intéressant l'ensemble du ministère de

la culture, un plan de résorption de l'emploi précaire a été décidé qui a déjà conduit, sur l'année 2000, à la titularisation de 85 agents vacataires.

Par ailleurs, les fonctionnaires étant rémunérés, promus et, le cas échéant, sanctionnés par le seul ministère de la culture, le président du Louvre est dépourvu des moyens qui lui permettraient d'exercer sur l'ensemble des personnels du musée l'autorité que lui a pourtant reconnue le décret du 22 décembre 1992 régissant le fonctionnement de l'établissement. Il ne maîtrise pas l'attribution des primes tandis que les suites données à ses demandes de sanctions disciplinaires lui échappent totalement : les décisions, prises par le ministère en l'absence de représentants de l'établissement public, interviennent plusieurs mois après les faits reprochés à l'agent et sont de surcroît fréquemment contraires aux propositions du président du Louvre.

La Cour a relevé en particulier une affaire relative à des fonctionnaires affectés au service de la surveillance de nuit et impliqués dans une série de vols commis au préjudice du musée. Après avoir constaté des disparitions répétées de matériels dans les locaux du service informatique pour un montant supérieur à 30 489,80 €, l'établissement public a porté plainte le 15 mars 2000 ; à la fin mai, la police judiciaire récupérait une partie de ce matériel estimée à 7 622,45 € au domicile d'un des agents. Parallèlement, le président du Louvre suspendait les agents incriminés de leurs fonctions et demandait au ministère, le 13 juin 2000, de prendre des « sanctions disciplinaires exemplaires » à l'encontre de deux d'entre eux, arguant de fautes professionnelles graves (intrusion dans les locaux de stockage de matériels informatiques du musée enregistrée par des caméras de vidéo surveillance et désactivation des alarmes de la zone affaiblissant ainsi la sécurité du Louvre dont les agents concernés étaient précisément chargés). Trois mois plus tard, le 15 septembre 2000, la commission administrative paritaire du ministère, réunie en formation disciplinaire, estimait que seul l'agent au domicile duquel la perquisition avait permis de retrouver une partie du matériel volé, et qui avait reconnu les faits, devait être révoqué.

Au-delà de cette affaire, les modalités actuelles de gestion des fonctionnaires affectés au Louvre créent une situation tout à fait anormale du point de vue de l'exercice des responsabilités. L'établissement public du musée du Louvre, sachant qu'il ne maîtrise pas la gestion des agents et qu'il peut, en outre, être désavoué par le ministère de la culture, est enclin à tolérer des errements ou comportements inadmissibles. Ainsi, bien que de nombreux matériels audiovisuels (table de mixage, amplis, appareil photo, etc. d'une valeur totale de plus de 83 846,96 €) aient été volés entre 1989 et 2000 dans les locaux de l'auditorium, pourtant protégés par

un triple système d'accès (badges, clés à puce et caméras vidéo), aucune plainte n'a été déposée ni aucune enquête interne menée.

C – Les relations avec la Réunion des musées nationaux

Avec la création de l'établissement public national du musée du Louvre, la Réunion des musées nationaux (RMN) a perdu à l'égard du Louvre ses compétences en matière de droits d'entrée, désormais gérés par le musée. Elle continue toutefois à exercer un certain nombre de missions au bénéfice et avec l'accord du Louvre (acquisitions d'œuvres d'art, édition et diffusion d'ouvrages, organisation d'expositions et visites guidées) et perçoit en contrepartie un pourcentage des droits d'entrée encaissés par le musée pour la visite de ses collections permanentes.

Ce pourcentage a été fixé à 45 % par le décret précité du 22 décembre 1992.

Au cours des quatre derniers exercices, la RMN a ainsi reçu du musée 9,15 M€ en moyenne annuelle. Quant aux dépenses effectuées pour le compte du Louvre, la RMN les estime à 5,34 M€ en moyenne annuelle et le musée à un maximum de 3,66 M€.

Il en résulte que l'établissement public du musée du Louvre voit chaque année ses ressources propres amputées de manière substantielle au moment même où il rencontre des difficultés pour financer les charges de travaux et d'entretien du Palais national du Louvre qui lui incombent désormais. Pour autant, il n'est nullement assuré que ses demandes de publications seront favorablement accueillies par la RMN qui, dans le cadre d'une convention entre les deux établissements, récemment dénoncée par le Louvre, assurait l'essentiel de l'activité éditoriale du musée.

Aussi, tout en soulignant qu'il incombe à la RMN de mettre en œuvre le principe de solidarité entre les musées nationaux, la Cour recommande la recherche, entre la RMN et le Louvre, de relations financièrement plus équilibrées et fondées sur une juste appréciation des responsabilités de chacun.

II – L'organisation des services

A – Durée et aménagement du temps de travail

Une étude réalisée au début de l'année 2001 par le ministère de la culture en vue de faciliter la mise en œuvre des dispositions de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, a fait ressortir, pour plusieurs grands établissements publics culturels nationaux, des situations fortement dérogatoires par rapport aux obligations légales, dans un sens toujours favorable aux agents. Si le constat dressé pour le Louvre est plutôt moins alarmant que celui établi pour d'autres musées, il n'en appelle pas moins de multiples réserves.

En effet, l'état des lieux fait apparaître que, dans six services du musée, la durée annuelle de travail est inférieure, non seulement à la durée légale en vigueur mais également aux 1600 heures annuelles prévues à compter de 2002, la durée annuelle étant même inférieure à 1300 heures pour certaines catégories d'agents. La faiblesse de la durée annuelle du travail s'explique, dans la majorité de ces services, par l'importance des jours non travaillés, qui représentent en moyenne 50 % des jours de l'année et peuvent aller jusqu'à 69 % alors que ce pourcentage est de 37 % dans le régime légal. Dans le cas des surveillants de nuit, les nuits non travaillées représentent 74 % des nuits de l'année alors que ce pourcentage est de 37 % dans le régime légal. Si l'octroi de certains jours non travaillés au-delà du régime légal n'est pas propre au musée du Louvre (comme la sixième semaine de congés payés dont bénéficient les agents du ministère de la culture), d'autres en revanche résultent de concessions faites au fil des ans aux agents du Louvre. Ainsi, dans un des services du musée, les agents bénéficient d'une journée de repos supplémentaire par semaine en vertu d'un usage non écrit.

L'absentéisme des agents peut aggraver encore la situation révélée par cet état des lieux. En 2000, les absences pour congés maladie et les absences injustifiées ont représenté 15,40 % du temps de service des fonctionnaires ouvriers professionnels et 13,13 % de celui des fonctionnaires de l'accueil et de la surveillance. En 1999, le Louvre, reconnaissant que les comportements abusifs étaient rarement sanctionnés, a mis en œuvre des mesures destinées à réduire cet absentéisme : il identifie désormais les absences injustifiées et transmet l'information au ministère aux fins de retenues sur salaires mais il ignore si ces retenues sont effectivement opérées. Il a fait également procéder entre janvier 1999 et mai 2000 à dix contrôles médicaux qui ont mis en évidence huit cas de fraude.

B – Le service de l'accueil du public

Le service de l'accueil, qui comprend environ 200 agents, est particulièrement difficile à organiser en raison de la pratique des pauses et des effectifs minima.

Les pauses effectuées par les agents et décomptées comme temps de travail effectif (c'est-à-dire toutes les pauses, exceptée la pause repas) peuvent atteindre deux heures et demie par jour pour les agents travaillant à la banque d'information située sous la pyramide, et trois heures et demie par jour pour les agents affectés aux vestiaires, aux caisses et aux postes de contrôle des billets.

La direction du Louvre se borne à encadrer ces pratiques (une fonction spécifique de « pauseur » a été assignée à certains agents dont le rôle est de remplacer leurs collègues durant les pauses) et à tenter, non sans mal, de les réglementer : la « charte des contrôleurs et des caissiers-contrôleurs » du 15 décembre 2000 prévoit par exemple que la première pause du matin ne peut pas être prise avant 9 h 15 (la prise de poste ayant lieu à 8 h 55) afin de « permettre à l'encadrement de contacter un agent à son poste de travail et de l'affecter selon les besoins du service ».

La pratique dite des « effectifs minima » conduit pour sa part à fermer les différents postes de l'accueil (vestiaires, information du public, caisses et contrôles) lorsque le nombre des agents présents est inférieur à un seuil fixé à l'issue de négociations entre les syndicats et l'encadrement. Ainsi, en dessous de six agents au vestiaire « Richelieu » et de cinq agents à la banque d'information, ces services sont fermés au public ; les agents des vestiaires peuvent alors être affectés à d'autres postes tandis que ceux de la banque d'information se mettent en accueil dit « différé » en s'installant dans un bureau à l'écart du public

Une telle organisation du service a d'abord un coût en termes d'emplois à prévoir pour l'accueil du public. Ainsi, à titre d'exemple, pour assurer durant une heure donnée l'ouverture d'un poste de contrôle des billets, où sont postés deux agents, il faut un effectif de quatre personnes, la moitié étant en pause durant une demi-heure. Ne disposant pas de fonctionnaires affectés en nombre suffisant, le Louvre a massivement recours à des agents vacataires.

Pour autant, la continuité du service n'est pas toujours assurée. Durant la seule année 2000, les absences des agents aux postes de contrôle ont représenté en moyenne quarante minutes par jour durant lesquelles aucun agent n'était présent aux trois postes de contrôle sous la pyramide, les chiffres étant encore plus élevés lors des ouvertures nocturnes du musée. La direction du Louvre estime que la présence

continue de contrôleurs aux différents accès au musée permettrait d'éviter que, chaque année, quelques 50 000 visiteurs échappent à tout contrôle à l'entrée. La disparition des fraudes assurerait une recette supplémentaire, certes difficile à évaluer mais qui se situerait entre 0,15 M€ et 0,30 M€.

Les dérives du service de l'accueil ont été expliquées pour l'essentiel par la pénibilité du travail des agents due aux flux du public sous la pyramide et au niveau sonore élevé qui y est associé, aspect non pris en compte lors de la réalisation de la pyramide. Pour ce motif, l'établissement public a engagé en 2001 une étude de réaménagement des fonctions d'accueil et des espaces sous pyramide avec le double objectif d'améliorer l'accueil du public et les conditions de travail des agents. A l'achèvement de ce projet, prévu pour 2004, les mesures de réorganisation devraient produire, selon la direction du musée, leur plein effet et permettre de procéder alors à une remise en ordre du service.

C – Le service de la surveillance

Le service de la surveillance de nuit et de jour, composé d'environ 850 fonctionnaires et de 400 agents vacataires en 2000, est de loin le plus important du musée en termes d'effectifs. Son rôle est aussi essentiel pour assurer la sécurité des collections du Louvre.

Il a été dirigé par un fonctionnaire du ministère de la culture jusqu'au 5 mai 1998. Le président du Louvre l'a alors déchargé de ses fonctions suite au vol d'une toile de Corot. Aucune mesure administrative du ministère gestionnaire n'a officialisé la décision de l'établissement public, et, dans les faits, l'agent est resté au musée jusqu'en décembre 1998. Jusqu'à cette date également, il a perçu, en sus de son traitement de fonctionnaire, des primes irrégulières ordonnancées tant par le ministre de la culture que par le président du Louvre. A l'agent comptable qui, en l'absence de service fait, avait suspendu tout paiement, il a été opposé que le régime appliqué au chef de la surveillance résultait d'un accord intervenu entre ce dernier, le directeur de l'administration générale du ministère de la culture et l'administrateur général du musée.

Par ailleurs, ce même chef de la surveillance, qui au titre de ses fonctions bénéficiait depuis le 1^{er} mai 1990 au sein du Palais du Louvre d'un logement par nécessité absolue de service (c'est-à-dire sans acquitter de loyer), ne l'a quitté que le 12 octobre 2000, après que le juge des référés eut ordonné son expulsion le 28 juin 2000 ; durant les vingt-huit mois d'occupation du logement sans droit ni titre, il n'a payé aucune redevance.

Enfin, il n'a restitué les clés du musée qui lui avaient été remises au titre de ses anciennes fonctions que le 20 octobre 2000.

A la suite de la nomination, en septembre 1998, d'un nouveau chef de la surveillance, une réforme du service de la surveillance de jour a été entreprise en 1999. Elle devrait en principe permettre en 2001 que les postes permanents de surveillance dans les salles ne soient plus abandonnés à certains moments de la journée et que la sécurité du public soit mieux assurée.

Une telle réforme n'a pas encore été lancée dans le cas du service de la surveillance de nuit qui comprend une centaine de fonctionnaires, alors même que, dans sa lettre citée supra du 19 septembre 2000, le directeur des musées de France a évoqué certaines pratiques du service telles « les rixes entre des agents, le manque de vigilance, l'autarcie persistante, la dilution des responsabilités, la permissivité des comportements ». Par ailleurs, il n'existe pas de consignes écrites et d'outils de vérification de la bonne exécution du service qui, s'agissant en particulier de la surveillance de nuit, présentait encore, à la fin de 1998, de graves carences dénoncées par un rapport d'audit.

A ce jour, les quelques tentatives de reprise en main du service n'ont pas abouti. La dernière remonte à une instruction du 16 avril 1997 du directeur des musées de France adressée au Louvre (ainsi qu'aux autres musées nationaux) qui demandait en particulier qu'un manuel de procédures précise les tâches essentielles des agents (rondes régulières, vérification des fermetures des issues, gestion des alarmes, etc.) en soulignant que l'autonomie nécessaire à la fonction ne devait pas être confondue avec une autarcie qui placerait les agents en contradiction avec les règles administratives. Peu après, en mai 1997, les agents de nuit bloquaient les accès du musée, contraignant la direction à une fermeture du Louvre durant quatre jours et demi. L'instruction n'est toujours pas appliquée à ce jour.

