

COUR DES COMPTES

Synthèse du Rapport public thématique

Mars 2011

Les musées nationaux après une décennie de transformations 2000-2010

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés sont insérées dans le rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 La réorganisation des musées nationaux : une autonomie opportune, un pilotage national affaibli	7
2 Les dépenses de l'Etat en faveur des musées nationaux : une décennie de croissance	9
3 Une décennie de développement des musées, une décennie décevante pour la politique muséale nationale	15
Conclusion	25
Recommandations	26

Introduction

Au cours de la dernière décennie, les 37 musées nationaux (parmi lesquels figurent le musée du Louvre, le château de Versailles, le Centre Georges Pompidou, le musée d'Orsay, etc.) ont été au cœur de la politique culturelle nationale : entre 2000 et 2010, les dépenses de l'Etat engagées à leur profit ont augmenté deux fois plus vite que celles du ministère de la culture et trois fois plus vite que celles du budget de l'Etat.

Les objectifs assignés à ces musées sont restés les mêmes pendant dix ans : l'amélioration de la gestion des collections nationales ; le développement de l'offre culturelle ; la diversification et le rajeunissement du public ; l'efficience de la gestion.

Si chaque musée, isolément, peut se prévaloir de certains succès en regard de ces objectifs, notamment en termes culturels, la politique nationale appelle un constat plus critique. Elle est devenue plus coûteuse, plus concentrée sur la région-capitale, elle n'a pas fait sensiblement progresser la démocratisation de l'accès aux musées. ■

1 La réorganisation des musées nationaux : une autonomie opportune, un pilotage national affaibli

A la fin des années 1990, 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 en pleine croissance. L'autonomie des musées est ainsi devenue l'idée-force de la réorganisation engagée à partir de 1999.

Une autonomie sans stratégie d'efficience

Si la recomposition institutionnelle menée sans discontinuer pendant presque dix ans a conféré aux principaux musées autonomie de gestion (grâce au statut d'établissement public) et autonomie culturelle (en les séparant de la RMN), elle s'est traduite par un coût net pour l'Etat et ne s'est pas accompagnée d'objectifs d'efficience.

Aujourd'hui, la situation des finances publiques et la richesse de l'offre muséale existante interdisent de raisonner uniquement en termes de « développement ». La Cour recommande d'écarter toute nouvelle évolution statutaire qui ne reposerait pas sur un projet

crédible stabilisant ou modérant l'engagement financier de l'Etat. La Maison de l'Histoire de France, destinée à fédérer neuf musées nationaux, le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) et chacun des nouveaux départements que le musée du Louvre envisage de créer sont concernés au premier chef par cette recommandation.

L'évolution de la RMN

La revendication par les musées de leur autonomie avait pour corollaire une réforme du mode d'intervention de la RMN, dont les activités au profit des musées étaient l'objet de plusieurs critiques. Celles-ci allaient trouver un écho avec la crise financière traversée par l'établissement après une perte de 7,7 M€ en 2001, puis de 4,9 M€ en 2002.

La « clarification des financements publics affectés par l'Etat aux musées nationaux » annoncée en juin 2002 par le ministre de la culture, entrée en vigueur le 1er janvier 2004, a ainsi mis fin à la solidarité des musées nationaux en matière de financements et d'acquisitions.

La réorganisation des musées nationaux : une autonomie opportune, un pilotage national affaibli

Cette réforme entendait toutefois maintenir 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 expositions, des éditions et des activités commerciales des grands musées, d'autre part, dans le cadre de conventions.

Or entre 2004 et 2009, ces derniers sont parvenus à exercer progressivement par eux-mêmes ces compétences. L'échec du système de coopération a dû être entériné par le ministère de la culture. La réforme de la RMN, engagée en 2009 dans la perspective de sa fusion avec l'établissement public du Grand Palais, repose en effet sur un projet de transformation en opérateur culturel, qui ne jouerait plus auprès des musées qu'un rôle de « prestataire de services » parmi d'autres.

