

## ***L'AUDIT DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE***

La BnF a connu, depuis sa création, de nombreuses missions d'évaluation ou d'inspection, la plupart liées à des périodes de turbulences, voire de crises, dont la plus emblématique a été la crise sociale de 1998. L'audit de 2003 a été engagé par la tutelle dans un tout autre contexte, celui d'une clarification des rapports entre l'État et un établissement public de premier plan.

La plupart des rapports antérieurs avaient recommandé l'élaboration d'un contrat entre la Bibliothèque nationale de France et le ministère de la Culture, garantissant l'autonomie de la personne morale dans le cadre des principes de la tutelle et des priorités nationales que celle-ci édicte. La note adressée le 24 décembre 2002 par le ministre aux présidents et directeurs d'un certain nombre d'établissements publics rappelle ces principes et précise de manière particulièrement nette les grandes orientations fixées pour les années 2003 et suivantes.

La conduite d'un audit de la BnF a été prescrite par le directeur du cabinet du ministre de la Culture dans la perspective de la conclusion d'un tel contrat. Cet exercice était conçu comme le moyen, d'une part d'apprécier "la façon dont l'établissement remplit ses missions", d'autre part "de valoriser et de développer la fonction de contrôle de gestion dans la perspective de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances".

Le 6 novembre 2002 a été retenu le principe d'un audit effectué par l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles et par l'Inspection générale de bibliothèques, avec le concours soit de l'Inspection générale des finances, soit d'un cabinet d'audit privé.

La mission a été officialisée le 26 février 2003 en retenant la formule d'un cabinet d'audit dont l'intervention aux côtés des inspecteurs devait permettre la remise d'un rapport "au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2003" et celle d'une note préalable définissant "les contours plus précis que l'audit et le futur contrat d'objectifs et de moyens pourraient adopter", le 1<sup>er</sup> avril.

Cette hypothèse impliquait que l'intervenant extérieur fût en état de commencer ses travaux en même temps que les inspecteurs : or le cabinet d'audit spécialisé, qui devait être désigné dans un délai lui permettant d'intervenir de manière cohérente et en concertation avec la mission, n'a pu commencer ses travaux que le 1<sup>er</sup> juillet, le projet de cahier des charges, préparé par les services de la direction de l'administration générale et examiné par la mission d'inspection dès le 28 février, n'ayant pu être validé par les administrations centrales qu'à la fin du mois de juin.

Dans ces conditions, les inspecteurs ont souhaité élaborer, plutôt qu'une "note méthodologique détaillée", un *pré-rapport* laissant place pour des investigations complémentaires et permettant de définir et préciser les termes du cahier des charges destiné au cabinet d'audit. Ce *pré-rapport* a été remis au cabinet du ministre pour le 1<sup>er</sup> avril.

Dans un souci d'exhaustivité, les inspecteurs ont entrepris, en juillet, un second rapport pour compléter et finaliser leurs conclusions. En tenant compte de la "commande" passée au consultant, ce rapport tend à préciser les capacités de l'établissement à surmonter ses faiblesses et à exploiter au mieux ses atouts pour un meilleur accomplissement de ses missions.

Parallèlement, la mission a suivi l'avancement des travaux du consultant dans ses investigations, au cours de réunions de définition et de suivi de travaux qui ont eu lieu les 2 et 29 juillet. L'ensemble des rapports a été rendu au directeur du cabinet du ministre pour le 31 juillet.

Le document final rassemble, sous la dénomination commune *Rapport d'audit de la BnF en vue de la préparation d'un contrat d'objectifs et de moyens*, **quatre tomes** :

- **Le tome I** (*Rapport général d'audit*), constitue la synthèse de l'ensemble des travaux.

Son volume 1 (*Pré-rapport*) expose les principales lignes de raisonnement, constats, diagnostics et propositions pouvant être formulés en réponse aux orientations prescrites par la lettre de mission. Par ailleurs, pour des raisons tenant aux circonstances, la mission ne s'était, à ce stade, pas rendue sur le site de Richelieu pour prendre plus précisément connaissance des problèmes qui affectent les conditions de conservation des collections spécialisées. Enfin, à la date d'achèvement de ce pré-rapport, leurs auteurs n'étaient pas en mesure d'y intégrer les informations contenues dans le projet de réponse, établi par la BnF, au relevé de constatations provisoires de la Cour des comptes.

Le volume 2 (*Patrimoine et transmission*) est consacré aux conditions de mise en œuvre des missions réglementaires dont la BnF a la charge.