D – Les départements de conservation

Chacun des sept départements de conservation du Louvre - départements des antiquités égyptiennes, des antiquités grecques, étrusques et romaines, des antiquités orientales, des peintures, des sculptures, des arts graphiques, et des objets d'art -, dirigé par un conservateur général du patrimoine, constitue à lui seul un musée, doté de milliers, voire de dizaines de milliers d'œuvres ou d'objets et employant en moyenne une quinzaine de conservateurs et autres scientifiques (ingénieurs, documentalistes, ...).

En l'absence de directives sur l'organisation du travail, il est malaisé d'appréhender leurs activités, d'autant que les missions, multiples, s'étendent au-delà des collections du Louvre : les conservateurs exercent des activités d'enseignement et de recherche, sont associés à des fouilles archéologiques, prêtent conseil et assistance technique aux musées de France et participent à différents comités des musées nationaux et autres missions nationales. La part de l'activité consacrée aux collections du Louvre a été évaluée entre 30 % et 80 % selon les départements et les conservateurs.

En violation apparente des textes régissant les missions des conservateurs, une pratique, qui semble contestable, s'est développée : les agents, rémunérés par le ministère au titre de leurs fonctions de conservateurs du musée du Louvre, perçoivent également de ce même établissement des honoraires et droits d'auteur pour des activités exercées au sein même du musée (conférences données à l'auditorium du Louvre ou divers travaux de rédaction de documents se rapportant aux collections du musée), alors que ces activités paraissent pourtant entrer dans leurs obligations de service telles qu'elles sont définies par le décret du 16 mai 1990 portant statut du corps des conservateurs³.

L'absence de directives communes aux sept départements explique également la grande diversité observée dans les activités ayant trait aux collections du Louvre. Si quelques pratiques ont été récemment codifiées et harmonisées (ainsi depuis 1998 la communication des photographies à des personnes extérieures), il n'y a pas de politique commune, ou au moins coordonnée, dans les domaines essentiels de la gestion des collections. Ainsi, pour les publications scientifiques, certains départements affichent comme priorité la publication de catalogues sommaires couvrant la totalité des collections tandis que d'autres ont une politique inverse fondée sur l'idée que l'ère des catalogues sommaires est révolue. S'agissant de l'informatisation des collections, quatre systèmes informatiques coexistent au Louvre et les états d'avancement sont tout aussi divers, allant de quelques pour cent dans le cas du département des antiquités orientales à 100 % dans le cas du département des arts graphiques. Cette situation tient en partie, il est vrai, au nombre et à la nature des pièces dont l'inventaire exige, selon les cas, des opérations d'inégale complexité mais auxquelles il conviendrait que les départements affectent une part de leurs moyens mieux adaptée afin de réduire des retards grandement préjudiciables à la conservation des œuvres.

3 « Les conservateurs du patrimoine exercent des responsabilités scientifiques et techniques visant à étudier, classer, conserver, entretenir, enrichir, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine. Ils peuvent participer à cette action par des enseignements ou des publications ».

Enfin, les activités des départements du Louvre ne font l'objet d'aucun contrôle interne. L'Inspection générale des musées a effectué depuis 1991 sept missions dans les musées nationaux pour examiner la tenue des inventaires, l'informatisation des collections, la conservation, les acquisitions, l'étude scientifique des collections, etc. mais elle n'a jamais été saisie pour entreprendre une inspection au Louvre.

III – L'exercice des missions

A – Les missions relatives aux collections du musée

La première mission assignée au musée du Louvre est de « conserver, protéger, restaurer pour le compte de l'Etat et présenter au public les œuvres qui font partie des collections inscrites sur les inventaires du musée national du Louvre dont il a la garde »⁴.

1 – La tenue des inventaires

Les inventaires ne permettent pas de connaître le nombre d'œuvres total des collections du Louvre puisqu'une partie n'y est pas inscrite. Il s'agit principalement d'objets antiques provenant de fouilles archéologiques et d'œuvres entrées au Louvre sous le Second Empire : leur nombre peut être évalué à environ 50 000.

De manière plus surprenante, les inventaires ne permettent pas non plus de dénombrer les œuvres qui y sont inscrites : ils sont en effet tenus sur des registres manuscrits de nature diverse, d'après des règles non écrites qui diffèrent selon les départements et selon les époques et qui empêchent tout comptage (par exemple, un numéro d'inventaire peut désigner une centaine d'objets tandis qu'une même œuvre peut être inventoriée deux fois dans des registres différents). Du fait de ces insuffisances, le musée du Louvre en est réduit à une estimation grossière du nombre d'œuvres et d'objets inscrits sur ses inventaires qu'il évalue à 400 000. L'informatisation des collections devrait permettre de démêler les complexités accumulées et de classer les milliers d'informations consignées sur les registres au cours des deux derniers siècles mais elle est loin d'être achevée. Ainsi, au rythme actuel de numérotation, dans le cas d'un département antique, l'inventaire des objets, il est vrai complexe, ne sera pas achevé avant une trentaine d'années.

⁴ Article 2 du décret du 22 décembre 1992.

La mauvaise tenue des inventaires rend par ailleurs très difficile le récolement des œuvres d'art mises en dépôt par le Louvre auprès d'autres institutions publiques. Ce travail de recensement qui aurait dû être achevé dès la fin de 1999, a pris beaucoup de retard malgré la mise en place de la commission, instituée par un décret du 20 avril 1998, qui est chargée d'en assurer le suivi et le bilan. Faute de moyens adaptés à la mission qui lui a été confiée, cette commission a eu de réelles difficultés à s'acquitter de sa tâche.

2 – L'ouverture du musée au public

Le musée du Louvre s'est doté des outils lui permettant de connaître les visiteurs qu'il accueille mais il n'est pas en mesure de mettre en place une politique de fidélisation du public. Il doit en effet tenir compte de l'adhésion à la Société des amis du Louvre qui ouvre droit, pour les 73 000 adhérents qu'elle compte au 31 décembre 2000, à un accès gratuit et sans attente aux collections du musée. Cette situation, héritée de l'histoire, prive le musée d'un levier important pour développer ses ressources propres. Alors même que la convention passée le 23 février 1998 subordonne les engagements des parties à une évaluation périodique de leurs efforts financiers respectifs, la Cour note avec regret qu'en dépit de ses observations passées, aucun bilan financier n'est dressé des avantages ainsi consentis par le musée aux Amis du Louvre en contrepartie des acquisitions d'œuvres d'art effectuées par l'association à son bénéfice.

L'ouverture du musée au public fait ressortir des situations plus ou moins surprenantes. Le musée n'est jamais ouvert dans sa totalité. Près d'un quart des salles ont été fermées au public en 2000 faute de surveillants en nombre suffisant. Consciente du caractère dommageable de cette situation, la direction du Louvre a mis en place en 1999 un calendrier hebdomadaire de fermeture des salles valable pour une année entière. Le musée n'est pas toujours ouvert à l'heure réglementaire (9 heures) puisque, une fois par mois en moyenne, les réunions mensuelles d'information syndicale, tenues de 9 h à 10 h un jour autre que le mardi (jour de fermeture hebdomadaire du musée), contraignent à différer l'ouverture sans possibilité de prévenir les visiteurs. Ceux-ci peuvent aussi trouver le musée fermé en raison des mouvements sociaux : ainsi la grève du printemps 1999 a conduit à fermer le musée durant seize jours, et celle du printemps 2001 pendant onze jours.

Enfin, dans l'état actuel, les exigences réglementaires en matière de sécurité ne sont pas toutes respectées.

S'agissant de la sécurité incendie, si de nombreux espaces ont été mis aux normes les plus récentes par l'établissement public constructeur du Grand Louvre, d'autres espaces ne l'ont pas encore été et des travaux indispensables doivent être menés rapidement, par exemple sur les installations électriques dans la cour Carrée.

Par ailleurs, en l'absence de tout dispositif de comptage des visiteurs, le Louvre n'est pas en mesure de s'assurer du respect du nombre maximal de personnes autorisées simultanément dans les espaces du musée (18 000 dont 12 000 dans les salles du musée) au regard de la capacité des équipements d'évacuation. Si l'on raisonne par espaces à l'intérieur du musée (niveau auquel sont détaillées les autorisations précitées), il est vraisemblable que le nombre maximal soit dépassé dans certains espaces. Un dispositif de comptage a bien été mis en place en 1989 mais il a été abandonné quelques mois plus tard en raison de son manque de fiabilité et différents projets de remplacement n'ont pas été retenus. Aussi, depuis 1990, la régulation des flux se fait-elle à vue. Dans ce contexte, la présence au sein du Louvre d'une brigade des sapeurs pompiers de Paris détachée auprès de l'établissement public est de toute évidence indispensable et essentielle à la sécurité du public et à la préservation du patrimoine si l'on songe qu'il y a en moyenne un départ de feu par mois au sein du Palais.

3 – La sécurité des collections

Plusieurs vols survenus entre 1994 et 1998 ont mis en évidence les failles des dispositifs de sécurité des collections du Louvre mais c'est le vol d'une toile de Corot, « Le chemin de Sèvres », dérobée le 3 mai 1998 au cours d'une journée de grande affluence, qui a suscité le plus d'émoi au sein du musée et a conduit ce dernier à engager un plan d'action destiné à remédier à cette situation.

Dans les jours qui ont suivi, le Louvre a décidé, après avoir déchargé de ses fonctions le chef du service de la surveillance, de faire dresser un état des lieux par un expert et a institué au sein du musée un « groupe permanent de sécurité ».

L'état des lieux dressé en décembre 1998 au terme de cinq mois d'enquêtes et d'expertises techniques a analysé les lacunes dans la sécurité des collections du Louvre et recommandé plusieurs mesures pour y remédier. Sur cette base et après examen approfondi, le Louvre a présenté au ministère de la culture le 2 juin 1999 un « schéma directeur de sûreté des œuvres », évalué à plus de 15,24 M€. Sa mise en œuvre, programmée de 2000 à 2005, est encore très partielle, faute d'accord sur le financement.

Quant au groupe permanent de sécurité, qui, sous l'autorité de l'administrateur général, réunit une fois par mois l'ensemble des responsables des services et départements concernés par la sécurité des œuvres et pilote des groupes de travail sur l'ensemble des questions de sécurité, à la fin de l'année 2000, il constatait, en dépit de ses efforts, que « les actions urgentes et prioritaires ne sont pas tenues ».

B – La gestion du domaine national du Louvre

L'établissement public du musée du Louvre a également pour mission « de préserver, gérer et mettre en valeur » le domaine national du Louvre que l'Etat lui a remis en dotation⁵.

1 – Le financement des charges

Le Louvre doit désormais financer la maintenance et le renouvellement des équipements mis en place au cours de la décennie précédente par l'établissement constructeur du Grand Louvre, et dont le coût peut être élevé.

Il doit également financer des travaux de réaménagement importants visant à remédier à des problèmes comme les défauts d'étanchéité des bassins entourant la pyramide - dont le bassin n° 3, qui risque de se déverser sur l'auditorium situé en dessous -, le problème de pavage de la cour Napoléon dû à l'absence de joints de dilatation, ou encore l'installation juste au-dessus de certaines salles d'exposition de systèmes de climatisation qui mettent les œuvres en danger.

Il doit enfin financer les travaux sur les parties classées « monument historique », évalués pour la période 2000-2010 à 3,51 M€ par an pour les grosses réparations et 0,72 M€ pour les travaux d'entretien.

Pour l'ensemble de ces charges, l'établissement public se heurte à de sérieuses difficultés de financement et ne parvient pas à s'entendre avec le ministère sur un calendrier raisonnable. Au titre de 2001, pour assurer le gros entretien du palais, la subvention qu'il a obtenue du

⁵ Article 2 du décret du 22 décembre 1992 dont l'article 7 précise que « le domaine national du Louvre comprend, sous-sols et tréfonds compris, le palais du Louvre, la cour Carrée, la cour Napoléon, les jardins de l'Infante et de l'Oratoire, les fossés de Saint Germain l'Auxerrois, l'arc de triomphe du Carrousel et les jardins du Carrousel ».

ministère de la culture a été fixée à 2,59 M€ et devrait être reconduite sur les années ultérieures.

2 – La location des espaces du musée pour des manifestations exceptionnelles

Dans le souci d'accroître ses ressources propres, le Louvre met certains espaces du musée à la disposition de personnes privées et publiques, en moyenne une soixantaine de fois par an. Sur les 481 occupations d'espaces recensées entre 1993 et 2000, 91 % l'ont été à titre payant ou en contrepartie d'opérations de mécénat ou de parrainage, les 9 % restant l'ont été à titre gratuit et ont bénéficié notamment à plusieurs ministres de la culture, dans deux cas pour des visites de caractère privé.

Le rythme soutenu de ces manifestations (plus d'une occupation par semaine) conduit à se demander s'il correspond toujours aux « manifestations exceptionnelles » prévues par le décret du 22 décembre 1992 et s'il ne met pas en danger la préservation du domaine national du Louvre que le même décret a confiée à l'établissement public.

A cet égard, les conditions dans lesquelles s'est déroulée une soirée organisée le 5 décembre 2000 appellent les plus expresses réserves. La convention signée le 24 octobre 2000 prévoyait la mise à disposition du hall Napoléon, de certaines salles du musée et de la cour Carrée, pour l'assemblée générale extraordinaire d'une société qui devait réunir 3500 personnes le soir du 5 décembre 2000, en contrepartie d'un versement de 0,53 M€ hors taxe et sous réserve du strict respect des prescriptions de sécurité qui avaient été imposées mais n'ont pas toutes été respectées.

Le nombre d'actionnaires effectivement présents le soir du 5 décembre 2000 a été près de deux fois supérieur (7 000 personnes) à l'autorisation délivrée par le Préfet de police (3 700 personnes). Ainsi, lorsque les actionnaires ont voulu retirer leur cadeau sous la pyramide, près de 2 000 d'entre eux se sont trouvés immobilisés et tassés dans la galerie du Carrousel sans pouvoir ni avancer ni reculer. A un autre moment, le cordon de sécurité au pied de l'escalator Sully a lâché sous la pression de la foule. Dans les deux cas, les responsables du Louvre ont estimé qu'il y avait eu « dangers pour les vies », heureusement maîtrisés. Enfin, les dommages matériels sur le patrimoine historique répertoriés par le conservateur du domaine, à la charge de l'assurance de l'organisateur de la manifestation, ont été chiffrés à 41 618,58 €.

