

RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE

**LES MUSEES NATIONAUX APRES UNE
DECENNIE DE TRANSFORMATIONS
(2000-2010)**

Sommaire

INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LA REORGANISATION DES MUSEES NATIONAUX : UNE AUTONOMIE OPPORTUNE, UN PILOTAGE NATIONAL	
AFFAIBLI	13
I - LA RECOMPOSITION DES MUSEES NATIONAUX	14
A - Le choix de l'autonomie des musées	15
B - L'évolution de la RMN	22
II - L'AFFAIBLISSEMENT DU MINISTÈRE DE LA CULTURE DANS SES FONCTIONS DE PILOTAGE NATIONAL	27
A - L'élaboration des documents stratégiques	27
B - Une difficulté structurelle à piloter et arbitrer.....	35
CHAPITRE II LES DEPENSES DE L'ETAT EN FAVEUR DES MUSEES NATIONAUX : UNE DECCENNIE DE CROISSANCE	45
I - L'ECONOMIE DES MUSEES : LE POIDS PREPONDERANT DES FINANCEMENTS DE L'ETAT.....	47
A - La croissance des subventions et dotations de l'Etat	50
B - Un objectif de réduction des subventions de l'Etat <i>de facto</i> abandonné	51
C - L'économie générale des musées nationaux	53
D - Des tensions prévisibles au cours des prochaines années	57
II - LE MECENAT ET LA CROISSANCE DES DEPENSES FISCALES.....	61
A - L'essor du mécénat	62
B - Des ambiguïtés à lever	68
III - LA PROGRESSION DES EFFECTIFS	75
A - Une croissance des effectifs tirée par les grands musées et les emplois contractuels	76
B - L'absence de réflexion prospective sur le devenir des emplois et des métiers	83
CHAPITRE III LA GESTION ET L'ENRICHISSEMENT DES COLLECTIONS : DES PROGRES TANGIBLES.....	91
I - L'AMELIORATION DE LA GESTION SCIENTIFIQUE ET ADMINISTRATIVE DES COLLECTIONS.....	92
A - Le suivi des collections : la tenue des inventaires et la préparation du récolelement des œuvres.....	92
B - La qualité de la conservation des collections	95

II - LA GESTION DES ACQUISITIONS : DU SYSTEME MUTUALISTE A UNE GESTION INDIVIDUALISEE	97
A - Les acquisitions avant 2004 : un système mutualiste critiqué	97
B - Les acquisitions depuis le 1 ^{er} janvier 2004 : un système individualisé	100
C - Des dépenses en forte progression	102
CHAPITRE IV UNE DECENTNIE DE DEVELOPPEMENT DES MUSEES, UNE DECENTNIE DECEVANTE POUR LA POLITIQUE MUSEALE NATIONALE	111
I - LE DEVELOPPEMENT CULTUREL : UNE POLITIQUE DE L'OFFRE.....	112
A - Les expositions temporaires	113
B - Les éditions	117
C - Les spectacles et les auditoriums	120
D - La régulation de la politique de l'offre, ou la nécessité d'une comptabilité en coûts complets.....	122
II - UNE POLITIQUE NATIONALE DE PLUS EN PLUS PARISIENNE	126
A - Une politique réduite aux seuls musées nationaux	126
B - Le musée du quai Branly, les arts d'Islam, l'art contemporain et la Maison de l'histoire de France : la préférence parisienne.....	129
C - Les antennes territoriales : des projets ambitieux mais financés par les collectivités locales.....	131
D - Les dépôts et la circulation des œuvres en région.....	132
III - LA FREQUENTATION : UNE DYNAMIQUE QUANTITATIVE SANS DIVERSIFICATION DES PUBLICS	135
A - La fréquentation totale des musées : une progression remarquable	135
B - La diversification des publics : des objectifs non atteints	141
C - Un point de vue national : les Français et les musées	147
IV - LES PARADOXES DES POLITIQUES TARIFAIRES.....	153
A - Un constat : la hausse continue des tarifs	154
B - Une dynamique entretenue par les musées sans cadrage politique	159
C - La gratuité accordée aux 18-25 ans et aux enseignants : une mesure coûteuse dont l'efficacité tarde à se manifester	167
CONCLUSION GENERALE	183
Récapitulatif des recommandations	187
Annexe I Qu'est-ce qu'un musée national ?	193
Annexe II Subventions et dotations attribuées aux musées nationaux (2000-2009) Subventions et dotations de fonctionnement aux musées nationaux (2000-2010)	198
Annexe III Chiffrage de la « surcompensation » budgétaire des mesures de gratuité décidées en 2009.....	201
Réponses des administrations et des organismes intéressés	205

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'*indépendance*, la *contradiction* et la *collégialité*.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et établissements concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, M. Pichon, Mme Cornette, MM. Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Mayaud, Richard, Gillette, Duret, Ganser, Troesch, Beaud de Brive, Beysson, Mme Bellon, MM. Frèches, Lebuy, Lefas, Brun-Buisson, Cazala, Lafaure, Frangianni, Andréani, Dupuy, Mme Morell, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, Ratte, Ullmann, MM. Barbé, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, M. Bonin, Mme Moati, MM. Cossin, Sabbe, Petel, Hayez, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Doyelle, Metzger, Guibert, Piolé, Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Urgin, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Mousson, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Le Mer, Migus, Rousselot, Lambert, de Nicolay, Mme Dardayrol, conseillers maîtres, MM. Cadet, André, Schott, Cazenave, Gros, Carpentier, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et M. Vallernaud, avocat général, qui l'assistait ;
- M. Giannesini, conseiller référendaire, rapporteur.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 24 mars 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil avait été préparé par la troisième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Picq, président de chambre, et composée de M. Pichon, président de chambre maintenu en activité, MM. Mayaud, Duchadeuil, Cazala, Frangialli, Andréani, Gautier, Tournier, Mme Seyvet, MM. Couty, Petel, Sabbe, Korb, Bourlanges, Clément, Rousselot, conseillers maîtres, et MM. Cadet, Blairon, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Le rapporteur de synthèse était M. Giannesini, conseiller référendaire. Le contre-rapporteur était M. Andréani, conseiller maître.

Les contrôles des établissements publics concernés ont été effectués par MM. Andréani, Tournier et Schwartz, conseillers maîtres, M. Cadet, conseiller maître en service extraordinaire, Mme Wirgin, conseillère référendaire, MM. Marcovitch et Mory, auditeurs.

Introduction

La France compte aujourd’hui 37 musées nationaux qui occupent, parmi les 1 214 institutions disposant du label « Musées de France », une place éminente¹.

Les musées nationaux, en effet, comptent parmi eux les plus grands musées français, que ce soit par la richesse de leurs collections ou leur fréquentation : le musée du Louvre, bien sûr, qui est le musée le plus visité au monde, mais aussi le château de Versailles, le musée national d’art moderne abrité par le Centre national d’art et de culture Georges Pompidou, le musée d’Orsay ou encore celui du quai Branly. Avec 28 millions de visites enregistrées en 2009, les musées nationaux représentent ainsi la moitié de la fréquentation des musées de France.

Au cours de la dernière décennie, ces musées nationaux ont été, plus encore qu'auparavant, au cœur de la politique culturelle nationale. Entre 2000 et 2010, les dépenses directes et les dépenses fiscales de l'Etat au bénéfice des musées nationaux ont augmenté deux fois plus vite que celles du ministère de la culture et trois fois vite plus que celles du budget de l'Etat. Peu de secteurs, peu de services publics peuvent se prévaloir d'un tel effort au cours des dernières années.

Les ambitions qui le sous-tendaient ont été formulées à plusieurs reprises, mais malgré quelques inflexions, les grands objectifs assignés par l'Etat à ses musées sont restés à peu près les mêmes pendant dix ans. Ils correspondaient à quatre enjeux.

Le premier tenait à l'amélioration de la gestion scientifique et administrative des collections nationales d'œuvres d'art, destinée à pallier les graves lacunes qui avaient été constatées au cours des années précédentes.

Le développement des musées, à travers l'extension des espaces, la multiplication des expositions ou encore l'ambition des acquisitions, constituait le deuxième enjeu.

Le troisième visait à diversifier le public des musées. Après une forte croissance de la fréquentation liée, à la fin des années 1980, à l'ouverture du musée d'Orsay puis à l'achèvement du projet « Grand

¹ La liste des 37 musées nationaux figure à l'annexe 1.

Louvre », celle-ci s'était stabilisée au cours des années 1990 pour reposer aux deux tiers sur les touristes étrangers et pour le dernier tiers sur un public parisien plutôt âgé issu des catégories socioprofessionnelles les plus favorisées. Aussi le rajeunissement des publics et la démocratisation de l'accès aux musées ont-ils été érigés en priorités dès 1999. Celles-ci ont été réaffirmées en 2003 lors de la présentation d'une réforme d'ensemble des musées nationaux, et continûment affichées comme l'un des objectifs majeurs du ministère de la culture.

Enfin, l'efficience de l'organisation et de la gestion des musées, à travers notamment l'objectif d'accroissement des « ressources propres », a été désignée comme un objectif à partir du milieu de la décennie.

Si la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France a créé les instruments et les conditions d'une meilleure gestion des collections, le ministère de la culture a cherché à traiter les trois autres enjeux au moyen d'un unique levier : l'autonomie des musées.

De fait, la reconfiguration des musées de l'Etat autour d'établissements publics autonomes et la fin du système coopératif et mutualiste auparavant incarné par la Réunion des musées nationaux (RMN) ont inspiré tous les schémas de réorganisation produits au cours de la décennie, de la réforme présentée en 2003 aux mesures décidées en 2007 et 2010 dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP).

Ce mouvement a favorisé le dynamisme propre des musées nationaux, en particulier des plus grands d'entre eux. Mais il en a accentué la concentration autour de Paris au détriment des autres régions, que ce soit en termes d'investissements, d'offre culturelle ou de fréquentation.

Par ailleurs, cette réforme institutionnelle a été mise en œuvre de façon graduelle, sélective et incomplète. Seuls le Louvre, le musée du quai Branly et, plus anciennement, le Centre Georges Pompidou ont accédé à une large autonomie, tandis que quelques autres grands musées ne parvenaient qu'à une autonomie partielle (Versailles, Orsay et Guimet progressivement, Fontainebleau et Picasso très récemment) faute de pouvoir gérer leurs personnels fonctionnaires.

Elle ne s'est pas non plus traduite par une inflexion de l'économie muséale. Plus autonomes quant à leurs activités, les grands musées nationaux ne le sont pas devenus quant à leur financement, et dépendent tout autant qu'il y a dix ans des subventions publiques suivant des taux qui s'échelonnent de 55 à 80 % selon les établissements.

Enfin, la diversification du public des musées est restée à l'état d'intention. Celui-ci ne s'est guère rajeuni avant la mise en œuvre de la gratuité d'accès accordée aux visiteurs âgés de 18 à 25 ans en avril 2009 ; et l'ouverture sociale espérée ne s'est pas produite. En 2008, malgré une décennie d'investissements publics soutenus, les Français n'étaient pas plus nombreux à fréquenter les musées qu'ils ne l'étaient en 1997².

Le présent rapport rend ainsi compte des résultats contrastés obtenus par les musées nationaux et par la politique muséale de l'Etat au cours de la dernière décennie. Si chaque musée, considéré isolément, peut se prévaloir de succès importants en dressant le bilan de son activité, notamment en termes de fréquentation ou d'offre culturelle, la politique de l'Etat mise en œuvre par le ministère de la culture, elle, débouche sur un constat plus critique : plus coûteuse, plus concentrée sur la région-capitale, et plus éloignée de plusieurs de ses objectifs qu'elle ne l'était il y a dix ans.

Ce jugement est étayé par l'analyse de trois thèmes : l'organisation, le financement et les résultats des musées nationaux.

Les relations entre l'Etat et les musées nationaux, marquées par les laborieuses tentatives de construction d'un paysage institutionnel capable de succéder à l'ancien système centralisé en crise au début des années 2000, font l'objet du chapitre I.

L'effort budgétaire public qui a caractérisé toute la décennie, tant en matière de subventions qu'en matière de dépense fiscale liée au mécénat, est retracé dans le chapitre II.

Les deux derniers chapitres confrontent les objectifs assignés aux musées avec leurs résultats.

Le chapitre III traite de la gestion des collections, qui s'est améliorée au cours de la décennie, et de la politique d'acquisitions d'œuvres, dont la réforme s'est accompagnée d'une forte augmentation de ses moyens.

Le chapitre IV, enfin, évoque quatre traits saillants de la décennie écoulée : le développement de l'offre culturelle des musées, la concentration parisienne de celle-ci, la croissance globale de la fréquentation et son échec à se diversifier, et pour finir le caractère paradoxal des politiques tarifaires menées depuis dix ans au regard de l'objectif de démocratisation culturelle.

² La contradiction apparente entre ce constat et celui d'une augmentation de la fréquentation sera expliquée plus loin.

Les travaux de la Cour des comptes sur les musées nationaux

Les observations rassemblées dans le présent rapport, qui prend la suite à quatorze ans d'intervalle, du rapport public particulier « *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art* » publié par la Cour des comptes en février 1997, s'appuient sur des investigations spécifiques réalisées au premier semestre 2010, ainsi que sur les contrôles de plusieurs musées effectués de 2007 à 2010 :

- Le musée Auguste Rodin
- Le musée du quai Branly
- Le musée Henner
- Le musée du Louvre
- Le musée Gustave Moreau
- Le musée de l'Orangerie
- Le musée d'Orsay
- Le château, le musée et le domaine national de Versailles
- La Réunion des musées nationaux (RMN)

Les observations provisoires résultant de ces investigations spécifiques et de la synthèse de ces contrôles ont été soumises à la contradiction des directions d'administration centrale du ministère de la culture ainsi qu'à celle des présidents et directeurs des musées concernés entre les mois de septembre et novembre 2010. Cette phase contradictoire a été prolongée et enrichie par plusieurs auditions d'experts et de personnalités qualifiées, ainsi que par des entretiens auprès de responsables de musées aux Etats-Unis et en Allemagne.

Le présent rapport public thématique a été adressé sous forme de projet au ministre de la culture et de la communication et au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ainsi qu'aux présidents des institutions et musées érigés en établissements publics autonomes évoqués dans le présent rapport. Les réponses communiquées à la Cour sont publiées à la suite du rapport.

Chapitre I

La réorganisation des

musées nationaux : une autonomie opportune, un pilotage national affaibli

Les musées nationaux sont les héritiers en ligne directe des collections royales, devenues *nationales* avec la Révolution française, et qui n'ont cessé d'être enrichies depuis 1792.

L'origine et le statut légal de ces collections désignent l'Etat comme l'autorité responsable de leur conservation et de leur exposition au public. Mais ce rôle devait-il aller jusqu'au pilotage et à la gestion de l'ensemble des activités muséales suivant le système mis en place au début du 20^{ème} siècle ? Dès le début des années 1990, et plus encore au début de la décennie 2000-2010, le constat était communément dressé d'un système trop centralisé, auquel la direction des musées de France (DMF) et la Réunion des musées nationaux (RMN) ne parvenaient plus à insuffler le dynamisme d'une économie culturelle elle-même en pleine croissance.

C'est sur la base de ce constat que l'autonomie des musées nationaux est devenue, au tournant des années 1990, le cœur de la politique muséale nationale. Cette vision institutionnelle a dominé les projets de réforme engagés tout au long de la décennie, au risque d'avoir vu les mots (l'autonomie, la contractualisation) l'emporter sur la réalité (les missions, les responsabilités) (I).

Dans ce contexte, le régime centralisé et « mutualiste » articulé autour de la DMF et de la RMN, qui était clairement dépassé, n'a pas encore été remplacé par un nouveau système où l'autonomie de gestion des musées aurait pour contrepartie une politique nationale clairement affirmée sur quelques objectifs stratégiques et dotée de capacités de régulation efficaces (II).

I - La recomposition des musées nationaux

De 1895 à 2004, les musées nationaux dépendant du ministère de la culture ont fait partie d'une communauté solidaire conçue comme la traduction institutionnelle de l'unité des collections nationales. Ce système à la fois mutualiste et coopératif reposait sur la direction des musées de France (DMF) et la Réunion des musées nationaux (RMN), que le directeur de la DMF présidait *ès qualités*.

La DMF administrait directement les collections et les musées, lesquels constituaient autant de services administratifs placés sous son autorité. Tous les personnels en charge des activités scientifiques (les conservateurs) ou de la surveillance relevaient de cette direction. Dans ce système, un directeur de musée, parmi les conservateurs, n'avait guère qu'un statut de *primus inter pares* ; il ne disposait en fait de gestion que d'attributions réduites. La RMN, de son côté, était en charge de la perception des droits d'entrée et des mécénats, ainsi que du développement des activités (les expositions temporaires, les éditions et les boutiques).

C'est à partir des années 1990 qu'une contestation du « système DMF-RMN » allait se développer. Notamment, la concentration entre les mains de la RMN de l'ensemble des fonctions ressortissant de l'économie culturelle, c'est-à-dire de tous les métiers ne relevant pas strictement de la conservation, allait se heurter à la revendication d'autonomie des musées.

La transformation du Louvre et de Versailles en établissements publics autonomes, en 1993 et 1995, quoiqu'ils soient restés dans un premier temps liés statutairement à la RMN, symbolisait en effet l'émergence d'une nouvelle idée forte au sein du paysage muséal national : celle de l'autonomie. La Cour des comptes, dans son rapport public particulier de 1997 « *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvre d'art* » avait conforté cette évolution en notant que l'autonomie des établissements était cohérente avec les évolutions en cours dans le monde muséal.

A partir de 1999, le ministère de la culture est ainsi entré dans un chantier institutionnel et statutaire ouvert au nom de l'autonomie, qu'il peine aujourd'hui encore à achever.

A - Le choix de l'autonomie des musées

1 - La notion d'autonomie dans le monde des musées : le primat des « collections »

L'autonomie des musées nationaux s'inscrit dans un contexte historique et légal qui ne lui est pas spontanément favorable puisque la tradition française priviliege les « collections nationales » davantage que les « musées ».

Selon la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, en effet, « *est considérée comme musée, au sens de la présente loi, toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public.* ».³

Cet attachement français à la notion de collection prend un tour particulier dans le cas des musées nationaux.

Ceux-ci ne font l'objet d'aucune définition ni d'aucune désignation légale : l'article 3 de l'ordonnance du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des beaux-arts dispose simplement que leur liste est fixée par décret. Cette liste, fondée à l'origine sur des collections cohérentes, présente aujourd'hui plusieurs curiosités, voire plusieurs anomalies, qui justifieraient sa révision. L'annexe 1 en donne plusieurs exemples.

Les collections nationales, en revanche, bénéficient d'un statut légal qui fait l'objet du livre IV « Musées » du code du patrimoine, structuré autour de grands principes : l'inscription obligatoire sur des inventaires soumis à récolement tous les dix ans, l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité, la procédure – inemployée en pratique – de déclassement susceptible de préparer une éventuelle cession, le régime des transferts de propriété entre personnes publiques, le régime des dépôts etc.

³ A titre de comparaison, l'International Council of Museums (ICOM), la principale organisation internationale de concertation et de coopération du monde muséal, retient depuis 1951 une définition des musées plus fonctionnelle, dont la notion de collection est absente : « *Le musée est une institution permanente sans but lucratif, au service de la société et de son développement, ouverte au public, qui acquiert, conserve, étudie, expose et transmet le patrimoine matériel et immatériel de l'humanité et de son environnement à des fins d'études, d'éducation et de délectation.* »

L'autonomie invoquée depuis le début des années 1990 porte donc sur l'administration et la gestion des activités des musées, mais le statut des collections demeure en l'état de la loi un statut national.

2 - Une recomposition institutionnelle autour d'établissements publics

A l'aube de la décennie, le système muséal paraissait s'être stabilisé autour de trois catégories d'opérateurs.

La première comprenait les « grands » musées érigés en établissements publics autonomes : le Centre Georges Pompidou, et le musée-château de Versailles.

La deuxième comprenait – et comprend toujours – plusieurs « petits » musées bénéficiant eux aussi, et depuis plus longtemps, du statut d'établissement public pour des raisons liées à l'unité de leurs collections et aux volontés de leurs donateurs : tel était le cas du musée Rodin, du musée Gustave Moreau et du musée Jean-Jacques Henner.

Enfin, les autres musées nationaux constituaient des services dépendant directement de l'organigramme administratif de la DMF. Ce sont ces derniers musées, les plus nombreux, qui ont été érigés en services à compétence nationale (SCN) à compter du 1^{er} janvier 1999.

Le statut de « service à compétence nationale »

Le statut de SCN a été créé par les décrets n° 463 et 464 du 9 mai 1997 pour offrir à des services de l'administration une autonomie opérationnelle au quotidien sans leur conférer pour autant la personnalité morale et les faire sortir de la « hiérarchie » ministérielle. A cet égard, les SCN constituent une structure intermédiaire entre un service administratif de l'Etat traditionnel et un établissement public.

Le décret n° 464 du 9 mai 1997 dispose ainsi que les SCN « *peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés.* ».

Dans l'univers qui était celui des musées nationaux à la fin des années 1990, ce statut leur conférait une autonomie de gestion symbolisée par une dotation globale de fonctionnement attribuée chaque année. Mais c'était la RMN qui demeurait chargée de percevoir leurs recettes et de les réinvestir dans des acquisitions ou des expositions intéressant l'ensemble des musées.

Or, cette nouvelle organisation a presque aussitôt été remise en cause, avant même que soit dressé sur des bases incontestables le constat que les avantages qui en étaient attendus ne s'étaient pas manifestés.

Dès le début de l'été 2002, le ministre de la culture, s'appuyant notamment sur les recommandations d'une série de rapports rendus à l'automne précédent par l'Inspection générale des finances, formulait les grands axes d'un réforme globale des musées nationaux, fondée sur un approfondissement de l'autonomie du Louvre et de Versailles et leur sortie du système mutualiste animé par la RMN, et par l'extension de ce statut à de nouveaux musées. Dans sa communication du 4 avril 2003 relative à la réforme, le ministre indiquait: « *On a déjà vu combien ce type de formule dotant les musées d'une véritable autonomie a permis un fort développement des publics, activités et recettes propres.* ».

C'est ainsi que par deux décrets du 26 décembre 2003 ont été créés les deux établissements publics administratifs du musée d'Orsay et du musée Guimet, qui ont commencé à fonctionner sous leur nouveau statut à compter du 1^{er} janvier 2004. Ils ont conservé, dès cette date, l'intégralité de leurs recettes, tandis que le Louvre et Versailles, qui étaient restés dix ans plus tôt financièrement liés à la RMN, cessaient de lui reverser une fraction de leurs droits d'entrée⁴.

Simultanément les quatre musées autonomes se voyaient confier la responsabilité de leurs acquisitions, et le Louvre la responsabilité de la rémunération de tous ses personnels fonctionnaires ainsi que celle du recrutement de ses agents de surveillance.

Pendant quatre ans, la réforme statutaire annoncée s'en est tenue à ces transformations⁵.

C'est trois ans plus tard, en décembre 2007, que le premier relevé de décisions du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) réuni dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) relançait le mouvement suivant un schéma qui prévoyait la disparition des musées-SCN à travers leur adossement à la RMN et la transformation en établissements publics du château de Fontainebleau et du musée Picasso.

⁴ 45 % pour le Louvre et une somme forfaitaire de 20 MF pour Versailles, selon le partage établi lors de leur transformation en établissements publics.

⁵ Seul le musée du quai Branly, qui existait déjà depuis 1999 comme établissement public constructeur et préfigurateur, a été doté en décembre 2004 de nouveaux statuts destinés à le faire entrer en phase d'exploitation.

Ces derniers accèderont à leurs nouveaux statuts par deux décrets du 11 mars 2009 et du 18 mai 2010, et le musée de l'Orangerie a été réuni au musée d'Orsay par un décret du 27 mai 2010.

3 - Une recomposition inachevée

Le schéma arrêté dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en décembre 2007 n'a pas été mené à bien.

Le devenir des musées-SCN, en effet, fait toujours l'objet d'interrogations et de réflexions. Le CMPP ayant posé, en décembre 2007, le principe de « *la fin de la gestion directe par la DMF des musées nationaux* » (en oubliant apparemment que ce n'était déjà plus le cas depuis le 1^{er} janvier 1999), le ministère est toujours à la recherche d'une solution pour favoriser l'autonomie des musées sans multiplier les établissements trop petits pour être réellement viables. Le rapport d'orientation relatif à la deuxième vague RGPP, destinée à couvrir les années 2011-2013, publié le 30 juin 2010, ne trace aucune perspective concrète et se contente de mentionner « *une nouvelle organisation* » puisque l'idée d'un rattachement à la RMN a été récusée par la plupart des directeurs de musées.

Les adossements de bon sens ont déjà été réalisés avec l'adjonction du musée Hébert et de l'Orangerie des Tuilleries au musée d'Orsay, celle du musée Delacroix au musée du Louvre et celle du musée d'Ennery au musée Guimet. Dans le schéma d'adossement imaginé en 2001, seul resterait à réaliser le rapprochement des musées Henner et Gustave Moreau, qui sont déjà des établissements publics, avec le musée d'Orsay. Mais les enjeux sont limités, le premier étant resté fermé pendant des années, le second paraissant vivre son autonomie avec succès.

Par ailleurs, dès 1999, les SCN avaient permis des regroupements, avec la constitution du service des musées du 20^{ème} siècle des Alpes-Maritimes (regroupant les musées Marc Chagall à Nice, Fernand Léger à Biot et Picasso à Vallauris) et du service des musées napoléoniens (regroupant La Malmaison-Bois Préau, la maison Bonaparte d'Ajaccio et le musée de l'île d'Aix).

Quant aux hypothèses de cession à des collectivités locales, imaginées par le CMPP pour les musées Adrien Dubouché à Limoges, Magnin à Dijon, les Granges de Port Royal et des Deux Victoires à Mouilleron-en-Pareds, elles semblent au point mort.

Il reste donc aujourd'hui une quinzaine de musées-SCN que le ministère de la culture cherche à faire évoluer.

Aussi, c'est d'une nouvelle forme d'adossement ou de « sur-adossement » qu'est espéré l'achèvement de la recomposition entamée en 1999 : la quasi-totalité des musées-SCN subsistants devraient en effet être fédérés dans la future Maison de l'Histoire de France.

4 - Une autonomie sans stratégie d'efficience

La véritable question qui se pose aujourd'hui aux musées nationaux n'est pas celle de l'autonomie culturelle et de gestion, à laquelle tous les acteurs du monde muséal se sont ralliés de longue date. Elle porte plutôt sur les objectifs d'efficience qui doivent être attachés à la transformation statutaire.

Selon la communication ministérielle de 2003, il n'y aurait pas de croissance du volume des activités sans autonomie dans le cadre de l'établissement public, à la lumière de ce qui s'était produit à Versailles et au Louvre.

Mais au-delà de son intérêt en termes de développement culturel, cette transformation statutaire n'était corrélée à aucune stratégie d'efficience. Il n'était pas attendu des nouveaux établissements publics qu'ils coûtent moins cher à l'Etat, et de fait, cela n'a pas été le cas.

A l'occasion de son contrôle du musée d'Orsay, la Cour a établi que la transformation statutaire avait entraîné un coût net pour l'Etat de 2,3 M€. Elle avait procédé au même constat lors de son examen de la transformation du château de Chambord en établissement public, avec là aussi sa séparation avec un établissement mutualiste (le Centre des monuments nationaux en l'occurrence).

Il n'y a là rien de surprenant. La transformation en établissement public est immédiatement coûteuse, puisque, même dans le cadre d'une transition en douceur où les transferts de personnels d'un statut à l'autre s'effectuent sans heurts et sans coûts, elle implique la création de postes d'encadrement sur place qui relevaient, auparavant, de la mutualisation au sein de la RMN ou de la DMF.

⁶ Celui-ci, en 2004, a en effet versé 10,33 M€ au musée et 4,28 M€ à la RMN en compensation de la sortie du musée du système mutualiste, soit 14,61 M€ là où en 2003, il n'avait attribué que 12,33 M€ en dotation à l'ancien SCN. Ce surcoût s'explique en partie par le recrutement immédiat de cadres et de nouveaux personnels, faute qu'ils aient pu être recrutés parmi les agents en poste à la RMN : les effectifs employés par le musée sont passés entre l'ancien (31 décembre 2003) et le nouveau statut (31 décembre 2004) de 533 à 554.

Ce « prix immédiat de l'autonomie » serait un investissement avisé s'il était établi, par un plan d'activité crédible, que la transformation statutaire s'accompagnera plus tard de gains d'efficience. Mais le ministère de la culture n'a jamais subordonné la transformation statutaire à une telle condition.

La preuve en a été donnée, récemment, par le fait que la publication du décret portant création de l'établissement public du musée Picasso, le 18 juin 2010, est intervenue avant que le calcul de la subvention pour charge de service public destinée au musée ait été entrepris. Les documents élaborés par l'équipe de direction du musée avant sa transformation rendent compte d'une ambition scientifique et culturelle aboutie mais ne comportent pas de plan d'activité formalisé qui dessinera une trajectoire économique et budgétaire. Tout au plus est-il estimé que le taux de ressources propres du musée pourrait atteindre 30 % en 2015 alors que la cible de ressources propres des musées nationaux affichée par le projet annuel de performance du ministère de la culture pour 2011 s'élève à 39 %⁷.

Ce décalage dans le temps montre que la transformation statutaire a été considérée comme une fin en soi, indépendamment d'un plan d'activité et d'une analyse économique.

Le calcul des premières subventions pour charge de service public destinées au nouvel établissement public du château de Fontainebleau a quant à lui été effectué plus précocement et de façon plus raisonnable, puisqu'à partir d'un coût de base chiffré en regard des conditions antérieures de fonctionnement, la première subvention de l'établissement n'a été majorée que de 3,3 % (soit 66 177 €). Néanmoins, la première subvention d'investissement, d'un montant de 1,8 M€, a été considérée comme forfaitaire, puisque « *le travail de programmation est actuellement en cours entre votre établissement et la direction de l'architecture et du patrimoine.* ». Il eût été concevable que cette programmation, là aussi, précédât la transformation statutaire.

⁷ Selon les chiffres communiqués par la présidente du nouvel établissement public, celui-ci, à compter de sa réouverture fin 2013, nécessitera la présence de 143 agents en équivalents temps plein (ETP), alors que sous l'ancien statut, cet effectif ne s'élevait qu'à 96 au sein du musée et à une vingtaine d'emplois au sein de la DMF et de la RMN. L'autonomie du musée aura donc pour corollaire un accroissement de son coût de fonctionnement. Celui-ci n'est pas anormal compte tenu du quasi-triplement des surfaces d'exposition : il n'en illustre pas moins la perpétuation de la dynamique de dépense dans laquelle sont engagés les musées nationaux.

Dans un certain nombre de cas (dont le Louvre et Picasso), la transformation statutaire était concomitante d'une politique de développement soutenue par l'Etat. Il est donc normal que celle-ci ne se soit pas traduite immédiatement par des gains d'efficience ou un surcroît de recettes tels que l'Etat aurait pu, progressivement, réduire le niveau de son soutien. Cependant, celui-ci n'a jamais cessé de croître.

Dans d'autres cas (Orsay, Guimet, Fontainebleau, Sèvres), il n'apparaît pas que le changement de statut ait été précédé ou accompagné d'une volonté explicite de développement des espaces, de l'offre culturelle ou des activités. Il est moins logique, dans ces cas, que la création d'établissements publics n'ait pas été subordonnée à un plan d'activité pluriannuel qui projette une stabilisation, voire une réduction du soutien de l'Etat.

Quant à l'adossement du musée de l'Orangerie au musée d'Orsay, qui aurait pu reposer sur des perspectives de mutualisations et d'économies, il se traduit dans l'immédiat par une situation stable. Le président du musée d'Orsay, interrogé sur ce point par la Cour, a indiqué : « *Le rattachement de l'Orangerie au musée d'Orsay ne semble pas pouvoir être réduit à un objectif d'économies d'échelles mais ressort davantage d'une ambition de développement. C'est du point de vue du développement culturel et commercial que l'Orangerie a certainement le plus à gagner.* ».

Enfin, l'autonomie associée au statut d'établissement public n'a pas été conduite jusqu'à son terme. A ce jour, seuls le Centre Georges Pompidou, le musée du Louvre et le musée du quai Branly disposent d'une autonomie substantielle, en ce sens qu'ils gèrent l'intégralité de leurs personnels. Mais le bilan de la délégation de gestion de ses personnels fonctionnaires consentie au Louvre à partir de 2003 dressé par la Cour des comptes à l'occasion de son contrôle de l'établissement a montré les limites de ce dispositif, notamment en termes de coût. Le ministère de la culture a d'ailleurs interrompu ce mouvement délégataire et les revendications en ce sens des musées d'Orsay et de Versailles, formulées dès le milieu des années 2000, n'ont pas été satisfaites. L'audit approfondi de cette délégation, recommandé par la Cour, a été réalisé récemment. C'est sur la base de ses conclusions que le ministère décidera ou non d'en étendre le bénéfice à d'autres établissements⁸.

⁸ En témoignent les propos du secrétaire général du ministère de la culture à l'occasion de son audition par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale consacrée au musée du Louvre, le 19 février 2009 : « *Le ministère de la Culture est un petit ministère, comptant environ 30 000 agents, dont à peine 12 000 en gestion directe. Quel est le seuil au-dessous duquel il ne faut pas passer ? Se pose*

C'est dire que pour l'heure, l'autonomie placée au cœur de la réforme statutaire paraît condamnée à rester incomplète, faute, peut-être, d'avoir été soumise à de plus fortes contraintes d'efficience.

En effet, les transformations statutaires réalisées ou projetées ne se sont pas inscrites dans une stratégie qui permette à l'Etat de modérer ou de réduire ses aides directes aux établissements. Il s'agit là d'un contrepoint sérieux à la notion d'« autonomie ».

Aujourd'hui, la situation des finances publiques, d'une part, et la richesse de l'offre muséale existante d'autre part interdisent de raisonner uniquement en termes de « développement ». L'Etat ne saurait en effet perpétuer l'effort budgétaire qu'il a déjà déployé en faveur des musées depuis dix ans. Aussi, il conviendrait d'écartier dorénavant toute évolution statutaire qui ne reposera pas sur un projet économique crédible susceptible de stabiliser ou modérer cet engagement financier. La création de la Maison de l'Histoire de France, destinée, comme il a été indiqué, à fédérer neuf musées nationaux, devrait ainsi s'accompagner d'un plan d'activité et d'un budget pluriannuel précis, de même que la constitution du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée ou que chacun des nouveau départements envisagés par le musée du Louvre.

B - L'évolution de la RMN

La revendication par les musées de leur autonomie correspondait à la volonté de maîtriser les leviers de leur politique culturelle et de leur développement, c'est-à-dire d'exercer directement les compétences que détenait jusqu'alors la RMN. Le chantier statutaire avait donc pour corollaire une réforme du mode d'intervention de cette dernière.

1 - La contestation du rôle de la RMN

L'exercice de ses missions, et parfois l'existence même de la RMN, étaient l'objet de plusieurs critiques à la fin des années 1990.

également la question de la cohérence des statuts et du traitement différencié entre les petits établissements et les grands. Il y a urgence à décider. Bercy a été sollicité pour diligenter une inspection conjointe avec les affaires culturelles, qui sera chargée de faire un bilan des transferts déjà engagés. A-t-on dédoublé les équipes en créant des directions des ressources humaines dans les établissements ? A-t-on tiré toutes les conséquences de ce transfert au niveau de l'administration centrale ? Doit-on aller plus loin pour rationaliser le système ? ».

Les grands musées qui avaient déjà accédé à l'autonomie administrative au début des années 1990 (le Louvre et Versailles) revendiquaient que celle-ci soit étendue aux expositions et aux acquisitions, et entendaient conserver l'intégralité de leurs recettes de billetterie au lieu d'en reverser une partie à la caisse commune gérée par la RMN.

Les « petits » musées, bien qu'attachés à la mutualisation des recettes, renâclaient quant à eux devant ce qu'ils appelaient l'attitude impérialiste de la RMN, qui ne leur laissait qu'occasionnellement l'opportunité, et suivant un système de tour, de monter les expositions et d'édition les catalogues auxquels ils aspiraient.

La Cour, au constat de ces tensions, observait dès 1997 : « *Le fait d'avoir confié à une même personne, qui à la fois dirige la DMF et préside le conseil d'administration de la RMN (...) est une tentative de réponse originale au problème de la conciliation des logiques culturelles et économiques qui sous-tendent aujourd'hui l'exploitation des musées. Toutefois, les arbitrages que cette solution a permis n'ont pas jusqu'ici abouti à l'équilibre que suppose la vocation industrielle et commerciale de la RMN. L'évolution institutionnelle amorcée depuis dix ans pourrait les rendre plus délicats encore à l'avenir.* »

L'année 2001 devait à cet égard s'avérer décisive.

La politique de croissance du chiffre d'affaires développée par la RMN depuis les années 1990, qui s'était soldée lors de l'exercice 2000 par un résultat encore bénéficiaire (2,0 M€), allait révéler brutalement ses faiblesses à l'automne 2001 et ne pas supporter l'effondrement de la fréquentation des musées consécutif aux attentats du 11 septembre. L'exercice devait déboucher sur une perte de 7,7 M€, puis de 4,9 M€ en 2002, la RMN n'ayant pas été autorisée à augmenter ses tarifs pour modérer ses pertes (les grands musées, eux, le seront dès 2003).

Au sein du système mutualiste, de tels résultats étaient inacceptables puisqu'ils donnaient corps au soupçon des grands musées selon lequel leurs succès en matière de fréquentation servaient à financer ce qu'ils nommaient « *les erreurs de gestion de la RMN* ».

Aussi, dès le 27 juin 2002, le ministre de la culture informait le conseil d'administration de la RMN des grands axes d'une future réforme « *de clarification des financements publics affectés par l'Etat aux musées nationaux* », qui allait trouver ses contours dans sa communication du 4 avril 2003 relative à la réforme des musées nationaux.

Fondée sur la fin immédiate de la mutualisation en matière de financements et d'acquisitions, cette réforme entendait maintenir, sinon la substance, du moins la possibilité d'un système coopératif en conservant à la RMN l'intégralité de ses compétences vis-à-vis des petits musées, d'une part, et la responsabilité des activités connexes des grands musées d'autre part dans le cadre de conventions. La suite de la décennie en a décidé autrement.

2 - Les musées et la RMN : de tensions en divorces

Si la fin du système centralisé d'acquisition géré par la RMN a été inscrite dès le 1^{er} janvier 2004 dans les textes réglementaires (les acquisitions sont évoquées en détail au chapitre III, point II), les autres activités auparavant exercées en commun, c'est-à-dire les expositions temporaires, les éditions et la gestion des boutiques devaient en principe subsister au terme de la réforme de 2003. Or, entre 2004 et 2009, tous les grands musées sont parvenus à exercer progressivement par eux-mêmes ces compétences, en se contentant d'abord de conventions au coup par coup (dans le cas des expositions temporaires), en prévoyant des clauses d'exception à leur coopération (dans le cas des éditions) ou en procédant à une mise en concurrence (pour la gestion des boutiques).

Cette sortie du système conventionnel s'est effectuée en contradiction avec les dispositions réglementaires puisque les décrets statutaires des quatre musées autonomes, spécialement modifiés à cet effet en 2003, disposaient que la RMN exercerait les compétences fixées par son propre décret statutaire au moyen de conventions.

Ce n'est que cinq ans plus tard, en 2009 et en 2010, que l'échec du système de coopération conventionnel a été entériné par le ministère de la culture.

Le décret statutaire de l'établissement public de Versailles a ainsi été modifié en novembre 2010 en supprimant toute mention de la RMN. Il en est de même désormais dans les statuts des établissements publics des musées de Fontainebleau, Picasso et du nouvel établissement public réunissant les musées d'Orsay et de l'Orangerie.

En revanche, dans le cas du Louvre, l'absence de conventions avec la RMN constitue toujours une anomalie réglementaire puisque ses statuts prévoient toujours l'intervention de cette dernière dans son propre champ de compétence.

Cette orientation n'aura pas été neutre au plan budgétaire pour l'Etat. Alors que celui-ci n'accordait en 2000 qu'une subvention de 2,33 M€ à la RMN (au titre des seules acquisitions), la cessation

progressive de ses activités dans les musées a obligé l'Etat à subventionner directement le fonctionnement de l'ancienne structure mutualiste, et à lui verser 21,38 M€ en 2009 sans que diminuent parallèlement les subventions accordées aux musées. Là encore, l'autonomie a eu un coût.

La réforme de la RMN engagée en 2009 dans la foulée des perspectives de sa fusion avec l'établissement public du Grand Palais repose sur un projet de transformation en opérateur culturel à part entière, qui ne jouerait plus auprès des musées qu'un rôle de « *prestataire de services* » parmi d'autres pour les activités commerciales (boutiques...). Cette évolution marque la fin du dernier vestige des compétences exclusives ou même simplement « partenariales-obligées » de la RMN vis-à-vis des musées. Cela signifie que même pour la gestion des boutiques, la mise en concurrence – déjà pratiquée par le musée du quai Branly mais remportée par la RMN – s'impose désormais en application d'une « *orientation politique assumée du ministère de la culture* »⁹.

Reste que le nouveau statut de la RMN continue de désigner des compétences « *de référence* » (photothèque, expositions) et quelques missions de service public (notamment en matière d'acquisitions dans le cas des trésors nationaux, pour les visites-conférences, et surtout pour les expositions nationales organisées au Grand Palais). L'expérience des années 2000 commande qu'au cours de la prochaine décennie, le ministère précise quelle portée il entend donner à ces compétences « *de référence* » et « *de service public* », et qu'il en tire toutes les conséquences vis-à-vis des musées nationaux.

⁹ D'après les termes employés par le président de la RMN dans une lettre à la Cour des comptes en date du 22 novembre 2010. En effet, l'article 17.I. de l'ordonnance n° 869-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics est venu atténuer le dispositif dérogatoire au principe de mise en concurrence issu de l'article 41 b) de la loi 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin. Désormais, conformément à l'article 41 b) modifié, tel qu'il ressort de cette ordonnance, n'échappent à l'obligation de mise en concurrence que les délégations de service public confiées un établissement public et portant sur une activité figurant dans ses statuts, à condition que la personne publique délégante exerce sur celui-ci un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qu'il réalise l'essentiel de ses activités pour elle. Cela signifie que seules des activités de service public identifiées comme telles et explicitement mentionnées dans ses statuts peuvent être confiées par l'Etat à la RMN sans mise en concurrence. Mais il n'apparaît pas que la situation juridique des activités qui seraient déléguées, non par l'Etat mais par ses autres établissements publics, et donc ici par des musées, soit clarifiée.

Au début des années 2000, le ministère de la culture s'est efforcé de concilier l'autonomie des musées avec le maintien d'une forme de mutualisation gérée par la RMN, puis, à partir de 2004, d'un système de coopération entre celle-ci et les musées. Mais ces deux tentatives ont échoué, et dans la tension entre autonomie d'une part et coopération ou mutualisation d'autre part, c'est la première qui l'a emporté au milieu des années 2000, sans pourtant être conduite jusqu'à son terme.

L'autonomie des gestions des musées constitue un point acquis et bienvenu. Reste qu'à plusieurs reprises au cours des dernières années, la Cour a eu l'occasion de souligner que l'évolution des relations entre les musées et la RMN ne devait pas se traduire par des phénomènes de doublons ou de concurrence inefficients, et a recommandé au ministère de la culture d'engager ou de reprendre l'indispensable réflexion sur les activités susceptibles d'être exercées de façon plus efficiente dans un cadre mutualisé ou coopératif.

Au moment où le nouveau statut de la RMN la désigne encore comme un prestataire de services « de référence » pour certaines activités, il convient de renouveler cette recommandation. Aucune définition de l'autonomie ne saurait justifier que des établissements publics, tous également financés sur fonds publics et placés sous la responsabilité du même ministère, refusent de rechercher dans des formes de coopération, voire de mutualisation, les moyens d'une plus grande efficience.

Recommandations relatives aux transformations statutaires et au repositionnement de la RMN

1. Mettre en cohérence la liste des musées nationaux mentionnés par le décret du 31 août 1945, la liste des grands départements figurant au même décret, et les services ou établissements en charge des collections nationales ;
2. Subordonner toute création ou transformation de musée à l'existence d'un projet scientifique et culturel et d'un plan d'activité précis démontrant la pertinence économique et budgétaire du schéma retenu ;
3. Préciser la nature et la portée des compétences de la RMN rangées sous les différents intitulés de « prestataire de services », « compétences de référence » et « missions de service public ».

II - L'affaiblissement du ministère de la culture dans ses fonctions de pilotage national

Le mouvement d'autonomie des musées aurait dû avoir pour corollaire une évolution du pilotage ministériel. A l'ancienne tutelle des actes devait succéder un encadrement stratégique, incarné par le choix de dirigeants missionnés et par l'inscription des objectifs assignés aux établissements dans un cadre pluriannuel formalisé par un contrat.

Devant la mission d'évaluation et de contrôle constituée à l'Assemblée nationale sur la gestion de son établissement, le président du musée du Louvre indiquait à cet égard, le 4 février 2009 : « *Si leur nouveau statut d'établissement public leur confère une très large autonomie, les musées nationaux ne sont pas pour autant indépendants : des questions telles que la gratuité, l'accessibilité aux publics, la tarification relèvent d'une politique nationale globale et de la tutelle.* ».

Or, ce type de pilotage ne s'est pas concrétisé, les dirigeants des grands musées étant parvenus à s'extraire de l'encadrement des administrations ministérielles tout en continuant de dépendre étroitement des dotations de l'Etat.

Cette situation a débouché sur un mode de relations peu satisfaisant entre le ministère de la culture et les grands musées. A l'exercice ancien de la « tutelle », qu'il fallait réinventer, a succédé une coexistence régulée pour l'essentiel par les relations directes entre les équipes dirigeantes des musées et les autorités politiques, les premières ayant pris l'habitude de ne référer qu'aux secondes sans que les services du ministère de la culture parviennent à assurer, au quotidien, la continuité d'une politique nationale.

Ce mode de fonctionnement a eu une double conséquence : il a affaibli le cadrage stratégique pluriannuel, c'est-à-dire concrètement la cohérence et la continuité de la politique des musées ; et il a placé le ministère dans une situation où toute décision devient à la fois plus longue, plus complexe et souvent plus coûteuse.

A - L'élaboration des documents stratégiques

Il n'existe pas aujourd'hui de répartition des rôles explicite entre les trois documents stratégiques qui devraient encadrer l'activité des musées : les projets scientifiques et culturels (PSC), élaborés par les musées ; les contrats pluriannuels, préparés en commun par les musées et le ministère de la culture ; et les lettres de mission aux dirigeants des

établissements, concertées entre le cabinet du ministre et leurs destinataires.

Au cours des dernières années, aucun musée n'est parvenu à articuler ces trois types de documents, et il a pu même arriver que les trois fassent simultanément défaut.

1 - Les projets scientifiques et culturels : un état des lieux inégal

La loi du 4 janvier 2002 et ses textes d'application subordonnent l'attribution par l'Etat du label « Musée de France » à la réalisation d'un projet scientifique et culturel (PSC). Mais les musées nationaux ayant tous bénéficié d'office de ce nouveau label, ont été peu incités à confectionner des PSC.

Leur transformation en établissements publics à compter du 1^{er} janvier 2004 a conduit les musées Guimet et d'Orsay à élaborer rapidement un PSC, signe de leur autonomie nouvelle et fondement stratégique de leur développement. Les « petits » musées Rodin et Gustave Moreau, dont les équipes sont plus modestes, ont pris davantage de temps mais sont parvenus également à préparer leur document et à le finaliser entre 2006 et 2008. Enfin, à Versailles, un premier document daté de 1999 a été actualisé 2007.

Trois grands établissements, en revanche, ne disposent pas d'un PSC.

Le musée national d'art moderne abrité par le Centre Georges Pompidou, tout d'abord, a tiré parti de l'autonomie historique de sa « structure mère », qui n'a jamais été soumise à la tutelle de la DMF, pour se tenir à l'écart du processus lancé en 2002.

Le Louvre, ensuite, du fait qu'il abrite huit grands départements ayant chacun leur politique scientifique, n'a jamais communiqué au ministère de PSC intégré. Mais dans son cas, cette situation s'explique aussi par le fait qu'à partir de 2002, l'établissement s'est investi davantage dans le processus contractuel que dans un processus de dialogue scientifique avec la DMF.

Dans le même esprit, le musée du quai Branly n'a pas non plus élaboré de PSC en tant que tel et a préféré inclure les éléments relatifs à ses collections dans son contrat de performance 2008-2010.

L'articulation des PSC avec les contrats constitue à cet égard un prisme des difficultés rencontrées par le ministère de la culture pour faire vivre son système de « double tutelle », qui voit les grands établissements publics suivis simultanément par la direction « métier » (aujourd'hui la direction générale des patrimoines, et auparavant la DMF), et par la direction administrative et financière du ministère (actuellement le secrétariat général, autrefois la direction de l'administration générale). Les PSC relèvent clairement de la première, tandis que les contrats pluriannuels ont historiquement été portés par la seconde conjointement avec la direction du budget.

2 - Des lettres de mission encore peu nombreuses

Si, au début de la décennie, c'est surtout du contrat pluriannuel qu'était attendu un renouvellement de l'ancienne tutelle, à partir de 2007, contrat et lettre de mission ont presque toujours été évoqués en même temps. Le nombre de lettres effectivement adressées aux présidents d'établissements est pourtant resté modeste.

De 2000 à 2010, ce sont 26 mandats qui ont été effectués ou entamés par des présidents dans les neuf principaux établissements publics de la sphère muséale. Sur ces 26 mandats, seuls sept ont été encadrés par une lettre de mission (dont trois pour la seule RMN). Si l'on s'en tient aux mandats entamés à partir de 2008, c'est-à-dire après la décision du conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2007 prévoyant la généralisation de telles lettres, le bilan est un peu plus favorable eu égard aux trois lettres de mission adressées aux présidents du Centre Georges Pompidou et des musées d'Orsay et Guimet en 2009. Mais les présidents des musées du quai Branly, du Louvre et de Versailles font toujours exception.

Deux raisons principales expliquent cette situation.

La première résulte des réticences des présidents d'établissements eux-mêmes à être « missionnés ».

La deuxième raison tient au fait que ces lettres, pour jouer leur rôle, exigeraient qu'un certain nombre d'options politiques ou stratégiques fussent arbitrées en amont. Or, cela a rarement été le cas au cours des dernières années.

Le dispositif des « lettres d'objectifs », destinées à fixer chaque année les cibles qui gouvernent la part variable de la rémunération des présidents d'établissements publics, a eu davantage de succès, quoiqu'en toute fin de décennie puisqu'il ne s'est généralisé qu'en 2010. Mais ces parts variables, peu importantes, se sont focalisées sur les objectifs

quantitatifs (la fréquentation en volume, le niveau des ressources propres, le rythme des opérations de récolement, etc.) sans qu'y soient intégrés des paramètres plus qualitatifs (la présence des jeunes et des publics du « champ social » dans les musées, etc.). Au surplus, la quasi-totalité des parts variables versées au cours des dernières années ont atteint 100 % du calcul théorique, soit spontanément, soit après discussion informelle entre musées, services et cabinet du ministre.

3 - Une politique contractuelle souvent évoquée mais difficilement appliquée

Le 3 décembre 2009, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a publié une communication intitulée « *Une nouvelle gouvernance pour les opérateurs de l'Etat* », qui réaffirmait la généralisation des lettres de mission pour tous les dirigeants d'opérateurs d'ici la fin de l'année 2010 et la signature des contrats de performance avec les plus importants d'entre eux d'ici juin 2010.

Ces échéances n'ont pas été tenues dans le secteur des musées, et l'Etat ne s'est pas donné les moyens managériaux pour qu'elles le soient.

a) Du contrat d'objectifs et de moyens au contrat de performance, une orientation constamment réaffirmée

Dans sa communication au conseil des ministres du 4 avril 2003, destinée à présenter la réforme des musées nationaux, le ministre soulignait déjà : « *Les objectifs assignés par l'Etat aux établissements publics, et les moyens qu'il envisage de leur accorder à cette fin, doivent être cadrés dans un contrat pluriannuel.* ». Mais pendant les quatre années suivantes, seul le musée du Louvre allait faire l'objet d'un tel contrat.

L'orientation contractuelle devait être reprise le 12 décembre 2007 par le conseil de modernisation des politiques publiques à l'occasion de la première vague de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sous la forme d'une décision : « *Généralisation des contrats pluriannuels de performance et des lettres de missions aux dirigeants des opérateurs* ».

Cette nouvelle terminologie, « contrats de performance » en lieu et place de « contrats d'objectifs et de moyens », traduit les réticences, manifestées au milieu des années 2000, du ministère en charge du budget à s'engager sur le montant des subventions allouées aux établissements au-delà du budget annuel. Ce changement de pied par rapport au contrat d'objectifs et de moyens signé par le Louvre en 2003 n'est d'ailleurs pas

étranger aux réticences manifestées par plusieurs présidents d'établissements pour conclure un contrat pluriannuel.

Quoi qu'il en soit, au regard de cette orientation constamment réaffirmée, les années 2008-2010 ont été marquées par un enlisement de la contractualisation plutôt que par son déploiement.

b) Un bilan quantitatif décevant, des progrès récents, le retour de la question des moyens

Le bilan du processus contractuel présenté ci-dessous montre que celui-ci n'a pas été immédiatement engagé au moment où il était annoncé en 2003, et a connu bien des heurts ou des hésitations avant de paraître se stabiliser à la fin de la décennie.

Contrats pluriannuels en vigueur depuis 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Louvre	Contrat d'objectifs et de moyens 2003-2005, signé en avril 2003			Contrat de performance 2006-2008, signé le 11 juillet 2006			Projet de contrat bloqué	
Orsay					Contrat de performance 2006-2009, signé le 26 décembre 2006		Contrat sur le point d'aboutir	
Versailles						Contrat de performance 2008-2010, adopté par le CA du 17 décembre 2007 et signé par le ministre en juillet 2008		
EPQMB (ouvert)						Contrat de performance 2008-2010, adopté par le CA du 29 novembre 2007 et signé par le ministre le 11 mars 2008		
CNAC-MNAM								
RMN					Contrat de stratégie 2007-2009 et contrat de performance, signés les 29 mars et 26 septembre 2007			
Guimet							Contrat sur le point d'aboutir	

Années neutralisées (Orsay et Guimet étant devenus établissements publics en 2004, et l'EPQMB n'étant entré en phase d'exploitation qu'en 2006)

Années non couvertes par un contrat

Années couvertes par un contrat

Si l'on considère les sept principaux musées érigés en établissements publics et la RMN, la séquence 2003-2010 représente au total 51 années de gestion qui auraient dû prendre place dans un cadre contractuel si les intentions affichées dès 2002-2003 avaient été rapidement mises en œuvre. Or, sur ces 51 années, seules 18 ont été couvertes par un contrat.

A cet égard, il est singulier d'observer que certains présidents d'établissements ont été reconduits dans leurs fonctions alors même qu'ils entretenaient une situation de blocage. L'Etat dispose pourtant, à l'occasion des nominations ou reconductions, d'un levier efficace et légitime pour accélérer la préparation et la conclusion des contrats auxquels il attache toujours officiellement le plus grand prix.

Deux difficultés importantes se présentent aujourd'hui au Louvre et au Centre Georges Pompidou, et tiennent en partie à une contestation identique.

Au Centre Georges Pompidou, un projet assez avancé a été mis de côté au printemps 2007 lors du changement de président, et n'a pas été repris depuis. La raison principale du blocage tient à la revendication, portée par le président du Centre, d'un « rebasage » de la subvention attribuée à l'établissement, à laquelle ne veut ou ne peut pas souscrire l'Etat. En vertu du glissement terminologique évoqué précédemment, l'engagement de l'Etat sur le niveau de subvention n'est pourtant plus, en principe, une condition des contrats dits de performance.

La situation du Louvre illustre cette ambivalence. L'établissement a été le seul à bénéficier d'un contrat d'objectifs et de moyens conforme aux ambitions affichées par le ministre de la culture en 2003. Bien que certaines tensions aient commencé à se manifester entre le Louvre et la RMN au cours de ces années, le dynamisme du musée et de ses équipes a permis la préparation d'un nouveau contrat, reconstruit autour de la notion de « performance » qui a encadré les années 2006-2008. En revanche, depuis 2009, la signature d'un nouveau contrat est bloquée.

Le ministère de la culture estimait encore récemment que le renouvellement du contrat liant le Louvre et l'Etat était sur le point d'aboutir. Mais il n'est pas certain que cette position soit celle du musée, qui a indiqué à la Cour : « *Le souhait du Louvre de voir associer à son contrat de performance un volet portant sur les moyens budgétaires et humains n'est que l'application de son décret statutaire dont les dispositions en la matière sont sans ambiguïté. Le musée du Louvre, après avoir rappelé ces éléments à de nombreuses reprises (...) et obtenu des réponses divergentes, a demandé expressément par un courrier*

d'avril 2010, adressé à la direction générale des patrimoines, de clarifier cette position. Aucune réponse n'a été obtenue jusqu'à présent. ».

L'argument du décret statutaire est factuellement exact¹⁰. Mais il s'agit d'une survivance si l'on considère que le ministère de la culture a réorienté sa politique contractuelle dans le sens du contrat de performance dès le milieu des années 2000, et ne semble pas en voie de revenir sur cette évolution. Les nouveaux décrets statutaires des établissements publics de Versailles, d'Orsay ou du musée Picasso disposent clairement, désormais, que le contrat est simplement « de performance ».

Il convient toutefois de reconnaître qu'avec un taux de financement des musées par l'Etat qui oscille entre 55 et 80 %, la performance de ces derniers n'est pas indépendante des subventions qui leur sont accordées. Aussi serait-il pertinent que les contrats de performance comportent, sinon un engagement, du moins des indications sur l'évolution de ces dernières pendant la même période. Le fait que le projet de loi de finances soit désormais préparé en se référant à une programmation budgétaire pluriannuelle devrait y aider¹¹.

Projets scientifiques et culturels (PSC), contrats pluriannuels et lettres de mission auraient dû, en principe, traduire et formaliser les orientations stratégiques des musées. En réalité, les premiers ont abandonné la plupart des enjeux de performance (en termes de gestion, de publics, de développement...) aux seconds, qui ont eu du mal à émerger avant la fin de la décennie. Les rares lettres de missions aux dirigeants d'établissements, apparues plus tardivement, ont quant à elles été adressées en cours d'exécution de contrats, et non préalablement pour en fixer les axes stratégiques.

Le ministère de la culture, s'il entend restaurer ses capacités de pilotage politique et stratégique, devra remettre de l'ordre dans ces instruments, et les réinscrire dans une chronologie et une répartition des rôles plus logique, avec en son cœur le contrat de performance.

¹⁰ Le décret statutaire du 22 décembre 1992 prévoit que « *La politique scientifique et culturelle de l'établissement public, ses activités et ses investissements font l'objet d'un contrat pluriannuel conclu avec l'Etat. Ce contrat fixe des objectifs à l'établissement et prévoit les moyens et les emplois qui doivent lui être affectés.* ». Vis-à-vis de la RMN, dont le rôle est également prévu « sans ambiguïté » par le décret statutaire, le Louvre ne semble pas avoir prêté la même attention aux dispositions réglementaires.

¹¹ Cf. loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

En premier lieu, les lettres de mission, adressées systématiquement en début de mandat, trouveraient leur principale utilité en fixant les orientations stratégiques et le calendrier impératif d'élaboration d'un projet de contrat, qu'il serait demandé au dirigeant nommé de préparer.

Ce contrat, qui « absorberait » le PSC, constituerait ensuite la seule référence stratégique partagée entre l'Etat et chaque musée, les éventuelles inflexions étant introduites par avenants. Il comporterait, à défaut d'engagement, du moins une visibilité minimale sur les moyens que l'Etat entend accorder à chaque musée pour atteindre ses objectifs.

Enfin, les lettres d'objectifs consacrées à la part variable des rémunérations accordées aux dirigeants des musées devaient n'être qu'une déclinaison annuelle de quelques objectifs et indicateurs du contrat, choisis parmi les plus importants.

En corollaire, le ministère et les conseils d'administration devraient favoriser l'émergence d'une culture du « rendre compte », et exiger plus souvent – au moins une fois par an – des présidents d'établissements qu'ils justifient leurs politiques au regard des objectifs stratégiques fixés par les contrats.

Cette séquence serait de nature à restaurer un dialogue stratégique équilibré entre des musées devenus autonomes et un ministère qui ne peut s'abstraire de son rôle stratégique et de ses responsabilités d'attribution des moyens et d'évaluation des résultats.

B - Une difficulté structurelle à piloter et arbitrer

Loin de conduire à un pilotage stratégique renouvelé, le mouvement d'autonomie des musées semble avoir placé le ministère de la culture dans un perpétuel embarras. Au vu des très nombreux exemples relevés par la Cour à l'occasion de ses contrôles, il lui est manifestement devenu de plus en plus difficile d'arbitrer entre les prétentions concurrentes des établissements, ou même d'arrêter des décisions intéressant le sort d'une collection ou d'une initiative politique nationale.

1 - Les insuffisances du cadre contractuel pour un pilotage national

Même lorsqu'ils existent ou ont existé, les contrats pluriannuels n'ont pas été les vecteurs, à eux seuls, d'un dialogue renouvelé entre l'Etat et les musées.

Sans même évoquer les initiatives politiques nationales qui sont venues modifier *de facto* les stipulations contractuelles (ainsi la création d'un département des arts d'Islam au Louvre en 2004, ou les mesures de gratuité demandées à tous les musées en 2009), deux éléments essentiels ont témoigné de la faiblesse de l'instrument contractuel et des difficultés du ministère de la culture à faire prévaloir des orientations nationales : l'absence de pilotage de la politique tarifaire ; et l'impuissance à dessiner le cadre d'une coopération stable entre les musées et la RMN.

a) L'absence de cadrage de la politique tarifaire

Il serait logique de considérer que la politique tarifaire, qui détermine l'accessibilité des collections nationales aux publics, constitue une question stratégique. L'évolution des tarifs, de surcroît, se prête à une programmation pluriannuelle. Bref, en première analyse, la politique tarifaire aurait sa place dans les contrats.

Le sujet reste pourtant controversé. Si le président du musée du Louvre, notamment dans la déclaration rapportée ci-dessus, a semblé se rallier à l'idée que les tarifs relèvent d'orientations nationales et non de décisions arrêtées établissement par établissement, dans les faits, sa pratique a été différente. Le président de l'établissement public de Versailles, à l'inverse, s'est à plusieurs reprises - y compris devant la Cour – opposé à l'idée que les questions tarifaires soient « encadrées » par le ministère de la culture¹², et a mis la pratique de l'établissement en accord avec cette conviction.

De fait, au cours des dernières années, la quasi-totalité des décisions importantes en matière de tarifs a été prise en-dehors du cadrage contractuel lorsque celui-ci existait.

Dans le cas du Louvre, par exemple, l'augmentation des tarifs la plus importante décidée au cours de la décennie (+ 1 € sur les collections permanentes, + 1,5 € sur les expositions temporaires et sur les billets couplés) a été adoptée par le conseil d'administration de l'établissement le 28 novembre 2003 alors que les services du ministère de la culture estimaient qu'elle ne correspondait pas aux engagements du contrat 2003-2005 signé quelques mois auparavant.

¹² Le président de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles estime ainsi que « *L'inscription dans les contrats de performance d'un volet relatif à la politique tarifaire est contestable si elle n'est pas accompagnée d'un volet sur l'engagement de l'Etat, puisqu'un des objectifs de la politique tarifaire est de rendre efficace le dynamisme des ressources propres de l'opérateur pour pallier les engagements, souvent insuffisants, de l'Etat.* » (lettre du 5 novembre 2010 en réponse aux observations provisoires de la Cour).

Le constat est le même pour ce qui concerne les autres contrats conclus au cours des dernières années, notamment à Orsay et à Versailles : alors que ceux-ci encourageaient la modération tarifaire en mettant l'accent sur le mécénat pour le développement des ressources propres, les établissements ont obtenu de leurs conseils d'administration des augmentations tarifaires (cf. chapitre IV). Enfin, aucun des mots « tarifs », « prix » ou « billet » ne figure dans le contrat de performance conclu par le musée du quai Branly pour la période 2008-2010.

La réponse apportée par le ministère de la culture à la présente observation au cours de la phase contradictoire semble confirmer ces difficultés : « *Les remarques de la Cour sur ce point reflètent largement les injonctions contradictoires que le ministère doit lui-même prendre en compte. La recherche d'une plus grande autonomie a en effet conduit à une déconcentration fonctionnelle de la gestion des tarifs qui, par construction, s'articule mal avec une logique centralisée.* ».

Si la recommandation de la Cour en faveur d'une inscription de la politique tarifaire dans le cadrage pluriannuel a été retenue par le ministère de la culture, il restera à convaincre les établissements publics qu'il s'agit bien là d'une question relevant de la politique nationale et du dialogue avec l'Etat. Pour l'heure, ils n'en sont pas tous convaincus.

b) Les relations avec la RMN

Les relations entre les musées érigés en établissements publics et la RMN ont, elles-aussi, soit totalement fait défaut dans les contrats, soit ont été contredites en cours d'exécution.

A titre d'exemple, alors que le contrat 2003-2005 conclu par le musée du Louvre réaffirmait sans équivoque le monopole de la RMN sur toutes les publications, le Louvre a obtenu dès 2004 la réattribution à son profit des crédits destinés aux éditions scientifiques, puis a considéré que ses propres compétences éditoriales couvraient également les catalogues d'expositions. Quant au contrat 2006-2008, il ne comportait, sur 57 pages, qu'une seule et unique mention de la RMN à propos de la couverture photographique des œuvres. Compte tenu des liens qui unissaient encore à l'époque les deux établissements publics, ce silence ne peut être interprété que dans un seul sens : le Louvre entendait avoir les mains libres pour finaliser la cessation progressive de ses liens avec la RMN dans le plus grand nombre de domaines possibles.

Les musées nationaux ont tous, en des termes proches, renvoyé cette observation au passé, en observant qu'aujourd'hui, la banalisation des rapports entre eux et la RMN, devenue « *prestataire de service* », excluait une inscription de leur relation dans le cadre contractuel.

Cette objection, qui ne saurait justifier *a posteriori* le désordre des années 2004-2009, serait recevable pour l'avenir si la RMN ne devait plus exercer d'autre fonction que celle d'un simple prestataire. Mais tel n'est pas le cas. Comme il a été indiqué, il est prévu que la RMN conserve des compétences « de référence » et des responsabilités de service public avec son nouveau statut. Or, certains musées ont déjà manifesté leur voeu d'autonomie pour la gestion de certaines de ces responsabilités, par exemple en matière de couverture photographique des œuvres et de gestion des photothèques.

Aussi les difficultés rencontrées tout au long de la décennie 2000-2010 devraient-elles conduire le ministère de la culture à en préciser la portée et leurs implications vis-à-vis des musées nationaux.

2 - Des arbitrages de plus en plus laborieux

Au-delà des difficultés rencontrées par le ministère de la culture pour faire vivre le cadre contractuel esquissé en 2003, d'autres sujets illustrent sa difficulté à reconstruire un système dans lequel se concilieraient l'autonomie des musées et sa compétence à décider de ce qui relève de la politique nationale.

Les exemples pourraient être multipliés, des plus ponctuels – comme l'attribution par le Louvre de chèques-cadeaux à ses agents malgré les instructions contraires de la DMF, soucieuse de préserver l'homogénéité des prestations sociales acquises aux personnels des musées – jusqu'aux plus stratégiques – comme la construction d'un centre de réserves commun aux musées, qui est évoqué plus loin.

Deux dossiers sont évoqués ci-dessous sous forme d'encadrés. Ils constituent deux exemples parmi d'autres des sujets ayant donné lieu à frictions entre le ministère de la culture et les grands musées.

L'avenir du musée Hébert

Le musée national Ernest Hébert abrite une collection des œuvres du peintre rassemblée dans un hôtel particulier de quelque 640 mètres carrés situé rue du Cherche Midi à Paris. La collection et le bâtiment – qui constituait l'habitation du peintre, mais pas son atelier – ont été légués en 1978 à l'Etat et à la Réunion des musées nationaux.

Le musée a été rattaché au musée d'Orsay lors de la transformation de celui-ci en établissement public. En octobre 2004, constatant que l'hôtel ne répondait pas aux normes d'accueil du public, l'établissement a décidé sa fermeture, dans l'attente d'un nouveau projet scientifique et culturel. Préparé tout au long de l'année 2005, celui-ci a été approuvé en mars 2006 dans le sens d'une rénovation évaluée à 10 M€. Mais à la même époque, le musée d'Orsay était engagé dans un projet de réfection de la galerie des impressionnistes. Aussi est-il rapidement apparu à son président que la rénovation du musée Hébert n'était pas prioritaire.

A la fin de l'été 2007, dans le cadre de la RGPP, le président du musée d'Orsay a proposé la fermeture définitive du musée Hébert et le déplacement des œuvres, pour partie au musée départemental consacré au peintre dans sa ville natale de la Tronche, dans l'Isère, pour partie au musée d'Orsay. L'enjeu budgétaire tenait à une économie en fonctionnement d'environ 100 000 € par an, et dans l'évitement d'un chantier de réhabilitation coûteux.

Cette proposition n'a pas été reprise par le ministère de la culture. La lettre de mission adressée au président du musée d'Orsay le 5 août 2009 l'invitait « *au regard des orientations définies par les tutelles et en association avec la Réunion des musées nationaux (RMN), (à formuler) toutes propositions concernant la présentation des œuvres de la collection, ainsi que l'avenir du bâtiment actuellement fermé.* ».

Mais lesdites orientations n'existaient pas à l'époque, ce que la lettre de mission aurait précisément dû pallier.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère de la culture a indiqué que la perspective tracée au musée d'Orsay était celle d'un maintien dans les lieux du musée Hébert, et de l'élaboration d'un nouveau projet scientifique et culturel, ce qui équivaut à un arbitrage dans le sens du *statu quo* près de six ans après la fermeture du musée. Désormais, il conviendra de veiller à ce que cette décision ne soit pas trop coûteuse pour les finances publiques, puisque depuis 2004, les personnels du musée Hébert ont été réaffectés et qu'en cas de réouverture, c'est tout un régime d'exploitation qu'il faudra rétablir.

Le dossier des logos

Dans le cadre de ses activités d'édition, la RMN a créé il y a une vingtaine d'années les marques semi-figuratives (les logos) qui identifient aujourd'hui les musées du Louvre, d'Orsay et de Versailles.

Le Louvre, dès le début des années 2000, et Orsay, dès son accession à l'autonomie, ont revendiqué la propriété de ces logos. La RMN, de son côté, ne s'est jamais montrée hostile à un transfert, mais entendait bénéficier en contrepartie, si possible d'une indemnité, et, en tout état de cause, de garanties quant à leur usage, qui lui était indispensable pour ses activités d'édition d'ouvrages, d'objets et d'images.

Les enjeux de ce dossier, pour n'être pas totalement négligeables en matière commerciale, ne doivent pas être exagérés. Dès le départ, les marques semi-figuratives ont été distinguées des marques proprement dites, c'est-à-dire des noms « musée d'Orsay » et « musée du Louvre », qui appartiennent aux deux établissements.

Le ministère de la culture pensait avoir clos la controverse en décembre 2006, lorsqu'il fut arbitré d'organiser par convention le transfert de propriété des logos à titre gratuit aux musées, en échange d'une licence d'exploitation exclusive elle aussi gratuite. Les établissements étaient invités à communiquer aux services du ministère, sur ces bases, des projets de convention avant la fin du mois de janvier 2007. Cette échéance n'a pas été tenue. Au contraire, les musées ont profité de l'arrivée d'une nouvelle ministre de la culture en mai 2007 pour remettre en cause cet arbitrage.

Finalement, après deux années supplémentaires d'indécision, les changements d'équipes, la lassitude, et sans doute la résignation de la RMN à entrer dans un rôle de prestataire de services ont abouti à la résolution du conflit. Mais alors que le ministère avait essayé de favoriser un régime homogène, trois dispositifs différents ont été mis en place.

L'établissement public de Versailles, le premier, a accordé à la RMN, dès 2009, en échange de la cession gratuite de la propriété du logo, une licence d'exploitation gratuite pour une durée de neuf ans.

Le musée d'Orsay, à l'inverse, malgré une reprise de la controverse à l'automne 2009, est parvenu à conclure, contre le vœu de la RMN, une convention dont la cession de propriété gratuite a pour corollaire une licence d'exploitation exclusive valorisée à l'euro symbolique, puis chiffrée à 5 % du chiffre d'affaires sur les cinq années suivantes. Entretemps, il est vrai, le cabinet du ministre de la culture avait modifié les lignes directrices fixées en 2007 et avait posé le principe de licences payantes, fût-ce à titre symbolique.

Ce n'est pourtant pas ce principe que, le dernier, le Louvre a retenu avec la RMN le 26 mars 2010. La convention conclue par les deux établissements organise le transfert gratuit de la propriété des deux marques semi-figuratives, et prévoit une licence d'exploitation accordée gratuitement à la RMN pour une durée de cinq ans mais dont l'exclusivité est limitée aux éditions d'images et d'objets d'art.

