

Rapport du DFI sur la politique de la Confédération concernant les musées

02.088 é Fondation Musée national suisse
Rapport rédigé à l'attention de la sous-commission de la CSEC É

A. Mandat et procédure

Dans sa séance du 3 février 2005, la CSEC du Conseil des États a approuvé les propositions suivantes formulées par sa sous-commission le 13 janvier et les a transmises au DFI :

- „1. *La commission continue d'ajourner sa décision d'entrer ou non en matière sur la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse.*
2. *Le Département est chargé, à partir de la synthèse fournie par la sous-commission, de présenter les bases et les mesures d'ordre stratégique et conceptuel nécessaires à la définition d'une politique de la Confédération en matière de musées en général et du Groupe Musée suisse en particulier.*
3. *Dans les domaines du **personnel**, de la gestion et de l'organisation, il sera procédé aux éclaircissements nécessaires et pris les mesures qui s'imposent au vu des circonstances actuelles.*
4. *Dans la perspective de la décision en réponse au chiffre 3 du mandat, les **organes compétents devraient examiner** les solutions susceptibles d'être retenues s'agissant des points suivants:*
 - *Gestion et organisation du Groupe Musée Suisse (compétences et responsabilité, direction unique ou subdivision entre secteur artistique et secteur administratif, rapports avec l'OFC et avec le Département, etc.)*
 - *Séparation sur le plan des personnes entre la direction du Groupe Musée Suisse et la direction du Musée national suisse à Zurich*
 - *Définition de l'autonomie de chaque musée au sein du groupe Musée Suisse et, dans ce contexte, examen de la possibilité d'accorder à Prangins un statut d'autonomie.*
 - *Réglementation des compétences ou responsabilités s'agissant de la politique de la Confédération en matière de musées (Conseil fédéral, Département, OFC)*
5. *Eu égard au prochain changement à la tête de l'OFC, un rapport devra être établi à l'intention de la sous-commission d'ici à fin octobre 2005 sur les mesures qui auront été*

prises en réponse aux chiffres 2 à 4 des présentes propositions.

6. *La sous-commission suspendra ses travaux jusqu'à ce que le rapport précité lui ait été soumis. La sous-commission soumettra ensuite à la commission une proposition définitive en réponse au chiffre 3 du mandat.*"

Suite à ce mandat, le DFI a chargé l'OFC de préparer le présent rapport. L'OFC a procédé à cet effet à plusieurs auditions informelles auprès des milieux intéressés¹. Il a également invité la Commission fédérale du Musée national (CFMN) à donner son avis sur la question. Dans une prise de position déposée par son président, la CFMN souhaiterait voir maintenir la solution proposée dans le Message du 29 novembre 2002.

Le Conseil fédéral a approuvé le présent rapport.

B. Rapport

1. Définition du musée

Le présent rapport se fonde sur la définition de musée couramment utilisée par le Conseil international des musées (ICOM) :

« Le musée est une institution permanente, sans but lucratif, au service de la société et de son développement, ouverte au public et qui fait des recherches concernant les témoins matériels de l'homme et de son environnement, acquiert ceux-là, les conserve, les communique et notamment les expose à des fins d'études, d'éducation et de délectation ».

En résumé, un musée remplit les tâches suivantes²:

<i>Activités de collection</i>	<i>Activités d'exposition</i>
Établissement de collections	Présentation
Conservation	Vulgarisation
Recherche	
Inventoriage	

La définition de l'ICOM est très large et elle couvre un champ qui se recoupe en partie avec d'autres institutions voisines telles que des collections *stricto sensu*, des centres scientifiques ou de simples lieux d'exposition. Ce rapport n'ayant pas de prétention scientifique, il n'explore pas ces questions de manière systématique et jusque dans le moindre détail; l'essentiel est de dégager des grandes lignes.

2. Politique des musées et patrimoine culturel

L'entretien d'une ou de plusieurs collections constitue un des axes prioritaires de l'activité d'un musée, au même titre que ses tâches de vulgarisation. A cet égard, les musées contribuent notablement à la préservation du patrimoine culturel de la Suisse.

¹ Musées (4 représentations), associations de musées (2), Villes (2), milieux scientifiques (2)

² Voir à ce propos et à propos d'autres données contenues dans le présent rapport : Claudio Beccarelli, Finanzierung von Museen, Theorie und Anwendung am Beispiel der Schweizer Museumslandschaft, Haupt-Verlag, 2005

Il existe parallèlement aux musées d'innombrables autres collections, qui font également partie intégrante du patrimoine culturel³. La tâche de coordonner les activités de conservation et de diffusion de l'ensemble de ce patrimoine culturel relève de la politique de la mémoire (connue également sous le nom de « mémopolitique »). Il se pose dans ce contexte des questions fondamentales⁴ auxquelles on ne peut aujourd'hui apporter que des fragments de réponse. C'est pourquoi le DFI (OFC) élabore actuellement les fondements d'une politique de la mémoire à l'échelon fédéral, qui proposera également des solutions pour les collections placées sous la responsabilité de la Confédération. Ces travaux devront être coordonnés avec les mesures prises dans le cadre de la future politique de la Confédération concernant les musées.