La Cour croit devoir rappeler qu'en cas de sinistre la responsabilité de l'établissement public et de l'Etat n'aurait pas manqué d'être gravement mise en cause quand bien même les entorses aux prescriptions fixées étaient le fait de la société organisatrice. Elle appelle en conséquence pour l'avenir à une nécessaire retenue.

CONCLUSIONS

L'autonomie dont jouit le musée depuis 1993 reste aujourd'hui assez largement fictive. Ce constat rend d'autant plus méritoires les progrès accomplis dans une situation qui ne facilite pas l'exercice des responsabilités. La Cour estime donc indispensable et urgent de donner à l'établissement et à ses dirigeants une autonomie réelle, leur conférant la pleine capacité pour agir.

En matière de gestion du personnel, la remise en ordre des services du musée, qui s'impose, ne pourra être menée à bien tant que le président du Louvre ne disposera pas de l'autorité nécessaire sur les agents. Le relevé de décisions d'octobre 2000 signé par le directeur de cabinet du ministre de la culture, qui envisage à l'horizon 2003 un transfert de la gestion des fonctionnaires à l'établissement public, constitue un premier pas en ce sens.

En matière de ressources propres, l'ampleur des charges incombant désormais à l'établissement public conduit à remettre en question le prélèvement de 45 % des droits d'entrée versé à la RMN, qui ne correspond plus à son objet initial tandis que l'autonomie du Louvre doit être renforcée.

Enfin, de manière plus générale, la situation actuelle montre l'urgence qui s'attache à la conclusion du contrat tri-annuel d'objectifs et de moyens, basé sur un engagement réciproque entre l'établissement public, qui définit les actions à conduire et s'oblige à les réaliser, et les ministères de la culture et du budget, qui contrôlent la validité des propositions et s'engagent à fournir les moyens de leur réalisation.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

La Cour relève que l'autonomie dont jouit le musée depuis 1993 reste assez largement fictive, ce qui rend difficile pour ses dirigeants l'exercice de réelles responsabilités. Elle préconise en conséquence qu'une autonomie réelle leur soit donnée afin de leur conférer la pleine capacité pour agir.

Ce constat de l'existence de difficultés d'organisation, voire de dysfonctionnements dans l'exercice de ses missions, en grande partie liée à l'absence d'autonomie de l'établissement public du musée du Louvre en matière de gestion du personnel fonctionnaire qui lui est affecté, est partagé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cette préoccupation est précisément au centre des travaux en cours avec le ministère de la culture et le musée du Louvre, dans le cadre du projet de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Sur ce point, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le souci du ministère de la culture qui étudie la mise en place d'un dispositif respectant le juste équilibre entre les mesures de déconcentration susceptibles de garantir une réelle amélioration dans la gestion du personnel et par conséquent dans l'accomplissement des missions de l'établissement, et l'unité de gestion des corps qui doit être préservée.

La Cour s'interroge, par ailleurs, sur la pertinence du maintien du prélèvement de 45 % des droits d'entrée versé à la RMN par l'établissement public du musée du Louvre, considérant qu'il ne correspond plus à son objet initial alors même que son autonomie financière doit être renforcée, compte tenu des charges qui lui incombent.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse du ministère de la culture selon laquelle le reversement prévu au décret statutaire de l'établissement public du musée du Louvre, n'a pas pour objet d'être l'exacte contrepartie de prestations exercées par la RMN au profit du musée du Louvre, et que ce sont en réalité des objectifs de mutualisation qui sont recherchés par ce biais. En revanche, il constate qu'un autofinancement du secteur commercial de la RMN, lequel n'a jamais été atteint, ainsi que le rappelle le récent rapport de l'inspection générale des finances portant sur l'apport de la Réunion des musées nationaux aux moyens d'acquisition d'œuvres d'art, doit être retardé.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considère que la réflexion globale amorcée par la direction des musées de France sur l'organisation des musées nationaux et celle de la RMN, doit avoir pour objet et pour effet de clarifier tant les missions que les circuits financiers entre ces différents acteurs, dans un souci de transparence et de responsabilisation accrue.

A cet égard, l'organisation actuelle des relations administratives et financières entre la DMF, la RMN et les musées nationaux ne répond plus suffisamment aux ambitions mutualistes ayant présidé à sa mise en place. C'est dans le cadre d'une réforme d'ensemble que l'actuel reversement de l'établissement public du musée du Louvre à la RMN pourrait être réexaminé.

Cette problématique est toutefois indépendante de la question de l'évaluation des moyens financiers du musée du Louvre nécessaires à la réalisation des actions à conduire, objet du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, en cours de négociation, contrat qui devra comporter des objectifs précis d'amélioration de gestion dans les différents champs d'activités de l'établissement.

Sur les autres questions, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse du ministère de la culture.

*REPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION*

La Cour a examiné les comptes et la gestion du musée du Louvre sur les exercices 1993 à 2000.

La Cour souligne, en introduction, l'impact du musée du Louvre, notamment en termes de démocratisation de l'accès à la culture. Elle note également les importants progrès accomplis par le musée depuis sa transformation en établissement public.

La Cour relève cependant des carences préoccupantes dans l'organisation des services du musée et des défaillances dans l'exercice des missions qui lui sont confiées qu'elle attribue pour une large part à une autonomie qu'elle considère comme largement fictive.

**Le cadre juridique et financier de l'autonomie du musée
du Louvre**

Les comptes

La Cour relève que les comptes de l'établissement ne permettent pas de connaître le coût de fonctionnement réel du musée du Louvre car ils n'enregistrent pas les dépenses de rémunération des fonctionnaires.

Le ministère de la culture et de la communication souhaite apporter à la Cour les éléments d'explication suivants : les fonctionnaires de l'Etat affectés au musée du Louvre sont rémunérés sur le budget de l'Etat (comme dans l'ensemble des établissements publics administratifs relevant de sa

tutelle⁶) ; les emplois correspondant sont donc inscrits au budget du ministère chargé de la culture.

Il convient de préciser qu'un effort de clarification - destiné notamment aux parlementaires et aux citoyens - a déjà été réalisé pour permettre d'apprécier l'ensemble du budget de chacun des établissements publics administratifs sous tutelle du ministère, dans le document " Budget voté de 2001 du ministère de la culture et de la communication " (Vert budgétaire 2001) : ainsi, la page concernant le musée du Louvre présente, au delà du budget simplifié de cet établissement, la valorisation des personnels Etat affectés au musée au titre de l'exécution 1999.

En outre, le ministère de la culture et de la communication s'est engagé auprès des établissements publics à caractère administratif (par note en date du 24 octobre 2001) à leur fournir désormais cette donnée en exécution, au moment de l'approbation du compte financier, afin que ce montant soit intégré dans la note de l'ordonnateur destinée à présenter aux membres des conseils d'administration concernés les principales caractéristiques de la gestion de l'année passée.

De plus, cette donnée est un élément essentiel du projet de contrat d'objectif en cours de discussion entre le musée du Louvre et ses tutelles qui ont souhaité une présentation du budget de l'établissement en coût complet. Le transfert des emplois des agents de l'Etat affectés au musée est en outre une des questions essentielles à l'étude dans le cadre de ce projet de contrat.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le tableau des effectifs de l'établissement annexé au budget primitif mentionne pour information, chaque année, l'effectif théorique d'agents de l'Etat susceptibles d'être affectés au musée du Louvre.

La gestion du personnel

La Cour relève que le musée du Louvre ne dispose pas de l'intégralité de l'effectif auquel il pourrait normalement prétendre, s'agissant des agents de l'Etat.

Il convient de préciser que l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, chargée de la gestion statutaire des personnels dont il s'agit, a mis au point des dispositifs qui tendent à amortir le plus possible les problèmes d'effectif, notamment dans les corps chargés de la surveillance.

S'agissant des recrutements, lors de l'organisation des concours, il est tenu compte pour déterminer le nombre des emplois qui seront ouverts, non

⁶ Sauf exception comme le musée Rodin dont les ressources permettent la prise en charge des rémunérations des agents de l'Etat affectés, dont les emplois cependant restent toujours inscrits au budget de l'Etat.

seulement de la vacance constatée à un instant donné, mais surtout de celle qui est prévisible à la date envisagée pour la nomination des candidats. Cette pratique, qui a reçu l'aval du contrôleur financier ministériel, permet à l'échelle d'un corps de fonctionnaires de maintenir le nombre d'emplois globalement vacants au strict minimum. De plus, il est systématiquement fait appel aux lauréats inscrits en liste complémentaire pour combler des vacances survenant entre deux concours.

Du point de vue de la politique des affectations, le musée du Louvre n'a jamais été défavorisé par rapport aux autres établissements. C'est ainsi que lors du concours 2000 d'agents techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage, sur les 376 nominations qui ont eu lieu au 1er juillet 2001, 103 étaient effectuées au Louvre. Cette proportion de 27 % est exactement égale à la part que prennent aujourd'hui les effectifs de la surveillance du Louvre dans l'ensemble du corps. Il est vrai cependant que ces effectifs n'ont pas permis de combler la totalité des vacances d'emploi constatées dans un certain nombre d'établissements publics dont le musée du Louvre.

Par ailleurs, il convient de préciser, qu'en termes de mobilité, lors des commissions administratives paritaires, il est toujours donné satisfaction aux demandes des agents qui souhaitent changer d'affectation dès lors que les deux établissements de départ et d'accueil ont émis un avis favorable à ce mouvement.

Ainsi, on retiendra qu'entre 1995 et 1999, l'effectif de surveillance du Louvre a augmenté de 16 %, alors que pendant la même période, l'ensemble des corps n'a évolué que de 12 %. Le ministère reconnaît que cette évolution est cependant insuffisante en comparaison de l'évolution des surfaces ouvertes au public qui ont au cours de la même période augmenté de 37 %.

La Cour note en outre que l'insuffisance des effectifs et les incertitudes sur les flux de départ et d'arrivée des fonctionnaires en cours d'année conduit le musée à employer, pour des besoins permanents à temps complet, plusieurs dizaines d'agents dits vacataires rémunérés sur crédits de vacation, ce qui est irrégulier au regard de la loi du 11 janvier 1984.

Le ministère reconnaît que s'il a jusqu'en 1999 été amené à recourir à l'emploi de nombreux agents rémunérés sur crédits pour faire face à l'accroissement de ses activités, il n'a eu de cesse, depuis cette date, de rappeler aux établissements publics sous sa tutelle, aux directions d'administration centrale et aux directions régionales, les règles de recrutement d'agents sur crédits.

Ainsi, la ministre de la culture et de la communication a adressé le 15 octobre 1999 à l'attention des directeurs et délégués, directeurs régionaux des affaires culturelles, chefs des services départementaux d'architecture et du patrimoine, et aux présidents et directeurs d'établissements publics une circulaire rappelant de manière très détaillée les conditions législatives et réglementaires qui définissent les cas de recours à des agents non titulaires

rémunérés sur crédits. Un dispositif a été mis en place en application du protocole d'accord de fin de grève du 8 juin 1999 pour clarifier la situation des vacataires répondant à un besoin permanent à temps complet recrutés jusqu'à cette date et en place.

Une note de Madame la ministre de la culture et de la communication a rappelé le 29 juin 2001 aux présidents des établissements publics la nécessité de se conformer à ces directives.

Cependant des agents comblant des besoins à temps incomplet, tout particulièrement pour les week-ends, resteront utiles, même à l'achèvement du plan de résorption de l'emploi précaire actuellement en cours ; de même, le musée sera amené à recruter des agents pour répondre aux besoins saisonniers et occasionnels.

En ce qui concerne le plan de résorption de l'emploi précaire, le ministère souhaite également préciser qu'outre la titularisation des 85 agents vacataires de surveillance au titre de 2000 (avec effet au 1^{er} juillet 2000) mentionnés par la Cour, 9 vacataires administratifs du musée du Louvre ont également été stabilisés dans le corps des agents administratifs (avec effet au 1^{er} janvier 2001). De plus, en 1999 et 2000, des emplois ont été créés au budget de l'établissement afin de stabiliser, sur des contrats d'établissement, des agents vacataires remplissant soit des fonctions du niveau de la catégorie A, soit des emplois pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires. Ces emplois étaient au nombre de 25 en 1999 et de 4 en 2000.

Quant à l'incertitude, relevée par la Cour, sur les flux de départ et d'arrivée des fonctionnaires en cours d'année, le ministère chargé de la culture souhaite rappeler que, pendant la période considérée, la direction de l'administration générale a notifié aux établissements publics leurs effectifs budgétaires théoriques par le biais des chartes d'objectifs. Les bureaux de gestion du service du personnel et des affaires sociales affectent ensuite les agents en fonction de la répartition des effectifs arrêtés par ces chartes. Sur la période considérée, il est incontestable que ce dispositif a permis de donner une lisibilité certaine des effectifs des établissements publics. A l'avenir, la direction de l'administration générale s'engage à réaffirmer l'intérêt d'un tel instrument et à le rendre plus fonctionnel, en prenant en compte, d'une part, l'ensemble des moyens humains dont disposent les établissements, et d'autre part, en le mettant en rapport avec l'analyse des indicateurs des besoins fonctionnels définis avec l'établissement.

Le ministère reconnaît cependant que la proportion des emplois vacants, très préjudiciable aux établissements publics, a pu être élevée. Le Louvre ne peut assurément faire l'économie d'une gestion de proximité qui viserait à anticiper au maximum les besoins aussi bien qualitatifs que quantitatifs : le travail d'affectation des agents par le service du personnel et des affaires sociales dans des délais raisonnables n'en sera que plus efficace.