Le dossier des marques semi-figuratives ne présentait à l'origine aucune autre complexité que celle consistant à amener les établissements à trouver un juste équilibre entre la propriété de leurs logos pour les uns et leur usage sous licence pour l'autre. Malgré cela, son règlement aura épousé l'exacte durée de la décennie. Et dans ce laps de temps, toutes les orientations (changeantes) arrêtées par le ministère de la culture auront été tour à tour contredites pour aboutir finalement à trois solutions distinctes.

3 - Un exemple des difficultés à concilier stratégie nationale et autonomie des musées : la couverture photographique des collections nationales et la gestion des droits

La couverture photographique des collections nationales et la gestion des droits y afférents constituent un autre domaine où se sont manifestés avec force les tensions entre la RMN et les musées et le manque d'orientations émanant du ministère.

Depuis l'après-guerre, l'agence photographique de la RMN exerçait un monopole sur la constitution du fonds photographique des collections nationales et sur sa commercialisation, sans reverser aux musées ne serait-ce qu'une fraction des recettes.

Au début des années 2000, dans le cadre de leur autonomie croissante et face à l'enjeu culturel et économique que commençait à représenter les reproductions numériques des œuvres, plusieurs musées nationaux ont lancé des initiatives afin d'étendre la couverture photographique de leurs collections et d'en recouvrer la maîtrise. Ce mouvement a cependant été conduit en ordre dispersé, comme en témoigne la diversité des pratiques de quatre des plus importants musées nationaux – le Centre Georges Pompidou, le Louvre, Branly et Orsay.

Le musée du quai Branly, tout d'abord, a entièrement externalisé la prise de vues de ses œuvres.

Le Centre Georges Pompidou et le musée d'Orsay, quant à eux, continuent à dépendre principalement de la RMN, tout en recourant ponctuellement à des photographes salariés.

Le Louvre, enfin, dans le souci de s'affranchir de la RMN, a combiné depuis 2003 ces diverses formules. Il a notamment fait réaliser par un photographe extérieur de renom de très nombreuses photographies de ses œuvres, dans des conditions juridiques et économiques qui ont suscité de fortes réserves de la Cour du fait de la duplication des fonds et de la perte de recettes pour le système muséal public qui en a résulté, ce photographe commercialisant pour son compte sur le marché international les vues ainsi réalisées.

Les modes de commercialisation des photographies d'œuvres varient également d'un musée à l'autre : si le Centre Georges Pompidou et Orsay ont confié l'exploitation commerciale de leurs fonds à la RMN (le premier au terme d'une mise en concurrence, le second sans), le musée du quai Branly s'en est remis à un opérateur privé, tandis que le Louvre est entré en négociation avec la RMN après un long conflit.

Les relations entre les musées et la RMN semblent aujourd'hui en voie de « normalisation » dans ce domaine. L'accord trouvé en 2007 entre cette dernière et le musée d'Orsay, avec un partage à égalité des recettes, en a fourni le modèle. Reste que plusieurs années se seront écoulées dans un contexte conflictuel sans que le ministère parvienne à fixer une doctrine de substitution. Et aujourd'hui encore, toutes les difficultés ne sont pas réglées. La question de la mise en concurrence ou non de la RMN pour les activités de commercialisation demeure ainsi incertaine.

Mais c'est surtout en matière de gestion des droits – des artistes et des photographes des œuvres – que les pratiques sont les plus diverses.

Si trois musées exigent la cession exclusive des droits des photographes qui exercent à leur demande, le Louvre a réalisé de notables exceptions à ce principe dans le passé. Il est également le seul à verser des droits d'auteur à ses photographes salariés en cas d'exploitation commerciale en vertu de la loi du 1^{er} août 2006, dite loi DADVSI, alors que ses décrets d'application ne sont pas encore parus.

Enfin, les musées ont une interprétation plus ou moins extensive de la loi du 31 décembre 1921 instituant une redevance pour l'exercice du « *droit de peindre, dessiner, photographier ou cinématographier dans les musées* » : deux musées interdisent la réalisation de photographies à des fins commerciales (le Centre Georges Pompidou et Branly), un estime ne pouvoir s'y opposer (le Louvre), tandis qu'Orsay s'interroge sur la latitude qui est la sienne tout en pratiquant une restriction de fait en la matière.

L'incertitude juridique dans laquelle l'administration centrale a laissé les musées opérer sur des questions qui relèvent du statut des collections nationales est critiquable. L'hétérogénéité des pratiques s'est en effet traduite pour la collectivité publique par la perte d'une partie des droits photographiques de ses collections au bénéfice d'opérateurs privés.

Si l'uniformité n'est pas un objectif de gestion en soi, certaines pratiques apparaissent plus satisfaisantes que d'autres, notamment celles, en vigueur au Centre Georges Pompidou et à Branly, consistant à ne donner l'autorisation de photographier une œuvre que dans des conditions et pour un usage déterminés. Il est regrettable que le ministère n'ait pas tenté de définir, à leur exemple, des lignes directrices en matière d'autorisation de photographier, sujet-clé sur lequel les musées ont été livrés à eux-mêmes, entraînant de leur part les réponses les plus diverses allant du laxisme à l'excès de rigueur.

Face à ces risques juridiques et patrimoniaux, le ministère devrait promouvoir une approche fédérative des conditions de prises de vue, d'exploitation et de gestion des droits plus solide et plus soucieuse des intérêts de l'Etat.

Ces exemples sont loin d'épuiser la liste des dossiers sur lesquels le ministère de la culture a éprouvé ou éprouve encore les plus grandes difficultés à faire valoir une position nationale. L'existence de tels conflits est inhérente à la vie administrative et n'invalider pas les grands axes de la réforme de 2003. Mais elle révèle à quel point la volonté et les instruments d'un pilotage national n'ont pas été retrouvés.

Dans un tel contexte, la première question que devrait se poser le ministère de la culture est aussi simple dans son énoncé que redoutable quant à ses implications : quelle est la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des musées nationaux ?

Bien que ceux-ci soient financés majoritairement par des subventions publiques, l'Etat, c'est-à-dire en pratique le ministère de la culture, ne peut se positionner comme donneur d'ordre sur n'importe quel sujet. Mais il lui appartient de définir, de façon cohérente avec l'orientation politique d'autonomie qu'il a lui-même tracée, les domaines dans lesquels il demeure une instance de décision et d'arbitrage.

La loi du 4 janvier 2002, ne constitue pas à cet égard un « corpus » très explicite, mais elle désigne du moins deux domaines dans lesquels l'autonomie des musées demeure en principe très encadrée : l'intégrité des collections nationales et les questions tarifaires.

Au-delà, il appartient au ministère de la culture de désigner lui-même son champ d'autorité, notamment dans les documents stratégiques pluriannuels. Si l'on en croit les objectifs attachés chaque année au projet annuel de performance du ministère, les questions liées au niveau des ressources propres des musées et à la démocratisation de l'accès aux collections, par exemple, relèvent clairement de sa responsabilité.

Recommandations relatives au pilotage de l'Etat

4. Adresser systématiquement une lettre de mission aux présidents et aux directeurs des musées nationaux au moment de leur nomination, et inscrire dans ces lettres l'obligation de conclure, dans un délai déterminé, un contrat pluriannuel de performance ;
5. Incrire dans les contrats pluriannuels un volet relatif à la politique tarifaire, ainsi qu'un chapitre relatif aux relations de chaque établissement avec la RMN.

Chapitre II

Les dépenses de l'Etat en faveur des musées nationaux : une décennie de croissance

La décennie 2000-2010 a été marquée par un objectif de développement des « ressources propres » des musées (c'est-à-dire des recettes autres que les subventions de l'Etat : droits d'entrées, redevances, recettes commerciales et mécénats). Bien que le ministère de la culture soit resté prudent dans l'expression de cet objectif, les cibles chiffrées présentées chaque année à la représentation nationale montrent qu'il était espéré en contrepartie de ce développement une stabilisation, voire une réduction des financements directs de l'Etat.

Or, il n'en a rien été. En dépit de la hausse importante des tarifs pratiquée par les musées depuis dix ans, en dépit aussi des incitations qui leur ont été faites de mieux valoriser leurs espaces et leurs activités, les grands équilibres économiques des musées nationaux considérés dans leur ensemble n'ont évolué qu'à la marge et continuent de reposer pour l'essentiel sur les financements publics.

En somme, le développement des musées, caractéristique de la décennie, a été davantage financé par des ressources publiques que par leurs visiteurs ou leurs bienfaiteurs.

Corollaire de cette politique de développement, presque tous les musées nationaux se sont agrandis au cours des dix dernières années. Par rapport à celui de 2000, le paysage muséal national de 2010 compte notamment un nouvel établissement (le musée du quai Branly), quatre musées entièrement rénovés (le musée national d'art moderne, les musées Guimet, des Arts décoratifs et de l'Orangerie des Tuileries), et plusieurs autres musées agrandis ou embellis.

Ces grands chantiers expliquent en partie la croissance des dépenses de l'Etat, en raison de leur coût intrinsèque bien sûr mais aussi en raison de la nécessité de financer ensuite, de manière récurrente, le fonctionnement de ces équipements nouveaux ou agrandis. Indépendamment de son coût en investissement, chiffré par la Cour à 290 M€ (sans compter la valorisation de son terrain, qui s'élève à 81 M€), le musée du quai Branly, par exemple, reçoit chaque année 52 M€ de subvention de l'Etat, partagée à parts égales par les ministères de la culture et de la recherche, qui constituent une augmentation structurelle des dépenses consacrées au fonctionnement des musées nationaux.

Grands projets muséaux achevés pendant la décennie 2000-2010

	Date d'achèvement	Coût final
Restructuration du musée Guimet	Janvier 2001	50,20 M€
Palais de Tokyo – création contemporaine	Janvier 2002	4,57 M€
Pavillon Gabriel à Versailles	Octobre 2003	5,27 M€
Marquise et espaces publics du musée d'Orsay	Mars 2004	17,29 M€
Musée du Louvre – Galerie d'Apollon	Novembre 2004	5,4 M€
Musée du Louvre – aile Visconti	Janvier 2005	4,27 M€
Salle des Etats du musée du Louvre	Avril 2005	6,29 M€
Rénovation du musée de l'Orangerie	Mai 2006	30,90 M€
Musée du quai Branly	Juin 2006	290,09 M€
Musée des arts décoratifs	Septembre 2006	46,66 M€
Cité nationale d'histoire de l'immigration	Septembre 2007	20,00 M€
Musée d'Orsay – façade Nord	Printemps 2009	2,14 M€
Château Fontainebleau – quartier Henri IV	Automne 2010	21,68 M€

Source : *Rapport public thématique de la Cour des comptes, « Les grands chantiers culturels » et PAP mission Culture et divers documents.*

L'origine de la croissance des dépenses annuelles de l'Etat consacrées au fonctionnement des musées nationaux trouve donc en partie son explication dans la croissance de l'« offre » des musées, qui est plus riche aujourd'hui qu'elle ne l'était en 2000. C'est la poursuite de cette politique et l'engagement de nouveaux grands projets qui placent d'ores-et-déjà la décennie 2011-2020 sous forte tension budgétaire (I).

De surcroît, cette augmentation des dépenses directes s'est accompagnée d'une croissance soutenue des dépenses fiscales en faveur des musées, à travers le régime du mécénat. Celui-ci a été profitable aux musées et leur a permis de réussir de belles opérations de rénovation ou d'acquisitions. Mais il accuse des carences en matière de suivi et d'encadrement par l'Etat (II).

L'accroissement des dépenses de l'Etat a financé la progression des effectifs au sein des musées. Celle-ci a correspondu en partie aux besoins liés à l'extension des plages horaires et à l'accroissement du taux d'ouverture des salles. Mais cette corrélation traduit le fait que la réduction du périmètre d'activité de la RMN et l'autonomie des musées n'ont pas été neutres en termes d'effectifs, et que le développement de l'offre culturelle n'a pas été atteint par le biais de gains d'efficience ou de productivité, mais par une politique de moyens (III).

I - L'économie des musées : le poids prépondérant des financements de l'Etat

L'architecture du budget du ministère de la culture comprend un agrégat regroupant les crédits destinés aux musées nationaux et à la politique muséale nationale. En 2000 et en 2010, cet agrégat ne recourait pas tout à fait le même périmètre, mais moyennant quelques ajustements, il est possible de mesurer son évolution à dix ans d'intervalle.

L'agrégat « Patrimoine muséographique » utilisé en 2000 regroupait l'ensemble des crédits destinés au fonctionnement et à l'investissement des musées pour un total de 241,02 M€, à l'exception des dépenses de personnel, évaluées séparément au prorata des effectifs à 93,45 M€. Le montant total des crédits alloués aux musées nationaux et à la politique muséale peut ainsi être estimé à 334,47 M€ en 2000.

En 2010, l'action « Patrimoines des musées de France » introduite dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au sein du budget du ministère de la culture a été dotée de 465 M€, comprenant à la fois des crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement. Si l'on ajoute à ce total la part de la subvention annuelle du musée du quai Branly inscrite au budget du ministère de la recherche et certains crédits d'investissement qui bénéficient aux musées nationaux mais sont inscrits sur d'autres lignes, le total des moyens alloués par l'Etat aux 37 musées nationaux a atteint cette année-là près de 528 M€.

Dépenses budgétaires de l'Etat en faveur des musées (en M€)

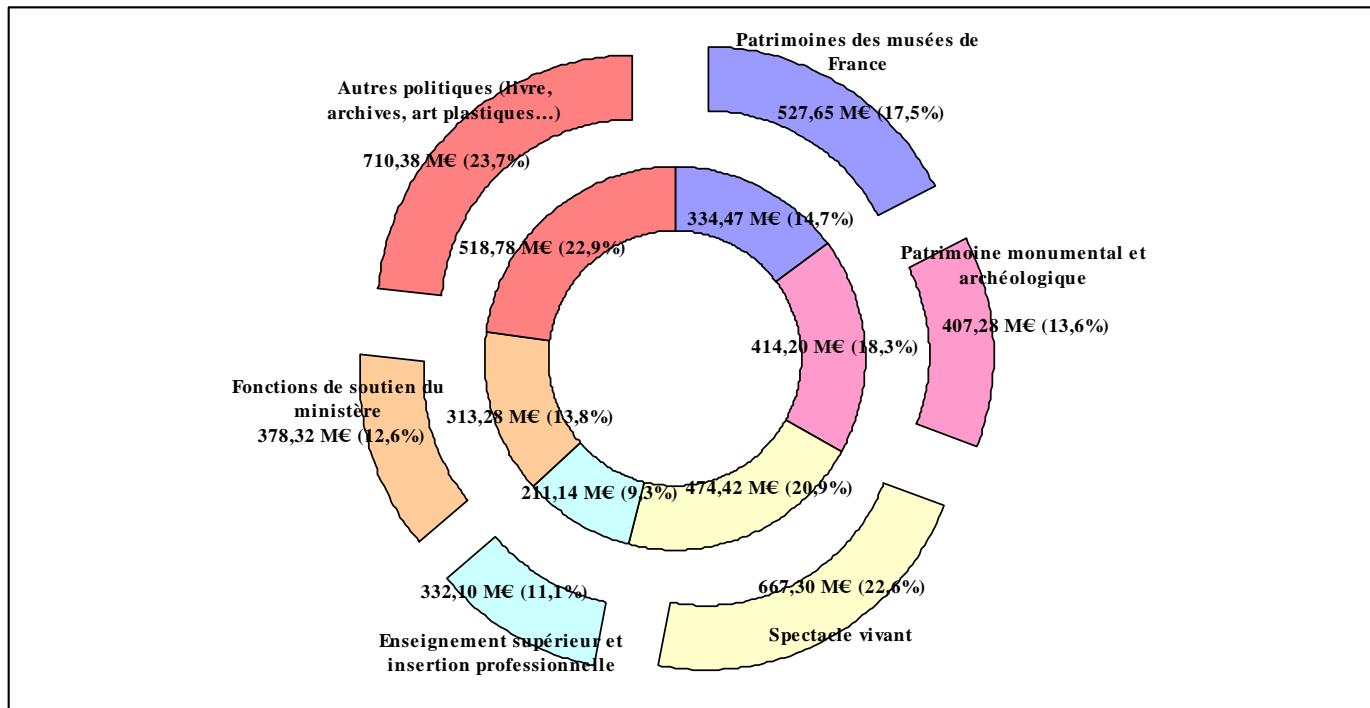
	2000	2010	
« Patrimoine muséographique », y compris investissements	241,02	« Patrimoines des musées de France »	465,35
Dépenses de personnel au profit des musées	93,45	Grands travaux muséaux (Versailles et MUCEM)	32,72
		Acquisitions des musées nationaux (CNAC et Guimet)	3,58
		Subvention au musée du quai Branly sur le budget "Recherche"	26,00
Total	334,47	Total	527,65

Source : projet annuel de performance de la mission « Culture » pour 2010 et rapport de gestion du ministère de la culture pour 2000.

Ces chiffres montrent qu'en dix ans, la progression des crédits consacrés aux musées a atteint environ 58 %. Au cours de la même période, le budget du ministère de la culture a crû de 32 %, si bien que la part des musées en son sein a augmenté de près de trois points pour atteindre 17,5 % (cf. graphique page suivante).

Si l'on ajoute à cette progression de 58 % des dépenses directes de l'Etat le doublement des avantages fiscaux associés au mécénat et l'essor considérable de ce dernier à partir de 2003, il peut être estimé que l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur des musées nationaux a progressé en dix ans dans une proportion comprise entre 70 et 90 %. Dans le même laps de temps, l'inflation ne représentait qu'une hausse des prix de 20 %.

Répartition du budget du ministère de la culture en 2000 (cercle intérieur) et en 2010 (cercle extérieur)



A - La croissance des subventions et dotations de l'Etat

Le financement des musées nationaux par l'Etat emprunte trois voies complémentaires.

Tout d'abord, tous les musées reçoivent une subvention de fonctionnement annuelle, qui s'intitule « subvention pour charge de service public » pour les établissements publics, ou « dotation » pour les services à compétence nationale.

Ensuite, les musées bénéficient de subventions d'investissement, qui sont en principe allouées en regard de chantiers précisément identifiés et n'ont donc pas de vocation récurrente.

Enfin, l'Etat rémunère directement sur son propre budget les personnels fonctionnaires affectés dans les musées, à l'exception notable du Louvre qui, depuis 2003, voit sa subvention pour charge de service public majorée du montant de ces rémunérations qu'il gère et verse directement. Le Centre Georges Pompidou et le musée du quai Branly gèrent eux-aussi la rémunération de tous leurs personnels, qui y occupent des emplois contractuels.

Tous les musées présentent des structures de financement singulières, qui reposent sur un « mix » entre ces trois formes de soutien. L'annexe 2 du présent rapport présente à cet égard le détail des subventions reçues par chacun d'entre eux. De 2000 à 2010, le total des subventions et des dotations attribuées par l'Etat a progressé de 142,44 M€ à 321,75 M€. Entre ces deux dates, la délégation au Louvre évoquée ci-dessus a contribué à cette augmentation à hauteur d'environ 42 M€ (en principe neutre pour les finances publiques¹³), tandis que la création du musée du quai Branly représentait pour l'Etat un surcroît de dépense d'environ 52 M€ chaque année.

Le total des subventions d'investissements, quant à lui, est passé pendant la même période de 31,21 M€ à 52,92 M€, cette évolution étant très marquée, année après année, par le rythme d'avancement et de renouvellement des grands chantiers.

¹³ A l'occasion de son contrôle de l'activité et de la gestion du musée du Louvre, la Cour a constaté que la délégation de gestion de ses personnels fonctionnaires accordée à l'établissement avait logiquement nécessité une augmentation des effectifs de sa direction des ressources humaines, sans qu'une réduction symétrique ait été observée du côté du ministère de la culture. C'est la raison pour laquelle d'un point de vue budgétaire, cette délégation n'est en réalité pas tout à fait neutre.

En 2010, sans même prendre en compte les contreparties fiscales attachées au mécénat, l'Etat contribue ainsi directement au fonctionnement des musées nationaux, grâce à ses subventions et à la prise en charge d'une partie des personnels, selon des taux qui s'échelonnent de 55 % (dans le cas du musée du Louvre) à près de 80 % (dans le cas du Centre Georges Pompidou et du musée du quai Branly), comme le montrent les tableaux détaillés retraçant l'évolution des subventions de l'Etat qui figurent en annexe 2.

Au cours de la décennie, ces taux n'ont que peu diminué musée par musée (sauf dans le cas du Louvre), généralement de façon non durable, et sont même légèrement repartis à la hausse en 2008 et en 2009 du fait de la compensation budgétaire des mesures de gratuité décidées en faveur de nouveaux publics.

Cette augmentation du soutien de l'Etat aux musées ne correspond pas aux objectifs qui leur avaient été assignés en 2003 puisqu'il était espéré de l'autonomie des musées une croissance des ressources propres qui permettrait à l'Etat de réduire progressivement sa contribution à leur fonctionnement.

B - Un objectif de réduction des subventions de l'Etat *de facto* abandonné

Si à l'orée de la décennie les objectifs de croissance des ressources propres étaient encore formulés avec une certaine prudence, il est devenu de plus en plus explicite au fur et à mesure des années que l'Etat en attendait une réduction de ses propres dépenses en faveur des musées.

Dans sa communication du 4 avril 2003 relative à la réforme des musées nationaux, le ministre de la culture et de la communication paraissait ainsi afficher un objectif de croissance parallèle des financements de l'Etat et des ressources propres des musées. Tel était d'ailleurs le fondement du contrat d'objectifs et de moyens conclu avec le musée du Louvre quelques jours auparavant, puisque celui-ci liait l'augmentation de la subvention attribuée à l'établissement et la progression de ses propres recettes.

Deux ans plus tard, le premier projet annuel de performance de la mission « Culture » établi à l'automne 2005 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006 comportait un objectif intitulé « *Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics* », dont la principale déclinaison opérationnelle tenait dans un indicateur « *Part des ressources propres des institutions patrimoniales dans le budget total* », appliquée aux musées nationaux aux côtés de la Cinémathèque française et du Centre des monuments nationaux.

Sur la base d'un taux estimé en 2005 à 43 %, la cible de 48 % assignée à l'année 2010 signifiait que les ressources propres devaient progresser sur un rythme cinq fois supérieur à celui des dations de l'Etat. Compte tenu des importantes augmentations tarifaires acceptées par le ministère de la culture peu de temps auparavant et surtout du doublement des avantages fiscaux attachés au mécénat, ce taux ne paraissait pas hors de portée.

La ministre de la culture avait indiqué en ce sens à la Cour, le 8 septembre 2008, en réponse à une communication portant sur les enjeux de gestion de son ministère : « *Celui-ci [le renforcement du pilotage ministériel] devra également permettre la mise en œuvre d'une autre mesure annoncée par le conseil de modernisation des politiques publiques le 11 juin dernier : le développement des ressources propres des établissements publics et la maîtrise de leurs coûts dans le but d'alléger la part des subventions de l'Etat dans leur budget.* »

Cette affirmation était contradictoire avec les objectifs affichés au même moment dans le cadre des lois de finances. Dès 2008, en effet, le projet annuel de performance de la mission « Culture » abaissait la cible de ressources propres à 43 %, ce qui correspondait en fait à un scénario de stabilité. Enfin, à partir de 2010, tirant les conséquences du choix de compenser budgétairement les mesures de gratuité décidées l'année précédente, le projet annuel de performance entérine un scénario de diminution du taux de ressources propres à 39 % en 2011.

Si l'on en croit ces cibles, la stratégie ministérielle s'est inversée, non seulement entre 2003 et 2010, mais même entre 2008 et 2010. Mais en réalité, le ministère de la culture n'a jamais vraiment officialisé ce changement de cap, et s'est contenté d'ajuster les cibles aux résultats, faute que ceux-ci atteignent celles-là.

De fait, si l'on considère les résultats, la part des ressources propres dans le fonctionnement des institutions patrimoniales s'est contractée avant 2009, et a encore diminué depuis cette date compte tenu de l'effet « gratuité » :

Cible et résultats de l'indicateur « Taux de ressources propres des musées nationaux » (hors effet Abou Dabi en 2007)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010 ajusté	2011
Cible			43 %	44 %	43 %	40 %	46 %	39 %	39 %
Résultat	48,4%	47 %	43 %	44 %	44 %	41 %	39 %*		

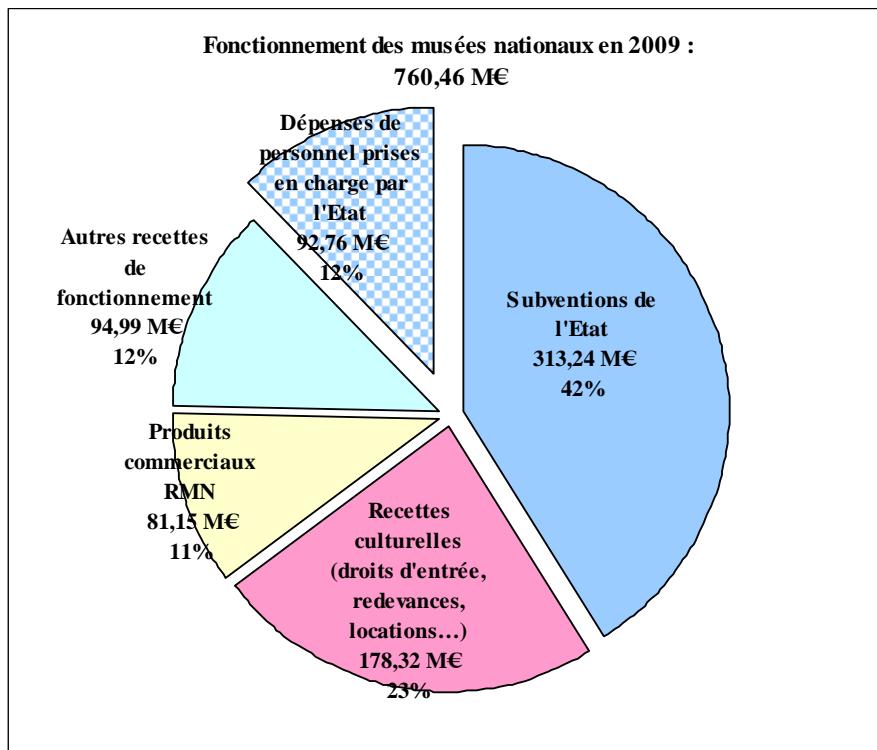
Source : rapports annuels de performance de la mission « Culture »

Ces résultats varient selon les musées. Dans le cas du Louvre, par exemple, la Cour a constaté que la progression des ressources propres avait été plus rapide que celle des subventions de l'Etat, si bien que mécaniquement, la part des premières a crû au milieu des années 2000. Mais en aucun cas il n'y a eu substitution des unes aux autres : aucun musée n'est parvenu à un niveau de ressources propres qui permette à l'Etat de réduire son soutien direct.

C - L'économie générale des musées nationaux

En 2009, les 37 musées nationaux ont représenté, ensemble, 667 M€ de recettes de fonctionnement, auxquelles il convient d'ajouter le montant des rémunérations de leurs personnels directement prises en charge par l'Etat, c'est-à-dire 93 M€. Au total, les ressources mobilisées par les musées pour leur fonctionnement ont ainsi atteint près de 760 M€, dont 406 M€ provenaient directement de l'Etat.

Cette même année, le chiffre d'affaires « culturel » des musées (qui comprend les recettes de billetterie, les redevances perçues auprès des concessionnaires et plus globalement le prix des prestations de service rendues par les établissements) a atteint dans les 37 musées nationaux un total de 178,31 M€, soit moins de la moitié du montant des subventions de l'Etat.

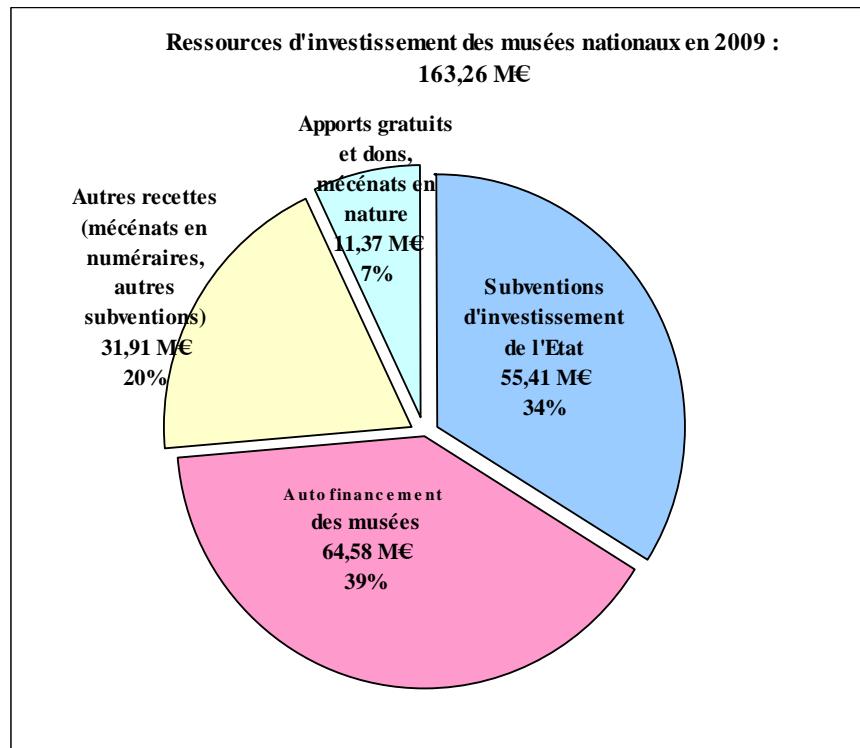


Source : *comptes financiers 2009 des musées érigés en établissements publics et rapport annuel de performance de la mission « Culture » du budget de l'Etat*

En dix ans, chacune de ces catégories de ressources a progressé en volume, mais dans des proportions comparables. La hausse des tarifs d'entrée, par exemple, a été parallèle à la progression des subventions de l'Etat, si bien qu'au total, les grands équilibres économiques du monde des musées – et notamment le poids des concours publics – sont restés en proportion assez stables.

En matière d'investissement, les musées nationaux ont bénéficié la même année d'un total de 163 M€ de ressources. Sur ce total, environ 64,58 M€ (39 %) provenaient de l'autofinancement des musées, c'est-à-dire des moyens dégagés par l'activité et affectés aux investissements. Plusieurs chantiers spécifiques et d'une particulière importance (par exemple la restauration d'ensemble du domaine de Versailles en application du schéma directeur immobilier arrêté en 2003) justifient toutefois l'existence de subventions d'investissement spécifiques : en 2009, celles-ci ont atteint 55,41 M€. Les ressources en numéraires levées

auprès de mécènes ou d'autres collectivités représentaient, la même année, 31,91 M€.



Source : comptes financiers 2009 des musées nationaux (tableaux de financements)

La part de l'autofinancement doit être appréciée avec prudence, dans la mesure où elle procède en partie des excédents d'exploitation affectés aux investissements. L'Etat, en effet, tend de plus en plus à « faire masse » de ses subventions, comptabilisées comme des ressources de fonctionnement par les musées, à charge pour eux de dégager ensuite une capacité d'autofinancement suffisante pour couvrir leurs investissements. Les ressources d'investissement comprennent également la valeur des œuvres acquises à titre gratuit et certains mécénats en nature, qui ne constituent pas des « recettes » en numéraire, contrairement aux subventions de l'Etat. Ainsi, en 2009, les comptes financiers de l'établissement public de Versailles ont-ils enregistré symétriquement en ressources et en emplois pour 11,3 M€ de dons.

Ces paramètres structurels qui voient l'Etat prendre en charge une part prépondérante du financement des musées ont toutes les raisons de se perpétuer au cours de la prochaine décennie et de s'appliquer aux nouveaux équipements dont la réalisation a déjà été programmée. C'est dire que les années 2011-2020 risquent de connaître de fortes tensions budgétaires si la politique de développement des musées n'est pas infléchie dans le sens de l'efficience.

Finalement, seule l'opération exceptionnelle de conception du musée universel d'Abou Dabi, par ses enjeux financiers, a eu un impact significatif sur l'économie générale des musées nationaux à la fin des années 2000, qui se perpétuera pendant encore une dizaine d'années.

Le musée universel « Louvre Abou Dabi »

Le 6 mars 2007, la France et l'Emirat d'Abou Dabi ont signé un accord intergouvernemental relatif à la conception scientifique et culturelle d'un futur musée universel, qui a été ratifié par la loi du 17 octobre 2007.

La partie française est chargée d'une mission d'assistance à la conception et à la réalisation du musée, qui s'étend aux acquisitions destinées à en constituer les collections permanentes. Cette mission est exercée par l'Agence France-Muséums, société par actions simplifiée dont le capital et les droits de vote sont détenus par douze établissements culturels, dont sept musées nationaux (le Louvre détenant 35 % des parts et des droits de vote).

Le budget total de l'Agence de 2007 à 2026 est pris en charge par la partie émirienne, pour un montant cumulé estimé à 164,5 M€.

Selon l'accord, la partie émiratie versera au musée du Louvre 25 M€ « pour soutenir son développement », correspondant en fait au parrainage du futur département des arts d'Islam, et 400 M€ au titre de l'usage de son nom (dont 150 M€ ont déjà été perçus).

A compter de l'ouverture du musée, et pendant dix ans, les musées français associés assisteront le musée émirien par le biais de prêts d'œuvres majeures (300 les trois premières années, 250 les trois années suivantes, 200 pour les quatre dernières) et pour le montage d'organisations temporaires. L'accord prévoit le versement à ce titre de 190 M€ aux musées associés au projet au titre des prêts, puis de 8 M€ en moyenne chaque année au titre des expositions temporaires, comprenant les frais de commissariat, de convoiement, d'édition et de promotion, auxquels s'ajoutent 5 M€ chaque année de « contribution de soutien aux musées Français ».

De son côté, la partie émiratie prévoit de consacrer chaque année environ 40 M€ aux acquisitions du futur musée d'ici son ouverture. C'est en incluant ce total qu'a parfois été évoqué le montant d'un milliard d'euros,

mais en réalité, les fonds destinés aux musées français ne comprennent que 425 M€ destinés au Louvre, 190 M€ de rémunération des prêts et, pendant dix ans, 5 M€ annuels de soutien additionnel aux expositions temporaires.

Enfin, l'accord prévoit que « *les salles d'un étage du pavillon de Flore dans le Palais du Louvre porteront le nom d'une personnalité éminente des Emirats Arabes Unis* ».

Indépendamment de l'accord intergouvernemental, c'est le projet d'un architecte français, M. Jean Nouvel, qui a été retenu pour le bâtiment. L'ouverture du musée est prévue pour la fin de l'année 2013.

D - Des tensions prévisibles au cours des prochaines années

Plusieurs grandes opérations d'investissement, qui trouvent leur origine dans les années 2000-2010 (et parfois même antérieurement) sont aujourd'hui programmées ou en phase de travaux. La rénovation de l'hôtel de Soubise destiné à accueillir la Maison de l'Histoire de France en est un exemple, de même que la restauration et l'agrandissement du musée Picasso. Les deux plus gros chantiers devraient cependant être la construction du Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) à Marseille et du Centre de conservation, de recherche et de restauration des musées de France à Cergy-Pontoise.

La Cour a rendu compte de cette politique de grands projets dans son rapport public thématique « *Les grands chantiers culturels* » publié en décembre 2007, pour souligner à quel point les aléas de la programmation se traduisent immanquablement par des dépassements de coûts et de délais. Les chantiers programmés pour la décennie 2010-2020 constituent à cet égard des opportunités de mise en œuvre des recommandations de la juridiction pour contenir ces risques.

Comme le montre le tableau suivant, les chantiers déjà programmés qui devraient se déployer durant la prochaine décennie représentent, au total, un investissement plus important que ceux de la période 2000-2010 :

Projets muséaux de l'Etat programmés (2011-2020)

Galerie des Impressionnistes du musée d'Orsay	Janvier 2011	11,4 M€
Tympan est du musée d'Orsay	Printemps 2011	4,08 M€
Pavillon Amont du musée d'Orsay	Printemps 2011	9,69 M€
Travaux prioritaires sur l'hôtel Biron (musée Rodin)	Décembre 2011	3,20 M€
Département des arts d'Islam du musée du Louvre	Automne 2012	98,5 M€
Musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée	Décembre 2012	178,94 M€
Musée Picasso	Décembre 2012	46,60 M€
Espace national d'art contemporain (Palais de Tokyo)	Décembre 2012	20,00 M€
Schéma directeur du domaine de Versailles	Décembre 2013	158,9 M€
Schéma directeur incendie du musée du Louvre	2015	De 75 M€ (juin 2007) à 45 M€ (juillet 2008)
Ouverture du musée Guimet à la période contemporaine et adaptation des espaces	non précisée	non chiffré
Louvre – projet Pyramide (espaces d'accueil)	2012, puis repoussé	Chiffrage modulaire - au moins 70 M€
Maison de l'Histoire de France	2015	70 M€
Centre de conservation, de recherche et de restauration des musées de France	2020	Non chiffré (entre 250 et 400 M€ selon le montage économique)
<i>Projets évoqués mais non programmés officiellement par le ministère de la culture</i>		
Réaménagement du Grand Palais	2017	236 M€ HT, dont 120 M€ à la charge de l'Etat
Agrandissement du musée d'Orsay (siège de la Caisse des dépôts et consignations)	non précisée	non chiffré

Source : Cour des comptes à partir de divers documents

Dans tous les cas, ces chantiers pèsent sur les crédits du ministère de la culture, beaucoup plus qu'au cours des trois dernières années qui ont correspondu à une période charnière entre l'achèvement

du musée du quai Branly et le démarrage effectif des très grands projets que constituent le MUCEM et le centre de conservation.

L'évolution des crédits d'investissement programmés de 2006 à 2011 en rend compte avec l'apparition, à partir de 2011, des montants à mettre en place pour financer l'avancement du MUCEM. Et par la suite, s'ils sont programmés, les travaux de rénovation du Grand Palais pourraient prendre le relais, puisque selon les différents scénarios de financement ce seraient de 50,2 M€ à 150,7 M€ de subvention qui devraient être versés sur les années 2014-2016.

**Evolution des crédits d'investissement (titre 5) de l'action
« Patrimoines des musées de France » de 2006 à 2011**

<i>En M€</i>	2006 (exécution)	2007 (exécution)	2008 (exécution)	2009 (exécution)	2010 (LFI)	2011 (LFI)
Autorisations d'engagement	11,09	1,35	29,33	53,15	28,12	65,67
Crédits de paiement	6,56	5,98	15,41	17,21	13,65	44,54

Source : Projets et rapports annuels de performance de la mission « Culture »

Au-delà de ces opérations, selon le mécanisme qui a déjà été évoqué, les subventions pour charges de service public attribuées aux musées devront être ajustées en proportion des agrandissements et des nouveaux équipements au fur et à mesure de leur achèvement.

Le MUCEM, à ce titre, pourrait impacter le budget du ministère de la culture à compter de 2013 dans des proportions comparables à celles du musée du quai Branly au milieu des années 2000. L'agrandissement du musée Picasso, déjà évoqué, se traduira quant à lui par un accroissement des effectifs de 27 ou 46 personnes (selon que l'on tient compte ou non des effectifs antérieurement hors-site). Le département des arts d'Islam du musée du Louvre, enfin, nécessitera d'après le musée des effectifs supplémentaires chiffrés à 40 personnes, dont une partie seulement est susceptible de provenir de redéploiements.

L'économie muséale étant ce qu'elle est, il est difficilement concevable que l'Etat ne supporte pas l'essentiel de ces coûts. Les tarifs d'entrée des musées, en effet, ont crû tout au long de la décennie 2000-2010, et les établissements ne pourront qu'être prudents dans la programmation de nouvelles augmentations. Quant au mécénat, outre qu'il représente une dépense fiscale et pèse donc sur les finances publiques, il ne peut être considéré sans risque comme une ressource

pérenne. Les dirigeants de l'ADMICAL¹⁴ interrogés par la Cour ont ainsi estimé que le mécénat culturel des entreprises s'était élevé tous secteurs confondus à 950 M€ en 2008, puis s'était brutalement contracté à 350 M€ environ en 2009, les grandes entreprises ayant non seulement modéré leurs engagements en matière de mécénat, mais de surcroît privilégié les causes humanitaires plutôt que culturelles.

Au total, le développement des musées, qui était l'un des objectifs affichés par la réforme présentée au printemps 2003 et mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2004, a été financé par l'Etat. Les ressources propres des musées, liées notamment à des tarifs d'entrée croissants, ont certes augmenté, mais pas dans des proportions suffisantes pour conduire à une modération des subventions publiques.

Le rapport d'orientation relatif à la deuxième vague RGPP destinée à couvrir les années 2011-2013, daté du 30 juin 2010, précise une nouvelle fois que « *Le renforcement du pilotage des opérateurs sera poursuivi par la généralisation des contrats de performance et le développement des ressources propres des établissements.* »

Il conviendrait que la deuxième partie de cette orientation soit, cette fois, suivie d'effets.

C'est dans ce but que le ministère de la culture, conformément aux orientations tracées pour l'ensemble des opérateurs de l'Etat, a demandé aux musées d'anticiper une réduction de leurs subventions et une diminution de leurs plafonds d'emplois dans le cadre du budget pluriannuel 2011-2013. En 2011, la part desdites subventions allouée au fonctionnement courant des musées (et non à la couverture des dépenses de personnel) sera ainsi réduite de 5 %, comme elle l'avait été en 2009 avant la prise en compte de la compensation « gratuité ».

En réponse à cette orientation, les présidents du Centre Georges Pompidou et des musées du Louvre et d'Orsay ont, par une lettre du 29 juin 2010 – rendue publique – souligné auprès du ministre de la culture un risque de « *logique budgétaire de court terme* » qui « *mettrait en péril des dynamiques construites dans la durée.* ». Et le musée du Louvre a déjà décidé de compenser cette réduction du soutien de l'Etat par une hausse des droits d'entrée, de 0,5 à 1 € selon les tarifs.

¹⁴ L'ADMICAL constitue l'association historique de promotion du mécénat d'entreprise. C'est elle qui publie chaque année les principaux bilans et évaluations des dépenses de mécénat, tous secteurs confondus.

Cet épisode résume et illustre la situation dans laquelle se trouvent le ministère et les grands musées à l'aube d'une décennie qui ne pourra pas se montrer aussi généreuse en moyens que la précédente. La décision du Louvre témoigne en effet de la réticence ou de l'incapacité des grands musées, en dépit de leur autonomie revendiquée, à compenser par des gains de productivité une réduction du soutien de l'Etat.

A cet égard, le dispositif de « toise » appliqué en 2009 et en 2011 constitue, d'un strict point de vue budgétaire, une solution de facilité et un pis aller. Mais il ne doit pas empêcher le ministère de la culture d'engager dans le même temps ses musées dans une logique de performance, et de leur demander de déployer une stratégie qui permette d'identifier, de façon plus fine, les gains de productivité possibles.

Cette stratégie d'efficience, c'est-à-dire d'une plus grande efficacité à moindre coût, est la seule possible. Toute autre stratégie fondée sur une augmentation des recettes en compensation de la réduction des financements de l'Etat s'exposerait à des contradictions : l'augmentation indéfinie des droits d'entrée n'est pas compatible avec l'ambition de démocratisation de l'accès aux musées, et le mécénat a pour contrepartie une dépense fiscale qui n'en fait pas une véritable « ressource propre » des musées.

II - Le mécénat et la croissance des dépenses fiscales

Le développement du mécénat constitue l'un des traits saillants de la décennie. Tous les grands musées se sont dotés de services spécialisés et ont recruté des personnels chargés de la recherche et de l'accompagnement des mécènes. Au Louvre, par exemple, 22 personnes sont affectées à cette activité.

Ce développement a autorisé, tout au long des années 2000, des opérations de première importance qui n'auraient sans doute pas été possibles dans l'économie muséale des années 1990. La rénovation de la Galerie des Glaces de Versailles ou l'acquisition par le Louvre de *La Fuite en Egypte* de Nicolas Poussin (déposé au musée des Beaux-Arts de Lyon) pour un montant de 17 M€ en sont des exemples emblématiques.

Tous les documents stratégiques élaborés par le ministère de la culture ou les musées au cours des années 2000 font du développement du mécénat un objectif prioritaire, sur la base d'une évaluation unanimement positive. Mais si le mécénat constitue une chance pour les politiques culturelles et pour les musées, deux considérations n'en sont

pas moins à prendre en compte : il a pour contrepartie une dépense fiscale qui devrait être soumise à des exigences de suivi et d'évaluation comme toute autre dépense publique (A) ; et il présente des ambiguïtés au regard des dépenses de communication et de parrainage (B).

A - L'essor du mécénat

L'essor remarquable qu'a connu le mécénat culturel après l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2003 résulte de dispositifs fiscaux qui sont aujourd'hui très favorables aux mécènes (1). Telle était bien l'intention du Gouvernement et du législateur, qui entendaient favoriser l'implication des entreprises et des particuliers dans le financement de la culture (2). Mais l'ampleur de cet effort aurait dû avoir pour corollaire la mise au point de dispositifs de suivi et d'évaluation : or, ceux-ci font encore défaut sept ans après l'impulsion donnée en 2003 (3).

1 - Des dispositifs très favorables aux mécènes

Le mécénat culturel appliqué aux musées comprend deux dispositifs distincts : le mécénat de droit commun lié à l'ensemble des activités ; et le mécénat destiné à l'acquisition d'œuvres. Tous deux ont connu un essor remarquable au cours de la dernière décennie du fait d'initiatives législatives.

La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat avait consolidé le dispositif fiscal en vigueur depuis les années 1960 : les entreprises et les particuliers étaient autorisés à déduire du montant de leur bénéfice ou de leur revenu imposable les versements effectués au profit « *d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique (...).* ». Ce dispositif « de droit commun » permettait aux donateurs de concourir à l'ensemble des activités des musées, et notamment aux expositions, aux événements exceptionnels et aux rénovations d'espaces.

La loi du 4 janvier 2002 sur les musées de France a introduit deux nouveaux dispositifs destinés aux entreprises, qui sont explicitement dirigés vers les acquisitions.

Le premier, inscrit à l'article 238 bis-0 A du code général des impôts, ouvre droit à une réduction de l'impôt sur les sociétés égale à 90 % des versements effectués pour l'acquisition par l'Etat d'un bien classé « Trésor national », c'est-à-dire ayant fait l'objet d'un refus d'exportation après sa vente à un acheteur étranger. Le second autorise

une réduction d'impôt égale à 40 % des sommes engagées par une entreprise pour l'acquisition, pour son propre compte, d'un bien classé «Trésor national», à charge pour elle de le laisser exposé dans un musée de France pendant dix ans avant d'en récupérer la jouissance.

En juin 2002, le ministre de la culture annonçait le prochain «*doublement*» des avantages fiscaux liés au mécénat afin d'en accroître encore le développement. C'est ainsi que la loi du 1^{er} août 2003 est venue renforcer sensiblement, voire modifier, l'économie générale du mécénat. Aux côtés de nombreuses dispositions techniques, trois mécanismes principaux ont été modifiés ou créés, qui sont devenus aujourd'hui le corpus de base du mécénat dans les musées nationaux.

Tout d'abord, le dispositif destiné à favoriser l'acquisition de biens classés «Trésors nationaux», a été étendu aux «œuvres d'intérêt majeur», c'est-à-dire concrètement à des œuvres situées à l'étranger ou sur le territoire Français dont l'acquisition est jugée de premier intérêt.

Ensuite, le mécénat de droit commun a effectivement vu son avantage fiscal théorique multiplié par deux, la loi ayant modifié les articles 200-1 ter et 238 bis du code général des impôts dans le sens d'une réduction d'impôt égale à 60 % des versements effectués par des particuliers ou des entreprises¹⁵. Dans le même temps, les plafonds des dons ont été multipliés par deux, ceux-ci passant de 10 à 20 % du revenu imposable pour les particuliers et de 2,25 à 5 pour mille du chiffre d'affaires pour les entreprises.

Enfin, dans le prolongement de la loi, une instruction fiscale du 13 juillet 2004 a autorisé les entreprises mécènes à bénéficier de contreparties, dont la valeur maximale a été ultérieurement fixée à 25 % de la valeur des dons dans le cas du mécénat de droit commun et à 5 % dans le cas du mécénat d'acquisition.

Au total, c'est donc un régime très favorable aux mécènes qui a été institué par la loi du 1^{er} août 2003, conformément aux intentions du Gouvernement et du législateur, qui entendaient placer la France à la pointe des pays développés en la matière. Et depuis 2003, diverses

¹⁵ La déduction du revenu imposable d'un don de 100 € procurait un avantage fiscal égal au taux d'imposition moyen, soit, était-il considéré à l'époque, environ 30 %. Une réduction d'impôt égale à 60 % du même don, soit 60 €, correspondait donc en principe à un doublement de l'avantage fiscal. Mais en 2009, selon le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport «*Entreprises et niches fiscales et sociales*», le taux moyen de l'impôt sur les sociétés acquitté par les entreprises du CAC 40 ne s'est élevé qu'à 8 %, et à 18 % pour l'ensemble des entreprises assujetties. Pour certaines entreprises, les dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 font donc beaucoup plus que doubler l'avantage fiscal antérieur.

dispositions sont venues conforter ce dispositif. Notamment, la réduction de l'impôt sur le revenu inscrite à l'article 200-1-ter pour les particuliers a été portée à 66 % par la loi du 18 janvier 2005, tandis que la loi du 21 août 2007 a étendu le régime du mécénat à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) avec un taux de réduction de l'impôt dû égal à 75 % de la valeur des dons dans la limite annuelle de 50 000 €.

En passant d'une déductibilité des dépenses du résultat imposable à une réduction de l'impôt dû, le mécénat a changé de philosophie.

La déductibilité (à l'américaine) - qui perdure dans le système du parrainage - revient à admettre implicitement que des versements consentis au profit d'actions culturelles entrent dans l'objet social de l'entreprise. La réduction d'impôt, spécifiquement française, place ces dépenses en-dehors de l'objet social : l'Etat compense fiscalement le montant exposé en considération de l'utilité sociale de ces dépenses.

A cet égard, le mécénat d'acquisition de trésors nationaux ou d'œuvres d'intérêt majeur, en autorisant une réduction d'impôt égale à 90 % des versements et en autorisant le bénéfice de contreparties valorisées à 5 % de la valeur des dons, procure un bénéfice économique aux entreprises mécènes qui égale quasiment le montant de leurs contributions. C'est en réalité l'Etat qui finance ces acquisitions « mécénées », dont il ne supporte cependant pas le coût en trésorerie.

La réduction d'impôt liée au mécénat : une spécificité française

Contrairement à une idée reçue, le dispositif français du mécénat ne s'est pas mis au niveau de son équivalent anglo-saxon, et notamment américain. Il l'a largement dépassé.

Aux Etats-Unis, le mécénat est sociologiquement le fait, certes des entreprises, mais majoritairement des particuliers. A titre d'exemple, en 2009, les 126 M\$ de *philanthropy funds* reçus par la Smithsonian Institution provenaient à hauteur de 20 % d'entreprises, de 41 % de particuliers, et de 34 % de fondations, qui sont elles-mêmes personnalisées. S'y ajoutaient 5 % de donateurs divers.

Le dispositif fiscal américain est moins avantageux que le dispositif français et privilégie les particuliers plutôt que les entreprises. Ainsi, les versements effectués par ces dernières sont déductibles du résultat imposable dans la proportion de 80 à 100 % des sommes versés, tandis que les dons des particuliers sont intégralement déductibles du revenu imposable, mais ne donnent lieu, ni pour les unes ni pour les autres, à aucune réduction d'impôt.

2 - Le développement des ressources issues du mécénat

Les musées nationaux, et principalement ceux érigés en établissements publics, ont tiré le meilleur parti de cet essor. En dépit de quelques à-coups, les ressources issues du mécénat et des diverses formes de parrainage sont en forte progression depuis 2003. Les résultats enregistrés dans les comptes financiers en rendent compte pour ce qui concerne les recettes de mécénat enregistrées parmi les recettes de fonctionnement (les chiffres relatifs aux mécénats d'investissement n'ayant pu être réunis faute de données homogènes) :

Mécénat enregistré dans les recettes de fonctionnement des trois grands musées EP 2000-2010

<i>En M€</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Louvre (sans Abou Dabi)	0,31	3,35	7,08	19,87	7,94	11,29	16,51	7,44
Versailles	0,22	0,00	0,70	0,65	0,95	1,66	3,02	2,90
Orsay			0,46	4,84	1,51	6,76	2,30	5,26

Source : comptes financiers des établissements

Ces chiffres présentent des différences avec ceux utilisés par la DMF pour le calcul du taux de ressources propres des musées. Ces différences résultent de cas tangents entre les diverses formes de mécénat et parrainage, et de pratiques comptables qui ne sont pas harmonisées entre les établissements :

Mécénat et parrainages (toutes catégories) 2006-2009

En €	2006		2007		2008		2009	
	Musée	Montant	% recettes	Montant	% recettes	Montant	% recettes	Montant
Louvre	10 010 000	6,2%	12 400 000	3,5%	17 443 604	8,79%	28 495 000	11,9%
Orsay	1 514 000	3,2%	7 120 000	13,5%	2 957 654	5,59%	5 207 835	9,9%
Versailles	943 000	1,5%	1 360 000	1,9%	2 870 000	3,43%	2 775 000	3,9%
Guimet	923 000	7,9%	480 000	3,8%	309 361	2,81%	176 900	1,7%
Moreau	46 500	0,7%	60 000		67 544	6,35%	57 500	6,9%
Rodin	0	0,0%	0	0,0%	721 564	5,52%	100 000	0,7%
CNAC - GP	3 121 000	3,1%	2 012 805	2,2%	2 854 934	2,93%	2 389 045	2,3%
Quai Branly	90 000	0,2%	3 390 000	5,3%	3 194 783	5,05%	2 224 955	3,8%
Arts décoratifs	1 635 000	6,9%	1 510 000	6,9%	2 921 472	12,20%	2 700 447	12,5%
TOTAL	18 282 500	3,8%	28 332 805	4,1%	33 340 916	6,12%	44 126 682	7,7%

Source : données élémentaires des rapports annuels de performance (DMF)

Au-delà du « bond » enregistré dès 2004, le mécénat n'a cessé de croître au cours des quatre dernières années, au point d'avoir plus que doublé en volume entre 2006 et 2009.

3 - L'absence d'évaluation des dépenses fiscales

Compte tenu des montants qu'elle est susceptible d'atteindre, l'identification précise de la dépense fiscale consentie par l'Etat constitue un enjeu fort dans la construction d'une politique raisonnée du mécénat. Malgré cela, peu de progrès ont été réalisés depuis 2003 en matière d'évaluation et de suivi.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) dispose, en son article 51, que le projet de loi de finances est accompagné des projets annuels de performance de chacun des programmes budgétaires, et que ces programmes comportent notamment « l'évaluation des dépenses fiscales » (point 5°).

La Cour a pourtant constaté chaque année depuis 2006 que l'évaluation des dépenses fiscales rattachées aux trois programmes de la mission « Culture » ne faisait pas mention des deux dispositifs de mécénat de droit commun prévus aux articles 200-1-ter et 238 bis du code général des impôts, seul étant mentionné le dispositif inscrit à l'article 238bis-0-A du code général des impôts relatif aux acquisitions.

**Evaluation - réalisation de la dépense fiscale « 238bis-O-A »
(Trésors nationaux et œuvres d'intérêt patrimonial majeur)**

	2005	2006	2007	2008	2009
Prévision PAP		25	5	20	25
Réalisation RAP	25	20	10	25	20

Source : rapports annuels de performance de la mission « Culture »

Ces chiffres présentent de surcroît des divergences avec ceux communiqués par le ministère de la culture sur ce dispositif :

Dépense fiscale « 238bis-O-A » (Trésors nationaux et œuvres d'intérêt patrimonial majeur)

En M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Musées nationaux	3,0	4,21	20,87	19,55	11,04	20,07	17,24	8,50
Autres musées	-	-	7,73	-	0,87	0,3	2,22	0,87
Autres institutions	-	-	-	0,12	-	3,46	0,65	7,40
Total	3,0	4,21	28,63	19,67	11,91	23,83	20,11	16,77

Source : réponse du directeur général des patrimoines du 15 novembre 2010.

Le mécénat culturel de droit commun, quant à lui, ne fait l'objet d'aucun suivi au sein du ministère de la culture. Il est englobé dans l'ensemble du mécénat philanthropique évalué dans le programme « Jeunesse, sport et vie associative » du budget de l'Etat.

Ces lacunes dans l'évaluation de la dépense fiscale ont été critiquées par la Cour dans un référendum adressé à la ministre de la culture le 8 juin 2008. La ministre avait alors indiqué que les services du ministère en charge du budget n'étaient pas capables d'évaluer et d'isoler la part « culturelle » du mécénat de droit commun, mais que des travaux en ce sens allaient être engagés.

Tel n'a pas été le cas, ou du moins ces travaux sont-ils loin d'avoir abouti. A l'occasion de la phase contradictoire liée au présent rapport, le ministère de la culture a cette fois objecté que les attestations fiscales liées au mécénat de droit commun étant directement délivrées par les musées, il lui était impossible d'en fournir une évaluation précise. Bref, à ce jour, aucune entreprise sérieuse d'évaluation et de recensement ne semble sur le point d'aboutir.

L'argument de l'imprécision (qui est le propre des dispositifs fiscaux incitatifs) ne saurait dispenser d'en faire figurer en loi de finances ne serait-ce qu'une évaluation, avant qu'un recensement précis issu des informations communiquées par les institutions bénéficiaires n'intervienne en année N+1 ou N+2 dans les rapports annuels de performance attachés à la loi de règlement.

B - Des ambiguïtés à lever

L'essor du mécénat et l'importance des dépenses fiscales qui lui sont liées auraient dû conduire les ministères de la culture et du budget à préciser davantage les conditions de son usage dans les musées. Or, tel n'a pas été le cas. Et trois séries d'ambiguïtés au moins attendent encore d'être levées.

1 - Les contreparties consenties aux mécènes

La question des contreparties a introduit une ambiguïté entre mécénat et parrainage.

La ligne de partage entre les deux est théoriquement simple : le mécénat est supposé désintéressé, ce pourquoi il ouvre droit à une réduction de l'impôt dû en raison de l'utilité sociale de son objet ; le parrainage, quant à lui, s'applique aux opérations dont le parrain peut retirer un bénéfice d'image et des contreparties, ce pourquoi il donne lieu à une déductibilité du résultat imposable avant calcul de l'impôt, comme s'il était assimilé à une dépense de communication.

Dans les faits, personne ne songe à nier que les mécènes entendent retirer un bénéfice d'image, et parfois une contrepartie directe de leurs versements. Toutes les plaquettes d'appel au mécénat émanant des musées ou du ministère de la culture évoquent ces contreparties. C'est la raison pour laquelle l'administration fiscale, peu après l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2003, les a « officialisées » pour la première fois en demandant qu'elles soient valorisées.

Ce procédé a ses avantages en ce qu'il oblige musées et donateurs à délimiter et chiffrer ces contreparties. Mais il introduit une altération de la nature originelle du mécénat, comme l'ont remarqué au cours d'une audition par la Cour les dirigeants de l'ADMICAL.

La délicate question des contreparties : l'exemple du « nommage » des salles au musée du Louvre

Au début des années 2000 plusieurs opérations ont opposé le musée du Louvre et le ministère de la culture au sujet de ce qu'il était possible ou raisonnable de concéder aux mécènes.

Ainsi, la chaîne de télévision japonaise et la grande entreprise pétrolière française qui s'étaient engagées en 1999 à mécénier respectivement le réaménagement de la salle des Etats, qui abrite la Joconde, et la restauration de la Galerie d'Apollon, dédiée aux joyaux de la Couronne, espéraient toutes deux que leur nom fût donné auxdites salles. Alors que le Louvre était prêt à souscrire à ces conditions, le cabinet de la ministre de la culture s'y était fermement opposé, conduisant la ministre à recevoir le président de l'entreprise pétrolière pour lui signifier « *qu'elle ne vendait pas le Louvre par appartements* ».

Quelques mois plus tard, une nouvelle affaire du même type devait envenimer les relations entre le musée et son ministère de tutelle.

En effet, le Louvre était entré en phase de négociations avancées avec un mécène réputé du monde des arts et de la culture pour financer la rénovation de la galerie de Melpomène qui débouche sur la Vénus de Milo. Le Louvre était d'accord pour que le corridor soit baptisé du prénom et du nom complet du mécène pour une durée de cinquante ans. Devant une première opposition du ministère de la culture, le musée avait proposé de réduire la durée du « nommage » à une période de trente années, et d'accoler au nom complet du mécène celui de sa société afin que la dimension personnelle de l'hommage fût atténuée. Le cabinet de la ministre rejeta catégoriquement cette nouvelle proposition, et il fut « *interdit* » au président du musée de reprendre la négociation sur ces bases. Le mécène fut alors orienté vers d'autres opérations d'investissement susceptibles d'être aidées.

Trois ans plus tard, dans le contexte de la nouvelle impulsion donnée au mécénat par la loi du 1^{er} août 2003 et instruite par ces précédents, la nouvelle équipe dirigeante du Louvre a décidé de faire adopter par son conseil d'administration, le 10 octobre 2003, une charte éthique du mécénat, du parrainage et des relations avec les entreprises, personnes ou fondations. La pratique du nommage y est réservée aux donateurs individuels, et pour les seules salles dépourvues d'appellation historique.

Cette initiative a permis d'apaiser les relations – dans le domaine du mécénat – entre le musée et les services du ministère de la culture. Il est toutefois notable qu'elle ait émané du Louvre, et non du ministère de la culture, alors qu'un tel document commun à la communauté des musées aurait eu tout son sens à la suite de la loi du 1^{er} août 2003.

2 - Le mécénat de compétence

Une des formes de mécénat développée dans le cadre des dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 est le « mécénat de compétence », ou mécénat en nature. Il consiste en la prise en charge par une entreprise de travaux ou de prestations qui sont effectués gratuitement pour le compte de l'organisme « mécéné ». Plus rarement dans les musées, ce type de mécénat peut aussi consister en la mise à disposition de personnels, mais cette forme de mécénat de compétence est plutôt pratiquée au bénéfice du monde associatif ou humanitaire.

Dans le cadre du contrôle de l'établissement public du domaine national de Chambord (dont le château n'a pas le statut de musée national), la Cour a ainsi observé que les travaux de restauration du célèbre escalier à double hélice avaient été directement effectués et pris en charge par une entreprise qualifiée et connue dans le monde des monuments historiques. L'entreprise a remis une déclaration de la valeur des travaux effectués par elle, qui a été reprise par l'établissement public sous forme de reçu fiscal afin que son mécène bénéficie de la réduction de 60 % de son impôt sur les sociétés. Il s'agit là de la procédure normale prescrite par les circulaires fiscales. Mais en l'espèce, la Cour s'est étonnée qu'en l'espace d'un an, le montant total des travaux nécessaires évalué par l'architecte en chef des monuments historiques compétent ait été multiplié par cinq (de 192 000 € à 1 M€) après les études effectuées par l'entreprise elle-même. Aussi a-t-elle recommandé à l'établissement public, au ministère de la culture et à l'administration fiscale d'être vigilants, dans ce type d'opération, sur le mode de valorisation des travaux programmés puis sur la substance des déclarations de travaux effectués.

D'une tout autre ampleur est le mécénat, en nature là aussi, accordé par une grande entreprise de travaux publics pour la rénovation de la Galerie des Glaces du château de Versailles. L'opération, effectuée de janvier 2004 à mars 2007, a été comptabilisée en bloc en 2008 pour une valeur totale de 12 M€ dans les comptes de l'établissement public.

Le dispositif mis en place prévoyait que la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble de l'opération était « *déléguee* » sous le contrôle d'une commission *ad hoc* par l'EPV à son mécène, à charge pour ce dernier d'en mener à bien la programmation, de procéder aux consultations, de recruter les entreprises prestataires et *in fine* d'en régler les factures. Les avantages de ce montage étaient importants pour Versailles et l'Etat puisque, outre la prise en charge financière des travaux, ils comprenaient la fonction de maîtrise d'ouvrage, dont la Cour a pu estimer dans son

rapport public thématique de décembre 2007 « *Les grands chantiers culturels* » qu'elle pouvait atteindre 8 à 12 % du coût d'une opération.

Compte tenu de l'avantage fiscal important (60 % de réduction d'impôt) qui lui est associé et de la prudence qu'inspire l'exemple de Chambord rappelé ci-dessus, il apparaît indispensable à la Cour qu'au-delà d'un certain seuil, la valeur des prestations apportées en nature donne lieu à une évaluation contradictoire avant que soit conclue la convention de mécénat. Et dans le même esprit, il conviendrait également de subordonner la délivrance de l'attestation fiscale à la reddition d'un compte d'opération certifié.

3 - La tarification de la circulation des œuvres

Les règles éthiques qui gouvernent la coopération entre les musées prévoient toujours, depuis au moins un demi-siècle, que les prêts d'œuvres sont consentis à titre gratuit, moyennant seulement l'espoir d'une réciprocité. Mais cette règle s'est heurtée tout au long de la dernière décennie au principe de réalité, qui a vu les musées nationaux engager des coopérations tarifées, parfois – improprement – qualifiées de « mécénat », impliquant la circulation d'œuvres des collections nationales.

Par exemple, dans la note de préparation du conseil d'administration du Louvre du 18 novembre 2004, le bureau du budget et des affaires financières du ministère de la culture rendait explicitement compte de l'objectif financier du partenariat noué par le musée avec le High Museum d'Atlanta : « *La direction du musée estime que le partenariat pourrait représenter un apport de 5,2 à 5,5 M€ nets de charge sur 3 ans. (...). Ces partenariats, problématiques pour la DMF, ne doivent pas être conçus comme de simples prêts d'œuvres à titre onéreux, principe non accepté, mais comme une démarche de coopération.* »

Cinq ans plus tard, ce type de scrupule paraît s'être atténué.

Dans une lettre du 29 mai 2009 adressée au directeur de cabinet de la ministre de la culture, le président du musée d'Orsay décrivait les deux grandes expositions organisées en 2010 pendant la fermeture pour travaux de la galerie des impressionnistes, chacune de ces expositions étant présentée dans trois grands musées internationaux : « *A la fin janvier 2011, toutes les œuvres seront de retour au musée d'Orsay, pour une réouverture des salles prévue à la fin mars 2011. Toutes ces opérations nous rapporteront entre 8 et 9 millions d'euros de mécénat.* »

On ne saurait écrire plus clairement que le principe de la gratuité des prêts d'œuvres n'est pas intangible. Et que, fût-ce ponctuellement,

fût-ce pour financer des travaux, la circulation des œuvres a de plus en plus souvent une vocation financière.

Cette tarification prend le plus souvent la forme d'un « mécénat » acquitté par les Etats, les musées ou les grandes entreprises étrangères qui parrainent les expositions en cause.

Il arrive aussi qu'elle prenne la forme d'une tarification substantielle des prestations scientifiques accompagnant les prêts d'œuvre. Par exemple, la convention conclue par le musée d'Orsay avec le United Daily News Group de Taïwan pour l'organisation à Taipei d'une exposition consacrée à l'œuvre de Jean-François Millet prévoit de rémunérer « *l'assistance apportée par l'EPMO à la réalisation et à l'organisation de l'exposition* » à hauteur de 1 M€. La lecture de la convention révèle que cette assistance se limite en pratique à deux visites préparatoires de représentants du musée d'Orsay à Taipei...

En sens inverse, il peut aussi arriver que les prêts d'œuvres soient la contrepartie d'un mécénat préalable. Le président du musée d'Orsay devait en rendre compte à son conseil d'administration le 11 avril 2007, en expliquant : « *Comme vous le savez, nous n'avons pas réussi à trouver un partenaire français pour nous permettre d'acquérir le tableau intitulé L'Encens de Fernand Khnopff. Notre partenaire désormais habituel, le Yomiuri Shimbun, a décidé de nous apporter son concours financier pour cette acquisition* (pour 2,65 M€) *avec pour contrepartie l'organisation de trois expositions.* »

Ce type d'opération né au cours de la dernière décennie n'est pas le propre des grands musées. Le musée Gustave Moreau, par exemple, a profité de la popularité de l'œuvre du grand symboliste français en Extrême Orient pour y organiser, presque chaque année, une exposition (dont la directrice du musée attache le plus grand prix à renouveler les thèmes, afin de ne pas basculer dans une logique « clé en mains »), suivant un modèle économique proche de celui évoqué ci-dessus, quoique pour des montants plus modestes. Au total, de 2003 à 2010, cette politique active a rapporté au musée un peu plus de 791 000 €, dont 500 000 € pour une exposition itinérante au Japon organisée en 2005 et « sponsorisée » par le quotidien nippon *Tokyo Shimbun*.

La tarification des prêts d'œuvres constitue une application de l'orientation tracée par le rapport dit « Jouyet-Lévy » sur l'économie de l'immatériel commandé en 2006 par le ministre de la culture¹⁶. Elle n'en

¹⁶ Jean-Pierre Jouyet, Maurice Lévy, *L'économie de l'immatériel : la croissance de demain*, pages 107 et 123 : « RECOMMANDATION¹⁰ : Renforcer le rayonnement des musées français : (...) autoriser les musées à louer et à vendre certaines de leurs œuvres : comme nous l'avons vu, les musées ne sont actuellement pas propriétaires de

soulève pas moins deux difficultés de principe au regard de l'environnement légal et éthique des musées.

La loi du 4 janvier 2002 dispose en effet qu'une des conditions d'attribution du label « Musée de France » est le caractère non lucratif de l'institution gestionnaire des collections. Dès lors, une question se pose : le caractère non lucratif exigé par la loi ne porte-t-il que sur l'institution dans son ensemble, ou s'applique-t-il également aux activités liées directement aux collections ? Une autre question est de savoir s'il faut retenir les mêmes solutions (gratuité ou tarification) selon que les prêts sont consentis à une institution muséale reconnue au plan international ou à une structure spécialisée dans la production d'expositions itinérantes.

Ce débat n'est pas éclairci par le code de déontologie de l'International Council of Museums (ICOM), auquel sont parties tous les musées nationaux, qui dispose : « *Les collections des musées sont constituées pour la collectivité et ne doivent en aucun cas être considérées comme un actif financier. Les sommes ou avantages obtenus par la cession d'objets et de spécimens provenant de la collection d'un musée doivent uniquement être employés au bénéfice de la collection et, normalement, pour de nouvelles acquisitions.* »¹⁷

Ainsi, le code ne retient pas l'hypothèse de la *location*, mais uniquement celle de la *cession*. Ce paradoxe s'explique par le fait que la location des œuvres constitue dans l'univers des musées un tabou beaucoup plus fort que la cession : tous les musées privés ou fondatifs pratiquent occasionnellement des cessions, alors qu'à l'inverse, le réseau solidaire que constitue la communauté muséale ne tolère encore officiellement aucune exception au principe selon lequel les prêts prennent place dans le cadre désintéressé de la diffusion des savoirs et ne sont soumis qu'à la seule condition de réciprocité. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les prêts exceptionnels évoqués précédemment ont

leurs œuvres et n'ont pas la capacité d'avoir une gestion dynamique de leurs collections, consistant soit à louer des œuvres, soit à les vendre. Cette situation est porteuse de nombreuses contraintes pour les établissements, en particulier pour leur politique de développement et d'acquisitions. »

¹⁷ Les « *guidelines* » du groupe Bizot – le rassemblement informel d'une douzaine des plus grands musées de la planète, fondé en 1992 par la RMN – demeurent elles-aussi restrictives : « *Les prêts, d'une façon générale, sont accordés à titre gratuit aux autres institutions en vue de promouvoir une meilleure connaissance et une plus grande diffusion des arts et du patrimoine culturel (...). Les institutions doivent éviter de « louer » des œuvres ou de les faire circuler trop fréquemment à seule fin d'en retirer un bénéfice financier.* » (traduction Cour des comptes).

pour contrepartie conventionnelle, non un prix, mais un « mécénat », quand bien même il s'agirait là d'une périphrase transparente¹⁸.

De surcroît, le code de déontologie prescrit « *normalement* » une affectation des recettes tirées des cessions à l'enrichissement des collections. En France, les budgets propres que les musées ont l'obligation de consacrer à leurs acquisitions sont au contraire déterminés par les droits d'entrée, si bien que les recettes tirées de la circulation des œuvres sont, par construction, affectées à d'autres usages. Il n'apparaît pourtant pas que le ministère de la culture, garant de l'intégrité des collections nationales, se soit inquiété, jusqu'à présent, de cette prise de distance vis-à-vis du code de déontologie.

En réponse à cette observation, celui-ci a indiqué à la Cour : « *Le ministère tient à rappeler très clairement que les musées nationaux ne pratiquent pas de location d'œuvre associant une valeur à un prêt. Il convient en effet d'opérer une distinction très nette entre la location d'œuvres (système des « loan fees ») et les coopérations globales – type expositions clés en main – impliquant la circulation des collections nationales et pouvant donner lieu à une contrepartie financière qui rémunère « la valeur ajoutée » scientifique et l'ingénierie culturelle associée. Les opérations de valorisation des collections qui relèvent de cette seconde démarche sont possibles et encouragées par le ministère dès lors qu'elles présentent toutes les garanties nécessaires.* »

Cette position ne correspond ni à la réalité, ni aux usages qui se développent au sein du monde muséal national, avec l'assentiment, voire sous l'impulsion des Pouvoirs publics tant les montants associés aux conventions de prêts dépassent à l'évidence la seule valorisation de l'apport scientifique des musées.