S'agissant de la question du patrimoine culturel et des diverses tâches assumées par un musée, il convient d'opérer la distinction (sommaire) suivante :

- Par ses *activités de collection*, un musée œuvre à la préservation du patrimoine culturel. Or si tout le monde a en principe intérêt à préserver le patrimoine culturel, on sait aussi par expérience que personne ne veut ou ne peut prendre à lui seul une telle responsabilité. Qui plus est, ce genre d'activités n'est pas non plus vraiment de nature à générer des fonds privés. Aussi est-il judicieux de faire rentrer ces activités dans le domaine de compétence des pouvoirs publics.
- Les *activités d'exposition* des musées ont par contre beaucoup plus d'impact auprès du public et il est généralement plus facile de trouver des fonds privés pour les financer. Pour être opérante économiquement, la nouvelle politique des musées vise à créer des conditions optimales pour attirer des ressources de tiers.

3. Le paysage muséologique suisse

3.1 Remarques générales

Le paysage muséologique de la Suisse est en forte expansion, ainsi qu'en témoignent les chiffres suivants:

<i>Année</i>	<i>Nombre de musées</i>
1960	274
1970	354
1980	508
1990	711
2000	923
2005	949 ⁵

³ Bibliothèques, archives, collections privées, collections de collectivités publiques etc.

⁴ P. ex. que faut-il conserver pour les générations futures, en quelle quantité ? Sous quelle forme ? A qui confier la tâche de conservation ?

⁵ dont 8 dans la Principauté du Liechtenstein (état : mi-septembre 2005).

Cette forte croissance s'explique par plusieurs facteurs :

- La peur de voir disparaître la mémoire, la volonté de maintenir une identité à l'échelle locale, régionale et nationale;
- L'attraction touristique qu'ont les musées;
- L'inlassable activité des collectionneurs privés qui, on le sait par expérience, appelle tôt ou tard le désir d'avoir un public, donc de créer un musée;
- Le caractère prestigieux des musées pour les mécènes privés et les entreprises;
- La création de musées sans examen des conséquences à long terme;
- Les fermetures de musées se heurtent à de vives résistances.

Les pouvoirs publics n'ont guère joué de rôle actif dans ce processus jusqu'ici ; ils sont au contraire régulièrement contraints d'agir sous la pression d'initiateurs privés⁶.

Cette abondance de musées n'a d'égale que leur diversité, qui est perceptible à tous les niveaux : contenus⁷, structures⁸, taille⁹. Cette diversité se traduit également par de très importantes différences au niveau de la gestion des institutions, qui va de l'amateurisme au plus grand professionnalisme.

S'agissant des associations, il convient de mentionner l'*Association des musées suisses (AMS)* et le *comité national suisse de l'ICOM (ICOM Suisse)*, qui entretiennent d'étroites collaborations :

- L'ICOM Suisse, créé en 1957, est l'un des 116 comités nationaux actifs dans le monde. L'association assume en premier lieu des *fonctions de représentation des intérêts de la profession* et elle regroupe au plan national quelque 1100 membres individuels et 9 membres institutionnels. Elle encourage les échanges internationaux, défend les intérêts des musées et soutient la professionnalisation des métiers de musées.
- Fondée en 1966, l'AMS regroupe les musées de la Suisse et de la Principauté de Liechtenstein. Elle représente les *musées en tant qu'institutions* et compte 642 membres, dont 530 musées au sens strict du terme. L'association a pour objectif de représenter les musées vis-à-vis de tiers, en particulier des autorités, de promouvoir les contacts entre collègues, de transmettre des expériences et d'apporter conseils et soutiens.

⁶ Donations, legs, reprises d'exploitation, demandes de subsides, etc.

⁷ Musées d'art, musées régionaux et locaux, musées historiques, musées d'ethnographie, musées d'histoire naturelle, musées des techniques, etc.

⁸ Pouvoirs publics, fondations, sociétés, entreprises, particuliers, etc.

⁹ Budget, nombre de visiteurs, taille de la collection, surface d'exposition, etc.

3.2 Les défis actuels et futurs des musées suisses

Les défis majeurs auxquels doivent aujourd'hui faire face les musées suisses sont les suivants :

1. L'augmentation très rapide du nombre de musées s'accompagne, depuis un certain temps déjà, d'une pression budgétaire accrue de la part des pouvoirs publics. La question du *financement des musées* et de *l'apport de ressources extérieures* n'en prend que plus d'importance.
2. Dans le domaine des *expositions*, l'activité est marquée par une lutte de plus en plus vive pour capter l'attention du public. Cela suscite une concurrence accrue envers les autres acteurs de l'industrie des loisirs et du divertissement. Il en résulte aussi des exigences accrues (souvent coûteuses) au niveau de la diffusion moderne des contenus¹⁰. Par ailleurs, la concurrence entre les musées se fait plus intense et la hausse exponentielle des coûts d'assurance des objets constitue un obstacle à la mise sur pied d'expositions attrayantes. Enfin, il reste à trouver le juste équilibre entre le mandat didactique traditionnellement assigné aux musées et l'exigence de vulgarisation de thèmes populaires et porteurs.
3. S'agissant des *activités spécifiques de collection*, l'accroissement des collections soulève de grandes questions pour les musées : où et comment entreposer la collection ? Comment en assurer la conservation à long terme ? Que faut-il restaurer ? Que faut-il acheter ? Que mettre sur support électronique et en libre accès ? La solution à ces questions dépasse généralement les possibilités d'un musée. Cela veut dire qu'il faudra à l'avenir davantage chercher des solutions communes – et ce, dans un climat de concurrence accrue entre les musées.