Les remarques de la Cour sur ces aspects invitent en tout état de cause les établissements publics administratifs et la direction de l'administration générale à définir une méthode de travail, fondée sur une étroite collaboration de leur service du personnel. Un important travail devra ainsi conjointement être effectué pour permettre de jeter les bases d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

La Cour estime également que le président de l'établissement est dépourvu des moyens qui lui permettraient d'exercer sur l'ensemble des personnels du musée l'autorité que lui reconnaît pourtant le décret du 22 décembre 1992 portant statut de l'établissement. La Cour relève ainsi que le président du musée ne maîtrise pas l'attribution des primes et que les suites données à ses demandes de sanctions disciplinaires lui échappent totalement, interviennent tardivement et sont souvent contradictoires.

Sur le premier point, le ministère de la culture précise que les dirigeants des établissements publics sont étroitement associés aux procédures d'attribution des primes à leurs personnels titulaires. Chaque année⁷, il est demandé aux dirigeants des établissements de proposer une liste d'agents qu'ils souhaitent voir primés. Le service du personnel et des affaires sociales adresse en retour à la direction de l'établissement le montant des primes susceptible d'être attribué à ces agents et demande quelles sont les modulations individuelles que la direction entend leur attribuer. Le service du personnel et des affaires sociales ne s'oppose aux demandes des établissements que pour rappeler la réglementation indemnitaire ou veiller à harmoniser les pratiques indemnitaires au sein du ministère.

Sur le second point, il convient de préciser qu'en l'état actuel des textes, il est impossible de conférer au président du musée du Louvre le pouvoir disciplinaire : cette suggestion ne serait en effet pas conforme aux dispositions législatives portant dispositions statutaires de la fonction publique.

Ainsi, l'article 19 du titre Ier du statut général des fonctionnaires dispose que le "pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination". En vertu des textes statutaires régissant les corps de fonctionnaires, le pouvoir de nomination appartient en général au ministre dont ils relèvent.

En application de l'article 19 susmentionné, les ministres détiennent donc le pouvoir disciplinaire à l'encontre des fonctionnaires. Toute délégation de ce pouvoir disciplinaire est étroitement encadrée : elle est conditionnée à la délégation du pouvoir de nomination qui ne saurait intervenir sans texte réglementaire.

⁷ En 1999 et en 2000, il est à noter qu'exceptionnellement cette procédure d'échanges n'a pas fonctionné.

De plus, en application du second alinéa de l'article 19 de la loi susvisée du 13 juillet 1983, les sanctions autres que celles du groupe I sont prises après consultation de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline.

Par conséquent, l'ensemble des dispositions du Statut général inscrit la procédure disciplinaire dans un cadre de gestion du personnel qui est celui des corps de fonctionnaires. Les actes de gestion disciplinaire ne pourraient donc être "déconcentrés" aux présidents des établissements publics qu'au moyen d'une modification statutaire.

Enfin, concernant les cas disciplinaires mentionnés dans le rapport, il n'est pas inutile de rappeler que la procédure ne peut être initiée que par les dirigeants de l'établissement qui ont la charge de constituer un dossier permettant d'établir la faute des agents concernés.

La Cour illustre notamment ses observations sur l'absence de pouvoir du président du musée en matière disciplinaire par l'exemple d'une affaire survenue dans le courant de l'année 2000.

Dans le cadre du vol de matériel informatique évoqué par la Cour, le musée avait déposé le 15 mars 2000 une plainte qui a abouti le 24 mai 2000 à l'interpellation et au placement en garde à vue de cinq agents de l'établissement par la police. Le jour même, à la demande de l'établissement, la ministre de la culture suspendait de leurs fonctions ces agents à titre conservatoire, dans l'attente du résultat d'un éventuel conseil de discipline.

L'agent au domicile duquel une perquisition avait permis de retrouver une partie du matériel volé ainsi que d'autres matériels a fait l'objet d'une procédure disciplinaire conduite à son terme : le conseil de discipline a été d'avis que la gravité des faits commis, et qu'il a reconnus, exigeait qu'il soit révoqué. Cette sanction a été exécutée.

Pour les autres, la commission administrative a estimé que l'absence de faute clairement établie interdisait de sanctionner ces personnels.

Le ministère de la culture souhaite évidemment que l'enquête judiciaire ouverte à la suite d'une plainte de l'établissement public qui suit encore actuellement son cours permette de remettre la main sur l'ensemble du matériel disparu et d'identifier clairement les responsables du larcin.

Enfin, sur la question de la gestion des personnels Etat, il convient de préciser que le ministère de la culture et de la communication a accepté dans le cadre du projet de contrat d'objectifs en cours de discussion entre le musée et ses tutelles de réfléchir aux moyens de parvenir à une plus grande déconcentration de la gestion des personnels titulaires qui pourrait se traduire, du point de vue budgétaire, par le transfert des emplois et des effectifs concernés. Cette décision se traduirait par l'inscription des emplois au budget de l'établissement, sur la base de la charte d'objectif des effectifs reconnue par la direction de l'administration générale. La question principale

est évidemment liée à la définition du volume d'emplois à transférer au regard des besoins quantitatifs et fonctionnels émanant de l'établissement. Il serait de ce fait répondu à l'objection relative à la globalisation des comptes du Musée du Louvre.

Au plan technique, les possibilités de transférer au musée des compétences en matière de recrutement, dans le respect des règles régissant les concours, sont actuellement à l'étude, pour le musée du Louvre comme pour les autres établissements publics administratifs sous tutelle du ministère.

La mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle devrait s'accompagner d'un suivi des ressources humaines du musée par un outil informatique déconcentré. Cela devrait permettre l'élaboration des actes de gestion la plus courante par le service du personnel du musée du Louvre en matière, par exemple, de décisions sur le temps partiel, détachements, mises en disponibilité, suivi et décompte des arrêts maladie ou maternité,...

Le principal souci du ministère est donc de déterminer quels sont les actes dont la déconcentration est susceptible de garantir effectivement une amélioration dans la gestion du personnel tout en préservant un mode de gestion structuré par l'unité des corps de fonctionnaires.

Ainsi, les actes de gestion plus "lourds" impliquant l'intervention des commissions administratives paritaires des divers corps, ne paraissent pas pouvoir être déconcentrés. Cela concerne notamment les sanctions disciplinaires, lorsqu'elles ne peuvent être prononcées qu'après avis de la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire.

Il convient donc, pour le ministère, de veiller particulièrement à préserver, avec vigilance, l'unité de gestion des corps, dont une des composantes essentielles est l'examen de la situation des agents titulaires en commission administrative paritaire nationale. Néanmoins, des formes de préparation et harmonisation des points de vue des divers responsables de l'administration doivent pouvoir être mises en place, sous forme de réunions informelles ou de pré-CAP, précédant les conseils de discipline, mais aussi les commissions administratives paritaires d'examen des avancements et mutations.

Les relations avec la Réunion des musées nationaux

En ce qui concerne les relations avec la Réunion des musées nationaux (RMN), les différents textes statutaires ne permettent pas d'analyser le reversement par le Louvre d'une partie de ses recettes de droit d'entrée à la RMN "comme l'exacte contrepartie" d'un certain nombre de missions exercées par la RMN avec l'accord du musée.

Ce versement correspond à l'obligation, inscrite dans l'article 2 du décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 portant statut de l'établissement, pour la RMN, d'assurer un certain nombre de missions pour le compte des

musées nationaux en général, dans un esprit de mutualisation auquel les musées nationaux sont attachés :

- « contribuer à l'enrichissement des collections des musées nationaux ;

- « favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections en éditant et diffusant de façon commerciale des produits dérivés des œuvres qui y sont conservées et des ouvrages qui leur sont consacrés, en organisant des expositions et en créant ou gérant des installations telles qu'espaces commerciaux, (...) »

L'article 3 du décret n° 92-1338 portant création de l'établissement public du musée du Louvre confirme à cet égard que « la RMN exerce à l'égard du musée national du Louvre les attributions prévues par le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la RMN ».

Le pourcentage de 45 % résulte d'une équation entre le montant des charges transférées par la RMN au Musée du Louvre et celui des ressources du droit d'entrée conservées par le musée. Comme le rappelle la Cour, le montant des charges transférées de la RMN au Louvre a été estimé à 6,10 M€ en 1991, soit 55 % de la recette de générée par le droit d'entrée. Il a été convenu que le solde devait bénéficier à la RMN pour assurer les missions précitées au profit de l'ensemble des musées, Louvre compris.

Le fait qu'il ait été choisi de raisonner en pourcentage et non en valeur absolue, alors même qu'une forte augmentation des recettes de droit d'entrée du Louvre était prévisible, montre bien que l'intention était de permettre non seulement au Louvre, mais également à la RMN, de bénéficier de cette croissance de recettes. Ce double choix de continuer à financer les missions de la RMN par voie de prélèvement sur recettes du droit d'entrée des musées (alors qu'il aurait pu être envisagé de compenser la perte de recettes de la RMN par une subvention pour expositions ou pour acquisitions) et de permettre une évolution significative de ce prélèvement, traduit bien la volonté de réaffirmer l'unité de la communauté des musées nationaux, au-delà des évolutions statutaires de certains d'entre eux.

Quant aux publications, elles n'ont pas vocation à être financées par le reversement effectué par le musée du Louvre sur le droit d'entrée et elles ne le sont d'ailleurs pas, dès lors qu'elles relèvent de la mission générale confiée en la matière par le décret de 1990 précité.

La RMN s'efforce en effet de bien séparer ce qui relève du droit d'entrée d'une part, et l'activité commerciale d'autre part, qui doit s'auto-équibrer entre activités déficitaires et bénéficiaires.

Ainsi, les publications scientifiques doivent être financées, au sein des services éditoriaux et commerciaux, par les marges dégagées sur les activités plus rentables. C'est pourquoi la RMN ne peut systématiquement, même si elle s'y efforce généralement, répondre favorablement à l'ensemble des

demandes de publications scientifiques qui lui sont adressées par les différents musées nationaux.

Cependant, consciente des difficultés financières rencontrées par le musée du Louvre, la direction des musées de France a entrepris à la fois une réflexion d'ensemble sur l'organisation des musées nationaux et également, à l'égard de la RMN, une réforme des procédures destinées à minimiser les déficits tels que ceux des expositions.

L'organisation des services

La Cour examine, en second lieu, l'organisation des services, tant au niveau global de la durée et de l'aménagement du temps de travail qu'au niveau spécifique à certains services.

Durée et aménagement du temps de travail

L'état des lieux sur le temps de travail, dressé par l'établissement public, a contribué à cadrer, au cours des derniers mois, les négociations avec les organisations syndicales. A partir des directives de la circulaire ministérielle du 3 août 2001, les négociations se poursuivent au niveau des directions techniques, dont la direction des musées de France. Une attention particulière est apportée aux agents astreints au travail posté, dont les contraintes particulières peuvent justifier une durée annuelle du travail adaptée. Le musée du Louvre a avancé dans le dispositif d'application de la circulaire après de très nombreuses réunions avec les organisations syndicales locales et a contribué à la réflexion globale de la direction des musées de France.

Dans la lutte contre l'absentéisme, des progrès sont notés. Les dernières statistiques amènent à penser qu'un suivi attentif des absences injustifiées et l'intervention des retenues systématiques sur salaire sont efficaces et ont valeur d'exemple.

La Cour précise que le musée transmet au ministère l'information sur les absences injustifiées mais ignore si les retenues sont effectivement opérées.

Le ministère chargé de la culture tient à répondre à la Cour, que dans la mesure où sont communiquées au Service du personnel et des affaires sociales les absences injustifiées, le ministère effectue les retenues sur salaires en conséquence.

A compter du 1^{er} janvier 2002, la déconcentration de la paie des agents titulaires au musée du Louvre devrait pallier les difficultés de retour d'information évoqués par la Cour.

Enfin, le ministère ne peut qu'encourager l'établissement à procéder à des contrôles médicaux afin de déceler les cas de fraude.

Le service de l'accueil du public

Concernant le service de l'accueil du public, une réorganisation, notamment en ce qui concerne les pratiques de pause, sera menée parallèlement à la mise en place de l'ARTT. Un certain nombre de mesures devraient permettre d'améliorer les conditions de travail des agents et limiter la pénibilité importante du travail sous la pyramide due, en particulier, à un niveau sonore et à une température difficiles à réguler. Le projet de réaménagement de l'accueil du public et des conditions de travail sous la pyramide, inscrit au projet de contrat d'objectif, est indissociable du règlement de ce problème.

Le service de la surveillance

Le ministère de la culture précise que le fonctionnaire chargé du service de surveillance (technicien des services culturels) a été déchargé de ses fonctions à la suite du vol d'un Corot, mais l'absence de mise en cause réelle de sa responsabilité n'a pu aboutir à le suspendre de ses fonctions. Seule une décharge suivie d'un transfert de fonctions ont donc été décidés.

S'agissant du service de la surveillance, le ministère confirme qu'une évolution favorable est en cours. Le groupe de travail sur la sécurité, constitué après le vol du "Chemin de Sèvres" de Corot le 3 mai 1998, a émis des propositions qui ont servi à réformer le service de surveillance de jour. Une de ces propositions, importante à l'égard du public, est l'obligation de port de la tenue de travail par tous les agents d'accueil et de surveillance.

Pour la surveillance de nuit, le musée du Louvre veille, avec une attention particulière, à une application effective des prescriptions élémentaires en matière de sécurité. Le recensement des procédures en cours actuellement et leur systématisation devraient améliorer la fiabilité du travail des agents de nuit.

Les départements de conservation

Concernant enfin les départements de conservation, il est rappelé que le statut particulier des conservateurs du patrimoine énumère notamment les diverses missions professionnelles qui leur sont confiées. Outre les fonctions directement liées aux collections, les conservateurs, dans le cadre de leur travail de mise en valeur et de diffusion des connaissances concernant le patrimoine, peuvent préparer des publications et dispenser des enseignements liés à leurs compétences scientifiques. Par ailleurs, ils participent à l'application des textes relatifs au patrimoine, dans le domaine des musées

mais aussi des domaines voisins (monuments historiques, inventaire, archéologie...).