Interrogé par la Cour, l'ancien directeur du Metropolitan Museum de New York, connu pour être un opposant vigoureux au système des « *loan fees* », dessine une voie un peu différente. D'après lui, la circulation et le prêt tarifé « en bloc » d'un ensemble cohérent d'œuvres ou même d'une collection, notamment dans le cas de travaux dans leur espace d'origine, sont acceptables dans le cadre de l'éthique muséale. Ce sont les opérations isolées qui ne le sont pas. La circulation de la quasi-totalité de la collection Walter Guillaume du musée de l'Orangerie

¹⁸ A titre incident, cette hypocrisie débouche sur une ambiguïté comptable, les mécénats et les recettes tirées de la valorisation des actifs n'ayant pas les mêmes comptes d'imputation : les mécénats sont imputés sur des comptes 74 (subventions d'exploitation) au même titre que les subventions publiques, tandis que les recettes tirées de la valorisation des biens sont normalement imputées sur des comptes 70 (Ventes de produits fabriqués, prestations de service, marchandises).

pendant sa fermeture pour travaux, dans le cadre de onze expositions internationales entre novembre 1998 et juillet 2002, correspondait à ce principe. Elle avait alors rapporté 7,09 M€ à l'Etat.

Il n'apparaît donc pas impossible d'énoncer les circonstances et les conditions qui autorisent la circulation tarifée des œuvres. Mais eu égard à ce que représentent les collections nationales, et compte tenu du prestige des musées français, il serait fâcheux que de telles opérations se développent sans que leur cadre éthique et scientifique ait été fixé. Aussi le ministère de la culture devrait-il engager la préparation d'une charte de la circulation des œuvres des collections nationales, si possible en concertation avec l'ICOM.

Recommandations relatives au mécénat

6. Evaluer, dans les projets annuels de performance associés à la mission « Culture » du budget de l'Etat, la dépense fiscale liée à tous les dispositifs de mécénat, et notamment au mécénat « de droit commun » ;
7. Elaborer une « Charte éthique du mécénat des musées nationaux » sur le modèle de la charte conçue par le musée du Louvre ;
8. Mettre en place un dispositif d'agrément des opérations de mécénat « de droit commun » au-delà d'un certain seuil, (par exemple fixé à 1 M€) ;
9. Subordonner l'acceptation des mécénats de compétence, au-delà d'un certain seuil (par exemple 1 M€), à une évaluation contradictoire de la valeur des apports, puis subordonner la délivrance de l'attestation fiscale à la production d'un compte d'opération certifié ;
10. Préparer un code de déontologie de la circulation des collections nationales conforme aux standards internationaux.

III - La progression des effectifs

La communauté des musées nationaux regroupe aujourd'hui environ 7 460 personnes, soit environ 14 % de plus qu'en 2000. Mais ce que révèle surtout cette progression des effectifs, faite d'accélérations et de décélérations, c'est l'absence de réflexion prospective, des musées comme du ministère de la culture, sur les gains de productivité susceptibles d'être recherchés dans les activités muséales.

A - Une croissance des effectifs tirée par les grands musées et les emplois contractuels

1 - La progression des effectifs

Si les effectifs des agents employés dans les musées nationaux en 2009 peuvent être dénombrés de manière à peu près satisfaisante, il est en revanche impossible de reconstituer rigoureusement ces effectifs avant 2005. Aussi les chiffres présentés ci-dessous au titre de l'année 2000 ne constituent-ils qu'un ordre de grandeur calculé par la Cour des comptes :

Estimation des effectifs des musées nationaux en 2000 et 2009

ETPT	2000	2009	Evolution	2009/2000
DMF	127	145	+ 18	+ 14,2%
SCN	1 571	734	- 837	-53,3%
Musées classés et contrôlés	27	-	-	-
Louvre	1 486	2 160	+ 674	+ 45,4%
Orsay		559	-	-
Guimet		180	-	-
Branly	24	253	+ 229	ns
CNAC	907	1 109	+ 202	+ 22,3%
Versailles	710	923	+ 213	+ 30,1%
Arts décoratifs	241	303	+ 62	+ 25,9%
Henner		4	-	-
Gustave Moreau	15	17	+ 2	+ 13,3%
Rodin	73	104	31	42,5%
RMN	1 378	968	-410	-29,8%
Total avec RMN	6 559	7 460	901	13,7%

Source : rapport annuel de performance de la mission « Culture » pour 2009, et estimation Cour des comptes pour 2000 à partir des rapports d'activité des musées.

Trois éléments principaux ressortent de ce tableau.

Le premier est la réduction des effectifs de la RMN (- 410 ETP), liée à la récupération par les musées érigés en établissements publics des fonctions qu'elle y exerçait, mais qui a été plus que compensée par la croissance des effectifs constatée dans lesdits musées : pas plus qu'en matière budgétaire, le « décroisement » des activités entre musées et RMN n'a été neutre en terme d'effectifs.

Le deuxième élément a trait aux effectifs des musées SCN, qui ont diminué dans une proportion supérieure à l'effet mécanique de la sortie en 2004 de cette catégorie des musées Guimet et d'Orsay. Cette situation montre que la dynamique de croissance des emplois pendant la décennie n'a pas été liée aux agents fonctionnaires affectés dans les SCN, mais aux personnels contractuels recrutés par les grands musées.

Enfin, la progression des effectifs du Louvre (+ 674 agents), de Versailles (+ 213 agents) et du Centre Georges Pompidou (+ 202 agents) explique l'essentiel de la croissance des emplois dans les musées nationaux depuis dix ans.

Les données, plus fiables, correspondant à l'évolution de la masse salariale servie par l'Etat et les musées nationaux sur la période 2006-2009 confirment ces évolutions :

Masse salariale servie par l'Etat et les musées nationaux 2006-2009

<i>En M€</i>	2006	2007	2008	2009	2009/2006
Direction des musées de France	17,31	15,01	14,58	14,10	-18,5%
Personnels rémunérés par l'Etat dans les musées (EP + SCN)	74,38	78,08	79,77	82,34	10,7%
Louvre	81,64	87,91	95,32	101,37	24,2%
CNAC	51,89	54,25	55,21	57,56	10,9%
Versailles	13,89	13,44	14,06	14,20	2,2%
Orsay	6,75	6,85	7,34	7,75	14,8%
EPQMB	11,56	12,60	13,62	13,96	20,8%
Rodin	3,97	4,22	4,77	5,20	31,0%
Guimet	2,17	2,14	2,21	2,44	12,6%
Gustave Moreau	0,10	0,11	0,13	0,14	37,4%
Total	263,67	274,62	287,03	299,07	13,4%

Source : service des ressources humaines du MCC pour les deux premières lignes, comptes financiers (agrégat « charges de personnel ») pour les lignes suivantes

Deux facteurs expliquent l'essentiel de cette augmentation.

Le premier est le « repyramidage » de la filière accueil, surveillance, magasinage (ASM) mis en œuvre à partir de 2006, qui s'est traduit par une augmentation du nombre d'agents de catégorie A et B, et par un relèvement de l'ensemble de la grille applicable aux agents de catégorie C, qui constituent la grande majorité des effectifs.

Le second facteur, plus important, est la dynamique de création d'emplois contractuels dans tous les musées.

La situation du Louvre reflète la conjugaison de ces deux facteurs.

A l'occasion de son contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement, la Cour, après avoir rencontré des difficultés pour établir, avec le musée, des chiffres fiables retracant l'évolution de ses effectifs, a constaté que ceux-ci étaient passés au cours de cette période de 1 651 à 2 096, soit une augmentation de 27 % (22,8 % en « neutralisant » les 67 agents correspondant à la reprise par le Louvre du musée Delacroix et du jardin des Tuilleries et à la reprise à la RMN de la gestion des acquisitions). Dans le même temps, de 2003 à 2007, années pendant lesquelles se sont concentrés le repyramidage de la filière ASM et le recrutement des contractuels en charge des missions de développement culturel, le coût moyen annuel de chaque emploi était passé de 33 861 € à 41 985 €, soit + 24 %.

A Versailles, les effectifs ont d'abord augmenté entre 2001 et 2003 avec la création de 56 postes destinés à des agents fonctionnaires du fait de la fin du dispositif des emplois jeunes. A partir de 2004, ce sont les créations d'emplois contractuels qui ont pris le relais et ont été les plus nombreuses, puisque ceux-ci sont passés de 82 à 138. Entre 2004 et 2009, les effectifs exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) sont ainsi passés de 794 à 923 (+ 16 %).

L'absence de données consolidées fiables empêche de chiffrer cette dynamique pour l'ensemble des musées, mais celle-ci ne fait aucun doute.

En 2009, la première application de l'article 64 de la loi de finances pour 2008, qui prévoit de soumettre les plafonds d'emplois (que ceux-ci soient occupés par des agents fonctionnaires ou contractuels) des opérateurs de l'Etat au vote formel de la représentation nationale, s'est traduite par une réduction nette des plafonds notifiés aux musées, dont le total a été ramené de 7 487 à 7 459.

Mais ce dispositif de plafonds ne constitue pas une assurance suffisante contre une évolution non maîtrisée des emplois et de la masse salariale. En effet, si les ministères de la culture et du budget ont, chaque

année, entériné les créations d'emplois contractuels, c'est en partie en application de la doctrine des « emplois mécénés » comptabilisés hors plafonds d'emplois.

2 - Les emplois hors plafond : la doctrine des emplois « mécénés »

Les « emplois mécénés » correspondent en principe à des emplois attachés à des missions temporaires qui sont entièrement financées par des ressources propres, notamment issues du mécénat.

Deux critères formels, rappelés par une circulaire du ministère en charge du budget datée du 11 juin 2010, sont supposés rendre compte de ces caractéristiques : ces emplois doivent être occupés sous la forme de contrats à durée déterminée ; et des conventions conclues avec les financeurs doivent préciser la substance de leurs missions.

Une vérification entreprise en 2010 par les services du ministère de la culture sur les 87 emplois mécénés du Louvre a débouché sur un constat critique, puisque 50 de ces emplois ne respectaient pas les critères restrictifs susceptibles de justifier leur inscription hors-plafond. A l'issue du contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement au titre des exercices 2003 à 2007, la Cour des comptes avait pourtant mis en garde contre les abus et dérives que pouvait entraîner cette doctrine.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que la pratique des emplois mécénés, née au Louvre, s'est depuis étendue à d'autres musées nationaux, notamment à Versailles, où 10 emplois mécénés sont apparus en 2009 et ont été portés à 20 en 2010.

Outre que les emplois mécénés ont pour contrepartie une dépense fiscale de l'Etat (quand les mécènes sont assujettis à l'impôt en France), la création hors plafond de tels emplois et le recrutement de ceux qui doivent les occuper marquent l'aveu des difficultés rencontrées par les musées pour entreprendre de nouvelles missions ponctuelles en dégageant les ressources nécessaires par redéploiements ou gains de productivité (cf. l'exemple des emplois mécénés liés au projet du Louvre Abou Dabi, exposé ci-dessous).

Aussi la Cour recommande-t-elle de mettre fin au dispositif dérogatoire des « emplois mécénés », les musées devant être incités à poursuivre ces missions nouvelles et ces formes de coopération en redéployant leurs moyens ou en mobilisant leurs emplois vacants.

De fait, l'autonomie de gestion - légitimement revendiquée par les musées - se concilierait mieux avec la nécessaire surveillance de l'emploi public si les musées conservaient en permanence un volant d'emplois

vacants au sein de leur plafond d'emplois, qu'ils pourraient mobiliser pour des missions financées par le biais de conventions ad hoc.

Les emplois « mécénés » du musée du Louvre liés à l'opération Abou Dabi

Dès la signature de l'accord intergouvernemental conclu entre la France et l'émirat d'Abou Dabi en avril 2007, la direction du Louvre a souhaité recruter cinq personnes au sein d'une équipe spécifique chargée de suivre ce projet, à raison de trois « sous plafond » et deux « hors plafond ».

Le musée ayant invoqué l'urgence, la modification budgétaire préalable au recrutement a fait l'objet d'une consultation écrite des membres du conseil d'administration le 1^{er} juin 2007 afin d'être mise en œuvre sans délais. La direction des musées de France s'y est alors opposée, en observant notamment que les missions citées à l'appui de la demande relevaient de la structure commune France Museums et non du Louvre. Le musée a alors saisi le cabinet du ministre en la personne de son directeur-adjoint, qui a tranché en faveur du Louvre et autorisé la création de ces cinq emplois suivant la répartition proposée par le musée.

En réalité, les deux emplois placés hors plafond, bien qu'ils aient été fondus dans l'ensemble de l'équipe Abou Dabi, étaient en réalité destinés à suivre les projets d'investissements du Louvre qui seraient ultérieurement financés « *sur la manne émirienne* », alors même que ceux-ci n'étaient alors évoqués qu'à titre prospectif.

Au-delà des difficultés rencontrées par les services du ministère de la culture à jouer leur rôle, cet épisode illustre les deux pathologies auxquelles répondent souvent les créations d'emplois contractuels : le refus par les musées de s'appuyer sur les structures mutualistes ou communes, en l'occurrence France Museums (mais le déclin des relations des musées avec la RMN ou avec l'EMOC, devenu OPPIC, procède du même constat) ; et en même temps, leur incapacité à redéployer leurs effectifs afin de faire face à de nouvelles missions.

3 - La difficile convergence des grilles d'emplois des personnels contractuels

Pendant plusieurs années, le ministère de la culture a préparé une révision du cadre applicable aux carrières et aux rémunérations de ses personnels contractuels. Dans l'esprit du secrétariat général du ministère chargé de ce chantier, cette grille révisée et modernisée avait vocation à s'étendre aux établissements publics à caractère administratif, quand bien même ceux-ci rémunéreraient directement leurs personnels.

L'objectif d'un champ d'application étendu est de rendre possible sans heurts les mobilités du ministère aux établissements et réciproquement, étant rappelé que les deux tiers environ des personnels du ministère de la culture au sens large (environ 20 000 sur 30 000) travaillent dans l'un de ses 82 opérateurs (dont la majorité relève de la catégorie des établissements publics administratifs). Il s'agit toutefois d'un chantier délicat, tant il est susceptible de modifier les équilibres budgétaires des établissements. De surcroît, il s'inscrit en atténuation de l'autonomie acquise ou revendiquée par ces derniers. Un tel chantier aurait donc exigé, dès l'origine, une association étroite du ministère et de ses établissements. Or, c'est le contraire qui s'est produit.

Après plusieurs mois de préparation et de négociations, la mise au point de la grille destinée à s'appliquer à l'ensemble du périmètre ministériel, établissements compris, a abouti en juin 2009, pour une entrée en vigueur progressive à compter de 2010.

Mais pour les musées, l'adoption de la grille ministérielle va se révéler ardue. L'exemple du musée d'Orsay le montre.

Celui-ci n'avait pas été impliqué dans le chantier ministériel lorsqu'il a entrepris, en 2008, de revoir sa propre grille des emplois et des rémunérations de ses personnels contractuels. Or, le musée a achevé son travail avant le ministère, puisque sa nouvelle grille était prête dès la fin de l'année 2008, avec des différences sensibles par rapport à la grille du ministère. Ce dernier a donc subordonné l'adoption de la grille du musée à la condition qu'elle ne reste en vigueur qu'un an, avant d'être remplacée par la grille ministérielle à compter du 1^{er} janvier 2010. Sur ces bases, le musée a opéré le basculement de ses contractuels dans sa nouvelle grille en 2009, tout en préparant une nouvelle révision de celle-ci en fonction des orientations du ministère. Mais celles-ci, apparemment, sont restées assez générales (peut-être parce que la grille ministérielle n'avait pas encore terminé son parcours de consultations auprès des instances représentatives des personnels)¹⁹. Aussi est-il apparu, à l'achèvement de ce travail, que la grille révisée par le musée conservait d'importantes divergences avec la grille ministérielle. Dès lors, le ministère et le musée ont dû se résoudre à conserver en 2010 la grille « provisoire » élaborée en 2008, le temps qu'une solution soit trouvée. Mais désormais, la grille provisoire étant appelée à durer au moins deux ans, il n'est pas évident que le musée parvienne à rejoindre à terme le droit commun ministériel sans heurts.

¹⁹ Le compte-rendu interne au secrétariat général du ministère de la culture du conseil d'administration du 25 mars 2010 reconnaît qu' « *Il n'a pas été clairement dit au musée d'Orsay que tous les principes de leur nouvelle grille devaient converger vers celle du ministère. (...)* »

Au-delà de l'exemple d'Orsay, le ministère a dû revoir à la baisse ses ambitions. Une note du 19 novembre 2009 du secrétaire général du ministère indique en effet aux présidents d'établissements que la nouvelle grille « *doit constituer une cible de convergence* ». Mais d'après lui, « *Cette convergence n'impose en aucune façon d'adopter intégralement le cadrage ministériel, mais de tendre, à un rythme que choisit l'établissement compte tenu de ses marges de manœuvre, vers ce cadrage.* ».

4 - Le dispositif des « heures mécénat »

Le développement des activités des musées les conduit de plus en plus fréquemment à mobiliser leurs espaces en-dehors des heures d'ouverture au public. Il en va ainsi dans le cas de tournages de films, de spectacles ou de manifestations exceptionnelles entre les murs, et surtout lors de mise à disposition de salles au profit de mécènes.

C'est ce dernier cas de figure qui a donné son nom au régime des « heures mécénat ».

Introduit en 1989, ce régime a fait l'objet d'une formalisation nationale par le décret du 25 août 1995, récemment remplacé par un décret du 15 février 2010, qui ne procède toutefois qu'à des ajustements mineurs liés aux évolutions statutaires du monde des musées.

Ce décret permet de rétribuer les personnels qui, « *en sus de leurs obligations statutaires de service, collaborent à la tenue de manifestations en faveur de personnes physiques ou morales extérieures aux musées nationaux, en contrepartie d'actes de mécénat ou de parrainage, de locations de salles, ou participent à l'organisation de tournages de films ou de prises de vues* ».

Au terme de ce dispositif, les musées facturent aux organisateurs des manifestations extérieures tenues entre leurs murs le coût des personnels mobilisés, suivant deux taux horaires forfaitaires (avant minuit / après minuit) communs à toutes les catégories de personnels²⁰.

Alors qu'il avait été conçu comme une simple modalité de dédommagement de services ponctuels, ce dispositif a été sollicité de façon croissante, non sans déboucher sur des ambiguïtés, voire sur des anomalies. Il est devenu en pratique le principal – sinon unique – outil de souplesse dont disposent les musées nationaux en matière de gestion du temps de travail, et corollairement, de rémunérations complémentaires.

²⁰ Cf. arrêté du 18 mai 2010 : ce taux horaire s'élève à 22,00 € entre la fermeture des musées et minuit, et à 33,10 € entre minuit et sept heures du matin.

La Cour a ainsi constaté que les organisateurs des manifestations n'étaient pas toujours aussi « extérieurs » aux musées que la réglementation l'exige, par exemple dans le cas d'une filiale spécialisée contrôlée à 100 % par le musée-hôte ou d'un producteur de spectacles uniquement dépourvu de lien avec un musée mais sollicité et rémunéré par lui dans le cadre de sa programmation culturelle.

Par ailleurs, le décret ne vise que les heures de travail effectuées « *en sus des obligations statutaires de service* », ce qui a pu déboucher, dans un certain nombre de cas, sur une lecture accommodante des obligations en cause afin de ne pas priver les personnels souhaitant en bénéficier d'une rémunération complémentaire. A une époque, un musée a ainsi utilisé les « heures mécénat » pour étendre ses plages d'ouverture plutôt que de renégocier les règles relatives au temps de travail de ses agents.

De fait, le taux de rémunération des « heures mécénat », deux à trois fois supérieur au taux de rémunération horaire moyen des agents de la filière accueil, surveillance, magasinage (ASM), fait que ce dispositif est très recherché par les agents eux-mêmes, au point que les heures mécénat sont fréquemment exécutées pendant des jours de congé. C'est la raison pour laquelle, dans un établissement public, certains personnels ont pu effectuer en 2008 plus de 450 « heures mécénat » (et même, dans un cas extrême, 629 heures en 2007), qui, en proportion des 1 607 heures de temps de travail annuel théorique, auraient nécessairement impliqué un dépassement régulier et significatif des plafonds hebdomadaires.

Ces ambiguïtés reflètent plusieurs tendances de la décennie écoulée, au premier rang desquels figure la transformation des musées en « opérateurs culturels globaux » (il y est revenu au chapitre IV). Celle-ci aurait dû s'accompagner d'une révision plus profonde des métiers et des conditions de travail destinée à introduire davantage de souplesse au cœur des statuts et des règles d'emploi. A cet égard, la sollicitation jusqu'à l'abus d'un dispositif dérogatoire est le symptôme d'une inadaptation du régime de droit commun.

B - L'absence de réflexion prospective sur le devenir des emplois et des métiers

Au musée du Louvre, le taux d'ouverture des salles est passé de 75 % en 2002 à 90 % en 2009. Cette performance remarquable a nécessité, entre ces deux dates, une augmentation des effectifs de la filière accueil, surveillance, magasinage (ASM) de 272 équivalents temps plein : celle-ci est passée de 798 ETP en 2002 à 1 070 ETP fin 2010. Cela signifie que la croissance du taux d'ouverture de 15 points a nécessité une

croissance des effectifs de 34 %. Il convient toutefois de prendre également en compte la croissance du nombre de visiteurs, qui s'est établie, entre les mêmes dates, à + 45 %.

La progression des effectifs dédiés à l'accueil du public et à la surveillance au sens large a été plus modeste au Centre Georges Pompidou, puisque ceux-ci sont passés de 440 en 2002 à 459 en 2009, soit une augmentation de seulement 4 % malgré, sur la même période, une croissance de la fréquentation identique à celle du Louvre (+ 44 %).

Ces quelques chiffres débouchent sur des questions qui constituent un angle mort dans la politique muséale : les fonctions d'accueil et de surveillance disposent-elles de marges en termes de productivité ? A effectifs inchangés, quelle croissance du nombre de visiteurs peuvent-elles assumer ? Est-il concevable d'accueillir le même nombre de visiteurs avec des effectifs moins nombreux ?

La décennie n'a débouché sur aucune stratégie claire en la matière.

Le premier contrat d'objectifs et de moyens conclu par le Louvre pour les années 2003-2005 comportait plusieurs mentions qui semblaient faire des gains de productivité une priorité, notamment au sein de la filière ASM. Mais comme il a été indiqué, c'est une forte croissance des effectifs qui a été constatée.

Au niveau des musées nationaux dans leur ensemble, le premier projet annuel de performance de la mission « Culture » établi dans le cadre de la LOLF à l'automne 2005 comportait un indicateur « *Musées nationaux : coût de la surveillance par m² de salles ouvertes* »²¹. Entre 2007 et 2009, les cibles traduisaient l'espoir d'une stabilité en euros courants du coût de la surveillance, correspondant en fait à des gains de productivité compte tenu de la croissance du nombre de visiteurs anticipée sur la même période. Or, résultats à l'appui, de 2006 à 2009, c'est en fait une augmentation de 249 € à 291 € qui a été constatée.

²¹ Les difficultés rencontrées par la DMF pour s'assurer d'un traitement homogène des données ont débouché au stade du rapport annuel de performance 2006 sur des chiffres très différents des prévisions et des résultats calculés rétrospectivement de 2003 à 2005. De surcroît, les résultats affichés comme définitifs dans les rapports annuels de performance ont souvent été recalculés et modifiés par la suite : le résultat 2007, par exemple, était supposé atteindre 269 € d'après le rapport de performance relatif à cet exercice, mais en 2010, il apparaît que ce chiffre était en réalité de 286 €. Cet indicateur a néanmoins été maintenu jusqu'à aujourd'hui, quoique les services de la DMF reconnaissent eux-mêmes douter de sa pertinence et de sa fiabilité.

Résultats de l'indicateur Coût de la surveillance par m² ouvert

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cible ajustée	-	382 €*	383 €*	250 €	250 €	250 €
Résultat	382 €*	381 €*	249 €	269 €	265 €	291 €

* chiffres calculés pour l'élaboration du PAP 2006 et jugés peu fiables

Source : *rapports annuels de performance de la mission « Culture »*

Par ailleurs, les données élémentaires collectées par la DMF débouchent sur des écarts tels entre musées qu'il est difficile de considérer cet indicateur comme satisfaisant. C'est ce qui a conduit le comité d'audit des programmes (CIAP) à recommander une nouvelle méthode de calcul, mise en œuvre à compter du rapport annuel de performance pour 2009, dont les résultats sont en principe plus fiables :

Coût de la surveillance par jour et par mètre carré en 2007 et en 2009

Musée	Coût 2007 ancienne formule	Coût 2007 nouvelle formule	Coût 2009 nouvelle formule
Orangerie	748,48 € / m ²	748,48 € / m ²	1 658,52 € / m ²
Guimet	449,70 € / m ²	560,47 € / m ²	515,20 € / m ²
Musée Rodin	835,26 € / m ²	835,26 € / m ²	483,25 € / m ²
Château de Pau	343,87 € / m ²	343,87 € / m ²	359,36 € / m ²
Louvre	238,46 € / m ²	265,76 € / m ²	299,61 € / m ²
Musée Magnin à Dijon	222,10 € / m ²	222,10 € / m ²	295,26 € / m ²
CNAC-GP	246,99 € / m ²	276,67 € / m ²	289,88 € / m ²
Malmaison et Bois-Préau	424,29 € / m ²	424,29 € / m ²	272,77 € / m ²
Versailles	302,19 € / m ²	289,73 € / m ²	264,75 € / m ²
Orsay	206,08 € / m ²	206,08 € / m ²	231,28 € / m ²
Musée de la Renaissance (Ecouen)	236,22 € / m ²	236,22 € / m ²	227,08 € / m ²
Quai Branly	109,00 € / m ²	109,00 € / m ²	95,42 € / m ²
Musée des Deux Victoires	231,00 € / m ²	231,00 € / m ²	59,85 € / m ²

Source : *Service des musées de France, données élémentaires des RAP.*

C'est l'ampleur des écarts entre musées qui pose problème, et non leur existence. Car il est de fait que l'exercice comparatif se heurtera toujours aux caractéristiques des collections et de leur muséographie. C'est ainsi qu'au sein de la communauté muséale, il est admis que parmi les grands musées, seul celui du quai Branly peut afficher un coût de la fonction de surveillance (rapporté au mètre carré ou au visiteur) significativement inférieur à celui des autres musées nationaux en raison de deux caractéristiques de sa muséographie : l'existence d'un unique plateau ouvert pour les collections permanentes, et la présentation sous vitrines d'une proportion importante des œuvres.

Ces deux paramètres donnent néanmoins à réfléchir.

Si les musées nationaux acquièrent régulièrement de nouveaux équipements technologiques, ils ne paraissent pas avoir été encouragés à inscrire ces développements dans le cadre d'une réflexion à long terme sur la productivité et l'efficience des fonctions d'accueil et de surveillance.

La direction des musées de France, notamment, paraît s'être toujours opposée à l'idée d'inscrire les pratiques de surveillance dans un système de normes ou de référentiels. Cette position peut se justifier au regard de la grande variété des collections et de leur muséographie, mais du moins ne devrait-elle pas avoir pour corollaire l'absence d'études prospectives sur ces sujets. Aucune étude relevant du champ « musées et technologies » n'a en effet été suscitée au cours des dernières années, ni au sein de la DMF, ni au sein des grands musées.

Dans une lettre du 7 septembre 2007 adressée au directeur-adjoint du cabinet de la ministre de la culture destinée à communiquer ses suggestions dans le cadre de la RGPP, le président du musée d'Orsay, par exception, avait tracé la voie d'une stratégie « technologique » en lien avec un souci d'efficience. Il expliquait en effet que « *l'introduction du progrès technologique dans certaines tâches permettrait, après investissement, une meilleure allocation des ressources (rapprochement des fonctions d'accueil et d'encaissement en particulier) tout en autorisant le non remplacement d'une part des départs à la retraite dans les équipes de surveillance. Au total, si l'économie budgétaire engendrée n'est pas certaine (dépenses d'investissement et de maintenance importantes), ce scénario est en revanche pertinent en termes de réduction de l'emploi public.* ». Cet axe de réforme, qualifié d'« *automatisation accrue de la surveillance* », n'a toutefois pas été repris dans le volet ministériel de la RGPP.

L'autre hypothèse qui n'a pas été examinée de manière approfondie dans le cadre de la RGPP en raison de la sensibilité sociale qui s'y attache est celle d'un recours progressif à des contrats de prestations de surveillance conclus avec des entreprises privées. C'est la voie qu'ont empruntée les nouveaux établissements, c'est-à-dire le musée du quai Branly et la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA), et c'est la solution qu'il a été demandé au musée Picasso d'adopter en vue de sa réouverture à l'horizon 2013. Mais aucune étude systématique n'a été entreprise à ce jour pour apprécier de façon rigoureuse les avantages d'une telle externalisation, notamment en termes de coût.

Indépendamment de cette hypothèse d'externalisation, il n'est pas certain que toutes les bonnes pratiques de surveillance aient été expertisées.

Ainsi, si la mise sous vitrines n'est adaptée qu'à certains types de collections, du moins son extension mériterait-elle d'être étudiée moyennant une évaluation précise du retour sur investissement susceptible d'en être retiré. A titre d'exemple, la totalité des peintures du Brooklyn Museum de New York est exposée sous une paroi de verre, qui prévient *a priori* les risques de déprédition.

D'autres procédés technologiques (vidéosurveillance assortie de logiciels d'interprétation des images, etc.), ou plus simplement des ajustements de pratiques mériteraient sans doute d'être introduits plus largement dans les musées nationaux. L'ancien directeur du Metropolitan Museum de New York, a indiqué à la Cour que son établissement avait adopté un système de rondes dans plusieurs salles en lieu et place de la surveillance statique, pour un gain de productivité de l'ordre de 15 à 20 %.

La faisabilité et la pertinence de telles options n'ont pas été expertisées dans le cadre de la présente enquête, aussi n'est-il pas question de les ériger en lignes directrices. Mais elles montrent que des gains d'efficience peuvent être obtenus en expertisant régulièrement les pratiques des musées.

Enfin, les rares incidents de dépréditions et les quelques cas de vols survenus dans de grands musées, se sont généralement traduits par un renforcement immédiat de tous les moyens, y compris humains, plutôt que par une planification raisonnée des équipements susceptibles de pallier ou suppléer la surveillance humaine.

Ainsi, le rapport adressé par le président du musée d'Orsay au directeur de cabinet de la ministre de la culture le 12 octobre 2007 suite à l'intrusion dans le musée d'un groupe d'individus pendant la nuit du 7 octobre précédent, concluait à la nécessité de renforcer à la fois la

vidéosurveillance à l'extérieur et la présence humaine à l'intérieur, alors même que l'analyse détaillée de l'incident concluait à un bon fonctionnement de la partie humaine du dispositif de sécurité.

Les cas de vols ou de déprédations, pour traumatisants qu'ils soient ne devraient pas retarder, mais au contraire accélérer la réflexion sur une introduction plus volontariste de la technologie dans les dispositifs de surveillance.

L'augmentation des ressources des musées, qu'elles résultent des subventions de l'Etat ou de leurs ressources propres, a servi à financer la croissance de leurs effectifs. A cet égard, il convient de regretter l'absence de réflexion organisée, au niveau de la communauté des musées nationaux, sur l'avenir de ses métiers, et notamment de ceux qui ont trait à l'accueil et à la surveillance. Le constat des écarts importants dans les ratios de coût attachés à ces fonctions selon les musées aurait dû conduire la DMF à réunir les éléments d'une stratégie prospective dans ce domaine.

En tout état de cause, la Cour estime que la même rigueur doit prévaloir en matière budgétaire et en matière d'emploi public. Il n'est en effet guère concevable que la décennie 2011-2020 débouche sur une croissance des moyens comparable à celle qui a caractérisé la décennie 2000-2010. La règle du non-remplacement d'un agent public sur deux, qui s'applique aux opérateurs de l'Etat « *dans des conditions d'exigence au moins équivalentes à celles applicables à l'Etat* » selon les termes de la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010, s'y oppose absolument et doit même se traduire par une réduction des effectifs au niveau de l'ensemble des musées nationaux. Compte tenu des engagements qui ont déjà été pris par l'Etat vis-à-vis du musée Picasso et demain du MUCEM et de la Maison de l'Histoire de France, cette orientation impérative impliquera nécessairement des suppressions d'emplois.

Aussi convient-il que le ministère de la culture et ses musées engagent sans tarder une véritable stratégie d'efficience en matière de ressources humaines, en accélérant les possibilités de mutualisation entre établissements, en étayant rigoureusement les ratios de coût qui doivent servir d'objectifs, en diffusant plus largement les bonnes pratiques susceptibles d'inspirer l'ensemble des musées, et en intégrant le progrès technologique le plus en amont possible, c'est-à-dire dès la muséographie des lieux et des collections.

Recommandations relatives aux emplois

11. Recenser les pratiques de surveillance et les procédés technologiques susceptibles de se traduire, à court et moyen terme, par des gains de productivité ;
12. Intégrer les résultats de ces analyses dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des musées, notamment pour la mise en œuvre du non-replacement d'au moins un départ à la retraite sur deux dans les effectifs des musées nationaux ;
13. Mettre fin à la pratique des « emplois mécénés » et réintroduire dans le plafond soumis au vote de la représentation nationale la totalité des emplois.

Chapitre III

La gestion et l'enrichissement des collections : des progrès tangibles

En matière de gestion des collections, la décennie 2000-2010 a été marquée par deux initiatives.

La première visait à améliorer les conditions de suivi, d'inventaire et de récolement des collections nationales après la révélation de graves lacunes dans ce domaine à la fin des années 1990.

Cette ambition a été portée en grande partie par la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, qui a marqué le premier jalon de la construction d'un corpus juridique adapté à une meilleure protection des œuvres. La politique d'amélioration de la gestion des collections est ainsi devenue le cœur de métier de la direction des musées de France (I).

La seconde initiative constituait l'une des priorités de la réforme conçue en 2003 et entrée en vigueur en 2004 : elle visait à mettre fin au dispositif centralisé d'enrichissement des collections nationales pour attribuer aux musées la responsabilité de leurs acquisitions (II).

I - L'amélioration de la gestion scientifique et administrative des collections

Dans son rapport public de février 1997, la Cour avait noté que la gestion des collections accusait des carences et des faiblesses dont certaines étaient particulièrement préoccupantes.

Sa conclusion, sous forme de recommandation, appelait à tirer les conséquences de ce constat : « *La correcte administration des collections, garante de l'intégrité du patrimoine que l'Etat confie à la garde des musées nationaux, exige aujourd'hui que des principes clairs d'inventaire, de suivi et de contrôle soient définis et rendus applicables à tous les établissements, que les moyens de les mettre en œuvre soient dégagés et que leur application soit vérifiée.* ».

Sur ces plans, la décennie 2000-2010 a été marquée par d'incontestables progrès. Un corpus réglementaire et méthodologique relatif à la tenue des inventaires a vu le jour, et sa mise en œuvre a progressé dans tous les musées. Les procédures de récolelement sont désormais rodées, et les organes de suivi et de contrôles créés à la suite du rapport de la Cour ont été pérennisés.

Les améliorations apparaissent en revanche plus modestes ou plus lentes à se manifester en matière de conservation préventive et de gestion des réserves.

A - Le suivi des collections : la tenue des inventaires et la préparation du récolelement des œuvres

La critique la plus grave formulée par la Cour tenait à l'impossibilité de retrouver la trace d'un certain nombre d'œuvres inscrites aux inventaires publics et déposées auprès de diverses institutions à diverses époques depuis 1792.

Le Gouvernement avait promptement réagi à cette critique. Le récolelement des œuvres déposées a été confié dès 1996 à une nouvelle structure interministérielle, la commission de récolelement des dépôts d'œuvres d'art. Initialement créée pour une période de dix ans, celle-ci a vu sa mission pérennisée en mai 2007.

Tous les ans, le rapport d'activité de la commission rend compte de l'avancée de son travail. D'après le dernier bilan, établi en juin 2010, ce sont 413 170 œuvres et 136 lots, toutes collections nationales confondues, qui auraient été déposés. Sur ce total, 221 196 œuvres et 102 lots ont fait l'objet d'une vérification de 1997 à 2009 : parmi elles, 147 034 œuvres et

31 lots ont été localisés et vus (et ne posent donc pas de difficulté), tandis que 46 652 œuvres et 61 lots ne sont toujours pas localisés, 3 192 œuvres et 10 lots sont présumés détruits, et 152 œuvres ont fait l'objet d'une déclaration de vol.

Quoique nombreux, les dépôts constituent toutefois des exceptions. L'immense majorité des œuvres des collections nationales reste conservée par les musées et institutions qui en ont statutairement la garde. C'est la raison pour laquelle l'un des acquis les plus importants de la décennie 2000-2010 en matière de gestion des collections tient à la publication d'un corpus légal, réglementaire et méthodologique relatif aux inventaires et aux procédures de récolelement au sein des musées eux-mêmes.

Au sommet de cet édifice se trouve la loi du 4 janvier 2002, qui a introduit une obligation nouvelle, aujourd'hui codifiée à l'article L. 451-2 du code du patrimoine : « *les collections des musées de France font l'objet d'une inscription sur un inventaire. Il est procédé à leur récolelement tous les dix ans* ». Cette obligation a été précisée par un décret du 2 mai 2002, puis par un arrêté du 25 mai 2004 fixant les normes techniques devant être appliquées par les musées.

La tenue des inventaires a bénéficié de ce processus de normalisation. Les contrôles des principaux musées nationaux effectués par la Cour en ont témoigné, malgré la persistance de difficultés dans certains cas liées à un manque de moyens. A titre d'exemple, la Cour avait alerté la direction des musées de France en février 2004 sur la nécessité d'accélérer l'informatisation de l'inventaire du musée Gustave Moreau. En 2008, celle-ci n'avait toujours pas débuté, et ce n'est qu'en 2009 que l'établissement a été doté des serveurs et des logiciels adéquats.

Cette situation n'est pas propre à un « petit » musée comme le musée Gustave Moreau. A l'occasion de son contrôle du musée du Louvre au titre des années 2000 à 2007, la Cour a constaté que ses observations de la fin des années 1990 étaient restées pertinentes : les méthodes d'inventaire entre départements étaient encore trop variables et trop peu formalisées pour que les statistiques relatives aux œuvres puissent être considérées comme fiables. Depuis cette date, toutefois, l'harmonisation des applications et des bases liées aux inventaires, prévu sur la période 2008-2011, devrait avoir amélioré la situation.

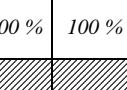
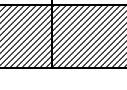
Le récolelement décennal, quant à lui, doit faire l'objet d'une planification au niveau de chacun des grands départements dans le cas du musée du Louvre (soit huit plans à établir), et musée par musée dans les autres cas. Cela signifie qu'au total, ce sont 42 plans de récolelement qui

doivent être mis au point dans les musées nationaux²² et, d'après le dernier décompte opéré en 2009, 1 191 plans dans les autres musées de France. L'ensemble de cette procédure est précisé par une circulaire du 27 juillet 2006. Le caractère quelque peu tardif de celle-ci par rapport à la publication de la loi du 4 janvier 2002 explique peut-être le retard pris par les musées, notamment les plus petits, dans l'élaboration de leur plan.

Signe de l'importance accordée par le ministère de la culture à cette procédure, celle-ci a fait l'objet d'un objectif et d'un indicateur au sein du projet annuel de performance de la mission « Culture » dès 2006. D'après cet indicateur, il était espéré que les musées nationaux disposeraient tous de leur plan de récolelement en 2009.

Cet objectif n'a pas été atteint. Les plans du département des arts graphiques du musée du Louvre, du musée Delacroix, des musées du Moyen Âge et de la Renaissance, de Fontainebleau et de Compiègne, notamment, font encore défaut ou n'ont pas encore été validés²³. En revanche, les musées nationaux sont collectivement plus avancés dans ce processus que les musées de France considérés globalement, même si le nombre de plans à établir et les moyens pour ce faire sont dans une disproportion marquée.

Plans de récolelement décennal établis et validés

		Nombre de plans à établir et valider		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Musées nationaux	42		Objectif de l'année	nd	nd	83 %	93 %	100 %	100 %	100 %
			Réalisation	11,9 %	33,9 %	56,0 %	64,0 %	69,0 %		
Tous musées de France	1 191		Objectif de l'année	nd	15 %	24 %	40 %	45 %	50 %	55 %
			Réalisation	5,6 %	6,4 %	15,5 %	23,5 %	32,4 %		

Source : DMF, rapports annuels de performance de la mission « Culture »

²² Les musées des Carrosses de Versailles, de la voiture de Compiègne et d'Ennery ont vu leur plan de récolelement rattaché à celui de leur établissement d'adossement.

²³ A l'occasion du contrôle par la Cour du musée du Louvre au titre des exercices 2000-2007, la direction des musées de France et l'établissement s'étaient engagés à ce que les huit plans de récolelement soient achevés avant la fin de l'année 2008. Fin 2009, trois plans faisaient encore défaut. En fait, les plans ne devaient être finalisés qu'à la fin de l'année 2010, soit avec deux ans de retard.

B - La qualité de la conservation des collections

La conservation des collections recouvre plusieurs missions, qui convergent toutes vers un objectif : assurer leur transmission aux générations futures sans dégradation ni altération. Cette mission constitue, à côté de l'accueil du public, le cœur de métier des musées.

Deux aspects de cette mission sont évoqués ci-dessous : la tentative d'inscrire les opérations de restauration dans une logique préventive ; et le problème des réserves, qui concerne plusieurs musées nationaux.

1 - La conservation préventive et la restauration

Le ministère de la culture et les musées nationaux ont essayé, au cours des dernières années, de se fixer par avance des objectifs et des programmes en matière de conservation préventive et de restauration.

Les deux contrats pluriannuels du musée du Louvre ont tracé la voie dans ce domaine. Le premier contrat 2003-2005 prévoyait ainsi la mise au point dès 2003 de programmes de conservation préventive et de restauration. Avec deux ans de retard, une commission *ad hoc* a été constituée au sein du musée en 2005. C'est sur cette base que le contrat de performance 2006-2008 a pu se montrer plus ambitieux, en définissant les axes prioritaires de la conservation préventive (éclairage, hygrométrie et sûreté des salles d'exposition, conditionnement des œuvres en réserve) et en fixant des objectifs financiers. Cette dernière ambition n'a pas totalement abouti, les réalisations étant restées en deçà des objectifs. Mais ce retard sur les objectifs budgétaires correspond plutôt un glissement de calendrier puisqu'une proportion importante des œuvres concernées sont celles du département des arts d'Islam, dont le projet « immobilier » au sein du Palais se double d'un « chantier des collections ».

Dépenses de restauration des œuvres (en euros)

	2006	2007	2008
Objectif (en €)	2 575 000	3 075 000	3 575 000
Réalisation (en €)	1 834 000	2 083 000	2 403 000

Source : *rapports annuels de performance du musée du Louvre, 2006-2008*

Le musée du quai Branly, dans le même esprit, s'est engagé dans le cadre de son contrat de performance à élaborer un plan de conservation préventive et de restauration, qui aurait dû être publié en 2008. Il ne l'a

pas été, mais le retard constaté ne paraît pas susciter d'inquiétudes dans la mesure où la quasi-totalité des œuvres du musée ont fait l'objet d'un toilettage au moment de leur installation dans leurs nouveaux murs en 2005, celles destinées à être exposées ayant fait de surcroît l'objet d'une restauration.

2 - Le problème persistant des réserves

La question des réserves relève également des conditions de conservation des œuvres. A cet égard, la décennie a été marquée par deux événements.

Le musée du quai Branly, tout d'abord, a inclus dès l'origine dans son programme scientifique et culturel la constitution de réserves sur place – au sous-sol du bâtiment – dans des conditions qui satisfassent à la fois aux objectifs de conservation et d'accessibilité. De fait, les réserves de l'établissement (les plus récentes, il est vrai) apparaissent aujourd'hui comme un modèle en termes de sécurité et de qualité. Leur accessibilité au public sous forme de « muséothèque »²⁴, qui constituait un élément fort du programme arrêté en 1999, n'est cependant pas encore assurée.

En sens inverse, en 2002, la préfecture de police de Paris a informé le ministère de la culture des risques que ferait courir une crue centennale aux réserves de plusieurs musées du bord de Seine. La direction des musées de France a alors demandé aux musées de l'Orangerie, d'Orsay, des Arts décoratifs et ultérieurement du Louvre d'évacuer sans délai une partie de leurs réserves dans un centre de stockage provisoire de 2 600 mètres carrés situé boulevard Mac Donald. Cet espace, en fait un simple entrepôt que la DMF s'est efforcée d'adapter à sa nouvelle fonction, ne devait être que provisoire. Dans les faits, il a été pérennisé. Cette situation n'est pas satisfaisante, les conditions de stockage des œuvres boulevard Mac Donald étant considérées comme correctes, mais sûrement pas optimales.

La question des réserves, longtemps négligée, s'est d'ailleurs posée dans bien des musées. Elle constitue par exemple l'une des justifications de l'agrandissement du musée Picasso. Dans le cas du musée Gustave Moreau, la Cour, en 2004, a estimé à environ 15 000 le nombre d'œuvres

²⁴ Le principe de la muséothèque est peu répandu dans les musées Français. Il constitue pourtant une alternative intéressante entre mise en réserve et extension des espaces d'exposition. Au Brooklyn Museum de New York, par exemple, la muséothèque du département des arts décoratifs (« *visible storage* ») permet de ranger les œuvres en réserves dans des alignements d'armoires en verre renforcé, entre lesquels les visiteurs peuvent circuler librement (fût-ce un peu étroitement). Ces salles ne font l'objet que d'une surveillance par vidéo.

en réserves (dont 12 000 dessins) : or, celles-ci étaient entassées sur 54 mètres carrés seulement au sein du musée. Si le transfert des bureaux de la direction du musée a libéré quelque 70 mètres carrés supplémentaires qui pourront être ouverts à la visite, la situation reste problématique pour les réserves d'une collection de cette richesse. Quoique déjà dénoncée par l'inspection générale des musées en 1999, celle-ci n'a fait l'objet que de réponses tardives et lentes : un projet de réaménagement a été formellement lancé en 2009, mais il doit encore s'étendre jusqu'à 2013 au moins.

En principe, la construction à Cergy Pontoise du Centre de conservation, de recherche et de restauration des musées de France (qui constitue davantage qu'un nouveau bâtiment pour l'actuel service à compétence nationale Centre de recherche et de restauration des musées de France – C2RMF) devrait pallier ces carences.

Mais la mise en route de ce projet a été laborieuse, marquée par des hésitations sur le partage des responsabilités entre le ministère de la culture d'une part et le Louvre d'autre part, ce dernier estimant assurer *de facto* le financement du Centre puisqu'une partie des fonds issus du projet Abou Dabi doivent être mobilisés à cet effet. Ces tensions semblent s'être apaisées depuis le choix, à l'issue d'une consultation publique, de Cergy Pontoise comme lieu d'implantation. Reste que bien des années s'écouleront encore avant que les réserves des musées nationaux emménagent dans leurs nouveaux murs, puisque l'aboutissement du projet est pour l'heure programmé à l'horizon 2020.

II - La gestion des acquisitions : du système mutualiste à une gestion individualisée

La suppression du système mutualiste qui présidait depuis 1895 aux acquisitions constituait l'objectif central de la réforme imaginée en 2003 au nom de l'autonomie des musées. Mais si la décennie 2000-2010 a été marquée par un essor remarquable des acquisitions, elle le doit principalement au développement de la dépense fiscale liée au mécénat.

A - Les acquisitions avant 2004 : un système mutualiste critiqué

Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, les acquisitions destinées aux musées nationaux empruntaient trois canaux, dont les deux premiers existent toujours aujourd'hui, fût-ce à titre résiduel.

La première voie, assez rare, est celle du régime fiscal de la dation, institué en 1968 et utilisé par exemple pour l'entrée dans les collections nationales des œuvres qui constituent aujourd'hui le cœur du musée Picasso. D'abord limitée au paiement des droits de succession, la dation a été progressivement étendue à celui l'ensemble des dettes fiscales. Elle demeure un mécanisme géré par l'administration fiscale dont les ressorts ne sont que peu affectés par l'autonomie des musées nationaux.

La deuxième voie est celle des sociétés d'amis, dont tous les grands musées sont dotés depuis des décennies. Ces sociétés ont pour objet de contribuer au rayonnement de « leur » musée, notamment en participant à leurs acquisitions, soit par des achats suivis de dons aux musées, soit plus rarement par le biais de contributions en numéraire à des opérations gérées directement par les musées.

La troisième voie, la principale, était celle des achats d'œuvres par l'Etat dans le cadre du système mutualiste géré au plan administratif et financier par la RMN. C'est elle qui a été réformée dans le sens d'une attribution directe aux grands musées des compétences en matière d'acquisitions.

Cette voie principale était alimentée par quatre flux budgétaires distincts, dont le principal, symbole du système mutualiste, était l'affectation d'une partie des droits d'entrée aux acquisitions.

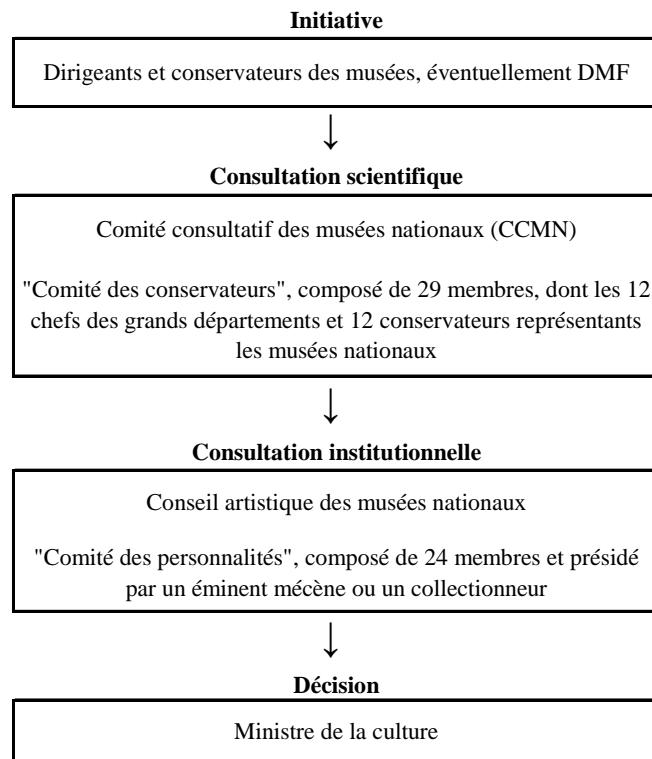
Crédits d'acquisition gérés par la RMN en 1999 et 2000

	1999	2000
Fonds du patrimoine (part musées nationaux)	8,93 M€	5,67 M€
Subvention d'acquisition Etat	1,92 M€	3,34 M€
Dons et mécénats	8,38 M€	6,74 M€
Reversement billetterie	7,44 M€	7,82 M€
Total	26,68 M€	23,57 M€

Source : Inspection générale des finances (octobre 2001)

Au plan administratif, la procédure d'achat reposait sur un double système consultatif entre la proposition et la décision :

Procédure d'acquisition des musées nationaux avant 2004



Trois reproches étaient formulés à l'encontre ce dispositif.

Les présidents des grands musées, tout d'abord, s'estimaient lésés par le système mutualiste qui les conduisait à financer plus que proportionnellement, eu égard à leurs recettes de billetterie, des acquisitions destinées à d'autres musées.

La communauté muséale dans son ensemble, c'est-à-dire en pratique les conservateurs, s'inquiétait quant à elle de voir se réduire la proportion des recettes de billetterie affectée par la RMN aux acquisitions, et appelait à une augmentation des moyens consacrés à l'enrichissement des collections nationales dans un contexte où les prix du marché de l'art étaient en pleine ascension.

L'Inspection générale des finances, enfin, dans ses travaux de l'automne 2001, estimait que le dispositif administratif était insuffisamment sélectif du fait de l'absence de stratégie préalable et d'un « *unanimisme qui ne subit que des exceptions mineures* », et qu'il

aboutissait à une dispersion des crédits au profit d'un trop grand nombre d'opérations.

B - Les acquisitions depuis le 1^{er} janvier 2004 : un système individualisé

La réforme décidée en 2003 repose sur le choix de mettre fin au système mutualiste.

Les grands musées-établissements publics se sont vus confier la responsabilité de leur budget d'acquisition, avec un système d'affectation d'une partie de leurs recettes de billetterie : les décrets statutaires des établissements ont été modifiés (Louvre) ou rédigés (Orsay) pour préciser que chaque année, chaque établissement « *consacre à ces acquisitions 20 % du produit annuel du droit d'entrée aux collections permanentes.* »²⁵.

L'Inspection générale des finances, en 2001, privilégiait l'idée de subventions annuelles d'acquisitions attribuées par l'Etat, plutôt qu'un tel mécanisme. La subvention, en effet, permettait à l'Etat de continuer à exercer une péréquation et de fixer des priorités nationales. Le dispositif de l'investissement d'une fraction des recettes de billetterie est en revanche plus cohérent avec l'autonomie accordée aux grands musées.

Les musées SCN, quant à eux, voient toujours leurs acquisitions gérées par la RMN, mais il n'existe plus pour eux de lien mécanique entre recettes de billetterie et crédits d'acquisition : la RMN reçoit désormais à cet effet une subvention de l'Etat, qui a été chiffrée à 2,4 M€ en 2004 pour la première année de fonctionnement du nouveau dispositif.

En corollaire de l'autonomie budgétaire, la réforme entendait confier aux grands musées leur autonomie scientifique. C'est ainsi qu'un décret 26 décembre 2003 a supprimé le comité consultatif des musées nationaux et l'a remplacé par onze commissions d'acquisitions spécifiques à chaque établissement ou groupe de musées, présidées statutairement par les présidents desdits établissements²⁶.

²⁵ Cette règle ne s'applique toutefois ni à Versailles en raison des spécificités de ses acquisitions, ni au musée national d'art moderne qui bénéficie depuis son origine d'une subvention de l'Etat, ni au musée Guimet, dont il était estimé qu'il ne percevrait pas assez de droits d'entrée pour ce faire et bénéficie d'une subvention *ad hoc*.

²⁶ Pour être plus précis, l'ancien comité consultatif des musées nationaux a été transformé en « *commission scientifique des musées nationaux* » composée des chefs des grands départements. Cette commission est susceptible d'être saisie « *en tant que de besoin* » par le directeur des musées de France. C'est dire que l'avis des

Enfin, la responsabilité formelle de l'achat a été transférée aux présidents des musées érigés en établissements publics, qui exercent cette mission « *au nom de l'Etat* », le ministre de la culture restant compétent pour les acquisitions des musées-SCN.

Incidemment, une portée juridique a été donnée aux avis du conseil artistique des musées nationaux. Sous l'empire de l'ancien régime, en effet, aucun des avis des instances consultatives n'avait officiellement de portée juridique, le ministre étant formellement libre de décider d'une acquisition dès lors que celle-ci lui était proposée et qu'une procédure de consultation avait eu lieu. En pratique, le ministre suivait presque toujours les avis des instances, mais un cas, rarissime, de « passer outre » s'était produit à l'occasion d'un don effectué au musée du quai Branly²⁷.

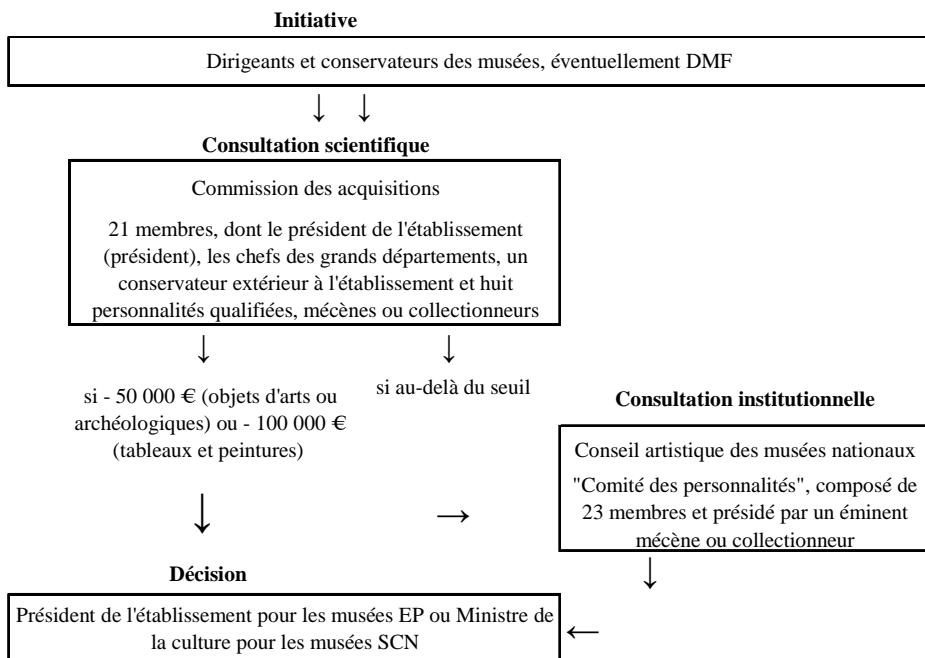
Dans le régime issu des décrets du 26 décembre 2003, la portée d'un avis défavorable du conseil artistique des musées nationaux est précisée en ce sens qu'elle oblige les présidents des établissements, s'ils persistent dans leur volonté d'acquisition, à saisir le ministre chargé de la culture qui décide à leur place. C'est ce qui s'est produit à propos du *Soir d'Octobre* de Maurice Denis, convoité par le musée d'Orsay : celui-ci a fait l'objet d'un avis défavorable du conseil artistique mais a pu être acquis sous la signature du ministre en 2005 grâce à l'intervention d'un mécène japonais.

Ce dispositif a été assorti de seuils qui permettent aux présidents d'établissements de procéder à la seule consultation de leur commission des acquisitions pour les achats les plus modestes, celle du conseil artistique des musées nationaux étant conservée pour les achats les plus importants :

conservateurs réunis en tant que corps est devenu exceptionnel, ceux-ci étant désormais présents de façon plus individuelle dans les commissions d'acquisitions.

²⁷ Il s'agissait du don de 18 statuettes Igbo par M. Jacques Kerchache au musée du quai Branly, soumis au conseil artistique le 2 mai 2001 mais refusé par ce dernier par neuf voix contre six. Compte tenu de la personnalité du donateur, « parrain » du musée du quai Branly, le comité de présélection décidait dès le 4 mai suivant de saisir la directrice des musées de France pour solliciter un nouvel examen du conseil artistique. Finalement, ce ne fut pas nécessaire, les 18 statuettes ayant été directement acceptées en donation par arrêté du ministre de la culture en date du 3 août 2001.

Procédure nationale d'acquisition depuis 2004



C - Des dépenses en forte progression

Il est impossible de dresser le bilan « en valeur absolue » de ce nouveau dispositif : le jugement porté sur la qualité et la variété des œuvres acquises depuis quelques années est subjectif, et peu d'entre elles ont fait l'objet d'un consensus unanime au sein des instances consultatives.

Par ailleurs, il est difficile de juger de l'efficacité économique du dispositif d'acquisition des musées nationaux, avant comme après 2004. A l'occasion du contrôle détaillé des 321 acquisitions effectuées par le musée du quai Branly avant son ouverture au public, de 1999 à 2006, la Cour a conclu à la difficulté d'établir une totale transparence et vérité des prix, ceux-ci étant souvent attachés à des œuvres singulières sans qu'il soit possible de se référer à une cote universelle. Les cas de dissensions, d'incompréhensions ou de réticences émanant des membres des instances consultatives en témoignent. Et certains épisodes, identifiés par la Cour,

de procédures simultanées d'achats et de dons rendent encore plus difficile, parfois, la détermination du prix de ce qui est acheté²⁸.

Aussi vaut-il mieux, plus modestement, reprendre les constats et critiques qui avaient justifié la réforme du 1^{er} janvier 2004, et apprécier, en regard, ses effets.

1 - Une autonomie pleinement saisie par les grands musées

La première critique était celle des grands musées qui s'estimaient lésés par le système mutualiste et insuffisamment impliqués dans le système.

Si la réforme ambitionnait de « redonner la main » aux grands musées, elle est un succès. Les contrôles de la Cour ont tous dressé le constat de dirigeants mobilisés et impliqués personnellement dans la conduite des opérations d'acquisitions. Le président du musée d'Orsay, par exemple, a indiqué à la Cour qu'il considérait l'enrichissement des collections comme la plus importante de ses missions.

D'un point de vue budgétaire, l'affectation de 20 % des recettes de billetterie aux acquisitions²⁹, dans un contexte de croissance de la fréquentation et de hausse des tarifs d'entrée, s'est traduite presque partout par des budgets en hausse. L'exemple du Louvre en témoigne.

²⁸ Un exemple en est donné par l'acquisition simultanée par le musée du quai Branly auprès du même galeriste d'un Grand Uli de Nouvelle Irlande et d'une statuette Nias, tous deux célèbres pour avoir figuré dans diverses expositions et publications du mouvement surréaliste. La proposition financière initiale consistait en une répartition des prix de respectivement 15 MF et 3 MF pour les deux œuvres. Plusieurs membres du comité de présélection réuni le 7 octobre 1998 s'étant inquiétés de ce niveau de prix, c'est un autre galeriste-collectionneur qui a expliqué au comité que « *connaissant bien le vendeur, il pense qu'une négociation est impossible. Il ne bougera pas d'un iota.* ». Finalement, il est apparu plus opportun de se présenter devant le comité consultatif et le conseil artistique des musées nationaux avec un montage comprenant l'achat du Grand Uli pour 18 MF et la réception en don de la statuette Nias.

²⁹ Le musée Guimet, dont le niveau de fréquentation risquait de ne lui procurer que des crédits d'acquisitions modestes, bénéficie lui aussi d'une subvention spécifique du ministère de la culture de 1 M€ en 2010, de même que le musée national d'art moderne qui ne faisait pas partie du système mutualiste, et qui a conservé une subvention spécifique de 2,58 M€ en 2010.

Budgets d'acquisitions du musée du Louvre avant et après 2004

Dépenses consacrées au Louvre par le système mutualiste (en M€)					Dépenses d'acquisitions du Louvre (ressources propres hors fonds du patrimoine et hors mécénat)					
Moy. 95-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
4,31	3,71	3,35	5,72	3,34	5,42	4,84	5,60	6,70	3,64	8,30

Source : *rapports d'activité du Louvre et bilans des acquisitions DMF*

Le phénomène qui a véritablement dopé les capacités d'acquisitions des musées ne tient cependant pas à la réforme du 1^{er} janvier 2004, mais aux effets combinés en termes de mécénat d'acquisition des lois du 4 janvier 2002 et du 1^{er} août 2003. Les musées-établissements publics ont pu, grâce à elles, doubler leurs capacités d'acquisitions. Cet effet a été immédiat, puisque dès l'année 2004, le montant total des mécénats reçus aux fins d'acquisitions s'est élevé à 17,0 M€, contre seulement 4,2 M€ l'année précédente.

De 1993 à 2003, moyennant des variations, le système mutualiste procédait à environ 20 M€ d'acquisitions à titre onéreux chaque année pour l'ensemble des musées nationaux. De 2005 à 2008, les acquisitions à titre onéreux des mêmes musées ont oscillé entre 30 M€ (en 2006) et 47 M€ (en 2004) :

Valeur totale des acquisitions à titre onéreux des musées nationaux

En M€	2004	2005	2006	2007	2008
Louvre	24,87	23,18	18,16	23,38	21,14
Versailles	2,25	1,57	0,88	0,52	9,83
Orsay	3,30	4,6	3,01	6,14	2,96
Branly	6,42	1,12	1,46	1,91	3,68
Musées SCN	6,05	3,26	3,44	9,46	4,48
Tous musées nationaux	46,59	35,12	30,72	43,14	44,89

Source : *DMF, bilans annuels des acquisitions*

NB. Les bilans détaillés par source de financement figurent en annexe 2.

Sur les années 2004-2008, le mécénat d'acquisition prévu à l'article 238bis-O-A, avec un total cumulé de 84,34 M€, a représenté 42 % du total des acquisitions à titre onéreux des musées nationaux (hors musée national d'art moderne). C'est dans le cas du musée du Louvre, premier bénéficiaire en volume et en valeur des grandes acquisitions

« mécénées » que ce phénomène est le plus spectaculaire, avec un total sur ces mêmes années de 63,95 M€, soit près de 58 % de la valeur de ses acquisitions à titre onéreux. Ponctuellement, certains autres musées, comme Versailles en 2008 ou les musées SCN en 2007 ont eux aussi bénéficié du dispositif, mais pas dans les mêmes proportions que le Louvre.

Principales œuvres acquises en mobilisant le mécénat d'acquisition

2010	Tapisserie, deux anges tenant une couronne, 15 ^{ème} siècle (Louvre)	5,6 M€
2009	Portrait du comte Mathieu-Louis Molé, par Ingres (Louvre)	19,00 M€
	Le Reniement de Saint Pierre, par Le Nain (Louvre)	11,50 M€
	Grand tapis commandé par le roi Louis XV à la Savonnerie (Versailles)	2,00 M€
	Chaises du salon de la Comtesse du Barry, par Delanois (Versailles)	1,68 M€
	Neptune et Amphitrite, de L'Albane, (Fontainebleau)	1,38 M€
2008	La Fuite en Egypte, de Nicolas Poussin (Louvre, déposé à Lyon)	17,00 M€
	Console de C.C. Saunier (Versailles)	2,30 M€
	Pavement polychrome de faïence, 1545 (musée de la Renaissance)	2,25 M€
	Œuvre de Vassily Kandinsky (CNAC)	1,15 M€
2007	Coffret avec scènes de chevalerie, vers 1300 (musée du Moyen-Âge)	2,70 M€
	L'Encens, de Fernand Khnopff (musée d'Orsay)	2,65 M€
2006	Sainte madeleine, de Metsys (Louvre)	5,00 M€
	Châsse limousine (musée du Moyen-Âge, Cluny)	2,80 M€
	Bodhisattva debout, Chine septentrionale (Guimet)	2,50 M€
2005	Portrait du Duc d'Orléans, par Ingres (Louvre)	11,00 M€
	Collections de revues et périodiques surréalistes (CNAC)	3,80 M€
	Décoration pour l'hôtel de Lannoy, par Prudhon (Louvre)	3,50 M€
2004	130 lots de dessins de la renaissance (Louvre et régions)	11,33 M€
	La Vestale, de Houdon (Louvre)	9,78 M€
	Sculpture Djenneké (Branly)	4,00 M€
	Table Gilbert Poillerat (Arts décoratifs)	4,00 M€
	Parure d'émeraudes de Marie-Louise (Louvre)	3,70 M€
	Paire de paravents d'Ogata Korin (Guimet)	2,44 M€
	Tête de cheval Attique (Louvre)	1,89 M€

Enfin, il convient d'ajouter aux acquisitions à titre onéreux les acquisitions à titre gratuit. Celles-ci ne sont valorisées au niveau national que depuis 2007, si bien qu'il n'est pas possible d'en apprécier la tendance sur longue période.

Acquisitions à titres onéreux et gratuit 2007-2008

	2007		2008	
	Acquisitions à titre onéreux	Acquisitions à titre gratuit	Acquisitions à titre onéreux	Acquisitions à titre gratuit
Louvre	23 382 464	1 296 068	21 140 473	3 092 516
Orsay	6 414 939	460 061	2 963 649	4 364 200
Guimet	984 078	275 750	1 404 414	210 915
Versailles	520 970	208 000	9 834 535	205 503
Branly	1 921 341	329 520	3 681 552	773 540
Rodin	137 195	1 000	43 860	0
Musées SCN	9 466 671	109 156	4 448 066	1 470 379

Source : DMF, bilans des acquisitions des musées nationaux 2007 et 2008

Au total, c'est donc moins la suppression du système mutualiste qui a accru les moyens d'acquisitions des grands musées, que la conjugaison de l'autonomie de proposition et d'action avec la forte augmentation des incitations fiscales liées au mécénat.

L'avenir de la règle des 20 %

La règle des 20 %, si elle a été globalement respectée et parfois dépassée par les musées, pose aujourd'hui problème. Les musées, avec raison, s'affranchissent déjà de sa logique strictement annuelle, et préfèrent ne pas consommer systématiquement ces 20 % pendant l'exercice dans l'attente d'opportunités d'achats plus intéressantes. En 2008 et 2009, le Louvre a ainsi conservé 3,3 M€ prévus pour les acquisitions, les reportant de fait sur 2010.

Mais surtout, la compensation budgétaire de la gratuité décidée en faveur des jeunes de 18 à 25 ans n'a pas été incluse dans l'assiette des recettes de billetterie qui sert de base à la détermination du montant minimal destiné aux acquisitions. Les sommes ne sont pas négligeables : pour le Louvre, cette compensation a atteint 8,2 M€ en 2009 et 10,8 M€ en 2010, si bien que sur ces deux années, ce sont théoriquement 3,8 M€ de moins qui n'ont pas été consacrés aux acquisitions.

Par ailleurs, à l'occasion du rattachement du musée de l'Orangerie au musée d'Orsay, le décret statutaire de ce dernier a abaissé le taux de réinvestissement à 16 % du fait du caractère clos des collections de l'Orangerie. Cela signifie que les recettes de billetterie enregistrées à l'Orangerie profiteront désormais aux collections du musée d'Orsay, alors qu'elles bénéficiaient auparavant aux musées SCN sous l'ancien système mutualiste.

Une solution alternative à la règle des 20 % consisterait à fixer un budget triennal d'acquisition en fonction des prévisions de recettes dans le cadre des contrats de performance, ce qui aurait l'avantage de lisser sur trois ans les éventuels à-coups de la billetterie.

2 - Les musées SCN dans l'incertitude

Pour les musées SCN, la réforme de 2004 s'est traduite, comme il était prévisible, par une contraction des moyens d'acquisitions sur ressources budgétaires. Ceux-ci se sont établis, hors fonds du mécénat et hors dons et legs, à 6,0 M€ en 2004 pour la première année du nouveau dispositif mais seulement grâce à un apport exceptionnel de 3,5 M€ du Fonds du patrimoine. Ces moyens sont ensuite descendus à 2,6 M€ en 2005, avant de remonter progressivement jusqu'à 4,1 M€ en 2007 et 2008 et de redescendre à 2,1 M€ en 2009.

Toutefois, comme pour les grands musées, l'essor du mécénat est venu pallier la décrue des financements budgétaires et mutualisés, si bien que les musées SCN ont bénéficié, de 2004 à 2010, d'un nombre appréciable d'acquisitions, parfois pour des montants qu'il leur aurait été impossible de réunir avant 2004. A titre d'exemple, l'Etat a acquis en 2007 pour le musée Fernand Léger de Biot une *Nature morte* de l'artiste peinte en 1925 pour une valeur de 260 000 €, alors que la précédente acquisition substantielle de ce musée remontait à 2001, avec l'achat des *Fortifications d'Ajaccio* pour une valeur de 129 345 €.

De 2004 à 2009, les musées SCN n'ont donc pas trop souffert de la fin du système mutualiste. Mais leurs acquisitions reposent sur des bases fragiles : la subvention de l'Etat versée à la RMN qui leur bénéficie *in fine* se réduisant d'année en année, ils dépendent de plus en plus, soit du Fonds du patrimoine, soit des mécènes, sans disposer pour autant d'équipes spécialisées pour rechercher et convaincre ces derniers.

Le ministère de la culture a indiqué à la Cour qu'il souscrivait à sa recommandation visant à ce que les musées SCN conservent une capacité d'acquisition sur ressources stables, et ne dépendent pas seulement du mécénat.

Le problème se pose cependant aussi pour les « petits » établissements publics. Ainsi, il n'est pas certain que les musées Picasso et Fontainebleau, voire la Maison de l'Histoire de France, puissent enrichir leurs collections sans une forme ou une autre de mutualisation. Déjà, en 2004, il avait été considéré que le musée Guimet ne pourrait pas assumer l'autonomie financière de ses acquisitions sur les bases des mêmes mécanismes que ceux appliqués au Louvre et à Orsay.

A terme, il reviendra donc nécessairement au ministère de la culture de réfléchir à une nouvelle organisation financière et administrative des acquisitions, tant ce qui était possible et bénéfique pour les grands musées ne le sera pas forcément pour ceux de taille plus modeste.

3 - La stratégie d'acquisition et la sélectivité des achats

Une autre critique formulée à l'encontre de l'ancien système mutualiste tenait à l'absence de sélectivité de la politique d'acquisition, qui procédait de deux phénomènes conjugués : l'unanimisme de règle au sein du comité consultatif des musées nationaux ; et l'absence de stratégie d'acquisitions formulée sur la base d'une analyse des lacunes des collections publiques.

Il est difficile d'affirmer que la réforme de 2004 entendait pallier cette dernière carence. La directrice des musées de France et le président du musée du quai Branly³⁰ avaient d'ailleurs objecté en des termes proches que s'il était possible d'identifier des manques dans les collections et éventuellement des priorités d'acquisitions, la mise en œuvre de celles-ci s'avèrerait toujours problématique tant les acquisitions étaient affaires d'opportunités.

Quoi qu'il en soit, depuis 2004, aucun musée n'a encore formalisé une telle « stratégie d'acquisition ».

Interrogé sur cette carence, le ministère de la culture en a minimisé l'enjeu en indiquant que la spécialisation des collections désignait naturellement les axes d'enrichissement, et a expliqué que les projets scientifiques et culturels (PSC) des établissements élaborés depuis 2002 comprenaient des éléments pouvant tenir lieu de stratégie d'acquisition.