Nombre de musée n'ont pas la taille critique requise pour assurer une gestion professionnelle et partent donc avec un handicap considérable pour relever un tel défi. Les synergies n'ont été que très partiellement exploitées jusqu'à présent, ce qui veut dire que la coordination entre les musées pourrait être considérablement améliorée.

4. Présentation de la politique de la Confédération concernant les musées

4.1 Considérations générales

Il n'y a pour l'heure pas de politique uniforme des musées à l'échelon fédéral. Cela se traduit notamment par le fait que, jusqu'ici, la Confédération n'a pas été une instance agissante dans le domaine muséal, hormis quelques rares exceptions¹¹, mais qu'elle s'est toujours contentée de réagir à des initiatives ponctuelles émanant du champ politique ou de particuliers. Les activités actuelles de la Confédération dans ce domaine reflètent cette situation :

¹⁰ Questions liées à internet, l'interactivité, etc.

¹¹ Création du Musée national suisse (1898); création de l'établissement romand du Musée national à Prangins (1984); démarrage du projet « Nouveau Musée national » (1999) qui prévoit un changement de statut juridique (message concernant la transformation du musée en fondation), mesures de construction (rénovation de l'ancien bâtiment à Zurich, Centre de collections d'Affoltern, construction d'une nouvelle annexe au musée de Zurich), développement muséologique et organisationnel.

- Cinq départements s'occupent aujourd'hui de musées : le DFI, le DETEC, le DFAE, le DPPS, le DFF – et pas moins de onze offices au total. Il n'existe pas de stratégie ni de gestion concertée.
- La Confédération gère en tout quinze musées, dont huit font partie du Musée national suisse (MNS); les autres sont des musées indépendants. De taille très variable¹², les institutions couvrent, pour certaines, des champs d'activités très spécifiques et ne disposent pas d'orientation stratégique commune – à l'exception du MNS. Il n'existe pas de critères objectifs qui justifieraient pourquoi ces quinze institutions devraient être précisément gérées par la Confédération. Il n'y a pas non plus de règles claires régissant la collaboration entre ces musées. Chacun d'eux est en partie financé par le canton ou la commune dans laquelle il est situé.
- La Confédération alloue par ailleurs des contributions d'exploitation régulières à huit autres musées¹³ ; elle a également octroyé entre 2002 et 2004 des aides financières à 55 musées pour des expositions particulières, des publications, etc. Il n'existe pas non plus de critères communs clairement définis ni de politique concertée entre les services fédéraux concernés.
- Les activités de la Confédération sont inégalement réparties entre les régions linguistiques ; la balance penche nettement du côté de la Suisse allemande.

<i>VUE D'ENSEMBLE</i>	<i>Département / Office</i>	<i>Région linguistique</i>	<i>Crédits fédéraux affectés¹⁴</i>
15 musées gérés par la Confédération	15 au DFI 12 à l'OFIC (dont 8 du MNS ¹⁵) 3 à l'école polytechnique fédérale EPF	D: 11 F: 2 I: 2 R: 0	28,5 millions de frs ¹⁶
8 musées bénéficiant d'un soutien <i>régulier</i> de la Confédération Contributions d'exploitation	5 au DFI 2 à l'OFIC 2 au secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche SER 1 à l'EPF 1 au DFAE Division politique III 1 au DETEC Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage 1 au DPPS Forces aériennes	D: 6 F: 2 I: 0 R: 0	4,6 millions de frs ¹⁷

¹² Voir à ce propos l'annexe 1.

¹³ Voir à ce propos l'annexe 2.

¹⁴ Montant arrondi; frais d'infrastructures et d'entretien non inclus.

¹⁵ Le musée de la douane de Gandria, qui fait partie du Musée national, est financé dans une mesure importante par le DFF (direction générale des douanes).

¹⁶ Chiffres sur la base de l'année 2004.

¹⁷ Chiffres sur la base de l'année 2004.