Le volume 3 présente les principaux éléments d'analyse organisationnelle et financière, résultat de la "commande" passée au consultant, retenu pour apporter un appui technique aux inspecteurs - avec l'espoir d'un "rendu" quantitatif et "expert" sous l'angle économique (terme qui inclut les analyses intéressant l'organisation et les effectifs) et financier.

- **Les tomes II, III et IV** comportent des documents complémentaires et des annexes.

- *L'Audit financier - Analyse détaillée*, qui décrit les éléments caractéristiques de la structure financière de l'établissement, la mesure des enjeux, les risques et simulations pouvant servir à l'appréciation des termes économiques et budgétaires d'un futur contrat : conformément au cahier des charges imposé au consultant, une simulation a en particulier permis d'explicitier, sous l'angle budgétaire, les conditions de fonctionnement de l'établissement suivant différentes hypothèses d'évolution très contrainte de la subvention de fonctionnement.

- *L'Audit organisationnel - Analyse complémentaire*, qui apporte, en complément des réflexions relatives à l'exercice des missions, un éclairage particulier sur les choix d'organisation et la recherche de l'efficacité en termes de moyens, comme sur les principaux processus mis en œuvre par l'établissement.

- *Les Annexes documentaires*, qui rassemblent les principaux documents de référence rappelés dans les différents volumes.

Les réflexions ont porté tant sur la mise en œuvre des missions de la BnF que sur les modalités organisationnelles et financières de son fonctionnement, suivant en cela les préoccupations exprimées dans la lettre de mission : établir une synthèse des évaluations déjà réalisées, une analyse des capacités de l'établissement à assurer les missions réglementaires qui lui sont imparties (notamment celle de l'animation d'un réseau de coopération documentaire), une réflexion sur ses modalités d'organisation, sur la gestion de ses ressources humaines et sur l'hypothèse d'un transfert à son profit des emplois que l'État lui affecte.

Bien entendu, l'analyse de ces différentes questions a été conduite avec la préoccupation "critique" des conditions d'une meilleure productivité possible. Elle a été assortie d'une analyse financière permettant d'étudier les marges de manœuvre qui pourraient être dégagées par l'établissement sur son budget de fonctionnement.

## ➤ Les constats

Le contexte de rigueur budgétaire impose l'affirmation de priorités, la recherche plus attentive de rentabilisation des moyens, la mise en place d'une architecture de contrôle de gestion au profit partagé de l'établissement et de la tutelle. Mais ces impératifs ne peuvent décentement pas constituer l'apanage d'une gestion publique appliquée aux seuls "temps difficiles".

Par ailleurs, la tutelle ne s'exerce sans doute pas toujours à un niveau souhaitable. La mission croit devoir insister sur ce point qui intéresse la plupart des établissements publics, mais s'applique, dans le cas étudié, à une institution dotée de capacités qui déséquilibrent son rapport avec les services de l'État. Loin de lui être profitable à la veille de la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens, cette situation risquerait d'enfermer l'opérateur culturel et les représentants de l'État dans un débat où leur nécessaire rencontre sur des bases de connaissance et de réflexion partagées serait par trop absente.

Sous réserve d'une négociation dont les termes et les conclusions pourraient à la fois servir un intérêt général qui les dépasse et aboutir à un équilibre "gagnant - gagnant", la définition clarifiée des rapports entre l'État et l'établissement dans une ambition dynamique quant aux missions et capacités de gestion n'exclut évidemment pas un cadrage "volontariste" quant à l'évolution de la dépense. Dans le cadre de finalités culturelles précisées par ailleurs, d'un souci contributif à la mobilisation des "forces vives" de l'institution, il importe en effet de se demander quelle ambition "motrice" le ministère consent à l'institution. Tel a été le souci majeur (et commun à ses différentes composantes) des auditeurs.

A cet effet, il convenait d'identifier le cadre de l'action de l'établissement, celui de l'allocation de la ressource qui légitime le rôle de la tutelle en disposant d'indicateurs d'évaluation en rapport avec les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre et assurer - postérieurement au contrat - un suivi régulier de sa mise en œuvre grâce à une remontée régulière à la tutelle d'informations consolidées de la part de l'établissement.

La mission a envisagé le contrat objectifs-moyens comme devant être tout à la fois :

- le prolongement de l'actuel projet d'établissement qui recouvre la quasi totalité des responsabilités de l'établissement ;
- l'approfondissement d'une démarche collective de réflexion sur les moyens (qui ne sont pas exclusivement financiers) d'aboutir. Un tel résultat offrirait aux instances décisionnelles et au conseil d'administration des conditions optimales pour faire progresser l'établissement ;
- une nouvelle étape du développement de l'institution par l'affirmation de priorités ministérielles définies dans le cadre des missions réglementaires ;
- la présentation d'une articulation entre les efforts consentis par la collectivité nationale (moyens et capacité de gestion renforcée) et le contenu des engagements de l'établissement (amélioration du service public, optimisation des résultats) ;
- la mise en place d'outils de suivi partagés par la tutelle et l'établissement notamment ceux devant résulter d'une analyse préalable des résultats à atteindre ;
- l'exercice d'un contrôle favorisant la meilleure préparation possible d'un prochain projet de contrat objectifs-moyens.