³⁰ Respectivement en 2001 en réponse à l'inspection générale des finances, et en 2007 en réponse aux observations provisoires de la Cour des comptes sur la gestion du musée du quai Branly de 1999 à 2006.

En réalité, la spécialisation des collections ne pourrait, éventuellement, dispenser de stratégie formalisée que des musées de petite taille dont les collections seraient homogènes et spécialisées. Le ministère de la culture cite en ce sens le musée du Moyen Âge ou le musée de la Renaissance.

Mais l'argument est contestable dans le cas de plusieurs musées, grands ou petits : il est impossible de considérer que les collections des musées du Louvre, d'Orsay, Guimet et du quai Branly présentent une unité telle qu'elle désignerait naturellement leur « *terrain de chasse* » (selon l'expression employée par le ministère de la culture dans sa réponse à la Cour).

Dans le PSC de Versailles approuvé en juillet 2007, la stratégie d'acquisition est évoquée en 30 lignes. Il s'agit d'une formalisation assez générale (remeublement des appartements du château, retour des mobilier XVIII^{ème} au Petit Trianon et Ier Empire au Grand Trianon, et acquisition de portraits pour le musée de l'Histoire de France), mais du moins a-t-elle, comparativement, le mérite d'exister.

Le PSC du musée d'Orsay daté d'octobre 2005, dans le même esprit, ne consacre que 29 lignes à la stratégie d'acquisition, pour énoncer comme priorités les périodes 1850-1860 et 1890-1914 « *en particulier autour du symbolisme* », les sculpteurs étrangers, et dans le domaine des arts décoratifs, les chefs d'œuvres conçus pour les expositions universelles. Ce dernier exemple montre que des priorités relativement précises peuvent être formulées, avant d'être confrontées, ensuite, aux opportunités qui se présentent.

Les contrats pluriannuels conclus avec l'Etat, quant à eux, se contentent soit de formules génériques, comme dans le cas du Louvre³¹, soit ne font pas mention d'une stratégie d'acquisition. Seul dans ce cas, le musée du quai Branly a inséré dans son contrat de performance 2008-2010 un engagement de principe en vue de la formalisation d'une stratégie, fondée à la fois sur un diagnostic précis des points forts et des points faibles des collections, mais aussi sur une analyse du marché de l'art. Celle-ci se fait toujours attendre.

³¹ Le contrat 2006-2008 du musée du Louvre indique ainsi : « *Le musée mettra en œuvre une politique d'acquisitions renouvelée prenant notamment en compte les domaines peu ou pas couverts par le Louvre. Les départements veilleront en priorité à enrichir le musée d'œuvres majeures, à combler les lacunes des collections existantes et à enrichir les champs chronologiques ou géographiques des domaines du Louvre, mais qui y sont peu ou pas représentés.* ».

Il ne s'agit nullement, pour les musées, de désigner à l'avance quelles œuvres de quels artistes ils espèrent acquérir. Mais dans un contexte où l'efficience doit être érigée en souci permanent, les musées doivent être en mesure de hiérarchiser, justifier et documenter leurs propositions d'acquisitions sans s'exposer au soupçon de l'opportunisme ou du « chacun son tour ».

Du reste, aucun dirigeant de musée interrogé par la Cour au cours de la phase contradictoire ne s'est opposé à la formalisation d'une telle stratégie, deux d'entre eux (les présidents des musées d'Orsay et Guimet) en soulignant même l'intérêt. Seul le ministère de la culture, au cours de la même phase, en a contesté le bien-fondé et marqué sa préférence pour l'outil que constituent – ou que constituaient s'ils existaient vraiment – les projets scientifiques et culturels (PSC).

Pour ce qui concerne la sélectivité des achats, le dispositif né le 1^{er} janvier 2004 n'a rien changé. Au musée d'Orsay, par exemple, aucun avis défavorable ne s'est manifesté au niveau de la commission des acquisitions entre 2004 et 2008, tandis que le conseil artistique des musées nationaux a émis, sur la même période, quatre avis défavorables sur 55 projets d'acquisitions présentés par le musée (l'un d'eux ayant été surmonté, comme il a été indiqué à propos du *Soir d'Octobre* de Maurice Denis). Un constat similaire avait été dressé par la Cour dans le cas du musée du quai Branly. Il semble donc que les commissions d'acquisitions constituées musée par musée soient en réalité plus unanimes que l'ancien comité consultatif national.

Recommandations relatives aux acquisitions

14. Elaborer des stratégies d'acquisitions pluriannuelles, ou à défaut, inscrire les orientations générales des politiques d'acquisition dans les projets scientifiques et culturels ou dans les contrats de performance ;
15. Pour les musées-établissements publics, remplacer le système des « 20 % » par des budgets d'acquisitions triennaux ou quinquennaux sur la base des prévisions de ressources, et pour les musées-SCN et les musées de petite taille, conserver un mécanisme d'acquisitions sur ressources stables mutualisées afin qu'ils ne dépendent pas totalement du mécénat.

Chapitre IV

Une décennie de développement des musées, une décennie décevante pour la politique muséale nationale

La croissance de leurs moyens obtenue par l'effet cumulé des subventions de l'Etat et de la hausse de leurs tarifs ont permis aux grands musées de tirer parti de leur autonomie nouvelle, de se lancer dans une politique de développement soutenue et de devenir des opérateurs culturels globaux, multipliant les propositions et les projets. C'est à ce titre que l'on peut parler d'une décennie marquée par une « politique de l'offre ».

Cette croissance de l'offre culturelle peut être considérée comme satisfaisante en elle-même. Elle ne constituait pas pour autant, en 2003, et ne constitue toujours pas le seul objectif de la politique nationale des musées.

Si l'on se réfère aux ambitions formulées en 2003 par le ministre de la culture à l'appui de la réforme des musées nationaux, d'autres objectifs d'égale importance ont été assignés aux musées tout au long de la décennie, notamment le rajeunissement des publics, la démocratisation

de l'accès aux musées, le renforcement de l'action territoriale en région et le développement de leurs ressources propres afin de modérer les concours financiers de l'Etat.

S'agissant du développement des ressources propres, il a déjà été indiqué au chapitre II que la décennie n'avait pas abouti à une transformation de l'économie muséale dont l'Etat reste le premier financeur. Cela ne signifie pas que les ressources propres des musées n'aient pas crû. Au contraire, la progression des tarifs a alimenté celle de leurs moyens dans une proportion presque comparable à celle des financements de l'Etat. Mais cette politique de tarifs croissants apparaît contradictoire avec deux autres objectifs que l'Etat a continûment affichés en matière de fréquentation : le rajeunissement du public et la diversification de sa composition sociale.

Sur ces deux derniers plans, la décennie écoulée débouche sur des résultats décevants. Malgré la progression quantitative de la fréquentation, les jeunes et les publics éloignés de la culture ne sont pas plus nombreux à fréquenter les musées aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a quinze ans.

Enfin, le renforcement de l'action des musées nationaux en région, assez tardif, ne saurait masquer le désengagement de l'Etat auprès des musées territoriaux et la perpétuation d'une préférence parisienne systématique pour les investissements nationaux.

I - Le développement culturel : une politique de l'offre

C'est au cours de la décennie 2000 que les grands musées sont devenus des « opérateurs culturels globaux », dont la mission s'étend au-delà la définition classique du musée donnée par tant par l'ICOM que par la loi du 4 janvier 2002 (c'est-à-dire une institution en charge de la conservation, de l'étude et de la présentation de collections).

Ce modèle était déjà celui, depuis son origine, du Centre Georges Pompidou. La vocation pluridisciplinaire de ce dernier le conduit à développer, à côté du musée national d'art moderne et des grandes expositions temporaires, une programmation variée mêlant cinéma, musique, spectacle vivant et conférences. Ajouté à l'évolution de la conception du musée, qui constitue un phénomène mondial, ce modèle a inspiré tous les grands musées pour déboucher sur de nouvelles activités, de nouvelles propositions, de nouveaux espaces.

Fréquemment réunies sous le terme générique de « développement culturel », ces activités ont bénéficié pour leur essor du contexte budgétaire favorable dans lequel ont évolué les grands musées tout au long de la décennie.

Trois activités sont représentatives de cette politique de l’offre : les expositions temporaires, les éditions, et les auditoriums.

A - Les expositions temporaires

L’importance des expositions temporaires dans le cadre d’une économie culturelle de l’« événement » n’a pas besoin d’être soulignée. Si les années 1970 et 1980 pouvaient encore apparaître comme celles des très grandes expositions temporaires mutualisées dans les Galeries nationales du Grand Palais, dans la Galerie du Jeu de Paume ou au Centre Georges Pompidou, les années 1990 ont vu se démultiplier le nombre et les formats d’expositions, au point de transformer les musées eux-mêmes.

Ainsi, les travaux réalisés dans les espaces d’accueil du musée d’Orsay à partir de 1999 et jusqu’à 2004 avaient pour objectif principal d’accroître les surfaces dédiées aux expositions temporaires, qui avaient été sous-estimées dans l’architecture initiale. Au musée du Louvre, alors que les espaces consacrés aux expositions temporaires ne représentaient que 834 m² en 1989 à l’aube du « Grand Louvre », ce chiffre a été porté à 1 112 m² dès l’année suivante, puis a plus que doublé en 2000 pour atteindre 2 412 m².

Si les expositions temporaires incarnent un développement de l’offre culturelle, leur capacité à attirer de nouveaux publics et leur inscription dans un modèle économique soutenable restent des questions ouvertes.

1 - Une compétence récupérée et amplifiée par les musées

Dans sa communication du 4 avril 2003 relative à la réforme des musées nationaux, le ministre de la culture affirmait à propos des expositions temporaires : « *Je tiens particulièrement à ce que la Réunion des musées nationaux soit l’opérateur principal du ministère de la culture et de la communication en matière d’expositions.* ».

C’est le contraire qui s’est produit. Si la réforme de 2003 traçait la voie d’une coopération entre musées et RMN en matière d’expositions, au fur et à mesure des années, les premiers se sont attachés à récupérer l’ensemble des compétences de la seconde pour ce qui concerne les expositions organisées entre leurs murs, et tendent même, depuis

quelques années, à exiger de la RMN un statut de coproducteur des grandes expositions nationales du Grand Palais.

Le Louvre, tout d'abord, a opté en 2003 pour un système de conventions exposition par exposition, fondé le plus souvent sur une coproduction associant apports en industrie de la part du musée et apports en numéraire de la part de la RMN. Ce système a permis, sur un rythme décroissant, d'organiser dix expositions entre 2003 et 2008. Mais dès 2007, malgré les perspectives qui figuraient dans les contrats pluriannuels signés par les deux établissements, le Louvre annonçait son intention de mettre fin à ce régime. Depuis le 1^{er} janvier 2009, il assure seul la production et l'organisation de ses expositions.

L'établissement public de Versailles avait également, en 2004, marqué l'intention de s'inscrire dans un dispositif de conventions au cas par cas. Mais celui-ci n'a pas été appliqué très longtemps. Après quelques coréalisations (*Mobilier d'argent* en 2007 et *Fastes de Cour et cérémonies royales* en 2009), l'établissement a cessé de solliciter la RMN, notamment pour les expositions d'art contemporain confiées en production à sa filiale Château de Versailles Spectacles.

Enfin, les musées Guimet et d'Orsay ont conclu en janvier et en août 2005 avec la RMN deux conventions cadres fondées sur une programmation prévisionnelle et une clé de coproduction cohérente avec leurs ressources respectives (50/50 pour le musée d'Orsay, 80/20 pour le musée Guimet). Ce dernier dispositif, reconduit en 2007, se heurtait toutefois à des difficultés d'application qui ont conduit à sa dénonciation récente par les deux musées.

Les expositions organisées au Grand Palais, quant à elles, constituent une compétence traditionnelle de la RMN. Initiées par un haut comité scientifique, elles sont produites par l'établissement, qui en assure la totalité des coûts et en conserve l'intégralité des produits.

L'épisode médiatisé de l'exposition *Picasso et les maîtres* illustre les tensions suscitées par ce dispositif, puisqu'à la veille de l'inauguration, par une lettre conjointe, les présidents des musées du Louvre et d'Orsay et la directrice du musée Picasso entreprirent de réclamer une participation aux recettes à laquelle aucune convention ne leur donnait droit. Il avait alors fallu que la ministre de la culture intervînt afin que cesse provisoirement la controverse.

Mais en réalité, celle-ci n'a pas pris fin, les musées nationaux revendiquant désormais un statut de coproducteur, même dans le cas des expositions du Grand Palais. C'est dire que le Grand Palais lui-même ne constitue plus un pré carré pour la RMN, mais l'enjeu d'une coopération entre celle-ci et les musées.

Le conseil d'administration du musée du Louvre a ainsi adopté, le 26 mars 2010, une convention régissant le partenariat des deux établissements pour les expositions du Grand Palais, avec notamment la création d'un comité de programmation paritaire (qui doublonne donc en théorie avec le comité de programmation national constitué en 2003, mais qui ne se réunit plus puisque le principe des conventions bilatérales l'a emporté) et un système de coproduction intéressant le Louvre pour un montant compris entre 10 et 50 % des recettes (bien que son apport soit explicitement limité aux travaux scientifiques et aux prêts d'œuvres).

La notion même d'exposition « nationale », telle que la réforme de 2003 semblait l'avoir préservée, a donc subi une nouvelle transformation, et sa subsistance dépend aujourd'hui de la capacité de la RMN et des musées à programmer et mettre en œuvre des coopérations ponctuelles au Grand Palais.

2 - La progression du nombre d'expositions temporaires dans les musées : une redistribution de fait entre grandes et petites expositions

Dans leurs documents stratégiques, presque tous les musées ont rangé l'augmentation du nombre d'expositions temporaires sous l'angle de la politique destinée à inciter leur public de proximité à revenir entre leurs murs³².

De fait, la programmation culturelle parisienne s'est beaucoup enrichie, principalement du fait des « petites » expositions ou des expositions-dossiers plus que des « grandes » expositions, *de facto* limitées par la disponibilité des espaces. Alors qu'en 2003, la RMN et les musées nationaux avaient organisé 19 expositions temporaires, ce sont plus d'une soixantaine d'expositions qui ont été organisées en 2009, avec une croissance simultanée du nombre de projets montés par la RMN avec les musées SCN et de ceux des grands musées autonomes.

³² Par exemple, le contrat d'objectifs et de moyens 2003-2005 du musée du Louvre indique : « Ces expositions créent des événements susceptibles d'attirer de nouveaux visiteurs et de fidéliser un public de proximité. » En pratique, seul ce dernier effet a été constaté.

Evolution du nombre d'expositions temporaires dans trois grands musées (2003-2008)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Louvre	Avec billetterie spécifique	3	2	2	2	2	2	2
	Insérées dans les expositions permanentes	9	8	15	15	17	13	18
Orsay	Avec billetterie spécifique	2	2	2	3	3	3	2
	Insérées dans les expositions permanentes	-	-	-	14	13	12	6
Branly	Avec billetterie spécifique				2	5	5	5
	Insérées dans les expositions permanentes				3	4	5	6

Source : rapports d'activité des trois établissements

Dans les grands musées, cette multiplication des expositions s'est accompagnée d'une inversion de la rentabilité entre les grandes expositions à billetterie spécifique et les petites expositions insérées dans les collections permanentes.

Au début de la décennie, alors que les premières étaient souvent déficitaires, il en allait différemment des secondes, qui, en règle générale, n'étaient entreprises qu'à la condition que leurs coûts directs soient couverts par des recettes de parrainage et de mécénat.

A la fin de la décennie, les grandes expositions à billetterie spécifique sont souvent devenues bénéficiaires avec la hausse des tarifs d'entrée, tandis que les coûts des petites expositions ne sont plus systématiquement couverts par des recettes de parrainage ou de mécénat.

En 2000, les deux grandes expositions coproduites par le Louvre et la RMN (*L'Empire du temps* et *D'après l'antique*) avaient ainsi débouché sur un solde négatif entre recettes et dépenses directes de 1,14 M€. En revanche, la même année, le Louvre était parvenu à équilibrer ses « petites » expositions grâce à une politique de parrainage systématique : les quatre expositions de ce format avaient dégagé un solde positif de près de 21 000 €.

En 2008, à l'inverse, les deux grandes expositions payantes ont dégagé, par rapport aux coûts directs, un surplus de 1,42 M€³³. Mais dans le même temps, les 13 expositions sans tarification séparée ont représenté 1,78 M€ de dépenses directes pour seulement 0,97 M€ de recettes liées aux mécénats et parrainages, soit un coût direct à couvrir de 0,81 M€. Les chiffres sont encore plus nets en 2009, puisque les deux grandes expositions payantes ont dégagé un surplus de 2,34 M€ sur leurs coûts directs grâce à une tarification et à un mécénat élevés, alors que dans le même temps, les 18 expositions de plus petit format débouchaient sur un besoin de financement de 0,83 M€.

Dans les contrats de performance des établissements et dans les rapports annuels de ces derniers, ces deux catégories d'expositions font presque toujours l'objet d'une contraction au profit d'un unique indicateur de « déficit maximal » des expositions (cf. point D ci-dessous). Cette contraction oblitère la dynamique inflationniste qui voit les grandes expositions payantes, non pas contribuer au développement des ressources propres des musées, mais être *de facto* réinvesties dans de plus petites expositions.

Sur le plan culturel d'excellents arguments existent pour justifier ce système. Les programmations 2008 et 2009 des expositions du Louvre étaient sans doute d'une richesse exceptionnelle, et elles peuvent se targuer d'un équilibre économique global. Mais en termes de coût d'opportunité, on peut se demander si la programmation de 13 et 18 expositions de petit format ne revient pas à exagérer la redistribution opérée entre grandes et petites expositions. Si l'on s'efforce de raisonner en termes de politique des publics, il pourrait être plus conforme aux objectifs de rajeunissement et de diversification des publics de modérer la tarification des grandes expositions temporaires, qui font événement, quitte à réduire le nombre des expositions de plus petit format.

B - Les éditions

Vis-à-vis de la RMN, la maîtrise de leur politique éditoriale revendiquée par les grands musées s'est rapidement transformée d'enjeu en conflit, puis de conflit en divorce avec son lot de déchirements autour de la garde des subventions.

³³ Si l'on ne tient pas compte des « moindres dépenses » induites par la prise en charge de frais de transport et d'assurance par la RMN, que le Louvre comptabilise comme une recette alors qu'il s'agit simplement d'une charge supportée par un autre établissement public subventionné.

Le contrat d'objectifs et de moyens 2003-2005 conclu par le Louvre et l'Etat a marqué la première brèche dans le monopole que détenait la RMN en matière d'éditions d'ouvrages relatifs aux collections nationales. Quoique cette dernière se soit vue confirmée comme « *éditeur naturel des musées nationaux* », le Louvre a obtenu que ce rôle se limite en pratique aux publications scientifiques, aux catalogues d'expositions et aux guides de visite, avec une clause générale d'exception « *dans les autres domaines* » qui permettait en principe au musée d'investir le domaine des publications pédagogiques et grand public.

A peine l'encre du contrat était-elle sèche que le Louvre, profitant du contexte de crise dans lequel évoluait alors la RMN, obtenait du directeur de cabinet du ministre de la culture, le 8 juin 2004, la fin de ce dispositif de partage et la réattribution à son profit de la subvention de 500 000 € allouée par l'Etat à la RMN pour couvrir les déficits des éditions scientifiques. Bien que le ministère ait tenté de cantonner cette décision aux seules publications scientifiques, le président du musée a considéré qu'elle couvrait également les catalogues d'expositions. Finalement, le directeur de cabinet du ministre, en juillet 2005, devait entériner la création d'une activité d'édition généraliste au sein du Louvre.

Cette situation s'est traduite par le développement par le Louvre d'une offre concurrente de celle de la RMN. Dès 2005, le musée éditait un supplément « Beaux-Arts » comparable à celui qu'éditait la filiale spécialisée de la RMN, Artlys. Mais surtout, en 2006, le Louvre mettait sur le marché un guide de visite préparé avec un éditeur du secteur privé au prix de 12 €, qui était en tous points identique à celui d'Artlys au prix de 15 €. La RMN n'eut alors pas d'autre choix que de décider, avec sa filiale, une baisse du prix de son propre guide pour l'aligner sur celui du Louvre. La mission d'évaluation et de contrôle constituée par l'Assemblée nationale au printemps 2009 sur le musée du Louvre avait conclu à cet égard à « *une concurrence coûteuse et source d'inefficacités* ».

De manière moins conflictuelle, l'activité d'édition s'est également développée dans les autres grands musées.

La convention conclue par le musée d'Orsay avec la RMN en juillet 2005, par exemple, prévoyait un partage des apports en coédition selon les types de publication, mais conservait une clause d'exception permettant au musée de se tourner vers un autre partenaire. De fait, durant les trois années de validité de la convention, deux catalogues d'expositions ont été coédités par le musée avec un éditeur privé (*Stieglitz et Oublier Rodin ?*), sur un secteur où la RMN souhaitait conserver sa place privilégiée, tandis que les coéditions avec des éditeurs se

multipliaient pour les autres types d'ouvrages : de 2004 à 2008, ce sont ainsi 58 titres qui ont été coédités par le musée d'Orsay avec des éditeurs du secteur privé, pour un résultat négatif estimé pour l'heure à 75 000 €.

Ce mouvement s'est traduit par une forte croissance du nombre total des publications émanant de la communauté des musées nationaux :

Evolution du nombre de publications au cours de la décennie

	2000	2001	2008	2009	
RMN	110	125	55	49	Louvre
			18	10	Orsay
			3	22	Versailles
			21	13	Branly
			104*	84*	RMN (SCN)
Total	110	125	201	178	

* ont été retirées de ces totaux les coéditions subsistantes avec des musées pour éviter les doubles comptes.

Source : rapports d'activité des établissements

La situation issue des décisions des années 2004-2005 n'allait pas de soi en termes juridiques. En effet, au terme de son décret statutaire du 14 novembre 1990, la RMN était et est toujours chargée de favoriser la connaissance des collections « *en éditant des ouvrages qui leur son consacrés* ». Il est vrai cependant que l'attribution d'une mission à un établissement ne signifie pas qu'il en ait l'exclusivité.

Mais surtout, le développement de l'activité d'édition au sein des musées nationaux ne semble pas s'être traduit, pour l'Etat, par un dispositif plus efficient. La modestie des marges réalisées sur les publications explique qu'une circulaire du 20 mars 1998, dite « circulaire Jospin », prohibe la multiplication des maisons d'édition internes à l'Etat et recommande à tous les opérateurs publics de privilégier les coéditions avec des éditeurs publics ou privés existants.

C'est en s'appuyant sur cette dernière clause que les musées ont justifié le développement soutenu de leur politique d'édition, qui passe presque systématiquement par des coéditions. Ce système ne garantit nullement que, dans l'ensemble, les éditions affichent un niveau de déficit acceptable, en fonction notamment d'un équilibre avisé entre productions à succès (guides de visites, catalogues des expositions vedettes) et ouvrages plus confidentiels.

Il est significatif à cet égard que le contrat de performance 2006-2008 du musée du Louvre ne comporte aucun objectif économique de « déficit maximal » attaché aux éditions, alors qu'un tel objectif est

associé aux expositions temporaires et à l'auditorium. Il en va de même du contrat de performance du musée du quai Branly, qui se contente d'évoquer en termes génériques « *un équilibre financier entre éditions scientifiques et grand public* » sans le chiffrer et sans en faire un indicateur à renseigner.

Conscient des risques économiques liés à ces tendances centrifuges, le ministère de la culture avait inscrit dans le contrat de stratégie 2007-2009 de la RMN qu'un « *audit sera effectué sur le thème de la politique d'édition de la RMN et des musées nationaux. Il pourra faire évoluer le mode de coopération et les synergies dans le secteur de l'édition dans la recherche d'une plus grande pertinence économique.*

 ».

Trois ans plus tard, cet audit n'a pas été mené à bien. Il convient de le regretter, car le transfert de la totalité des activités éditoriales aux musées s'est poursuivi sans que la pertinence économique de ce choix ait été démontrée. Aussi importe-t-il désormais que l'activité éditoriale de chaque musée prise isolément soit auditee pour être soumise à des objectifs économiques raisonnables.

C - Les spectacles et les auditoriums

La troisième grande tendance qui a incarné la politique de l'offre au cours des dernières années tient à l'introduction, voire à la multiplication des spectacles, manifestations et événements publics ou privés au cœur même des musées.

Parmi les musées nationaux, notamment, trois se sont dotés d'auditoriums : Orsay, le Louvre et Branly, qui sont venus compléter une offre parisienne déjà riche. Pour s'en tenir aux établissements publics parisiens dépendant du ministère de la culture, le Centre Georges Pompidou et la Cité des sciences et de l'industrie, par exemple, disposaient déjà de tels équipements. Et le musée Picasso, lors de sa réouverture, devrait disposer d'un espace comparable.

Ces auditoriums sont emblématiques des musées modernes en ce qu'ils incarnent le prolongement pluridisciplinaire des collections et des expositions. A Orsay, par exemple, la saison 2009-2010 de l'auditorium affichait 40 concerts, cinq représentations lyriques, deux représentations théâtrales, huit journées-cinéma et une vingtaine de colloques ou conférences.

Ces auditoriums n'ont pas été soumis au cours de la décennie à des contraintes d'efficience très affirmées. Or, les constatations opérées par la Cour à l'occasion de ses contrôles montrent qu'ils peuvent se révéler coûteux. Il y est revenu ci-après au point D.

C'est la raison pour laquelle la Cour s'est interrogée sur l'opportunité d'en confier la gestion à des structures ou des partenaires spécialisés, voire à des associations ou des entreprises susceptibles de parvenir à une gestion plus équilibrée moyennant, par exemple, une délégation de service public.

D'une certaine façon, c'est le système qu'a choisi le musée Marc Chagall de Nice. L'auditorium, orné des vitraux de l'artiste, est confié à l'orchestre philharmonique de Nice, qui y organise des concerts sur la base d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), sans flux financiers entre les deux organismes. Quoique cette solution ne rapporte aucune recette au musée, elle participe d'une offre culturelle complémentaire qui, du moins, ne lui coûte rien.

L'établissement public de Versailles présente quant à lui l'exemple d'une filialisation de l'activité de production de spectacles.

Après la dissolution de la société des Productions du Roi Soleil, spécialisée dans le montage d'événements, l'établissement public a choisi de reconduire une forme d'externalisation en créant en 2003 Château de Versailles Spectacles (CVS) sous le statut de société par actions simplifiée dont l'établissement est le seul actionnaire.

La société CVS organise et gère pour le compte de l'établissement plusieurs catégories de spectacles : les Grandes eaux musicales, qui constituent l'un des produits phares de Versailles, les Grandes eaux nocturnes, le Parcours du roi, ainsi que des expositions d'art contemporain.

En réponse aux observations de la Cour relatives au modèle économique de cette filialisation, le président de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles a indiqué dans une lettre du 5 novembre 2010 : « *il est impossible de considérer que l'activité de CVS, opérateur public de spectacle vivant, devrait être globalement équilibrée, alors que ce n'est le cas d'aucun opérateur public du ministère de la culture évoluant dans le même secteur. La Cour n'a jamais demandé aux théâtres nationaux de se passer de subventions, et les juridictions financières ne proposent pas la fin des subventions allouées par l'Etat et les collectivités locales aux centres dramatiques nationaux.* ».

Cette observation selon laquelle les spectacles ne peuvent être produits sans concours publics confirme le besoin, pour les musées nationaux, de ne développer leurs activités « non muséales » qu'avec discernement, en fonction d'objectifs précis visant à attirer des publics que l'offre traditionnelle ne satisferait pas, et à évaluer régulièrement les coûts et les effets de ces manifestations en regard des priorités de la

politique muséale, en lien avec les services et institutions dépendant du ministère de la culture en charge de la création et du spectacle vivant.

D - La régulation de la politique de l'offre, ou la nécessité d'une comptabilité en coûts complets

Les trois activités évoquées ci-dessus ont en commun de ne pas avoir été soumises à des contraintes d'équilibre économique tout au long de la décennie. Seuls, dans certains contrats, ont été prévus des indicateurs de « déficit maximum » afin de prévenir tout développement incontrôlé.

Les contrats pluriannuels du musée du Louvre, par exemple, comportent deux indicateurs de « déficit maximum » pour les expositions temporaires et de « couverture financière » de l'auditorium :

Indicateur de déficit maximum des expositions temporaires du musée du Louvre

<i>En €</i>	2006	2007	2008
Prévisionnel	- 220 000	- 220 000	- 220 000
Réalisé	1 554 560	- 109 355	1 031 104

Source : rapports annuels de performance du musée du Louvre 2006-2008

Couverture financière de l'auditorium du musée du Louvre (recettes/dépenses de production)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prévisionnel	43 %	64 %	64 %	66 %	66 %	66 %	-
Réalisé	46 %	67 %	66 %	81 %	82 %	62 %	62 %

Source : rapports annuels de performance du musée du Louvre 2006-2008

Dans ce dernier cas, l'objectif de stabilité du taux de couverture financière assigné par le contrat (objectif qui a été dépassé sur la période) impliquait un effort d'efficience, puisque dans le même temps, il était demandé au Louvre d'accroître le nombre de colloques et conférences organisés à l'auditorium. Le musée, à l'inverse, s'est plutôt attaché à modérer sa programmation (le nombre total de manifestations étant passé de 220 environ en 2008 à 190 en 2009) pour privilégier celles

susceptibles de rencontrer un public. La jauge moyenne, d'après le musée, serait ainsi passée de 271 spectateurs en 2006 à 305 en 2009³⁴.

Mais le niveau satisfaisant des résultats ainsi affichés par le Louvre est en réalité trompeur, car il repose sur des approximations en termes de coût qui symbolisent et caractérisent la politique de l'offre déployée par les musées.

En effet, les expositions – et la pratique est la même pour les éditions et les auditoriums – ne font pas l'objet d'une programmation prévisionnelle et de bilans économiques en coûts complets. Ce ne sont que leurs coûts directs qui leur sont imputés (assurance et transport des œuvres, communication autour de l'exposition, surveillance spécifique parfois...), mais jamais leurs coûts indirects, au premier rang desquels devrait figurer une quote-part des charges de personnels et des frais de fonctionnement du musée.

L'auditorium du musée d'Orsay en témoigne. Sur la base d'un taux moyen de remplissage d'environ 48 %, la Cour a constaté que le taux de couverture des dépenses directes par les recettes de l'auditorium n'excédait pas 18,6 % pour la saison 2007/2008, soit un écart en valeur absolue de 365 662 €. Et l'estimation en coûts complets établie par le musée affiche un résultat évidemment plus dégradé, puisque le taux de couverture de l'ensemble des charges (directes et indirectes) ne dépasse pas 10,8 % correspondant à un déficit de 942 768 €, soit 8,3 % de la subvention pour charge de service public versée cette année-là par l'Etat.

Pour approximative qu'elle soit en termes comptables et économiques, la méthode de la simple « couverture des coûts directs » pouvait apparaître comme réaliste au début de la décennie dans le cadre d'un système muséal communautaire et mutualiste. Introduire un indicateur en coûts complets aurait conduit à reproduire, à l'échelle d'une exposition, d'une publication ou d'un auditorium la structure de financement du musée-hôte, et donc à afficher un déficit ou un taux de subvention implicite de 50 à 80 % selon les établissements. Il est donc compréhensible que les musées ne se soient attachés qu'à mesurer leur capacité à couvrir par des recettes supplémentaires les dépenses directes en considérant que toutes les autres dépenses (bâtiment, fonctionnement, personnel...) constituaient des charges fixes de l'Etat.

Mais il en va aujourd'hui différemment, du fait de l'autonomie dont jouissent les grands musées et de la nécessaire responsabilisation de

³⁴ Ce chiffre a été donné par le musée du Louvre en réponse aux observations provisoires de la Cour. Le rapport d'activité du musée pour 2009 fait toutefois état d'une jauge moyenne de 203 personnes.

leurs dirigeants vis-à-vis des moyens qui leur sont alloués. La multiplication des activités connexes oblige désormais à considérer celle-ci comme étant au cœur de la vie des musées, et donc comme une des missions financées *de facto* par la puissance publique via les subventions pour charge de service public.

Il devient donc indispensable qu'une comptabilité analytique rigoureuse permette d'établir le coût complet des activités afin d'en optimiser le pilotage³⁵.

Faute d'un tel outil, les musées risquent de reproduire, à dix ans d'intervalle, la politique de développement des activités et de croissance du chiffre d'affaires menée par la RMN à la fin des années 1990, qui reposait en fait sur des bases fragiles en raison des marges minimes, voire négatives réalisées sur plusieurs de ces activités. C'est précisément cette fragilité et la redistribution qu'elle impliquait entre catégories d'activités que les musées avaient alors reproché à la structure mutualiste, au point d'en réclamer la mise hors-jeu.

Expositions temporaires, éditions et manifestations organisées dans les auditoriums obéissent aux mêmes objectifs : représentatives d'une stratégie de développement de l'offre culturelle rendue possible par l'afflux des moyens, elles se veulent complémentaires du cœur de mission des musées.

Ces derniers ont eu beau jeu de présenter comme une question de principe le développement d'une telle offre pluridisciplinaire pour faire des collections des objets vivants. Mais au sein d'un paysage muséal national (en fait parisien) déjà riche, et dans une économie muséale qui

³⁵ A propos de la « guerre tarifaire » engagée par le Louvre contre la RMN sur le guide général de visite du musée, celui-ci a indiqué à la Cour que cette opération avait eu pour effet « *de mettre un terme à une situation de subventionnement opaque de 3 € pour chaque guide, au profit de l'éditeur public et aux dépens des acheteurs.* ». Cette position met involontairement l'accent sur la nécessité d'une comptabilité analytique et de calculs en coûts complets. En effet, il pourrait être donné raison au Louvre s'il était établi que le « *subventionnement opaque* » a véritablement cessé, ce qui impliquerait qu'une comptabilité analytique performante le démontre. Tel n'est pas le cas. La Cour a conclu ses contrôles organiques de la RMN et du musée du Louvre en constatant que la première disposait d'un tel outil, qui, nonobstant ses marges de progrès, permettait de faire le partage entre éditions grand public supposées s'équilibrer et éditions scientifiques subventionnées par l'Etat, alors que le Louvre ne s'en était pas doté. C'est pourquoi la Cour avait recommandé que toute décision ultérieure en matière de développement d'activités éditoriales fût précédée d'un audit sur la performance comparée des établissements.

repose sur le financement de l'Etat, le développement de ces offres nouvelles ne pose pas tant des questions philosophiques que des enjeux pratiques : quelle redistribution budgétaire en faveur de ces offres est-il possible de consentir ? A partir de combien d'expositions temporaires les effets induits sur la fréquentation sont-ils marginaux ? Faut-il saturer la programmation des auditoriums parce qu'ils existent ou au contraire ne les réserver qu'à des manifestations étroitement liées à la programmation muséale ? Est-il plus efficient de consacrer 200 000 € à une 13^{ème} exposition temporaire annuelle ou 10 000 € à une 20^{ème} manifestation en auditorium en espérant attirer un public de connasseurs, ou de consacrer les mêmes sommes à des coopérations en région ou en milieu scolaire ?

Certains indicateurs inclus dans les contrats de performance tendent à montrer que ces questions, délaissées au début de la décennie au profit d'une logique univoque de « développement culturel », sont aujourd'hui prises en charge par les musées.

De fait, la réduction annoncée du soutien direct de l'Etat risque d'obliger ceux-ci à réévaluer les enjeux culturels et économiques liés à ces activités, dont aucune n'est parvenue à s'autofinancer. Devant la stagnation des résultats obtenus en matière de rajeunissement et de diversification des publics, il convient de se demander si l'efficience ne commanderait pas de réorienter une partie des moyens consacrés à cette « politique de l'offre » au profit d'actions et d'activités plus directement ciblées sur les publics prioritaires.

Recommandations relatives à la politique de l'offre

16. Expliciter dans les contrats pluriannuels les objectifs et les résultats attendus de la programmation culturelle en termes de fréquentation et de publics ;
17. Dans ces mêmes contrats, fixer des objectifs économiques précis (équilibre, déficit maximal, contribution nette minimale, etc.) aux expositions, publications, activités et manifestations représentatives de la « politique de l'offre » en développant les outils de comptabilité analytique en coûts complets.

II - Une politique nationale de plus en plus parisienne

Dans son rapport public thématique de décembre 2007 « *Les grands chantiers culturels* », la Cour des comptes avait critiqué la forte concentration sur l'Ile-de-France des grands investissements du ministère de la culture, qui faisait subir aux régions une « double peine » : non seulement celles-ci étaient tenues en lisière des principales opérations visant à créer de nouveaux équipements, mais de surcroît, par un effet de vases communicants, les dépassements de coûts constatés sur les grands chantiers franciliens tendaient, à la longue, à assécher les crédits disponibles pour les opérations de restauration du patrimoine en région.

Si l'on considère le seul secteur des musées nationaux et la décennie 2000-2010 dans son ensemble, le constat de la concentration parisienne des investissements publics est particulièrement accusé.

Il convient ici de bien préciser les choses. Au cours des dix dernières années, plusieurs collectivités locales ont consenti des investissements importants en faveur de leurs musées, et certaines institutions de province ont fait l'objet de rénovations ou d'extensions ambitieuses soutenues par l'Etat. Mais pour ce qui concerne les musées nationaux en tant que tels, c'est une préférence parisienne marquée qui a caractérisé toute la décennie.

Dans le même temps, les aides de l'Etat aux musées territoriaux se tarissaient sans que les grands musées nationaux soient incités en contrepartie à renforcer significativement la dimension territoriale de leurs activités.

A - Une politique réduite aux seuls musées nationaux

Sur les 37 musées nationaux dépendant du ministère de la culture (auxquels sont ici ajoutées les galeries nationales du Grand Palais), 20 se situent à Paris *intra muros*, et six en Ile-de-France, pour seulement 11 en région. Ces derniers ne représentaient en 2009, dans le total de la fréquentation des musées nationaux, que 2,2 % des visites, chiffre de surcroît en baisse par rapport à 2000.

Fréquentation des musées nationaux par groupes géographiques

	2000	2009
Musées nationaux parisiens	13 320 376	21 219 420
<i>en % des musées nationaux</i>	76,1%	75,5%
Musées nationaux d'Ile-de-France	3 449 686	6 271 441
<i>en % des musées nationaux</i>	19,7%	22,3%
Musées nationaux en région	735 977	628 365
<i>en % des musées nationaux</i>	4,2%	2,2%

Source : *Cour des comptes à partir de Muséostat*

Cette répartition est l'héritage de la politique de l'Etat menée depuis la fin du 18^{ème} siècle, qui a privilégié le système des dépôts d'œuvres auprès des musées dépendant de collectivités territoriales plutôt que l'inscription de ses propres équipements, c'est-à-dire les musées nationaux, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

La catégorie des musées « classés », qui étaient des musées territoriaux bénéficiant de personnels de l'Etat, constituait cependant une catégorie mixte qui permettait au ministère en charge des beaux-arts d'être présent en région.

Or, depuis une vingtaine d'années, à l'inverse de ce que l'on observe, par exemple, dans le domaine du spectacle vivant (où Etat et collectivités locales financent conjointement des structures et des compagnies), la politique nationale s'est concentrée au plan budgétaire sur les seuls musées nationaux. Ce choix a été solennisé par la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, qui a introduit dans le code du patrimoine un article L. 410-2 de principe selon lequel « *Les musées des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisés et financés par la collectivité dont ils relèvent.* ».

Au cours des années 2000, les aides de l'Etat aux musées territoriaux, déjà limitées en volume, ont en conséquence connu une réduction sensible, puisqu'elles sont passées en euros courants de 32,63 M€ en 2000 à 16,53 M€ en 2010.

Aujourd'hui, les crédits subsistant représentent pour l'essentiel des subventions d'investissements pour des projets de rénovation ou

d'aménagement inscrits aux contrats de plan Etat-régions³⁶. Avec un taux de subvention d'environ 25 %, ces aides ne sont pas négligeables pour l'économie des projets locaux et ont un effet de levier. Il n'en reste pas moins qu'elles se limitent aux travaux, et ne représentent que des engagements modestes.

Très récemment, le 9 septembre 2010, le ministre de la culture et de la communication a annoncé un plan de soutien exceptionnel de l'Etat à une centaine de projets d'investissements portés par des musées territoriaux. Evalué à 70 M€ sur la période 2011-2013, ce plan correspond à une augmentation des aides de ce type par rapport au niveau atteint en 2010, mais il ne permettra pas de retrouver les montants affichés au début de la décennie³⁷ ».

La dernière aide de l'Etat au fonctionnement des musées territoriaux est le dispositif des « expositions d'intérêt national » créé en 2004, qui permet chaque année au ministère de la culture de distinguer entre 10 et 20 expositions temporaires qu'il soutient pour des montants allant de 10 000 à 60 000 €. Mais ce dispositif voit lui aussi ses moyens décroître : en 2010, le montant total alloué aux expositions d'intérêt national s'élève à 500 000 €, contre 650 000 € en 2004, année de la création du label.

Enfin, l'Etat soutient les acquisitions des musées territoriaux, à travers le réseau des Fonds régionaux d'acquisition pour les musées (FRAM) auxquels le ministère de la culture a concouru à hauteur de 2,5 M€ en moyenne au cours des cinq dernières années, et bien sûr par le biais les dispositifs nationaux (Fonds du patrimoine et mécénat de l'article 238bis-O-A), qui, même s'ils bénéficient surtout aux grands musées nationaux, permettent de temps en temps l'acquisition d'œuvres enrichissant les collections locales.

Finalement, c'est la RMN qui a amplifié son action en direction des musées territoriaux à partir de 2004. Au cours de la période 2004-2009, ce sont ainsi six expositions de grand format, souvent

³⁶ La seule exception est le musée d'art et d'histoire du judaïsme, qui fait l'objet d'un financement récurrent à parts égales entre l'Etat et la ville de Paris à raison de 2,1 M€ chacun en 2010.

³⁷ Ce plan ne concerne d'ailleurs pas que des musées territoriaux, puisque la création des nouvelles réserves et d'un cabinet d'arts graphiques au musée Gustave Moreau, qui est un musée national, a été rattachée à ce plan.

prestigieuses³⁸, qui ont été coorganisées par la RMN et des musées territoriaux moyennant un investissement de 6 M€ de sa part.

Il n'est donc pas contestable que par rapport aux années 1990, la décennie 2000-2010 a été marquée par une contraction des moyens alloués par l'Etat aux musées territoriaux. Quelle que soit la pertinence de ce choix, il n'impliquait nullement, en revanche, que les nouveaux investissements de la politique nationale et des musées nationaux se limitassent à l'Ile-de-France. Or, c'est exactement ce qui s'est produit.

B - Le musée du quai Branly, les arts d'Islam, l'art contemporain et la Maison de l'histoire de France : la préférence parisienne

A s'en tenir aux équipements nouveaux, quatre décisions d'implantation ont contribué à accentuer la concentration parisienne des musées nationaux.

La première tient à la localisation du musée du quai Branly à Paris. Après que le choix eut été fait de ne pas procéder à l'extension de l'ancien musée des arts d'Afrique et d'Océanie de la Porte Dorée (jugé « *trop excentré* », ce qui rendait évidemment très improbable une opération en province), cette localisation a perpétué la tradition des grands chantiers présidentiels muséaux dans la capitale, à la suite du Centre Georges Pompidou, du musée d'Orsay et du Grand Louvre. Il faudrait même parler de « double localisation » à Paris, puisque le musée a été précédé par l'ouverture d'une antenne située au sein du Louvre, le Pavillon des Sessions, qui expose aujourd'hui encore quelques unes des plus belles pièces des collections du musée du quai Branly.

Il n'est pas douteux que la localisation parisienne du musée l'aide à atteindre un niveau de fréquentation qui est considéré aujourd'hui comme satisfaisant. De ce point de vue, si l'objectif « politique » d'éducation ou de sensibilisation de la population aux arts premiers devait primer sur tout autre, le choix d'un musée parisien apparaît pertinent. Ce n'est qu'au regard de l'équilibre territorial de la politique muséale de l'Etat qu'une localisation en province, qui n'a jamais été sérieusement envisagée, aurait pu être considérée comme une option.

La deuxième décision tient à la création d'un département des arts d'Islam au sein du musée du Louvre. Les surfaces d'exposition qui lui seront dédiées correspondent à des créations d'espaces qui n'étaient pas

³⁸ Par exemple les expositions *Philippe de Champaigne* au musée des Beaux Arts de Lille, ou *Picasso Cézanne* au musée Granet d'Aix-en-Provence.

prévues dans le cadre du Grand Louvre, si bien que l'on peut parler de « nouveau musée » à l'intérieur du musée. Rien n'empêchait donc que ceux-ci prissent place dans une antenne provinciale. Mais parmi les différents objectifs assignés à ce nouveau département, celui de solenniser l'entrée des arts d'Islam au cœur des collections nationales, et probablement la capacité à mobiliser des mécénats étrangers pour un projet parisien plutôt que provincial, l'ont emporté sur d'autres considérations.

La question pendante du musée ou du grand espace national dédié à l'art contemporain a elle aussi été résolue en faveur de Paris, via la transformation de l'aile du Palais de Tokyo détenue par l'Etat en établissement de plein exercice. Cette opération a déjà connu plusieurs vicissitudes puisqu'elle avait été confiée pour sa programmation et sa mise en œuvre au Centre Georges Pompidou en 2007, avant que la ministre de la culture, le 20 mai 2009, n'annonce la mise en place d'une structure de préfiguration *ad hoc* destinée à préparer la création d'un nouvel établissement public. Là encore, s'agissant d'un nouvel équipement national, l'hypothèse d'une localisation non parisienne aurait pu être étudiée. Il n'apparaît pas qu'elle ait seulement été évoquée.

Enfin, pour le projet de Maison de l'Histoire de France, plusieurs localisations possibles ont été examinées avant que le choix se porte sur l'Hôtel de Soubise, ancien site des archives nationales au cœur du Marais à Paris.

Symétriquement, la translation à Marseille de l'ancien musée des arts et traditions populaires dans le cadre d'un ambitieux projet de musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM), décidée dans son principe au début des années 2000 et un temps programmée pour les années 2008-2009, aurait pu clore la décennie par un début de rééquilibrage du paysage muséal national en faveur de la province. Mais le projet de MUCEM est précisément, de tous les grands projets lancés au début des années 2000, celui qui a connu le plus d'atermoiements et d'hésitations, au point de paraître durablement enlisé au tournant des années 2006-2007. Finalement, la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture pour 2013, ajoutée au contexte du plan de relance, a sauvé le projet, qui est maintenant entré dans sa phase de travaux en dépit des nombreuses inconnues qui entourent son projet scientifique et culturel,

C - Les antennes territoriales : des initiatives ambitieuses financées par les collectivités locales

Les antennes territoriales du Centre Georges Pompidou et du musée du Louvre, la première inaugurée à Metz le 12 mai 2010, la seconde prévue pour ouvrir en 2012 à Lens, pourraient constituer une réponse au problème de la concentration des musées nationaux en Ile-de-France. Dans les deux cas, la contribution de l'Etat aux projets prend la forme d'un pilotage scientifique et éditorial de la part des grands établissements parisiens, et d'une politique originale de circulation des œuvres.

Ce dernier aspect est d'ailleurs l'un des plus remarquables en regard des traditions de la politique muséale nationale en direction des régions. Le dispositif des antennes, qui visent à présenter des œuvres majeures pendant des périodes de quelques mois, correspond à une véritable innovation et relève d'une politique de rapprochement des publics, plus directement que les dépôts inspirés par des considérations scientifiques ou historiques.

C'est aussi dans ce type de modèle que s'inscrit la création de l'établissement public de coopération culturel de Giverny par le musée d'Orsay et le département de l'Eure, qui représente une opportunité de présenter hors-les-murs des œuvres issues du musée d'Orsay.

En revanche, l'implication budgétaire de l'Etat et des grands musées dans ces projets est marginale, et il est difficile de les qualifier d'investissements de l'Etat.

Ainsi, pour l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) Centre Pompidou-Metz, le coût des travaux s'élève in fine à 67,96 M€, auxquels l'Etat n'a contribué qu'à hauteur de 4,0 M€ (soit 5,9 %), non par le biais d'une dotation spécifique mais via le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Le reste du financement a été le fait des collectivités territoriales partenaires (pour 61,96 M€), et marginalement de l'Union européenne (pour 2 M€).

Il en ira globalement de même en matière de fonctionnement. L'Etat ne devrait contribuer au budget de l'établissement, estimé à 10 M€ par an, qu'à hauteur de 1 M€ pendant une période limitée à trois ans, et non par le biais d'une subvention du ministère de la culture, mais en vertu d'une décision du préfet de Région au titre du contrat de redynamisation du site de Metz consécutif à la révision de la carte militaire.

L'antenne Lensoise du musée du Louvre, dont le coût total est estimé pour l'heure à 150 M€, est comparable à cet égard. L'Etat

contribue au financement de la construction pour un taux inférieur à celui appliqué à Metz (5,75 M€, soit 3,8 %), mais ne prévoit pas, à ce stade, de contribuer au fonctionnement de la structure, dont le budget annuel, estimé à 12 M€, sera entièrement pris en charge par les collectivités territoriales.

D - Les dépôts et la circulation des œuvres en région

L'absence d'investissement majeur de l'Etat dans les régions, du moins dans l'attente du MUCEM à Marseille, aurait pu être compensée par une politique ambitieuse de dépôts, de prêts ou de circulation des œuvres des musées nationaux auprès des musées territoriaux.

Précisément, à l'aube de la décennie, le bilan dressé par l'Inspection générale des finances dans ses rapports d'octobre 2001 appelait à une relance de cette politique, en constatant que « *l'attitude de l'Etat en la matière a été jusqu'à présent empreinte d'un fort jacobinisme, les musées nationaux restant dans l'ensemble hésitants à concevoir une politique de dépôts ambitieuse ou même simplement respectueuse des attentes des musées territoriaux. (...) On touche là à un domaine où l'exercice de la tutelle de la direction des musées de France sur les musées nationaux devrait être plus directif qu'il n'est traditionnellement, et obéir à une vision stratégique de l'aménagement culturel du territoire et de l'intéressement des collectivités locales à la protection et à l'enrichissement du patrimoine.* »

A cet égard, la loi du 4 janvier 2002 devait, en principe, marquer le début d'une remise en ordre complète des dépôts en province.

Une première mesure très symbolique a prévu, à l'article 13 de la loi, le transfert de propriété aux collectivités dont ils dépendent des dépôts effectués au 19^{ème} siècle par l'Etat auprès des musées territoriaux. Il ne s'agissait en l'espèce que d'entériner des situations déjà largement stratifiées par l'Histoire. Au 31 décembre 2009, ce transfert – qui exige un récolement préalable auprès de 254 municipalités – était finalisé dans 113 villes et deux départements.

Plus ambitieux apparaissait l'article 11 de la même loi (aujourd'hui codifié à l'article L. 451-8 du code du patrimoine), qui prévoit la possibilité pour toute personne publique, y compris l'Etat, de transférer à titre gratuit à une autre personne publique tout ou partie d'une collection publique, dès lors que la bénéficiaire s'engage à conserver et exposer les biens transférés dans un musée disposant du label « Musée de France ». En clair, cet article permet théoriquement le transfert d'une œuvre de l'Etat à une collectivité territoriale, sur le modèle du transfert de

monuments historiques qui constitue, depuis 2004, une orientation forte de la politique de l'Etat en matière de patrimoine.

Mais cette disposition n'a jamais été utilisée.

Dans sa communication du 4 avril 2003 relative à la réforme des musées nationaux, le ministre de la culture (qui rappelait l'existence du transfert des dépôts antérieurs à 1910, mais passait sous silence l'existence de l'article 11), entendait en fait privilégier une action territoriale suivant deux axes : la constitution d'antennes régionales, avec la mention du Centre Pompidou Metz et d'une future antenne du Louvre, dont la localisation n'était pas encore fixée à l'époque ; et une action délibérée de prêts et dépôts en région, essentiellement sous la forme d'événements (< 22 œuvres du Louvre dans 22 régions »).

Cette dernière orientation ne s'est immédiatement traduite en indicateurs chiffrés que dans le seul musée du Louvre, où les résultats témoignent d'un succès modéré :

Indicateurs d'action territoriale du musée du Louvre

Indicateurs	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2.2.a : Nombre d'expositions ou publications réalisées en collaboration en France	-	-	112	52	66	77
2.2.b : Nombre d'expositions en France ayant bénéficié de prêts du musée	-	-	102	54	62	64
2.2.c : Nombre de nouveaux dépôts en France	5	16	9	5	6	11
2.3.a : Nombre d'expositions à l'étranger ayant bénéficié de prêts du musée	-	-	93	68	76	78

Source : rapports annuels de performance du musée du Louvre 2003-2005

Si le contrat de performance 2006-2008 du musée du Louvre a conservé l'indicateur relatif aux dépôts d'œuvres (sans objectif chiffré), il a en revanche remplacé les indicateurs relatifs aux prêts par celui, plus englobant, de partenariats, lesquels couvrent toute la gamme allant de la simple participation à des comités scientifiques à des opérations plus ambitieuses de prêts ou de coproductions d'expositions.

La même prudence semble caractériser le contrat de performance 2008-2010 conclu entre Versailles et l'Etat, qui comporte un indicateur dont les cibles traduisent une politique de modération de la circulation des œuvres : « *Le sens de l'indicateur est de mesurer le nombre total de prêts et de dépôts d'œuvres faisant partie des collections de Versailles. L'objectif poursuivi est de limiter le nombre de dépôts et de répondre*

dans certaines conditions aux demandes de prêts sans amoindrir globalement la disponibilité des œuvres de Versailles.» Le nombre d'œuvres déposées, égal à 2 665 en 2006, doit ainsi redescendre progressivement à 2 220 en 2010.

Ces quelques chiffres tendent à montrer qu'«en routine», la concentration des investissements de l'Etat en région parisienne n'a guère été contrebalancée par une politique active et continue de dépôts et de circulation des œuvres.

Au chapitre de la circulation des œuvres, deux choix stratégiques encadrent la décennie et illustrent les transformations qui l'ont caractérisée.

Pendant la fermeture du Centre Georges Pompidou liée à sa rénovation, en 1998 et 1999, l'établissement a organisé 34 expositions «hors les murs» des œuvres du musée national d'art moderne dans des musées territoriaux, qui ont attiré, au total, 2,5 millions de visiteurs.

En 2010, pendant la fermeture de la galerie des impressionnistes (soit les 2/5^{ème} des espaces du musée), le musée d'Orsay a organisé deux expositions destinées à se poser à Madrid, San Francisco et Nashville pour la première, Canberra, Tokyo et de nouveau San Francisco pour la seconde. Ces deux expositions ont présenté ensemble environ 150 œuvres, et ont rapporté entre 8 et 9 M€.

Le parallèle entre ces deux décisions montre que la contrainte financière peut conduire les musées à accepter leur insertion dans une économie tarifée de la circulation des œuvres, qui réservera presque toujours à l'étranger les opportunités les plus rémunératrices par rapport à ce que peuvent consentir les musées en région.

Dès lors, comme le remarquait l'Inspection générale des finances en 2001, il appartient nécessairement à l'Etat de préciser dans quelle mesure il entend faire bénéficier les régions des collections nationales. Car la dynamique de l'économie muséale ne produira pas spontanément une reprise de la politique de dépôts et une pratique active de la circulation des œuvres sur l'ensemble du territoire national.

Il s'agit là d'une question d'opportunité politique. Mais si l'objectif de démocratisation culturelle continue d'être au cœur des missions du ministre de la culture, comme le décret qui définit ses attributions le prévoit toujours, il apparaîtrait cohérent que les musées nationaux inscrivent davantage leurs activités sur l'ensemble du territoire que ce n'est le cas aujourd'hui.

III - La fréquentation : une dynamique quantitative sans diversification des publics

En 2000, les musées nationaux avaient enregistré 17,8 millions de visites. En 2009, ce chiffre a atteint 28,1 millions. Certes, entre ces deux dates, l'offre muséale s'est développée (avec par exemple la réouverture du musée de l'Orangerie et l'inauguration du musée du quai Branly), et il n'existe aucune comparaison dans le temps à « périmètre constant ». Mais la performance quantitative globale des musées nationaux n'en est pas moins remarquable.

Si la hausse de la fréquentation totale a constitué, naturellement, un objectif commun à tous les musées, la désignation des publics prioritaires, c'est-à-dire les jeunes de moins de 18 ans et les personnes relevant du « champ social » (selon l'expression utilisée dans les contrats de performance des musées), n'est pas allée sans ambiguïtés : s'agissait-il d'accroître la proportion de ces publics dans la fréquentation totale ou simplement de veiller à ce qu'ils soient plus nombreux à visiter les musées ? Le fait qu'ils bénéficient de la gratuité impliquait-il, dans ce cas, une réduction de la part de la fréquentation payante par rapport à celle de la fréquentation gratuite ?

Faute que ces objectifs aient été mis en relation les uns avec les autres, faute surtout qu'ils aient été mis en cohérence avec les objectifs parallèles de développement culturel et de croissance des ressources propres, il est difficile de dire si les musées nationaux les ont atteints.

Les études disponibles suggèrent plutôt que ce n'est pas le cas. En effet, les résultats de fréquentation enregistrés musée par musée doivent être accompagnés d'un renversement de perspective : les études menées auprès des visiteurs de musées doivent être complétées par celles conduites auprès de l'ensemble des Français.

Les conclusions à tirer de ce renversement de perspective doivent être prudentes, car les chiffres sont rares et globaux. Reste qu'ils dessinent un bilan décevant de la décennie 2000 en termes de diversification des publics.

A - La fréquentation totale des musées : une progression remarquable

Considérés dans leur ensemble, les musées nationaux ont connu une décennie éclatante puisqu'entre 2000 et 2009, ce sont près de 10,3 millions de visites supplémentaires qui y ont été enregistrées, soit une

progression en volume de 58 %. Cette dynamique est d'autant plus notable que les années 1990 avaient été marquées, globalement, par une stabilité de la fréquentation :

Evolution de la fréquentation des musées nationaux 1990-2009

	1990	2000	2009	2009 / 2000	2009 / 1990
Musée du Louvre	5 140 000	6 095 400	8 383 401	+ 37,5%	+ 63,1%
Versailles	2 867 000	2 863 373	5 659 606	+ 97,7%	+ 97,4%
Musée d'Orsay	3 001 000	2 347 660	3 022 012	+ 28,7%	+ 0,7%
Musée national d'art moderne	1 600 000	2 379 698	3 553 858	+ 49,3%	+ 122,1%
MNAO / Musée du Quai Branly	297 000	313 000	1 496 439	-	+ 403,9%
Musée Rodin	473 000	603 603	695 620	+ 15,2%	+ 47,1%
Musée Guimet	129 000	9 386	246 836	ns	+ 91,3%
Musée Gustave Moreau	29 000	28 952	32 643	+ 12,7%	ns
Musées SCN	2 694 000	2 270 602	2 414 791	+ 6,4%	-10,4%
Galeries nationales du Grand Palais	670 000	727 680	1 577 539	+ 116,8%	+ 135 %
Musées nationaux (y compris GNGP)	16 917 000	17 819 039	28 124 226	+ 57,8 %	+ 66,5 %
Musées nationaux sans GNGP	16 247 000	17 091 359	26 546 687	+ 55,3 %	+ 63,7 %

Source : Muséostat 1990 et 2000-2009

NB. Les résultats détaillés figurent en annexe 3.

Ce haut niveau de fréquentation fait qu'aujourd'hui, quatre musées nationaux français figurent parmi les 10 musées les plus fréquentés au monde :

Les 20 musées les plus fréquentés au monde en 2009

1	Musée du Louvre, Paris	8 383 401
2	Tate Gallery (Tate Britain et Tate Modern), Londres	6 315 027
3	Château et musée de Versailles	5 659 606
4	British Museum, Londres	5 643 708
5	Metropolitan Museum, New York	4 547 353
6	National Gallery of Art, Washington	4 518 413
7	Musées du Vatican	4 310 083
8	National Gallery, Londres	4 159 485
9	Centre Georges Pompidou, Paris	3 553 858
10	Musée d'Orsay, Paris	3 022 012
11	Musée du Prado, Madrid	2 652 924
12	Musée national du Palais, Taipe	2 650 551
13	Victoria and Albert Museum, Londres	2 435 300
14	Musée de l'Ermitage, Saint Petersbourg	2 395 075
15	Kelvingrove Art Gallery and Museum, Glasgow	2 232 475
16	Museum of Modern Art, New York	2 219 554
17	Field Museum, Chicago	2 133 149
18	National Museum, Tokyo	1 772 255
19	CaxiaForum, Barcelone	1 674 607
20 ea	Musée du Kremlin, Moscou	1 650 000
20 ea	Museum of Fine Arts, Houston	1 649 969

Source : *Muséostat 2009 pour les musées français*, « *Annual Museum Attendance Survey 2009* », *The Art Newspaper* pour les autres.

Quelques éléments structurels sous-tendent cette performance.

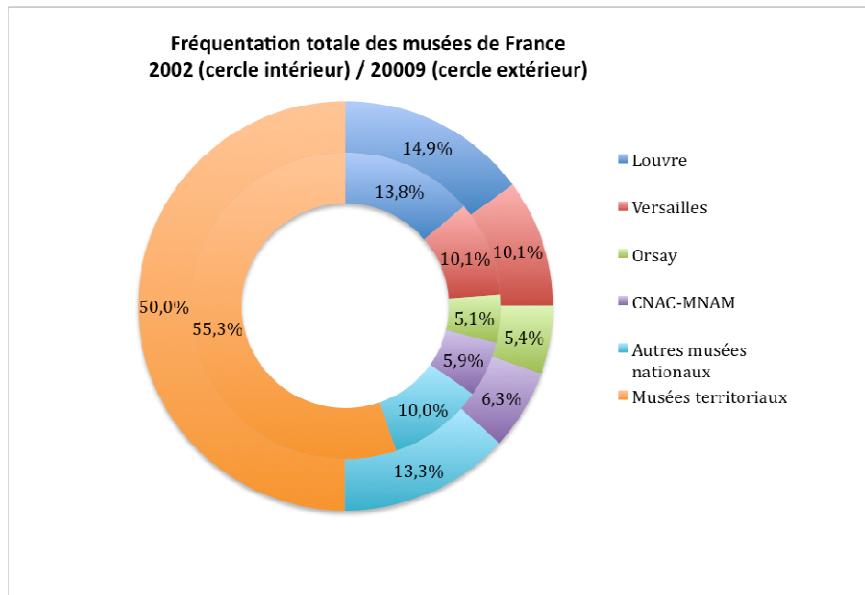
Le premier tient à une augmentation de l'« offre muséale » par rapport aux années 1990. La réouverture du Centre Georges Pompidou en 2000, après sa fermeture en 1998 et 1999, a entraîné par exemple un surcroît annuel de visites de 1,5 million d'une décennie à l'autre. Surtout, l'ouverture du musée de la musique et du musée du quai Branly (dont la fréquentation est quatre fois plus élevée que celle de l'ancien musée national des arts d'Afrique et d'Océanie), ainsi que la transformation

radicale du musée des monuments Français sont ensemble à l'origine d'un gain de près de 1,8 millions de visites annuelles par rapport aux institutions auxquelles ils ont succédé.

Le second élément tient à ce qui a été qualifié d' « *engouement* » des Français pour les musées, et qui fait que l'ensemble des musées de France a vu sa fréquentation totale passer de 41,11 millions de visites en 2002 (année où l'appellation « musée de France » a été créée en application de la loi du 4 janvier 2002) à 59,83 millions en 2009.

Confortés par des mesures de gratuité généralisée décidées dans plusieurs villes (notamment à Paris, où l'augmentation de la fréquentation liée à la gratuité est estimée à 2 millions de visiteurs depuis 2002), les musées territoriaux ne sont pas restés absents de cette dynamique³⁹.

Mais avec la réouverture du musée de l'Orangerie en 2005, puis l'ouverture du musée du quai Branly en 2006, la part des musées nationaux a mécaniquement augmenté dans la fréquentation totale des musées de France, en passant de 44,7 % en 2002 à 50,0 % en 2009 :



Source : calculs Cour des comptes à partir des séries Muséostat 2002-2009

³⁹ A cet égard, il n'est pas surprenant de retrouver le musée de la porcelaine Adrien Dubouché à Limoges et le musée Marc Chagall à Nice parmi les musées nationaux dont la fréquentation a stagné, tous deux ayant été confrontés à la concurrence de musées municipaux devenus gratuits au cours de la décennie.

La relative homogénéité des taux de progression de la fréquentation ne concerne toutefois que les grands musées ou les grandes « catégories » (musées nationaux, musées territoriaux). Au sein de ces dernières, des différences notables existent, le plus souvent en fonction de la taille des structures : alors que les plus grands musées, quel que soit leur statut, ont été en mesure de s'organiser et de mobiliser des moyens pour s'insérer dans une dynamique nationale, les plus petits ont souvent vu leur fréquentation stagner, voire diminuer.

L'illustration de ce phénomène se lit notamment dans le succès des expositions temporaires, dont la multiplication au cours de la décennie traduit une adaptation des musées à une économie de l'événement qui favorise le renouvellement de leur fréquentation⁴⁰.

Enfin, la décennie 2000-2009 a été marquée par une croissance importante des flux touristiques à destination de la France, notamment après le creux enregistré en 2001-2002. Entre 2003 et 2008, le nombre de nuitées a ainsi crû de près de 13 millions, ce qui a bénéficié aux grands musées nationaux dont la fréquentation repose encore majoritairement sur les touristes étrangers.

Cependant, la hausse de la fréquentation totale des musées a été, en proportion, supérieure à celle des flux touristiques. L'objectif – implicite dans la plupart des musées, explicite dans le cas du Louvre et de Versailles – consistant à accroître la part des visites de nationaux a ainsi été globalement satisfait, même si tous les musées n'ont pas atteint leurs cibles.

En juin 2000, ainsi, le président du musée du Louvre constatait devant son conseil d'administration : « *Le Louvre est visité en majorité par des touristes étrangers qui représentent 70 % de la fréquentation totale. Soucieux de favoriser l'accès du plus grand nombre à la culture le musée veillera à développer le public national.* ». Cet objectif a été satisfait. En 2009 – année il est vrai marquée par la crise économique mondiale, qui a affecté les flux touristiques – les visiteurs nationaux ont représenté 36 % de la fréquentation totale, soit une progression de 6 points par rapport à 2000.

⁴⁰ Avec parfois un double effet « mathématique » contestable : le Louvre, par exemple, compte depuis 2004 pour deux visites chaque billet jumelé permettant l'accès aux collections permanentes et aux expositions temporaires du hall Napoléon. Cette évolution de méthode représente à elle seule un surcroît de visites « statistiques » de 82 167 en 2009.

Au musée d'Orsay, la proportion des visiteurs français plafonnait encore à 25 % en 2002, et après une légère contraction en 2004 (22 %), elle n'a pas cessé de remonter depuis, au point d'atteindre 31 % en 2008 et même 40 % en 2009.

Seul Versailles paraît en retrait de ce point de vue. Alors que le contrat de performance 2008-2010 a introduit pour la première fois un indicateur de fréquentation nationale, égal à 37 % en 2007, celui-ci est retombé à 35 % en 2008. Le caractère récent de cet indicateur ne permet cependant pas de tirer des conclusions fiables, d'autant qu'en 2006, le pourcentage des visiteurs nationaux sur l'ensemble du domaine (donc y compris les visiteurs du parc) avait été estimé à 42 %.

Au total, les musées nationaux ont donc relevé le défi quantitatif de la fréquentation. Ce succès a été acquis en partie auprès du public national, réduisant leur dépendance, pour les plus grands d'entre eux, à l'égard des touristes étrangers (du moins pour ce qui concerne la fréquentation : les recettes de billetterie, à l'inverse, ayant plutôt vu s'accroître leur concentration sur ces touristes). Enfin, ce résultat a été atteint sans dégradation notable des conditions de visite si l'on en juge par les quelques indicateurs de satisfaction renseignés par les musées auprès de leurs visiteurs, qui se sont maintenus à un haut niveau pendant l'essentiel de la décennie.

L'engouement pour les musées dans les années 2000 : un phénomène européen mais nulle part aussi fort qu'en France

Tous les pays européens ont connu une croissance de la fréquentation de leurs musées au cours des dernières années, mais dans peu de cas elle a été aussi forte qu'en France.

En Espagne, le nombre total de visites enregistrées dans les musées est passé de 42,5 millions en 2000 à 56 millions en 2008, soit une progression de 32 % (*Ministerio de cultura, Estadística de museos y colecciones*). Au Royaume-Uni, les musées nationaux (dépendant du *Department for culture, media and sport*) ont accueilli 44,8 millions de visites en 2009, contre 37,7 millions en 2004, soit une hausse en cinq ans de 19 %. Au Luxembourg, la fréquentation totale des musées a crû de 49 % entre 2000 et 2007 sur un rythme continu. En Autriche, entre 2002 et 2008, c'est une progression de 9,3 millions de visites à 12,1 millions qui a été constatée, soit + 39 %.

L'Italie apparaît en retrait de cette dynamique. Les statistiques regroupent généralement musées et sites archéologiques "muséographiés", soit un périmètre un peu différent de celui des "musées de France" : en 2009, le nombre total de visites y atteignait 32,3 millions, contre 30,2 millions en 2000 (*Ministero per i beni e le attivita culturali*). La progression n'aurait donc été que de 7 %.

Le taux de progression est le même en Allemagne, où la fréquentation des quelque 6 000 institutions qualifiées de « musées » a atteint 106,8 millions de visites en 2009, contre 99,6 en 2000 (*Institüt für Museumsforschung*). Ce périmètre est plus large que celui des « Musées de France », notamment parce qu'il comprend 2300 musées d'intérêt local qui, en France, seraient considérés comme trop petit pour disposer de ce label.

B - La diversification des publics : des objectifs non atteints

En matière de composition des publics, deux objectifs ont été continûment affichés tout au long des années 2000, tant au niveau national que dans chacun des musées : faire progresser la fréquentation des jeunes publics, notamment des moins de 18 ans ; et démocratiser l'accès aux musées en direction des visiteurs relevant du « champ social ».

La formulation opérationnelle de ces objectifs n'est cependant pas allée sans contradictions. En effet, ces deux publics-cibles ont pour caractéristique d'être restés dispensés de droit d'entrée pendant toute la décennie: accroître leur proportion dans le total des visiteurs aurait donc dû avoir pour corollaire un objectif assumé de progression de la fréquentation gratuite par rapport à la fréquentation payante⁴¹. Or, c'est le contraire qui a été inscrit dans les contrats pluriannuels : au Louvre, par exemple, à partir d'un taux de visiteurs payants de 65 % en 2001, le contrat pluriannuel 2003-2009 assignait comme objectif au musée d'atteindre le taux de 69 % dès 2003 et de s'y maintenir. Plus tard dans la décennie, cette contradiction n'a pas été corrigée, puisque le contrat 2008-2010 de Versailles prescrivait lui aussi la stabilité du taux de

⁴¹En prenant soin, toutefois, de distinguer, au sein de la fréquentation gratuite des musées nationaux, d'une part, les visiteurs bénéficiant de la gratuité en tant que publics prioritaires, et, d'autre part les visiteurs des « dimanches gratuits » (le premier dimanche de chaque mois dans tous les musées nationaux). Sans cette distinction, la fréquentation gratuite totale n'est pas un indicateur rigoureux de la diversification des publics.

fréquentation payante à 77 %, tout en affichant une priorité en faveur des jeunes et des publics du « champ social ».

Cette confusion des objectifs peut expliquer, pour partie, les résultats décevants constatés au cours des années 2000.

1 - La stagnation de la fréquentation des jeunes publics

Si le rajeunissement des publics, énoncé de façon générique, constitue depuis dix ans une priorité constante, les indicateurs choisis et les instruments mobilisés conduisent en fait à distinguer deux catégories de jeunes : ceux de moins de 18 ans, qui bénéficient depuis longtemps de la gratuité d'accès et dont les visites s'effectuent en partie par l'intermédiaire des groupes scolaires ; et les jeunes de 19 à 25 ans, qui ont fait l'objet de la principale initiative de la décennie en termes de politique des publics avec la gratuité d'accès instituée en 2009. Il y est spécifiquement revenu plus loin.

Signe de son importance, un indicateur de fréquentation des jeunes de moins de 18 ans, en proportion de la fréquentation totale des musées nationaux, a été intégré dès 2006 au projet annuel de performance de la mission « Culture ». Sur la base d'un pourcentage de 17 % atteint en 2003, il était prévu d'atteindre 19 % en 2005 et 22 % à l'horizon 2010. En 2007, cette dernière cible a même été portée de 22 à 23 %.

Ces objectifs n'ont pas été atteints. Mais avant même d'évoquer les limites des résultats, il convient d'évoquer celles de la méthodologie.

En effet, les données recueillies auprès des musées pour élaborer les projets et les rapports annuels de performance du ministère de la culture se sont souvent révélées tardives et peu fiables⁴², et, pour les plus petits musées, tout simplement indisponibles. Pour l'élaboration du rapport annuel de performance 2006, alors que les chiffres bruts disponibles aboutissaient à un taux calculé de 11 %, les services du ministère de la culture ont estimé qu'il fallait augmenter d'office ce taux de 7 points et le porter à 18 % pour l'ensemble des musées nationaux.