	<i>Département / Office</i>	<i>Région linguistique</i>	<i>Crédits fédéraux affectés</i>
55 ¹⁸ musées soutenus <i>occasionnellement</i> par la Confédération Contributions à des expositions particulières, publications, etc.	52 au DFI 38 à Pro Helvetia 12 à l'OFC 2 au SER 2 au DETEC 1 à l'Office fédéral des eaux et de la géologie 1 à l'Office fédéral de la communication 1 au DFAE Direction du développement et de la coopération	D: 35 F: 15 I: 4 R: 1	2,4 millions de frs ¹⁹
	TOTAL		35,5 millions de frs

Les activités muséales présentent un tableau d'ensemble hétérogène, fragmenté et peu cohérent. Dans ces conditions, on risque de voir les ressources affectées sans fixation préalable de priorités.

4.2 Le cas du Musée national suisse (MNS)

Le MNS est une unité administrative rattachée à l'OFC. Il s'est constitué au fil des ans en un groupe de huit musées, qui diffèrent considérablement en taille et en importance :

	<i>Budget²⁰</i>	<i>Rattaché au MNS depuis</i>	<i>Nb de visiteurs</i>	<i>Surface d'exposition</i>
Musée national de Zurich	Fr. 23'456'800.-	1898	181'167	13'000 m ²
Château de Prangins	Fr. 2'000'600.-	1998	66'842	3'600 m ²
Musée des automates à musique de Seewen	Fr. 1'376'800.-	1990	34'122	2'600 m ²
Forum de l'histoire suisse à Schwyz	Fr. 1'299'100.-	1995	50'708	1'660 m ²
Château de Wildegg	Fr. 906'800.-	1912	76'865	6'090 m ²
Musée suisse de la douane de Gandria	Fr. 145'000.-	1978	17'841	320 m ²
Corporation « zur Meisen » à Zurich	Budget maison mère	1956	17'802	320 m ²
Musée de la Bäregasse à Zurich	Budget maison mère	1976	22'746	900 m ²

A ces établissements s'ajoutera bientôt le futur grand centre de collections du MNS actuellement en construction à Affoltern am Albis, où seront à l'avenir entreposées et entretenues toutes les pièces de collection des huit musées²¹. De plus, d'importants investissements ont été réalisés dans les infrastructures du MNS et divers de ses établissements ces dernières années : ouverture du château de Prangins en tant qu'établissement du MNS en Suisse romande, extension et rénovation du musée des automates à musique de Seewen, aménagement d'un jardin historique au château de Wildegg, transformation du Musée de la Bäregasse à Zurich. Tous ces travaux de construction ont été accompagnés d'aménagements d'ordre muséologique.

¹⁸ Total pour les années 2002 – 2004.

¹⁹ Valeur moyenne pour les années 2002 – 2004.

²⁰ Y compris les moyens de tiers.

²¹ Début des travaux septembre 2005; mise en exploitation par étapes de 2006-2008.

Depuis quelques années, le MNS a en outre investi pour se moderniser et consolider sa position :

- En 1999, sur mandat de la cheffe du Département fédéral de l'intérieur, il a initié le projet *Nouveau Musée national* impliquant 1° la transformation du musée en une fondation, 2° des mesures en matière de construction (rénovation et construction d'une annexe au siège de Zurich et construction du centre de collections d'Affoltern), 3° un volet de développement muséologique et organisationnel. Le Conseil fédéral a donné son feu vert au projet en février 2002.
- Le MNS a modernisé et professionnalisé ses activités d'exposition et de diffusion²². C'est dans ce contexte qu'il se présente depuis 1998 sous le nom de *Groupe Musée Suisse*. Ce nom est utilisé par le Musée national pour des besoins de communication vers l'extérieur, mais selon l'organigramme officiel, l'institution continue d'être désignée sous l'appellation de *Musée national suisse*. Il est rattaché comme tel à l'OFC et subdivisé en différents musées.
- Il a consolidé ses activités de collections en les renforçant de manière ciblée²³.
- Il a développé ses instruments de pilotage et de gestion²⁴ ainsi que les prestations de services centraux²⁵ proposées par le siège principal aux différents musées du groupe.
- Il a créé des instruments permettant d'alléger la charge financière de la Confédération grâce à l'apport de ressources de tiers et de trouver de nouveaux financements pour ses activités²⁶.
- Depuis le 1^{er} janvier 2005, il est doté d'un nouvel organigramme comportant notamment les innovations suivantes :
 - séparation entre la direction du Musée de Zurich et la direction du MNS dans son ensemble ;
 - regroupement des différents musées dans les trois sous-groupes suivants : *Musées zurichois* (Siège principal, Bäregasse, corporation zur Meisen), *Musées de la Suisse occidentale et méridionale* (Prangins, Gandria) et *Musées de Suisse alémanique* (Seewen, Wildegg, Schwyz); les directions de chacune de ces trois entités siègent dans la direction du MNS²⁷;
 - création d'une division des collections et renforcement de sa position au sein de la direction du MNS.

Ces différents efforts ont eu des répercussions très positives sur l'évolution du MNS :

- Le nombre total des visiteurs a considérablement augmenté, passant de 295 000 en 1999 à quelque 425 000 en 2003 et 470 000 en 2004.
- Ce résultat est à mettre en rapport avec le succès des expositions spéciales, qui attirent toujours de nombreux visiteurs. Exemples : *Leonardo da Vinci*

²² P. ex. site Internet, programmes d'expositions spéciales, programmes pour les enfants et les jeunes, etc.