Le nouveau statut de la RMN continue néanmoins de désigner des compétences « de référence » et des missions de service public que l'expérience des années 2000 commande de préciser afin de ne pas réveiller d'anciens conflits.

L'autonomie des musées constitue aujourd'hui un point acquis et bienvenu. Mais aucune définition de l'autonomie ne saurait justifier que des établissements publics, tous financés sur fonds publics et placés sous la responsabilité du même ministère, refusent de rechercher dans des formes de coopération ou de mutualisation, les moyens d'une plus grande efficacité.

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

L'autonomie des musées aurait dû faire évoluer le pilotage ministériel. À l'ancienne tutelle devait succéder un encadrement stratégique incarné par le choix de dirigeants dotés de lettres de mission et par l'inscription des objectifs assignés aux établissements dans un contrat pluriannuel. Ce pilotage ne s'est pas concrétisé, les dirigeants des grands musées étant parvenus à s'extraire de tout encadrement.

Cette situation a débouché sur un mode de relations peu satisfaisant, régulé 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 mise en œuvre des orientations de la politique nationale.

Ce fonctionnement a affaibli la cohérence de la politique des musées et a placé le ministère dans une situation où toute décision devient à la fois plus longue, plus complexe et souvent plus coûteuse.

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

La dernière décennie a été marquée par un objectif de développement des ressources propres des musées (droits d'entrées, redevances, recettes commerciales et mécénats), dont il était espéré en contrepartie une stabilisation, voire une réduction des financements de l'Etat.

Or, il n'en a rien été. En dépit de la hausse des tarifs pratiquée depuis dix ans, les équilibres économiques des musées nationaux considérés dans leur ensemble n'ont évolué qu'à la marge.

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

Le montant total des crédits alloués aux musées nationaux et à la politique muséale avait atteint, en 2000, un total de 334 M€. En 2010, celui s'est élevé à près de 528 M€, soit une croissance de 58 % alors qu'au cours de la même période, le budget du ministère de la culture progressait de 32 %.

Si l'on ajoute à cette progression le doublement des avantages fiscaux asso-

ciés au mécénat, l'effort total de l'Etat en faveur des musées nationaux s'est accru en dix ans dans une proportion comprise entre 70 et 90 %, alors que l'inflation ne représentait dans le même temps que 20 %.

En 2009, le coût de fonctionnement des 37 musées nationaux a représenté 667 M€ auxquels il convient d'ajouter les rémunérations de leurs personnels prises en charge par l'Etat, c'est-à-dire 93 M€, soit un total de 760 M€. Sur ce total, 406 M€ provenaient directement de l'Etat. Cette même année, leur chiffre d'affaires « culturel » (qui comprend les recettes de billetterie, les redevances et le prix des prestations rendues par les établissements) a atteint 178,31 M€, soit moins de la moitié du montant des subventions de l'Etat.

Sans même prendre en compte les contreparties fiscales attachées au mécénat, l'Etat contribue aujourd'hui 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). En dix ans, ces taux n'ont que peu diminué musée par musée et sont

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

même repartis à la hausse en 2009 du fait de la compensation des mesures de gratuité décidées au niveau national.

De fait, le taux de ressources propres de l'ensemble des institutions patrimoniales s'est contracté en passant de 47 % en 2005 à 39 % en 2010, aucun musée n'étant parvenu à un niveau qui permette à l'Etat de réduire son soutien.

Des tensions prévisibles au cours des prochaines années

Cette croissance des dépenses de l'Etat s'est faite au nom d'une politique de développement : par rapport à 2000, on comptait en 2010 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) et plusieurs autres agrandis ou embellis.

D'autres opérations d'investissement sont aujourd'hui engagées. La rénovation de l'hôtel de Soubise destiné à accueillir la Maison de l'Histoire de France en est un exemple. Les trois plus gros chantiers de la prochaine décennie devraient être la construction du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) à Marseille, du Centre de conservation, de recherche et de restauration des musées de France à Cergy-Pontoise et les travaux de rénovation du Grand Palais (dont les différents scénarios impliquent entre 50,2 M€ et

150,7 M€ de subvention au cours des années 2014-2016).