C'est probablement pour éviter ce type d'« arrondi » que depuis 2007, l'indicateur de fréquentation des jeunes de moins de 18 ans est mesuré par l'intermédiaire d'un panel de musées comprenant le musée du Louvre, le musée du quai Branly et les musées sous statut SCN dont la billetterie est gérée par la RMN. Le fait que n'y figurent pas le musée

⁴² A titre d'exemple, le musée Guimet a communiqué une proportion de jeunes publics de 35,49 % en 2005, puis de 8,38 % en 2006 et 6,21 % en 2007. Un tel effondrement apparaît peu crédible.

d'Orsay, Versailles et le Centre Georges Pompidou signifie que leur suivi des visiteurs n'est pas considéré comme suffisamment fiable ou rapide dans la production des résultats.

Cette limite méthodologique conduit à considérer avec prudence les résultats affichés. Reste que ceux-ci sont décevants, voire très décevants : non seulement les cibles fixées par les projets annuels de performance n'ont jamais été atteintes, mais de surcroît, la proportion des jeunes dans la fréquentation diminue d'année en année (compte tenu de l'arrondi pratiqué d'office pour 2006 évoqué ci-dessus, la seule progression, de 2005 à 2006, ne peut pas être considérée comme fiable).

Proportion des jeunes de moins de 18 ans dans la fréquentation des musées nationaux

	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2013
Cible de l'année		19,0%	20,0%	18,5%	18,5%	19,0%	> 17 %	> 17 %
Résultats	17,0 %	17,1%	18,0%	16,9%	16,3%	15,6%		

Source : PAP et données élémentaires des RAP (DMF)

C'est au vu de ces résultats que les cibles ont été abaissées par deux fois en 2007 et 2010 : désormais, et jusqu'à l'horizon 2013, le ministère n'attend pas davantage qu'un retour de la part des visiteurs de moins de 18 ans à son niveau atteint en 2003, c'est-à-dire 17 %. Pourtant, l'objectif de rajeunissement des publics n'a officiellement pas été abandonné.

Ces résultats sont d'autant plus décevants que les visites des jeunes de moins de 18 ans sont effectuées, pour une bonne part, sous la forme de groupes scolaires.

Tous les musées, dans leurs rapports d'activité, revendiquent à cet égard d'avoir développé leurs actions en direction de l'éducation nationale. Sans doute quelques résultats ont-ils été obtenus. Par exemple, la fréquentation des groupes scolaires s'est accrue de 29 % dans les musées SCN entre 2006 et 2009, en passant de 171 200 à 220 900⁴³. Mais

⁴³ La RMN et les ministères de la culture et de l'éducation nationale ont signé, le 15 décembre 2009, une convention relative au renforcement de leurs partenariats pour l'accueil de groupes scolaires, mais la cible affichée porte sur 200 000 jeunes accueillis, soit légèrement moins que le nombre déjà atteint en 2009. Il est donc difficile de parler d'une grande ambition. Par ailleurs, même s'il est vrai que le réseau des musées SCN se réduit et n'incarne plus la communauté des musées nationaux, le chiffre de 200 000, soit 1,6 % des élèves solarisés, paraît très modeste.

à un niveau agrégé, les chiffres nationaux n'en rendent pas compte, au contraire. Au musée du Louvre, la fréquentation des groupes scolaires a également un peu progressé au cours de la décennie, mais demeure sujette à des variations : en 2009, ce sont 682 000 jeunes qui ont visité le musée en groupe, soit 17 000 de moins que l'année précédente.

Finalement, seule la forte croissance de la fréquentation totale a permis au nombre de jeunes présents dans les musées de se maintenir en volume. Mais ils ont sensiblement moins « bénéficié » de la décennie que les autres publics, alors même qu'ils étaient désignés comme prioritaires : de 2005 à 2009, lorsque la fréquentation totale des musées nationaux gagnait 4,8 millions de visites, celle des jeunes ne progressait que de 410 000.

Les musées nationaux, notamment les plus grands d'entre eux, devaient-ils aller au-delà et se donner les moyens d'un accroissement plus que proportionnel du nombre de jeunes visiteurs ? L'objectif de rajeunissement des publics et les cibles attachées aux projets annuels de performance du ministère de la culture l'impliquaient clairement. Encore eût-il fallu que cet objectif soit assigné sous cette forme aux musées.

A cet égard, le lien entre rajeunissement et démocratisation ne paraît pas avoir été suffisamment recherché, à travers notamment la construction de passerelles entre les visites scolaires et les visites familiales.

Au Metropolitan Museum de New York, par exemple, les jeunes visiteurs accueillis dans le cadre de visites scolaires se voient remettre un billet gratuit pour les inciter à revenir avec leurs familles⁴⁴. Une semblable expérience a déjà été tentée en France dans quelques musées SCN dans le cadre de l'opération « *Les Portes du Temps* », lancée en 2008, qui vise précisément les publics des zones urbaines sensibles. Si, en amont, les efforts de coopération des grands musées avec les établissements de l'éducation nationale étaient amplifiés et le cas échéant davantage ciblés sur les élèves éloignés du monde de la culture, ce type de mesure pourrait, à peu de coût, avoir un effet direct sur le rajeunissement et la diversification sociale des publics en aval.

⁴⁴ L'entrée gratuite est en fait une sorte d'invitation privilégiée, puisque le Metropolitan Museum n'affiche pas de tarif obligatoire mais seulement un tarif recommandé. L'enjeu ici n'est pas financier, mais de « prescription » : il s'agit d'amplifier l'effet d'une visite obligatoire effectuée dans le cadre scolaire par une visite de plaisir dans laquelle les enfants deviennent prescripteurs vis-à-vis de leurs parents.

2 - Une politique encore modeste en direction des « non publics »

A l'inverse des jeunes, les publics relevant du « champ social » et plus généralement la démocratisation de l'accès aux musées n'ont été associés à aucun objectif chiffré au niveau national. Seuls les publics handicapés ont fait l'objet, notamment à partir de 2004, d'une politique systématique, dont les résultats apparaissent probants.

Il est vrai que la désignation précise desdits publics a été problématique, et qu'il est très difficile de mesurer de façon fiable sa présence dans les musées⁴⁵. La majorité des professionnels chargés du développement et du suivi des publics estime en conséquence qu'il est difficile, voire impossible, de se donner des cibles chiffrées en matière de fréquentation des « non publics » (selon une autre appellation fréquemment utilisée dans les documents stratégiques des musées), et qu'il vaut mieux raisonner sur un plan qualitatif à travers des actions exemplaires.

Reste que les éléments permettant d'apprécier la mise en œuvre et la réussite de telles actions sont eux aussi rares et lacunaires.

Le Louvre est l'un des rares musées à s'être doté d'indicateurs en ce sens dans le cadre de son contrat de performance 2006-2008, qui ont de surcroît donné lieu à un calcul rétrospectif sur les années 2002-2005. Cette déclinaison opérationnelle de l'objectif de démocratisation mérite d'être saluée, même si, formulée en nombres de groupes relevant du « champ social » accueillis au musée, elle n'implique que lointainement une modification progressive de la composition des publics. Mais les modifications intervenues, là aussi, dans les périmètres et les méthodes de décompte ont pour conséquence de masquer le peu de succès rencontré au plan quantitatif :

⁴⁵ La gratuité d'accès accordée aux demandeurs d'emploi ou aux bénéficiaires des minima sociaux ne s'accompagne pas de contremarques (à l'inverse de celle des jeunes depuis 2009).

L'accueil de groupes du « champ social » au musée du Louvre

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de groupes relevant du « champ social »	Prévision				310	345	380	415
	Réalisation	227	317	296	335	1 043	1 140	1 323

Source : *rapports annuels de performance du musée du Louvre 2006-2008*

Le triplement du nombre de groupes du « champ social » accueillis en 2006 par rapport à 2005 s'explique ainsi par le fait que les calculs rétrospectifs 2002-2005 et la cible 2006 n'ont été fixés qu'en référence aux groupes de visiteurs handicapés, alors que dès 2006, les visites comptabilisées ont dénombré, indistinctement, les groupes de visiteurs handicapés et les groupes « sociaux » (ces derniers ne faisant l'objet d'aucune définition).

Cet indicateur n'en constitue pas moins un effort et témoigne de la mise en place d'un service dédié à cette politique au sein de l'établissement. Pour en apprécier véritablement la portée, il serait toutefois nécessaire de le compléter par un chiffrage en nombre de visiteurs (la taille des groupes pouvant être très variable).

À Versailles, le contrat de performance 2008-2010 comporte un objectif intitulé « *Améliorer l'offre destinée aux publics handicapés et du champ social* », mais ses deux indicateurs de suivi portent sur le nombre d'actions à destination du public handicapé (visites-conférences tactiles...) et sur le nombre de « relais sociaux », qui correspondent concrètement à la présence de représentants de l'établissement dans les forums et manifestations destinées aux publics relevant de ce champ. Ils n'impliquent donc pas d'évolution de la composition du public.

Au musée d'Orsay, le projet scientifique et culturel élaboré en 2005 mentionnait l'objectif de démocratisation, en indiquant notamment : « *Permettre l'accès du musée au « non public » (personnes défavorisées et / ou en voie d'insertion, ne fréquentant pas les institutions culturelles) constitue l'une des missions du musée.* ». Malgré cela, le contrat de performance établi au titre des années 2006-2009 ne comportait aucune déclinaison de cet objectif, et donc aucun indicateur susceptible d'en rendre compte. Certes, pendant cette période, le musée a signé quelques conventions avec des associations du « champ social » ou avec des collectivités (la ville de Saint-Denis notamment), mais, d'après les constatations opérées par la Cour à l'occasion du contrôle de l'établissement, celles-ci restent d'un effet limité.

Il semble que la situation soit comparable dans la majorité des autres musées. Les services dédiés à l'accueil des publics s'emploient à développer des actions de partenariat susceptibles de faire venir des publics ordinairement étrangers au monde de la culture. Mais ces actions ne sont jamais considérées comme suffisamment prioritaires ou d'une ambition telle que les musées s'aventurent à en faire un indicateur chiffré de leur performance. Ce faisant, l'objectif politique de démocratisation en reste au stade des injonctions de principe, d'une part, et d'actions méritoires, mais très ciblées, d'autre part.

Les études de fréquentation conduites par les musées ne permettent pas de conclure à une évolution significative de la composition de leurs publics. Certes, « en masse », il est incontestable que certains publics peu familiers des musées s'y sont aventurés pour la première fois durant la dernière décennie. Mais faute d'estimation fiable du point de départ, et faute que le point d'arrivée puisse être lui-même tenu pour certain, nul ne peut se hasarder à dire que la démocratisation de l'accès au musée a bénéficié des investissements des années 2000-2010. Aucun interlocuteur de la Cour, issu des musées nationaux ou du monde académique, ne s'y est risqué chiffres à l'appui.

Au contraire, si l'on considère, non plus la fréquentation des musées telle que mesurée entre leurs murs, mais l'accès aux musées des Français dans leur ensemble, c'est un constat pessimiste qui s'impose.

C - Un point de vue national : les Français et les musées

Depuis 1973, à intervalles d'environ 10 ans, le ministère de la culture collationne et publie les résultats d'une vaste étude intitulée « *Les pratiques culturelles des Français* », qui constitue la principale source statistique fondée, non pas sur les lieux et équipements, mais sur les déclarations de ceux qui les fréquentent ou devraient les fréquenter. Les derniers résultats disponibles datent de 1989, 1997 et 2008.

L'évolution de l'indicateur de fréquentation des musées révèle à cet égard un résultat surprenant, puisqu'il montre que l'investissement massif de l'Etat en faveur des musées nationaux au cours de la décennie 2000 s'est accompagné d'une légère baisse du taux de fréquentation, qui a retrouvé en 2008 le niveau atteint en 1989.

Pourcentage de Français de 15 ans et plus ayant visité un musée au cours des douze derniers mois

	1989	1997	2008
Ensemble de la population	30 %	33 %	30 %

Source : Ministère de la culture, « Les pratiques culturelles des Français »

Ce résultat doit être interprété avec prudence, non pas tant en raison des années choisies (la période 2006-2007 qui comprend les « *douze derniers mois* » de l’interrogation 2008 correspond à une période de forte croissance de la fréquentation constatée dans les musées, alors qu’à l’inverse, la période 1995-1996 de l’interrogation 1997 est marquée par une conjoncture économique déprimée) que du caractère très global de l’indicateur. La catégorie « *musée* » comprend ici tous les types de musées, des beaux-arts ou de sciences notamment, et va donc bien au-delà des seuls musées nationaux.

Reste qu’en première analyse, ce chiffre étonne au regard de la forte hausse, sur la même période, de la fréquentation totale des musées et de la légère croissance en son sein de la part de la fréquentation nationale. C’est pourquoi il n’est pas sans intérêt qu’il ait été confirmé par deux fois par le CREDOC, une première en 2006 à l’occasion d’une étude intitulée « *Fréquentation et image des musées au début 2005* » (qui aboutissait à un chiffre de 33 %), la seconde en 2009, à l’occasion des études évaluatives de la gratuité.

En réponse à cette observation, le ministère de la culture a émis quelques réserves sur l’interprétation des « *Pratiques culturelles des Français* », en arguant notamment qu’il serait étonnant que l’augmentation quantitative de la fréquentation ait été le seul fait des touristes étrangers. De fait, ce n’est pas le cas, comme le montre la légère progression sur la période 1999-2009 du public national.

En réalité, la stagnation du taux de visite dans la population générale n’est pas incohérente avec le double constat qui accompagne l’analyse qualitative de la fréquentation telle qu’elle est menée par les musées eux-mêmes : l’absence de diversification de la composition des publics, et, au sein du public national, la stagnation du nombre de « *primo visiteurs* ». La mise en relation des chiffres disponibles montre en effet que la progression de la fréquentation totale a été acquise pour l’essentiel auprès des visiteurs réguliers des musées, qui sont devenus de plus en plus assidus, beaucoup plus qu’aujourd’hui des « *primo visiteurs* ».

Il est significatif, à cet égard, que le premier contrat d'objectifs et de moyens signé par le Louvre et l'Etat au titre des années 2003-2005 ait comporté un indicateur spécifique mesurant la part des « primo visiteurs » parmi les visiteurs nationaux, qui constituait implicitement une mesure de la diversification du public. Estimé à 24,5 % en 2001, il a fait l'objet, dans ce contrat, d'une cible de 25 % pour l'ensemble des années 2003-2005. Cet objectif de légère croissance, puis de stabilité, montrait que le public des primo visiteurs n'était que peu privilégié par rapport aux visiteurs réguliers. Surtout, les résultats ont pu laisser perplexe : l'année 2002, la première à faire l'objet d'une mesure précise, a débouché sur un taux de 28,9 %, donc sensiblement plus élevé que celui qui avait été estimé pour 2001. Le taux s'est ensuite tassé à 28,1 % en 2003, avant de s'effondrer à 18,3 % en 2004 et de n'être plus mesuré en 2005.

Cet indicateur n'a pas été repris dans le contrat 2006-2008, illustrant la fâcheuse tendance du monde muséal à modifier ou supprimer les indicateurs au fur et à mesure qu'ils affichent des déceptions ou des échecs. Il étayait pourtant un soupçon assez commun dans le monde muséal : la politique de l'offre déployée depuis dix ans a davantage bénéficié aux Français qui fréquentaient déjà les musées qu'à ceux qui ne les fréquentaient pas.

L'absence de progression du taux de visite des expositions de peinture et de sculpture (qui concerne très directement les musées nationaux) en dépit de leur multiplication en est un indicateur éloquent :

Pourcentage de Français de 15 ans et plus ayant visité une exposition de peinture ou de sculpture au cours des douze derniers mois

	1989	1997	2008
Ensemble de la population	23 %	25 %	24 %

Source : Ministère de la culture, « Les pratiques culturelles des Français »

En somme, les visiteurs réguliers des musées sont devenus encore plus assidus, du fait notamment des formules d'abonnement qui se sont développées et surtout de la multiplication des expositions. Au musée du Louvre, par exemple, le bilan de la fréquentation des visiteurs franciliens en 2009 montre que 80 % des visiteurs parisiens et 60 % des visiteurs franciliens étaient déjà venus au musée au cours des douze derniers mois.

C'est du reste la raison pour laquelle la désignation par tous les musées de leur fréquentation comme évaluant le nombre de « visiteurs » est abusive : en ce qui concerne le public national c'est en réalité le nombre de « visites » qui a augmenté au cours de la décennie, et non pas le nombre de « visiteurs ».

L'absence de démocratisation globale de l'accès au musée, elle, est patente si l'on considère la répartition des visiteurs par catégories socioprofessionnelles.

Pourcentage de Français de 15 ans et plus ayant visité un musée au cours des douze derniers mois (répartition par profession)

	1989	1997	2008
Agriculteurs	22 %	20 %	17 %
Artisans, commerçants et chefs d'ent.	32 %	33 %	30 %
Cadres et prof. intell. sup.	61 %	65 %	59 %
Professions intermédiaires	43 %	43 %	38 %
Employés	31 %	34 %	22 %
Ouvriers	23 %	22,5 %	15 %
Retraités, inactifs	21 %	entre 25 et 30 %	29 %

Source : Ministère de la culture, « Les pratiques culturelles des Français »

Seule la catégorie des retraités et inactifs a vu son taux de visite croître continûment entre 1989 et 2008. En revanche, de 1997 à 2008, toutes les catégories socioprofessionnelles qui auraient dû être les bénéficiaires de l'entreprise de démocratisation affichée comme priorité politique ont enregistré des taux de visite en baisse.

Ce constat se double d'une marginalisation des Français de province, qui n'est pas étonnante compte tenu de l'extrême concentration parisienne des investissements muséaux de la décennie 2000-2010 :

Pourcentage de Français de 15 ans et plus ayant visité un musée au cours des douze derniers mois (répartition par origine géographique)

	1989	1997	2008
Communes rurales		26 %	22 %
Moins de 20 000 hab.		27 %	23 %
20 000 à 100 000 hab.		31 %	26 %
Plus de 100 000 hab.		36 %	34 %
Paris intra-muros	59 %	57 %	65 %
Reste de l'agglomération parisienne	43 %	42 %	40 %

Source : Ministère de la culture, « Les pratiques culturelles des Français »

Ces chiffres rendent compte de l'extension en volume d'un public devenu quasiment une catégorie à lui seul : le public parisien des connaisseurs. Limité à quelques milliers de personnes dans les années 1990, il n'a cessé de croître en bénéficiant à plein de la politique de l'offre déployée par les musées tout au long de la décennie.

Le taux de visite des musées : d'autres exemples internationaux

Le taux de visite des musées par les Français en 2008, soit 30 %, paraît se situer dans la moyenne basse des pays comparables si l'on en juge par quelques études ayant une finalité et une méthodologie semblable à celle des « *Pratiques culturelles des Français* ».

Par exemple, le Conseil des arts du Canada diligente tous les sept ans une étude « *Profil des activités culturelles et des visites du patrimoine des canadiens* », qui repose elle aussi sur une interrogation des plus de 15 ans. Le taux de visite des musées au cours des douze mois précédents mesuré en 1998, soit 32,3 %, était identique à celui mesuré en France en 1997, mais contrairement au taux français, il a progressé jusqu'à 35,2 % en 2005.

Au Royaume-Uni, le *Department for culture, media and sport* publie régulièrement une étude dénommée « *Taking part : the national survey of culture, leisure and sport* ». D'après celle-ci, le pourcentage des adultes ayant fréquenté un musée ou un lieu patrimonial (ce qui est un peu plus large que le périmètre français) au cours des douze derniers mois s'est élevé en 2009 à 44,5 %, en progression de trois points par rapport à 2006 (41,5 %). Cette progression est encore plus forte pour les enfants, puisque le taux de visite des 5-15 ans s'est élevé à 68 % en 2009, contre seulement 56 % en 2006 : ce

taux très élevé et croissant est lié à une politique systématique en direction du public scolaire et à une approche délibérément « ludique » proposée par certains musées britanniques.

Enfin, un indicateur mesurant le taux de visite des nationaux de plus de 15 ans pour plusieurs pays sur la période 2001-2003 a été calculé par le European Group on Museum Statistics (EGMUS). Le taux calculé pour la France (23,5 %) ne recoupe pas celui des « *Pratiques culturelles* », et il est donc difficile de le considérer comme fiable en valeur absolue. Mais en supposant que les données ont été harmonisées entre pays, l'échelonnement relatif suggère que les Français sont loin d'être les visiteurs de musées les plus assidus parmi les européens :

Autriche : 62,2 %	Luxembourg : 32,10 %
Estonie : 52,0 %	Slovénie : 27,0 %
Danemark : 46,4 %	Irlande : 24,5 %
Royaume-Uni : 42,0 %	France : 23,5 %
Pays-Bas : 38,0 %	Belgique : 22,7 %
Hongrie : 33,0 %	Pologne : 21 %

*

Si la remarquable progression quantitative de la fréquentation, plus forte en France que partout ailleurs en Europe, doit être mise au crédit des musées, elle ne saurait déterminer, à elle seule, l'échec ou le succès de la politique muséale nationale. Le ministère et de la culture et les musées semblent parfois occulter le fait que cette progression ne constituait qu'un objectif parmi d'autres, et que l'Etat s'est constamment attaché à désigner des publics prioritaires. Or, vis-à-vis de ceux-ci, la décennie écoulée n'a guère enregistré de progrès.

Tous les décrets relatifs aux missions et aux attributions du ministre de la culture qui ont été en vigueur au cours de la dernière décennie, et encore récemment le décret du 25 novembre 2010, ont pourtant repris, souvent dans leur premier article, la formule inventée en 1959 pour le ministère Malraux : « *Le ministre de la culture et de la communication a pour mission de rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France.* »

Cette formule célèbre est associée à l'ambition de démocratisation culturelle, qui constitue l'ambition centrale du ministère de la culture depuis cinquante ans, et l'une de ses principales raisons d'être.

Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la Cour, Français ou Américains, les musées se trouvent en bout de chaîne de l'entreprise de « démocratisation » culturelle, et celle-ci doit sans doute être d'abord portée par les politiques d'éducation à l'art et à la culture. L'échec évoqué ici n'est donc pas un grief contre les musées, mais un symptôme. Il est probable qu'en toute bonne foi, les musées nationaux, et notamment les plus grands, ont pu croire que la multiplication de leurs propositions culturelles entraînerait un nouveau public à les découvrir. Tel n'a pas été le cas, tant sont grandes les pesanteurs sociologiques qui déterminent l'accès aux équipements culturels.

Reste qu'à l'aube d'une nouvelle décennie, les musées doivent établir un bilan précis et critique de leurs résultats pour envisager un redéploiement de leurs activités – et de leurs moyens – vers les propositions les plus aptes à favoriser une réelle diversification des publics.

Recommandation relatives à la prise en compte des objectifs de démocratisation culturelle

18. Intégrer dans le projet annuel de performance du ministère de la culture et dans les contrats pluriannuels des musées des objectifs et des indicateurs de rééquilibrage de la politique muséale en faveur des régions ;
19. Incrire davantage d'objectifs et d'indicateurs relevant de l'ambition de démocratisation de l'accès aux musées dans les contrats pluriannuels ;
20. Fiabiliser les dispositifs de comptage des visiteurs au moyen d'une méthodologie et de dispositifs harmonisés, et éventuellement certifiés.

IV - Les paradoxes des politiques tarifaires

La décennie 2000-2010 s'est ouverte sur une orientation politique claire en faveur de la modération des tarifs d'entrée dans les musées nationaux, entendue comme le moyen privilégié de favoriser la démocratisation de leur fréquentation.

En premier lieu, l'accès gratuit de tous les publics le premier dimanche de chaque mois a été généralisé à tous les musées nationaux à compter du dimanche 2 janvier 2000, après avoir été expérimenté au musée du Louvre. Dans le même temps, la ministre de la culture

confirmait la gratuité accordée aux jeunes de moins de 18 ans, qui était déjà en place dans la plupart des musées.

En second lieu, la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France est venue énoncer sous la forme d'une disposition de principe inscrite à son article 7 : « *Les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser leur accès au public le plus large.* »

En dépit de cette double orientation, à partir de 2003, ce sont de fortes augmentations de la quasi-totalité des tarifs qui ont été décidées par les musées nationaux.

Ce phénomène apparaît contradictoire avec les objectifs politiques assignés aux musées, qui, tout au long des années 2000, ont officiellement reconduit les orientations arrêtées en 2000-2002 (ne serait-ce que parce que l'article 7 de la loi du 4 janvier 2002 est demeuré en vigueur)⁴⁶.

Cette contradiction est en partie la conséquence d'un désinvestissement intellectuel, stratégique et politique du ministère de la culture vis-à-vis des questions tarifaires, aujourd'hui documentées et décidées par les seuls musées sans inscription dans un cadre national. Ce faisant, les tarifs sont devenus des sujets de gestion majeurs pour les musées, mais ne sont plus considérés comme des leviers stratégiques pour la politique nationale.

A - Un constat : la hausse continue des tarifs

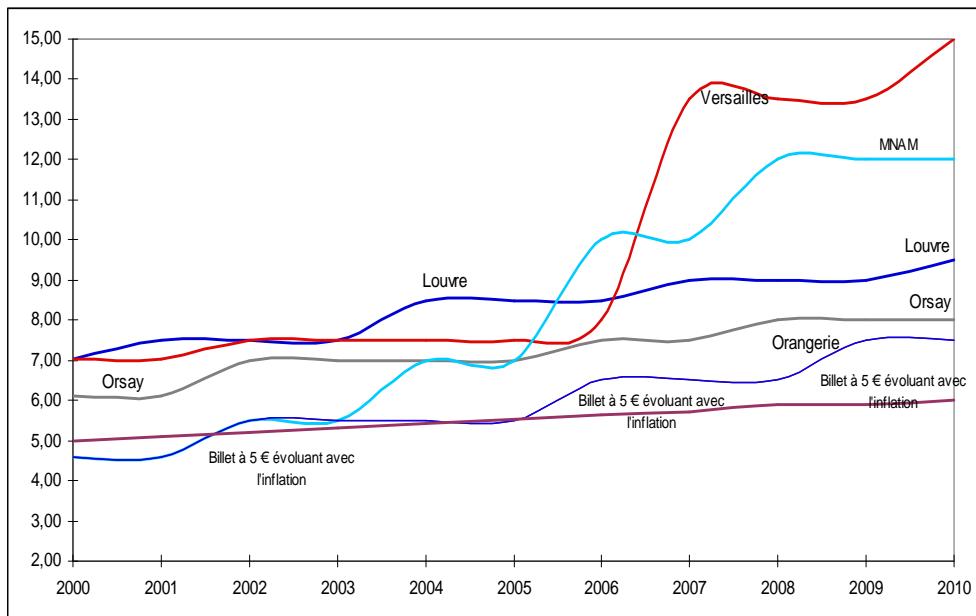
En 2000, les tarifs de base des musées du Louvre et de Versailles s'élevaient tous deux à 7,01 € (46 francs). En 2010, ils atteignent respectivement 9,50 et 15 €⁴⁷, soit une hausse de 35,5 % au Louvre et 113 % à Versailles. Dans le même temps, l'indice des prix à la consommation n'a crû que de 19 % et l'indice des prix des services récréatifs et culturels de 25 %. Sur longue période, l'augmentation des droits d'entrée dans les musées est encore plus nette : en 1985, le tarif de

⁴⁶ L'interprétation selon laquelle l'article 7 de la loi du 4 janvier 2002 incite à la modération tarifaire n'est pas univoque. Le président de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles a indiqué à la Cour dans une lettre du 5 novembre 2010 : « (...) il est inexact de considérer que l'article 7 de la loi du 4 janvier 2002 devrait conduire à une modération des tarifs. Cette posture idéologique est en tout état de cause contredite par l'évolution conjointe des tarifs et de la fréquentation constatée à Versailles depuis 2000 : la progression des tarifs n'a pas défavorisé l'accès d'un public, de fait, de plus en plus large. »

⁴⁷ Ce tarif est porté à 25 € les jours de Grandes eaux musicales et de jardins musicaux.

base du musée du Louvre s'élevait à 16 francs et le tarif réduit à 8 francs, sans tarification des expositions temporaires.

Evolution du plein tarif des principaux musées nationaux



Mais au-delà de cette hausse des tarifs de base, c'est en fait toute une stratégie tarifaire que les musées ont déployé pour accroître le prix du « billet moyen ».

Un premier mécanisme tient à la majoration des droits d'entrées aux expositions temporaires, d'abord dans le cadre d'une tarification spécifique, puis, de plus en plus, via l'institution de billets « globaux » obligatoires donnant accès aux collections permanentes et aux expositions temporaires.

Ce dernier dispositif est adopté par un nombre croissant de musées. C'est d'abord le Centre Georges Pompidou qui l'a institué en 2006, avant d'être rejoint par Versailles en 2007. Au musée d'Orsay, la politique tarifaire conçue pour la période 2008-2010 privilégie la majoration d'office pendant la durée des deux grandes expositions temporaires de la saison, ce qui n'est pas très éloigné d'un dispositif « passeport ». Enfin, ce système est aujourd'hui repris dans quelques musées SCN par la RMN : dans les musées du 20^{ème} siècle des Alpes Maritimes, par

exemple, le tarif de base de 7,50 € est porté à 9,00 € pendant les expositions d'été.

Pour les musées, le « passeport » obligatoire est avantageux : les visiteurs étrangers, dont une proportion importante s'en tient à la visite des collections permanentes, acquittent ainsi un droit d'entrée supérieur à ce qu'ils paieraient dans le cadre de tarifs segmentés.

Le deuxième mécanisme d'augmentation du prix du billet moyen tient à la mise à disposition obligatoire d'audioguides, qui sert de justification à la majoration permanente ou exceptionnelle des tarifs. C'est la politique qu'a appliquée la RMN en 2007 en portant le prix des billets plein tarif de 6,50 à 8,00 € et de 5,00 et 6,50 € dans les châteaux de Fontainebleau et de Compiègne, et de nouveau en 2009 au musée Chagall, mais cette fois avec une majoration limitée à 1 €⁴⁸.

Enfin, le champ d'application du tarif réduit a été, dans plusieurs musées, revu au plus juste pour ne cibler que des catégories de publics prioritaires. A compter de 2008, le musée d'Orsay, par exemple, a préféré étendre le tarif réduit aux jeunes de 26 à 30 ans et le généraliser à tous les publics du nocturne organisé le jeudi soir (à partir de 18h), mais en supprimer le bénéfice accordé à tous le dimanche : d'après les estimations du musée, ce double mouvement a un impact financier positif d'environ 130 000 €.

Cette stratégie délibérée a été décidée et déployée par les musées eux-mêmes, avec l'accord tacite du ministère de la culture qui n'a guère cherché à y jouer un rôle.

⁴⁸ Il ne semble pas que la DMF ait sollicité une expertise de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour s'assurer que l'obligation faite aux visiteurs d'acquitter un tarif audioguides ne relevait ni de la vente liée ni de la vente forcée.

Evolution des trois tarifs de base dans les principaux musées nationaux (en euros courants)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010 en euros	2000-2010 en %	
Plein tarif	Louvre	7,01	7,50	7,50	7,50	8,50	8,50	8,50	9,00	9,00	9,00	9,50	2,49	35,5%	
	Versailles	7,01	7,01	7,50	7,50	7,50	7,50	8,00	13,50	13,50	13,50	15,00	7,99	114,0%	
	Orsay	6,10	6,10	7,00	7,00	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	1,90	31,1%	
	MNAM	4,60	4,60	5,50	5,50	7,00	7,00	10,00	10,00	12,00 / 10,00	12,00 / 10,00	12,00 / 10,00	7,40	160,9%	
	Guimet	5,30	5,30	5,50	5,50							6,50	7,50	2,20	41,5%
	Chagall	4,60	4,60	5,50	5,50	5,50	5,50	6,50	6,50	6,50	7,50	7,50	2,90	63,0%	
	Fontainebleau	5,30	5,30	5,50	5,50	5,50	5,50	6,50	8,00	8,00	8,00	8,00	2,70	50,9%	
	Orangerie	4,60	4,60	5,50	5,50	5,50	5,50	6,50	6,50	6,50	7,50	7,5	2,90	63,0%	
	Pau	3,80	3,80	4,50	4,50	4,50	4,50	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	1,20	31,6%	
	Compiègne	5,30	5,30	4,50	4,50	4,50	4,50	5,00	6,50	6,50	6,50	6,50	1,20	22,6%	
	Picasso	4,60	4,60	5,50	5,50	5,50	5,50	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50	1,90	41,3%	
Tarif réduit		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010 en euros	2000-2010 en %	
	Louvre	3,05	4,57	5,00	5,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	2,95	96,8%	
	Versailles	5,30	5,30	5,30	5,30	6,00	6,00	6,00	6,00	10,00	10,00	13,00	7,70	145,3%	
	Orsay	4,60	4,60	5,00	5,00	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	3,40	73,9%	
	MNAM	3,05	3,05	3,50	3,50	5,00	5,00	8,00	8,00	9,00 / 8,00	9,00 / 8,00	9,00 / 8,00	4,40	144,3%	
	Guimet	3,50	3,50	4,00	4,00							4,50	5,50	2,00	57,1%
	Chagall	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,50	4,50	4,50	5,50	5,50	2,50	83,3%	
	Fontainebleau	3,50	3,50	4,00	4,00	4,00	4,00	4,50	6,00	6,00	6,00	6,00	2,50	71,4%	
	Orangerie	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,50	4,50	4,50	5,50	5,00	2,00	66,7%	
	Pau	2,60	2,60	3,00	3,00	3,00	3,00	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	0,90	34,6%	
	Compiègne	3,50	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00	3,50	4,50	4,50	4,50	4,50	1,00	28,6%	
	Picasso	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	1,50	50,0%	

Billet groupé collections permanentes + expositions temporaires		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2000-2010 en euros	2000-2010 en %
	Louvre	9,15	9,15	10,00	11,50	13,00	13,00	13,00	13,00	13,00	14,00	14,00	4,85	53,0%
	Versailles	13,00	13,00	15,00	15,00	15,00	15,00	16,00	13,50	13,50	13,50	18,00	2,00	15,4%
	Orsay								9	9,5	9,5	9,5	9,50	-
	MNAM	9,15	9,15	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	12,00 / 10,00	12,00 / 10,00	7,40	80,9%
	Guimet	6,50	6,50	6,70	6,70							9,50	3,00	46,2%
	Chagall	5,80	5,80	6,70	6,70	6,70	6,70	7,70	7,70	7,70	9,50	9,50	3,70	63,8%
	Fontaine-bleau	6,50	6,50	6,70	6,70	6,70	6,70	7,70	9,20	9,20	10,00	10,00	3,50	53,8%
	Orangerie	5,80	5,80	6,70	6,70	6,70	6,70	7,70	7,70	7,70	9,50	9,00	3,20	55,2%
	Pau	5,00	5,00	5,70	5,70	5,70	5,70	6,20	6,20	6,20	7,00	7,00	2,00	40,0%
Compiègne	6,50	6,50	5,70	5,70	5,70	5,70	6,20	7,70	7,70	8,50	8,50	2,00	30,8%	
Picasso	5,80	5,80	6,70	6,70	6,70	6,70	6,70	7,70	7,70	7,70	8,50	8,50	2,70	46,6%

Cour des comptes

Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000 - 2010 – mars 2011
 13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

B - Une dynamique entretenue par les musées sans cadrage politique

1 - Démocratisation tarifaire ou développement des ressources propres ?

La formule de l'article 7 de la loi du 4 janvier 2002 (« *Les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser leur accès au public le plus large.* ») a été reprise dans les (rares) documents stratégiques publiés par le ministère de la culture. Mais il n'apparaît pas qu'elle ait réellement orienté l'évolution de la politique tarifaire, qui, dans les faits, a davantage obéi à l'objectif de maximisation des ressources propres.

La lettre de mission adressée le 3 novembre 2009 au président du musée Guimet demande ainsi, simultanément, de « *relever le double défi d'un accroissement du volume global de la fréquentation et d'une diversification de sa composition* », de « *cibler en priorité les jeunes publics* » pour lesquels « *la mise en œuvre de la gratuité ciblée fournit un levier de développement* », et de chercher « *parallèlement à développer la fréquentation payante* ».

Dans la lettre de mission adressée au président du musée d'Orsay le 5 août 2009, le ministre prescrit également : « *Au-delà de l'augmentation de la fréquentation, vous ferez de l'élargissement et de la diversification des publics du musée la deuxième priorité de votre action, en portant une attention particulière à la démocratisation de l'accès à la culture et à l'éducation artistique et culturelle. (...).* ». Mais quelques lignes plus loin, il est également demandé au président : « *Vous veillerez également à consolider, voire à dépasser, le remarquable niveau de ressources propres atteint par l'établissement, notamment grâce au mécénat.* », tandis que les expositions temporaires sont invitées à respecter « *un équilibre économique global* ».

Ces orientations ne sont pas automatiquement contradictoires, mais elles dessinent une voie étroite, voire très étroite.

C'est la raison pour laquelle un cadrage de la politique tarifaire par les contrats permettrait d'arbitrer, au moins dans les grandes lignes, entre ces objectifs. Mais cela n'a jamais été le cas au cours des dernières années : les contrats pluriannuels ne comportent tout simplement pas de volet relatif à la politique tarifaire. Et dans les rares cas où les droits d'entrée y ont été mentionnés, les orientations tracées – souvent implicites il est vrai – ont été contredites.

Le contrat 2006-2009 du musée d'Orsay se contentait d'indiquer, dans son préambule, que les visiteurs « *devront continuer à bénéficier de la politique tarifaire avantageuse qui a été mise en place.* ». Cette mention paraissait plaider pour une stabilité des tarifs. Pourtant, le tarif de base de 7 €, resté inchangé de 2001 à 2005, a été augmenté par deux fois dans l'intervalle du contrat, d'abord pour être porté à 7,50 € en 2006 puis à 8 € en 2008.

Du moins cette augmentation résultait-elle d'une stratégie délibérée que le musée a eu le mérite d'inscrire dans une perspective pluriannuelle. Le conseil d'administration, en effet, a approuvé en juin 2007 les principes d'une note intitulée « *Politique tarifaire de l'EPMO pour la période 2008-2010* », qui évoque « *Le nécessaire développement des ressources propres de l'établissement* ».

De fait, c'est ce dernier objectif qui l'a emporté. Ainsi, au conseil d'administration du 16 mars 2009, la majoration temporaire du tarif de base à 9,50 € liée à l'exposition *James Ensor* a été présentée en termes dénués d'ambiguïté : « *Les recettes qu'elle engendrera seront principalement destinées aux financement des travaux qui débuteront en 2010 sur l'ensemble des galeries du cinquième étage* ». Et en 2010, ce tarif majoré a été porté à 10 €.

Le contrat 2008-2010 de Versailles ne contenait pas non plus de disposition claire relative aux tarifs, et comportait même une ambiguïté puisqu'il évoquait dans son introduction les recettes de billetterie parmi les ressources destinées à être développées au côté du mécénat et de la valorisation des espaces, mais ne les reprenait pas dans le corps du développement. Il est difficile de dire, dans ces conditions, si le contrat autorisait ou non l'augmentation des tarifs qui a été pratiquée en 2010 (le tarif « passeport » ayant été porté à 18 €), et ce alors même que le président de Versailles avait indiqué à l'aube dudit contrat, dans un note du 4 septembre 2007 destinée au directeur-adjoint du cabinet de la ministre de la culture, que « *les augmentations tarifaires [...] appellent aujourd'hui une stabilisation* ».

En pratique, le fait que les évolutions tarifaires ne soient pas programmées à moyen terme par les contrats pluriannuels, quand ils existent, se traduit par une progression par à-coups, les tarifs d'entrée étant sollicités pour atteindre ou dépasser un certain niveau de recettes fixé dans le cadre budgétaire. En somme, ce sont les tarifs qui ont à plusieurs reprises servi de variable d'ajustement, et non les dépenses.

2 - Des augmentations décidées par les musées

D'une façon générale, les augmentations de tarifs ne font plus l'objet depuis quelques années d'une analyse poussée de la part du ministère de la culture, qui s'en remet très largement aux musées⁴⁹.

En 2000, le musée du Louvre avait envisagé de porter son tarif d'entrée de 46 à 48 francs. Dans une note préparatoire au conseil d'administration appelé à en délibérer, la direction de l'administration générale du ministère de la culture avait émis des doutes sur l'opportunité de cette mesure, et avait demandé une prise de position du cabinet de la ministre. La directrice-adjointe du cabinet avait alors indiqué qu'une augmentation tarifaire viendrait contredire la ligne politique qui avait été fixée début 1999 en faveur de la démocratisation de l'accès aux musées. Aussi estimait-elle qu'il appartenait au Louvre de dégager via des économies sur d'autres postes les ressources qu'il espérait retirer de cette augmentation.

Cette prise de position négative – écrite de surcroît – est la dernière dont il ait été retrouvé trace vis-à-vis d'une proposition d'augmentation émanant d'un musée.

Par la suite, et jusqu'à aujourd'hui, les services du ministère, cabinet du ministre compris, soit ont souscrit aux propositions d'augmentation formulées par les musées, soit, plus fréquemment encore, n'ont produit aucune analyse écrite de ces propositions et ont laissé les représentants du ministère les approuver en conseil d'administration⁵⁰.

Il arrive même régulièrement que les administrations de tutelle et les représentants de l'Etat au conseil d'administration soient placés devant le fait (presque) accompli.

Ainsi, alors que le conseil d'administration du musée du Louvre avait adopté, à l'automne 2009, un tarif individuel d'entrée maintenu à 9 € pour toute la saison 2009-2010, celui-ci a été relevé à 9,50 € au début

⁴⁹ Ce constat a été confirmé par le président de l'établissement public du château, du musée et domaine national de Versailles, qui a répondu à la Cour dans sa lettre précitée du 5 novembre 2010 à propos de l'augmentation tarifaire pratiquée en 2006 : « *Quant à l'assertion selon laquelle la DMF n'aurait pas été prévenue en temps et heure de la proposition, elle correspond malheureusement à une habitude, cette administration ne s'étant jamais montrée disposée, lors de chaque proposition tarifaire élaborée par l'établissement pendant la période évaluée, à expertiser rapidement et efficacement les propositions de l'établissement.* »

⁵⁰ La quasi-totalité des dossiers préparatoires aux conseils d'administration des musées du Louvre, de Versailles et d'Orsay a été examinée sans qu'il soit retrouvé trace d'une intervention semblable à celle évoquée en 2000.

de l'année 2010, sans que le conseil soit saisi de nouveau, seules les administrations de tutelle ayant été informellement consultées.

A Versailles, en 2006, les documents justifiant la modification tarifaire majeure consistant à créer un passeport global fixé à 13,50 € n'avaient pas été communiqués aux services du ministère la veille de la réunion préparatoire au conseil d'administration, conduisant la DMF à décaler d'une semaine ladite réunion et à exiger que les évaluations lui soient communiquées rapidement.

Au musée d'Orsay, la majoration « *temporaire et exceptionnelle* » du billet d'entrée de 8 € à 9,50 € pour le deuxième semestre 2008 en raison des expositions *Pastels, Picasso-Manet* et *Masques* allait au-delà des principes arrêtés dans le cadre de la stratégie 2008-2010, qui ne prévoyait une telle majoration que pour les « grandes expositions ». Malgré cela, ce point a été ajouté au dernier moment à l'ordre du jour du conseil d'administration du 25 juin 2008, obligeant le secrétaire général du ministère de la culture à observer : « *(...) pour la bonne préparation des conseils, il serait bon de disposer des points additionnels quelques jours avant la séance, surtout sur des sujets qui font naître le débat. Je peux me féliciter de voir que le développement des ressources propres du musée (...) soit bien pris en compte. Il nous faut cependant débattre de la diversification des publics et de l'impact d'une telle mesure sur les publics à élargir (...)*

 ».

Quelques mois plus tard, le même secrétaire général et la directrice des musées de France ont demandé au musée d'Orsay que soit retirée de l'ordre du jour la proposition d'appliquer le tarif majoré du 20 octobre 2009 jusqu'à l'été 2010 (lié aux expositions *Art Nouveau Revival* puis *Crime et Châtiment*) en raison du décrochage, pendant la même période, de plusieurs œuvres importantes du fait des travaux menés dans la galerie des impressionnistes. Dans une lettre-réponse du 19 février 2009, le président du musée a présenté les arguments en défense de sa proposition, qu'il a ensuite maintenue devant le conseil d'administration et fait approuver sans autres difficultés.

Enfin, les augmentations tarifaires décidées par les musées semblent procéder par réaction en chaîne tant les augmentations des uns servent d'arguments aux autres.

En effet, la quasi-totalité des projets de hausse des tarifs présentent parmi leurs justifications, outre la nécessité d'augmenter les ressources propres et de « rattraper » l'inflation (qui a en fait été largement dépassée sur la décennie), des comparaisons avec les tarifs d'autres musées concurrents. Les exemples sont nombreux.

Mais les comparaisons ainsi dressées ont une portée tactique et ne doivent pas grand-chose à l'objectivité. Ainsi, il est notable que parmi les musées « concurrents », les musées nationaux n'évoquent jamais les musées de la Ville de Paris, dont l'accès aux collections permanentes est gratuit depuis 2002.

Les références aux tarifs des grands musées internationaux, qui constituent un passage obligé de toutes les délibérations tarifaires du musée du Louvre, apparaissent elles aussi d'une pertinence douteuse compte tenu de la nature des tarifs mentionnés et de la variété des structures de financement de ces musées, et notamment du poids qu'y prend ou non le soutien direct des collectivités publiques.

Aussi, sans prétendre jamais parvenir à une comparabilité parfaite, serait-il intéressant que la nouvelle instance de pilotage des politiques tarifaires du ministère de la culture, annoncée en réponse aux observations provisoires de la Cour, engage ou fasse engager des analyses comparatives beaucoup plus précises que celles actuellement disponibles, et qui intégreraient, au-delà du simple énoncé des tarifs affichés, les questions de gratuité, les structures de financement, la taille des espaces et le nombre d'œuvres exposées.

Les comparaisons tarifaires internationales

Le musée du Louvre présente régulièrement à son conseil d'administration une note d'information sur les politiques tarifaires d'un échantillon de musées français et étrangers. Mais cette note donne parfois lieu à des conclusions un peu rapides. Par exemple, la note du 23 novembre 2007 concluait à propos du droit d'accès aux expositions permanentes : « *Le musée du Louvre, en 7^{me} position sur 13 dans l'échantillon, se situe toujours dans la moyenne des tarifs pratiqués* ». Et à propos des tarifs appliqués aux expositions temporaires : « *Le musée du Louvre, en 13^{me} position sur 16 dans l'échantillon, se situe encore dans la moyenne basse des tarifs pratiqués* ».

Si l'on considère l'échantillon retenu par le Louvre en 2007, celui-ci se présente ainsi en 2010 :

Versailles : 18 €

Museum of Modern Art de New York : 20 \$ (environ 15 €)

Metropolitan Museum of Art de New York : 20 \$ (environ 15 €)

Musées du Vatican : 15 €

Musée Guggenheim de Bilbao : de 11 € à 13 € (y compris audioguide)

Centre Pompidou : de 10 € à 12 € selon l'heure ou la saison

Musée du Louvre : 9,50 €

Musée du quai Branly : 8,50 €

Musée d'Orsay : 8 €
Musée du Prado : 8 €
Galerie des Offices à Florence : 6,50 €
Musée des Beaux-Arts de Lyon : gratuit (6 € en 2007)
Musée des Beaux-Arts de Lille : 5,50 €

Pour interpréter convenablement cette liste, il conviendrait de préciser que les deux musées new yorkais et le musée Guggenheim de Bilbao ne bénéficient pas de fonds publics et s'autofinancent par la billetterie et les contributions de leurs mécènes. De surcroît, dans le cas du Metropolitan Museum, il s'agit d'un « tarif recommandé » qui autorise les visiteurs à entrer en acquittant le prix de leur choix. Quant au Museum of Modern Art, il est gratuit pour tous un soir par semaine, et pas seulement une fois par mois comme le sont les musées nationaux français.

En réalité, les deux musées internationaux cités dans cet échantillon dont la structure de financement repose sur une subvention publique comparable à celle des musées nationaux français sont la Galerie des Offices de Florence et le musée du Prado à Madrid. Tous deux affichent des tarifs inférieurs à ceux du Louvre.

Par ailleurs, cette liste ne comporte pas de grands musées internationaux gratuits, alors que ceux-ci ne sont pas rares.

Aux Etats-Unis, la National Gallery of Art de Washington, qui a reçu en 2009 environ 115 M\$ de subvention fédérale, est entièrement gratuite, expositions temporaires comprises. Il en est de même de 18 musées sur 19 de la Smithsonian Institution, dont les dirigeants estiment incongrue l'hypothèse d'un tarif d'entrée dès lors que l'institution est financée à hauteur de 70 % (soit un taux comparable aux musées nationaux français) par le budget fédéral. En sens inverse, le seul musée de la Smithsonian Institution à présenter un tarif d'entrée recommandé, c'est-à-dire le Cooper-Hewitt National Design Museum, n'y est autorisé qu'en raison de sa localisation à New York (tous les autres musées de la Smithsonian sont à Washington), et surtout parce qu'il n'est financé par l'institution qu'à hauteur de 30 %.

Au Royaume-Uni, l'accès aux collections permanentes des grands musées nationaux de Londres (National Gallery, British Museum et Victoria and Albert Museum) est également gratuit.

Enfin, d'après une note de synthèse du service culturel de l'ambassade de France en Allemagne relative aux musées nationaux allemands : « *les tarifs proposés sont globalement moins élevés qu'en France, avec seulement 15 % des grands musées (plus de 50 000 visiteurs) qui proposent un tarif unitaire supérieur à 6 euros* ».

Les comparaisons effectuées autour des tarifs des expositions temporaires sont tout autant sujettes à caution.

Le Louvre, avec un tarif de 9,50 € en 2007 (10 € aujourd’hui), se situait alors dans la moyenne basse des tarifs pratiqués en raison des prix élevés des expositions temporaires du British Museum (17 €), des musées new yorkais (20 \$), de la Tate Modern à Londres (15 €) ou des musées du Vatican (13 €). Mais dans plusieurs de ces cas (Metropolitan Museum, Museum of Modern Art, musées du Vatican...) le tarif évoqué est en fait celui du billet « passeport » qui couvre à la fois les expositions permanentes et les expositions temporaires. Si bien que ce sont en fait les musées anglais, et eux seuls, qui affichent effectivement des tarifs supérieurs à ceux des musées français pour leurs expositions temporaires.

Une comparaison tarifaire plus rigoureuse exigerait de mettre en regard les tarifs donnant accès à l’ensemble de l’offre de chaque musée. Sous cet angle, les musées Français, avec leurs passeports ou leurs billets jumelés (20 € à Versailles, 14 € au Louvre, 10 à 12 € au centre Georges Pompidou) se situent plutôt en haut des comparaisons internationales, à peu près à égalité avec les musées britanniques dont les tarifs reposent sur un grand écart entre gratuité des collections permanentes et forte tarification des expositions temporaires.

En sens inverse, il est probable que le musée du Louvre présente des ratios prix / surfaces ou prix / nombre d’œuvres exposées plutôt favorables en regard de la majorité des autres musées de l’échantillon. Et il pourrait en aller de même pour Versailles si une telle analyse était entreprise.

Au-delà de son constat, la progression des tarifs a-t-elle constitué au cours des dernières années un frein à la fréquentation des musées, et surtout à la diversification de leurs publics ? En d’autres termes, les tarifs sont-ils susceptibles de devenir des barrières à l’entrée des musées au-delà d’un certain niveau, et si oui, ce niveau a-t-il été atteint dans certains musées ?

La Cour n’a pu obtenir de ses interlocuteurs aucune réponse précise à ce sujet.

En première analyse, c’est un fait que la plupart des musées ont connu une forte augmentation de leur fréquentation, et notamment de leur fréquentation nationale, malgré la hausse de leurs tarifs.

Cette augmentation aurait-elle été plus forte encore si une politique de modération tarifaire avait prévalu ? Le président de l’établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles estime que ce n’est pas le cas : « *la progression des tarifs n’a pas défavorisé*

l'accès d'un public, de fait, de plus en plus large », a-t-il ainsi indiqué à la Cour.

Cette position apparaît dans sa généralité assez partagée par le monde muséal. Le Louvre, par exemple, a d'ores et déjà annoncé le relèvement de son tarif de base à 10 € en 2011 pour compenser la réduction de la subvention allouée par l'Etat.

Mais dans le même temps, le ministère de la culture et les musées se sont tous efforcés de défendre l'efficacité de la gratuité accordée aux jeunes de 18 à 25 ans, qui est analysée en détail ci-dessous. Il convient donc d'en déduire que pour certains publics, la question du prix est un déterminant de la visite.

En 2005, l'étude du CREDOC intitulée « *Fréquentation et image des musées au début 2005* » concluait à cet égard : « *62 % de la population estiment que les prix des musées sont trop élevés. Quel est alors « le bon prix » ? (...) Si pour les Français, le prix maximum d'entrée est de 10 euros, il s'agit d'un prix butoir qui ne signifie pas que chacun est prêt à acquitter une telle somme. Il est notable que 56 % de ceux qui n'ont pas visité de musées dans l'année déclarent qu'ils se déplaceraient si l'entrée était gratuite certains jours.* »

Ces chiffres ne peuvent sans doute pas être interprétés dans un sens prédictif, mais ils dégagent deux messages : le niveau des tarifs est déterminant pour certains publics ; et la notion de barrière tarifaire existe.

Dès lors, une alternative originale à la stratégie tarifaire qui a été suivie au cours des dernières années consisterait à expérimenter dans un musée de taille significative, pendant la durée d'un contrat pluriannuel, le principe du « billet recommandé » en vigueur dans de nombreux musées américains.

Ce système présente des risques aussi bien que des avantages. Au titre des avantages, il permet de conserver des tarifs d'un certain niveau, voire de les augmenter légèrement avec l'inflation, tout en ne constituant jamais une barrière à l'entrée puisque les visiteurs qui ne souhaitent ou ne peuvent pas acquitter ce prix sont autorisés à verser la contribution de leur choix, voire à entrer gratuitement.

L'ancien directeur du Metropolitan Museum a ainsi indiqué à la Cour que sur la base d'un tarif recommandé de 20 \$, le *per capita* s'y élevait en réalité à 12 \$, soit un abattement de 40 %. Or, cet abattement est exactement celui qui est constaté aujourd'hui au Louvre si l'on intègre

en masse les dispositifs de gratuité⁵¹. Cela signifie concrètement que si ses visiteurs adoptaient exactement la même attitude que les visiteurs du Metropolitan Museum vis-à-vis d'un tarif unique recommandé à 9,50 €, le Louvre pourrait voir ses recettes de billetterie se maintenir au même niveau.

Du côté des risques, en contrepoint, il convient de garder à l'esprit qu'à l'inverse du Metropolitan Museum, le Louvre reçoit chaque année une subvention de l'Etat (117 M€ en 2010), ce qui peut dissuader ses visiteurs d'acquitter un droit d'entrée s'ils n'y sont pas obligés.

Néanmoins, compte tenu de son coût (hypothétique) supportable si elle était engagée sur un musée plus petit que le Louvre, et de son grand intérêt potentiel pour dégager les politiques tarifaires nationales de leurs contradictions, la Cour recommande qu'une telle expérimentation soit engagée dans l'un au moins des musées nationaux.

C - La gratuité accordée aux 18-25 ans et aux enseignants : une mesure coûteuse dont l'efficacité tarde à se manifester

Au terme d'une décennie marquée par la prise en main des sujets tarifaires par les musées eux-mêmes, la gratuité accordée aux jeunes de 18 à 25 ans et aux enseignants à compter du 1^{er} avril 2009 constitue à la fois une rupture et l'initiative politique la plus affirmée dans le sens d'une politique des publics depuis le début des années 2000.

Mais dans ce cas, le balancier est extrême : décidée au plus haut niveau de l'Etat contre l'avis de la majorité des membres de la communauté muséale, cette mesure n'a pas été insérée dans un dialogue stratégique entre l'Etat et les musées. C'est peut-être ce qui explique qu'elle ait été compensée budgétairement dans des conditions critiquables, et débouche aujourd'hui sur des résultats peu probants.

⁵¹ Le montant total des recettes de billetterie enregistré en 2009, compensation budgétaire de la gratuité accordée au 18-25 ans comprise, représente 48,6 M€ pour 8,43 millions de visites tous tarifs confondus, soit une recette moyenne par visiteur de 5,76 €, c'est-à-dire exactement 60 % du billet théorique de 9,50 €.

Les bénéficiaires de la gratuité

Avant que les jeunes de 18 à 25 ans et les enseignants n'en bénéficient, d'autres formes de gratuité sont demeurées en vigueur depuis le début de la décennie.

La loi du 4 janvier 2002 a entériné les deux mesures de gratuité qui existaient déjà au sein des musées nationaux. La première concerne les jeunes de moins de 18 ans. La seconde, qui n'est pas mentionnée par la loi mais s'est trouvée confirmée dans la foulée de son adoption, est la gratuité du premier dimanche de chaque mois au bénéfice de tous les visiteurs. Ces deux gratuités ne concernent que les collections permanentes.

Trois autres publics bénéficient de la gratuité : les publics du « champ social », les professionnels du secteur culturel, et les relais institutionnels.

La plupart des publics désignés comme relevant du « champ social » se sont vu accorder la gratuité d'accès aux musées nationaux à la fin des années 1990, et l'ont conservée jusqu'à aujourd'hui. Pour l'essentiel, trois sous-ensembles de bénéficiaires sont concernés : les visiteurs handicapés, les demandeurs d'emplois et les bénéficiaires de minima sociaux.

Par tradition, les professionnels et futurs professionnels du monde de l'art et de la culture (agents en activité ou retraités du ministère de la culture, artistes professionnels, étudiants et enseignants des universités et des écoles d'art ou du patrimoine) bénéficient de la gratuité d'accès, à la fois aux collections permanentes et aux expositions temporaires.

Enfin, aucun musée n'a remis en cause, au cours de la décennie, la gratuité accordée aux députés, sénateurs et membres du Parlement européen, ainsi qu'aux journalistes.

1 - Les origines de la mesure

C'est la lettre de mission adressée par le Président de la République à la ministre de la culture et de la communication le 1^{er} août 2007 qui a relancé la politique de gratuité dans les musées nationaux : « *La gratuité des musées nationaux fait partie des engagements du projet présidentiel. Si elle est possible et réussie ailleurs, on ne voit pas pourquoi elle ne le serait pas en France. Celle-ci faisant toutefois l'objet de débats au sein du monde de la culture, vous conduirez d'abord une expérimentation de la gratuité avec un échantillon d'établissements, sans perte de recettes pour les musées concernés. Son objet sera d'en mesurer toutes les conséquences et de déterminer les conditions de réussite de sa généralisation.* »

Comme la lettre le reconnaît, cette mesure rencontrait au sein des musées un certain scepticisme. Au musée du Louvre, par exemple, il avait été constaté de longue date que les dimanches gratuits produisaient un effet volume, mais n'affectaient en rien la composition des publics, voire éloignaient légèrement les « primo visiteurs » provinciaux au profit des visiteurs parisiens⁵².

Aussi l'expérimentation engagée le 1^{er} janvier 2008 sur six mois a-t-elle été relativement prudente : limitée aux collections permanentes, elle a pris la forme d'une gratuité permanente et générale dans 14 musées de taille moyenne ou modeste (le plus important étant le musée Guimet), et d'une plage de gratuité un soir par semaine de 18h à 21h au bénéfice des seuls jeunes de 18 à 25 ans dans quatre grands établissements parisiens (le musée du quai Branly, le Centre Georges Pompidou, le Louvre et le musée d'Orsay).

A l'issue de l'expérimentation, les bilans établis de façon approfondie⁵³, sans conclure à un succès incontestable, comportaient plusieurs éléments d'appréciation favorables.

Le bilan des nocturnes gratuites organisées dans les quatre grands musées parisiens évoquait ainsi : « *Les jeunes bénéficiaires de la nocturne gratuite plébiscitent la mesure. Ils en ont retenu surtout le fait de visiter des grands musées qui leur apparaissent chers (41 % des jeunes) et de pouvoir les visiter plus souvent (43 %).* »

Le bilan de la gratuité permanente pour tous expérimentée dans les petits musées concluait quant à lui : « *Sur le semestre d'expérimentation, l'ensemble des établissements a généré moitié plus d'entrées que l'année précédente à la même période, soit plus de 350 000 visites supplémentaires. (...) Ainsi, la gratuité a d'abord mobilisé les étudiants et les visiteurs des catégories populaires, ceux dont les liens avec la culture sont relativement distendus et la familiarité avec les musées et monuments peu considérable. (...) les visiteurs mobilisés représentent 47% de l'ensemble du public. Pour l'autre partie des visiteurs, soit la gratuité ne les a pas motivés (17%), soit ils n'en étaient pas informés (36 %)* »

A partir de ces constats, trois solutions étaient envisageables : pérenniser la mesure sous la forme d'une plage hebdomadaire ou horaire

⁵² Bilan quantitatif 2008 des dimanches gratuits du musée du Louvre : « *Un effet volume indéniable, mais pas de changement significatif de la structure des publics du Louvre* » (Note interne du musée du Louvre).

⁵³ Respectivement par le laboratoire CERLIS de l'université Paris-Descartes et par le CREDOC.

de gratuité pour tous ; généraliser la gratuité pour tous, tout le temps ; ou limiter la gratuité permanente aux publics jeunes.

C'est cette dernière option qui a été retenue.

Bien qu'aucune justification officielle n'ait été formulée par la ministre de la culture, l'argument du coût a, sans le moindre doute, orienté le choix vers cette dernière option, quand bien même elle était la plus éloignée de l'orientation tracée par le Président de la République dans sa lettre de mission du 1^{er} août 2007, et quand bien même, en termes de stricte efficacité, les évaluations paraissaient privilégier la gratuité générale.

De surcroît, le bénéfice de la gratuité a été accordé à l'ensemble des enseignants⁵⁴ exerçant en France bien que cette mesure n'ait pas été mentionnée dans la lettre du Président de la République à la ministre de la culture et n'ait pas été incluse dans l'expérimentation menée en 2008.

2 - La mise en œuvre de la mesure : des objectifs modestes, des bases erronées, des prévisions démenties

La mesure décidée au printemps 2009 a été mise en œuvre en deux temps : d'abord, à destination des jeunes de 18 à 25 ans originaires d'un Etat de l'Union européenne à compter du 4 avril 2009 ; puis, à partir du 1^{er} août, en faveur de tous les jeunes, quelle que soit leur nationalité⁵⁵.

a) Des objectifs modestes

Le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Culture » établi pour 2010 a été doté d'un nouvel indicateur consacré à la part des jeunes de 18 à 25 ans en proportion du nombre de visiteurs des musées nationaux, des sites gérés par le Centre des monuments nationaux, du château de Chambord et de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) dans lesquels la même mesure a été décidée.

⁵⁴ Les enseignants bénéficiaient de cette mesure au début des années 2000, mais s'en étaient vu priver progressivement à partir de 2004, sauf au Centre Georges Pompidou, au musée Gustave Moreau et dans les musées SCN. En 2004, la fin de la gratuité accordée aux enseignants par le musée du Louvre avait soulevé une controverse, qui avait conduit le musée à créer un dispositif de « gratuité conditionnelle » : les enseignants qui accompagnaient un groupe scolaire au musée se voyaient remettre un droit d'entrée annuel gratuit.

⁵⁵ La disparition de la clause de nationalité n'a fait qu'entériner politiquement la pratique des musées depuis le 4 avril précédent. Ceux-ci estimaient en effet difficile et coûteux de procéder à un contrôle de nationalité.

Indicateur de représentation des jeunes de 18 à 25 ans figurant aux PAP 2010 et 2011 (Musées nationaux + CMN + CAPA + Chambord)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévision 2010 (automne 2009)	9,75 %	> 10 %	> 11 %	> 11 %	> 11 %	hachuré
Prévision 2011 (automne 2010)	supprimé comme « non significatif »	hachuré	> 8,5 %	> 9,5 %	hachuré	> 11 %

Source : projets annuels de performance de la mission « Culture » 2010 et 2011

Les cibles affichées devant la représentation nationale à l'automne 2009 ne témoignaient pas d'une grande ambition. Si la proportion de visiteurs âgés de 18 à 25 ans était alors estimée à 9,75 % en 2008, on peut se demander si la progression d'un point ou d'un point et demi de ce pourcentage en trois ans justifiait vraiment une mesure compensée à hauteur de 23,15 M€ chaque année.

Si l'on en juge par les documents internes à la DMF, les prévisions formées pour les seuls musées nationaux n'étaient guère plus optimistes que ces objectifs globaux. En effet, par rapport aux chiffres atteints en 2008, il était espéré de la gratuité une progression en volume de la fréquentation des 18-25 ans de 10 % par an (ramenée à 9/12^{ème} de l'année en 2009 compte tenu de la date d'effet au 1^{er} avril) parallèlement à une stabilité de la fréquentation totale :

Objectifs de représentation des jeunes de 18 à 25 ans (Musées nationaux seulement)

	2008	2009	2010	2012
	Réal.	Objectif	Objectif	Objectif
18 - 25 ans UE	2 637 816	2 835 652	3 119 217	3 119 217
Fréq. des coll. permanentes	22 091 052	22 571 940	22 571 940	22 571 940
% public - 18 - 25 ans UE	11,94% *	12,56%	13,82%	13,82%

** estimation*

Source : DMF, données de base du RAP 2009

De fait, la fréquentation totale des principaux musées nationaux est restée à peu près stable en 2009 par rapport à 2008. En revanche, pour ce qui concerne les visiteurs de 18 à 25 ans, les résultats ne sont pas seulement décevants en termes d'efficacité de la mesure : ils révèlent surtout des erreurs de prévision d'une ampleur telle qu'elles remettent rétrospectivement en cause l'économie même du dispositif.

b) Des bases erronées, des résultats impossibles à évaluer

La fréquentation des jeunes de 18 à 25 ans n'a été suivie précisément qu'à partir du 1^{er} avril 2009. Dès lors, la comparaison doit être dressée entre les trois derniers trimestres de l'année 2009 et 9/12^{ème} du résultat de 2008 :

Fréquentation des jeunes de 18 à 25 ans dans les musées nationaux

	2008 (9/12ème)	2009 (trois derniers trimestres)	Différence
18-25 ans UE (a)	1 978 362 estimés	1 256 340 mesurés	-722 022
Fréquentation totale des coll. permanentes (b)	16 568 289	16 295 439	-272 850
en % (a/b)	11,9%	7,7%	moins 4,2 points

Source : DMF, données de base du RAP 2009 (calcul Cour des comptes pour les 9/12^{ème})

Comme le commentent sobrement les services du ministère de la culture dans leur document de base servant à l'élaboration du rapport annuel de performance : « *La part des 18 - 25 ans provenant de l'union européenne est inférieure à l'estimation de fréquentation qui avait été faite pour 2008 et est inférieure à la prévision faite lors du PAP 2010. Cependant, depuis que cette mesure a été mise en place début avril 2009, la part de fréquentation des 18- 25 ans ne cesse d'augmenter (...)*

Si l'on devait s'en tenir à ces chiffres, la mesure devrait être considérée comme fortement répulsive. C'est bien sûr impossible. En réalité, c'est la fréquentation des jeunes de 18 à 25 estimée pour 2008 qui est nécessairement erronée. Il sera donc difficile, le moment venu, de mesurer l'efficacité réelle de la généralisation de la gratuité sur moyenne période.

Pour l'heure, la mesure progresse lentement et les chiffres tardent à être validés de manière incontestable : alors qu'un bilan provisoire établi au printemps 2010 pour l'année 2009 estimait la part des 18-25 ans à 8 % en moyenne de la fréquentation des collections permanentes au premier trimestre de généralisation (avril-juin), puis 11 % au deuxième trimestre (juillet-septembre) et 10 % au dernier trimestre (octobre-décembre), ces chiffres sont aujourd'hui révisés par le ministère de la culture à

respectivement 5,5 %, 8 % et 11 %⁵⁶, ce qui traduirait une montée en puissance progressive de la mesure au lieu d'une progression immédiate suivie d'un tassement.

Quelques indices issus des données communiquées par les musées peuvent aussi être évoqués. Tous tendent à modérer le satisfecit énoncé par le ministre de la culture, selon lequel « *Cette mesure a rencontré un vrai succès, avec une hausse de 15 % du nombre de jeunes visiteurs.* »⁵⁷ (si tant est qu'une hausse de 15 % de la fréquentation du public concerné constitue vraiment un satisfecit).

Au musée du Louvre, la structure de la fréquentation par tranches d'âge n'a quasiment pas évolué en 2009 par rapport à 2008, la seule progression étant le fait des 39-45 ans et des plus de 60 ans. Curieusement, le Louvre ne distingue pas dans ses chiffres publics de fréquentation les moins de 18 ans et les jeunes de 18 à 25 ans, et se contente d'un seul indicateur global sur les moins de 26 ans. Or, celui-ci est passé de 38 % en 2008 tous espaces confondus à 37 % en 2009.

Au Centre Georges Pompidou, la proportion des jeunes de 18 à 25 ans ayant visité le musée national d'art moderne d'avril 2009 à mars 2010 s'élève à 9 %, soit à peu près le même taux que celui observé en 2008 (et même 0,1 point de moins). Malgré cela, le musée évoque, dans son bilan après un an de mise en œuvre, « *le succès de la mesure de la gratuité auprès des 18-25 ans* », sans qu'aucun chiffre comparatif ne permette d'étayer clairement ledit succès.

Le musée du quai Branly, quant à lui, a indiqué n'avoir procédé à aucun bilan de la mesure depuis sa généralisation.

Sur le plan qualitatif, en revanche, le ministère de la culture s'est attaché à évaluer la situation des bénéficiaires de la gratuité à la faveur d'une grande enquête conduite d'octobre 2009 à septembre 2010. Ses résultats ne sont pas encore publiés, mais d'après les indications fournies par le ministère, celle-ci témoigne d'un haut niveau de satisfaction assez prévisible (85 % des jeunes concernés l'estimaient comme un plus pour leur vie culturelle), et d'une efficacité « opérationnelle » convenable puisque la gratuité aurait joué un rôle dans la décision de visite dans près de 70 % des cas (mais un rôle décisif pour seulement 21 % des visiteurs).

⁵⁶ Chiffres mentionnés par le directeur général des patrimoines dans sa réponse du 15 novembre 2010 aux observations provisoires de la Cour.

⁵⁷ Réponse du ministre à une question écrite du sénateur Bernard Piras, publiée dans le Journal officiel du Sénat du 3 juin 2010 - page 1390.

Au total, il n'est donc pas encore possible d'évaluer l'effet des mesures de gratuité mises en œuvre en avril 2009 puisque les chiffres de référence s'avèrent rétrospectivement faux, et de beaucoup.

En pratique – et c'est déjà l'attitude à laquelle s'est rallié le ministère de la culture – l'efficacité de ces mesures ne pourra pas être évaluée en rapportant des résultats à une situation antérieure, mais seulement en appréciant leur dynamique propre à dater de leur mise en œuvre.

3 - Le problème de la compensation budgétaire de la gratuité

a) Une mesure largement compensée (I) : une compensation discutable dans son principe

Trois formes de compensation ont été mises en place ou acceptées par le ministère de la culture parallèlement à la généralisation de la mesure.

Tout d'abord, la gratuité a été limitée aux collections permanentes et ne concerne pas les expositions temporaires. Quoique prévisible au regard des modèles internationaux invoqués (le modèle anglais, principalement), cette restriction, qui ne figurait pas dans la lettre de mission adressée par le Président de la République à la ministre de la culture, présente des inconvénients en termes d'efficacité. Elle introduit notamment une rupture par rapport aux jeunes de moins de 18 ans, qui accèdent gratuitement à tous les espaces ; et surtout, elle ne facilite pas la prise en compte de la gratuité dans la communication des musées, cette dernière étant très largement axée sur les expositions temporaires.

Ensuite, plusieurs contre-mesures adoptées par les musées sont venues modérer ou compenser la gratuité accordée aux jeunes publics.

Le musée d'Orsay, par exemple, a profité du rattachement de l'Orangerie pour concevoir une offre tarifaire harmonisée et cohérente sur les deux sites, qui a été l'occasion de revenir sur certains tarifs ciblant les publics jeunes : ainsi, le tarif des ateliers destinés aux enfants a été porté de 6 € à 7 €.

Toujours au musée d'Orsay, l'application du tarif réduit à tous les visiteurs des expositions temporaires, qui était en vigueur tous les dimanches depuis le début des années 2000, a été supprimée à compter du 4 avril 2009. La même décision a été prise au musée du quai Branly, dont le tarif réduit sur les expositions temporaires a été supprimé en 2009. Dans les deux cas, concrètement, un jeune âgé de 18 à 25 ans qui voudrait visiter l'ensemble du musée paie à peine moins aujourd'hui qu'hier.

Enfin et surtout, la nouvelle mesure de gratuité a été compensée budgétairement auprès des musées sans que des engagements précis leur soient demandés pour « aller chercher » de nouveaux publics. Le volet « compensation » faisait d'ailleurs l'objet de la première fiche du dossier de presse rendu public le 4 avril 2009, et s'attachait à donner corps à « *un principe de stricte neutralité budgétaire* », sans qu'il soit envisagé d'intégrer la mesure dans une stratégie d'efficience en demandant aux musées d'en financer au moins partiellement le coût par des économies sur d'autres postes⁵⁸.

Le montant total de la compensation budgétaire destinée aux musées dépendant du ministère de la culture a été chiffré à 23,15 M€ en année pleine, soit 17,86 M€ pour les neuf mois de mise en œuvre au cours de l'année 2009 (dont respectivement 6,05 M€ et 4,54 M€ de compensation liée à la gratuité accordée aux enseignants, prise en charge sur le budget du ministère de l'éducation nationale)⁵⁹. Intégrée dans la base des subventions attribuées aux musées à compter de la loi de finances pour 2010, cette compensation est donc aujourd'hui considérée comme permanente.