²³ P. ex. inventoriage électronique, catalogues de collections, etc.

²⁴ P. ex. stratégie globale et stratégies des différents musées, plans d'exploitation, etc.

²⁵ P. ex. dans le domaine de la conservation des objets, de la gestion des ressources humaines, le support TI, etc.

²⁶ P. ex. à travers la création de fondations privées à ancrage local (fondation Hirzel, fondation du musée des automates à musique de Seewen, fondation pour le Musée national suisse).

²⁷ La direction du château de Prangins siège dans la direction du MNS depuis le 1^{er} janvier 2004.

(2000/2001; 268 000 visiteurs), *La terre vue du ciel* (2001; 110 000), *Hermann Hesse* (2002; 28 000), *Swissair* (2002; 31 000), *Les Lacustres* (2003; 23 000), *Bling Bling* (2004; 48 000), *La dolce lingua* (2004/2005; 21 000).

- En 2004, l'apport de fonds de tiers a été de 3,9 millions de francs sur un montant total de dépenses de l'ordre de 29,3 millions de francs, soit environ 14 pour cent.

Pour procéder à une évaluation critique de la situation actuelle du MNS, il faut prendre en compte différents facteurs externes : la transformation du MNS d'un musée unique en un groupe de huit institutions est le résultat d'un processus historique, sujet à toutes sortes d'aléas politiques²⁸; les décisions n'ont pas été sous-tendues par une politique claire. C'est là, en dépit des moyens relativement importants engagés par la Confédération, que réside en grande partie l'explication des déficits actuels²⁹ :

- Le MNS ne se positionne pas assez clairement en tant que musée national historique de la Suisse ;
- Le MNS, avec ses musées très différents, ne forme pas un ensemble cohérent ; il ne se donne pas clairement à voir comme une institution formant un tout composé de différents musées ;
- Une culture d'entreprise portée par toutes ses composantes fait défaut au sein du MNS ; le musée principal de Zurich a, de fait, un poids prédominant ;
- Il est légitime de se demander si certains des musées du MNS ont réellement une importance nationale – même s'il est vrai qu'il n'existe pour l'heure pas de critères pour en juger ;
- Aucune raison, ni critères objectifs ne justifient d'affilier 8 des 15 musées de la Confédération au MNS plutôt qu'un autre nombre ;
- Il existe au niveau de la direction du groupe des déficits de management qui ont conduit en plusieurs circonstances à des problèmes et à des interventions de l'Office et du Département (gestion du personnel, contrats, politique linguistique, etc.).

5. Attentes à l'endroit de la politique muséale de la Confédération

L'OFC a procédé à des auditions informelles lors de l'élaboration du présent rapport³⁰. Les attentes qui s'y sont exprimées – et dont un résumé synthétique est proposé ci-dessous – ne livrent pas un tableau scientifiquement étayé mais elles permettent toutefois de dégager certaines tendances :

- D'une manière générale, les attentes des (grands) musées d'art diffèrent de celles formulées par les autres musées³¹. Les musées d'art ont tendance à souhaiter le moins d'intervention possible de la part de la Confédération, et à voir son action se limiter à quelques occasions bien spécifiques, alors que les autres musées ont des attentes plus importantes.

²⁸ Donations, legs, etc.

²⁹ Env. 25,5 millions de frs en 2004 (sans les prestations fournies par l'OFCL en matière d'infrastructure et d'entretien).

³⁰ Cf. supra, lettre A

³¹ Musées historiques, musées régionaux et locaux, musées d'ethnologie, etc.

- Les musées d'art attendent un soutien notamment dans les domaines suivants :
 - résolution du problème constitué par l'augmentation massive des primes d'assurance pour les objets d'exposition (garantie de l'État, soutien financier) ;
 - contributions financières ponctuelles pour des acquisitions ou la mise en valeur des collections, etc. ;
 - contributions d'exploitation aux plus importants musées d'art ;
 - allègements fiscaux pour les mécènes.
- Les représentants des autres musées souhaitent un soutien actif de la Confédération notamment dans les domaines suivants :
 - préservation du patrimoine culturel en général (comme tâche principale) ;
 - entretien des collections du musée (p. ex. au niveau de l'inventoriage, de la conservation, des possibilités d'entreposage au niveau régional) ;
 - coordination en matière de sauvegarde du patrimoine culturel national (p. ex. par l'établissement d'un inventaire central des collections, par la constitution de réseaux) ;
 - informations centralisées sur le paysage muséologique suisse (p. ex. statistiques, informations générales, soutien aux associations de musées) ;
 - formation de base et formation continue spécifiques à la branche ;
 - protection en matière d'assurances (comme pour les musées d'art) ;
 - changement de statut juridique, réorganisation, etc.

6. Aménagement de la future politique muséale de la Confédération

6.1 Remarque liminaire générale

Le présent rapport a été rédigé en un temps relativement court et il traite de questions parfois complexes qui nécessitent des éclaircissements approfondis. Il n'a donc pas la prétention d'indiquer des stratégies définitives et des mesures directement applicables mais tente de donner de grandes orientations.