Il n'en demeure pas moins que le travail des conservateurs se situe dans un cadre hiérarchique. Il appartient au chef d'établissement, ou au chef de département, de fixer le cadre général d'orientation de ces travaux et d'en contrôler l'exécution. En particulier, pour la part d'activité extérieure donnant lieu à publications, conférences, enseignements, etc., faisant le plus souvent l'objet de rémunérations, il est nécessaire qu'au Louvre comme dans les autres musées nationaux, les conservateurs du patrimoine informent le chef d'établissement, ou le chef de département, et demandent, le cas échéant, les autorisations requises pour les activités donnant lieu à rémunération, en application des règles de cumul rappelées par les circulaires de la direction de l'administration générale du 13 juillet 2000 et de la direction des musées de France des 12 mai 1999 et 19 décembre 2000.

S'agissant de l'informatisation des collections, réalisée à 100 % pour le département des arts graphiques mais moins avancée pour les autres départements, il est rappelé que le nombre d'objets, leur nature, la complexité de l'histoire de la constitution de certaines collections, expliquent pour une large part les différences constatées.

Par ailleurs, la coexistence de quatre systèmes informatiques particuliers n'est pas incohérente dans la mesure où les besoins diffèrent selon la nature des œuvres. Elle n'est pas non plus incompatible avec le reversement dans les bases nationales gérées par la direction des musées de France.

A ce jour, tous les départements ont reversé un total de 26 717 notices et alimentent en permanence la base Joconde. Les réflexions menées actuellement entre la direction des musées de France et le musée du Louvre concernant les quatre autres départements devraient aboutir également à un reversement, comme cela a été le cas pour la base "MNR" qui a été intégralement alimentée par les sept départements.

En ce qui concerne l'inspection générale des musées, elle a vocation à contrôler et conseiller le musée du Louvre comme l'ensemble des musées nationaux ; sans que son intervention ait pris jusqu'à présent la forme de missions d'inspection et de contrôle, elle n'en n'est pas moins intervenue sur divers sujets tels que le dossier de récolement.

L'exercice des missions

Enfin, la Cour examine l'exercice de ses missions par l'établissement public.

Les missions relatives aux collections du musée

La mauvaise tenue des inventaires

Comme il a été précisé précédemment, les réflexions menées par la direction des musées de France avec le musée du Louvre quant à l'informatisation et la numérisation des collections permettront de progresser dans la tenue des inventaires. Cet objectif est considéré comme prioritaire dans le projet de contrat Etat-Musée du Louvre 2002-2004 dans lequel trois indicateurs d'efficacité ont été inscrits sur ce thème.

Concernant le récolement des œuvres d'art mises en dépôt par le Louvre auprès d'autres institutions publiques, il convient de noter que désormais, depuis deux ans, des conservateurs et des vacataires sont spécialement affectés à cette tâche qui est par ailleurs coordonnée sur un plan global à la direction des musées de France par un conservateur général.

De plus, la mise en application de la loi relative aux musées de France, dès lors qu'elle sera votée, devra accélérer le processus.

L'ouverture du musée au public

La Cour note que, bien que la convention passée le 23 février 1998 avec la société des amis du Louvre subordonne les engagements des parties à une évaluation périodique de leurs efforts financiers respectifs, aucun bilan financier n'a été réalisé.

Le ministère de la culture et de la communication souligne que ladite convention a été examinée à titre d'information lors du conseil d'administration du musée du Louvre dans la séance du 20 mars 1998. Le ministère veillera particulièrement à ce que le musée présente aux membres du conseil d'administration pour information un bilan financier rétrospectif permettant d'évaluer le montant des avantages consentis aux membres de cette association et le produit des cotisations de l'association affecté aux achats d'œuvres d'art et à d'autres dépenses dans l'intérêt du musée.

La sécurité des collections

Enfin, concernant la sécurité des collections, la Cour rappelle qu'un certain nombre de mesures ont été prises à l'issue du vol du Corot dont la mise en place d'un groupe permanent de sécurité. Il convient de préciser qu'un bilan de l'activité de ce groupe de sécurité a notamment été présenté au conseil d'administration du 30 juin 2000.

Par ailleurs, le ministère chargé de la culture conteste la remarque de la Cour concernant le désaccord sur ce sujet qui pourrait laisser croire à un désintérêt du ministère sur ce sujet : le ministère rappelle qu'il a été très attentif aux mesures prises à l'issue de ce vol et qu'un certain nombre de réunions se sont tenues avec l'établissement sur les suites du rapport d'audit commandé par le musée en 1998. Les réunions de travail avec l'établissement ont notamment permis de préciser la programmation des travaux en éliminant notamment les préconisations inadaptées pour le musée, en regroupant les

opérations en fonction notamment des priorités et délais de mise en œuvre et en lissant les montants de travaux à réaliser chaque année. Il est en outre nécessaire de rappeler que le schéma directeur de sûreté des œuvres du musée du Louvre constitue la première priorité du contrat d'objectifs entre le musée et l'Etat en cours de discussion.

Évalué à 15,24 M€ sur 5 ans, il bénéficiera d'un crédit global de 3,71 M€ dès 2002 sur le budget du musée du Louvre qui sera doté à ce titre d'une mesure nouvelle en équipement de 1,37 M€.

Les éventuels excédents de gestion par rapport aux objectifs globaux du musée y seront prioritairement affectés pour permettre l'accélération du plan.

Egalement, un programme pluriannuel en matière de sécurité-incendie complétant les projets traités dans le cadre de l'opération Grand Louvre devra être proposé par le musée et inscrit dans le contrat d'objectifs.

La gestion du domaine national du Louvre

Le financement des charges

S'agissant des travaux d'investissement du musée du Louvre, le ministère chargé de la culture souhaite rappeler que la subvention correspondant à la dotation d'équipement courant, versée à partir du chapitre 66-91 au musée du Louvre, a connu une augmentation substantielle au cours de la période examinée et notamment ces dernières années puisqu'elle est passée de 1,14 M€ à 4,63 M€, soit une évolution de + 305 %.

S'agissant du financement des travaux sur les parties classées "monument historique", une étude avait été commandée à l'architecte en chef des monuments historiques afin d'évaluer la charge annuelle à supporter par le musée pour la réparation et l'entretien du patrimoine bâti à l'issue de la réalisation du projet Grand Louvre. L'architecte a rendu les conclusions de son étude en décembre 1999 qui aboutissait à chiffrer les travaux à 33,69 M€ sur 10 ans.

Le ministère de la culture et de la communication conteste la remarque selon laquelle l'établissement ne parviendrait pas à s'entendre avec le ministère pour le financement de ces opérations sur un calendrier raisonnable. En effet, après examen de ce rapport et discussions avec la direction du budget dans le cadre de la préparation de la loi de finances, un montant de 2,58 M€ a été inscrit en LFI 2001 sur le chapitre 66-20 afin de permettre au musée de prendre en charge ces travaux de clos et couvert. Ce montant a été reconduit dans le PLF 2002 à hauteur de 2,59 M€.

La location des espaces du musée pour des manifestations exceptionnelles

La Cour explique que les manifestations organisées par le musée du Louvre sont nombreuses et comporteraient certains risques. La Cour cite notamment la soirée organisée le 5 décembre 2000 et appelle le musée du Louvre pour l'avenir à une nécessaire retenue quant à l'organisation des soirées privées dans ses locaux.

La Cour a exposé par ailleurs, dans le paragraphe de présentation du présent rapport, sa position selon laquelle l'autonomie accordée à l'établissement public depuis sa création serait insuffisante.

Le ministère chargé de la culture ne peut que relever la contradiction entre ces deux observations. Si l'autonomie du musée doit être plus importante dans les faits, il convient pour l'établissement de développer ses ressources propres afin de rendre le musée moins dépendant des subventions versées par le ministère chargé de la Culture. A cet égard, il ne semble pas inutile de rappeler que le pourcentage de ressources propres (en fonctionnement) de cet établissement est passé en exécution de 33 % en 1993 à 44 % en 2000, ce qui démontre le dynamisme du musée du Louvre.

Par ailleurs, comme chacun sait, les principales ressources de l'établissement sont tirées du droit d'entrée et sont donc très dépendantes de la conjoncture internationale et de l'évolution de la fréquentation touristique de la France. Comme nous le rappelle l'actualité en cette fin d'année 2001, des faits extérieurs au musée et indépendants de sa volonté peuvent avoir un impact négatif sur ses ressources de droit d'entrée. Aussi la véritable autonomie du musée doit être recherchée par le développement et la diversification de ses ressources.

L'évolution de la répartition des recettes propres de l'établissement au cours de la période examinée montre la réussite du musée dans cet effort de diversification de ses recettes. En 1993, les ressources propres de l'établissement se répartissaient entre les recettes tirées de l'activité " musée " au sens strict à hauteur de 86 % et les recettes tirées des activités annexes (parrainages, auditorium, concessions,...) à hauteur de 13 %. En 2000, cette répartition était de 61 % pour les recettes tirées de l'activité musée et 39 % pour les autres recettes. Ainsi, à titre d'exemple, les recettes de concession ont progressé de 2,21 M€ en 1993 à 3,52 M€ en 2000 ; les recettes de location d'espaces ont progressé de 0,35 M€ à 2,33 M€. Ces recettes de locations d'espaces (qui ne sont pas liées aux évolutions des flux de visiteurs) organisées dans le respect des prescriptions de sécurité qui s'imposent à l'établissement, représentent ainsi un moyen pour le musée de développer sa propre autonomie vis à vis du ministère .

Enfin, le ministère souhaite souligner d'une part, que les réceptions ne sont jamais organisées dans les salles muséographiques dans le souci de protéger les œuvres, et d'autre part les dispositions de sécurité sont prises par le musée et traduites à chaque fois dans un cahier des charges qui fait l'objet,

pour les principales manifestations, d'une approbation de la préfecture de Paris.

Ainsi, comme le reconnaît d'ailleurs la Cour, pour la soirée du 5 décembre 2000, l'ensemble des prescriptions de sécurité avaient été imposées.

Par conséquent, compte tenu du fait que les mesures de sécurité ont à chaque fois été prises, le ministère estime que l'on peut demander au musée une grande vigilance dans l'organisation de ces locations d'espaces sans pour autant le conduire à limiter ces soirées privées.

En conclusion, l'autonomie du musée du Louvre est conforme à la fois à celle dont jouissent les établissements publics administratifs sous tutelle du ministère chargé de la culture en général et à sa mission statutaire qui se situe au sein d'une organisation par l'Etat des différentes activités liées aux collections nationales.

Des améliorations pourront être apportées par le transfert de la gestion des personnels d'Etat et la signature d'un contrat d'objectifs répondant ainsi à l'obligation imposée au musée par l'article 6 du décret de 1992 portant statut de l'établissement, de rédiger un cahier des charges.

Enfin, la question du montant de la redevance versée à la RMN ne peut être traitée que dans le cadre d'une réflexion globale amorcée par la direction des Musées de France sur les perspectives et la nouvelle stratégie à adopter pour les musées nationaux et la RMN. Mais il convient de rappeler qu'aujourd'hui les dispositions réglementaires relatives au financement de la RMN ne s'expliquent que par les contraintes et obligations de service public qui lui sont globalement assignées.

*REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR DE L'ETABLISSEMENT
PUBLIC DU MUSEE DU LOUVRE*

Pour éclairer la situation dans laquelle se trouve le Louvre aujourd'hui, il est utile de rappeler les éléments du contexte qui ont conduit à la création de l'établissement public du Louvre en 1993 et les acquis que la période écoulée a permis d'engranger ou de renforcer. Il apparaît ainsi que les préconisations que formule la Cour en conclusion, de nature à conforter l'autonomie du Louvre, s'inscrivent dans la dynamique du projet Grand Louvre, lancé il y a tout juste vingt ans.

Si le musée ne conteste pas le constat principal de la Cour relatif aux difficultés nées d'une autonomie encore limitée, notamment en matière de personnel, il convient de rappeler que le musée du Louvre n'était en effet que service déconcentré de l'Etat jusqu'en 1992 : il ne disposait pas de la personnalité morale et n'avait donc pas la capacité juridique de contracter ; le

directeur du Louvre n'avait pas autorité sur l'ensemble des personnels affectés au musée, les uns ayant un statut de droit public et les autres de droit privé ; il ne possédait pas de budget propre et sa gestion était éclatée sur deux budgets différents, celui de la RMN et celui de l'Etat ; il n'avait pas la maîtrise de ses recettes. L'autonomie limitée dont dispose le Louvre tient pour beaucoup à l'héritage d'un passé encore récent dont il convient de faire l'inventaire.

C'est ce à quoi tant le ministère que le musée se sont attachés depuis plus d'un an à l'occasion de la rédaction du projet de contrat d'objectifs et de moyens entre le musée et ses ministères de tutelle qui couvrira la période 2002-2004. L'une des principales novations de ce contrat est la déconcentration de la gestion du personnel titulaire qui sera effective au 1^{er} janvier 2003.

Dans ce contexte, il me paraît opportun de mentionner les principales réussites du musée, sur lesquelles ce dernier peut s'appuyer pour s'attacher à mieux exercer les missions qui lui sont assignées par son décret constitutif, dont l'obtention n'a été acquise que par des adaptations et des transformations en profondeur réalisées tout au long de la période écoulée :

- le Louvre est l'institution culturelle française la plus visitée : il reçoit aujourd'hui 6 millions de visiteurs par an, soit un doublement en dix ans, constitue une force d'attraction touristique incomparable (65 % de ses visiteurs sont étrangers) et concourt grandement à la démocratisation culturelle (39 % des visiteurs ont moins de 25 ans ; 30 % des visiteurs bénéficient de l'entrée gratuite, dont 1 million de jeunes de moins de 18 ans).
- il offre à un public diversifié l'accès le plus large au savoir en accompagnant la visite par un éventail de moyens didactiques à destination des différentes catégories de publics, en proposant une programmation artistique étendue et en menant des actions spécifiques visant l'élargissement de son public ; celui-ci peut contempler les œuvres dans des espaces muséographiques rénovés, qui ont doublé pour atteindre près de 70 000 m².
- enfin, le Louvre participe directement à son expansion en augmentant ses ressources propres, dont il a doublé le montant depuis 1993, en menant notamment une politique active de recherche de mécénats.