L'évolution des crédits d'investissement programmés de 2006 (6,56 M€) à 2011 (44,54 M€) rend compte de la charge croissante que représentent ces travaux chaque année. Au-delà, les équipements nouveaux ou agrandis génèreront aussi des coûts de fonctionnement. Le MUCEM, à ce titre, pourrait avoir un impact sur le budget du ministère de la culture à compter de 2013 comparable à celui du musée du quai Branly au milieu des années 2000. L'agrandissement du musée Picasso et l'ouverture du département des arts d'Islam au musée du Louvre se traduiront respectivement par un accroissement des effectifs, compris entre 27 et 46 emplois pour le premier, et 40 emplois pour le second.

L'économie muséale étant ce qu'elle est, il est difficilement concevable que l'Etat ne supporte pas l'essentiel de ces coûts. La décennie 2011-2020 présente donc d'ores et déjà un risque budgétaire, qui oblige le ministère de la culture à engager les musées dans une stratégie d'efficacité volontariste pour compenser au moins en partie les dépenses inéluctables liées aux projets programmés.

Le mécénat et la croissance des dépenses fiscales

L'essor remarquable du mécénat culturel depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2003 résulte de dispositifs fiscaux très favorables aux mécènes,

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

avec, en lieu et place de l'ancien système fondé sur une déductibilité du revenu imposable, des réductions d'impôt s'échelonnant selon les cas de 60 à 90 % de la valeur des dons. Le régime français est devenu, du point de vue des contreparties fiscales, le plus avantageux au monde, loin devant le régime américain par exemple.

L'évaluation de la dépense fiscale consentie par l'Etat constitue donc un enjeu majeur. La Cour a pourtant constaté chaque année depuis 2006 que celle-ci était incomplète et imprécise au ministère de la culture, et qu'aucune entreprise sérieuse d'évaluation et de recensement ne semblait proche d'aboutir.

Par ailleurs, l'essor du mécénat aurait dû conduire l'Etat à préciser davantage les conditions de son usage dans les musées. Tel n'a pas été le cas, et trois séries d'ambiguïtés attendent encore d'être levées.

La première concerne les contreparties en nature accordées aux mécènes, que l'administration fiscale, peu après l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2003, a « officialisé » pour la première fois en demandant qu'elles soient valorisées avec un plafond égal à 25 % de la valeur des dons. Ce procédé a ses avantages mais il introduit une confusion entre le mécénat, supposé désintéressé, et le parrainage, qui est une dépense de communication.

La deuxième ambiguïté concerne le mécénat de compétence ou « en nature », qui consiste en la prise en charge par une entreprise, de travaux ou

de prestations effectués directement au profit de l'organisme mécéné. La Cour a constaté que la valeur desdites prestations n'était pas toujours évaluée avec autant de rigueur que nécessaire compte tenu de l'avantage fiscal important (60 % de réduction d'impôt) qui lui est associé.

La troisième ambiguïté concerne la tarification des prêts d'œuvres.

Les règles éthiques qui gouvernent la coopération entre les musées exigent que les prêts d'œuvres soient 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 prenant le plus souvent la forme d'un « mécénat » acquitté par les Etats, les musées ou les entreprises étrangères bénéficiant de prêts d'œuvres.

Cette tarification officieuse des prêts constitue une application de l'orientation politique consistant à valoriser le capital immatériel de l'Etat. Elle n'en soulève pas moins des difficultés de principe au regard de l'environnement éthique des musées. Il conviendrait donc d'en énoncer plus précisément les conditions, par exemple sous la forme d'une charte nationale élaborée par le ministère de la culture.

La progression des effectifs

L'accroissement des dépenses de l'Etat a financé la progression des effec-

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

tifs au sein des musées nationaux. La Cour des comptes estime qu'ils sont passés de 6 559 en 2000 à 7 460 en 2009, soit une progression de 901 emplois (+13,7 %) due essentiellement aux grands musées (+613 emplois au Louvre, +202 emplois à Versailles).