6.2 Objectifs de la future politique muséale de la Confédération

La future politique des musées doit être axée sur les objectifs suivants :

1. L'engagement de la Confédération se limite à des activités, des organisations et des institutions présentant un *intérêt national*.
2. Dans ses activités, la Confédération porte en premier lieu son attention sur la *préservation du patrimoine culturel présentant un intérêt national*.
3. La Confédération contribue par des activités ciblées à *transmettre en temps opportun* des thèmes actuels et des œuvres importantes pour la Suisse, en privilégiant tout particulièrement *l'accès à la culture*.
4. La Confédération vise à *renforcer les synergies dans le paysage muséal suisse*.
5. Les activités de la Confédération sont *ancrées dans les régions* et la Confédération s'efforce de permettre à la population de toutes les régions et commu-

nautés linguistiques du pays d'avoir un accès de proximité à un musée de la Confédération.

6. Les musées de la Confédération suivent une *stratégie coordonnée* tout en bénéficiant de la plus *grande autonomie* possible *au niveau de l'exploitation* (fondation ou organisation équivalente du 3^e cercle de l'administration fédérale).

Diverses mesures doivent être mises en œuvre pour atteindre ces objectifs.

6.3 Mesure 1 : Examiner les tâches de la Confédération dans le domaine des musées, systématiser ces tâches et fixer des priorités

La Confédération fournit aujourd'hui des prestations multiples dans le domaine des musées : elle gère ses propres musées, de taille et d'importance variables³²; elle fournit des prestations de soutien variées à des musées et des organisations tiers³³. Ces prestations, qui représentent une dépense annuelle non négligeable avoisinant 35,5 millions de francs, sont mal coordonnées, et le manque d'orientations et de priorités claires est particulièrement patent. A cela s'ajoutent d'autres prestations que l'on attend d'elle et qu'elle n'est pas en mesure de fournir aujourd'hui³⁴. S'agissant de l'engagement de la Confédération, il est donc évident qu'un très important travail d'évaluation et d'optimisation doit être effectué.

Le DFI entend par conséquent procéder dès 2006 à une évaluation des prestations actuelles et clarifier l'avenir des différents musées de même que la pertinence des prestations de soutien actuelles et futures³⁵. Sur la base de cet état des lieux, il s'agira de fixer des priorités et de répartir les futures formes de soutien en différentes catégories selon le modèle suivant³⁶ :

<i>Musée/institutions de la Confédération</i>	<i>Musées/institutions/organisations tiers</i>
<p><u>Catégorie I</u> La Confédération est l'organisme responsable</p> <p>Financement intégral de l'exploitation par la Confédération</p>	<p><u>Catégorie III</u> La Confédération se limite à l'octroi de subventions</p> <p>Financement régulier, partiel de la Confédération pour des activités clairement définies</p>
<p><u>Catégorie II</u> La Confédération est l'organisme responsable ou coresponsable</p> <p>Financement régulier, partiel de la Confédération pour des activités clairement définies</p>	<p><u>Catégorie IV</u> La Confédération se limite à l'octroi de subventions</p> <p>Soutien ponctuel de la Confédération à des projets pour des activités clairement définies</p>

De l'appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories dépendront par exemple la part de financement prise en charge par la Confédération, le type de gestion choisi par

³² Cf. point 4.1 et annexe 1.

³³ Cf. point. 4.1 et annexes 2 et 3.

³⁴ Cf. point 5.

³⁵ Par exemple l'offre de possibilités d'entreposage des pièces de collection ; garantie de l'assurance pour les expositions ; développement du passeport musées.

³⁶ Par exemple; à préciser dans le détail.

celle-ci³⁷, ou encore la forme d'organisation³⁸ ou l'identité visuelle des musées de la Confédération. Selon le type d'activité soutenue, la participation de la Confédération pourrait se déterminer de cas de cas sur la base des valeurs indicatives suivantes :

Collection, préservation, inventariage	Jusqu'à 100%
Présentation, diffusion	Jusqu'à 55% max.

Le DFI entend par ailleurs examiner séparément la situation de chaque musée appartenant à la Confédération afin de déterminer, à l'aune du critère de l'intérêt national, s'il doit continuer d'être géré comme musée de la Confédération ou s'il serait plus judicieux de trouver à moyen terme d'autres types d'organisation. Il s'agira aussi d'examiner comment remédier à l'actuelle répartition inégale des musées entre les régions³⁹. Le DFI devra étudier des mesures appropriées qui permettront à la population de toutes les régions de Suisse d'avoir une plus grande proximité et un meilleur accès aux musées de la Confédération. Les solutions devront être trouvées en collaboration avec les cantons et les communes concernés.

Enfin, les musées de la Confédération doivent répondre à de hautes exigences qualitatives, c'est-à-dire satisfaire aux normes de l'ICOM (Conseil international des musées).