La prise en compte de ces éléments est essentielle pour apprécier l'action qu'a menée le musée au cours de ces huit dernières années.

Le cadre juridique et financier de l'autonomie du musée du Louvre

Les comptes

La mise en œuvre de la déconcentration de la gestion des personnels titulaires au 1^{er} janvier 2003 s'accompagnera de l'intégration au Budget de l'établissement des dépenses et des recettes afférentes ce qui permettra de donner une vue exacte du coût de fonctionnement réel du musée.

La gestion du personnel

La différence entre les effectifs théoriques du musée tels qu'ils ressortent de la charte d'objectifs tenue à jour par le ministère et les effectifs réels est effectivement important : près de 220 agents au 1^{er} janvier 2001 dont les $\frac{3}{4}$ sont des personnels d'accueil et de surveillance. Cette situation est la principale cause de l'insuffisance d'effectifs constatée sur tous les corps du musée mais dont l'effet le plus visible est le taux de fermeture des salles du musée qui avoisinera 26 % en début 2002.

Dans le cadre de la déconcentration de la gestion du personnel du ministère vers l'établissement, le musée devrait obtenir le transfert des postes budgétaires tels qu'ils ressortent de la charte d'objectifs ainsi que les moyens en crédits correspondants ce qui, accompagné d'une simplification des procédures de recrutement sur concours de certains agents titulaires et du transfert au Louvre de la responsabilité en la matière, devrait conduire à résorber les déficits correspondants d'ici 2004 et donc à améliorer très significativement le taux d'ouverture des salles du musée.

Jusqu'en 1999, le musée du Louvre, comme l'ensemble du ministère, a eu recours à l'emploi de vacataires sur besoins permanents pour pourvoir des postes vacants. Ils étaient d'autant plus nécessaires pour faire face aux agrandissements successifs de l'établissement.

A la suite d'un conflit survenu dans tout le ministère en mai 1999, un protocole d'accord a été signé le 8 juin, qui s'est traduit dans une circulaire du 15 octobre 1999. Les diverses dispositions qu'elle contient ont restreint de façon radicale l'emploi d'agents vacataires, prohibant le recrutement de nouveaux agents vacataires sur besoins permanents. Un plan de stabilisation ambitieux était par ailleurs mis en place. Ce plan, au musée du Louvre, a produit d'importants résultats : 85 agents vacataires ont été titularisés en 2000 de ce fait.

La résorption de l'emploi précaire est donc déjà bien avancée, et la situation actuelle est très largement régularisée par rapport aux observations de la Cour.

La Cour, pour illustrer les difficultés auxquelles conduit l'absence d'autonomie en matière de gestion des personnels titulaires, cite le traitement de l'affaire relative à des agents du service de nuit qui auraient été impliqués dans une série de vols commis au préjudice du musée. Une instruction judiciaire est en cours, le Musée ayant saisi la justice. La commission administrative paritaire du ministère a proposé de sanctionner l'agent chez lequel du matériel volé a été retrouvé dans le cadre de l'enquête. Pour les autres, elle a estimé que les éléments du dossier ne pouvaient être retenus à la charge des agents mis en cause pour qualifier des fautes professionnelles. Il est à relever qu'aucun vol n'a été constaté depuis.

Les relations avec la Réunion des musées nationaux

Le versement d'une redevance par le musée du Louvre à la RMN, assise sur le produit du droit d'entrée dans les collections permanentes, trouve son fondement juridique dans l'article 24 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre.

A l'époque, la contribution du Louvre au financement des missions de la RMN a été établie *ad valorem*, le pourcentage retenu de 45 % appliqué au droit d'entrée dans les collections permanentes, visant à garantir à la RMN un niveau de ressources nettes en provenance du Louvre (déduction faite des charges autrefois supportées par elle et désormais transférées au musée) identique à celui dont elle bénéficiait antérieurement, l'année 1991 ayant été prise pour base de calcul.

Sous l'effet de l'accroissement de la fréquentation et de la politique tarifaire menée, le montant de la redevance a été porté aux alentours de 9,91 M€ en 2000, ce qui correspond à un doublement par rapport à l'année de référence (5,03 M€ estimés en 1991). Il constitue aujourd'hui un des tout premiers postes de dépenses du Louvre.

La Cour souligne que la situation actuelle conduit à ce que l'établissement public du musée du Louvre « *voit chaque année ses ressources propres amputées de manière substantielle au moment même où il rencontre des difficultés pour financer les charges de travaux et d'entretien du palais national du Louvre qui lui incombent désormais* ».

Il est exact que, aujourd'hui, avec la fin du projet Grand Louvre, le principal défi auquel est confronté l'établissement public est d'assurer le fonctionnement pérenne du musée. Comme la Cour l'a relevé, les effectifs actuels ne sont pas suffisants pour ouvrir l'intégralité du musée restauré dont le taux de fermeture avoisine les 22 % en 2001. Cette situation suscite une certaine insatisfaction des publics du Louvre et notamment des 65 % de visiteurs étrangers. Elle crée également des problèmes complexes de gestion des flux et de sécurité dans le Palais. De surcroît, les conditions d'accueil se sont dégradées au fur et à mesure de l'accroissement de la fréquentation du

Musée, comme en témoignent les files d'attente pour accéder aux collections dont le Musée a la garde ce qui peut avoir un effet dissuasif sur le public français. Un renforcement des effectifs est attendu également pour les services techniques de l'établissement en charge de l'entretien du palais et de ses équipements.

D'autre part, des charges importantes jusque là assumées par l'établissement public constructeur ont été transférées au Louvre : les équipements doivent être entretenus et améliorés voire remplacés sans que les dotations actuelles permettent, à ce jour, de prendre en compte totalement ce besoin impératif.

Sur tous ces points, le musée s'est engagé avec le ministère de la culture et de la communication et le ministère du budget, dans la négociation d'un contrat pluriannuel qui vise, sur la base de priorités claires, à une remise à niveau de ses moyens et une meilleure gestion des ressources humaines qui, comme la Cour l'a relevé, peut être améliorée.

Les évolutions que le rapport de la Cour des comptes préconise ne sauraient, bien entendu, remettre en cause le principe de solidarité entre les musées nationaux, principe auquel le musée du Louvre est très attaché et auquel il contribue actuellement par le versement qu'il effectue à la RMN. Si le Louvre souhaite une révision à la baisse de ce prélèvement afin qu'il soit mieux proportionné à son objet véritable, cette mesure ne peut intervenir qu'au terme d'une réflexion menée par le ministère sur les équilibres financiers et l'évolution du système des musées nationaux.

La Cour a par ailleurs relevé que « *l'établissement public du Louvre voit chaque année ses ressources propres amputées de manière substantielle au moment même où il rencontre des difficultés pour financer les charges de travaux et d'entretien du palais national du Louvre qui lui incombent désormais. Pour autant, il n'est nullement assuré que ses demandes de publications seront favorablement accueillies par la RMN qui, dans le cadre d'une convention entre les deux établissements, récemment dénoncée par le Louvre, assurait l'essentiel de l'activité éditoriale du musée* ».

L'établissement public du musée du Louvre a, dans ce cadre, entrepris une clarification de ses relations avec la RMN. Il a notamment engagé une renégociation de la convention qui, depuis 1995, le liait à la RMN en matière d'éditions. Le souhait du Musée est d'établir un partenariat plus équilibré qui lui permette réellement de valoriser par tous les moyens appropriés, la connaissance sur les collections dont il a la charge, comme le prévoit son décret statutaire.

L'organisation des services

Durée et aménagement du temps de travail

Le Louvre a effectué en 2000 un état des lieux des temps de travail des agents du musée, préparatoire à la négociation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail qui doit intervenir au 1^{er} janvier 2002.

Les durées du travail constatées ne se distinguent en rien de celles des catégories de personnels équivalentes dans les autres établissements du ministère de la culture. Ainsi, le document de synthèse de l'état des lieux établi par le ministère de la culture et présenté aux organisations syndicales en mars dernier fait apparaître que les durées du travail recensées au Louvre se situent en moyenne dans la tranche supérieure, par exemple en ce qui concerne les agents de la surveillance, de celles identifiées dans les autres structures du ministère de la culture.

Le constat de la Cour doit donc être replacé dans son contexte sauf à donner une image totalement faussée de la réalité du musée du Louvre.

S'il est exact qu'un certain nombre d'agents connaissent une durée annuelle de temps de travail inférieure à 1 600 heures, cette situation est, en général, justifiée par la pénibilité ou les conditions spécifiques de l'exercice de leur activité.

Des cas extrêmes ont été relevés par la Cour dans l'état des lieux réalisé par le musée. Ils ne concernent qu'un nombre très réduit d'agents : 3 pour ceux qui effectuent moins de 1 300 heures en raison d'un régime d'astreinte qui sera revu, 6 pour ceux qui bénéficient effectivement d'une journée de repos supplémentaire hebdomadaire, en vertu d'un usage non écrit ancien.

En ce qui concerne les agents du service de la surveillance de nuit, ils effectuent les horaires de l'ensemble des agents du ministère ayant le même type de fonctions, soit 95 nuits d'une durée de 15 h 30. Un prochain décret doit permettre d'assurer le fondement juridique de cet usage général.

En ce qui concerne l'absentéisme, le constat de la Cour doit être nuancé. La notion d'absentéisme a, en effet, une définition beaucoup plus large que celle indiquée par la Cour puisqu'elle inclue notamment les congés maternité et les congés longue maladie.

Dès lors, les taux constatés ne sont pas différents de ceux des institutions comparables et ont eu tendance à se réduire nettement depuis la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'absentéisme injustifié auxquelles la Cour fait référence. Ainsi, en ce qui concerne le corps des agents de surveillance, le chiffre de l'absentéisme, toutes causes et tous agents confondus, n'est que de 8,4 % en 2001.

Enfin, dans le cadre du projet de contrat pluriannuel, un groupe de travail a été créé sur le suivi de l'absentéisme et cet indicateur sera tout particulièrement suivi.

Le service de l'accueil du public

Concernant les indications relatives au fonctionnement de la banque d'information, il est à noter que c'est en dessous d'un effectif de dix (et non cinq) que les agents de la banque d'information se mettent aujourd'hui en accueil dit « différé ».

Les situations relevées par la Cour et la dégradation du service qui en résulte ont leur origine dans le constat d'une certaine pénibilité du travail sous la pyramide du Louvre et les mesures successives qui ont été conçues pour y remédier qui ont essentiellement consisté en des aménagements d'horaires.

Le musée a, comme l'a souligné la Cour, lancé en 2001 une étude de réaménagement des fonctions d'accueil et des espaces avec comme objectif l'amélioration de l'accueil du public, des conditions de travail des agents et de la sécurité qui devrait porter ses fruits d'ici trois ans à venir.

En liaison avec les négociations relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, un projet de réorganisation du fonctionnement du service de l'accueil -applicable au 1^{er} janvier 2002- sera présenté à un tout prochain comité technique paritaire du musée. Ce projet prévoit que la durée totale des pauses n'excède pas 1 heure quinze par jour en contrepartie d'un ensemble de mesures facilitant l'accomplissement des missions du service et améliorant les conditions de travail des agents (jours de repos consécutifs, restructuration des plannings et affectation des agents en fonction de critères adaptés à leur situation, ...).

Le service de la surveillance

Plusieurs réformes relatives à la surveillance de jour ont été lancées depuis 1998. Ainsi, une réforme de l'organisation générale du service de la surveillance a été mise en œuvre le 21 novembre 1998.

Devant l'insuffisance des effectifs, un « plan d'ouvertures garanties des salles » a été mis en œuvre à partir de 1999. Il a permis de rationaliser l'emploi des agents, en supprimant les postes en espaces fermés. A effectifs constants, il a permis d'augmenter la superficie ouverte au public de plus de 5 %.

Une réforme complémentaire a été menée à bien dans le courant de l'année 1999 : il s'agit de la réforme de la région Napoléon (les espaces centraux d'accueil du public), qui a conduit à réaffecter dans les salles du

musée 40 agents employés jusqu'alors à la surveillance de la pyramide. Cette mesure, négociée tout au long de l'année 1999, a été effective au début 2000.

Enfin, une autre réforme a été engagée en 1999 et achevée en janvier 2001 : il s'agit de l'organisation du travail de surveillance en salle, conçue pour assurer une meilleure utilisation des agents présents, répartis en petites unités de travail. Elle concerne effectivement tous les agents en salle, soit environ 600 agents.

Ces réformes ont été mises en œuvre afin d'ouvrir le musée au maximum avec le nombre d'agents dont il dispose tout en respectant les règles de sécurité des œuvres et du public.

Le Louvre ignore sur quels éléments objectifs se fonde la Cour pour affirmer que les postes de surveillants dans les salles sont abandonnés à certains moments de la journée et que l'obligation du port de la tenue n'est pas respectée.

S'agissant de la surveillance de nuit, la refonte du manuel des procédures, précisant les tâches essentielles des agents et les procédures à mettre en œuvre, a été menée à bien depuis le début de l'année 2001. Elle doit permettre une normalisation et une amélioration des pratiques.

Les départements de conservation

La Cour relève l'absence de directives communes aux sept départements du musée qui explique la diversité des pratiques observées dans leurs différents domaines d'intervention. Cette situation est le fruit de l'histoire. Avec la création de l'établissement public, les départements de conservation ont été placés sous l'autorité du Président directeur du Louvre qui a notamment pour rôle de définir et de mettre en œuvre la politique scientifique et culturelle du musée.