Cette croissance a répondu en partie à l'extension des plages horaires et à l'accroissement du taux d'ouverture des salles. Elle traduit aussi 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. Le développement de l'offre culturelle n'a pas été atteint par des gains d'efficacité ou de productivité, mais par une politique de moyens. Au musée du Louvre, par exemple, 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 postes, soit une croissance de 34 %.

Ces chiffres conduisent à s'interroger sur les marges de productivité dont disposent les fonctions d'accueil et de surveillance. Deux voies, à cet égard, n'ont guère été explorées.

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

En raison de la sensibilité sociale qui s'y attache, le recours progressif à des

contrats de prestations de surveillance conclus avec des entreprises privées n'a pas non plus fait l'objet d'orientations claires. Certes, c'est la voie empruntée par les nouveaux établissements, comme le musée du quai Branly, et c'est celle qu'il a été demandé au musée Picasso d'adopter en vue de sa réouverture en 2013. Mais aucune étude n'a été entreprise à ce jour pour apprécier de façon rigoureuse les avantages d'une telle externalisation, notamment en termes de coût.

La même rigueur doit prévaloir en matière budgétaire et en matière d'emploi public. Il n'est en effet pas concevable que la décennie 2011-2020 débouche sur une nouvelle croissance des moyens : la règle du non-remplacement d'un agent public sur deux s'y oppose : elle implique une réduction des effectifs au niveau de l'ensemble des musées nationaux.

Aussi convient-il que le ministère de la culture et ses musées engagent sans tarder une véritable stratégie d'efficacité 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 les bonnes pratiques et en intégrant le progrès technologique dès la muséographie des collections.

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

La croissance parallèle des subventions de l'Etat et de leurs tarifs a permis aux grands musées d'accroître leurs moyens et de multiplier les projets. C'est à ce titre que l'on peut parler d'une décennie marquée par une « politique de l'offre ». Cette richesse de l'offre culturelle peut être considérée comme satisfaisante en elle-même. Mais elle ne constitue pas le seul objectif de la politique nationale des musées.

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 à la fin des années 1990.

Cette ambition a été portée par la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. Sur ces plans, la décennie 2000-2010 a été celle d'incontestables progrès.

Les procédures de récolement sont désormais rodées, et les organes de suivi et de contrôles ont été pérennisés. Les améliorations apparaissent en revanche plus modestes en matière de conservation préventive et de gestion des réserves.

La seconde initiative visait à mettre fin au dispositif centralisé d'enrichissement des collections nationales pour laisser aux musées la responsabilité de leurs acquisitions. Celles-ci ont connu un essor considérable, puissamment amplifié par le développement de la dépense fiscale associé au mécénat. En revanche, aucun musée n'a encore formalisé une « stratégie d'acquisition » énonçant ses priorités, qui aurait permis de renforcer la sélectivité des achats, comme l'objectif en avait été affiché en 2003.

Le développement culturel : une politique de l'offre

Au cours de la décennie 2000, les grands musées sont devenus des « opérateurs culturels », dont la mission

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

s'étend au-delà de la définition classique du musée donnée par la loi du 4 janvier 2002.

La multiplication des expositions temporaires

Si les années 1970 et 1980 pouvaient encore apparaître comme celles des grandes expositions nationales dans les Galeries nationales du Grand Palais, les années 1990 ont vu se démultiplier le nombre et les formats d'expositions : alors qu'en 2003, la RMN et les musées nationaux avaient organisé 19 expositions, ce sont plus d'une soixantaine qui ont vu le jour en 2009.

La capacité de ces expositions à attirer de nouveaux publics et leur inscription dans un modèle économique soutenable restent des questions ouvertes. En effet, dans les grands musées, leur multiplication 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. Alors qu'au début de la décennie, les premières étaient souvent déficitaires et les secondes financées par des parrains ou des mécènes, ce sont désormais les bénéficiaires des « grandes » qui sont réinvestis dans les « petites ».