Sur la base de ces réflexions et des objectifs assignés à la future politique⁴⁰, le DFI rédigera d'ici au premier semestre 2007 à l'attention du Conseil fédéral un rapport qui désignera les futurs musées de la Confédération et précisera les prestations de soutien de la Confédération, les différentes étapes de la mise en œuvre et les conséquences financières. L'objectif est d'en avoir terminé avec la mise en œuvre de ces mesures au plus tard à la fin de l'année 2010.

6.4 Mesure 2: Optimiser les structures et les instruments de pilotage

Une coordination et une gestion efficace de l'ensemble des activités de la Confédération dans le domaine des musées passent par la mise en place à différents niveaux de structures et de mécanismes de pilotage clairs, qui font actuellement défaut. Les processus existants doivent également être optimisés :

- Les musées gérés par la Confédération remplissent d'un côté un mandat constitutionnel tandis que de l'autre, ils se trouvent en concurrence avec d'autres musées et d'autres acteurs présents sur le marché du divertissement. Cette situation particulière exige des structures adéquates, qui n'existent pas actuellement : les musées de la Confédération sont rattachés à différents organismes⁴¹ et gérés selon des critères hétérogènes. Il n'existe pas de conduite stratégique claire, que ce soit au niveau de chaque musée ou de l'ensemble ; les responsabilités stratégiques et opérationnelles ne sont pas non plus clairement définies et réparties . Il en résulte pour les musées un handicap en termes d'autonomie d'exploitation, qui leur complique inutilement l'accès au marché ; faute de

³⁷ Généralement des mandats de prestations et des conventions de prestations ; avec une répartition adéquate des attributions entre le Parlement, le DFI, l'OFC et le musée.

³⁸ Compte tenu de l'appartenance au modèle des quatre cercles de la Confédération.

³⁹ Cf. point 4.1.

⁴⁰ Cf point 6.2.

⁴¹ Douze à l'OFC (dont huit au Musée national suisse, deux à la Section Art & design et un à la Bibliothèque nationale suisse) et trois à l'EPF de Zurich.

coordination, les musées de la Confédération peinent à donner une image cohérente.

- A l'échelon fédéral, pas moins de cinq Départements et onze offices exercent aujourd'hui des activités dans le domaine des musées et ce, sans stratégie commune ni véritable coordination⁴².
- A l'intérieur de l'OFC, les tâches muséales et les autres tâches relevant de la préservation du patrimoine culturel sont aujourd'hui dispersées entre différentes unités organisationnelles ; il manque là aussi un pilotage coordonné.
- Il existe également un besoin de clarification et d'optimisation dans le domaine de l'organisation, de la culture d'entreprise et de la gestion du MNS⁴³.

Le DFI entend remédier à cette situation en procédant par étapes. L'objectif reste inchangé : doter les musées de la Confédération d'une stratégie coordonnée, en leur laissant la plus grande autonomie possible sur le plan de l'exploitation. Ils seront regroupés à cet effet en une fondation ou en une organisation similaire du 3^e cercle de l'administration fédérale d'ici fin 2010 au plus tard. Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de procéder dans un premier temps à un certain nombre de clarifications :

- Dans le courant de l'année 2006, le DFI introduira progressivement des mesures urgentes pour combler les lacunes constatées à l'intérieur du MNS⁴⁴.
- Toujours dans le courant de 2006, le DFI procédera à une réorganisation de l'OFC afin de créer les conditions requises pour assurer un pilotage stratégique plus efficace des unités de l'OFC qui s'occupent du patrimoine culturel, y compris les musées.
- Les tâches en rapport avec les musées actuellement assumées dans différents départements et offices seront toutes concentrées à l'OFC d'ici à la fin de 2008. Le DFI soumettra au Conseil fédéral un rapport contenant des mesures concrètes d'ici au premier semestre 2007.
- A l'horizon de 2010 au plus tard, tous les musées de la Confédération seront dotés d'une direction stratégique coordonnée et disposeront de la plus grande autonomie possible sur le plan de l'exploitation. Ils seront regroupés à cet effet au sein d'une organisation du 3^e cercle de l'administration fédérale. Le DFI soumettra au Conseil fédéral un rapport contenant des mesures concrètes d'ici au premier semestre 2007⁴⁵.

Simultanément, le DFI indiquera les premières mesures qu'il entend prendre dans la phase transitoire allant jusqu'à 2010 pour améliorer la conduite stratégique et accroître l'autonomie d'exploitation des différents musées de la Confédération.

⁴² Cf. point 4.1.

⁴³ Voir à ce propos, pour plus de détails, le point 4.2.

⁴⁴ Par exemple la centralisation pendant une période limitée dans le temps des services du personnel et des finances de l'OFC.

⁴⁵ Y compris tirer au clair la question de savoir si tous les musées doivent être regroupés au sein d'une seule et même organisation ou bien s'il convient de rechercher (en partie) des solutions individuelles.