⁵⁸ La précédente mesure de gratuité décidée en juin 2002 concernant l'ouverture « *des domaines de la monarchie* » à l'occasion de la fête nationale le 14 juillet n'avait pas été compensée auprès du Louvre et de Versailles. Il est vrai que le manque à gagner n'était pas comparable, puisqu'il était estimé à respectivement à 155 000 et 65 000 €.

⁵⁹ Ce total comprend le musée des monuments français et le musée d'art et d'histoire du judaïsme. Le montant total de la compensation, en incluant les monuments historiques et les musées dépendant d'autres ministères, atteint 31,05 M€.

Répartition de la compensation « gratuité » (18-25 ans et enseignants)

	2009	2010	en %
Musée du Louvre	8 158 286	10 425 040	45,0%
Versailles	4 925 477	6 219 036	26,9%
CNAC-GP	1 090 394	1 376 760	5,9%
Musée d'Orsay	1 014 641	1 281 112	5,5%
Musée du quai Branly	547 946	691 852	3,0%
Musée Guimet	181 419	229 064	1,0%
Musée Rodin	194 065	245 032	1,1%
Musées SCN	1 210 347	1 528 216	6,6%
Autres	546 438	1 160 723	5,0%
Total musées nationaux	17 869 013	23 156 835	100,0%

Source : ministère de la culture et de la communication, secrétariat général

Ce choix, coûteux pour les finances publiques, apparaît discutable. S'il s'imposait peut-être à court terme, notamment parce que les budgets 2009 (élaborés à l'automne 2008) n'avaient pas anticipé la généralisation de la mesure, il eût été concevable en revanche d'inscrire la gratuité dans une perspective pluriannuelle et de prévoir à cet effet une compensation dégressive, par exemple sur trois ans, le temps que les musées parviennent à en équilibrer l'impact par un surcroît de ressources propres ou par des gains de productivité.

b) Une mesure largement compensée (II) : une compensation critiquable dans ses modalités

D'après le dossier de presse du ministère de la culture communiqué au moment de la décision en avril 2009, la compensation a été chiffrée sur la base des données de fréquentation constatées en 2008. La réalité est un peu différente.

Initialement, la direction des musées de France avait procédé à un premier chiffrage de l'impact budgétaire de la mesure pour les musées sur la base des chiffres de fréquentation enregistrés en 2006 et d'estimations qu'elle considérait elle-même avec prudence. Ce premier calcul recelait, d'après les musées, plusieurs approximations, notamment en ce qu'il ne prenait pas en compte l'impact de la gratuité sur les formules d'abonnement et sur le Paris Museum Pass, alors que les acheteurs de ce dernier comptaient 23 % de jeunes de 18 à 25 ans. Surtout, tous les

musées avaient intérêt à opérer le calcul sur la fréquentation 2008, qui était presque partout en hausse par rapport aux deux années précédentes.

Le cabinet de la ministre de la culture, à l'issue d'une réunion tenue le 28 janvier 2009, a alors invité les musées à corriger le chiffrage établi par la DMF et à proposer leur propre évaluation du coût de la mesure. Celle-ci s'est révélée très supérieure.

Cependant, les méthodes utilisées pour cette seconde évaluation n'étaient pas toutes rigoureuses.

A Versailles, par exemple, la part des jeunes de 18 à 25 ans prise en compte pour le calcul, c'est-à-dire 9,1 % des visiteurs, résultait de la dernière étude précise sur la composition des publics, réalisée en 2005 et appliquée à la fréquentation 2008. Pour ce qui concerne le prix de référence, Versailles affichait à l'époque une gamme de tarifs payants qui allaient de 8 € pour le tarif de groupe à un maximum de 25 €, prix du passeport en haute saison. Les jeunes de 18 à 25 ans bénéficiaient déjà de la gratuité le premier dimanche du mois. Dans le calcul, l'établissement a retenu le montant de 13,5 €, qui correspondait à l'époque au plein tarif pour la visite du château. Un calcul plus logique aurait consisté à appliquer aux visiteurs de 18 à 25 ans le prix moyen du billet payant, qui intégrait « en masse » les différentes catégories de tarifs. Or, ce prix moyen s'élevait à l'époque à 9,04 €, et non à 13,5 €. Ce mode de calcul aurait débouché sur une compensation en année pleine à la charge de l'Etat inférieure de 1,64 M€ à celle qui a été consentie à Versailles. .

Un calcul plus logique, tout en restant simple, aurait consisté à appliquer au nombre de visiteurs de 18 à 25 ans le prix *moyen* du billet payant (soit 9,04 € au lieu de 13,5 € à l'époque), qui intègre « en masse » les différentes catégories de tarifs. A Versailles, ce mode de calcul aurait débouché sur une compensation en année pleine à la charge de l'Etat inférieure de 1,64 M€ à celle qui a été consentie.

Le calcul pratiqué par le Centre Georges Pompidou et par le musée d'Orsay était plus rigoureux. Tous deux ont fondé leur calcul directement sur le nombre de billets à tarif réduit dont les jeunes de 18 à 25 ans étaient les principaux bénéficiaires, ce qui revenait à exclure *ab initio* de la base, avec raison, les jeunes de 18 à 25 ans entrés gratuitement. Ils ont aussi comptabilisé à part les cartes et formules d'abonnement, ainsi que la carte Paris Museum Pass, toutes précautions dont Versailles s'était abstenu.

Les taux de fréquentation estimés par les musées révélaient de surcroît quelques curiosités qui auraient pu alerter le ministère :

Taux de fréquentation pris en compte pour la compensation

	Jeunes 18-25 ans UE	Enseignants
Musée du Louvre	15,1 %	3,5 %
Versailles	9,1 %	3,6 %
Musée d'Orsay	7,2 %	4,0 %
Musée du quai Branly	15,0 %	6,0 %
CNAC-GP	14,0 %	<i>gratuit</i>
Musée Guimet	14,3 %	20,0 %
Musée Rodin	4,2 %	3,0 %
Musée Gustave Moreau	14,5 %	<i>gratuit</i>
Arts décoratifs	13,0 %	2,7 %
Musée de la musique	9,5 %	10,0 %
Musées SCN - RMN	12,9 %	<i>gratuit</i>
<i>Centre des monuments nationaux</i>	4,5 %	5,9 %

Source : ministère de la culture et de la communication, secrétariat général

Le désintérêt des jeunes de 18 à 25 ans pour le musée Rodin, en dépit de son beau jardin, constituait un sujet d'interrogation, de même que l'estimation selon laquelle le musée Gustave Moreau attirait deux fois plus les jeunes que le musée d'Orsay et un peu plus que le Centre Georges Pompidou. Le fait que le musée d'Orsay ait été perçu comme deux fois moins attractif auprès des jeunes que le musée du Louvre, de l'autre côté de la Seine, pouvait également laisser perplexe. Quant aux écarts estimés sur la fréquentation des enseignants, leur ampleur aurait dû elle aussi provoquer les interrogations du ministère.

De fait, un an plus tard, les résultats constatés sont éloignés des prévisions.

c) Une compensation largement surcalibrée

S'il est un résultat qui peut être étayé dès à présent au vu des derniers trimestres de l'année 2009, c'est l'écart substantiel qui existe entre le pourcentage constaté des jeunes de 18 à 25 ans dans la fréquentation des collections permanentes et celui qui a servi de base au calcul de la compensation.

Ecart entre le taux de fréquentation des 18-25 ans UE constaté et celui pris en compte pour la compensation budgétaire

	Taux de 18-25 ans UE pris en compte pour la compensation	Taux de 18-25 ans UE constaté sur les trois derniers trimestres 2009	écart
Musée du Louvre	15,1%	6,5%	-8,6 pts
Versailles	9,1%	7,5%	-1,6 pts
CNAC-GP	14,0%	7,9%	-6,1 pts
Musée d'Orsay	7,2%	6,1%	-1,1 pts
Musée du quai Branly	15,0%	18,1%	3,1 pts
Musée Guimet	14,3%	10,8%	-3,5 pts
Musée Rodin	4,2%	5,8%	1,6 pts
Arts décoratifs	13,0 %	12,5 %	- 0,5 pts
Musée de la musique	9,5 %	4,5 %	- 5,0 pts
Musée Gustave Moreau	14,5 %	8,1 %	- 6,4 pts
Musées SCN	12,9%	5,4%	-7,5 pts

Source : secrétariat général du ministère de la culture pour la première colonne, résultats DMF en vue du RAP 2009 pour la deuxième colonne.

Les écarts négatifs l'emportant largement sur les écarts positifs, cela signifie qu'au total, la compensation budgétaire a été excessive.

Si les taux de fréquentation des jeunes de 18 à 25 appliqués avaient été ceux qui ont été constatés en 2009, ce ne sont pas 14,18 M€ qui auraient été versés aux musées nationaux cette année-là, mais seulement 8,63 M€. Et pour 2010, le trop versé par l'Etat s'élève à 7,40 M€, soit 40 % de la compensation effectivement accordée⁶⁰ (cf. annexe 4).

Les enjeux financiers sont moindres pour ce qui concerne la gratuité accordée aux enseignants, mais les écarts sont en proportion beaucoup plus importants, au point que les estimations initiales apparaissent rétrospectivement peu sérieuses :

⁶⁰ Le même constat a été dressé par la Cour pour ce qui concerne la compensation accordée au Centre des monuments nationaux à l'occasion de son contrôle de l'établissement en 2010.

Ecart entre le taux de fréquentation des enseignants constaté et celui pris en compte pour la compensation budgétaire

	Taux pris en compte pour la compensation « Enseignants »	Taux constatés en 2009
Musée du Louvre	3,5 %	0,5 %
Versailles	3,6 %	0,7 %
Musée d'Orsay	4,0 %	1,1 %
Musée du quai Branly	6,0 %	5,6 %
CNAC-GP	NC (<i>déjà gratuit</i>)	0,4 %
Musée Guimet	20,0 %	nd
Musée Rodin	3,0 %	1,0 %
Musée Gustave Moreau	NC	4,0 %
Arts décoratifs	2,7 %	2,4 %
Musée de la musique	10,0 %	1,7 %
Musées SCN	NC	3,1 %

Source : ministère de la culture et de la communication, secrétariat général pour la première colonne, données DMF pour la deuxième colonne

Le calcul rétrospectif de ce qu'aurait dû être la compensation liée à la gratuité « Enseignants » montre que ce sont 2,79 M€ et 3,72 M€ de trop qui ont été versés respectivement en 2009 et en 2010, soit 78 % des sommes acquittées.

Au total, les deux dispositifs ont ainsi provoqué une surcompensation de 8,35 M€ en 2009 et de 11,36 M€ en 2010, soit 19,48 M€ au total.

Les services du ministère de la culture et de la direction du budget ont indiqué que le montant de la compensation budgétaire serait « gelé » à son niveau atteint en 2010. Si le dispositif de compensation est maintenu, le montant calculé début 2009 pour les deux années 2009 et 2010 aura donc valeur « forfaitaire », indépendamment des écarts mesurés entre les taux de visite utilisés pour ce calcul et ceux réellement constatés.

En revanche, le ministère n'entend pas faire rembourser par les musées le trop-perçu de 2009 et 2010, qui est plutôt devenu un objet de négociation. En réponse aux présentes observations, celui-ci a en effet indiqué : « Pour les musées qui ont bénéficié d'une compensation supérieure au manque à gagner réel, il a été décidé, non pas de récupérer directement le trop-perçu, mais de l'affecter à des opérations qui auraient de toutes les manières eu vocation à être financées par subventions du

ministère de la culture : il en a par exemple été ainsi, avec l'accord de la direction du budget, pour le financement du schéma directeur incendie du Louvre.

Cette solution consistant à affecter à des investissements la surcompensation constitue un pis-aller discutable, car rien ne dit que les opérations concernées n'auraient pas pu être financées par l'appel à d'autres ressources (par exemple en mobilisant les fonds issus du projet de Louvre Abou Dabi, qui avaient été évoqués comme une source possible de financement du schéma directeur incendie du musée du Louvre), ou étalées dans un autre calendrier.

Le retrait de l'Etat vis-à-vis des questions tarifaires constitue l'un des éléments les plus notables de la décennie écoulée. Il est normal que l'autonomie des musées se soit traduite par un déplacement des compétences tarifaires au bénéfice des conseils d'administration ; mais il n'est pas compréhensible que le ministère de la culture, qui y est largement représenté, n'y ait pas été la voix d'une stratégie nationale.

Le résultat, c'est qu'en dépit des objurgations de la loi du 4 janvier 2002 appelant à lier droits d'entrée et démocratisation de l'accès aux musées, toutes les catégories de tarifs ont été progressivement mais continûment revues à la hausse.

Ce phénomène n'a pas empêché les musées d'enregistrer des résultats probants en matière de fréquentation. Avec un public constitué aux deux-tiers (au Louvre, à Versailles et à Orsay) de touristes étrangers relativement « captifs », la stratégie de hausse des tarifs n'était pas vraiment risquée. Mais nul ne peut se hasarder à dire qu'il n'existe aucun lien, fût-il lointain, fût-il indirect, entre cette progression des tarifs et le repli de la fréquentation des musées par les Français issus des catégories socioprofessionnelles les plus modestes. La seule étude disponible sur le sujet tend même à le suggérer fortement⁶¹.

A cet égard, il est bienvenu que le ministère de la culture, en réponse aux observations de la Cour, ait d'ores et déjà fait part de son intention de créer en son sein une instance de pilotage des questions tarifaires, qui devrait fonctionner à partir de 2011. Pour être pleinement efficace, celle-ci devra à la fois susciter les études qui font aujourd'hui défaut dans la connaissance des liens entre tarifs et démocratisation, et en tirer les conséquences dans son rôle d'animation et de coordination des stratégies tarifaires des musées nationaux.

⁶¹ Il s'agit de l'étude du CREDOC « *Fréquentation et image des musées de France* », réalisée en 2005, évoquée précédemment.

C'est ce même désinvestissement qui explique, au moins en partie, les résultats décevants – ou pour mieux dire imperceptibles – des mesures de gratuité mises en place en avril 2009. Les écarts constatés et les imprécisions qui ont entouré le chiffrage de la compensation budgétaire discréditent ces mesures. Et ce n'est pas le moindre des paradoxes que de voir les musées, qui y étaient opposés à l'origine, en défendre aujourd'hui la perpétuation tant ils y ont trouvé leur intérêt.

Une stratégie d'efficience avisée commanderait de ne pas perpétuer un dispositif à la fois coûteux et d'une efficacité incertaine, pour privilégier un redéploiement des moyens que l'Etat y a déjà consacrés au profit de mesures plus directement ciblées sur la démocratisation de l'accès aux musées et la diversification des publics.

Recommandations relatives aux politiques tarifaires et de gratuité

21. Expérimenter la mise en place d'un « tarif recommandé » dans un musée pendant la durée d'un contrat pluriannuel ;
22. Amplifier les mesures à destination des publics scolaires et établir des « passerelles » entre visites scolaires et visites familiales ;
23. Réorienter progressivement les crédits destinés à la compensation des mesures de gratuité vers le financement d'initiatives innovantes, par exemple sous la forme d'appels à projets destinés à favoriser la diversification des publics.

Conclusion générale

Le rapprochement des objectifs assignés aux musées nationaux et des résultats que ceux-ci ont obtenus tout au long de la décennie débouche sur un paradoxe : alors que les musées affichent des réussites sur un grand nombre de leurs activités, la politique nationale, elle, n'a pas atteint ses objectifs, et semble même s'en être éloignée.

Les musées nationaux, notamment les plus grands d'entre eux, ont développé leurs espaces et leur offre culturelle de façon brillante, contribuant au rayonnement international de la France. La forte progression de leur fréquentation en témoigne.

Mais contrairement aux ambitions exprimées plusieurs fois au cours de la décennie, ce développement a été financé à titre principal, non par les ressources propres des musées, mais par l'Etat. C'est dire que l'objectif d'une efficience accrue des musées nationaux et d'une modération de leur coût pour la collectivité publique demeure insatisfait alors qu'il reste nécessaire. Le contexte budgétaire général et le coût des projets déjà programmés, en investissement comme en, fonctionnement s'opposent en effet à la perpétuation de la dynamique de dépense qui a marqué la décennie écoulée.

En termes d'organisation, cette décennie aura vu l'autonomie des musées se substituer à une gestion administrative centralisée manifestement dépassée que la Cour avait critiquée à la fin des années 1990.

Cette autonomie demeure cependant incomplète pour la grande majorité des musées qui ne maîtrisent pas complètement la gestion de leurs personnels, et surtout, elle n'est assortie d'aucune responsabilisation réelle des établissements. Plusieurs d'entre eux sont parvenus à s'abstraire des dispositifs de pilotage national, et ont obtenu de faire financer par des dotations budgétaires additionnelles ou par des augmentations de tarifs les initiatives de la politique nationale plutôt que d'en rechercher les moyens par redéploiements.

De surcroît, la réorganisation des musées s'est accomplie sans cohérence d'ensemble, voire dans la tension avec le ministère de la culture. Celui-ci peine aujourd'hui à définir des orientations politiques

nationales dans des domaines où elles demeurent nécessaires comme la politique tarifaire, les droits photographiques, ou la définition du champ des missions de service public de la RMN.

Par ailleurs, le public des musées ne s'est ni rajeuni, ni diversifié. Au contraire, la fréquentation des jeunes et des publics issus des catégories socioprofessionnelles les plus éloignées de la culture apparaît en repli par rapport aux années 1990, et les grands bénéficiaires de la politique de l'offre déployée par les musées demeurent, plus que jamais, des parisiens âgés et aisés.

La politique de l'Etat n'a donc pas atteint ses objectifs d'efficience et de démocratisation ; elle a manqué de cohérence.

La croissance des ressources propres des musées, par exemple, repose à la fois sur une dépense fiscale de l'Etat dans le cas du mécénat et sur une augmentation des droits d'entrée qui rend aujourd'hui l'accès aux musées plus coûteux pour la plupart des visiteurs alors que le ministère de la culture n'a pas cessé de promouvoir l'ambition d'une politique nationale de démocratisation de la culture.

Dans le même esprit, la poursuite d'une politique de grands chantiers muséaux dans la capitale, non seulement perpétue la dynamique de dépense qui a déjà caractérisé la dernière décennie, mais risque de repousser encore de plusieurs années la mise en œuvre d'une politique territoriale cohérente avec cette ambition.

Dans ce contexte, l'Etat a éprouvé les plus grandes difficultés à reconstruire et à faire vivre les dispositifs qui devaient lui permettre d'orienter l'activité de ses musées.

Tout d'abord, l'ambition de démocratisation culturelle aurait dû se traduire par des orientations stratégiques plus étayées et plus volontaristes, notamment en direction des régions. La concentration parisienne des investissements de l'Etat et le développement de leurs activités au cœur même des musées ont empêché la définition d'une politique de développement de l'offre muséale en région.

La même ambition de démocratisation culturelle aurait dû déboucher, comme la loi du 4 janvier 2002 y invitait l'Etat et les musées, à déployer des politiques tarifaires adaptées qui préviennent l'apparition de « barrières à l'entrée » pour les familles et les catégories socioprofessionnelles les plus modestes. De ce point de vue, la gratuité accordée aux jeunes de 18 à 25 ans et aux enseignants apparaît inutilement coûteuse en regard d'initiatives plus ciblées sur des publics éloignés de la culture.

La difficulté, pour les musées, de concilier l'objectif d'accroissement de leurs ressources avec la modération des tarifs d'entrée aurait pu être résolue dans une large mesure par un effort de productivité et d'efficience. Mais l'Etat ne s'y est guère employé. Dans les faits, tant les subventions publiques que les effectifs employés ont crû dans des proportions supérieures à ce qui était constaté au même moment dans la plupart des autres services publics. L'essor du mécénat, qui a permis de réaliser des opérations remarquables a eu quant à lui pour contrepartie une dépense fiscale importante, mal suivie et peu évaluée.

En matière de personnels, c'est une même politique de croissance des moyens qui s'est imposée en lieu et place d'une politique d'évolution des emplois et des métiers, notamment en matière d'accueil et de surveillance, alors que ceux-ci auraient dû faire l'objet d'une gestion prévisionnelle intégrant de façon systématique le progrès technologique et l'adoption des meilleures pratiques.

Réorienter la politique de l'offre vers une politique des publics, équilibrer les investissements culturels sur l'ensemble du territoire, placer les exigences de démocratisation et d'efficience au cœur de la politique nationale constituent les enjeux d'une nouvelle forme de régulation qu'il appartient à l'Etat de définir et au ministère de la culture de mettre en œuvre.

Le contexte du début des années 2000, qui a vu les musées nationaux développer toutes leurs activités simultanément, n'est plus la réalité d'aujourd'hui. Les exigences de maîtrise accrue des finances publiques s'imposent aussi au ministère de la culture. Les moyens alloués au cours de la prochaine décennie devront, à cet égard, être assortis de strictes obligations de résultats vis-à-vis des musées nationaux. L'autonomie des musées a apporté la preuve de sa pertinence en termes de dynamisme : elle doit désormais montrer qu'elle peut l'être tout autant vis-à-vis des objectifs d'efficience et de diversification des publics.

C'est la mise en œuvre d'une telle « régulation » que la Cour appelle de ses vœux. Elle constitue pour le ministère de la culture une exigence en termes de maîtrise de la dépense publique, mais aussi une exigence politique et sociale en regard de l'ambition de démocratisation culturelle.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Les 23 recommandations opérationnelles formulées par la Cour visent à traduire les trois grandes orientations stratégiques suggérées par le présent rapport pour la prochaine décennie :

- améliorer l'efficience des musées pour anticiper et préparer la modération du soutien direct de l'Etat ;
- rééquilibrer la politique nationale en faveur des régions et inciter les musées à développer leurs actions territoriales ;
- redéployer les moyens consacrés à la « politique de l'offre » pour développer ceux de la « politique des publics » pour favoriser la diversification et la démocratisation de l'accès aux musées.

Recommandations relatives aux transformations statutaires et au repositionnement de la RMN

1. Mettre en cohérence la liste des musées nationaux mentionnés par le décret du 31 août 1945, la liste des grands départements figurant au même décret, et les services ou établissements en charge des collections nationales ;
2. Subordonner toute création ou transformation de musée à l'existence d'un projet scientifique et culturel et d'un plan d'activité précis démontrant la pertinence économique et budgétaire du schéma retenu ;
3. Préciser la nature et la portée des compétences de la RMN rangées sous les différents intitulés de « prestataire de services », « compétences de référence » et « missions de service public ».

Recommandations relatives au pilotage de l'Etat

4. Adresser systématiquement une lettre de mission aux présidents et aux directeurs des musées nationaux au moment de leur nomination, et inscrire dans ces lettres l'obligation de conclure, dans un délai déterminé, un contrat pluriannuel de performance ;
5. Inscrire dans les contrats pluriannuels un volet relatif à la politique tarifaire, ainsi qu'un chapitre relatif aux relations de chaque établissement avec la RMN.

Recommandations relatives au mécénat

6. Evaluer, dans les projets annuels de performance associés à la mission « Culture » du budget de l'Etat, la dépense fiscale liée à tous les dispositifs de mécénat, et notamment au mécénat « de droit commun » ;
7. Elaborer une « Charte éthique du mécénat des musées nationaux » sur le modèle de la charte conçue par le musée du Louvre ;
8. Mettre en place un dispositif d'agrément des opérations de mécénat « de droit commun » au-delà d'un certain seuil, (par exemple fixé à 1 M€) ;
9. Subordonner l'acceptation des mécénats de compétence, au-delà d'un certain seuil (par exemple 1 M€), à une évaluation contradictoire de la valeur des apports, puis subordonner la délivrance de l'attestation fiscale à la production d'un compte d'opération certifié ;
10. Préparer un code de déontologie de la circulation des collections nationales conforme aux standards internationaux.

Recommandations relatives aux emplois

11. Recenser les pratiques de surveillance et les procédés technologiques susceptibles de se traduire, à court et moyen terme, par des gains de productivité ;
12. Intégrer les résultats de ces analyses dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des musées, notamment pour la mise en œuvre du non-remplacement d'au moins un départ à la retraite sur deux dans les effectifs des musées nationaux ;

13. Mettre fin à la pratique des « emplois mécénés » et réintroduire dans le plafond soumis au vote de la représentation nationale la totalité des emplois.

Recommandations relatives aux acquisitions

14. Elaborer des stratégies d'acquisitions pluriannuelles, ou à défaut, inscrire les orientations générales des politiques d'acquisition dans les projets scientifiques et culturels ou dans les contrats de performance ;
15. Pour les musées-établissements publics, remplacer le système des « 20 % » par des budgets d'acquisitions triennaux ou quinquennaux sur la base des prévisions de ressources, et pour les musées-SCN et les musées de petite taille, conserver un mécanisme d'acquisitions sur ressources stables mutualisées afin qu'ils ne dépendent pas totalement du mécénat ;

Recommandations relatives à la politique de l'offre

16. Expliciter dans les contrats pluriannuels les objectifs et les résultats attendus de la programmation culturelle en termes de fréquentation et de publics ;
17. Dans ces mêmes contrats, fixer des objectifs économiques précis (équilibre, déficit maximal, contribution nette minimale, etc.) aux expositions, publications, activités et manifestations représentatives de la « politique de l'offre » en développant les outils de comptabilité analytique en coûts complets.

Recommandations relatives à la prise en compte des objectifs de démocratisation culturelle

18. Intégrer dans le projet annuel de performance du ministère de la culture et dans les contrats pluriannuels des musées des objectifs et des indicateurs de rééquilibrage de la politique muséale en faveur des régions ;
19. Incrire davantage d'objectifs et d'indicateurs relevant de l'ambition de démocratisation de l'accès aux musées dans les contrats pluriannuels ;
20. Fiabiliser les dispositifs de comptage des visiteurs au moyen d'une méthodologie et de dispositifs harmonisés, et éventuellement certifiés.

Recommandations relatives aux politiques tarifaires et de gratuité

21. Expérimenter la mise en place d'un « tarif recommandé » dans un musée pendant la durée d'un contrat pluriannuel ;
22. Amplifier les mesures à destination des publics scolaires et établir des « passerelles » entre visites scolaires et visites familiales ;
23. Réorienter progressivement les crédits destinés à la compensation des mesures de gratuité vers le financement d'initiatives innovantes, par exemple sous la forme d'appels à projets destinés à favoriser la diversification des publics.

ANNEXES

Annexe I

Qu'est-ce qu'un musée national ?

Les « musées nationaux » sont énoncés nominativement et limitativement par l'article 1 du décret du 31 août 1945, qui constitue le décret d'application de l'ordonnance du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des Beaux-Arts.

A l'origine, les musées ainsi désignés correspondaient à autant de collections identifiées. Mais depuis 1945, la création de nouveaux lieux destinés à exposer des collections existantes (le musée national d'art moderne abrité par le Centre Georges Pompidou en 1977, le musée d'Orsay en 1986, le musée du quai Branly en 2006) ou l'acquisition par legs ou dations de nouvelles collections (le musée Marc Chagall à Nice en 1973, le musée Picasso en 1985 etc.) ont modifié l'identité musée = collection telle qu'elle avait été fixée en 1945.

Au 1^{er} juillet 2010, après 65 ans d'ajouts, d'adossements, de scissions, il existe donc des différences notables entre la liste des musées nationaux telle qu'elle est toujours arrêtée par le décret du 31 août 1945 (dont la dernière modification remonte à 2008), et la liste des structures, établissements ou services chargés de leur gestion :

La liste des musées nationaux

Musées nationaux (décret du 31 août 1945)	Forme institutionnelle
Musée du Louvre	Etablissement public du musée du Louvre
Musée Eugène-Delacroix	
Musée d'Orsay	
Musée Hébert	Etablissement public du musée d'Orsay
Musée de l'Orangerie des Tuileries	
Musée des châteaux de Versailles et de Trianon	Etablissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles
Musée des carrosses de Versailles	
Salle du Jeu de Paume Versailles	

Musée Rodin	Etablissement public du musée Rodin
Musée des arts asiatiques Guimet	Etablissement public du musée Guimet
Musée d'Ennery	
Musée du château de Fontainebleau	Etablissement public du château de Fontainebleau
Musée de la céramique à Sèvres	Etablissement public Sèvres – Cité de la céramique
Musée Picasso à Paris	Etablissement public du musée Picasso
Musée Gustave Moreau	Etablissement public du musée Gustave Moreau
Musée Jean-Jacques Henner	Etablissement public du musée Jean-Jacques Henner
<i>Non mentionné parmi les musées nationaux mais parmi les grands départements</i>	Musée national d'art moderne – Etablissement public du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou
<i>Non mentionné parmi les musées nationaux mais parmi les grands départements</i>	Etablissement public du musée du quai Branly
Musée du Moyen Âge-thermes et hôtel de Cluny	Service à compétence nationale du musée du Moyen Âge-thermes et hôtel de Cluny
Musée de la Renaissance-château d'Ecouen	Service à compétence nationale du musée de la Renaissance-château d'Ecouen
Musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau	
Musée de la maison Bonaparte à Ajaccio	Service à compétence nationale du musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau et ses annexes
Musée napoléonien et le musée africain de l'île d'Aix, fondation Gourgaud	
Musée du château de Pau	Service à compétence nationale musée du château de Pau
Musée Marc-Chagall à Nice	
Musée Fernand-Léger à Biot	Service à compétence nationale des musées du 20 ^{ème} siècle des Alpes-Maritimes
Musée Picasso de Vallauris (La guerre et	

la paix)	
Musée d'archéologie nationale (des origines à l'an mille)-château de Saint-Germain-en-Laye	Service à compétence nationale du musée d'archéologie nationale et du domaine national de Saint-Germain-en-Laye
Musée du château de Compiègne	Service à compétence nationale du musée du château de Compiègne
Musée de la voiture et du tourisme à Compiègne	
Musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac	Service à compétence national du musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac
Musée de Port-Royal des Champs à Magny-les-Hameaux	Service à compétence nationale du musée de Port-Royal des Champs à Magny-les-Hameaux
Musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny à Mouilleron-en-Pareds	Service à compétence nationale du musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny à Mouilleron-en-Pareds
Musée Magnin à Dijon	Service à compétence nationale du musée Magnin à Dijon
Musée de la porcelaine Adrien-Dubouché à Limoges	Service à compétence nationale du musée de la porcelaine Adrien-Dubouché à Limoges
Musée franco-américain du château de Blérancourt	Service à compétence nationale du musée franco-américain du château de Blérancourt
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	Service à compétence nationale du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée

Source : article 1 du décret du 31 août 1945 et textes statuaires

Cette liste ne mentionne ni le musée national d'art moderne, ni le musée du quai Branly, alors que tous deux sont à l'inverse désignés à l'article 2 du même décret parmi les grands départements scientifiques en charge des collections.

Par ailleurs, certains musées y figurent encore bien que leur adossement à un musée de plus grande envergure, et surtout l'usage, ne permettent plus de les distinguer de leur « maison-mère » : il en va ainsi du musée de la voiture de Compiègne ou du musée des carrosses de Versailles.

A l'inverse, plusieurs musées et collections relevant du domaine des beaux-arts et gérés par des organismes ou établissements relevant du ministère de la culture ne figurent pas dans cette liste : les trois exceptions les plus notables à cet égard sont le musée des monuments français abrité par la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA), le musée de la musique abrité par la Cité de la musique, et les quatre collections d'arts décoratifs (le musée des arts décoratifs, le musée du textile et de la mode, le musée de la publicité et le musée Nissim de Camondo) gérées par l'Union centrale des arts décoratifs.

La liste des musées nationaux comprend six musées-châteaux (Versailles, Compiègne, Fontainebleau, Pau, La Malmaison et Bois-Préau,) dont la qualification de « musée » tient au fait qu'ils contiennent des collections (d'œuvres d'art, de mobiliers...). Mais dans le même temps, d'autres châteaux sont gérés par le Centre des monuments nationaux (CMN) sous le statut de « monument national » tout en abritant, eux aussi, des collections : c'est le cas des châteaux d'Azay-le-Rideau ou d'Angers, ou même du château de Chambord (aujourd'hui constitué en établissement public) en dépit du caractère composite de ses collections. La distinction entre ces deux catégories de châteaux n'est pas toujours évidente. C'est peut-être ce qui avait conduit le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) à préconiser, en décembre 2007, dans la première vague des mesures dites « RGPP », le rapprochement de la RMN et du CMN, avant que cette hypothèse ne soit abandonnée.

Certains musées portent dans leur dénomination les termes de « musée national » parce qu'ils relèvent de l'Etat, mais ne sont pas placés sous la tutelle principale du ministère de la culture. Les plus importants sont les musées du ministère de la Défense, qui comprennent notamment les musées de la marine et de l'armée. Ils n'ont jamais rejoint la liste fixée par le décret du 31 août 1945, et ne sont pas intégrés au système des « grands départements ». Cette situation administrative n'est pas sans conséquences scientifiques et culturelles. Ainsi, la future Maison de l'Histoire de France est destinée à fédérer neuf musées nationaux dépendant du ministère de la culture, y compris le musée des plans-reliefs situé au cœur des Invalides, mais aucun musée dépendant d'autres ministères, et notamment pas les musées du ministère de la Défense situés eux aussi aux Invalides.

Enfin, aucun musée des sciences, des techniques ou d'histoire naturelle ne figure dans le décret du 31 août 1945, qui ne porte que sur les beaux-arts, bien qu'il existe une importante tradition nationale en la matière. Certains des établissements qui abritent ces musées sont d'ailleurs placés sous la tutelle du ministère de la culture, comme

Universciences, tandis que d'autres relèvent par tradition du ministère en charge de la recherche, comme le Muséum national d'Histoire naturelle ou le Conservatoire national des arts et métiers.

De surcroît, la liste des musées de France ne coïncide pas avec celle des « grands départements » également fixée par le décret du 31 août 1945, qui mêle aujourd’hui logique thématique (avec notamment la présence de huit départements au sein du musée du Louvre) et désignation de musées comme départements :

Les grands départements des collections nationales

Antiquités nationales
Antiquités grecques et romaines
Antiquités égyptiennes
Antiquités orientales
Peintures
Sculptures du Moyen Age, de la Renaissance et des Temps modernes
Objets d'art du Moyen Age, de la Renaissance et des Temps modernes
Arts graphiques (cabinet des dessins, chalcographie et collection de gravures et de dessins Edmond de Rothschild)
Versailles et Trianon
Arts asiatiques (musée Guimet)
Orsay
Arts et civilisations d'Afrique, d'Asie, d'Océanie et des Amériques (musée du quai Branly)
Département du XXe siècle (musée Picasso, musée de l'Orangerie à Paris, musée Fernand-Léger à Biot, musée Marc-Chagall à Nice) ; le musée national d'art moderne du Centre Georges Pompidou est associé à la mission scientifique de ce département.
Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée
Arts de l'Islam.

Source : article 2 du décret du 31 août 1945 (version en vigueur)

Les musées relevant de l'Etat ne dessinent donc pas, loin s'en faut, un jardin à la française. Cette diversité reflète et respecte tout à la fois l'histoire singulière de chacune des collections qui en sont les raisons d'être. Mais une mise en cohérence des textes paraît néanmoins s'imposer.

Annexe II
Subventions et dotations attribuées aux musées nationaux (2000-2009)
Subventions et dotations de fonctionnement aux musées nationaux (2000-2010)

Seules sont retracées ici les subventions *stricto sensu* attribuées aux musées. Dans le cas des musées de Versailles, Orsay, Guimet, Henner, Gustave Moreau, Fontainebleau et des musées SCN, la majorité des personnels étant directement rémunérée par le ministère de la culture, la part des subventions dans le total des recettes minore considérablement le poids réel du soutien de l'Etat. Par ailleurs, le musée du quai Branly ne reçoit pas de subvention d'investissement. Celui-ci doit être financé par la capacité d'autofinancement (CAF) dégagée par l'exploitation, la subvention pour charge de service public allouée au musée comprenant le montant de l'amortissement du bâtiment. Faute de données fiables en matière d'affectation des personnels, ce dernier ne peut être chiffré à l'euro près.

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2010 (BP)
Louvre	Subvention	43,16	41,72	43,67	86,16	81,27	91,43	90,45	103,00	108,23	114,60		117,07
	% recettes	56,0%	56,4%	58,1%	68,6%	61,0%	57,1%	56,4%	57,0%	54,9%	57,2%		64,4%
Versailles	Subvention	1,26	1,01	0,55	0,00	0,51	0,33	0,14	0,00	0,11	5,41		6,39
	% recettes	ns	ns	12,1%		11,8%							
CNAC	Subvention	69,01	65,70	65,09	69,10	70,39	75,13	75,75	75,88	77,92	78,50		78,54
	% recettes	80,7%	79,0%	79,2%	77,6%	75,7%	78,0%	65,0%	75,8%	74,8%	67,5%		67,5%
Orsay	Subvention					10,97	10,33	10,08	10,77	11,33	11,71		11,58
	% recettes					42,5%	31,8%	34,5%	30,8%	32,3%	34,1%		32,9%
Branly	Subvention						49,15	52,63	51,59	53,30			53,63
	% recettes						87,4%	81,7%	72,3%	75,3%			88,7%
Guimet	Subvention					2,89	3,03	3,32	3,26	3,76	3,70		4,00
	% recettes					66,3%	62,7%	57,5%	52,1%	62,9%	64,7%		68,0%
Arts Décoratifs	Subvention	9,6	10,1	10,2	11	10,4	10,9	12,8	13,4	13,3	13,3		13,56
	% recettes	74,1%	71,0%	67,6%	66,2%	61,2%	61,2%	43,3%	60,3%	54,5%	58,2%		58,0%

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2010 (BP)
Rodin	Subvention	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,02	0,22		0,00
	% recettes	ns	1,8%		nd								
Gustave Moreau	Subvention					0,13	0,13	0,13	0,17	0,20	0,22		0,41
	% recettes	nd	45,8%	34,5%	33,5%	30,3%	17,9%	37,4%	37,6%	40,0%	42,5%		nd
Henner	Subvention	0,48	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,083	0,108	0,153		0,34
	% recettes	85,0%	77,2%	75,1%	94,1%	91,0%	90,7%	92,8%	94,3%	56,7%	90,2%		nd
Fontaine-bleau	Subvention												1,19
RMN	Subvention	0,00	0,00	0,00	0,00	17,10	14,50	17,80	18,78	20,38	19,38		23,01
	% recettes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,3%	13,2%	14,6%	15,0%	15,0%	15,8%		21,8%
Musées SCN	Dotations*	18,93	20,09	20,77	22,55	9,02	8,01	9,88	11,62	14,96	12,75		9,62
Total		142,44	139,34	140,99	189,52	203,38	214,50	270,25	289,60	301,90	313,24		321,75

Source : *Comptes financiers (à partir des tableaux de bord du ministère de la culture) 2000 à 2009 pour les établissements publics, données MCC pour les dotations aux musées-SCN pour les années 2005-2010. Crédits votés du chapitre 34-98 Moyens de fonctionnement des services à compétence nationale", articles 41 "Musée d'Orsay" et 42 "Autres musées nationaux"*

Par souci d'homogénéité, les chiffres ci-dessus sont issus des tableaux de bord de suivi du secrétariat général du ministère de la culture. Ils présentent parfois, pour des montants modestes, quelques divergences avec ceux des musées eux-mêmes du fait d'ambiguités sur l'application du gel, sur la répartition fonctionnement / investissement ou sur un éventuel « fléchage » d'une part des subventions. Ces écarts ne dépassent cependant pas quelques milliers d'euros.

Subventions et dotations d'investissement aux grands musées nationaux (2000-2010)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (BP)
Louvre	Subvention	4,63	0,00	0,00	10,78	0,00	11,45	19,53	19,33	13,61	15,19	12,21
	% ressources	32,0%	0,0%	0,0%	56,5%	0,0%	30,7%	67,9%	33,9%	33,8%	24,4%	49,2%
Versailles	Subvention	0,00	11,81	27,03	13,96	7,63	7,37	12,10	19,00	22,60	25,30	24,40
	% ressources	0,0%	78,9%	77,3%	95,7%	57,7%	55,4%	60,1%	61,4%	27,2%	54,2%	71,6%
CNAC	Subvention	16,61	11,27	14,67	13,31	13,68	12,03	9,16	8,75	8,48	6,93	7,98
	% ressources	91,4%	93,2%	93,3%	79,8%	44,9%	97,6%	69,1%	95,1%	82,4%	52,4%	nd
Orsay	Subvention					0,85	1,71	2,13	5,09	3,41	2,46	3,35
	% ressources					17,5%	22,5%	44,5%	54,1%	33,1%	23,1%	45,9%
Guimet	Subvention					1,91	2,22	1,198	1,39	1,92	1,59	1,26
	% ressources					66,1%	100,0%	94,2%	99,9%	90,6%	100,0%	100,0%
RMN	Subvention	9,97	8,80	7,67	9,40	11,30	3,80	6,40	5,68	5,64	3,42	3,72
	% ressources	63,4%	47,1%	75,8%	71,5%	71,4%	58,6%	72,3%	37,2%	14,8%	47,3%	nd
Total		31,21	31,88	49,37	47,45	35,37	38,58	50,52	59,24	55,65	54,51	52,92

Source : Comptes financiers (à partir des tableaux de bord du ministère de la culture) 2000 à 2009

Annexe III
Chiffrage de la « surcompensation » budgétaire des mesures de gratuité décidées en 2009

Simulation rétrospective de ce qu'aurait été la compensation budgétaire accordée aux musées sur la base des taux effectivement constatés en 2009 (jeunes de 18 à 25 ans)

Gratuité accordée aux jeunes de 18 à 25 ans			Compensation calculée et versée en 2009 (9 mois)		Compensation "rétrrospective" sur la base des taux constatés en 2009 (9 mois)			Compensation 2010 (année pleine)		
	Prix moyen pris en compte	Fréquentation estimée pour le calcul	Taux de 18-25 ans estimé pour la compensation	Compensation versée en 2009 (9 mois)	Taux de 18-25 ans constaté sur les trois derniers trimestres 2009	Compensation ajustée (9 mois)	Ecart	Compensation versée	Compensation ajustée sur la base des taux constatés)	Ecart
Musée du Louvre	7,30	7 745 000	15,1%	6 402 119	6,5%	2 755 879	-3 646 240	8 536 159	3 674 505	-4 861 653
Versailles	10,73	4 840 415	9,1%	3 545 378	7,5%	2 922 015	-623 363	4 727 171	3 896 020	-831 151
CNAC-GP	7,90	1 314 664	14,0%	1 090 394	7,9%	615 294	-475 100	1 453 859	820 392	-633 467
Musée d'Orsay	6,21	3 025 164	7,2%	1 014 641	6,1%	859 626	-155 015	1 352 855	1 146 169	-206 686
Musée du quai Branly	3,23	1 055 403	15,0%	383 562	18,1%	462 831	79 269	511 416	617 109	105 693
Musée Guimet	3,36	209 633	14,3%	75 591	10,8%	57 090	-18 501	100 788	76 120	-24 668

Musée Rodin	5,74	762 296	4,2%	137 943	5,8%	190 493	52 550	183 924	253 990	70 066
Arts décoratifs	5,49	436 775	13,0%	233 991	12,5%	224 991	-9 000	311 988	299 988	-12 000
Musée Gustave Moreau	3,18	32 646	14,5%	11 286	8,1%	6 305	-4 981	15 048	8 406	-6 642
Musée de la musique	2,84	130 000	9,5%	26 294	4,9%	13 562	-12 732	35 059	18 083	-16 976
CNHI	4,13	93 625	17,0%	49 311	5,2%	15 083	-34 228	65 748	20 111	-45 637
Musées SCN - RMN	4,69	2 669 056	12,9%	1 210 347	5,4%	502 904	-707 443	1 613 796	670 538	-943 258
Sous-total				14 180 857		8 626 073	-5 554 784	18 907 809	11 501 431	-7 406 378

NB. Le chiffrage établi par les services du ministère de la culture aboutit à un résultat proche de celui proposé ici, quoique inférieur puisqu'il représente un trop versé de 5,44 M€ en 2009. La différence s'explique par l'application des taux constatés à la fréquentation 2009 et aux tarifs 2009. Mais dans ce calcul, le fait de retenir les données 2009 aboutit à un manque à gagner 2009 majoré par les effets du phénomène que l'on cherche précisément à compenser. Ce pourquoi il est en réalité plus logique de partir des données quantitatives 2008, avant que la mesure ne produise elle-même des effets en volume, pour établir ce que l'Etat *aurait dû* verser (une fois admis le principe d'une compensation budgétaire).

Par souci d'homogénéité, les chiffres ci-dessus sont issus des tableaux de bord de suivi du secrétariat général du ministère de la culture. Ils présentent parfois, pour des montants modestes, quelques divergences avec ceux des musées eux-mêmes du fait d'ambiguités sur l'application du gel, sur la répartition fonctionnement / investissement ou sur un éventuel « fléchage » d'une part des subventions. Ces écarts ne dépassent cependant pas quelques milliers d'euros.

Annexe IV

Simulation rétrospective de ce qu'aurait été la compensation budgétaire accordée aux musées sur la base des taux effectivement constatés en 2009 (enseignants)

Gratuité accordée aux enseignants			Compensation calculée et versée en 2009 (9 mois)		Compensation "rétrospective" sur la base des taux constatés en 2009 (9 mois)			Compensation 2010 (année pleine)		
	Prix moyen pris en compte	Fréquentation estimée pour le calcul	Taux d'enseignants pris en compte	Compensation versée en 2009 (9 mois)	Taux d'enseignants constaté sur les trois derniers trimestres 2009	Compensation ajustée (9 mois)	Ecart	Compensation versée	Compensation ajustée sur la base des taux constatés)	Ecart
Musée du Louvre	8,64	7 745 000	3,5%	1 756 168	0,5%	250 881	-1 505 287	2 341 557	334 508	-2 007 049
Versailles	10,56	4 840 415	3,6%	1 380 099	0,7%	268 353	-1 111 746	1 840 132	357 803	-1 482 329
CNAC-GP	gratuit	1 314 664	nc	gratuit	0,4%	gratuit	-	gratuit	gratuit	-
Musée d'Orsay	gratuit	3 025 164	nc	gratuit	nc	gratuit	-	gratuit	gratuit	-
Musée du quai Branly	3,46	1 055 403	6,0%	164 384	5,6%	153 425	-10 959	219 179	204 567	-14 612

Musée Guimet	3,37	209 633	20,0%	105 828	1,6%	8 326	-97 502	141 104	11 101	-130 003
Musée Rodin	3,27	762 296	3,0%	56 122	1,0%	18 707	-37 415	74 829	24 943	-49 886
Arts décoratifs	8,13	436 775	2,7%	71 938	2,4%	63 638	-8 300	95 917	84 850	-11 067
Musée Gustave Moreau	gratuit	32 646	nc	gratuit	4,0%	gratuit	-	gratuit	gratuit	-
Musée de la musique	3,24	130 000	10,0%	31 601	1,7%	5 372	-26 229	42 135	7 163	-34 972
CNHI	gratuit	93 625	nc	gratuit	nc	gratuit	-	gratuit	gratuit	-
Musées SCN - RMN	gratuit	2 669 056	nc	gratuit	3,1%	gratuit	-	gratuit	gratuit	-
Sous-total				3 566 140		768 702	-2 797 438	4 754 853	1 024 937	-3 729 917

Source : Cour des comptes, à partir des données MCC.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Les analyses et les propositions formulées par la Cour dans ce rapport appellent de ma part les observations suivantes.

Concernant les règles transversales applicables aux opérateurs

Plusieurs des recommandations de la Cour rejoignent les normes transversales applicables aux opérateurs, récemment réaffirmées à l'occasion du 5^{ème} conseil de modernisation des politiques du 9 mars 2011.

L'appel de la Cour à la rénovation de la gouvernance des musées par l'envoi systématique de lettres de mission, la signature de contrats de performance et la détermination objective des parts variables des dirigeants y fait écho.

De même, je me félicite de voir la Cour relayer l'objectif de non remplacement d'un départ en retraite sur deux appliqué aux opérateurs culturels, ainsi que la diminution de leurs dépenses de fonctionnement.

L'équilibre des budgets primitifs des opérateurs muséaux pour 2011 témoigne du caractère soutenable des diminutions de subventions et des baisses des plafonds d'emploi prévues dans le budget triennal 2011-2013.

Il est permis en premier lieu par les économies de fonctionnement et les gains de productivité que les musées ont su dégager. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, des audits ont été conduits au musée du Louvre et au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou qui commencent à porter leurs fruits. En 2011, ces établissements verront diminuer leurs dépenses de fonctionnement.

Le développement des recettes associées aux fonctions « cœur de métier » (adaptation des politiques tarifaires et reprise de la fréquentation) est un deuxième facteur de soutenabilité.

Plusieurs établissements ont généralement su développer des financements innovants : partenariats avec des collectivités, itinérances d'expositions, création de fonds de dotation. Le fonds de dotation du Louvre, dont le capital a dégagé en 2010 plus de 3 M€ de produits financiers, constitue un nouveau pilier de financement du musée.

A ce titre, je m'associe aux pistes tracées par la Cour concernant la mise en place d'une charte déontologique des expositions internationales. Outre leur intérêt scientifique évident, démontré par la demande internationale et leurs fortes retombées en termes de fréquentation, ces itinérances permettent de valoriser le patrimoine tout en finançant des travaux de rénovation et de réaménagement des musées.

En outre, il convient de rappeler que les établissements disposant des subventions les plus importantes étaient manifestement surdotés, ce qui les a conduits à constituer d'importants fonds de roulement. Cette mécanique avait été remarquée par la Cour à l'occasion de son contrôle du musée d'Orsay en 2010. Les diminutions de subvention actées dans le budget triennal 2011-2013 portant sur ces mêmes établissements constituent un rééquilibrage nécessaire.

Concernant le plafond d'emplois des opérateurs

Je ne partage pas l'analyse de la Cour selon laquelle les plafonds d'emplois « ne constituent pas une assurance contre une évolution non maîtrisée des emplois ». Ceux-ci constituent au contraire un outil robuste de détermination et de contrôle de la participation des opérateurs à la maîtrise de l'emploi public.

Afin de renforcer leur efficacité, il importe d'ailleurs que ceux-ci soient calibrés au plus juste. La proposition de la Cour de constituer un « volant de vacance » sous plafond comme alternative au dispositif des emplois hors plafond ne paraît pas à ce stade devoir être retenue comme la meilleure manière de renforcer le contrôle de l'emploi public.

Concernant l'exercice de la tutelle

Il convient en premier lieu de nuancer l'analyse de la Cour selon laquelle les musées ont réussi à « s'extraire de l'encadrement des administrations ministérielles ».

En effet, le ministère du budget a posé les jalons d'un renforcement du pilotage stratégique, que ce soit en fonctionnement (discussions budgétaires appuyées sur des projections pluriannuelles du budget des opérateurs) comme en investissement (mise en place à sa demande en 2008 du comité des investissements du Louvre, fixation d'enveloppes et d'échéanciers pour les grands projets d'investissement).

Il est par ailleurs nécessaire d'éclairer l'évolution de la doctrine relative à la contractualisation entre l'Etat et les opérateurs, qui conduit aujourd'hui à privilégier aux « contrats d'objectifs et de moyens » les « contrats de performance ».

La situation des finances publiques impose certes d'éviter de rigidifier la dépense de l'Etat, mais une visibilité accrue est donnée sur les perspectives de subventions de l'Etat grâce à l'élaboration du budget triennal 2011-2013. Dans la pratique, pour les principaux musées, les tutelles veillent à ce que les négociations s'accompagnent de discussions sur leur trajectoire financière en phase avec ce budget. Il importe de fait que les contrats intègrent directement ou indirectement les contraintes qui pèsent sur les finances publiques.

Concernant le rééquilibrage vers une véritable politique des publics

La Cour fait plusieurs propositions de nature tarifaire, parmi lesquelles l'expérimentation, dans un musée national, de la mise en place d'un droit d'entrée à « tarif conseillé », sur le modèle de certains musées anglo-saxons ».

Afin d'éviter des écueils financiers dommageables, j'attire l'attention de la Cour sur le fait qu'une telle expérimentation ne pourrait qu'être conditionnée à la réalisation préalable d'études sérieuses et fiables en confirmant l'efficacité, et à un tarif « conseillé calibré » de manière à éviter toute compensation budgétaire. Toujours par prudence, une telle expérimentation, si elle venait à être conduite, ne devrait concerner qu'un musée de dimension modeste.

Je suis également réservé quant à la proposition de la Cour de diminuer le tarif des expositions temporaires. Contraire à la pratique des grandes institutions muséales internationales, une telle baisse des tarifs entraînerait un effet d'aubaine pour le visitorat actuel dont l'élasticité au prix paraît faible et qui remplit déjà les jauges des espaces d'expositions.

Enfin, le rééquilibrage demandé par la Cour à destination des régions me semble, du moins du point de vue budgétaire, largement assuré puisque le budget triennal 2011-2013 comprend un ambitieux « plan musées » de 70 M€.

Concernant l'évolution des musées vers des centres culturels diversifiés

L'évolution des musées vers des centres culturels diversifiés justifie pleinement la demande formulée par la Cour de généraliser la comptabilité analytique en coûts complets dans les opérateurs muséaux.

La Cour fait état des déséquilibres structurels de certaines activités, notamment dans les auditoriums à la programmation éclectique et aux taux de remplissage faibles, qu'une telle présentation budgétaire par activités permettrait de mieux contenir.

Depuis 2008, le vote de programmations d'expositions assorties de budgets prévisionnels et d'hypothèses de fréquentation s'étend progressivement à la demande des tutelles. Cette démarche doit être généralisée à l'ensemble des musées et de leurs activités culturelles (expositions, auditoriums, éditions, etc.).

Concernant les grands projets du Ministère de la culture et de la communication

Je rejoins le souci de la Cour de voir conditionner la création de nouveaux établissements publics à la présentation de plans d'affaires pluriannuels équilibrés.

Cette pratique aura son intérêt pour le projet de Maison de l'Histoire de France qui, s'il prend la forme d'un établissement public, devra préserver les mutualisations existant dans la gestion actuelle des services à compétences nationales qu'elle regroupera.

Il convient d'autre part de rappeler à la Cour les importantes incertitudes budgétaires subsistant autour du projet de Centre de restauration et de conservation du patrimoine de Cergy Pontoise.

Ses modalités de financements ne sont pas déterminées et plusieurs établissements ont, dans leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière, fait part d'inquiétudes quant aux coûts du projet, qui pourrait excéder celui des solutions d'entreposage dont ils disposent ainsi que leurs capacités de financement.

J'ai demandé à mes services une vigilance toute particulière sur ce projet et une étude du rapport coût-avantage qu'il présente, comparé à des mesures alternatives de mise à l'abri des réserves en zone inondable : déplacement des dites réserves au sein de chaque musée ou conception de dispositifs anti-inondations.

Concernant le mécénat et les dépenses fiscales associées

Faute d'une distinction par le Code général des impôts, la dépense fiscale relative au mécénat culturel ne peut être aisément isolée de celle relative aux mécénats versés aux autres « organismes d'intérêt général ». La vision consolidée de ces mécénats appelée de ses vœux par la Cour ne pourra être obtenue que rétrospectivement, à l'aide des comptes financiers et d'échanges avec les équipes de ses établissements.

A l'occasion de l'élaboration des documents budgétaires, nous pourrons voir avec le Ministère de la culture et de la communication s'il est possible de reconstruire ces flux et la dépense fiscale qui y est associée avec le souci d'une présentation de qualité.

Concernant l'enrichissement des collections

Je partage pleinement l'analyse de la Cour démontrant l'effort croissant de l'Etat à destination de la politique d'acquisition des musées de France. Portée par la loi de 2004 et par le dispositif, plus ancien, des dations en paiement, la dépense fiscale est devenue majoritaire dans le financement des acquisitions, loin devant les ressources propres et les subventions publiques.

En tout état de cause, la justification, au sein du PAP « Culture », des crédits consacrés à la politique d'acquisitions de l'action n° 8 « Acquisition et enrichissement des collections publiques » du programme 175 « Patrimoines » gagnerait à être enrichie d'une vision consolidée du financement des acquisitions. Le service des musées de France devrait être

en mesure, grâce aux remontées d'informations effectuées annuellement par les musées, d'apporter un tel éclairage.

La Cour souhaite que le MCC renforce le pilotage de sa politique d'acquisitions. Du point de vue budgétaire, ce renforcement pourrait peut-être se traduire par la suppression des subventions d'acquisitions et le renforcement, en contrepartie, des crédits dits « fonds du patrimoine ».

Je souscris enfin à la proposition de la Cour de supprimer les pourcentages de recettes de billetterie destinés aux acquisitions et de leur préférer la fixation d'enveloppes pluriannuelles. Celles-ci pourraient permettre aux Musées de formaliser une meilleure stratégie d'acquisition en tenant mieux compte des opportunités du marché et de leur équilibre financier.

REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le ministère a tenu à adresser à la Cour des comptes une réponse détaillée à son rapport consacré aux « musées nationaux », après une décennie de transformations 2000-2010 ». Le ministère salue l'initiative de la Cour de passer en revue les transformations et les évolutions d'ampleur qu'ont connues les musées nationaux ces dernières années.

Il regrette néanmoins que le périmètre d'enquête ait été restreint aux plus prestigieux des musées nationaux, et notamment ceux érigés en établissement public, ce qui ne permet pas de prendre véritablement en compte la grande diversité des musées « nationaux », qui n'ont pas tous été analysés précisément par la Cour. La généralisation de raisonnements menés à l'échelle de quelques musées nationaux ou de thèmes transversaux ne permet pas de dresser un diagnostic complet.

De la même façon, des comparaisons internationales plus nourries auraient permis de nuancer une appréciation centrée exclusivement sur la France. Par exemple, la recommandation par la Cour d'une substitution des ressources propres au financement public devrait aussi s'analyser à la lumière des graves difficultés que rencontrent à l'étranger de nombreux musées, notamment anglo-saxons, fragilisés depuis 2009 par leur forte dépendance aux résultats de leurs placements financiers.

L'enquête de la Cour permet néanmoins de bien dégager les résultats sans précédent de la politique de développement des musées nationaux, tant qualitatifs que quantitatifs, de souligner la mise en place d'une politique territoriale nouvelle et de pointer les améliorations très substantielles,

depuis une décennie, quant à la gestion des collections, aux modes d'acquisition et à la circulation des œuvres.

La politique de développement des musées nationaux a connu une accélération sans précédent, et produit des résultats positifs indéniables.

Les années 2000-2010 ont été marquées par le choix national, porté par l'Etat, d'une politique de développement fondée sur l'évolution vers davantage d'autonomie des statuts des musées et sur un soutien budgétaire accru. Cette politique a été un choix assumé de politique publique, et a constitué le levier permettant aujourd'hui à nos grands musées nationaux de figurer parmi les plus prestigieux et dynamiques musées au monde. Une telle évolution avait du reste été préconisée par la Cour dans son rapport de 1997, invitant en effet le ministère à poursuivre l'évolution des musées nationaux vers une plus grande autonomie.

Le ministère a corrélativement fait évoluer fondamentalement son rôle dans un secteur muséal reconfiguré : il est passé en quelques années de la gestion directe à un mode de pilotage stratégique d'opérateurs plus nombreux et plus autonomes. Il a ainsi conçu et déployé, au fur et à mesure du développement des établissements publics, un ensemble d'outils de pilotage de ses opérateurs, qui est cité en exemple au plan interministériel : contrats de performance, lettres de mission et d'objectifs pour les dirigeants et conférences de tutelle. L'ensemble de ce système est décrit en détail dans le rapport de la Cour, et le terme « d'affaiblissement » retenu dans un des titres, ne rend pas compte de la réalité du changement très rapide de posture du ministère, de la gestion directe à l'amorce d'un pilotage stratégique.

Comme le souligne la Cour, les musées ont bien été au cœur de la politique culturelle. L'Etat a en effet accru son effort budgétaire au profit des musées, de 334,5 M€ en 2000 à 528 M€ en 2010. Dans les priorités de sa politique culturelle, l'Etat a fait le choix d'une ambition de développement et de participation accrue des musées nationaux.

Cet effort budgétaire est allé de pair avec l'accroissement des ressources propres des musées, entre autres par le dispositif de mécénat mis en place en 2003, mécénat dont la Cour a relevé l'efficacité.

Le ministère s'étonne à cet égard de la vision négative du mécénat sous-tendue par le rapport. En effet, le dispositif fiscal des trésors nationaux et assimilés est particulièrement vertueux pour les finances publiques : il dispense l'Etat de verser des crédits budgétaires d'acquisition trop importants pour un usage aléatoire au regard de l'arrivée sur le marché de l'art d'œuvres à acquérir ; il nécessite une forte mobilisation des musées pour trouver des mécènes ; enfin, l'engagement des mécènes traduit une adhésion de la société civile à l'enrichissement du patrimoine national qui en résulte.

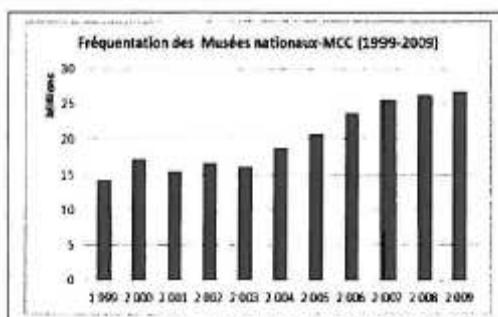
*Les résultats sont d'ailleurs très probants, aussi bien pour les musées nationaux que pour les musées de France, qui peuvent bénéficier du dispositif directement ou indirectement. L'achat par le Louvre en 2007 de *La fuite en Egypte* de Nicolas Poussin, immédiatement mis en dépôt au musée des beaux-arts de Lyon, est emblématique de cette réussite.*

Pour autant, l'Etat a choisi de ne pas « privatiser » le financement des musées nationaux : ces ressources privées sont venues compléter l'ambition de développement des musées, et non se substituer à des ressources publiques.

Après avoir connu une stagnation durant les années 1990, la fréquentation des musées nationaux a enregistré une augmentation exceptionnelle de 56 % entre 2000 et 2009 pour s'élever à 26,8 millions de visiteurs en 2009.

Après la forte augmentation des années 1980, les années 1990 avaient pu laisser penser que l'on avait atteint une forme de saturation puisque cette décennie, inaugurée avec 14,6 millions de visiteurs en 1990, se concluait avec 14,7 millions.

Or, la progression constatée de 2000 à 2009 démontre l'adhésion croissante du public à un réseau redynamisé de musées nationaux, qui ont fait de la conquête de nouveaux publics et du développement de leur fréquentation une priorité assumée, avec pour corollaire l'effort financier consenti par l'Etat en leur faveur.



Ceci est d'autant plus notable que cette croissance est très supérieure à celle de la démographie française (+ 6,87 % sur la même période⁶²) et à celle des entrées touristiques (quasiment stables). Ces chiffres, qui sont cités

⁶² Sur les trois derniers trimestres de l'année 2009 et de l'année 2010.

dans le rapport de la Cour, viennent contredire totalement une assertion du rapport qui affirme que les Français ne vont plus au musée. Cette contradiction de la Cour fait l'objet d'un développement argumenté dans la réponse du ministère.

Ce succès public se traduit également par un autre constat, relevé également par la Cour : parmi les dix musées les plus visités du monde, quatre sont des musées nationaux français : le Louvre (au premier rang mondial), Versailles, le Centre Pompidou, le musée national d'art moderne et le musée d'Orsay.

La politique de diversification des publics porte aujourd'hui des résultats tangibles. Déjà positive, cette hausse de fréquentation se double d'une réelle politique de diversification des publics, qui a été particulièrement marquée par une volonté politique depuis 2007. Le développement continu d'une stratégie tarifaire de gratuité régulière et ciblée (premiers dimanches de chaque mois gratuits, Nuit des Musées, mesure de gratuité en faveur des 18-25 ans et des enseignants) a eu un impact indiscutable et mesuré par les enquêtes du ministère. De fait, **les visites gratuites**, qui bénéficient principalement aux visiteurs titulaires de minima sociaux, aux personnes en situation de handicap et aux jeunes de moins de 26 ans, **ont augmenté de 40 %** tandis que les visites payantes n'augmentent que de 7 % sur la période sous revue. L'augmentation de 30 % de la présence des jeunes (18-25 ans) sur une période équivalente entre 2009 et 2010⁶³ confirme le succès de la mesure de gratuité décidée par le Président de la République le 4 avril 2009.

Le ministère regrette à cet égard que les titres du rapport de la Cour ne rendent pas compte de ces éléments pourtant relevés dans plusieurs développements de son rapport. Ainsi le travail des musées nationaux pour élargir leur public, effort lui aussi sans précédent, ne relève pas d'une « politique de l'offre », et la dynamique de la fréquentation contient une dimension qualitative non négligeable.

Le ministère a initié une politique territoriale innovante. L'évocation par la Cour d'un caractère « parisien » de la politique muséale ne tient pas suffisamment compte de la réalité géographique et historique d'un pays longtemps centralisé. Elle mériterait d'être plus nuancée, au vu d'éléments d'appréciation que la Cour relève elle-même dans le cœur de son rapport.

Le ministère relève le paradoxe du rapport de la Cour consistant à regretter l'augmentation des crédits des musées nationaux et à préconiser l'augmentation des crédits destinés aux musées territoriaux.

⁶³ Sur les trois derniers trimestres de l'année 2009 et de l'année 2010.

La loi du 4 janvier 2002 avait confirmé que le rôle de l'Etat n'est pas de se substituer aux collectivités propriétaires des musées de France, mais de susciter et d'accompagner des projets sélectionnés au regard de critères rigoureux présentant un fort effet de levier.

La situation est, par construction, très différente entre les projets nationaux financés à 100 % par l'Etat et les projets menés par les collectivités territoriales que le ministère subventionne en moyenne à hauteur de 25 %. De 2000 à 2010, l'investissement moyen en région dans le domaine des musées, généré par l'engagement décisif de l'Etat, peut être évalué à 100 millions d'euros par an, soit environ un milliard sur dix ans. Le ministère accompagne ainsi un encours permanent de l'ordre de 150 projets muséaux en région à tous les stades de leur avancement.

Le plan « musées en région » lancé en 2010 s'inscrit également dans cette logique de politique de rééquilibrage territorial. Après une baisse des crédits en 2006 et 2007, le partenariat de l'Etat a été réaffirmé en 2009 et 2010 avec le plan « musées en région » lancé par Frédéric Mitterrand au profit de 70 projets de musées. Son ambition et son volontarisme, dans un contexte budgétaire contraint, méritent d'être soulignés.

L'Etat prête, dépose et transfère parfois ses œuvres. De 2005 à 2010, chaque année, les musées nationaux prêtent environ 8 000 œuvres ; entre 35 et 40 % de ces prêts sont faits en faveur des musées territoriaux, dans une proportion comparable aux prêts faits à l'étranger.

L'Etat encourage aussi de nouveaux dépôts. Par exemple, lorsque le musée d'Orsay a reçu la très importante collection Meyer, une partie des peintures a été déposée au musée Granet d'Aix-en-Provence ; autre exemple, le dépôt des plâtres originaux du Monument aux bourgeois de Calais de Rodin au musée de Calais.

A l'initiative de l'Etat, les musées nationaux conduisent une politique en région innovante. La création du Centre Pompidou-Metz (ouvert au public en mai 2010, et qui aura accueilli 600 000 visiteurs en huit mois) ou bientôt (fin 2012) celle du Louvre-Lens sont des initiatives ministérielles. Elles ont été rendues possibles par la mise à disposition des collections nationales, apport stratégique dont le rapport de la Cour sous-estime l'importance. Le ministère regrette que la Cour ne leur ait pas consacré une enquête plus détaillée, au regard de l'innovation qu'elle représente et du succès populaire du Centre Pompidou-Metz. La Cour semble considérer comme un point négatif le mode de financement direct de ces structures par les collectivités territoriales, sous-estimant ainsi l'ampleur du travail et de l'expérience comme des collections apportés par les musées nationaux, et la réussite du partenariat entre Etat et collectivités qu'elles constituent de fait.

Enfin, le seul projet actuel de création d'un musée national est celui du musée des civilisations d'Europe et de la Méditerranée (Mucem), en

cours d'implantation à Marseille. La Cour ne relève pas le caractère volontariste de ce projet et de son installation en région. L'engagement constant de l'Etat se traduit désormais par l'avancée rapide du chantier, le partenariat original noué avec les collectivités territoriales et la qualité du projet scientifique et culturel qui le fonde. L'ouverture du Mucem sera l'événement majeur de Marseille-Provence capitale européenne de la culture en 2013.

Comme le constate la Cour, les collections et le projet scientifique et culturel des musées nationaux ont constitué une priorité majeure de notre politique des musées lors de la dernière décennie, avec des résultats très positifs.

A cet égard, la Cour avait axé son rapport de 1997 sur la légitimité des principes de domanialité publique qui caractérisent les collections - inaliénabilité et imprescriptibilité - et sur la nécessité de leur gestion rigoureuse, principes qui ont largement gouverné l'action du ministère depuis dix ans. Comme le souligne la Cour, d'importants progrès ont été réalisés en matière d'inventaire et de récolelement des collections, ainsi qu'au profit de la conservation préventive et des réserves des musées.

Selon la Cour, la valorisation économique du patrimoine que constituent les collections nationales pourrait induire dans certains cas un renoncement à la gratuité des prêts. L'attachement sans faille du ministère à la gratuité du prêt des œuvres entre musées de France et entre grands musées internationaux, en conformité avec la doctrine de l'ICOM et avec la charte de déontologie du ministère élaborée en 2007, contredit cette appréciation. Les opérations en cours de « circulation » des œuvres de plusieurs musées nationaux s'inscrivent bien dans le respect de ces principes. La Cour appelle du reste à une politique de valorisation des collections, qui devra s'appuyer sur cette charte.

Le ministère partage avec la Cour son analyse des changements majeurs qu'a connus pendant la dernière décennie la politique muséale : une reconfiguration sans précédent du secteur des musées, le succès indéniable de fréquentation d'établissements qui sont de plus en plus appréciés du public et largement ouverts aux jeunes, une croissance des dépenses publiques et privées au bénéfice des musées les plus reconnus au niveau international, avec une excellence et une exigence scientifique renouvelées. Le ministère a en effet assigné aux musées nationaux une ambition d'exemplarité et de modernité à l'écoute des territoires et des publics à une échelle adaptée à chacun. Outils privilégiés de l'ambition culturelle de l'Etat, les musées nationaux sont aujourd'hui les ambassadeurs incontestables d'une excellence française.

Le ministère partage également une partie des recommandations qui permettront d'améliorer encore certains éléments de la gestion et de la politique des musées, améliorations qui lui paraissent relever principalement de l'adaptation du ministère face à un tel rythme d'évolution.

I - Une réforme fondamentale de la politique des musées s'achève

La Cour relève la place prise dans la politique nationale des musées, au tournant des années 1990, par les évolutions institutionnelles, notamment la création de nombreux établissements publics et l'adaptation du rôle de la RMN. Tout en prenant acte du fait qu'elle n'est pas achevée, elle estime que cette recomposition s'est accompagnée d'une recherche d'efficience économique insuffisante.

Dans son rapport de 1997 consacré aux musées nationaux et aux collections nationales, la Cour avait elle-même invité le ministère à poursuivre l'évolution des musées nationaux vers une plus grande autonomie, en soulignant les difficultés inhérentes au système centralisé de gestion qui prévalait alors.

Il convient tout d'abord de rappeler qu'au-delà des éléments évoqués dans le rapport de la Cour, la politique des musées nationaux conduite au cours de la décennie écoulée s'est inscrite dans un cadre global totalement rénové par une mobilisation forte de la direction des musées de France et, globalement, du ministère sur l'aboutissement du travail législatif et réglementaire le plus important depuis 1945.

Des fondements légaux clarifiés et actualisés : la loi musées de France

La loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, votée à la presque unanimité du Parlement, a permis de mettre fin au régime « provisoire » mis en place à la Libération, qui souffrait de quatre grandes lacunes : l'absence de définition du périmètre des « musées de France » ; l'imprécision du statut des collections qui, en réduisant les principes de leur gestion au droit commun de la domanialité publique, n'était pas suffisamment protecteur et ne comportait pas de dispositions législatives sur les collections propriétés de personnes morales de droit privé ; l'absence d'exigence de règles professionnelles communes ; et celle d'un cadre de référence commun aux musées de l'Etat autres que ceux figurant dans le décret de 1945.

La loi de janvier 2002 a également permis de préciser, au plan réglementaire, les méthodes d'inventaire et de récolement, répondant ainsi aux observations du rapport précité de la Cour.

Elle a également élargi le cadre du décret de 1945 qui, pour des raisons historiques, concernait presque exclusivement les musées abritant

des collections Beaux-arts et elle a, par ailleurs, intégré dans les musées de France les grands musées - tels le Muséum national d'histoire naturelle ou les musées du ministère de la défense - relevant d'autres départements ministériels.

Le ministère considère donc ce texte comme une réelle réussite et un acquis fondamental au bénéfice des collections et des publics. Il n'est ainsi pas surprenant que le projet de recherche quadriennal 2009-2013 intitulé « La mémoire des grandes lois » coordonné par le Centre de droit du patrimoine culturel et de droit de l'art (CECOJI/CNRS/ Université Poitiers, Faculté Jean Monnet, Université Paris - Sud 11) fasse figurer en bonne place dans sa sélection la loi relative aux musées de France de 2002 parmi les sept lois patrimoniales retenues⁶⁴.