Le développement des éditions

La maîtrise de leur politique éditoriale revendiquée par les grands musées

les a conduits à se séparer de la RMN dans ce domaine. Les publications de l'ensemble constitué de la RMN et des quatre principaux musées nationaux sont ainsi passées de 110 titres en 2000 à 201 en 2008, avant de redescendre à 178 en 2009.

Mais ce développement de l'activité d'édition ne s'est pas traduit par un dispositif plus efficace. La démonstration, par un audit incontestable, de la pertinence économique de sa décentralisation n'a toujours pas été apportée alors qu'au plan budgétaire, l'Etat a dû s'engager davantage.

Les spectacles et les auditoriums

La troisième grande composante de la politique de l'offre au cours des dernières années tient à la multiplication des spectacles, manifestations et événements au cœur même des musées, notamment dans les auditoriums. Les contrôles effectués par la Cour ont tous débouché sur le constat de l'incapacité de ces structures à s'autofinancer.

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

Expositions temporaires, éditions et auditoriums obéissent aux mêmes objectifs : représentatifs d'une stratégie de développement de l'offre culturelle,

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

ils se veulent complémentaires du cœur de mission des musées.

Les musées présentent le développement d'une telle offre comme une question de principe, afin que les collections demeurent des objets vivants. Mais au sein d'un paysage culturel déjà riche, et dans une économie muséale qui repose sur les financements de l'Etat, ces offres nouvelles posent surtout des enjeux concrets : quelle redistribution budgétaire est-il possible de consentir en faveur de ces offres ? Dans quelle mesure contribuent-elles à accroître et à diversifier la fréquentation ?

Ces activités ont en commun de ne pas avoir été soumises à des contraintes d'équilibre économique. Leur multiplication oblige désormais à considérer celles-ci comme étant au cœur de la vie des musées, et donc comme des missions financées de facto par la puissance publique via ses subventions. Il est donc indispensable qu'une comptabilité analytique rigoureuse permette d'en établir le coût complet afin d'en optimiser le pilotage.

Devant la stagnation des résultats obtenus en matière de rajeunissement et de diversification des publics, il convient de se demander si l'efficacité 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.

Une politique nationale de plus en plus parisienne

Le tarissement des aides de l'Etat aux musées des collectivités territoriales (qui sont passées de 32,63 M€ en 2000 à 16,53 M€ en 2010), ajouté à une préférence systématique pour Paris dans le choix des grands investissements, a déséquilibré la politique nationale au détriment des régions.

A s'en tenir aux équipements nouveaux, quatre décisions d'implantation ont contribué à accentuer cette concentration parisienne : la localisation du musée du quai Branly à Paris ; la création d'un département des arts d'Islam au sein du musée du Louvre ; la transformation de l'aile du Palais de Tokyo détenue par l'Etat en établissement de plein exercice consacré à l'art contemporain ; et enfin le choix de l'Hôtel de Soubise, ancien site des archives nationales au cœur du Marais à Paris, pour abriter la Maison de l'Histoire de France.

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, constituent une réponse à la concentration des musées nationaux en Ile-de-France. Ces antennes ne bénéficient toutefois que marginalement de financements de l'Etat pour leur construction (celle-ci étant limitée à 5,9 % sur un total de 68 M€ à Metz et à 3,8 % sur un total de 150 M€ à Lens), et plus tard pour leur fonctionnement (avec seulement 1 M€

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

sur trois ans à Metz, et aucune aide d'Etat à Lens en régime d'exploitation).

Seul le transfert à Marseille de l'ancien musée des arts et traditions populaires sous la forme du MUCEM, décidée au début des années 2000 et désormais programmée pour 2013 après, des attermoissements, pourrait marquer le début d'un rééquilibrage en faveur de la province.

La concentration parisienne des financements et des investissements aurait pu être compensée par une politique ambitieuse de circulation des œuvres des musées nationaux auprès des musées territoriaux, comme l'objectif en avait été esquissé au début de la décennie.