7. Conséquences financières pour la Confédération

En l'état, il n'est pas possible d'évaluer de façon définitive les conséquences financières qu'auront les mesures évoquées. Le DFI s'exprimera à ce sujet dans chacun des rapports qu'il rédigera à l'attention du Conseil fédéral. Pour fixer un cadre, l'ensemble des mesures ne devra pas entraîner un relèvement du plafond des dépenses culturelles de la Confédération inscrit dans la planification financière. Dans ce cadre, le Conseil fédéral et le DFI en particulier sont prêts à renoncer à certaines activités actuelles pour en permettre de nouvelles avec les ressources ainsi libérées.

Il est prévu d'intégrer à l'avenir la gestion des tâches spécifiques aux musées dans les programmes prioritaires préconisés dans le projet de loi sur l'encouragement de la culture⁴⁶. Ces programmes engloberont la totalité des dépenses culturelles de la Confédération et seront soumis tous les quatre ans aux Chambres fédérales sous la forme d'un message⁴⁷.

8. Répercussions sur le message relatif à la fondation Musée national suisse

Le présent rapport se fonde sur le message du 29 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur la fondation Musée national suisse. Dans ce message, le Conseil fédéral propose la création d'une fondation qui chapeaute les huit musées regroupés au sein du MNS.

Le DFI continue de souscrire à l'orientation générale préconisée : les musées de la Confédération doivent être dotés d'une stratégie coordonnée et disposer de la plus grande autonomie possible sur le plan de l'exploitation. Ils doivent à cet effet prendre la forme d'une fondation ou d'une organisation similaire du 3^e cercle de l'administration fédérale d'ici fin 2010 au plus tard. Toutefois, dans l'optique actuelle, il n'est plus évident que la solution concrète proposée dans le message constitue la meilleure réponse aux défis qui se profilent. Cette nouvelle appréciation de la situation est motivée notamment par les facteurs suivants :

- Les nouveaux éléments d'information issus des travaux de la sous-commission de la CSEC-É permettent d'en arriver à la conclusion que la configuration actuelle du MNS telle qu'elle s'est constituée au fil des ans - et à laquelle le passage à une fondation ne changerait rien - ne représente pas la solution optimale pour l'avenir, compte tenu également des déficits constatés. On ne ferait ainsi que reporter les déficits actuels sur la fondation alors que le bon sens exigerait qu'on les supprime avant le changement structurel.
- A la lecture de ce rapport, qui donne pour la première fois une vue d'ensemble des activités de la Confédération dans le domaine des musées, il apparaît clairement que les tâches doivent être mieux coordonnées et éventuellement concentrées. Il faudra notamment examiner si tous les musées de la Confédération doivent à juste titre être gérés par la Confédération et viser la mise en place d'une stratégie coordonnée pour *tous* les musées de la Confédération, en

⁴⁶ Actuellement en consultation

⁴⁷ Sur le modèle de la réglementation en vigueur dans le domaine de la formation, de la recherche et de la technologie (Message FRT)

accordant à ceux-ci la plus grande autonomie possible. Dans cette optique, il ne paraît plus approprié de vouloir maintenant intégrer huit des quinze musées de la Confédération dans une fondation du 3^e cercle.

Sous réserve de la décision du Parlement, la future politique muséale de la Confédération esquissée dans ce rapport part donc du principe que la fondation Musée national suisse *ne sera pas* réalisée sous la forme proposée dans le message du 29 novembre 2002.

9. Suite des travaux

Les Chambres fédérales détiennent le pouvoir de décision sur le message relatif à la création de la fondation Musée national suisse, actuellement devant la CSEC-É ; les étapes suivantes et leur calendrier dépendent donc directement de ces décisions. Dans la mesure où la nouvelle politique des musées qui vient d'être esquissée va en partie à l'encontre de la solution proposée dans le message, il faudra adapter la procédure :

- Dans la perspective du prochain débat parlementaire sur le présent rapport, le Conseil fédéral autorise le DFI à ne pas s'opposer à un éventuel renvoi du message. En cas de renvoi, le Conseil fédéral invite en outre les Chambres fédérales, sur la base de l'art. 160, al. 2 Cst., à lui proposer de soumettre un nouveau message fondé sur le rapport concernant la politique des musées de la Confédération.
- Au cas où les Chambres souscriraient à la création d'une fondation Musée national suisse sous la forme proposée dans le message du 22 novembre 2002, le DFI soumettrait en temps utile au Conseil fédéral une politique des musées s'inscrivant dans cette ligne et modifiée en conséquence. Il se prononcerait également sur la nécessité d'autres adaptations législatives.
- Tant que les Chambres ne se seront pas prononcées sur le message de novembre 2002, le Conseil fédéral ne mettra en œuvre la nouvelle politique des musées que dans la mesure où elle ne contrevient pas aux objectifs du message.

Annexe 1: Vue d'ensemble des musées de la Confédération

Annexe 2: Vue d'ensemble des musées régulièrement soutenus par la Confédération

Annexe 3: Vue d'ensemble des musées bénéficiant de soutiens ponctuels de la Confédération

Annexe 4: Aperçu des mesures prévues en vue de l'application de la politique des musées