Dans le cadre du projet de contrat pluriannuel 2002-2004, le musée a ainsi identifié parmi ses toutes premières priorités pour les trois ans à venir le renforcement de la cohésion de la politique scientifique, le parachèvement de l'inventaire et de l'immatriculation des collections, le développement de leur couverture scientifique, la mise en œuvre d'une politique d'édition du musée. L'objet des observations de la Cour est donc au cœur des préoccupations du musée qui intensifiera son effort pour mieux connaître, préserver et valoriser la connaissance sur ses fonds en y affectant les moyens nécessaires.

Ainsi, en matière d'éditions, le musée a créé une commission des publications qui propose au président un programme pluriannuel de publications, répondant aux besoins existants dans les domaines scientifiques, pédagogiques et grand public, et dont les orientations seront mises en œuvre par les services et départements du Musée.

A propos de l'observation de la Cour relative à la perception par les conservateurs d'honoraires et de droits d'auteur pour des activités exercées au sein même du musée, il convient de distinguer trois cas de figure différents :

- les droits d'auteur (forfaitaires) pour les catalogues d'exposition et les catalogues scientifiques sont considérés comme une compensation financière pour le surcroît de travail qu'exige, pour les conservateurs concernés qui ne sont pas déchargés de leurs autres tâches, ce type de publication ;
- la rémunération des cours dispensés à l'école du Louvre, dont la préparation requiert beaucoup de temps, répond à ce même type de considération ;
- les conférences prononcées à l'auditorium ont un lien étroit avec l'activité des conservateurs dans l'établissement mais donnent lieu à une rémunération très modeste, dans l'absolu et si on la compare à celle qui pourrait être versée dans un cadre "privé". Cette rémunération constitue plutôt un élément de gratification qu'un réel facteur de motivation.

S'agissant de l'informatisation des collections, il convient de préciser que le nombre d'objets et leur nature, très divers selon les départements, expliquent largement les différences constatées. Ainsi l'informatisation de l'inventaire des plus de 100 000 œuvres du département des antiquités orientales - dont une part prépondérante est non exposée- ne constituait pas jusqu'à présent une priorité, ce qui explique un taux faible de 12 %. A l'inverse, le cas particulier du département des arts graphiques, qui connaît un taux d'informatisation de 100 %, tient à l'absence de lieu d'exposition permanent au musée du Louvre, en raison de la fragilité des œuvres, et à l'affectation régulière d'un mécénat à la réalisation du projet d'informatisation.

L'exercice des missions

Les missions relatives aux collections du musée du Louvre

La tenue des inventaires

A propos du problème de numération des œuvres conservées par le Louvre, soulevé par la Cour, il convient de relever qu'en presque deux cents ans, les pratiques ont nécessairement connu des variations, des interprétations, voire des dérives. Ce phénomène s'est trouvé accusé d'une part par une relative absence de directives communes et d'autre part par les différences de nature des collections. L'exemple du département des sculptures, auquel a été versé le produit des fouilles du Louvre (composé de plusieurs dizaines de milliers d'artefacts dûment enregistrés dans un système

informatique mais qui ne constituent pas des suites numériques en continu), est à l'égard de ce dernier point éclairant.

La complexité des inventaires est extrême principalement dans les départements archéologiques. Ainsi, le département des antiquités grecques, étrusques et romaines a, en 1993, préalablement au récolement des œuvres du département, mené une réflexion sur les diverses numérotations utilisées depuis 200 ans et leur signification exacte : un fascicule a été rédigé au sein du département qui permet d'analyser la complexité mais aussi la logique du système et de faciliter le travail actuel de récolement des collections.

Cette réflexion a mis en évidence les problèmes inhérents au récolement des œuvres d'après les livres d'entrée depuis 1816. On peut citer par exemple :

- l'absence de livres d'entrée pour la période du Second Empire, ainsi que pour la collection Campana (près de 10 000 objets) et la mission de Renan en Phénicie (partagée entre ce département et celui des antiquités orientales) : cette absence ne peut être que partiellement palliée par les fiches préparatoires à la rédaction des livres d'entrée, ou les étiquettes collées sur les objets.
- l'enregistrement partiel dans plusieurs registres du reversement, dans les années 1948-1952, des collections d'antiquité classique du musée Guimet, dont la liste complète n'a jamais été dressée ; beaucoup d'objets de séries ont dû rester sans numéro.
- l'inscription d'objets très semblables, que la description ne permet pas de différencier : seul le marquage, s'il a été fait et s'il a résisté, permet de les identifier.
- l'inscription de séries d'objets sous un même numéro, d'objets non décrits et pour la plupart non marqués (exemple : CA 695 « environ 250 fragments de figurines »).
- l'abus d'attribution de numéros supplémentaires et la confusion éventuelle entre livre d'entrée et registre supplémentaire.
- les problèmes de marquage : les techniques habituelles de marquage ne sont pas infaillibles. Beaucoup d'anciennes étiquettes collées sur les objets ont disparu. Le marquage à la peinture ou à l'encre, plus résistant et plus discret, est satisfaisant pour les petits objets, mais est mal adapté pour les gros objets non maniables, en particulier les sculptures.

Les équipes scientifiques des départements antiques sont donc confrontées à des tâches de récolement très complexes et résultant d'une diversité de situations historiques qui empêche tout traitement normalisé sauf à faire table rase du travail d'inventaire des deux siècles précédents. Les départements procèdent à ce travail de récolement par tranches à l'occasion

de campagnes de restauration, de l'élaboration de catalogues sommaires, raisonnés ou d'expositions temporaires. L'informatisation progressive des collections permet également, comme le souligne la Cour, de démêler les complexités accumulées.

La difficulté identifiée par la Cour du récolement des œuvres d'art mises en dépôt par le Louvre auprès d'autres institutions publiques a sans doute pour principale origine la tenue des inventaires ; il est aussi à noter que la méthodologie retenue par la Commission, qui a choisi de procéder au récolement région par région en associant toutes les institutions déposantes, a pu ralentir la progression du travail.

L'ouverture au public

La Cour observe que le musée n'est pas en mesure de mettre en place une politique de fidélisation des publics.

Il est vrai que cette politique s'appuie pour une bonne part sur la société des amis du Louvre, association autonome reconnue d'utilité publique en 1898. Pour autant, le musée, à travers son service culturel, joue un rôle majeur dans le développement du nombre d'adhérents de cette société, notamment à l'occasion des actions de sensibilisation qu'il mène auprès des comités d'entreprise, lesquelles constituent un élément fort dans l'élargissement des publics (les adhésions souscrites par l'intermédiaire d'une collectivité représentent une part de 25 % des amis du Louvre). Par ailleurs, en 1995, le Musée a créé à destination du public âgé de 18 à 26 ans une carte « Louvre jeunes » qui donne notamment libre accès pendant un an aux collections permanentes et aux expositions temporaires, ainsi qu'une réduction sur les activités proposées par le Musée.

La cohérence du dispositif existant, qui repose sur les efforts conjugués de la société des amis du Louvre et du Musée, assure la mise en œuvre d'une politique de fidélisation des publics efficace, dont l'inspiration émane naturellement du Louvre. La convention passée en 1998, dont le musée s'attache, avec la société des amis du Louvre à parfaire l'application, encadre ce dispositif auquel elle a apporté une nécessaire transparence.

La Cour affirme que, dans l'état actuel, les exigences réglementaires en matière de sécurité ne sont pas toutes respectées. Cette observation doit être largement nuancée. Les espaces non traités dans le cadre de l'opération Grand Louvre représentent à peine 5 % des surfaces occupées par les collections permanentes. Ils sont conformes aux règles qui étaient en vigueur lors de leur ouverture. Le musée va accroître les efforts qu'il a déjà engagés pour améliorer sa sécurité contre le risque d'incendie par la mise en œuvre d'un programme portant sur différents aspects de celle-ci (aménagement de locaux pour diminuer le temps d'intervention du détachement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, actions de formation et de levées de réserves, travaux de rénovation d'installations électriques vétustes, travaux d'étanchéité du Palais par isolation des niveaux et des locaux les uns par

rapport aux autres, réflexion sur la mise en place d'un système de sécurité-incendie unique pour l'ensemble de l'établissement).

L'équipement de l'établissement par des dispositifs aptes à chiffrer la fréquentation des espaces ouverts au public est indispensable pour prévenir tout problème de saturation et rendre optimale la capacité d'accueil du musée. Les tests effectués à la porte des Lions et à l'entrée des expositions temporaires du hall Napoléon permettent d'envisager à terme l'extension du système de comptage aux 20 zones d'alarme du Louvre. La définition d'un mode d'exploitation humaine des informations recueillies permettra d'agir ponctuellement en cas de saturation des espaces.

La sécurité des collections

Le schéma directeur de sûreté des œuvres présenté par le Louvre pour les années 2002 à 2005 a reçu l'accord du ministère de la culture au printemps 2001 et une tranche de 3,51 M€ sera engagée en 2002 avec le concours financier ciblé de l'Etat.

La formulation utilisée par la Cour ne reflète en rien l'intensité et la qualité du travail effectué par le groupe permanent de sécurité qui réunit une fois par mois l'ensemble des responsables des services et départements concernés par la sécurité des œuvres et pilote des groupes de travail sur l'ensemble des questions de sécurité. La citation retenue par la Cour porte sur les seuls travaux de sécurité que le musée pouvait faire réaliser en interne par le service des travaux muséographiques qui ont été identifiés en 1998-1999 et dont une partie effectivement (1/3) n'est pas achevée à ce jour, mais le sera d'ici début 2002, ce qui ne constitue pas un délai aberrant.

La gestion du domaine national du Louvre

Le financement des charges

Le Louvre reçoit depuis 2001 une subvention annuelle de 2,59 M€ du ministère de la culture pour assurer le gros entretien du Palais.

Il négocie actuellement l'obtention des moyens qu'il juge absolument nécessaires pour pourvoir au renouvellement de ceux des équipements et à la maintenance qui lui ont été livrés par l'EPGL depuis 1988 et qui seront obsolètes dans un proche avenir. La prise en compte de ces charges constitue l'une des priorités du projet de contrat d'objectifs et de moyens 2002-2004 que le Louvre a présenté.

La location d'espaces du Musée pour des manifestations exceptionnelles

La Cour s'interroge sur le danger que ferait courir à la préservation du domaine le rythme des mises à disposition d'espaces, qualifiées d'exceptionnelles.

Les manifestations considérées dont la Cour relève que leur fréquence est, en moyenne, quasi-hebdomadaire, recouvrent une grande diversité de situations, allant d'une visite privée d'une petite partie des collections du musée, en dehors des horaires d'ouverture de ce dernier, par quelques dizaines de participants, à l'organisation d'une soirée sous pyramide rassemblant jusqu'à deux milliers de convives. La qualification d'exception se rapporte plus au caractère dérogatoire de l'occupation du domaine qu'au nombre-même de ces manifestations.

Sur les 481 manifestations recensées par la Cour, 402 (84 %) étaient en rapport avec des visites du musée (lesquelles ne comportent pas de risque particulier pour la préservation du domaine dès lors que la surveillance des œuvres et du public est assurée par un personnel compétent et en nombre suffisant, comme y veille le musée) et 79 concernaient la seule occupation de la pyramide ou de l'auditorium. Le rythme moyen annuel de ces dernières manifestations s'élève ainsi à moins de dix.

Par les dispositions qu'il a introduites dans ses conventions, le Louvre a les moyens juridiques de préserver le domaine, en obligeant les organisateurs des manifestations à souscrire des assurances destinées à couvrir tous dommages corporels, matériels et immatériels. Dans les rares cas où cela s'est avéré nécessaire, ces dispositions ont été mises en œuvre.

De toutes les manifestations qu'a accueillies le Louvre, celle qui a été organisée le 5 décembre 2000 est sans conteste la plus extraordinaire, tant par le nombre d'invités, l'importance des espaces mis à disposition, la construction d'une structure temporaire entraînant la fermeture de la Cour carrée pendant quelques semaines, que par le déroulement de la soirée. Ces éléments ont d'ailleurs justifié le versement au Louvre par la société organisatrice d'un montant sans précédent en contrepartie de cette occupation privée du domaine public.

Les mesures préventives arrêtées par le Louvre, la réactivité des services de sécurité du musée ont permis d'éviter des incidents que l'afflux d'invités, initialement sous-estimé, risquait d'entraîner. La situation rencontrée a néanmoins permis de tirer un certain nombre d'enseignements utiles qui viendront enrichir le cahier des charges des manifestations dont s'est doté le musée, et qui a été approuvé par le préfet de police le 20 mars 1995.

A propos des dommages subis par l'établissement occasionnés par 7 manifestations au total, les montants en jeu sont minimes pour la plupart et concernent surtout des dégâts lors des livraisons et de la reprise de matériel dans l'aire de livraison. S'agissant de la manifestation du 5 décembre 2000, l'estimation initiale de 41 618,58 € de travaux a été revue à la baisse : le coût de remise en état des bancs détériorés atteint 10 472,94 € et celui du descellement des pavés s'élève à 11 323,61 €. Tous deux sont couverts par l'assurance souscrite par l'organisateur de la manifestation.

Le musée a parmi ses missions, aux termes de son décret constitutif, celle de « (...) *gérer et mettre en valeur les immeubles dont il est doté* ». A cet égard, les recettes qu'il perçoit de ses actions de location et parrainage (2,5 M€ prévus en 2002, soit 8 % de ses ressources propres) témoignent des efforts qu'il déploie en ce sens dont le succès ne doit pas être entaché par les événements qui ont marqué la manifestation du 5 décembre 2000 mais ne doit pas non plus conduire le Louvre à relâcher sa vigilance dans l'énoncé et le bon respect de ses prescriptions en matière de sécurité.

Aujourd'hui, avec l'achèvement du projet Grand Louvre, le principal défi auquel est confronté l'établissement est d'assurer le fonctionnement pérenne du musée.