Toutefois, après quelques événements (« 22 œuvres du Louvre dans 22 régions » de 2003 à 2007), cette orientation n'a pas fait l'objet d'actions volontaristes. Au sein des grands musées nationaux, les indicateurs d'action territoriale se sont nettement infléchis au cours de la deuxième moitié des années 2000, notamment parce qu'il est plus avantageux pour les grands musées de coopérer avec de grandes institutions étrangères.

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, il apparaîtrait cohérent que les musées nationaux inscrivent davantage leurs activités sur l'ensemble du territoire.

La fréquentation : une dynamique quantitative sans diversification des publics

Entre 2000 et 2009, la fréquentation des musées nationaux est passée de 17,8 millions de visites à 28,1 millions, soit une progression de 58 %. Cet engouement a été constaté dans la plupart des pays de l'OCDE, mais il n'a nulle part été aussi fort qu'en France.

Si cette hausse de la fréquentation constituait un objectif commun à tous les musées, la désignation des publics prioritaires, c'est-à-dire les jeunes et les catégories sociales défavorisées, n'est pas allée sans ambiguïtés et contradictions. Le fait qu'ils bénéficient de la gratuité impliquait une réduction de la fréquentation payante par rapport à la fréquentation gratuite. Or, c'est le contraire qui a été demandé aux musées par l'Etat.

Faute d'une mise en cohérence des objectifs les uns avec les autres, il est difficile de dire si les musées nationaux les ont atteints. Les études disponibles suggèrent plutôt que ce n'est pas le cas.

Le public jeune n'a guère bénéficié de la croissance de la fréquentation

Signe de son importance, un indicateur de fréquentation des jeunes de moins de 18 ans, en proportion de la

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

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 parvenir à 19 % en 2005 et 23 % à l'horizon 2010.

Ces objectifs n'ont pas été réalisés, loin s'en faut, puisqu'en 2009, le ministère de la culture n'affichait qu'un résultat de 15,6 %.

En fait, seule la 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.

L'absence de démocratisation de l'accès aux musées

Depuis 1973, le ministère de la culture collationne et publie les résultats d'une vaste étude intitulée « *Les pratiques culturelles des Français* », dont les derniers résultats datent de 1989, 1997 et 2008. L'indicateur de fréquentation des musées révèle à cet égard un résultat surprenant en regard de l'investissement massif de l'Etat en faveur des musées nationaux :

Français de 15 ans et plus...	1989	1997	2008
ayant fréquenté un musée dans l'année	30 %	33 %	30 %
ayant fréquenté une exposition dans l'année	23 %	25 %	24 %

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

L'explication de ce paradoxe apparent tient à ce que ce sont les visiteurs réguliers des musées qui sont devenus encore plus assidus.

L'absence de démocratisation de l'accès au musée, elle, est patente si l'on considère la répartition des visiteurs par catégories socioprofessionnelles :

Français de 15 ans et plus ayant visité un musée dans l'année	1989	1997	2008
Agriculteurs	22 %	20 %	17 %
Artisans, commerçants...	32 %	33 %	30 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	61 %	65 %	59 %
Professions intermédiaires	43 %	43 %	38 %
Employés	31 %	34 %	22 %
Ouvriers	23 %	22,5 %	15 %
Retraités, inactifs	21 %	30 %	29 %

Ce constat se double d'une marginalisation des Français de province, puisque seuls les parisiens ont vu leur « taux de visite » progresser en passant de 57 % en 1997 à 65 % en 2008, alors qu'il diminuait pour tous les autres.

Ces résultats sont décevants en regard de l'ambition de démocratisation culturelle, qui continue d'être au cœur des missions du ministère de la culture.

Il est vrai que les musées se trouvent en bout de chaîne de cette entreprise qui 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. A l'aube d'une nouvelle

décennie, les musées n'en doivent pas moins 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.