Une démarche d'efficacité et d'efficience administrative au service de l'excellence scientifique

Sur cette base, le ministère a pu engager un schéma stratégique d'évolution statutaire planifié dès 2002 et redéfini en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dont la réalisation a fortement mobilisé le ministère et les musées nationaux. Cette stratégie visait, à travers une plus grande autonomie des musées nationaux, à conjuguer l'excellence scientifique et l'efficacité financière et administrative des établissements publics. Parallèlement, elle entraînait logiquement l'évolution du rôle de la RMN vis-à-vis des musées nationaux.

Cette modernisation a été menée à bien pendant la décennie, en dépit d'enjeux multiples et particulièrement complexes (juridiques, budgétaires, comptables et sociaux). Elle a conduit à un renouvellement en profondeur de la politique des musées et a créé des conditions des succès enregistrés au cours de celle-ci.

Le repositionnement stratégique de la RMN

La clarification des compétences de la RMN-GP recommandée par la Cour a été mise en œuvre par un décret du 13 janvier 2011. Cette réforme a permis d'atteindre plusieurs objectifs importants : réaffirmer les missions de service public de la RMN vis-à-vis des musées nationaux services à compétence nationale, en matière d'acquisition ou de gestion du droit d'entrée notamment ; sanctuariser son rôle dans la procédure d'acquisition des trésors nationaux et des œuvres d'intérêt patrimonial majeur ; renforcer le rôle du nouvel établissement en matière de couverture photographique des collections des musées nationaux, tout en refondant ses relations avec les musées nationaux à statut d'établissement public dans le cadre d'un

⁶⁴ Extrait de la présentation du projet de recherches : « Le parti pris de cette recherche est de travailler à partir des grands textes. L'idée est de sélectionner les textes qui ont contribué de façon significative à la naissance et/ou à l'édification d'une matière. Ce sont les textes fondateurs et structurants dans le domaine du droit du patrimoine ».

partenariat reposant sur l'excellence et la compétitivité de l'offre proposée aux musées nationaux. La confirmation et le renforcement du rôle de cet acteur majeur de la politique de diffusion culturelle de la France constituent une illustration emblématique de la politique des musées conduite au cours des dernières années.

La recherche de l'efficience guide naturellement l'action du ministère, qui partage l'objectif de rationalisation rappelé par la Cour. Par exemple, pour ne prendre que la période récente, les musées les plus importants (Louvre, CNAC-GP, musée d'Orsay, musée du Quai Branly, RMN) ont vu leur subvention de fonctionnement pour 2009 réduite de 4,5 % (soit une économie de 10 M€ environ) et celle pour 2011 (hors CNAC-GP) de 5 % (13 M€). Hors opérations exceptionnelles, les subventions d'investissement ont également, pour la plupart, été revues à la baisse en 2011, sans que ni l'offre, ni la qualité d'accueil des musées concernés en soient affectées. Ce résultat a été rendu possible par l'optimisation de la gestion de leurs moyens par les établissements concernés et témoigne de la détermination du ministère à stabiliser ses engagements financiers.

Cette démarche est également présente dans les réflexions relatives à la possibilité d'étendre à certains établissements le transfert de gestion de leurs personnels, sur le modèle de celui réalisé pour le Louvre. Le ministère étudie en effet les modalités d'un tel transfert pour Versailles et les contractuels du musée d'Orsay, afin d'améliorer la gestion de proximité des agents et de rendre plus fluide la politique de ressources humaines de ces établissements.

Le renforcement du pilotage des opérateurs par le ministère

Cette évolution ne pouvait porter ses fruits qu'au travers d'un pilotage rénové des opérateurs, contrepartie naturelle de l'autonomie accordée. Afin d'assurer un pilotage efficace sur les opérateurs du secteur des musées, le ministère a mis en place des outils stratégiques et/ou contractuels inédits. S'ils ne sont pas encore tous établis avec les établissements publics concernés comme le relève le rapport, ils constituent néanmoins la méthode la plus adaptée à une tutelle moderne que le ministère et ses établissements s'attachent à perfectionner sans en méconnaître les enjeux identifiés par la Cour.

De nouveaux liens entre le ministère et les musées nationaux

Les documents stratégiques (lettre de mission adressée aux dirigeants, lettre d'objectifs, contrat de performance) constituent des instruments privilégiés de l'exercice de la tutelle, sur lequel le ministère entend s'appuyer de manière accrue. Ainsi, devraient être conclus ou renouvelés en 2011 les contrats de performance des musées du Louvre, d'Orsay, de Versailles, de Branly et de Guimet (premier semestre) et celui du Centre Pompidou (second semestre). Il est d'ores et déjà prévu notamment que le contrat de la RMN-GP le sera en 2012. Si l'on tient compte de l'importance des subventions

accordées aux établissements publics sous contrat, c'est près de 80 % des subventions accordées aux EP musées qui sont encadrées par un document contractuel dans la période sous revue.

Par ailleurs, le ministère considère comme essentielle la parfaite articulation des différents documents stratégiques conclus avec les établissements. Il ne souscrit pas, en revanche, à l'idée d'intégrer le projet scientifique et culturel dans le contrat de performance. En effet, s'ils doivent être complémentaires, ces deux documents sont de natures très différentes, puisque, ancré dans une connaissance approfondie des collections et des publics, le projet scientifique et culturel vise à analyser les collections et, à partir de celles-ci, à définir la vocation spécifique et le positionnement scientifique du musée.

Un dispositif rénové d'exercice de la tutelle

S'agissant des modalités de pilotage du secteur des musées, le ministère a complété la réorganisation de l'administration centrale mise en place en 2010 par une réforme de l'exercice de la tutelle, destinée à renforcer le suivi stratégique des opérateurs. Cette adaptation très ambitieuse est fondée sur une quadruple démarche : la clarification des rôles respectifs des différents services chargés d'exercer la tutelle ; une articulation mieux assurée de la tutelle « métier » et de la tutelle administrative et financière ; une professionnalisation renforcée de cette fonction essentielle pour le ministère, et la définition d'éléments de doctrine et d'outils propres à faciliter une appréhension transversale des principaux enjeux liés à l'activité et à la gestion des établissements sous tutelle ; enfin, une formalisation accrue du dialogue avec les établissements, notamment les musées, grâce à la généralisation des conférences de tutelle stratégiques.

II - Une décennie de croissance des musées voulue et portée par l'Etat

L'Etat a mis en œuvre au cours des années visées par le rapport de la Cour des comptes une politique des musées nationaux assise sur trois caractéristiques fortes : un appui financier significatif et constant ; un recours accru et pertinent au mécénat culturel ; une politique modernisée de gestion des ressources humaines des établissements.

Un soutien actif au développement des musées nationaux

Une stratégie ministérielle affirmée et assumée financièrement

Entre 2000 et 2010, l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des musées nationaux a été porté de 334 à 528 M€⁶⁵, marquant l'importance accordée au développement de l'accès du public au patrimoine national.

⁶⁵ Euros courants.

Tout en soulignant cet effort exceptionnel, la Cour y voit une contradiction avec les orientations annoncées dans la communication faite par le ministre de la culture sur la réforme des musées nationaux au cours du conseil des ministres du 4 juin 2003. Elle fonde son appréciation sur un passage de ce texte, relatif au Louvre, dans lequel le ministre indiquait ceci : « on a vu combien ce type de formule dotant les musées d'une véritable autonomie a permis un fort développement des publics, activités et recettes propres ». Interprétant cette remarque comme l'annonce par l'Etat « d'une réduction de ses propres dépenses en faveur des musées », la Cour en conclut que l'augmentation du soutien apporté aux musées ne correspond pas aux objectifs fixés.

Cette appréciation repose sur une lecture erronée de la communication précitée, qui fixait explicitement deux contreparties à la plus grande autonomie des musées : une meilleure participation aux priorités politiques du ministère (en matière de publics et d'action territoriale). A aucun moment, le choix politique de développement des musées assumé par le Gouvernement et validé par le Parlement n'a reposé sur un objectif de désengagement et de substitution des ressources propres au soutien de l'Etat.

Une approche équilibrée de la compensation de la gratuité

La Cour indique que le principe de compensation de la mise en œuvre de la gratuité pour les 18-25 ans et les enseignants est justifié, mais elle s'interroge sur sa pérennité. Le ministère rappelle qu'afin de maîtriser l'impact de la mesure sur les finances publiques il a pris l'initiative de figer la compensation à partir de 2011 sur la base des résultats enregistrés en 2010, année pleine de référence.

Un fort effet de levier financier et la diversification des modes de financement

Pour autant, l'accroissement des ressources propres des musées nationaux constitue un levier essentiel de développement et du rayonnement croissant des politiques culturelles mises en œuvre par les établissements, dans un contexte des finances publiques caractérisé par une raréfaction durable des ressources budgétaires. Par exemple, le futur département des Arts de Byzance et des arts chrétiens d'Orient du Louvre sera intégralement autofinancé par redéploiement et ressources propres.

Dans le même souci, plusieurs établissements publics ont élaboré, en lien avec la tutelle, des plans d'affaires pluriannuels visant à assurer une meilleure visibilité prévisionnelle des dépenses et des recettes et une gestion plus efficiente des moyens disponibles. Le ministère engage de manière systématique cette démarche en cas d'évolution statutaire ou de projets nouveaux, ainsi, par exemple, pour le musée Picasso, le MUCEM et aujourd'hui la Maison de l'Histoire de France.

Les remarques de la Cour sur la politique tarifaire reflètent largement les contraintes contradictoires que le ministère doit lui-même prendre en compte. La recherche d'une plus grande autonomie a en effet conduit à une déconcentration fonctionnelle de la gestion des tarifs qui, par construction, s'articule mal avec une logique centralisée. De même, il existe une tension naturelle entre l'objectif de modération tarifaire et les contraintes de financement. Pour mieux gérer cette complexité, le ministère a mis en place en 2010 une instance de pilotage de la politique tarifaire dans les musées nationaux, animée par la direction générale des patrimoines.

Au total, la politique des musées s'inscrit dans le souci d'une gestion qui tienne pleinement compte des contraintes actuelles des finances publiques.

Un enrichissement notable de l'offre culturelle

En parfaite cohérence avec ces orientations, l'Etat poursuit et prolonge son engagement auprès du secteur des musées nationaux. Pendant la décennie écoulée, il n'a cessé d'encourager et d'appuyer, chaque fois qu'ils sont apparus scientifiquement justifiés et soutenables financièrement, les projets d'élargissement de l'offre culturelle et les propositions visant à mettre à la disposition du public un nombre accru d'œuvres ou d'éléments remarquables du patrimoine national.

C'est ainsi qu'il a pris l'initiative ou soutenu activement la création du musée de la Musique, du musée du quai Branly, du musée des monuments français de la Cité de l'Architecture et du patrimoine, de la Cité nationale d'histoire de l'immigration, le musée Henner et le département des Arts de l'Islam au Louvre. Il faut citer également les opérations de rénovation du musée de l'Orangerie, du musée Fernand Léger à Biot et celles en cours du musée Adrien Dubouché à Limoges, du musée Picasso à Paris, ainsi que le grand projet du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM). D'autres sont cités dans la partie IV de cette réponse. Tous ces chantiers s'inscrivent dans cette continuité, qui participe de la réputation nationale et internationale de nos musées sous tutelle du ministère de la Culture.

Le succès confirmé du mécénat culturel

Le recours au mécénat culturel en complément des financements publics présente de multiples avantages, pour la collectivité nationale comme pour les musées eux-mêmes. Dès lors qu'elle est strictement encadrée, cette formule sert utilement la mise en valeur du patrimoine présenté dans les musées nationaux.

Un levier remarquable pour les musées et vertueux pour l'Etat

On a évoqué dans la partie introductory ci-dessus les principaux avantages de la possibilité donnée à des mécènes, particuliers ou institutionnels, de prendre part à la valorisation des collections présentées

par les musées français : moindre mobilisation de crédits publics ; association de la société civile et des publics à la mise en place d'expositions exceptionnelles...

Le ministère confirme son attachement au mécénat de compétences, inscrit dans un cadre juridiquement maîtrisé qui, s'il peut apparaître complexe, n'en est pas moins clair.

Des règles déontologiques connues et respectées sur la circulation des collections nationales

L'analyse de la Cour établit un lien entre la question des contreparties financières à la circulation des œuvres et celle du mécénat, alors que la première n'entre pas dans le champ juridique du mécénat, comme cela est d'ailleurs relevé dans le rapport. De plus, celui-ci évoque, en la critiquant, la « tarification des prêts », mais - le ministère y insiste - aucun musée national ne pratique une telle tarification.

La Cour rapproche aussi cette question de celle de l'inaliénabilité des œuvres, et elle conduit à l'existence d'un « tabou » plus fort sur la location d'œuvres que sur la cession d'œuvres, qui déboucherait sur un paradoxe (l'inaliénabilité des collections mais la tarification des prêts). Cette appréciation est inexacte puisque les musées nationaux ne pratiquent pas la location des œuvres et que l'inaliénabilité des collections publiques constitue un principe intangible et sans exception possible. En réalité, il existe une distinction très nette entre la location d'œuvres associant une valeur à un prêt et les coopérations dites « globales » (une exposition clés en main par exemple), qui implique la circulation des collections nationales et peut donner lieu à une contrepartie financière pour rémunérer la valeur ajoutée scientifique et l'ingénierie culturelle associée.

Les opérations de valorisation des collections qui relèvent de cette seconde démarche sont possibles et encouragées par le ministère dès lors qu'elles présentent toutes les garanties nécessaires. La circulation des collections de l'Orangerie ou du musée Picasso, comme l'accord entre le Louvre et le musée d'Atlanta, par exemple, s'inscrivent dans ce cadre et constituent de bons exemples de coopération.

L'existence de ces principes d'application de la loi de 2003 sur le mécénat n'exclut pas qu'ils puissent être rappelés dans un document adapté au contexte propre à chaque musée. Ainsi, plusieurs établissements acteurs des nouveaux dispositifs ont élaboré une charte pour encadrer leur pratique de relations de mécénat. Celle du Louvre, par exemple, a été soumise à la délibération du conseil d'administration, et donc à un examen préalable minutieux avec la tutelle ministérielle. L'établissement public du musée du Quai Branly s'est aussi doté d'un outil analogue.

Un dispositif dont le suivi fiscal peut être perfectionné

Le ministère partage l'appréciation de la Cour sur le caractère perfectible du suivi par l'Etat des résultats du dispositif fiscal associé au mécénat. Il fait valoir, en particulier, que l'autonomie reconnue aux établissements, auxquels il revient de délivrer directement les reçus fiscaux relatifs aux dispositifs de droit commun (à la différence de celui de l'article 238 bis OA du code général des impôts, qui exige un pilotage par le ministère et un agrément conjoint avec le ministère chargé du budget), rend plus difficile un suivi très précis par ses services. Pour cette raison, le ministère avait souhaité, lors de la mise en place des indicateurs de performances du programme Patrimoines, intégrer un critère de suivi des dépenses fiscales, notamment pour mesurer l'atteinte de l'objectif visant à « élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics ». En pratique, les données disponibles communiquées par le ministère du budget sont des estimations, dont l'actualisation n'est, à ce stade, ni suffisamment fréquente, ni précise.

Une politique moderne de gestion des ressources humaines***La croissance des effectifs au service d'une offre améliorée***

La Cour relève que les effectifs des musées nationaux ont crû au cours des années 2000 à 2010 et elle observe en particulier qu'une partie plus importante des agents chargés de la sécurité aurait pu être remplacée par des installations techniques.

Les musées nationaux se sont engagés, notamment dans les deux dernières décennies, dans une démarche active d'acquisition de matériels (mécaniques et électroniques) permettant de compléter et de valoriser la surveillance humaine. Toutefois, comme l'a rappelé la circulaire du ministre à tous les directeurs de musées de France du 9 juin 2010, la sécurité et de la sûreté des musées se compose d'une bonne protection du public, des œuvres et des bâtiments et se traduit nécessairement par la combinaison de moyens techniques et humains, les premiers ne pouvant qu'en partie se substituer aux seconds. La configuration architecturale complexe de nombre de locaux des musées nationaux et la nature des collections font obstacle, en tout état de cause, à une couverture technique exclusive. L'actualité de l'année 2010 a montré, à cet égard, à quel point la sûreté des collections publiques demeure un enjeu majeur et complexe.

Par ailleurs, la création ou la réorganisation de plusieurs musées, l'enrichissement de l'offre culturelle et la forte croissance de la fréquentation (cf. infra) qui ont caractérisé la période récente se sont logiquement accompagné d'un ajustement maîtrisé des effectifs.

Un recours strictement encadré aux « emplois mécénés »

Le financement de certains emplois au moyen de fonds issus du mécénat correspond à la mise en œuvre, évoquée précédemment, de projets

autofinancés par les opérateurs, dans un contexte de forte contrainte budgétaire et sur les plafonds d'emplois. Le ministère veille, pour sa part, à ce que cette faculté soit utilisée dans le strict respect des conditions posées par la circulaire du ministère chargé du budget du 11 juin 2010.

Le château de Versailles a ainsi eu recours à ces emplois dans le cadre d'expositions (à titre d'exemple, l'exposition « Fastes de cour et cérémonies royales », présentée au public en 2009, a induit l'inscription de 7,2 équivalents temps plein travaillés au-delà du plafond de ses emplois), mais également d'opérations ponctuelles de travaux (comme la réfection des toitures du corps central du château ou la restauration du système viaire). Au Louvre, les emplois mécénés ont concerné notamment des projets culturels spécifiques (pour la réalisation de mallettes pédagogiques, du MuseumLab ou du site internet, par exemple), mais aussi des chantiers relatifs aux collections, par exemple pour le projet « Arts de l'Islam ».

Le Centre Pompidou s'est également engagé dans cette voie avec rigueur, après avoir consulté le contrôleur financier sur l'encadrement précis de la dépense et le mode de recrutement des personnels concernés et il veille à ce que ces emplois non permanents soient exclusivement affectés aux projets définis dans le cadre des conventions de mécénat.

III - Des collections au cœur de l'activité des musées

A la suite des constats dressés par la Cour en 1997 sur la gestion des collections nationales, des progrès très importants ont été réalisés sous l'impulsion de la Direction des musées de France, dont rend compte en partie le présent rapport. Les nouveaux chantiers en cours ou programmés justifient la poursuite de cet effort.

D'importants progrès en matière d'inventaire et de récolelement des œuvres

Comme le rappelle le rapport de la Cour, la loi relative aux musées de France, ses textes d'application et les circulaires élaborés par le ministère ont permis de fixer des objectifs clairs et partagés en matière d'inventaire et de récolelement et d'en normaliser le mode opératoire. Dans ce cadre, le ministère a fait du récolelement une priorité de son action qui se traduit dans les documents stratégiques et contractuels qui le lient aux musées nationaux et dans les lettres d'objectifs adressées aux dirigeants.

Si des retards ou des difficultés ponctuelles peuvent être relevés, les résultats obtenus par les musées nationaux en matière de récolelement constituent un réel succès : fin 2010, près du tiers du récolelement était réalisé dans les musées nationaux placés sous la tutelle du service des musées de France. L'avancement de ce chantier fait l'objet d'un suivi rigoureux par le ministère et les musées nationaux sont en ordre de marche pour atteindre l'objectif de récolelement décennal en 2014.

La création d'un centre de réserves mutualisé : un engagement ministériel fort

La Cour souligne à juste titre l'importance du projet de centre national de conservation du patrimoine prévu à Cergy et les difficultés de sa mise en œuvre. Le ministère de la culture accorde une grande importance à ce projet structurant pour la politique des musées nationaux et des institutions disposant de collections nationales. Il travaille aujourd'hui, en liaison avec les institutions intéressées, à l'optimisation des surfaces et des coûts. Une première tranche à horizon 2015 devrait ainsi concerner les musées principalement concernés par le risque de crue centennale (le Louvre, Orsay-Orangerie, les Arts Décoratifs, le CNAC-GP, le Musée du Quai Branly et l'ENSBA).

Le projet comprendra aussi un pôle scientifique et technique, en lien avec les laboratoires du ministère (C2RMF et LRMH) ; un pôle fondation, principalement structuré autour de l'INP, et un pôle documentation et information. Le pôle médiation sera, pour sa part, réalisé en étroite collaboration avec les collectivités territoriales concernées.

L'enrichissement des collections : un système d'acquisitions souple et efficace

Le ministère n'adhère pas à l'appréciation de la Cour selon laquelle la stratégie d'achat d'œuvres de chacun des musées nationaux devrait être explicitée dans un document public et contraignant pour eux. Cette réticence, partagée par le monde international des musées, résulte d'abord de ce que la spécialisation des collections désigne à elle seule leur domaine de recherche d'enrichissements ; ainsi, la dénomination même du musée national du Moyen âge, comme celles du musée de la Renaissance ou du département des arts de l'islam du Louvre permet de connaître le domaine dans lequel ils sont susceptibles d'effectuer des acquisitions.

En outre, comme le relève également la Cour, une politique d'acquisitions est largement dépendante des opportunités qui se présentent sur le marché de l'art, par définition imprévisibles, et il n'apparaît pas judicieux d'expliciter la stratégie et la nature des œuvres recherchées par les musées nationaux, ne serait-ce que par souci de ne pas induire un effet inopportun sur leur prix.

Pour autant, le ministère est très vigilant sur le fait que les acquisitions soient effectuées avec discernement. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 janvier 2002 précitée relative aux musées de France et de ses décrets d'application, les axes de développement des politiques d'acquisitions font l'objet d'un chapitre spécifique des projets scientifiques et culturels dont sont dotés la plupart des musées nationaux.

S'agissant des musées ayant le statut de service à compétence nationale (SCN), le ministère partage l'appréciation de la Cour sur la

nécessité de maintenir en leur faveur un mécanisme d'acquisitions sur ressources stables. Il relève, à cet égard, que les musées précités ne sont aucunement défavorisés dans la politique d'acquisition de l'Etat. Le système d'acquisitions des musées SCN a été rénové et préservé grâce à la combinaison de différents mécanismes qui sont autant de moyens de financement à leur disposition : la subvention annuelle versée par l'Etat à la RMN pour les acquisitions des SCN (2,33 M€ en 2010) est restée stable sur la décennie sous revue ; les SCN bénéficient de l'appui du fonds du patrimoine (cf. tableau ci-dessous), de la dation et des dispositifs prévus par le mécénat qui ont permis plusieurs acquisitions majeures (châsse en émail limousin du début du XIII^e siècle, acquise en 2006 grâce au mécanisme de l'article 238 bis OA du CGI pour le musée national du Moyen Age, ou le pavement de Polisy acquis en 2008 pour le musée national de la Renaissance acquis grâce au même mécanisme).

Versement du fonds du patrimoine en faveur des acquisitions des musées nationaux-SCN

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3,54 M€	0,23 M€	0,85 M€	0,9 M€	1,99 M€	0,4 M€	0,865 M€

Un lien vertueux entre la fréquentation et l'enrichissement des collections

Pour les musées ayant le statut d'établissement public, la Cour recommande de mettre fin au système en vertu duquel 20 % des recettes de billetterie peuvent être affectés à l'acquisition d'œuvres et de le remplacer par des budgets d'acquisitions triennaux inscrits dans les contrats de performance sur la base des prévisions de ressources. Le ministère est tout à fait opposé à cette proposition. Le dispositif précité permet en effet, d'une part, de sanctuariser l'effort financier des musées en faveur des acquisitions et, d'autre part, de créer un lien vertueux entre l'accroissement de la fréquentation et les acquisitions, mettant ainsi en relation étroite deux vocations primordiales des musées : l'accueil du public et l'enrichissement des collections. Différents ajustements ont déjà pu être réalisés afin d'adapter le principe à des situations spécifiques, par exemple, à l'occasion du rapprochement au sein du même établissement public des deux musées nationaux d'Orsay et de l'Orangerie, le seuil de 20 % a été abaissé à 16 %.

IV - Le succès objectif de la politique nationale des musées

Le ministère partage le constat de la Cour sur le développement de l'offre culturelle proposée par les musées. Il tient à souligner que ce mouvement ne peut être analysé sans rappeler l'évolution remarquable de la fréquentation des musées nationaux (cf. infra) à laquelle il a naturellement contribué. Les objectifs non seulement économiques, comme le suggère la

Cour, mais aussi culturels, gagneront à être intégrés dans la trame des contrats de performance, de même que l'objectif d'une meilleure connaissance des coûts.

Une politique volontariste d'aménagement culturel du territoire

L'évolution des crédits destinés aux musées territoriaux, les choix d'investissement dans les musées nationaux et la gestion des collections attesteraient, selon la Cour, d'une « préférence parisienne » de la politique nationale des musées. Le ministère ne souscrit pas à ce constat.

Une politique d'investissement partenariale et modernisée de l'Etat en faveur des musées territoriaux.

Le ministre a annoncé, en septembre 2010, la mise en place d'un Plan musées en régions qui s'échelonnera sur les années 2011-2013. Destiné à pérenniser le rôle majeur des musées dans l'aménagement du territoire et la place centrale qu'ils prennent dans la démocratisation culturelle et l'accès de chacun à la culture, il mobilisera 70 M€ pour soutenir soixante-dix neuf projets. La Cour cite cette initiative mais sans en évoquer l'ampleur autrement qu'au regard d'une politique budgétaire antérieure et d'un contexte institutionnel différent. Comme elle l'indique, la loi du 4 janvier 2002 prévoit explicitement que le financement des musées territoriaux relève des collectivités propriétaires. Dans ce cadre renouvelé et dans un contexte de décentralisation, le rôle de l'Etat n'est pas de se substituer aux collectivités propriétaires des musées de France, mais de susciter et d'accompagner des projets sélectionnés au regard de critères rigoureux en recherchant un fort effet de levier.

La traduction budgétaire dans les comptes de l'Etat est nécessairement très différente selon qu'il s'agit de projets nationaux intégralement financés ou de projets territoriaux dont le taux de subvention est, en moyenne, de 25 %. L'Etat accompagne un encours permanent d'environ cent cinquante projets. Au cours de la dernière décennie, il a consacré en moyenne chaque année 20 à 25 M€ aux musées de France en région. Cet engagement a généré environ 100 M€ d'investissement annuel, soit 1 milliard d'euros en dix ans.

De 2005 à 2010, le bilan du soutien aux musées territoriaux doit également intégrer un concours annuel conséquent au travers d'une palette d'outils assez large : 2,5 M€ aux fonds régionaux d'acquisition pour les musées (FRAM), 3 M€ via le Fonds du patrimoine, plus de 500 000 € au titre des expositions d'intérêt national et 7 M€ en soutien ciblé aux dépenses de fonctionnement. On y ajoutera une activité de conseil scientifique et technique permanent au bénéfice des musées territoriaux.

L'Etat s'engage aussi sur le territoire grâce aux musées nationaux.

Plusieurs exemples témoignent de cette politique de structuration territoriale utilisant le vecteur des musées nationaux. Au titre de

l'investissement, on peut citer l'extension de l'accueil du musée Chagall à Nice, l'achèvement de la rénovation du musée national de préhistoire aux Eyzies ou encore l'extension du musée national de la porcelaine Adrien Dubouché à Limoges.

La mutation du musée des Arts et Traditions Populaires du bois de Boulogne sous la forme du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) à Marseille est un autre cas emblématique de cette volonté de déconcentration. Cette volonté politique forte se traduit désormais par l'avancée rapide du chantier, le partenariat original noué avec les collectivités territoriales et la qualité du projet scientifique et culturel. L'ouverture du Mucem sera l'événement majeur de Marseille capitale européenne de la culture en 2013.

Une politique innovante de gestion des collections nationales se matérialise, enfin, par la mission que l'Etat a confiée à deux des plus grands musées nationaux : mettre à la disposition du public, dans un projet scientifique et culturel complet, une partie des collections nationales dont ils ont la garde. Le Centre Pompidou-Metz et le Louvre-Lens reposent l'un et l'autre sur un effort partagé avec les collectivités territoriales concernées.

Une gestion des collections nationales qui fait une place centrale aux musées territoriaux

En matière de gestion des collections nationales, enfin, le ministère ne partage pas non plus l'appréciation de la Cour selon laquelle l'Etat aurait fait preuve de retenue dans son partenariat avec les collectivités. Le dynamisme de ce partenariat est, au contraire, attesté aussi bien par la politique de prêts et de dépôts que par celle du transfert de propriété des dépôts antérieurs à 1910 rendu possible par la loi relative aux musées de France.

Entre 2005 et 2010 les musées nationaux ont prêté environ 8 000 œuvres par an, et entre 35 et 40 % de ces prêts ont été faits en faveur des musées territoriaux dans une proportion comparable aux prêts faits à l'étranger.

S'agissant des dépôts en faveur des musées territoriaux, le Rapport Magnant, Pétry, Prévost de 2007 a rappelé que l'action de l'Etat en faveur d'un équilibre territorial des collections nationales est une constante historique. Constatant qu'en dehors du rôle joué par les institutions œuvrant dans le domaine de l'art contemporain, les autres musées nationaux tendaient à avoir épuisé la veine constituée par les œuvres mises en réserve et dignes d'être déposées, il invitait à de nouvelles pistes de réflexions. Il convient ainsi, désormais, de s'éloigner d'une politique de renouvellement automatique des dépôts et de pouvoir évaluer leur pertinence afin, sauf exceptions dûment justifiées, de faire bénéficier successivement de dépôts à durée déterminée de quelques années ou de prêts de longue durée, jusqu'à une année environ, un maximum de musées territoriaux.

Parallèlement les opérations de dépôt prestigieux n'ont jamais cessé d'être menées. Pour ne citer que les principaux exemples : un important ensemble de peintures du début du XXème siècle (comportant notamment plusieurs Cézanne) de la collection Meyer déposé au musée Granet à Aix-en-Provence par le Musée d'Orsay, la collection de dessins de Beistegui répartie dans cinq grands musées en région, les vingt-trois plâtres originaux du monument des « Bourgeois de Calais » déposés au musée de Calais.

Le ministère considère le transfert de propriété des dépôts antérieurs à 1910 non comme une mesure « symbolique » et accessoire, comme cela semble ressortir du rapport, mais comme un élément emblématique d'un important changement de perspective de la part des musées nationaux vis-à-vis de la gestion des collections nationales et de leur capacité à s'en séparer au bénéfice des collectivités territoriales quand celles-ci en font la demande.

En ce qui concerne les transferts de propriété des dépôts antérieurs à 1910, l'évaluation actuelle recense 32 251 dépôts transférables aux collectivités territoriales en application de l'article L. 451-9 du Code du Patrimoine. Deux cent cinquante quatre villes sont concernées. A l'issue des récolements, un peu plus d'un tiers de ces œuvres (9 340) ne peuvent être proposées au transfert (sur un total de 32 251) pour diverses raisons. Actuellement vingt quatre villes ayant reçu des propositions de transfert pour un total de 1 178 biens culturels n'ont pas encore répondu. Cent treize villes et deux conseils généraux ont déjà pu bénéficier d'un transfert de propriété, pour un total de 5 365 biens culturels. Par exemple, Toulouse a bénéficié du transfert de 572 œuvres incluant les saisies révolutionnaires.

Loin de refléter une « préférence parisienne », l'action de l'Etat a donc fait du secteur des musées un laboratoire de l'innovation territoriale plus qu'aucun autre secteur culturel.

Une augmentation historique de la fréquentation des musées nationaux⁶⁶

La comptabilité des entrées dans les musées nationaux, tenue de longue date par le ministère s'est progressivement perfectionnée avec le Service des études et des recherches (1974) puis le dispositif Muséostat mis en place au sein de la Direction des musées de France (1993)⁶⁷. Jusqu'en 2004, ce dispositif reposait toutefois sur un échantillon représentatif des musées classés et contrôlés et ne retenait au titre des musées nationaux qu'un périmètre d'établissements défini par le décret de 1945 (le Musée national d'art moderne du CNAC-GP en était exclu). Depuis 2004, Muséostat permet

⁶⁶ Cf. les « Eléments de bilan sur la fréquentation des musées nationaux » fournis à la Cour.

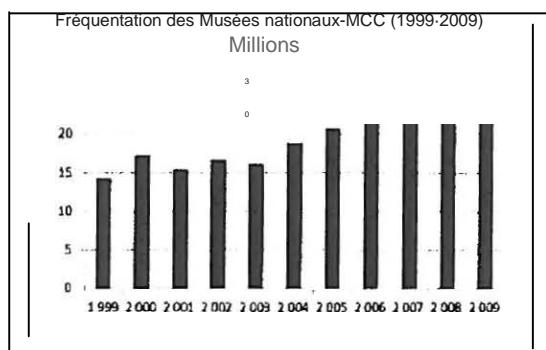
⁶⁷ Le dispositif Muséostat est mis en place à la suite d'une circulaire ministérielle datée du 10/12/1992.

de suivre les visites sur la base d'une enquête exhaustive et d'un périmètre stabilisé.

Une remise en perspective historique permet toutefois d'identifier plusieurs séquences qui mettent en lumière le succès actuel des musées. A l'one durant les années 1960, la fréquentation connaît un premier décollage durant les années 1970 grâce, notamment, au développement d'une politique d'expositions temporaires, à l'ouverture des musées à d'autres thèmes et collections et au lancement de plusieurs chantiers d'envergure, parmi lesquels le Centre Georges Pompidou. Ce renouvellement de l'intérêt du public s'est prolongé par le succès considérable rencontré par le programme de transformations et de créations de musées de la décennie 1980. Entre 1990 et 2000, la fréquentation des musées s'est stabilisée donnant l'impression qu'une forme de saturation avait été atteinte (14,6 millions de visites en 1990 et 14,7 millions en 1999).

La décennie sous revue a permis de franchir un nouveau palier décisif, la fréquentation atteignant un niveau historique.

D'une décennie à l'autre, avec 26,8 millions de visites en 2009, la fréquentation des musées nationaux a progressé de 82 %.



Ceci est d'autant plus notable que cette croissance est très supérieure à celle de la démographie française (+ 6,87 % sur la même période⁶⁸) et à celle des entrées touristiques (quasiment stables⁶⁹).

Si l'on concentre sur les cinq dernières années (2004-2009), la fréquentation de l'ensemble des musées de France passe de 45,6 millions de visites à près de 56,2 millions de visites, soit une augmentation globale de 23 % et une augmentation moyenne de 19 % en moyenne par établissement. Dans le même temps, la fréquentation des seuls musées nationaux du

⁶⁸ Source : INSEE.

⁶⁹ 77 millions en 2000, 78 en 2008 et 74 en 2009 - Source : INSEE.

ministère a progressé de 18,8 millions de visites à 26,8 millions de visites, soit une augmentation de plus de 42 %, en raison notamment de l'ouverture du musée du quai Branly, du musée de la Musique, de la Cité de l'architecture et du patrimoine, de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration et du musée Henner.

Ce succès se traduit aussi par le fait que, parmi les dix musées les plus visités du monde, quatre sont des musées nationaux français : le Louvre (au premier rang mondial), Versailles, le musée national d'art moderne et le musée d'Orsay.

Une stratégie de gratuité au service des publics

Une politique tarifaire de l'Etat ciblée sur les exonérations.

Au cours des dix dernières années, de nombreuses mesures ont été prises par le ministère de la culture pour favoriser un plus large accès de tous aux collections permanentes des musées nationaux placés sous sa tutelle : gratuité les premiers dimanches du mois ; exonération pour les moins de 18 ans, les titulaires de minima sociaux, les visiteurs présentant un handicap et leurs accompagnateurs, certaines catégories de professionnels et d'étudiants.

L'expérimentation d'une gratuité totale pendant le premier semestre 2008 dans quatorze musées et monuments nationaux relève de la même approche. Elle a débouché en avril 2009 sur une mesure de gratuité en faveur de tous les jeunes jusqu'à 26 ans résidant au sein de l'Union européenne. Les enseignants des cycles primaire et secondaire se sont vus accorder la même gratuité (Pass Education).

En vertu de ces différentes formules de gratuité - y compris celles instaurées par les collectivités territoriales dans les musées de France -, le nombre d'entrées gratuites dans les musées de France s'est établi en 2009 à 23,8 millions, soit un peu plus de 42 % de la fréquentation totale. Sur cinq ans, le volume des entrées gratuites a progressé de 60 % (environ 8,9 millions de visites), tandis que celui des entrées payantes ne laura fait que de 7 % (un peu plus de 2 millions de visites). Cette tendance de fond est vérifiée à l'échelle des musées nationaux sous tutelle du ministère : sur cinq ans, le nombre des entrées gratuites augmente en moyenne de 44 %, ce qui correspond à près du double de la progression des entrées payantes.

La part croissante des entrées gratuites explique l'essentiel de l'augmentation de la fréquentation sur la première décennie du nouveau siècle. La proportion de visites gratuites dans la structure de l'audience est bien un indicateur de la démocratisation de la pratique de visite et les musées nationaux du ministère de la culture participent pleinement de cette démarche.

La gratuité touche les publics auxquels elle s'adresse en priorité.

La Cour fait l'hypothèse que les effets de la gratuité des 18-25 ans et des enseignants tardent à se manifester. Les données disponibles témoignent d'une réalité différente.

Le ministère a décidé en 2000 de généraliser le principe du premier dimanche gratuit à l'ensemble des musées et monuments nationaux, après une expérimentation réussie de cinq années au Louvre. Sur les cinq dernières années de la décennie sous revue, le dimanche gratuit est devenu au Louvre un jour de très forte fréquentation : en moyenne, elle y atteint 36 600 visites contre 20 800 un dimanche ordinaire. La part des touristes étrangers y est inférieure à celle d'un dimanche payant ; les visiteurs nationaux, et en particulier franciliens, en sont les principaux bénéficiaires : par rapport à un dimanche payant, le nombre de visiteurs parisiens augmente de 88 % et celui des franciliens de 194 %. L'étude qualitative des données révèle en outre que plus de 7 franciliens sur 10 déclarent que la gratuité a compté dans leur décision de visite. La gratuité constitue également un effet levier chez les primo-visiteurs.

L'expérimentation de la gratuité totale menée dans quatorze établissements au premier semestre 2008 a démontré que la gratuité mobilise les publics dont le lien avec la culture et ses institutions est intermittent, qu'elle exerce un effet de levier dans l'émergence d'une familiarité avec les musées et qu'il existe une « culture de la gratuité » chez les moins de 30 ans.

Ces raisons ont justifié l'extension en avril 2009 de la gratuité aux 18-25 ans pour la visite des collections permanentes. Sur sept trimestres, le nombre de visites correspondant à des jeunes âgés de 18 à 25 ans résidents de l'UE s'est établi à 3,4 millions : 1,3 million pour les trois trimestres 2009 et 2,1 millions pour les quatre trimestres 2010. Leur contribution à la fréquentation des collections permanentes est passée de 7,3 % en 2009 à 9,6 % en 2010. En décembre 2010, ce taux a dépassé 10 %.

Près de sept jeunes sur dix considèrent que la gratuité a joué un rôle dans la décision de visite. Au total, les visiteurs de 18 à 25 ans estiment que la gratuité constitue un « coup de pouce » ou un « plus » à leurs pratiques culturelles (85 %), voire qu'elle est « normale » (14 %). Moins de 1 % la juge sans importance.

Pour sa part, la fréquentation des enseignants a augmenté de 9 % en 2010.

Une démocratisation de la visite au musée en nette progression

Les actions de développement des publics : le qualitatif en vedette.

Le ministère conteste la manière dont la Cour sous-estime la portée de la politique de diversification des publics menée par les musées nationaux, au-delà de la politique tarifaire.

La Cour a relevé les efforts entrepris en faveur des publics handicapés, en ne les évoquant toutefois que par des indicateurs figurant au contrat de performance. L'action de l'Etat en faveur des personnes en situation de handicap connaît un développement décisif depuis 2003, date de la priorité fixée par le Président de la République dans ce domaine. Le ministre de la culture et de la communication a alors confié aux présidents de la Cité des sciences et de l'industrie et du musée du quai Branly, la mission de proposer des mesures concrètes visant à améliorer l'accueil des personnes handicapées dans les établissements culturels, et de centrer la réflexion en matière de médiation sur l'innovation et la création d'outils adaptés à chaque type de handicap. C'est dans ce cadre que nombre de musées nationaux se sont vus attribuer le label « Tourisme handicap ». Le ministère accompagne également les efforts des musées de France sur le territoire, avec le prix « Musées pour tous » créé en 2007.

Le protocole d'accord entre le ministère et celui de la Justice sert de cadre à des actions menées depuis plus d'une décennie par les établissements patrimoniaux en milieu pénitentiaire, concernant trois catégories (mineurs, détenus en milieu fermé et personnels du milieu pénitentiaire ou des institutions patrimoniales).

Cette démarche partenariale se décline également avec le ministère de la Santé et des Sports pour conduire une politique commune d'accès à la culture pour tous les publics en milieu hospitalier. L'opération ministérielle « les Portes du temps » propose à des enfants, des adolescents et à des familles issues des zones prioritaires, urbaines comme rurales, une offre culturelle d'excellence. Ce dispositif a bénéficié à plus de 150 000 jeunes depuis sa création, il y a cinq ans.

L'action ministérielle conçoit les musées comme un facteur de développement des territoires les plus défavorisés et un levier pour l'emploi. La mise en œuvre des mesures proposées pour les patrimoines dans le plan rural devrait permettre un accès facilité aux dispositifs culturels. Dans cette optique, les jumelages avec les lycées agricoles et les établissements patrimoniaux, encore insuffisamment représentés sur le territoire, sont prioritaires tout comme la mise en place des dispositifs d'éducation artistique et culturelle (projet d'école et établissements scolaires, conventions de partenariat avec les rectorats). Cette même philosophie d'action sera à l'œuvre en 2011 lors de l'année des outremers français.

Une démocratisation attestée par les enquêtes dans les établissements

Le rapport de la Cour minimise les effets de cette action en se basant sur une enquête unique, issue d'un des services du ministère mais qui ne résume pas les résultats d'environ mille études de publics réalisées dans les musées depuis 2000.

Celles-ci ont mis en évidence une institution muséale aussi diverse que ses publics dont les pratiques et les caractéristiques ont évolué (organisation et mode opératoire des visites, structure des publics, expérience de visite). Plus de la moitié des Français âgés de 15 ans et plus fréquente au moins une fois dans l'année un musée, un lieu d'exposition ou un monument. Ces études relativisent très largement la thèse d'une reproduction sociale mécanique de l'intérêt pour les musées.

La très récente enquête « A l'écoute des visiteurs-2010 » réalisée dans la plupart des musées et monuments nationaux atteste d'ailleurs une nouvelle fois d'une grande diversité des publics, et de leur rajeunissement, d'un développement continu des visites en familles et d'une expansion du tourisme culturel populaire.

REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL DU MUSEE DU LOUVRE

Il importe de saluer le travail qui a permis d'aboutir à une synthèse riche, dressant un historique de l'évolution organisationnelle des musées durant ces dix dernières années et proposant une analyse critique des résultats de la politique muséale nationale.

Cette synthèse entend démontrer que l'autonomie des musées, permise par leur érection en établissements publics, a fait émerger des tendances centrifuges aux dépens des structures de l'administration centrale (DMF) et de son bras armé (la RMN). Surtout, cette autonomie se traduirait, au total, par un renchérissement de l'action de l'Etat en matière muséale sans qu'il soit justifié par une progression équivalente de son activité. Il est de surcroît indiqué que l'autonomie aurait dû conduire à ce que le développement des ressources propres des établissements s'accompagne concomitamment par un désengagement budgétaire de l'Etat en termes absolus.

Un constat qui occulte l'évolution de l'activité des musées

Cette approche critique mériterait sans doute d'être nuancée : une mise en perspective de l'ensemble des activités des musées (nombre de visiteurs, publications, expositions, accueil du public scolaire, du public du champ social, enrichissement des collections, rayonnement sur le plan régional et international, politique de recherche...) durant la période analysée conduit à observer toute la dynamique que la responsabilisation des équipes dirigeantes des musées a permis de faire émerger. De surcroît, la limite temporelle assignée (la décennie 2000-2010) ne met pas en lumière la transformation radicale des musées sur une période plus longue, entamée

durant les années 1970, et accélérée durant les années 1980, notamment dans le cadre du projet Grand Louvre.

Plus fondamentalement, la Cour affirme que les prémisses de la rénovation du paysage muséal français relèvent d'une ' contestation du système DMF-RMN [...] se heurtant à la revendication d'autonomie des musées'. C'est à l'aune de cette vision conflictuelle et négative que se serait construite une dynamique aux résultats mitigés mais dont les coûts seraient censément exagérément élevés.

Il semble, à l'inverse, opportun de soutenir la thèse d'une volonté positive, claire et partagée de déconcentration et de responsabilisation autour de missions muséales renouvelées, visant à ancrer les musées dans le 21^{ème} siècle, veillant à ce qu'à l'excellence scientifique et culturelle soit associée une ambition sociale et éducative. Dans cette perspective, une dynamique nouvelle est née en faveur du public le plus large et au profit des collections, résolument soutenue par les pouvoirs publics. L'autonomie de gestion a permis de favoriser la mobilisation de ressources propres qui contribuent de plus en plus significativement à l'équilibre financier des établissements, permettant de réduire en termes relatifs la part des subventions publiques. Enfin, ce renouveau des musées renforce l'attractivité du territoire national et engendre des richesses considérables. Des études économiques démontrent, au total, la viabilité économique de ce cercle vertueux.

C'est cependant à la lumière de ce parti pris initial que nombre d'assertions sont posées, sans qu'une démonstration convaincante y soit toujours associée.

A titre d'exemple, le bilan supposément 'mitigé (et coûteux) de la délégation de gestion de ses personnels fonctionnaires consentie au Louvre' n'est, en réalité, pas dressé. La réalité de terrain est au contraire que ce transfert de compétence a permis de réduire la vacance des emplois, de rapprocher les services gestionnaires des agents et, au total, de construire une politique sociale ambitieuse, mettant l'accent, notamment, sur l'action sociale, l'accès au logement ou la formation. Formalisant ces efforts, à compter de 2003, le Louvre s'est engagé dans la réalisation d'un projet social faisant l'objet d'une concertation approfondie avec les organisations syndicales. Depuis lors, trois projets ont été rédigés et mis en œuvre.

Une nouvelle dynamique financière qui se construit depuis dix ans

Il semble, de la même manière, rapide d'affirmer pour ce qui concerne le Louvre une 'réticence ou [une] incapacité des grands musées, en dépit de leur autonomie revendiquée, à compenser par des gains de productivité une réduction du soutien de l'Etat'. Le terme de productivité impose de mettre en vis-à-vis une activité relativement aux moyens nécessaires à sa réalisation.

Certes, pour ce qui concerne le Louvre, les moyens publics ont cru jusqu'en 2008, mais encore aurait-il fallu, avant de le déplorer, comparer cette croissance avec l'évolution largement supérieure de l'activité de l'établissement, sur tous les plans (fréquentation, publications, expositions, chantiers de fouilles, partenariats internationaux...), pour constater la réalité de gains sensibles de productivité.

Les réductions successives de la subvention publique en 2009 (-5% des crédits de fonctionnement) et en 2011 (-5% des crédits de fonctionnement et -25% de la subvention d'investissements courants) sans diminution de l'activité témoignent de manière encore plus évidente de cette capacité du Louvre à répondre aux défis de la contrainte budgétaire dont l'établissement n'a jamais entendu s'extraire et de sa capacité à dégager des gains de productivité. En contrepartie, ces éléments devraient conduire à s'interroger sur la soutenabilité d'un tel effort dont l'ampleur apparaît exceptionnelle et de nature, s'il se prolongeait aussi drastiquement, à remettre en cause la dynamique du musée, tout particulièrement à l'occasion de l'ouverture des salles du nouveau département des arts de l'Islam et celles du pourtour consacrées à l'orient méditerranéen dans l'empire romain qui accroîtront de plus de 4000m² les surfaces muséographiques.

Ces débâsages successifs sont sans lien avec la progression des ressources propres, et il convient d'éviter de laisser entendre que ces recettes sont substituables aisément. Les donateurs répugnent à intervenir en compensation d'un désengagement de l'Etat, comme l'a montré le retrait immédiat du mécénat d'une grande banque au profit du musée Guimet lorsqu'il a été annoncé que ce musée devrait renoncer aux droits d'entrée dans le cadre de l'expérimentation de la gratuité.

En outre, les mécénats sont permis par l'attractivité offerte par la visibilité d'opérations à fort impact, comme les grands projets (nouvelles salles du département des arts de l'Islam, ou rénovation des salles du mobilier 18^eme) ou les expositions, et il n'est guère envisageable d'en mobiliser au titre du fonctionnement courant du musée que l'Etat financerait moins.

Au total, la progression des moyens d'un musée comme le Louvre s'inscrit dans une dynamique où la part de l'Etat diminue tendanciellement en termes relatifs (tendance infirmée temporairement en 2009 par l'effet de périmètre induit par la mesure de gratuité des moins de 26 ans). Il en découle un mix financier qui a radicalement évolué en 20 ans, passant schématiquement d'une part de l'Etat très majoritaire dans les ressources de l'établissement (de l'ordre des trois quarts), la billetterie représentant l'essentiel du quart restant, à une intervention de l'Etat ramenée à 55%, la billetterie 20% et les autres ressources propres représentant le solde. La création en 2009 du fonds de dotation du Louvre conduira à terme à faire reposer ce mix financier sur quatre pieds dans des proportions que la pratique permettra d'établir.

Le musée du Louvre considère, en conséquence, que son autonomisation a conduit à une dynamique nouvelle dans son financement. Cette dynamique lui permet aujourd’hui de proposer à ses autorités de tutelle que ses grands projets de développement soient à l’avenir financés, en investissement et en fonctionnement, sur ressources propres. Il importe naturellement que cet équilibre ne soit pas cassé par une réduction drastique des moyens budgétaires nécessaires à son fonctionnement courant et à la mise aux normes du palais (en matière d’incendie et d’accessibilité tout particulièrement) qui semble naturellement relever de la responsabilité de la puissance publique.

A cet égard, en n’établissant pas cette mise en perspective du mix financier d’un établissement comme le Louvre, la Cour aboutit à une préconisation visant simplement à une réduction en termes absolus de la subvention d’Etat. Une telle approche ne prend pas en compte l’effet multiplicateur sur les ressources propres qu’engendre la subvention publique (un euro de subvention génère près d’un euro de ressources propres. En conséquence, réduire d’un euro la subvention publique risque de faire perdre au Louvre deux euros de capacité d’action). En outre, des études économiques ont montré l’impact sur l’activité de la capitale de la dépense publique consacrée à un établissement comme le musée du Louvre. Sous cet angle, un euro de subvention publique engendre, par le biais de l’industrie touristique, près de dix euros de richesse nationale.

Mécénat : des règles strictes de nommage des salles

En matière de nommage de salles, deux règles strictes méritent d’être rappelées :

- le Louvre ne propose pas aux entreprises de donner leur nom à des salles du musée. La pratique du nommage existe au musée et est très ancienne, mais elle ne s’applique qu’aux donateurs individuels. Il n’a pas été envisagé de déroger à cette règle ;

- le Louvre n’entend pas débaptiser une salle qui aurait dès à présent un nom historique. Ainsi, un donateur individuel ne pourra pas se voir proposer que son nom soit donné une salle comme la galerie d’Apollon, a fortiori pour ce qui concerne une entreprise, comme évoqué dans le précédent paragraphe.

La conjonction de ces éléments rend particulièrement surprenante l’intervention supposée, en 2000, du Ministère de la culture pour empêcher le nommage de la galerie d’Apollon au nom d’une entreprise pétrolière ou de la salle des Etats au nom d’une entreprise de télévision japonaise. Le musée du Louvre n’a pas été tenu informé des interventions que ces entreprises ont pu faire auprès de la Ministre de la culture ni des réponses que celle-ci a pu leur faire.

Concernant la galerie de la Melpomène, c'est précisément parce que le mécène souhaitait que la galerie porte le nom de son entreprise que le Louvre a dû renoncer, de lui-même, à ce mécénat, dans le respect des règles éthiques évoquées ci-dessus.

La rémunération de projets scientifiques et culturels

L'organisation d'expositions à l'étranger contre rémunération est une pratique ancienne, qui date des années 1970, notamment au Japon où les entreprises ont traditionnellement organisé des expositions d'œuvres issues de collections publiques françaises sur ce mode.

Le musée du Louvre souhaite insister sur la différence fondamentale existant, d'une part, entre la rémunération liée à une coopération globale, s'inscrivant dans une démarche scientifique et culturelle, comme une exposition, une expertise et, plus encore, l'aide à la création d'un musée universel comme à Abou Dabi, et, d'autre part, la location contre rémunération d'une œuvre hors de ce contexte.

Les exemples donnés par la Cour dans son relevé s'inscrivent systématiquement dans le cadre d'une coopération scientifique et culturelle, et jamais dans celui d'une location d'œuvres. En effet, le musée du Louvre n'a jamais loué une œuvre et les rémunérations qu'il peut, le cas échéant, percevoir se font toujours en contrepartie d'un programme scientifique et culturel global auquel il estime pouvoir participer.

L'hypocrisie supposée du système critiqué par la Cour s'explique car cette dernière accepte cette distinction cruciale lorsqu'elle s'exprime par la bouche d'un ancien directeur du Metropolitan Museum mais, curieusement, pas par celle du ministère ou de ses établissements puisque, pour des raisons mal définies et sans démonstration convaincante, elle ne correspondrait 'ni à la réalité, ni aux usages qui se développent au sein du monde muséal national'.

Il importe enfin de noter que si le Louvre ne pouvait établir de partenariat (en répétant qu'il ne s'agit en aucun cas de locations d'œuvres) qu'avec des institutions pouvant lui apporter une réciprocité sur le plan des prêts d'œuvres, cela reviendrait à limiter ces partenariats à un club très restreint de grands musées occidentaux et exclurait tout rayonnement du Louvre en Asie, en Afrique et dans une grande partie de l'Amérique (et priverait, ce faisant, les habitants de ces régions d'un accès facile aux œuvres du Louvre).

Les avantages fiscaux associés aux dons

L'engagement de l'Etat auprès des musées par le biais des dispositifs fiscaux constitue une aide majeure. Le musée du Louvre ne peut que regretter l'approche systématiquement critique retenue par la Cour, sans observer l'impact qu'ils ont eu au profit des politiques scientifiques, culturelles, mais

également sociales et éducatives, que les musées, et bien sûr le Louvre en premier lieu, ont pu élaborer et mettre en œuvre.

Le seul levier tarifaire ne peut être au cœur d'une politique de démocratisation culturelle

La Cour estime que la politique tarifaire des établissements est principalement guidée par des considérations budgétaires. Le simple fait que le Louvre a toujours veillé à une modération de son tarif d'entrée qui est parmi les plus bas des grands musées occidentaux montre que cette affirmation mérite d'être nuancée. Surtout, le raisonnement présenté repose sur le présupposé que le prix d'entrée au musée est un frein à la démocratisation culturelle et que, dans cette ligne, la gratuité apporterait une réponse appropriée.

La Cour entend démontrer que la tarification du Louvre est supérieure à celle des autres musées ayant un mix budgétaire similaire. Nonobstant le fait que ce critère de comparabilité semble singulier, il est vrai que les grilles tarifaires, souvent complexes, sont difficiles à mettre en perspective et l'approche retenue pourra toujours mettre l'accent sur un point défavorable. En d'autres termes, l'exercice de comparaison peut conduire à toutes sortes de conclusions. Une famille de deux parents et un adolescent de quinze ans paiera ainsi plus cher la visite d'une exposition temporaire au musée Cernuschi de la Ville de Paris qu'à une exposition de grande dimension organisée hall Napoléon au Louvre (les musées de la Ville de Paris faisant payer leurs expositions temporaires dès l'âge de 14 ans tandis qu'elles restent d'accès libre au Louvre jusqu'à 18 ans). Il serait naturellement inopportun d'en conclure que la tarification des musées de la Ville de Paris est trop onéreuse mais montre les précautions à prendre avant toute comparaison. De la même manière, par une simple consultation de leurs sites officiels, le musée romain de l'Ara Pacis qui présente une exposition sur Chagall propose des tarifs à 11€ tarif plein et 9€ tarif réduit sachant qu'il s'applique dès 6 ans jusqu'à 25 ans. Tous ces éléments viennent nuancer l'affirmation selon laquelle 'les musées anglais, et eux seuls, affichent effectivement des tarifs supérieurs à ceux des musées français pour leurs expositions temporaires'. En réalité, il convient de prendre en compte une multiplicité de facteurs.

En tout état de cause, et comme la Cour d'ailleurs le reconnaît, l'accès aux 35 000 œuvres exposées au Louvre, au sein des 60 000 m² de galeries palatiales pour 10€, avec un accès libre pour les enfants et les jeunes adultes ainsi que pour les chômeurs, les handicapés ou les Rmistes, conduit à la conclusion que l'offre culturelle du Louvre est d'un accès incontestablement peu onéreux, tout particulièrement pour un public familial.

Surtout, cette approche tarifaire n'est qu'un accessoire d'une réelle politique au service de la démocratisation culturelle. En effet, faire venir vers le musée un public qui n'y vient pas spontanément suppose des actions

volontaristes comme celles que le Louvre réalise en faveur du champ social, d'un public incarcéré ou, de manière plus extraordinaire, en se projetant hors du palais parisien, à Lens, au service d'une redynamisation d'un territoire désindustrialisé.

Il s'agit bien d'actions ambitieuses, et donc coûteuses. Les études dont le Louvre dispose montre, a contrario, que des actions passives, utilisant simplement le levier tarifaire (réduction ou gratuité) ne permettent pas d'atteindre cet objectif. Au mieux, elles permettent à un public acquis de venir plus régulièrement, ce qui n'est certes pas à négliger, mais ne correspond pas à la définition de la démocratisation culturelle qui vise prioritairement un public à acquérir. Au moment où la contrainte budgétaire s'accroît, il devient hasardeux de priver un musée comme le Louvre d'une part de ses ressources alors qu'elles sont précieuses pour mener les actions volontaristes qui se situent au cœur de la politique de démocratisation culturelle qu'il mène.

La politique d'édition du Louvre

L'activité d'édition se situe au cœur de la politique scientifique et culturelle d'un musée. Sa capacité à la maîtriser est indispensable. La politique de décroisement, c'est-à-dire la scission de la RMN et des établissements publics muséaux, constitue un axe stratégique clair du ministère de la culture et de la communication depuis dix ans. Comme la Cour en témoigne, cette scission progressive n'a pas été exempte de tensions mais elle aboutit aujourd'hui à des relations sereines entre la RMN et le Louvre. A cet égard, les péripéties qui en ont été le corollaire sur plusieurs plans, et notamment celui des éditions, ne doit pas occulter l'essentiel : la nécessité pour le Louvre d'élaborer et mettre en œuvre une politique d'édition destinée aussi bien à un large public qu'à des fins scientifiques.

Concernant l'exemple des outils d'aide à la visite, en la matière, pour le Louvre la priorité est le visiteur. Lui offrir un guide à 12€ identique à celui précédemment proposé à 15€ (le Louvre a même la présomption de penser que le premier est de meilleure qualité que le second) traduit bien un souci d'efficience immédiate au profit du visiteur qui y gagne très directement 3€ chaque fois qu'il achète ce guide. Il est donc paradoxal qu'au lieu de se gendarmer des 3€ indument facturés initialement aux usagers par l'opérateur public, la Cour reprenne une conclusion indiquant qu'il s'agirait d'une concurrence coûteuse et source d'inefficacité.

Cet exemple pose en réalité, de manière très concrète, la question non seulement de l'efficience, mais de la légitimité d'un acteur public dans un métier, celui de l'édition, où le secteur privé n'est ni défaillant, ni opposé aux coéditions avec les établissements muséaux, dans la droite ligne de la circulaire Jospin. Conformément à ce qui a été dit plus haut, la RMN peut naturellement s'inscrire dans cette logique dès lors qu'elle peut répondre de la meilleure manière aux mises en concurrence qu'organise le Louvre.

Le financement de la mesure de gratuité au profit des jeunes de moins de 26 ans

Le calcul prévisionnel de la compensation de la mesure de gratuité aux Européens de moins de 26 ans était nécessairement imprécis en 2009 (puisque la mesure intervenait à compter d'avril) et même en 2010 puisque il s'agissait du premier exercice durant lequel la plus grande publicité était donnée à la mesure et que, à l'automne 2009, la mesure était étendue non seulement aux nationaux, mais également aux résidents européens.

Au total, les contremarques données aux bénéficiaires de la mesure ont permis une évaluation précise des chiffres réalisés, faisant émerger une 'surcompensation' significative.

Dans le cadre du dialogue de gestion avec le Ministère de la culture, ce montant a été ainsi identifié de manière contradictoire. Ce trop perçu a été 'récupéré' par le Ministère, conformément à la préconisation de la Cour, pour être affecté au Louvre au titre de subvention spécifique pour la réalisation du schéma directeur incendie.

Le musée du Louvre souhaite, en revanche, préciser qu'il a été informé par ses autorités de tutelle que la compensation, calculée dès lors avec précision, sur la base de 2009 ne sera pas indexée en fonction du nombre de visiteurs réellement admis au musée au titre de cette mesure ni en fonction de l'évolution des tarifs. Cette non indexation conduira progressivement à ce que cette mesure ne soit pas neutre financièrement pour les établissements concernés, mais qu'il s'agira en réalité d'une charge nouvelle.

Dans cette ligne, l'idée formulée par la Cour d'une compensation dégressive aboutissant à une annulation en trois ans de la compensation gratuité a le mérite de sa cohérence avec ses autres préconisations conduisant à réduction des différentes sources de financement des musées puisque, pour le Louvre, il s'agirait d'une diminution de plus de 6% de sa subvention de fonctionnement (déjà diminué à deux reprises de 5% en trois ans).

Il convient, enfin, de rappeler qu'il n'a jamais été évoqué l'idée de mobiliser les fonds issus du projet Louvre Abou-Dabi pour la remise aux normes de sécurité incendie du musée mais que, au contraire, une décision prise en réunion interministérielle posait en principe le fait que ces moyens devaient contribuer à des projets nécessaires et nouveaux, au service des œuvres, mais n'ayant pas encore trouvé leur financement.

REPONSE DU DIRECTEUR DU MUSEE RODIN

Le projet de rapport sur les musées nationaux que vous m'avez transmis appelle de ma part les observations suivantes :

En préalable, il apparaît que la notion de « petit musée » ne semble pas fondée sur aucun critère explicite dans le rapport. Le musée Rodin gère l'intégralité de son personnel, contractuels ou fonctionnaires et les rémunère sur ses seules ressources. Son budget 2010 est de 12 056 M€. En 2010, il a accueilli 721 546 visiteurs.

Chapitre 1^{er}

Dans ce chapitre, la Cour met l'accent sur l'accroissement de l'autonomie des opérateurs tout en regrettant parallèlement un déficit de « pilotage » de la part du ministère : création des grands EP, restructuration de la RMN et des SCN, manque de réflexion sur le bon calibrage des subventions de fonctionnement et sur l'autonomie en matière de gestion des personnels, manque de suivi sur la mise en place des documents contractuels (projet scientifique et culturel, contrat de performance, lettres de mission et lettres d'objectifs...) et manque d'engagement sur le moyen terme de l'Etat sur les moyens (subventions ou politique tarifaire), incapacité du ministère à arbitrer sur des grands principes communs (financement, personnel et emploi, ...).

A ce propos, il convient de préciser que, dans le cas du musée Rodin, le ministère de la culture et de la communication ainsi que l'établissement ont pu mettre en place les outils préconisés par la Cour : projet scientifique et culturel en 2008, contrat de performance et lettre d'objectifs du directeur en 2010.

Sur les recommandations de la Cour au titre de ce chapitre (1, 2, 3) : le musée est totalement autonome financièrement pour son fonctionnement et n'a jamais été lié réglementairement pour aucune de ses missions avec la RMN ; sur la recommandation n° 4, voir ci-dessus.

Sur le chapitre II

→ Subventions

Le musée Rodin n'est pas subventionné. Cette particularité est fondée sur ses recettes propres ainsi que sur les recettes issues de la vente des bronzes originaux conformément à son statut. Toutefois, cette autonomie demeure fragile et pour la première fois, le musée a bénéficié en 2009 et 2010 d'une subvention d'investissement pour la rénovation de l'hôtel Biron et de sa muséographie, cela conformément aux conclusions et préconisations du rapport de la Cour en 2008.

→ *Autres ressources*

La Cour met l'accent sur le mécénat (sous toutes ses formes), critiquant indirectement le système français qu'il assimile à une niche fiscale pour les entreprises avec des résultats très contrastés notamment en fonction de la taille du musée. La Cour s'intéresse surtout à cet aspect de la fiscalité du mécénat et à son corollaire pour les entreprises du calcul des contreparties. On peut toutefois remarquer que la Cour n'évoque pas les conséquences fiscales du développement des ressources propres (bien au-delà du seul mécénat) des musées sur leur gestion propre (TVA, impôt sur les sociétés, etc).

Le musée Rodin demeure confronté à deux problèmes fiscaux. Le premier est d'ordre général avec pour effet la non déductibilité des charges d'investissement en matière de travaux de son compte de résultat si ce n'est par le biais des amortissements, investissement dont l'origine pourtant a résulté pour l'essentiel des ressources propres de l'établissement. Le deuxième problème fiscal résulte de l'incidence fiscale pour le musée Rodin du nouveau mode de comptabilisation des achats d'œuvres d'art par l'établissement et pour le compte de l'Etat conformément au statut qui le réglemente. Vous trouverez sur ce problème très technique une note adressée, par mes soins, au directeur général des patrimoines en date du 16 septembre 2010. Il n'a jusqu'à présent été apporté aucune réponse à ce problème auquel le musée Rodin est seul confronté parmi les musées nationaux.

Sur le mécénat (recommandations 6 à 9), la Cour s'oriente vers un encadrement du mécénat et sa fiscalité : s'il est indispensable d'éclaircir les règles qui régissent le mécénat, un durcissement de ces règles doit être envisagé avec la plus grande prudence pour un établissement non subventionné comme le musée Rodin. Dans le contexte économique actuel et au moment où l'Etat demande à ses opérateurs de développer leurs ressources propres, cela pourrait avoir pour effet de rendre le mécénat encore moins attractif pour les entreprises.

→ *Sur les effectifs*

Recommandations de la Cour (11 à 13) : le maintien du gel d'un emploi sur deux est une décision qui s'applique depuis 2010 au musée Rodin, non subventionné au titre de son fonctionnement.

Je m'interroge sur l'analyse de la Cour de faire porter sur la seule filière surveillance les gains de productivité.

Chapitre IV Développement

→ *Offre culturelle*

Sur le développement de l'offre culturelle des musées, la Cour met particulièrement l'accent sur les expositions temporaires, les éditions, la

gestion des spectacles et des auditoriums, la gestion de cette offre et la transparence des coûts réels de cette offre.

La Cour fait des remarques très pertinentes sur les expositions temporaires produites depuis quelques années par les musées : utilisation d'une compétence reconnue pour monter des expositions thématiques moins ambitieuses mais totalement compatibles avec des objectifs ciblés en terme culturel et une recherche de l'équilibre économique des projets. Certaines pratiques d'autres musées nationaux sont mises en exergue : notion de déficit estimé pour une exposition, recherche d'un équilibre plus global de l'ensemble de l'offre culturelle. La Cour insiste particulièrement sur la nécessaire transparence comptable de ces activités : comptabilité analytique par projet, retraçant intégralement les recettes et les dépenses avec un objectif d'équilibre ou de déficit maîtrisé, ce qui a été précisément mis en place au musée Rodin depuis 2006 et qui a fait l'objet de présentations régulières au Conseil d'administration.

Recommandations de la Cour (16 et 17) : les recommandations sont déjà appliquées au musée Rodin.

Sur la tarification, la Cour constate une hausse générale des tarifs, sans toujours de cohérence (la cour met en évidence le manque de pilotage de la part du ministère), tout en étant consciente qu'une politique ambitieuse en la matière peut avoir des conséquences difficiles à quantifier sur les ressources propres des établissements.

La mise en place d'une politique des publics explicite et d'une tarification qui lui corresponde n'a pas été considérée comme suffisante afin de permettre au musée Rodin de mettre un terme, au moins pour la période semestrielle d'été, à la gratuité du 1^{er} dimanche du mois, qui pour le musée Rodin constitue un effet d'aubaine pour le public touristique étranger qui représente 80 % du public global au cours de cette période.

Recommandations de la Cour (21 à 23) : mettre en place un tarif recommandé pendant la durée d'un contrat de performance (voir les réserves exprimées ci-dessus). En revanche, les mesures ciblées proposées concernant les publics scolaires et l'établissement de passerelles scolaires/familles en matière de visites sont particulièrement intéressantes : le musée Rodin a mis en place un tarif « famille » en 2008 avec des activités spécifiques.

REPONSE DU PRESIDENT DU MUSEE GUIMET

Le projet de rapport de la cour des Comptes appelle de ma part les remarques suivantes :

A propos de la mention selon laquelle la création (comme Orsay, Fontainebleau, Sèvres) de l'EP Guimet aurait dû s'accompagner d'un plan pluriannuel d'activité permettant de stabiliser voire réduire la subvention de l'Etat : c'est, je crois, passer très rapidement sur le calcul de l'ordre de marche de l'établissement dont la prise en compte a été retenue à compter de 2011 (et sans effort rétroactif) et pour la première fois par votre service. A cet égard moins un plan pluriannuel d'activité qu'un plan de mise niveau des moyens sur objectifs me semblerait, pour Guimet, plus adéquat.

La cession des droits photos, pour utilisation des droits, qu'il s'agisse d'une utilisation commerciale ou non-commerciale : quelles que soient les pratiques à ce point disparates semble-t-il entre établissements, le rapport de la cour des Comptes ne pose pas le thème à la lumière de la législation (elle aussi en attente de Décrets d'application) sur la divulgation des données publiques et des modalités d'associations (cessions, intéressement) des salariés de l'établissement. Ceci est pourtant un corollaire des actions entreprises par les établissements, dont Guimet, sur la valorisation de leur patrimoine immatériel.

J'observe enfin que la réouverture du musée d'Ennery est évoqué dans son contenu mais pas dans ses échéances ni dans ses coûts objectifs. Le projet de rapport de la cour des Comptes appelle de ma part les remarques suivantes :

A propos de la mention selon laquelle la création (comme Orsay, Fontainebleau, Sèvres) de l'EP Guimet aurait dû s'accompagner d'un plan pluriannuel d'activité permettant de stabiliser voire réduire la subvention de l'Etat : c'est, je crois, passer très rapidement sur le calcul de l'ordre de marche de l'établissement dont la prise en compte a été retenue à compter de 2011 (et sans effort rétroactif) et pour la première fois par votre service. A cet égard moins un plan pluriannuel d'activité qu'un plan de mise niveau des moyens sur objectifs me semblerait, pour Guimet, plus adéquat.

La cession des droits photos, pour utilisation des droits, qu'il s'agisse d'une utilisation commerciale ou non-commerciale : quelles que soient les pratiques à ce point disparates semble-t-il entre établissements, le rapport de la cour des Comptes ne pose pas le thème à la lumière de la législation (elle aussi en attente de Décrets d'application) sur la divulgation des données publiques et des modalités d'associations (cessions, intéressement) des salariés de l'établissement. Ceci est pourtant un corollaire des actions entreprises par les établissements, dont Guimet, sur la valorisation de leur patrimoine immatériel.

J'observe enfin que la réouverture du musée d'Ennery est évoqué dans son contenu mais pas dans ses échéances ni dans ses coûts objectifs.

REPONSE DU PRESIDENT DU MUSEE NATIONAL PICASSO

Le projet de rapport public thématique intitulé « Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000 – 2010 » qui m'a été communiqué le 11 février dernier appelle de ma part les observations suivantes dont je souhaiterais qu'elles puissent être éventuellement publiées en annexe de ce rapport.

Dans la note de bas de page (p. 20), le document rappelle la progression prévisionnelle des effectifs nécessaires au fonctionnement du musée Picasso entre sa dernière année d'activité sous le statut de service à compétence nationale et l'année où il rouvrira avec le statut d'établissement public : « Selon les chiffres communiqués par la présidente du nouvel établissement public, celui-ci, à compter de sa réouverture fin 2013, nécessitera la présence de 143 agents en équivalents temps plein (ETP), alors que sous l'ancien statut, cet effectif ne s'élevait qu'à 96 au sein du musée et à une vingtaine d'emplois au sein de la DMF et de la RMN ».

Il en est déduit : « L'autonomie du musée aura donc pour corollaire un accroissement de son coût de fonctionnement. Celui-ci n'est pas anormal compte tenu du quasi-triplement des surfaces d'exposition : il n'en illustre pas moins la perpétuation de la dynamique de dépense dans laquelle sont engagés les musées nationaux.

Les informations rapportées dans cette note tiennent bien compte de la discussion que nous avons eue et je vous en remercie vivement. Cependant, je dois vous signaler que je ne souscris pas entièrement à la conclusion qui en est tirée par le rapport. Je souhaiterais ainsi apporter un élément de pondération qui me paraîtrait essentiel à la bonne appréciation de la dynamique institutionnelle qui est celle du Musée Picasso.

La hausse prévue du coût de fonctionnement du musée est due à son programme de modernisation, restructuration, restauration et extension, et à lui seul. L'« autonomie » du nouvel établissement public implique certes la création de deux postes prévus à son décret (directeur général et agent comptable) mais ceux-ci sont gagés par la suppression de deux contrats de l'ancien service à compétence nationale.