Au delà des objectifs susceptibles d'être inscrits dans un contrat, la mission a pu relever que les modes d'accomplissement des missions ne se formulaient pas de manière totalement comparable aux différents niveaux de la hiérarchie et qu'il convenait d'envisager le futur contrat comme un vecteur de plus grande unité sur la compréhension et la mise en application des orientations de l'établissement.

C'est pourquoi il a paru utile et possible à la mission de faire des propositions qui rationalisent l'organisation autour de ces grandes missions réglementaires, notamment en évacuant les "scories" organisationnelles inutiles ou dépassées.

La bonne préparation de l'institution pour cette démarche est incontestable et doit crédibiliser son action au regard d'un positionnement clair et engagé de l'autorité de tutelle. En effet, le contrat en vue duquel cette étude a été menée ne répondra aux intérêts des parties qu'à la condition que chacune soit motivée pour l'aboutissement dudit contrat et pour son exécution. Telle est bien la perspective garantie par la note que le ministre de la Culture a adressée aux présidents et directeurs d'établissement le 24 décembre dernier.

Comme l'exprime le rapport au fil de ses analyses, l'établissement qui a fait la preuve de son aptitude à la gouvernance doit voir ses efforts de modernisation davantage relayés au niveau des services. Les compétences scientifiques et techniques de l'encadrement ne sont pas en cause, non plus que son dévouement. D'ailleurs, conformément à l'attente de beaucoup d'entre eux et à une tradition illustrée lors de la mise en place du nouvel établissement, leur mobilisation est sollicitée pour permettre la réussite d'un contrat futur.

Naturellement, la réussite d'un contrat d'objectifs implique une transformation non moins importante des méthodes d'exercice de la tutelle <sup>(1)</sup>. Celle-ci doit, tout d'abord, adhérer à une perspective dépassant les préoccupations trop gestionnaires. Elle doit ensuite la codéfinir puis exploiter des outils de contrôle de gestion.

Ces deux remarques - l'engagement des cadres et l'adhésion de la tutelle - paraissent fondamentales à la mission, alors qu'elles ne figurent évidemment pas dans le projet d'établissement, mais qu'elles en conditionnent largement la réussite.

Enfin, le rôle du personnel d'exécution dans le bon accomplissement du contrat ne doit pas être sous-estimé.

On rappellera à cet égard que les personnels sont très attachés à la conclusion d'un tel document. Ainsi, lors de la "crise" sociale de 1998, les groupes de travail dont les analyses avaient enrichi le rapport Poirot avaient revendiqué l'élaboration d'un projet de ce type qui participât du souci de visibilité sur l'avenir de l'institution, de l'aspiration à une unité sociale plus affirmée et d'une appartenance reconnue à la sphère d'influence du ministère de la Culture. Il ne fait pas de doute que l'impression d'atermoiements dans la mise en œuvre d'un projet pour l'établissement serait mal ressentie et que la crédibilité de la direction de la bibliothèque pourrait en être ternie.

Ces considérations s'ajoutent à celles relatives au contenu des engagements pour considérer que - socialement aussi - le futur contrat devrait se situer dans la continuité de l'actuel projet d'établissement, tout en privilégiant le développement ou la prééminence de certaines priorités. Aux yeux des rapporteurs, les modalités de gestion des ressources humaines doivent être l'un de ces axes privilégiés. Il suppose aussi la capacité des parties à expliquer que les hypothèses de transfert ne portent en rien atteinte aux garanties que le statut permet de développer.

La concertation doit donc contribuer à "donner du sens" à un tel projet.

## ➤ Les préconisations

La thématique, *Patrimoine et transmission*, rassemble les questions et les préconisations que la mission des deux inspections générales a cru utile de traiter en approfondissement de son pré-rapport, en articulation avec l'audit économique et financier. En schématisant la réflexion, on pourrait dire que l'organisation thématique s'applique aux activités qui conditionnent l'existence et

---

<sup>(1)</sup> Le cas de la BnF ne paraît nullement exceptionnel par rapport aux autres établissements, s'agissant de la mise à niveau et de la modernisation des méthodes d'exécution de la tutelle. Il y a là un "chantier" de modernisation important pour l'ensemble du ministère.

le développement d'une institution ayant pour vocation l'enrichissement et la conservation du patrimoine dont elle est détentrice. Mais la communication et la transmission de ce patrimoine sont très largement tributaires des mesures de rationalisation et de valorisation, qui, à la mesure des capacités de l'institution, seraient à même d'optimiser ses moyens.