L'établissement a besoin, comme l'a relevé la Cour, d'une remise à niveau de ses moyens tant budgétaires qu'humains, les moyens dont il bénéficie actuellement ne lui permettant pas d'assurer : le maintien de cet ensemble insigne, musée et palais, l'entretien et le renouvellement de ses installations, ni de garantir à un public diversifié et considérablement augmenté depuis 10 ans l'accès le plus large à ses collections dans les espaces restaurés, comme en témoigne le taux élevé et inacceptable de fermetures des salles.

L'autonomie du Louvre doit, comme le recommande la Cour des comptes, être renforcée pour lui permettre d'affermir les progrès déjà accomplis dans les actions qu'il conduit. Le transfert de la gestion des personnels titulaires, prévu à l'horizon 2003, une plus grande maîtrise des ressources du musée par une révision du mécanisme de mutualisation actuellement en place, la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens 2002-2004 basé sur un engagement réciproque entre l'établissement et ses tutelles offrent à cet égard des points d'appui irremplaçables.

Le Louvre fonde beaucoup d'espoir dans la conclusion de ce contrat essentiel.

REPOSE DE LA PRESIDENTE DE LA REUNION DES MUSEES NATIONAUX

En premier lieu, ni les différents textes statutaires, ni les circonstances dans lesquelles le reversement du Louvre à la RMN d'une partie de ses recettes de droit d'entrée a été décidé ne permettent d'analyser ce reversement comme une « contrepartie » de prestations assurées au bénéfice du musée du Louvre :

- l'article 24 du décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre prévoit que le Louvre « verse trimestriellement à la Réunion des musées nationaux 45 % du produit

du droit d'entrée dans les collections permanentes », sans faire aucunement référence à une contrepartie en termes de services rendus ;

- dans les faits, le pourcentage de 55 % de part du droit d'entrée conservée par l'établissement public du musée du Louvre a été fixé pour couvrir le montant des charges transférées par la RMN au musée lors de la création de l'établissement public. Le versement de 45 % correspondait bien, dès lors, à la nécessité d'assurer à la RMN les ressources lui permettant de poursuivre sa mission d'acquisition d'œuvres, ainsi que les autres missions qu'elle assure pour les musées nationaux en général : gestion de l'accueil et du droit d'entrée des musées services à compétence nationale, financement du système de visites-conférences et organisation d'expositions, notamment.

Le fait que l'on ait choisi de raisonner en pourcentage et non en valeur absolue, alors même qu'une forte augmentation des recettes de droit d'entrée du Louvre était prévisible, montre que l'intention était de permettre non seulement au Louvre, mais également à la RMN, de bénéficier de cette croissance de recettes. Ce double choix de continuer à financer les acquisitions et le fonctionnement de la RMN par voie de prélèvement sur les recettes du droit d'entrée des musées et de permettre une évolution significative de son produit était conforme à la volonté des pouvoirs publics de réaffirmer l'unité de l'ensemble formé par les musées nationaux, au-delà des évolutions statutaires de certains d'entre eux.

Il convient également de souligner qu'en tout état de cause, un complément substantiel de financement par le budget général de l'Etat continuerait d'être nécessaire au musée du Louvre même si la part de recettes provenant de son droit d'entrée et versée à la RMN était conservée dans sa totalité par le musée du Louvre.

En ce qui concerne les publications scientifiques, le reversement effectué par le musée du Louvre sur son droit d'entrée n'a pas vocation à financer spécifiquement des publications déficitaires assurées par la RMN. En effet, la RMN s'efforce de bien séparer, au sein de ses missions énoncées à l'article 2 du décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990⁸, ce qui relève du droit d'entrée d'une part (qui doit financer les acquisitions, les charges d'accueil et de droit d'entrée, et le coût net des expositions et des visites-conférences pour l'ensemble des musées nationaux), et l'activité commerciale, qui doit s'auto-équilibrer entre activités déficitaires et bénéficiaires, voire générer du bénéfice. Ainsi, les publications scientifiques doivent être financées, au sein des services éditoriaux et commerciaux, par les marges dégagées sur les activités plus rentables. Un nécessaire effort de

⁸ « La Réunion des musées nationaux a pour mission :

- de contribuer à l'enrichissement des collections des musées nationaux (...),
- de favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections en éditant et diffusant de façon commerciale des produits dérivés des œuvres qui y sont conservées, en organisant des expositions (...) ».

précision et d'information sur ces coûts a été entrepris par la RMN et sera activement poursuivi.

Aussi la RMN ne peut-elle systématiquement (même si elle s'y efforce généralement) répondre favorablement à l'ensemble des demandes de publications scientifiques qui lui sont adressées par les différents musées nationaux. Dans le cas du Louvre, le problème est aggravé par le fait que les demandes émanaient jusqu'à très récemment de chacun des sept départements, sans concertation entre eux. A cet égard, le rôle de coordination et d'arbitrage joué par le président-directeur du musée du Louvre, d'une part, et l'administrateur général de la RMN, d'autre part, est déterminant.

Néanmoins, la RMN publie en moyenne 5 à 6 ouvrages scientifiques par an pour le Louvre, pour une perte d'environ 0,15 M€ par an. Aucun autre musée ne bénéficie de la part de la RMN d'un tel effort, certes justifié par la stature exceptionnelle du Louvre. A ces publications vient s'ajouter la réalisation d'un catalogue pour chaque exposition organisée au Louvre, ce type de publication étant en général peu rentable (perte de 76 224,51 € par an en moyenne).

La prise en charge directe par le Louvre de ses activités commerciales, notamment en matière d'édition, conduirait sans doute à une évolution de même type pour le musée du château de Versailles, voire le musée d'Orsay, et ferait perdre l'unité d'image des produits inspirés des collections nationales que permet la fonction d'édition assumée par la RMN. C'est pourquoi il a été inscrit dans l'article 3 du décret n° 92-1338 portant création de l'établissement public du musée du Louvre que « la RMN exerce à l'égard du musée du Louvre les attributions prévues par le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux », disposition reprise à l'identique dans le décret de création de l'établissement public de Versailles. Il est en outre douteux que la constitution d'une cellule éditoriale et commerciale dans chacun de ces musées constituerait une solution optimale en termes d'efficience de gestion.

Il n'en reste pas moins que la direction des musées de France reste à l'écoute des revendications de chacun des grands établissements dont elle a la tutelle, et soucieuse que le cadre institutionnel de l'ensemble formé par les musées nationaux et la RMN favorise le meilleur développement économique de ce secteur, condition de l'accroissement des ressources nécessaires à sa mission scientifique et culturelle. Dans cet esprit, elle travaille actuellement à une clarification des rôles et responsabilités de chacun, visant à concilier l'autonomie des établissements publics et la nécessaire cohérence de la politique éditoriale et commerciale liée aux collections nationales. C'est compte tenu des conclusions qui seront tirées dans les prochains mois de ces travaux que seront redéfinis pour l'avenir le taux de reversement de l'établissement public du musée du Louvre à la Réunion des musées

nationaux et le montant de la subvention du budget général de l'Etat au musée du Louvre.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE DES AMIS DU LOUVRE

Sur le nombre et la qualité des Amis du Louvre

La Société des Amis du Louvre ne comptait pas 73 000 adhérents au 31 décembre 2000 mais 73 000 membres répartis entre plusieurs catégories : adhérents, sociétaires, bienfaiteurs et entreprises dont les cotisations sont proportionnelles à leurs avantages, conformément aux recommandations de la Cour (lettre du Procureur général près la Cour des comptes en date du 28 novembre 1996 à la direction des musées de France concernant les sociétés d'amis de musées).

Sur les ressources propres dont la Société « priverait » le musée

La capacité de la Société de rassembler des membres dont la contribution financière est graduée lui permet de mobiliser des ressources très supérieures à celles que le musée pourrait recueillir d'un abonnement qu'il gérerait directement. Le coût d'un tel abonnement n'a par ailleurs pas été estimé.

Au surplus, la Société des Amis du Louvre est habilitée à recevoir des dons et des legs - 1,47 M€ entre 1994 et 1999 - qui augmentent considérablement sa capacité d'intervention en faveur de l'enrichissement des collections du musée.

Enfin et surtout, les ressources propres que l'établissement public du musée du Louvre tirerait de la mise en place d'un « système de fidélisation » se perdraient dans son budget de fonctionnement réduit par le reversement dû à la Réunion des musées nationaux, alors que les dépenses d'achat d'œuvres d'art de la Société sont des dépenses d'investissement réservées à accroître les collections nationales du musée.

Sur une situation « héritée de l'histoire »

Il est inexact que la gratuité d'accès aux collections permanentes accordées aux Amis du Louvre est « héritée de l'histoire ». L'histoire au contraire nous apprend que de 1897 à 1922, date de l'instauration d'un droit d'entrée dans les musées nationaux, la gratuité d'accès était valable pour tous les visiteurs du musée sans exception. Les Amis du Louvre ne bénéficiaient pas par conséquent d'aucun privilège tarifaire particulier. La Société a

néanmoins réalisé, pendant les 25 premières années de son existence, certains de ses dons les plus prestigieux : la *Pietà de Villeneuve-lès-Avignon*, le *Bain turc*, les *Gisants de Charles IV le Bel et Jeanne d'Evreux*, les 38 dessins du Lorrain.

De 1922 à 1951, les conditions de l'entrée gracieuse au musée du Louvre ont été légalement encadrées par le décret du 29 juin 1922 qui prévoyait que « *les adhérents des sociétés d'amis pourraient être assimilés aux abonnés à l'entrée dans les musées si les dons de ces sociétés pouvaient être considérés comme équivalents au demi-droit d'entrée* ».

Ce décret a été abrogé en 1951 selon les recherches effectuées par la Cour.

La Société des Amis du Louvre ne peut être tenue pour responsable des lacunes et des insuffisances des textes législatifs ou réglementaires réglant le droit d'entrée dans les musées depuis près de cinquante ans.

Sur la convention de 1998

La Société a conclu le 23 février 1998 une convention avec le musée du Louvre et la Réunion des musées nationaux, répondant ainsi à la demande contenue dans le rapport public particulier de la Cour de 1997, « les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art ».

Cette convention s'est strictement conformée aux recommandations de la Cour en prenant en compte la corrélation la plus significative, celle qui existe entre le montant des dons faits au musée et la valeur totale des avantages tarifaires dont bénéficient les Amis du Louvre.

Il convient aussi de noter que les termes de cette convention, négociée au plus fort de la crise financière de la réunion des musées nationaux, ont été particulièrement défavorables à la société.

Sur le bilan financier

La Société constate avec regret que la Cour a renoncé à rendre publique l'estimation que le musée lui avait fournie du montant des avantages consentis aux Amis du Louvre. Ce regret est d'autant plus vif que la Cour note que le musée s'est doté des outils lui permettant de connaître les visiteurs qu'il accueille. La société tient à préciser que ces outils ne sont pas de son ressort.

La Société ne s'est jamais dérobée à l'établissement d'un bilan financier. Considérant que le volet de la convention du 23 février 1998 réglant ses relations avec la RMN s'effectue à son seul détriment, elle a au contraire pris l'initiative, dans une lettre adressée à l'administrateur général

de la RMN en date du 22 décembre 2000, de rappeler que la convention stipulait expressément l'établissement d'un tel bilan.

La Société a effectué un total de 14,33 M€ d'acquisitions d'œuvres d'art au bénéfice du musée pour la période couverte par le contrôle de la Cour, soit entre 1994 et 1999.

Elle a engagé, chaque année, pendant la même période, d'autres dépenses effectuées dans l'intérêt du musée comme l'envoi régulier du programme des activités proposées par l'établissement. Ces dépenses ont représenté un coût moyen de 38 112 € qui s'ajoutent au montant des achats d'œuvres d'art.

La société tient à souligner que les montants précédents recouvrent une réalité tangible tandis que le montant des avantages accordés en contrepartie aux Amis du Louvre par le musée et la RMN ne pourra jamais reposer que sur des hypothèses probables de fréquentation.

Sur la place de la Société dans la politique de fidélisation du musée

La Cour croit pouvoir faire observer que, si le musée du Louvre n'est pas en mesure de mettre en place une « politique de fidélisation du public », c'est en raison de l'existence de la Société des Amis du Louvre.

La Société s'efforce au contraire d'être un partenaire privilégié de la politique du musée dans ce domaine, comme elle l'est en matière d'achat d'œuvres.

Son action s'inscrit dans la stratégie définie par le musée et elle est toute disposée à s'associer encore davantage à l'élaboration de cette stratégie de façon à pouvoir mieux accompagner sa mise en œuvre.

Réciproquement, le musée est étroitement associé à l'action de sa Société d'Amis et pourrait l'être davantage encore.

Le musée dispose à travers la Société d'un outil original et efficace :

- elle regroupe 73 000 amis, recouvrant tout l'éventail de la société civile, dont la fidélité n'est pas seulement fondée sur la fréquentation du musée et constitue un maillage irremplaçable sur le territoire,
- son statut lui confère une liberté et une rapidité d'action qui pourraient être mieux utilisées, qu'il s'agisse, par exemple, d'implantations internationales ou de décisions d'achat en temps réel dans des ventes publiques,
- la quasi totalité des recettes de la Société est consacrée à l'achat d'œuvres d'art, ce qui évite toute dérive en direction des budgets de

fonctionnement, telles que celles qui sont constatées au sein de la RMN,

- la Société offre à ses membres, en dehors de l'accès au musée, des services qui pourraient être renforcés et constituer un outil de marketing et de fidélisation efficace.

En résumé, la Société des Amis du Louvre, non seulement n'est pas un obstacle à la politique de fidélisation du public, mais est au contraire et veut devenir plus encore un levier privilégié de cette politique. Des progrès sont sans doute encore à réaliser pour mieux déployer ses capacités d'action, mais elle est entièrement d'accord avec le musée pour agir dans ce sens dans le cadre de la convention du 23 février 1998 qui sera, si nécessaire, complétée.