Des politiques tarifaires paradoxales

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. Notamment, la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France est venue

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

énoncer sous la forme d'une disposition de principe : « *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 orientation, à partir de 2003, ce sont de fortes augmentations des tarifs qui ont été décidées par les musées nationaux. En 2000, les tarifs de base des musées du Louvre et de Versailles s'élevaient tous deux à 7,01 € (46 francs). En 2011, ils atteignent respectivement 10 € et 15 €, soit une hausse de 42 % au Louvre et 114 % à Versailles. Dans le même temps, l'inflation ne représentait que 20 %.

Au-delà de cette hausse des tarifs de base, les musées ont déployé une stratégie tarifaire pour accroître le prix moyen du billet, avec le développement des « passeports » et autres billets groupés, une tarification séparée de plus en plus élevée des expositions temporaires, et une réduction du champ des tarifs réduits.

Cette contradiction entre les orientations politiques et la pratique des musées est en partie la conséquence d'un désinvestissement stratégique et politique du ministère de la culture vis-à-vis des questions tarifaires, aujourd'hui documentées et décidées par les seuls musées. Les tarifs sont devenus des sujets de gestion majeurs pour ces derniers, mais ne sont plus considérés comme des leviers de la politique nationale.

Avec un public constitué aux deux-tiers (au Louvre, à Versailles et à Orsay) de touristes étrangers « captifs », la stra-

tégie de hausse des tarifs n'était pas vraiment risquée. Elle n'a apparemment pas empêché la croissance de la fréquentation totale. Nul ne peut toutefois se hasarder à dire qu'il n'existe aucun lien, fût-il indirect, entre la progression des tarifs et le repli de la fréquentation des musées par les catégories socioprofessionnelles les plus modestes.

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, la gratuité accordée aux jeunes de 18 à 25 ans et aux enseignants à compter du 1er avril 2009 constitue une rupture. Mais sa mise en œuvre coûteuse l'expose à des critiques.

Des objectifs modestes, des résultats encore décevants

Le projet annuel de performances 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. Il était estimé que les musées nationaux avaient atteint, en 2008, un taux de 11,9 %. Or, l'objectif assigné pour 2010

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

ne s'élevait qu'à 13,8 %, soit une progression en volume de 10 % par an parallèlement à une stabilité de la fréquentation totale.

En regard, les résultats révèlent des erreurs de prévision d'une ampleur telle qu'elles remettent en cause l'économie même du dispositif. En effet, après trois trimestres de mise en oeuvre fin 2009, la proportion des visiteurs de 18 à 25 ans dans les musées a été précisément mesurée à 7,7 %, soit un chiffre de 4,2 points inférieur à l'estimation de 11,9 % qui servait de point de départ.

La mesure produit néanmoins des effets : la part des 18-25 ans dans la fréquentation des collections permanentes a été estimée à 5,5 % au cours du premier trimestre d'application, à 8 % au deuxième trimestre et à 11 % au troisième trimestre. Mais les données annuelles ne corroborent pas cette progression. 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 notable étant le fait des plus de 60 ans. Au Centre Georges Pompidou, la proportion des jeunes de 18 à 25 ans parmi les visiteurs d'avril 2009 à mars 2010 s'est élevée à 9 %, soit le même taux que celui observé en 2008.

et de 23,15 M€ en 2010 (dont respectivement 14,18 M€ et 18,91 M€ au titre des jeunes de 18 à 25 ans) sans que des engagements précis leur soient demandés. Intégrée dans la base des subventions attribuées aux musées à compter de 2010, cette compensation est aujourd'hui considérée comme permanente.

Ce choix, coûteux pour les finances publiques, apparaît discutable. S'il s'imposait peut-être à court terme, il eût été concevable de prévoir une compensation dégressive, le temps que les musées parviennent à en équilibrer l'impact par un surcroît de ressources propres ou par des gains de productivité.