Elle est aussi inspirée par le souci de répondre immédiatement et de manière concrète à l'attente de l'établissement, qui s'est montré très "réactif" aux interventions des inspecteurs et en particulier au contenu de leur pré-rapport <sup>(2)</sup>. Plus fondamentalement, ce second rapport est conçu, dans le prolongement de ce dernier document, c'est-à-dire avec l'ambition de contribuer à éclairer les choix - et le positionnement - des parties à l'éventuel contrat à venir, tant dans sa mise en œuvre que dans la dynamique de son suivi pluriannuel.

Aussi, le volume II du *Rapport général* permet-il d'entrer dans la réflexion relative au niveau de service à atteindre par mission. Il recommande également l'actualisation de certains contenus des missions réglementaires, notamment en raison des avancées techniques susceptibles de permettre à la BnF de jouer pleinement son rôle de tête d'un réseau documentaire pour la recherche et de répartition des compétences à l'échelle nationale.

De ce point de vue, l'étude sur la mise en œuvre des missions est confortée par les travaux des consultants qui sont plus précisément orientés vers l'analyse organisationnelle et l'adaptation des moyens à cette organisation. Ainsi une totale convergence apparaît-elle, par exemple, dans les préconisations tendant au maintien de la structuration par département spécialisé ou thématique, à la condition essentielle d'une clarification des compétences et des responsabilités ; dans celles qui appellent une hiérarchisation des priorités en liaison avec la politique de réseau ; dans celles qui invoquent une indispensable rationalisation des fonctions et des structures thématiques, dans les considérations relatives à la politique des publics et à l'accueil.

Les auditeurs insistent d'ailleurs sur le fait que ces seules préconisations - qui sont de nature à améliorer, concrètement et à court terme, la productivité des moyens existants - militent en faveur de la négociation d'un contrat dans un débat qui - sur ces points importants - pourrait sans doute être assez largement déconnecté de celui qui porterait sur le niveau d'accroissement des moyens.

En ce qui concerne l'appréciation des conditions financières de fonctionnement de l'établissement, les analyses des différents auditeurs sont identiques : les conclusions du pré-rapport sont illustrées et détaillées par les analyses du consultant privé, qu'il s'agisse par exemple de la structure - extrêmement rigide - des dépenses et de leur couverture par la subvention d'État, (on notera en particulier l'analyse comparative faite par le consultant des hypothèses d'augmentation de la subvention au regard des coûts salariaux qui résulteraient d'un transfert d'emplois), qu'il s'agisse des enjeux et des risques (projets de développement et investissement en cours ou prévus ; obligations légales conduisant à la dé-précarisation des agents ; conditions d'amortissement des installations techniques liées au bâtiment et aux systèmes d'information), qu'il s'agisse de l'appréciation des marges de manœuvre (politique d'achat, réorientation de certaines modalités de la gestion des équipements, redéfinition de certaines missions) ou qu'il s'agisse encore du développement des recettes propres (celles liées à la perspective de développement de la vente de produits dérivés et surtout de services en ligne).

Cohérent, l'audit paraît également opérationnel parce que utilisable dans le court et le moyen terme.

En effet, certaines préconisations figurant dans le rapport général et intéressant les missions sont déjà engagées par l'établissement. Ainsi en est-il de la réflexion sur la réforme du

---

<sup>(2)</sup> Les constatations, diagnostics et préconisations du pré-rapport de mars 2003 ont donné lieu, dans les directions et dans la majorité des départements, à des réunions de réflexion comme à l'élaboration de documents d'orientation sur des sujets prioritaires développés dans cette étude. Ils ont, en outre, conduit à l'organisation de deux séminaires au plus haut niveau de l'établissement.

dépôt légal, de l'achèvement du travail sur la charte documentaire, de la définition d'une véritable politique de conservation, de la réflexion sur la vocation réelle du Haut de Jardin.

D'autres, intéressant l'organisation, seraient susceptibles de trouver un écho rapide. Ainsi en serait-il du renforcement de l'efficacité de la DCO <sup>(3)</sup> par la mise en place de structures transversales et la mutualisation de certaines fonctions (service public ; catalogage). Parallèlement, la reconnaissance d'un rôle scientifique à la DSR <sup>(4)</sup> (mission scientifique ; responsabilité du réseau et de la bibliothèque numérique ; élaboration de la politique de conservation) implique certainement les délais nécessaires au mûrissement de la réflexion interne, mais n'impose pas une perspective pluriannuelle pour la prise de décision.