C'est donc bien l'extension du projet culturel du musée et du service qu'il offre à son public, et non pas son changement de statut, qui conduit à « un accroissement de son coût de fonctionnement ». Et ce, je le souligne, dans une proportion qui n'est pas seulement « normale » mais très raisonnable. Le quasi-triplement des surfaces prévu par le programme de travaux est motivé par des impératifs de service public que j'ai détaillés dans mon précédent courrier et lors de mon audition devant la Chambre que vous présidez. Le programme du musée repose d'ailleurs sur un plan d'affaires que l'équipe de direction récemment formée a su formaliser de façon

détaillée depuis la création de l'établissement public. Le taux d'autofinancement qui y apparaît est nettement supérieur à celui de 30 % que vous citez et pourrait même atteindre 70 % hors masse salariale lors de la réouverture complète du bâtiment. Ce plan d'affaires a été approuvé dans ses principes, le 2 février dernier, au cours d'une réunion interministérielle présidée par le conseiller budgétaire du Premier Ministre. Cette étape était un préalable exigé par Matignon pour doter l'établissement public des moyens nécessaires à la réalisation de son projet.

Je peux donc vous en assurer, c'est avec le plus grand souci du bon usage des deniers publics que le Musée Picasso entend conduire son projet de rénovation dont il assure de plus la majorité de l'investissement (58 %) sur des ressources propres.

REONSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DU MUSEE DU QUAI BRANLY

Le musée du quai Branly souhaite apporter les quelques précisions suivantes au projet de rapport public transmis par la Cour des comptes.

En préambule, il convient de rappeler que le musée du quai Branly est placé sous une double tutelle, celle du ministère chargé de la culture et celle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette situation, qui contribue à l'originalité du musée, est le résultat d'un double héritage : celui de collections exposées au Musée de l'Homme ou au Musée National des Arts d'Afrique et d'Océanie, et celui d'une forte tradition française dans le domaine de l'ethnologie. Les subventions reçues des deux ministères de tutelle financent donc une double activité, muséale et scientifique. Au titre de l'activité liée à la recherche, il convient par exemple de citer la centaine de manifestations scientifiques (colloques, conférences ...) qui sont organisées chaque année, dans le Théâtre Claude Lévi-Strauss ou dans le cinéma, ainsi que l'activité de la médiathèque d'étude et de recherche, bibliothèque de référence nationale et internationale dans le domaine de l'ethnologie et de l'anthropologie. En outre, certaines expositions (par exemple celle consacrée, de novembre 2010 à janvier 2011, aux céramiques Lapita) présentent au public le résultat des recherches les plus récentes dans les domaines couverts par le musée.

D'autre part, le musée ne dispose pas de subvention d'investissement, conformément au modèle économique retenu en concertation avec les tutelles au moment de sa création. En conséquence, une partie de la subvention de fonctionnement sert à financer des investissements. Afin de pouvoir établir

des comparaisons homogènes entre les établissements, comparaisons qui figurent dans l'annexe II du projet de rapport, la subvention de fonctionnement accordée au musée devrait être retraitée et minorée des ressources dégagées via la capacité d'autofinancement : celle-ci s'élève à 5,55 M€ au BP 2010. Ce retraitement aurait un impact à la baisse sur la part de financement de l'Etat de la section de fonctionnement de l'Etablissement.

S'agissant de l'ouverture de la muséothèque, évoquée par la Cour page 92, celle-ci est prévue à la fin de l'année 2011. Le marché de maîtrise d'œuvre a été notifié en juillet 2010, le projet architectural est achevé et les travaux doivent commencer au mois de mai. Au sujet de la mise en valeur des réserves, il convient de souligner que depuis l'ouverture du musée, une partie d'entre elles fait déjà l'objet d'une présentation au public, selon un modèle proche de celui que décrit la Cour lorsqu'elle évoque le Brooklyn Museum de New-York : il s'agit de la « tour des instruments de musique » imaginée par Jean Nouvel. Dans ce cylindre de verre qui traverse le bâtiment sur toute sa hauteur, et qui est particulièrement visible depuis les vestiaires, le hall d'accueil ou la rampe d'accès au plateau des collections, sont rangés les quelques 10 000 instruments de musique que conserve le musée.

S'agissant de la politique en direction des « non publics », la Cour remarque que seuls de rares musées se sont dotés d'indicateurs relatifs à l'accueil de visiteurs appartenant au champ social. C'est le cas du musée du quai Branly : le nombre de visiteurs appartenant au champ social constitue l'un des objectifs du contrat de performances 2008-2010 et les objectifs qui étaient fixés (68 000 visiteurs en 2008, 77 000 en 2010) ont été largement atteints. L'accueil des publics du champ social s'est en effet intensifié au cours de cette période, notamment par le biais de partenariats avec différentes associations, mais aussi par la reconduction d'une convention avec la fédération des centres sociaux et la mairie de Paris.

Enfin, s'agissant de l'absence de lettre de mission évoquée p. 25, celle-ci n'est pas liée, comme le suggère la rédaction du projet de rapport, à une quelconque « réticence » du Président du musée, mais au fait qu'il a semblé que la politique attendue par l'établissement était déjà bien définie par les tutelles, à la fois dans un contrat de performances détaillé et dans les lettres assignant chaque année au Président de l'établissement des objectifs précis (à titre d'exemple, sur les deux dernières années ces objectifs portaient sur le nombre de visiteurs, le nombre d'objets prêtés à des musées français, le taux des ressources propres dans les recettes du musée, l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissements et la définition d'une politique d'achat).

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DU
CHATEAU, DU MUSEE ET DU DOMAINE NATIONAL DE
VERSAILLES**

Le projet de rapport public thématique consacré aux musées nationaux de 2000 à 2010 porte un regard critique sur les évolutions qu'a connues le monde muséal public depuis le début de la décennie, et depuis le précédent rapport de la Cour, publié en 1997.

La Cour avait fait, il y a plus de 10 ans, un constat sévère sur les difficultés inhérentes à un système de gestion centralisé autour de la direction des musées de France et de la réunion des musées nationaux, en considérant que le mode d'exercice de la tutelle était devenu un frein majeur pour le développement des activités culturelles des musées nationaux, déjà confrontés à une croissance importante de leur fréquentation et aux défis qui accompagnaient cette croissance. Elle considérait il y a 14 ans que la transformation de certains musées en établissements publics avait pu être une alternative positive aux mesures de déconcentration prises au début des années 90, dont l'efficacité s'avérait limitée, et regrettait l'insuffisante autonomie dont bénéficiaient, à l'époque, ces jeunes opérateurs.

Sans revenir sur ce diagnostic déjà lointain, on peut s'interroger sur le constat que fait aujourd'hui la Cour sur la gestion des musées nationaux et celui qu'elle ferait si le système dont elle a démontré les limites en 1997 avait perduré. Il est vraisemblable que les insuffisances alors légitimement dénoncées par la Cour auraient eu, dans un contexte de poursuite de la hausse de fréquentation, des conséquences effroyables sur l'activité, le dynamisme et l'attractivité des musées nationaux français. La Haute Juridiction ne peut naturellement se livrer à cet exercice comparatif. Il n'en reste pas moins que les raisonnements actuels de la Cour mériteraient d'être mis en perspective, à l'aune de ses critiques d'un système archaïque et centralisé qui, loin d'assurer d'après elle une quelconque cohérence stratégique, ne permettait pas le développement des musées. Après 10 ans de réformes, les musées nationaux sont très loin de présenter les travers que critiquait la Cour en 1997 et leur gestion s'est significativement améliorée. La lecture des nouvelles conclusions de la Cour ne doit, en tout état de cause, pas conduire à oublier les progrès considérables réalisés grâce, entre autres, à l'autonomisation croissante des grands opérateurs muséaux, qui était recommandée par la Cour en 1997.

Chapitre I – La réorganisation des musées nationaux : une autonomie opportune, un pilotage national affaibli

La Cour décrit l'évolution de la RMN pendant la période et ce qu'elle considère comme un affaiblissement du ministère de la culture dans ses fonctions de pilotage national. L'analyse qu'elle fait sur les relations entre l'EPV et la RMN mérite d'être précisée.

L'établissement d'un modus vivendi entre les deux opérateurs a été long à définir et ce n'est qu'au début des années 2000, notamment, que les décroissements issus de la création de l'EPV en 1995 ont pu être arrêtés. Conformément à son statut tiré des décrets de 1995 et de 2010, l'EPV considère la RMN comme un prestataire de service de grande qualité, auquel il est lié par des relations historiques anciennes, mais dont il doit désormais mettre en concurrence les prestations, en particulier pour vérifier que celles-ci sont bien les meilleures qu'il puisse obtenir.

En matière commerciale, même si le ministère de la culture n'a pas souhaité considérer que l'établissement devait, au moins pour les boutiques exploitées dans les murs du château de Versailles, avoir le choix de son prestataire, c'est un partenariat entre établissements adultes qui caractérise aujourd'hui nos relations, et qui ont permis depuis 2009 aux comptoirs de la RMN de réaliser structurellement le deuxième chiffre d'affaires atteint dans les grands musées, derrière le Louvre mais largement devant le musée d'Orsay. En matière d'éditions, les projets éditoriaux de l'EPV font de plus en plus appel à des co-éditions avec des éditeurs privés, pour bénéficier de réseaux de distribution puissants, réseaux dont la RMN ne dispose pas. En matière d'expositions, l'évolution relevée par la Cour n'est pas le fruit d'une volonté expresse de l'EPV de se passer des services de la RMN, mais relève plutôt de l'évolution naturelle de deux opérateurs qui concentrent leurs efforts sur les espaces qu'ils gèrent. Des projets d'intérêts communs peuvent néanmoins émerger, comme en témoigne la coproduction de l'exposition consacrée à Marie-Antoinette et présentée en 2007 au Grand Palais. La RMN n'a pas souhaité s'associer aux expositions « Louis XIV, l'homme et le roi » et « Sciences et curiosités à la Cour de Versailles » : l'EPV a pu le regretter sans que ce choix perturbe les bonnes relations qu'entretiennent les deux opérateurs. Par ailleurs, ils sont parvenus sereinement à régler le sort de la marque « Château de Versailles » et de la gestion des fonds photographiques qui concernent les châteaux, le domaine et leurs collections.

Il est inexact de considérer que l'EPV est sorti de façon irrégulière du système conventionnel qui devait le lier à la RMN, puisque le décret modifié du 27 avril 1995 prévoyait bien que la RMN exerçait à Versailles ses compétences par voie de conventions, que les deux établissements étaient libres de signer. A contrario, la suppression de toute référence à la RMN dans le décret du 11 novembre 2010 n'empêche pas l'EPV de continuer, par

voie de conventions, à réguler ses relations avec la RMN : c'est d'ailleurs ce qu'il vient de faire en matière de visites-conférences.

De façon plus générale, les 10 dernières années montrent que la culture monopolistique et exclusive dont la Cour avait démontré les limites en 1997 n'a pas permis, dans les années qui ont suivi, un développement harmonieux de la RMN, qui s'est retrouvée au début des années 2000, dans une situation financière qui aurait pu menacer son existence. Aujourd'hui, c'est bel et bien une culture de la concurrence qui permet à la RMN de conforter cette existence : les succès qu'elle a récemment remportés dans les concessions commerciales du musée du Quai Branly et au Centre Pompidou le démontrent. C'est cette même excellence qui explique sa capacité à gérer aujourd'hui, après un appel d'offres, le musée du Petit Luxembourg. C'est sur ce fondement que l'EPV entend poursuivre ses relations avec la RMN. Si des « tensions » ont pu exister entre les deux établissements, le « divorce » actuel est parfaitement assumé et caractérisé par des relations fructueuses et équilibrées.

Comme le relève la Cour, la relation de tutelle entre le ministère de la culture et ses grands opérateurs a évolué depuis 10 ans, en allant sans doute vers plus de complexification : les exigences nouvelles de l'Etat issues en particulier de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 n'ont pas conduit le ministère à alléger ses modes traditionnels d'exercice de la tutelle.

L'EPV rejoint la Cour lorsqu'elle considère que le contrat de performance doit devenir « la seule référence stratégique partagée entre l'Etat et chaque musée » englobant les projets scientifiques et culturels, dont l'existence est moins systématique : en ce sens, l'EPV travaille actuellement de façon coordonnée à la rédaction de son deuxième contrat de performance et de son deuxième projet scientifique et culturel, même s'il regrette l'absence d'obligations imparties à l'Etat dans ce qui demeure un document qui n'engage que l'établissement. S'agissant des lettres de missions, l'EPV n'est pas réticent à voir son président « missionné » : il avait même transmis dès 2007 au ministère un projet de lettre de mission, qui n'a pas reçu de réponse.

La Cour formule enfin une proposition d'inscription, dans les contrats de performance des musées, d'un volet relatif à la politique tarifaire et d'un chapitre relatif aux relations de chaque établissement avec la RMN.

L'EPV est hostile à ces propositions. La politique tarifaire ne peut, en soi, constituer ex abstracto un volet d'un contrat de performance, puisqu'elle est un des moyens d'atteindre des objectifs budgétaires et des objectifs de développement et de d'élargissement des publics, points qui font, eux, toujours l'objet de développements dans les contrats de performance. Faire apparaître, dans ces contrats, la politique tarifaire comme un objet autonome de performance risque de la rendre contradictoire avec les objectifs de

démocratisation et de développement des ressources propres des musées que l'Etat ne manque jamais d'inscrire dans leurs contrats. Confondre, de cette façon, des fins et des moyens serait contraire à toute logique.

De même, l'EPV voit mal comment inscrire dans un contrat de performance des relations qui n'ont plus, aujourd'hui, de fondement statutaire. Incrire dans un contrat de performance le cadre de ses relations avec la RMN n'augmentera pas la qualité et l'intensité de ces relations : l'absence de ce cadre ne leur nuit d'ailleurs, a contrario, daucune façon.

Chapitre II. Les dépenses de l'Etat en faveur des musées nationaux : une décennie de croissance

La Cour pointe la croissance des dépenses de l'Etat en faveur des musées, croissance renforcée par un recours massif au mécénat et caractérisé par une croissance de l'emploi.

S'agissant du premier point, l'EPV souligne la particularité de son financement en fonctionnement qu'il tire du ministère de la culture, qui se limite à la seule affectation de 600 emplois de personnels titulaires. La Cour a démontré, lors du contrôle organique de l'établissement qu'elle a réalisé en 2009/2010, que la croissance des ressources propres de l'établissement avait été, depuis le début de la décennie, supérieure à la croissance de l'engagement de l'Etat. Il n'en reste pas moins que la multiplication des projets patrimoniaux conduits par le ministère de la culture réduit mécaniquement, toutes choses égales par ailleurs, sa marge de manœuvre budgétaire et sa capacité d'arbitrage interne. Ce risque devrait constituer une préoccupation majeure, dès qu'il s'agit d'inscrire à l'agenda du ministère la conduite de nouveaux projets. C'est d'ailleurs essentiellement cette prolifération qui limite, actuellement, la capacité du ministère à arrêter, après plus de deux ans de discussions avec l'établissement, le cadre budgétaire de la deuxième phase du schéma directeur de travaux.

S'agissant du mécénat, l'EPV ne peut que se féliciter de son développement et de la pleine mise en œuvre par les musées des dispositions de la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. Il faut reconnaître que la position du ministère de la culture a été constante, pendant la période examinée, via les contrats de performance notamment qui ont, pour certains, intégré des objectifs ambitieux de développement des ressources en mécénat. L'EPV n'a, naturellement, pas échappé à ces ambitions, en dépit de la stagnation des effectifs du service en charge du mécénat, dont les effectifs n'ont jamais dépassé 3 personnes pendant la décennie.

Plus contestable est la critique sous-jacente que la Cour porte sur le mécénat de compétence.

Le mécénat de compétence est clairement autorisé par la loi et les musées y ont eu recours largement. L'EPV est dans cette situation et a,

comme le souligne la Cour, inscrit à l'actif de son bilan les investissements ainsi réalisés : cette exigence de transparence comptable est la conséquence de la certification par deux commissaires aux comptes des comptes consolidés de l'établissement public, depuis 2007. L'EPV est le seul opérateur muséal à se livrer à cet exercice, en application de la loi de sécurité financière de 2003. Il a d'ailleurs réussi, en 4 certifications successives, à faire lever l'ensemble des réserves relevant de sa seule action.

Cette situation particulière conduit l'EPV à ne pas être en désaccord avec la Cour lorsqu'elle recommande, pour les mécénats de compétence, la « reddition d'un compte certifié avant la délivrance d'une attestation fiscale ». Si cette certification devait être réalisée par les commissaires aux comptes respectifs de l'établissement et du mécène, elle pourrait facilement être pratiquée. S'il s'agit, en revanche, d'alourdir la procédure par une implication de l'administration culturelle et de l'administration fiscale, il est probable que le dispositif perdrat en efficacité au détriment des opérations susceptibles d'être aidées.

De façon plus générale, la Cour ne traite naturellement que du mécénat culturel dans ses développements et tire des seules observations réalisées dans le secteur muséal des enseignements généraux sur le mécénat. Or la loi du 1^{er} août 2003 est loin de ne concerner que les établissements publics muséaux et le seul secteur culturel. L'article 6 de la loi vise ainsi, par exemple, les organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, des établissements d'enseignement supérieur, des structures de recherche, etc.

Comme la Cour le reconnaît à juste titre, le mécénat culturel est loin de représenter la majorité du mécénat que permet, aujourd'hui, la loi de 2003 : il serait donc illogique de faire porter les propositions de la Cour, notamment celle qui consisterait à mettre en place un dispositif d'agrément sur les opérations d'un montant supérieur à 1 M€, sur les seuls établissements muséaux. Si la dépense fiscale relative au mécénat devait être mieux identifiée et, comme le suggère la Cour en demi-teinte, régulée par les pouvoirs publics, le secteur muséal ne devrait pas être le seul à être concerné et il serait juste que l'ensemble des structures éligibles soit soumises au même traitement, sans quoi serait rompue l'égalité de traitement souhaitée par le législateur en 2003 : le ministère de la culture ne serait, dans cette hypothèse, qu'un des acteurs des évolutions proposées. L'EPV ne peut, en tout état de cause, considérer les recommandations de la Cour comme applicables aux seuls musées.

Il rejoint cependant la proposition de la Cour d'élaborer une « charte éthique du mécénat des musées nationaux, sur le modèle de la charte conçue par le musée du Louvre ». Un travail en ce sens avait débuté en 2007, sous la

conduite du chef de l'inspection générale des musées. Il aurait d'ailleurs été souhaitable, comme l'EPV l'avait exprimé à l'époque, que ce travail concerne tous les opérateurs du ministère, et pas les seuls musées. Il est regrettable que la démarche n'ait pas connu de suites, via le secrétariat général du ministère, mieux armé pour avoir une vision transversale du sujet.

Après avoir regretté, dans son rapport public particulier de 1997, l'insuffisance des moyens humains alloués, notamment dans les domaines administratifs, aux musées nationaux, la Cour constate une croissance des effectifs pendant la décennie passée, « tirée par les grands musées et les emplois contractuels », qui concernent généralement des fonctions administratives. Elle réclame l'application stricte, dans le monde muséal, du principe de non remplacement d'un agent sur deux et la fin des emplois dits « mécénés ».

S'agissant du premier point, l'EPV ne peut que confirmer la mise en œuvre, en son sein, des mesures générales de réduction de l'emploi public depuis 2009. Un travail très détaillé d'évaluation du nombre prévisible de départs à la retraite a été réalisé et la mesure mise en œuvre, de fait pour les agents titulaires affectés, et en droit pour les contractuels, via le vote du budget primitif par le conseil d'administration de l'établissement.

S'agissant du second, l'EPV regrette que la Cour trouve « inquiétante » l'extension des emplois « mécénés » à d'autres opérateurs que le musée du Louvre. Ce qui peut être justifié pour une structure dont la subvention finance la majorité des dépenses l'est moins pour un établissement comme l'EPV, qui présente un des taux d'autofinancement consolidé les plus élevés parmi les établissements muséaux du ministère de la culture. Comme l'EPV l'a rappelé dans des communications récentes avec la Cour, la contraction de l'emploi public dans l'objectif vertueux de réduire les dépenses de l'Etat s'avère inefficace lorsque, comme dans le cas de l'EPV, l'Etat ne verse aucune subvention de fonctionnement à l'établissement public. La politique de raréfaction de la ressource humaine pourrait même se retourner contre la puissance publique puisqu'elle contredit le modèle économique de l'EPV fondé sur un fonctionnement via ses ressources propres dont le développement ne saurait, précisément, être assuré sans sa ressource humaine. Dans une optique maximaliste, l'EPV pourrait être ainsi contraint, par la diminution massive de son plafond d'emploi, à solliciter de sa tutelle une subvention d'équilibre et, de façon contradictoire, l'outil visant à la maîtrise de la dépense publique viendrait, ici, concourir à sa croissance.

L'EPV a fait un usage modéré des emplois « mécénés », dont l'utilisation fait l'objet d'un contrôle scrupuleux de son contrôleur financier. La suppression du dispositif aurait, à Versailles comme sans doute chez d'autres opérateurs, des conséquences ravageuses pour la mise en œuvre de projets susceptibles d'être soutenus par des mécènes. A ce titre, la piste, suggérée par la Cour, de disposer d'un volant d'emplois vacants mobilisables pour des missions financées par des conventions de mécénat ne

peut être envisagée à Versailles que si ce volant est assis sur le nombre actuel d'emplois effectivement mobilisés au titre du dispositif des emplois dits « mécénés », en plus des plafonds arrêtés par le conseil d'administration de l'établissement, via le vote du budget primitif.

Chapitre III. La gestion et l'enrichissement des collections : des progrès tangibles

La Cour mentionne le projet scientifique et culturel de l'EPV, qui ne traiterait qu'en « 30 lignes » la stratégie d'acquisition de l'établissement public. Si ce passage est en effet bref, il est nécessaire de rappeler que la stratégie d'acquisition de l'établissement et du musée n'a pas varié depuis le début du XXème siècle, et qu'elle repose sur le remeublement des espaces de la résidence royale vidés après la Révolution. Le directeur général de l'établissement n'a donc pas estimé nécessaire, en 2007, de faire confirmer une nouvelle fois cette orientation désormais séculaire.

La Cour propose de faire évoluer la règle dite des « 20 % » dans les musées qui la pratiquent.

Versailles n'est pas soumis à cette règle, ce qui n'a pas empêché l'établissement, qui ne perçoit pas non plus de subvention destinée à soutenir les acquisitions qu'il réalise pour le compte de l'Etat, d'accroître de façon significative son effort. Alors que le décroisement RMN avait conduit, après 2004, à mettre à la charge de l'EPV un budget annuel égal au minimum à 1,1 M€, l'EPV a régulièrement dépassé, en exécution, ce plancher.

L'absence de contrainte statutaire n'a pas nui, à Versailles, aux budgets d'acquisition. Réintroduire une contrainte via le contrat de performance ne serait donc, à Versailles, pas justifié.

Chapitre IV. Une décennie de développement des musées, une décennie décevante pour la politique muséale nationale

La Cour regrette la fin, qu'elle constate, du rôle mutualisateur de la RMN en matière d'expositions et d'éditions. A ce titre, la communication du ministre de la culture du 4 avril 2003 n'avait pas pour objectif de faire de la RMN l'opérateur exclusif du ministère en matière d'expositions, mais son opérateur « principal ». Le nombre, l'importance et la fréquentation des expositions produites par la RMN au Grand Palais démontrent que cet objectif a été tenu, sans empêcher les musées de produire leurs propres expositions, comme cela a été le cas à Versailles. Si l'EPV a progressivement cessé de solliciter la RMN, c'est que celle-ci a progressivement refusé de co-réaliser des expositions à Versailles, sans que cette situation ne nuise à la coopération entre les deux opérateurs. En matière d'éditions, Versailles n'a souhaité que récemment développer sa propre politique éditoriale, sans renoncer à des coopérations ponctuelles avec la RMN : à ce titre, si la Cour affirme que la pertinence économique des choix d'autonomie des musées n'a

pas été démontrée, elle ne démontre pas plus que la poursuite d'un système strictement centré sur les éditions de la RMN aurait été plus efficace.

La Cour pointe par ailleurs les choix opérés à Versailles pour produire des spectacles dans le domaine et dans les châteaux, par le biais de sa filiale, Château de Versailles Spectacles, créée en 2003. A l'inverse d'autres musées, qui ont construit ou aménagé des auditoriums ou des salles destinés à accueillir des spectacles, Versailles dispose naturellement de lieux patrimoniaux destinés historiquement à accueillir des spectacles ou des concerts : c'est le cas, notamment, de la chapelle et de l'opéra royal. Y présenter des spectacles relève des missions patrimoniales de l'établissement, et non de choix délibérés consistant à compléter des missions strictement muséales. Dès lors, il n'est pas possible pour l'établissement d'échapper aux équilibres financiers qui définissent le spectacle public en France, assis sur des subventions publiques. Il convient donc, comme le souligne très justement la Cour, de ne pas déséquilibrer l'activité de l'établissement au détriment de la restauration, de la conservation et de l'ouverture au public. L'évolution des comptes consolidés de l'EPV et de sa filiale depuis 2007 démontre qu'un équilibre satisfaisant est réalisé à Versailles.

La Cour se penche ensuite sur les dynamiques territoriales induites notamment par les initiatives prises par le Centre Pompidou et le musée du Louvre, respectivement à Metz et à Lens. Si la part de l'Etat dans le financement de ces deux initiatives n'est certes pas prépondérante, l'apport des collections des deux musées concernés et des capacités techniques et scientifiques de leurs équipes s'est avéré déterminant. Le grand succès du Centre Pompidou Metz n'a pas échappé au président de l'EPV, qui en est l'initiateur. C'est d'ailleurs sur ce modèle que l'EPV a proposé à la Région Nord-Pas de Calais, à la communauté urbaine et à la ville d'Arras une coopération à long-terme, assise sur la présentation d'éléments des collections de l'établissement au sein de l'abbaye Saint Vaast. Versailles n'est ainsi pas hostile à une politique de prêts et de dépôts plus active de ses collections.

La Cour étudie ensuite la fréquentation des musées pendant la décennie étudiée.

Le développement de la fréquentation figure parmi les premiers objets statutaires de l'établissement, qui ne peut donc que se féliciter de sa contribution déterminante, pendant la période, à la progression « remarquable » de la fréquentation des musées nationaux, et à son rang de 3^{ème} musée le plus fréquenté au monde. Pour la Cour, « l'engouement pour les musées dans les années 2000 est un phénomène européen, mais nulle part aussi fort qu'en France ». Si elle ne démontre naturellement pas que l'autonomisation accrue des grands opérateurs muséaux nationaux est à l'origine de cette évolution remarquable, elle montre qu'elle ne l'a pas

empêchée et que le système centralisé antérieur à la décennie 2000 s'est avéré moins efficace que celui qui lui a succédé.

Les résultats en matière de diversification des publics seraient plus contrastés.

Il est clair que l'Etat n'a jamais été en capacité de trancher de façon nette, s'agissant de Versailles, entre des objectifs d'augmentation de la part du public payant et l'attention portée aux publics du champ social, qui bénéficient de la gratuité d'accès.

Il n'en reste pas moins que la politique de l'EPV a été particulièrement active, notamment depuis 2007, en direction des publics dits « spécifiques », malgré l'absence de subvention de l'Etat destinée à soutenir ces actions.

Les indicateurs du contrat de performance pointés par la Cour en témoignent clairement : le nombre d'actions menées en direction du public handicapé est passé de 97 à 117 en 3 ans, le nombre d'actions menées en direction du public du champ social de 66 à 324, le nombre de visites conférences adaptées au champ social de 49 à 81, grâce à un nombre de relais qui s'est considérablement étoffé, passant de 280 à 569 en 3 ans. Il est en tout état de cause certain que la part des publics handicapés et des publics issus du champ social a fortement progressé de 2008 à 2010. L'établissement entend poursuivre cet effort, en considérant que la multiplication des relations avec des relais associatifs touchant directement ces publics est autrement plus efficace que les seules mesures de gratuité. Il est à cet égard pertinent de noter la progression plus que sensible de personnes issues du champ social accueillies à Versailles de façon organisée, (moins de 1000 personnes en 2005, plus de 11 000 en 2010), qui est le fruit des relations tissées avec ces relais associatifs. S'agissant des personnes souffrant d'un handicap, le nombre de visiteurs en visites organisées est passé de moins de 1000 en 2005 à plus de 5000 en 2010. Les hausses tarifaires pratiquées à Versailles pendant la décennie n'ont en tout état de cause pas empêché la croissance des visites dont bénéficient les publics dits « spécifiques », car la gratuité n'en est pas la cause essentielle.

La Cour aborde enfin les politiques tarifaires conduites par les opérateurs muséaux du ministère, qu'elle qualifie de « paradoxes ».

Ces « paradoxes » sont démontrés par la Cour elle-même, qui rappelle, à juste titre, l'article 7 de la loi musées du 4 janvier 2002 (« les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser leur accès au public le plus large »), mais estime que les « fortes augmentations » des tarifs pratiquées pendant la période seraient contradictoires avec cette disposition législative, tout en démontrant dans le même document l'explosion de la fréquentation qu'ont connu les musées pendant la même période. La Cour exprime donc bien un paradoxe, au sens étymologique du terme : les fortes augmentations tarifaires décrites par la Cour sont très loin

d'avoir empêché la croissance de la fréquentation. On ne peut donc pas dire, sur la période, que les variations tarifaires à la hausse aient défavorisé l'accès des musées au public le plus large et que l'esprit de la loi Musées ait été détourné. L'exemple de Versailles est sans doute le plus frappant : la Cour relève en même temps l'explosion de la fréquentation et les augmentations tarifaires mises en œuvre, notamment en 2006. L'EPV a, de fait, réussi pendant la période à favoriser l'accès du château « au public le plus large » tout en faisant progresser ses ressources propres et en améliorant sa situation financière, comme la Cour l'a relevé dans son récent contrôle organique.

L'appréciation portée par la Cour sur la politique tarifaire conduite à Versailles depuis 2000 mérite cependant d'être précisée. En premier lieu, il faut comparer ce qui est comparable : la Cour ne peut, à ce titre, mettre en relation le tarif d'accès au château de 2000 avec le tarif du passeport en 2010. L'équivalent du billet d'entrée mentionné est le billet actuel qui donne accès au seul château de Versailles, qui vaut 15 €.

En second lieu, on ne peut écrire que les musées ont déployé une stratégie tarifaire pour accroître le prix du billet moyen sans mentionner l'évolution de la valeur de ce même billet moyen, au moins pour Versailles. Pourtant, le prix du billet moyen est passé à Versailles, en tenant compte de la fréquentation gratuite, de 3,9 € en 2002 à 4,59 € en 2008, soit une augmentation de 18 % en 6 ans, soit moins de 3 % par an en moyenne. Pendant la même période, l'indice des prix à la consommation a progressé de 13 % : on est manifestement loin d'une augmentation insoutenable.

En troisième lieu, considérer que les musées disposent d'une marge manœuvre quasi-infinie en matière tarifaire est loin de refléter la réalité du fonctionnement de leurs conseils d'administration, chargés de valider des tarifs ou, dans une vision plus moderne, leur politique tarifaire. A Versailles, l'ensemble des variations proposées depuis 2007 ont fait l'objet de réunions de concertations spécifiques avec les services du ministère de la culture. Il est à ce titre inexact de considérer que la mesure tarifaire prise au 1^{er} janvier 2010 sur le passeport constitue une « augmentation » : les tarifs haute et basse saison du passeport ont été unifiés, sans effets budgétaires sur la prévision de recettes inscrite au budget primitif 2010.

Enfin, la stratégie de globalisation tarifaire conduite de façon permanente à Versailles depuis plus de 10 ans a fait l'objet de validations continues par tous les conseils d'administration tenues pendant cette période : l'Etat aurait pu à maintes reprises s'y opposer, ce qu'il n'a jamais fait car il approuvait cette stratégie. Le musée d'Orsay et le Centre Pompidou pratiquent d'ailleurs une stratégie similaire. Il serait à ce titre judicieux de noter que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a considéré en novembre 2009 que cette stratégie, en ce qu'elle conduisait à inclure dans un seul et même billet accès aux collections permanentes, aux expositions temporaires et à

l'audioguide, n'était pas, à Versailles, contraire aux dispositions du code de la consommation, et notamment à celles applicables à la vente subordonnée. La question est donc tranchée.

La Cour cite, en dernier lieu, les tarifs pratiqués par d'autres institutions muséales étrangères, en concédant qu'une analyse assise sur un ratio/prix surface ou prix/nombre d'œuvres exposées serait favorable à Versailles, dans le cadre d'un exercice comparatif. L'exercice est en soi complexe, et n'apporte pas de conclusion évidente : l'analyse de la Cour le démontre. Il l'est encore plus si on considère Versailles comme un monument avant d'être un musée, présentant au public des châteaux et des domaines. A la rigueur, les musées du Vatican et le château de Schönbrunn peuvent présenter, en Europe, des similarités quant à la nature des objets patrimoniaux qu'ils proposent au public. De fait, aucun autre musée cité par la Cour ne rentre dans la même catégorie patrimoniale que Versailles.

L'appréciation que la Cour porte sur la préparation et la mise en œuvre de la mesure de gratuité prise, à partir de 2009, en faveur des 18-25 ans et des enseignants appelle les observations suivantes.

Il convient en premier lieu de souligner que la mesure, qui a porté dans un premier temps sur les visiteurs de 18 à 25 ans originaires d'un des pays membres de l'union européenne, a fini par concerter les résidents de longue durée, âgés de 18 à 25 ans, dans un des pays membres de l'UE. Le respect de ces conditions est, aux points de contrôle des grands musées, impossible à vérifier, car il nécessite concrètement de contrôler des titres de séjours ou des documents d'identité, rédigés dans l'une des 20 langues parlées dans l'union, en s'assurant que les titres de séjours présentés correspondent à un séjour de longue durée. L'EPV estime souhaitable que la mesure soit étendue à tous les jeunes âgés de moins de 26 ans afin que le seul critère d'âge soit discriminant. Cette simplification serait salutaire pour faire diminuer, en particulier, les tensions nées d'un contrôle des titres d'accès mal compris des visiteurs.

L'établissement a une analyse différente de celle de la Cour sur deux éléments relatifs à la compensation de la gratuité accordée aux jeunes de 18 à 25 ans. La première porte sur le prix moyen du billet acquitté, jusqu'au 1^{er} avril 2009, par les jeunes âgés de moins de 26 ans. Le billet à 13,5 € est loin d'être le seul acheté par les visiteurs du château, puisqu'ils s'acquittent aussi de passeports, dont le prix est plus élevé. Considérer que le billet à 13,5 € est une base maximum de calcul est donc contraire à toute évidence. La seconde erreur porte sur les effets de la mesure sur la fréquentation du château. Le nombre de bénéficiaires a en effet fortement progressé, passant de 310 000 sur les 3 trimestres de 2009 concernés à près de 550 000 en 2010, en année pleine. En reprenant en 2010 le mode de calcul approuvé par le ministère de la culture (prix du billet château x nombre de bénéficiaires), l'établissement aurait dû inscrire une subvention de compensation d'un montant supérieur, pour les 18-25 ans, de 3,7 M€ à ce qu'elle a été en

réalité... L'éventuelle surcompensation que la Cour calcule au titre de 2009, est, de fait, très largement compensée par la sous compensation de 2010. Les prévisions budgétaires et les prévisions de fréquentation pour 2011 conduiront immanquablement, d'ailleurs, à une nouvelle sous-compensation.

Il importe en définitive que l'Etat établisse rapidement une doctrine claire sur les conditions de la compensation, qui pourraient se fonder sur la réalité de la fréquentation constatée des 18-25 ans et des enseignants, ou se fonder sur une compensation forfaitaire. Dans la première hypothèse, le service des musées de France devrait mettre en place un dispositif unifié de comptage, ce qui semble illusoire, même si ce mode de calcul serait favorable à Versailles. Dans la seconde, l'engagement de l'Etat devrait être ferme, et au moins triennal, afin de laisser aux musées le soin de tirer toutes les conséquences, budgétaires, notamment, de la mesure. Contrairement à ce que laisse sous-entendre la Cour, Versailles est opposé à la perpétuation du mécanisme de compensation, tel qu'il existe actuellement, et est partisan d'une clarification.

Plus généralement, et d'un point de vue théorique, l'extension des mesures de gratuité soulèverait des difficultés majeures pour l'EPV.

La première est d'ordre social et économique. La multiplication des gratuités soulève en elle-même des demandes reconventionnelles incessantes et priviliege des catégories de publics qui n'ont pas nécessairement un besoin social de bénéficier d'une gratuité. Par ailleurs, la réduction de la part des visiteurs payants par rapport à la fréquentation globale fragilise l'établissement, en faisant reposer ses ressources sur un socle de plus en plus étroit, et sur des catégories sociales ou économiques de moins en moins nombreuses. Cette évolution amoindrit sa capacité à amortir les dépressions conjoncturelles survenues dans un secteur d'activité donnée par une expansion dans d'autres secteurs. Ainsi, la gratuité accordée en 2009 à une partie de la population européenne fait plus dépendre désormais l'établissement de la conjoncture touristique internationale, américaine et asiatique notamment, l'empêchant du même coup d'amortir pleinement une dépression qui surviendrait de ces zones géographiques par une croissance, sur tous ses segments de publics, de la fréquentation européenne. L'effet peut, certes, jouer en sens inverse. Il n'en reste pas moins qu'en réduisant la « base taxable », on peut conduire l'établissement à faire peser sur une population de plus en plus réduite un tarif de plus en élevé, ce qui est socialement inéquitable et économiquement inefficace.

La seconde difficulté est budgétaire. La mesure de gratuité accordée en 2009 est compensée, comme la Cour l'a observé, par une estimation de la fréquentation 2008, plus ou moins figée en fonction des contraintes budgétaires du ministère. A l'inverse de ce qu'on peut observer dans d'autres musées, la fréquentation à Versailles n'est pas extensible à l'infini. Si la fréquentation gratuite, poussée par les mesures de 2009, se met, dans cet espace inextensible, à évincer la fréquentation payante, sans compensation

complémentaire de l'Etat, l'établissement courra un risque budgétaire majeur, qui ne pourra être résolu qu'en brisant ses ambitions culturelles et patrimoniales ou en le contraignant à revenir sur les mesures de gratuité arrêtées en 2009, si leur financement est remis en cause.

Au total, l'EPV considère qu'une situation idéale reposera, compte-tenu de son modèle économique, sur des gratuités extrêmement restreintes et une tarification radicalement simplifiée et moins onéreuse qu'actuellement. Quel que soit leur mode de compensation, la multiplication des gratuités fait courir un risque important à l'établissement, en modifiant les grands équilibres de son financement.

En conclusion, les axes d'analyse de la Cour sont loin de pouvoir être tous partagés par l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles. Il n'en reste pas moins que la modernisation des relations entre l'Etat et ses grands opérateurs muséaux reste à parfaire, en l'allégeant de l'accessoire pour la renforcer sur l'essentiel.

Ces relations devront, de l'avis de l'EPV, dépasser dans les années qui viennent trois contradictions majeures.

La première de ces contradictions porte, on l'a vu, sur les influences paradoxales et réciproques qu'entretiennent politiques tarifaires et fréquentation. Les observations de la Cour démontrent que les augmentations tarifaires pratiquées par les musées n'ont d'aucune façon freiné la croissance de leur fréquentation, et que critiquer ces augmentations en invoquant la loi du 4 janvier 2002 relève d'un a priori qui n'est pas confirmé par la réalité de l'activité des musées pendant la décennie.

Il est sans doute nécessaire, comme le ministère de la culture l'a proposé, de fixer un cadre général aux politiques tarifaires conduites par les musées sous le contrôle de leur conseil d'administration. Mais il ne faut pas oublier que les recettes tirées par les musées de leurs droits d'entrée ne sont finalement que des subventions publiques qu'ils ne touchent pas. Bloquer les évolutions tarifaires proposées par les musées au nom de la mise en place d'une cohérence théorique peut s'avérer ravageur pour leurs équilibres financiers, à l'heure où les engagements de l'Etat diminuent.

D'où une deuxième contradiction, qui porte sur le poids de l'Etat dans le financement des institutions muséales nationales. La décennie 2000 a été caractérisée, selon la Cour, par une forte croissance de l'activité muséale, portée par une croissance des recettes des musées et des engagements globaux de l'Etat. En diminuant ses engagements, l'Etat risque de voir sa capacité d'influence réduite à la proportion du financement qu'il procure aux musées. Il ne pourra, en tout état de cause, pas exiger longtemps des stabilisations tarifaires tout en diminuant de façon radicale ses financements.

La troisième contradiction porte sur la capacité du ministère de la culture à regagner des marges de manœuvre budgétaires à l'heure où de nouveaux projets sont annoncés. La transformation des grands musées en établissements publics, initiée par la création de l'établissement public du musée du Louvre en 1992 puis par celle de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles en 1995, a été la cause essentielle du développement des activités muséales nationales, dans la décennie écoulée. La multiplication de telles transformations au profit d'établissements qui ne disposent pas d'une masse critique suffisante ou au profit de nouvelles entités limite cependant la capacité du ministère de la culture à redéployer ses moyens : multiplier les nouveaux projets compromet irrémédiablement les capacités du ministère de la culture à soutenir les établissements ou les projets plus anciens. Dépasser cette contradiction suppose de reconcentrer les priorités patrimoniales de l'Etat, à moins d'anticiper une diminution inexorable des moyens alloués aux musées existants.

**REONSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE LA
REUNION DES MUSEES NATIONAUX ET DU GRAND PALAIS DES
CHAMPS ELYSEES**

Vous avez bien voulu me faire parvenir pour observations éventuelles le rapport d'observations provisoires relatives à l'enquête de synthèse de la Cour « Les musées nationaux après une décennie de transformations ». Votre rapport appelle de ma part les remarques suivantes.

Tout d'abord, de façon transversale, la non prise en compte de la Rmn et des Galeries nationales dans les tableaux de subvention, d'évolution de l'emploi public de l'ensemble des musées ou des analyses d'activité musée par musée biaise l'analyse compte tenu des transferts de compétence voire d'effectifs entre ces entités. Cela revient également (page 58 notamment) à exclure les activités de la Rmn des ressources propres du système muséal, fonction originelle de l'établissement (ce qui a pour corolaire de laisser penser que cet indicateur s'améliore lorsqu'une activité est transférée de la Rmn vers les musées). La Rmn se tient à la disposition de la Cour pour lui fournir toute donnée permettant d'objectiver son analyse en ce sens.

La Cour conteste l'atteinte de l'objectif de rajeunissement et de diversification des publics, pour lequel la Rmn a beaucoup agi. Les projets de la Rmn notamment devraient être à cet égard mentionnés.

Ainsi, tant dans les musées nationaux – services à compétence nationale (SCN), en accompagnant leur programmation culturelle avec des conférenciers et en veillant à une scénographie adaptée des expositions

qu'elle produit, qu'aux Galeries nationales, la Rmn conduit une action soutenue visant à toucher mieux encore les publics jeunes, en visite individuelle, familiale ou dans le cadre scolaire.

Ainsi, entre 2006 et 2009, la fréquentation des scolaires s'est accrue de 29 % dans les SCN (en passant de 171 200 à 220 900). En outre, dans ces mêmes établissements, la gratuité pour les 18-25 ans a été mise en place en avril 2009. L'offre d'ateliers aux Galeries nationales – Grand Palais de 2006 à 2010 a été multipliée par 11 (54 ateliers en 2006, 606 en 2010). La carte Sésame jeune (de 13 à 25 ans) représente 7 % des 40 600 cartes vendues.

Les efforts conduits par la Rmn visent également une meilleure prise en compte de la diversité des publics dans les outils de médiation mis en œuvre, par exemple, pour certaines expositions, nous proposons des cartels ou des audioguides spécifiques destinés aux plus jeunes.

Par ailleurs, parmi l'offre numérique, certains sites Internet sont particulièrement adaptés aux jeunes publics : par exemple, le site « l'histoire par l'image » (<http://www.histoire-image.org/>) qui propose une illustration d'un événement ou période historique par des œuvres d'art s'enrichit chaque année d'une cinquantaine d'articles et est visité par plus de 1 400 000 internautes. Cet effort nouveau par rapport à la décennie précédente a représenté un investissement important de la part des établissements publics (plus de 1 M€ par an pour la Rmn hors photographies).

Enfin, cette action spécifiquement tournée vers les publics jeunes trouve aussi une concrétisation par le renforcement des collaborations avec l'Education nationale. Le 15 décembre 2009, la Rmn, les Ministères en charge de l'Education et de la Culture ont signé une convention cadre au terme de laquelle des actions concrètes (accueil de classes et d'enseignants, fourniture de ressources pour les classes, intervention en formation des enseignants) s'inscrivent dans un plan d'action annuel.

La Rmn a également beaucoup œuvré ces dernières années pour accompagner les collectivités territoriales dans l'organisation de grandes expositions en région. Depuis 2004 (exposition Rubens à Lille), c'est 6 M€ qui auront été investis par la Rmn dans la production de 6 expositions en région⁷⁰ qui ont accueilli 1,42 million de visiteurs. Mais la politique d'exposition en région ne peut être analysée sous le prisme de ces seules données : ainsi, l'analyse conduite par la CCI d'Aix suite à l'organisation de l'exposition Cézanne en Provence montre que les retombées d'une telle opération, qui n'aurait pas pu être conduite sans la Rmn, ont été de 65 M€.

⁷⁰ « Philippe de Champaigne » à Lille, « Cézanne en Provence » et « Picasso Cézanne » à Aix-en-Provence, « Van Gogh Monticelli » et « De la Scène au Tableau » à Marseille.

La fréquentation du musée Granet a ainsi plus que doublé lors des années où ont été présentées des expositions coorganisées avec la Rmn.

La Rmn ne pense pas que dans l'exposition Tao, le musée Guimet ait été lésé. Le projet d'exposition a été initialement proposé par Jean-François Jarrige, directeur du musée, à la Rmn dans le but de montrer au grand public les résultats des restaurations que le musée avait décidé de financer sur ses crédits. Les règles généralement admises par l'ensemble des musées à l'international, sont d'ailleurs de ne pas facturer à une exposition les frais de restauration. La Rmn a accepté alors de programmer cette exposition car elle était très vivement souhaitée par le directeur du musée Guimet, qui n'a jamais demandé de financement pour les restaurations, conformément aux pratiques internationales entre grands musées.

La Rmn a accepté de programmer cette exposition dans ces conditions alors que l'opération serait manifestement très largement déficitaire et que la Rmn venait de produire l'exposition Gupta, déjà déficitaire, avec le même musée. Les propositions de convention de coproduction initiées par la Rmn n'ont pas abouti. Ces propositions étaient basées sur des exemples de conventions déjà signées avec Orsay et des dispositions négociées entre la Rmn et le musée Guimet (notamment la quote-part de coproduction de 20 % pour l'EPMG). Surtout, elles étaient basées sur des prises de risque proportionnelles à la capacité de chaque établissement. La question du billet jumelé aurait naturellement trouvé sa place dans une telle convention. Il est à noter qu'au final l'exposition s'est traduite pour la Rmn par un déficit de 1,2 million d'euros en solde direct de production, en fonction des données de la comptabilité analytique de la Rmn, dont l'utilité a été remarquée dans un récent rapport de la Cour.

Il faut aussi noter qu'il est de règle entre institutions muséales que l'apport scientifique d'un musée ne soit pas rémunéré.

Au total, les frais d'organisation exposés par la Rmn, hors coût de mise à disposition des Galeries nationales, ont été supérieurs aux sommes avancées par le musée. Le Musée Guimet a bénéficié en retour d'une visibilité tout à fait tangible, dans le cadre de la communication de cette exposition, qui compense cet apport scientifique. La Rmn partage le regret de la Cour qu'il n'ait pas été possible d'aboutir à un accord d'affichages réciproques en sortie d'exposition pour renvoyer le public sur chaque partenaire. Elle ne pense pas que ce désaccord puisse lui être purement et simplement imputé.

La Rmn ne partage pas l'analyse de la Cour selon laquelle la mise en place d'audioguides universels aurait été de la part de la Rmn une politique opportuniste liée à une volonté de justifier une augmentation des prix. La mise en place progressive d'audioguides universels, en accord avec les directeurs des musées, a été précédée d'études de public montrant qu'il s'agissait là de la principale attente des publics, après la mise à disposition

de conférenciers, autrement plus coûteuse. Constatant qu'il était impossible, compte tenu de la taille des musées SCN et de leur fréquentation de mettre en place une concession d'audioguidage, la Rmn a opté pour l'internalisation de l'exploitation. Il s'agit ici d'une politique volontariste de médiation, couplée avec la mise en œuvre quasi-systématique de version enfant des audioguides. Au total, l'augmentation moyenne des prix du droit d'entrée des musées où la Rmn a mis en place l'audioguide universel a été en moyenne de 6 % (une fois le coût direct de ceux-ci déduit), soit moins que l'inflation sur la période 2006-2010.

La Rmn souhaite corriger une affirmation de la Cour selon laquelle la Rmn aurait été opposée à la mise en concurrence de ses boutiques. Les analyses juridiques qui avaient été conduites concluaient que la mise en concurrence de la Rmn ne s'imposait pas légalement. Ainsi, le choix d'ouvrir le marché des boutiques aux opérateurs privés relève d'une position politique assumée du Ministère de la Culture, sur laquelle la Rmn a demandé un accompagnement de ses tutelles notamment pour garantir la transparence du processus de mise en concurrence et pour permettre à la Rmn de se développer dans des marchés connexes et à l'étranger pour limiter ses pertes d'activité⁷¹.

L'évolution de ce changement de posture vis-à-vis des musées a été intégrée dès l'élaboration de son contrat de stratégie en 2007, en proposant de passer d'une culture de monopole à une culture du service. Elle a donc développé une politique active de contractualisation avec les musées⁷² pour concrétiser cette nouvelle donne, tant sur les activités commerciales, que sur les éditions, la photographie ou les expositions. Elle s'est par ailleurs ouverte à de nouveaux partenariats choisis, telle la collaboration engagée avec le musée Granet d'Aix en Provence, devenu musée associé. Elle a en outre répondu aux appels d'offres correspondant à ses métiers, et a obtenu de nouvelles concessions, à Lyon (musée Gadagne), à Paris (Palais de la Découverte, Petit Palais, musée Carnavalet) et plus récemment l'exploitation complète du musée du Luxembourg. Elle continue dans le même temps à intervenir sur des missions de service public confiées par l'Etat, telles l'ensemble des services actuellement gérés par la Rmn au profit des musées SCN (droit d'entrée, boutiques, éditions, expositions, photographie, crédits mécénat) ou de services mutualisés (visites conférences, acquisitions). La

⁷¹ Le Conseil d'administration de la Rmn a en juin dernier autorisé une première opération à l'étranger.

⁷² Incidemment, contrairement à ce qui est indiqué page 18, la Rmn avait une convention multi-activités avec chacun des SCN dès 1998. Pour autant, il a fallu attendre 2007 pour que la Rmn dispose des outils analytiques adéquats pour mettre en place un véritable dialogue de gestion avec les SCN (reporting mensuels, comptes et bilans d'activité par musée en coûts complets, discussions biannuelles sur la base d'un cadrage de 3 ans glissant ...) sur lesquels s'appuyaient les propositions faites par la Rmn en 2007 dans le cadre de la RGPP.

Rmn ne se revendique donc pas simplement prestataire de service : ses activités sont plus larges.

Cette politique de contractualisation a permis de pacifier très largement les relations de la Rmn avec les musées établissements publics (EP). La contractualisation avec les EP s'est traduite par la mise en œuvre de conventions pour presque toutes les activités qu'elle exerce avec les musées EP (plus d'une trentaine de conventions au total). La Rmn souhaite toutefois insister sur l'importance de s'assurer, à l'appui du système contractuel aujourd'hui mis en œuvre, du respect des contrats et des engagements.

Le projet de modification du décret statutaire de la Rmn, dans le cadre de sa fusion avec l'établissement public du Grand Palais des Champs Elysées est de nature à répondre à la recommandation de la Cour relative à la définition du positionnement de la Rmn en tant que prestataire de service. La Rmn bénéficierait en outre dans ce nouveau cadre d'une mission de constitution et de valorisation d'une photothèque universelle, constituée par voie contractuelle avec les musées nationaux. D'une manière générale, l'esprit du projet de décret est de parvenir autant que possible à une contractualisation systématique des relations entre le nouvel établissement et les EP muséaux, ce qui paraît aller dans le sens des recommandations de la Cour, sans nécessairement nécessiter l'adjonction d'annexes spécifiques relatives aux relations avec la Rmn dans les contrats des musées. Cette voie suppose ainsi que l'Etat joue son rôle dans la surveillance du respect des engagements pris réciproquement.

S'agissant de l'audit sur les éditions, la demande la Cour a donné lieu à un commencement d'exécution puisque l'IGAC en a été saisie et que la Rmn a début septembre transmis à la mission d'inspection les éléments qu'elle demandait.

Enfin, la Rmn souhaite porter à la connaissance de la Cour quelques précisions techniques, listées en annexe.

Imprécisions relevées par la Rmn :

Page 13 : la Rmn ne réunit plus les musées nationaux « sous forme de coopérative » depuis 1981, date de son érection en EPA. La rédaction suivante pourrait être retenue : « et dont une partie des missions essentielles étaient directement dévolues à la Rmn jusqu'en 2004 ».

Page 28 : La Rmn n'exploite pas les GNGP sur la base de ses missions ou de son contrat mais du fait d'une simple convention de remise en gestion des GN du 1^{er} septembre 2005. Les GNGP ont été confiées à la Rmn dans le cadre de la réforme de 2003 afin de recentrer la Rmn sur son rôle de producteur d'expositions. Cette situation va changer au 1^{er} janvier prochain avec la fusion avec l'Etablissement public du Grand Palais.

Page 29 :

Premier paragraphe, il serait utile de préciser que les 600 K€ ont pour autant bien été retirés de la subvention de la Rmn.

Paragraphe 3, les conventions d'exposition ont été de facto ou juridiquement dénoncées par les musées Guimet et Orsay (tant pour Orsay que pour l'Orangerie). La Rmn ne dispose plus de convention cadre que pour les Galeries nationales (Orsay et Louvre) et non plus pour d'autres musées.

Page 38 : La Rmn a signé un contrat de stratégie (en avril 2007) et un contrat de performance (en juin), qui décline ce contrat de stratégie en indicateurs mesurables.

Page 43 : un échange de courrier a été signé par le Louvre et la Rmn fin 03/début 04. Il a été respecté par les parties, une fois la question de son interprétation en matière financière arbitrée par le cabinet. Il ne peut donc pas être écrit qu'aucun accord formel n'existeit.

Page 44 : S'agissant du musée Hébert, l'immeuble n'a jamais constitué ni l'habitation ni l'atelier du peintre. C'était le lieu d'habitation du fils adoptif de la veuve du peintre. C'est la Rmn, en tant que propriétaire et donc de responsable du bâtiment qui a demandé et obtenu, de la direction des musées de France, la fermeture du musée.

Page 45, paragraphe 6 : à l'époque, la Rmn exerçait ses missions pour le compte des musées (qui n'avaient alors pas la personnalité morale) et non pas de « de façon monopolistique ».

Page 86 : le nombre de visiteurs des galeries nationales était d'environ 670 000 dans en 1990.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DES MUSEES D'ORSAY ET DE L'ORANGERIE

Le rapport public portant sur les musées nationaux après une décennie de transformations qui a été transmis par la Cour au musée d'Orsay dans le cadre de la procédure contradictoire appelle plusieurs remarques de la part de l'établissement.

Si le document constitue une synthèse extrêmement intéressante de l'histoire administrative récente des musées illustrée de nombreuses données comparées entre établissements, force est de constater que les appréciations de la Cour et de l'établissement public sont amenées à diverger sur plusieurs points : les conditions de circulation des œuvres, le rôle de la RMN et du

musée dans la programmation du Grand Palais, et les acquisitions notamment.

Sur la « tarification de la circulation des œuvres », il serait réducteur de laisser penser que l’assistance au montage d’une exposition « Millet » en Asie se résume simplement à 2 visites préparatoires des représentants d’Orsay sur place. Ce serait nier en effet le travail scientifique des conservateurs et de la régie qui ne sont pas d’envoyer quelques chefs d’œuvres mais ont conçu un véritable projet d’exposition comme on construit habituellement une exposition en France. Il ne s’agit donc pas d’une location d’œuvres mais bien d’une opération scientifique complète à l’instar des expositions que le musée a réussi à organiser récemment en Australie, aux Etats-Unis, en Espagne et au Japon. Elles ont reçu près de 3 millions de visiteurs et fait l’objet, en très amont, d’un travail scientifique important de la part des équipes du musée et de ses partenaires. Ce mode de diffusion du patrimoine national ne saurait dès lors être réduit à des préoccupations financières.

S’agissant des « expositions temporaires », la Cour considère que les musées auraient « récupéré » et « amplifié » leur compétence en matière d’exposition au détriment la RMN, notant au passage que lesdits musées sont devenus récemment des acteurs à part entière dans la programmation du Grand Palais par le biais d’un mécanisme d’intéressement ou de coproduction. La Cour semble ainsi regretter que la RMN ne soit plus en mesure d’organiser une exposition au Grand Palais en puisant sans aucune contrepartie dans les collections confiées à la garde des musées.

Il conviendrait en réalité de remarquer, dans le cas du musée d’Orsay notamment, que cette évolution récente, qui voit les musées intéressés au succès des expositions qu’ils organisent avec la RMN, correspond à l’intérêt bien compris des parties et à une juste rétribution des apports, sans pour autant altérer la qualité de la programmation du Grand Palais.

Désormais, Orsay ne conçoit plus une exposition aux GNGP – en prêtant de surcroit un grand nombre d’œuvres à l’étranger en échanges de prêts pour le Grand Palais- sans aucun retour d’image ou financier, comme l’illustre l’exposition « Claude Monet » proposée et conçue par le musée d’Orsay, coproduite avec la RMN dans les galeries nationales du grand Palais plus adaptées pour une grande rétrospective que les salles trop étroites d’Orsay. Le partage du résultat bénéficiaire de l’exposition incite dès lors les uns et les autres à prévoir d’autres manifestations d’ampleur dans de telles conditions, ce qu’interdisait jusqu’en 2008 la confiscation de l’intégralité des recettes (billetterie, éditions, produits dérivés), par l’un des organisateurs.

S’agissant des « acquisitions », le musée d’Orsay souhaiterait souligner l’enrichissement substantiel récent de ses collections en 2009 et 2010, années non prises en compte dans le rapport de la Cour. La valeur

comptable des œuvres entrées dans l'inventaire d'Orsay en 2009, que ce soit à titre gracieux ou onéreux, dépasse les 20 millions d'euros. Elle atteint 14 millions en 2010 et approchera 50 millions en 2011.

Il y a tout lieu de se réjouir de ces records historiques. L'Etat acquiert en effet des œuvres de haute valeur artistique évitant au passage qu'elles soient dispersées en main privées ou à l'étranger notamment. A aucun moment, le budget de l'Etat n'est sollicité. Il s'agit en effet des fonds propres de l'établissement (recettes commerciales) et de renoncement à une recette fiscale pour l'Etat quand le mécanisme du mécénat ou de la dation est sollicité.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL D'ART ET DE
CULTURE GEORGES POMPIDOU**

Vous avez bien voulu m'adresser le projet de rapport thématique intitulé « Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000-2010 ». Ce document cherche à retracer l'histoire récente des musées nationaux et de leurs collections, de souligner l'hétérogénéité de leurs statuts et de leurs activités, d'évoquer l'évolution de la Réunion des musées nationaux et d'analyser le rôle joué par la tutelle dans ces différents domaines.

Je remercie la Cour pour les appréciations portées sur le Centre Pompidou dans ce rapport, qui relève à juste titre son caractère innovant, l'importance centrale de sa vocation pluridisciplinaire, l'attention particulière portée aux publics et à la médiation et démontre combien son organisation, à l'origine profondément novatrice, a inspiré nombre d'évolutions du monde des musées depuis trente ans jusqu'à devenir une véritable matrice du musée contemporain.

Toutefois, je souhaite vous faire part de certaines observations que me semble appeler l'analyse effectuée par la Cour des comptes sur quatre sujets transversaux, à savoir la politique contractuelle entre la tutelle et les établissements, la politique d'itinérance internationale des collections, la gratuité accordée aux visiteurs de 18-25 ans et la création d'emplois temporaires financés par des crédits de mécénat.

La politique contractuelle entre la tutelle et les établissements

Le rapporteur de la Cour indique que le Centre Pompidou aurait écarté en 2007 l'éventualité d'une contractualisation pluriannuelle avec la tutelle au prétexte que cette contractualisation devait être précédée d'un « rebasage » de la subvention pour charge de service public versée chaque année à l'établissement, compte tenu du creusement constant de l'écart,

observé depuis 2000, entre le montant de la subvention et les charges de structure de l'établissement.

Je souhaite préciser à ce sujet que le Centre Pompidou n'a eu de cesse au contraire de solliciter de la tutelle la négociation d'un contrat pluriannuel afin de consolider le projet stratégique de l'établissement que j'ai présenté en conseil d'administration dès le 23 octobre 2007 puis mis en œuvre ces trois dernières années, et de dresser le constat partagé des moyens nécessaires à son bon accomplissement.

L'élaboration d'un tel document est d'ailleurs prévue par le statut de l'établissement. L'article 3 du décret n° 92-1351 du 24 décembre 1992 dispose en effet que : « La politique culturelle du centre, ses activités et ses investissements font l'objet d'un contrat d'objectifs pluriannuel conclu avec le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget. Ce contrat définit les objectifs assignés à l'établissement et prévoit les moyens qui doivent lui être affectés ».

C'est naturellement dans ce cadre, et dans ce cadre seulement, que je puis envisager d'inscrire la discussion d'un document contractuel avec l'Etat. Il ne m'appartient pas d'écartier les dispositions d'un décret en Conseil d'Etat au motif que, comme semble le suggérer le rapporteur (p. 30, renvoyant la question de l'application du statut à une question de fait alors qu'il s'agit à l'évidence et par nature d'une question de droit), la doctrine du ministère de la culture et de la communication au sujet des contrats d'objectifs et de moyens aurait évolué. J'ajoute que les personnels de l'établissement sont, à juste titre, extrêmement attachés au respect du statut de celui-ci et que j'en suis naturellement le garant.

Les échanges qui avaient eu lieu entre la tutelle et l'établissement en 2005-2006, mentionnés par le rapport de la Cour p. 29, ne pouvaient constituer une base satisfaisante pour un document qui devait naturellement être structuré autour de nouvelles orientations stratégiques que j'ai tracées en 2007 pour l'établissement avec l'approbation de son conseil d'administration. Ils devaient donc être repris à la base.

La lettre de mission qui m'a été adressée le 24 février 2009 – près de deux ans après ma nomination – par Mme Christine Albanel, ministre de la Culture et de la Communication, prévoyait donc l'engagement d'une démarche de contractualisation pluriannuelle et fixait à son aboutissement le terme de la fin de l'année 2009. Cette orientation correspondait parfaitement aux vœux de l'établissement que je préside.

Il semble toutefois que des difficultés dans la négociation d'un contrat pluriannuel avec un autre grand établissement ont pu alors dissuader le ministère de la Culture et de la Communication d'engager ce chantier avec le Centre Pompidou.

Mes collaborateurs et moi-même restons mobilisés sur ce dossier et nous sommes prêts à répondre à toute sollicitation des tutelles pour l'élaboration d'un contrat pluriannuel qui faciliterait un pilotage de l'activité du Centre Pompidou à moyen terme alors que des échéances importantes s'annoncent, notamment pour effectuer les investissements nécessaires au maintien en condition opérationnelle du bâtiment édifié voilà maintenant plus de trente-trois ans par Renzo Piano et Richard Rogers et dont une large part des équipements techniques sont d'origine.

La politique d'itinérance internationale

La Cour conteste la mise en œuvre, à l'initiative des musées nationaux, d'une politique de développement d'expositions temporaires à l'étranger contre rémunération qui lui semble éloignée des règles éthiques qui gouvernent d'ordinaire la coopération entre les musées, fondée sur la gratuité des prêts, et qu'elle assimile à une location pure et simple des collections nationales.

Pour le Centre Pompidou, s'il est vrai que la politique d'itinérance internationale qu'il a considérablement développée depuis trois ans, constitue un levier de la dynamisation de ses ressources propres, il s'agit également d'un instrument fort de rayonnement de l'établissement, de son savoir-faire et de sa collection vers de nouveaux territoires dont il était absent, en partenariat avec des institutions qui n'avaient jusqu'alors jamais noué avec lui de liens de coopération et qui, faute de disposer elles-mêmes de collections de niveau international, ne peuvent aujourd'hui espérer s'insérer autrement dans le réseau des grandes expositions et des grands musées auquel la Cour fait référence.

Cette politique est fondée sur la circulation d'expositions originales, conçues par les conservateurs du Musée national d'art moderne, et non sur de simples prêts d'œuvres pour lesquels il ne saurait être question d'exiger une rémunération.

C'est ainsi, par exemple, que le Centre Pompidou a noué en 2009 des contacts fructueux avec la Corée du Sud et Taïwan, grâce à l'exposition Arcadie qui a été visitée par plus de 700 000 visiteurs. Cette exposition ambitieuse, imaginée par le directeur-adjoint du Musée national d'art moderne, proposait une relecture de l'histoire de l'art depuis le début du XXème siècle, en prenant pour fil conducteur le mythe de l'Arcadie. Ainsi encore, l'exposition consacrée à Chagall et aux avant-gardes russes, présentée d'abord au Japon en 2010, sera l'an prochain montrée à Toronto, tandis qu'une ambitieuse rétrospective du mouvement Surréaliste, aujourd'hui ouverte à ToKyo, ira à Brisbane à l'automne 2011.

Ces exemples, parmi beaucoup d'autres, illustrent à quel point le Centre Pompidou s'inscrit sans ambiguïté dans le cadre de l'éthique muséale définie par un ancien directeur du Metropolitan Museum de New-York, telle que cité par le rapporteur de la Cour, s'agissant en toute hypothèse de la

circulation à travers le monde d'ensembles cohérents d'œuvres qui ont fait l'objet d'une recherche scientifique préalable, approfondie et exigeante, et non de simples locations commerciales en réponse à des demandes de prêts.

A l'heure où tous les grands musées, et particulièrement les institutions anglo-saxonnes les plus renommées, cherchent à renforcer leur notoriété et à élargir leur champ d'intervention sur une scène artistique devenue mondiale, il serait clairement dommageable pour les musées français d'abandonner toute initiative dans ce domaine, alors même que leur expertise curatoriale, leur compétence scientifique et la richesse des collections confiées à leur garde leur confèrent une légitimité incontestable sur la scène internationale.

La gratuité accordée aux visiteurs de 18-25 ans

Le rapport critique l'inexactitude de la prévision de fréquentation 2009 pour tous les musées, l'inutilité apparente de la mesure ainsi que le caractère contestable et surévalué de la compensation financière qui lui a été associée.

L'analyse est fondée sur l'évolution de la fréquentation des 18-25 ans rapportée à la fréquentation générale des établissements entre 2008 et 2009. Ce calcul en pourcentage n'est effectivement guère favorable à un établissement comme le Centre Pompidou dont les expositions temporaires (Kandinsky, Calder) ont connu un record de fréquentation en 2009, alors même que la gratuité accordée aux 18-25 ans ne concerne que l'accès aux collections permanentes. De ce fait, la part identifiée de ce public ayant bénéficié de la gratuité d'entrée n'a pas évolué favorablement en 2009 puisque les jeunes ont préféré acquitter le prix d'entrée pour visiter des expositions hautement attractives. Mais cette situation était conjoncturelle et le raisonnement peut être mis en défaut à deux titres :

si l'on veut bien considérer que la compensation versée par la direction générale des Patrimoines a pour premier objectif de financer un manque à gagner, la prévision de billetterie que nous avions adressée à la tutelle fin 2008 et qui annonçait une perte estimée à 1,37 M€ en année pleine, n'était pas infondée. Le résultat constaté au terme de 12 mois de gratuité (avril 2009 / avril 2010) correspond de fait à une perte réelle d'une valeur de 1,32 M€, soit 96 % de l'estimation initiale ;

Il n'est pas exact de considérer que cette politique reste sans effet sur la fréquentation des 18-25 ans au Centre Pompidou. S'il est vrai qu'en 2009, compte tenu du succès hors normes des expositions temporaires, la billetterie journalière pour cette tranche d'âge a été seulement conforme à la prévision (mais pas inférieure à celle-ci), soit 450 billets gratuits distribués par jour, il n'en est pas de même en 2010, année au cours de laquelle nous avons observé une forte croissance de cette même fréquentation, avec plus de 568 entrées par jour (+ 26 % par rapport à 2009). De ce fait, en 2010, le taux de fréquentation correspondant aux 18-25 ans atteint 15 %, soit un

pourcentage supérieur au taux de 14 % pris en compte par la tutelle fin 2008 pour le calcul de la compensation.

La création d'emplois non permanents hors plafond sur crédits mécénat

La Cour critique la pratique mise en œuvre depuis le début de la décennie au sein de plusieurs musées qui consiste dans le financement par des apports en mécénat de contrats à durée déterminée hors plafond d'emplois. Elle souligne que ces emplois sont financés pour partie via une dépense fiscale de l'Etat lorsque les mécènes sont implantés en France.

La dépense fiscale de l'Etat dans le champ culturel n'est pas propre à ce type de recrutements et vaut également pour les acquisitions, les expositions et l'ensemble des manifestations culturelles qui bénéficient d'un apport en mécénat.

Surtout, le recrutement temporaire d'agents contractuels financé par de telles ressources extérieures ne fait le plus souvent que traduire l'obligation de moyens qui accompagne la réalisation des objectifs définis de concert avec les mécènes. Cet apport se révèle d'autant plus indispensable dans un contexte de raréfaction des emplois et des crédits publics. La réduction du plafond d'emplois à hauteur de 1,5 % des effectifs de l'établissement chaque année dans le cadre de la RGPP rend inenvisageable tout redéploiement de personnels pour la mise en œuvre des projets innovants vers lesquels se portent en revanche préférentiellement les financements extérieurs (le Studio 13/16, le Centre Pompidou virtuel, le Centre Pompidou mobile, le Nouveau festival ...).

Il convient d'ailleurs de préciser que le Centre Pompidou s'est engagé dans cette voie avec une grande rigueur, après avoir consulté le contrôleur financier sur l'encadrement de la dépense et le mode de recrutement des personnels concernés. Il veille notamment à ce que ces emplois non permanents soient exclusivement et explicitement affectés aux projets définis dans le cadre des conventions de mécénat, et qu'un financement fléché couvre la dépense induite par leur rémunération pendant la durée déterminée de leur mission.

Enfin, si l'on considère que la subvention pour charge de service public du Centre Pompidou ne couvre plus, en 2011, que 70 % des dépenses de fonctionnement, il est certain que la progression des ressources propres – qui ont enregistré une hausse de 50 % en trois ans – est une nécessité, qu'il s'agisse de la billetterie, des concessions ou des éditions, par exemple, mais aussi du mécénat, afin de compléter la couverture des charges de structure tout autant que de réunir les moyens nécessaires à l'accueil du public et à la programmation culturelle qui lui est proposée. C'est pourquoi supprimer cette possibilité de recrutements sur projet assis sur des apports en mécénat ne ferait qu'amputer encore les marges de manœuvre indispensables au

fonctionnement du Centre Pompidou, à sa programmation culturelle et à son rayonnement national et international.

P.J. : données statistiques venant corriger certains des chiffres affichés pour le Centre Pompidou dans le projet de rapport

*Tableau 1 : Mécénat et parrainage au Centre Pompidou (toutes catégories)
2006-2009 (réf. p. 62)*

Centre Pompidou	2006	2007	2008	2009
Mécénat sur programmes				
Mécénat en numéraire	1 549 012	706 300	950 420	1 382 797
Mécénat en nature	0	0	0	604 477
Total	1 549 012	706 300	950 420	1 987 274
Mécénat pour acquisitions	1 360 230	1 311 805	1 904 514	680 000
Mécénat sur projets stratégiques				
Mécénat en numéraire				326 248
Mécénat en nature				676 752
Total				1 003 000
TOTAL GENERAL	2 909 242	2 018 105	2 854 934	3 670 274

*Tableau 2 : évolution du tarif de base du MNAM (en euros courants)
2000-2010 (réf. p. 153)*

Collections permanentes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux plein	4.60	4.60	5.50	5.50	7.00	7.00					
Tarif réduit	3.05	3.05	3.50	3.50	5.00	5.00					

*Tableau 3 : évolution du tarif pour le cumul collections permanentes
+
expositions temporaires et pour le billet unique créé en 2006 (en euros courants) 2000 – 2010 (réf. P. 154)*

Collections permanentes + expositions	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Type billet	Billets couplés						Billet unique				
Taux plein	10	10	10	10	10	10	10	10	12	12	12
Tarif réduit	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9

***REPONSE DE LA DIRECTRICE DU MUSEE NATIONAL
JEAN-JACQUES HENNER***

Je vous remercie pour l'envoi du projet de rapport public thématique « Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000-2010 ».

Après en avoir fait une lecture attentive, pour ce qui concerne le musée national Jean-Jacques Henner, je n'ai aucune remarque ou suggestion à apporter.

Egalement destinataires du projet d'observations de la Cour, le président de l'établissement public du Château de Fontainebleau et l'administratrice déléguée du musée Gustave Moreau ont indiqué qu'ils n'avaient pas de réponses à joindre au rapport de la Cour.