Quoi qu'il en soit, s'il est un résultat qui peut être étayé dès à présent, 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 :

Une compensation budgétaire excessive

La nouvelle mesure de gratuité a été compensée auprès des musées nationaux pour un total de 17,87 M€ en 2009

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

Jeunes de 18 à 25 ans	Taux pris en compte pour la compensation	Taux constaté sur les trois derniers trimestres 2009
Louvre	15,1 %	6,5 %
Versailles	9,1 %	7,5 %
CNAC-GP	14,0 %	7,9 %
Orsay	7,2 %	6,1 %
Quai Branly	15,0 %	18,1 %
Guimet	14,3 %	10,8 %
Rodin	4,2 %	5,8 %
Arts décoratifs	13,0 %	12,5 %
Musée de la musique	9,5 %	4,5 %
Gustave Moreau	14,5 %	8,1 %
Musée SCN	12,9 %	5,4 %

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 principaux 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 accordée.

Les enjeux financiers sont moindres pour ce qui concerne les enseignants, mais les écarts sont plus importants puisque les taux de fréquentation

constatés sont dans bien des cas six fois inférieurs aux prévisions (0,5 % contre 3,5 % estimé au Louvre, 0,7 % contre 3,6 % estimé à Versailles). Ce sont ainsi 2,79 M€ et 3,72 M€ de trop qui ont été versés respectivement en 2009 et en 2010 au titre de la gratuité « enseignants », soit 78 % des sommes acquittées.

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

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.

Malgré cela, le ministère de la culture n'entend pas faire rembourser par les musées le trop-perçu, qui a été affecté à des investissements. Cette solution constitue un pis-aller discutable car rien ne dit que ces opérations n'auraient pas pu être financées par l'appel à d'autres ressources ou étalées dans un autre calendrier.

Une stratégie d'efficience avisée commanderait de ne pas perpétuer un dispositif de gratuité coûteux et d'une efficacité incertaine, pour privilégier un redéploiement des moyens que l'Etat y a déjà consacré au profit de mesures plus ciblées sur la démocratisation de l'accès aux musées et la diversification des publics.

Au cours de la dernière décennie, le développement des musées a été financé à titre principal, non par leurs ressources propres, mais par l'Etat. Dans les faits, tant les subventions publiques que les effectifs des musées ont crû dans des proportions très supérieures à ce qui était constaté au même moment dans la plupart des services publics.

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.

L'ambition de démocratisation culturelle aurait dû se traduire par des orientations stratégiques plus étayées et plus volontaristes, notamment en direction des régions. Elle 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.

Réorienter la politique de l'offre vers une politique des publics, équilibrer les investissements culturels sur l'ensemble du territoire, placer l'exigence 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 place.

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. ■

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'efficacité 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 » afin de favoriser la diversification et la démocratisation de l'accès aux musées.

Recommandations relatives aux transformations statutaires et au repositionnement de la RMN :

- ➔ 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 ;
- ➔ 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 ;
- ➔ 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 :

- ➔ 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 ;
- ➔ 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 :

- ➔ évaluer, 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 » ;
- ➔ élaborer une « charte éthique du mécénat des musées nationaux » sur le modèle de la charte conçue par le musée du Louvre ;
- ➔ 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€) ;

→ 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 ;

→ préparer un code de déontologie de la circulation des collections nationales conforme aux standards internationaux.

Recommandations relatives aux emplois :

→ Recenser les pratiques de surveillance et les procédés technologiques susceptibles de se traduire, à court et moyen terme, par des gains de productivité ;

→ 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 ;

→ 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 :

→ élaborer 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 ;

→ 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 :

→ expliciter dans les contrats pluriannuels les objectifs et les résultats attendus de la programmation culturelle en termes de fréquentation et de publics ;

→ 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

Recommandations relatives à la prise en compte des objectifs de démocratisation culturelle :

→ 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 ;

→ inscrire davantage d'objectifs et d'indicateurs relevant de l'ambition de démocratisation de l'accès aux musées dans les contrats pluriannuels ;

→ 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 :

→ expérimenter la mise en place d'un « tarif recommandé » dans un musée pendant la durée d'un contrat pluriannuel ;

→ amplifier les mesures à destination des publics scolaires et établir des « passerelles » entre visites scolaires et visites familiales ;

→ 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.