En ce qui concerne la gestion des personnels, l'établissement paraît déterminé à poursuivre la réforme engagée des modes de gestion et à anticiper les conditions de prise en charge des emplois d'État qui seraient éventuellement transférés.

Dans le moyen terme peut être envisagée la relance d'une politique de réseau lisible et pertinente, ancrée dans une action territoriale. Une politique des publics clairement définie (illustrée entre autres par l'amélioration de l'accueil à différents niveaux sur les deux sites parisiens) peut également trouver à se préciser au cours des toutes prochaines années. Il en va de même pour l'action internationale à renforcer, la vocation culturelle à confirmer et à approfondir, une politique commerciale à définir et à mettre en œuvre avec des outils et des compétences adaptés, une promotion de l'institution dans son environnement physique et intellectuel, une culture de l'évaluation à étendre.

Pour reprendre les termes du consultant, les analyses présentées et développées dans les documents joints "comportent toutes les réflexions utiles à la négociation, à la conclusion et à la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs et de moyens".

Sans conduire à l'expression d'un vœu quelconque en ce sens, les observations - et les responsabilités - exercées à l'occasion de cet audit autorisent à insister sur l'intérêt d'une démarche réciproque, cohérente et articulée des services exerçant la tutelle avec celle de l'établissement public.

La BnF est forte de nombreux pôles d'excellence dans divers domaines : conservation, nouvelles technologies, histoire du livre, traitement des documents spécialisés, bibliographie. Ses capacités de gestion sont certaines ; les facteurs d'évolution récente vers la sincérité des prévisions budgétaires et de présentation des résultats en atteste. Elle paraît à même de tirer profit des réflexions contenues dans les documents d'audit.

La LOLF<sup>1)</sup> implique une clarification des rapports de l'opérateur avec les tutelles et un contrôle de gestion adossé à une appréciation réaliste des coûts.

La responsabilité des ministères - et d'abord de celui qui pilote ces réformes - invite sans doute à une réflexion conduite parallèlement sur les considérations de pur affichage qui pourraient - à l'occasion de la négociation attendue - être présentées comme pouvant faire obstacle à ces ambitions.

Ainsi, la Bibliothèque nationale de France, premier établissement relevant de la tutelle du ministre de la Culture, apparaît aujourd'hui comme une institution qui a surmonté le défi du déménagement et de l'ouverture des nouveaux services sur le site de Tolbiac. De nouveaux enjeux se présentent aujourd'hui :

- la poursuite et la modernisation des missions traditionnelles (dépôt légal, catalogage, conservation) ;
- l'élargissement des missions nouvelles (ouverture aux publics, consolidation du réseau) ;

---

<sup>(3)</sup> Direction des Collections

<sup>(4)</sup> Direction des Services et Réseaux

- le maintien à niveau des outils technologiques ;
- l'optimisation de la gestion.

Or le contexte de rigueur budgétaire impose l'affirmation de priorités, la recherche plus attentive de rentabilisation des moyens, la mise en place d'une architecture de contrôle de gestion au profit partagé de l'établissement et de la tutelle. La mission a cru devoir insister sur le dernier point, qui certes intéresse la plupart des établissements publics, mais s'applique dans ce cas particulier à une institution dotée désormais de toutes les capacités d'un opérateur culturel national et international.

C'est à une institution "en état de marche", capable de faire face aux enjeux de l'avenir, qu'ont été présentées les conclusions de l'audit, lors d'une réunion présidée le 15 septembre par le directeur de l'Administration générale du ministère de la Culture, en présence des représentants de la direction du Livre et de la Lecture. L'ensemble de l'audit a été validé lors d'une dernière réunion réunissant les mêmes intervenants, le 20 octobre.

Dès le 28 octobre, une première réunion d'élaboration du futur contrat réunissait la direction de la BnF et la DAG. Comme le présuppose la perspective de la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre la personne morale et sa tutelle, il y a là, à la fois, le constat d'un remarquable mûrissement de l'institution (cinq ans d'existence est une durée courte dans la mise en fonctionnement d'une bibliothèque - et plus encore pour un équipement de ce type) et la perception d'un "moment" crucial dans l'histoire de la jeune Bibliothèque nationale de France : celui d'une nouvelle étape à engager dans la réflexion sur les enjeux par rapport aux forces et faiblesses de l'institution, dans la formalisation des objectifs et dans la définition des méthodes et moyens pour y parvenir.